ELEMENTOS

DE

DERECHO ADMINISTRATIVO

342
AGN

ELEMENTOS

DE

DERECHO ADMINISTRATIVO

CON APLICACION A LAS LEYES DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Reg. 82-12846

POR

M. DE J. TRONCOSO DE LA CONCHA

CATEDRATICO DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD DE SANTO DOMINGO

Biblioteca del Congreso
Juana Pablo Duarte
Registro 94-00219-001

Reg. #1319.

TERCERA EDICION

SENADO
de la
Republica Dominicana
BIBLIOTECA

EDITORA MONTALVO
Ciudad Trujillo, R. D. - 1949

344.7295

ELEMENTOS

DE

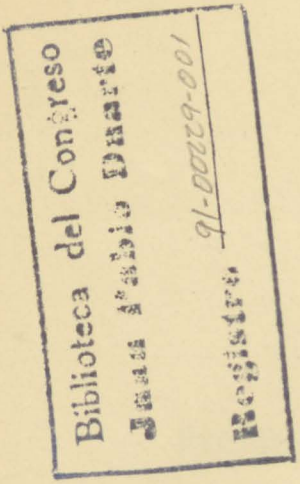
DERECHO ADMINISTRATIVO

AGN

ES PROPIEDAD DEL AUTOR

A los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santo Domingo.

AGN



INTRODUCCION

Agotada la segunda edición de los *Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de la República Dominicana*, he preparado esta tercera en la cual, conservando sustancialmente las nociones difundidas en la primera y la segunda, he hecho el debido mérito de los cambios operados en nuestra legislación, ya porque leyes citadas por mí en aquella edición hayan sido abrogadas, modificadas o extendidas en sus disposiciones, bien porque se hayan dictado leyes acerca de materias regidas antes solamente por los principios o por precedentes.

Dada la extensa órbita abarcada por la legislación administrativa, me he limitado, siguiendo el método anterior, a hacer referencia de aquellas normas legales que, por su importancia, deben ser conocidas por los estudiantes, a quienes he destinado principalmente mi trabajo.

Prefacio de la primera edición

Cuando en el año de 1917 se iba a proceder a la reforma de las leyes del servicio de Educación, los señores Jacinto R. de Castro y Julio Ortega Frier, miembros de la comisión encargada de preparar el proyecto de reformas, propusieron que en el grupo de las asignaturas del plan de estudios de la Facultad de Derecho se sustituyesen las expresiones DERECHO ADMINISTRATIVO por las de LEGISLACION ADMINISTRATIVA DOMINICANA. Explicaron su proposición diciendo –y ésto era exacto– que el estudio del Derecho Administrativo en nuestra Universidad se circunscribía a la exposición de los principios generales de esa rama de la ciencia jurídica, con muy poca aplicación de ellos a la legislación nacional, de lo cual resultaba que los alumnos quedaban ayunos del examen de muchas leyes dominicanas del orden administrativo cuyo conocimiento era indispensable. Su móvil era, así, que al adoptarse, como lo fué, la nueva denominación, se pusiese de relieve el pensamiento de la ley de que, si bien se necesitaba el estudio de aquellos principios, no se necesitaba menos el de la organización legal de los servicios administrativos en la República Dominicana.

El siguiente año, ya en vigor la nueva ley de enseñanza universitaria, me fué encomendada en la Universidad la cátedra de Legislación Administrativa. Traté desde el principio de ajustarme a aquel pensamiento y a ese fin fuí or-

ganizando una serie de lecciones, que dictaba a los alumnos, quienes las tomaban por medio de notas. Después, algunas de esas lecciones fueron publicadas por mí en periódicos y revistas, para facilitar de esta manera la labor de los estudiantes. Estos, a su vez, durante los primeros tiempos, las fueron organizando en cuadernos, no siempre, aunque me apene decirlo, de modo bastante feliz, en lo tocante a las notas a que antes me he referido, porque, o no reproducían cabalmente las nociones que yo les había trasmitido, o, lo que era peor, me atribuían opiniones con las cuales no estaba de acuerdo. Es posible que aún existan algunos de esos cuadernos. Finalmente me decidí a aprovechar, ampliándolo o corrigiéndolo, lo que llevaba escrito, agregando algo que me había limitado a exponer verbalmente, para formar el presente libro.

Han sido los estudiantes de término de la disciplina de Derecho quienes más me han instado siempre a que lo publique. Demás parece decir que, para resolverme a hacerlo, ha sido éste mi mayor aliento, porque esa actitud de ellos me dice que alguna ayuda apreciable han hallado en mi trabajo.

Si yo estuviese en lo cierto y estos Elementos de Derecho Administrativo, con aplicación a la legislación administrativa de la República Dominicana, obtuviesen una acogida semejante por parte de los estudiantes de ahora y luego, nunca habría visto más colmadas mis aspiraciones.

1938.

AGN

TITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

AGN

CAPITULO I

Concepto del Derecho Administrativo

Su indeterminación. Causas de ésta.—Entre las diversas ramas del Derecho Público ninguna ha dado tanta ocasión a controversias para la fijación de un concepto uniforme como el Derecho Administrativo.

Tres son las causas de esta situación: la primera y principal, que el estudio del Derecho Administrativo, lo que pudiéramos llamar la época en que fué advertida su existencia como una de las ramas de la ciencia jurídica, data de tiempo reciente; no antes de mediados del siglo XIX; la segunda, las controversias promovidas acerca de cómo y hacia qué fin se deben encaminar las actividades del Estado; la última, la indeterminación de concepto aún subsistente acerca de los poderes del gobierno, su relación y su número, dentro del Derecho Constitucional, con el cual tiene tan estrecha relación el Derecho Administrativo.

Diversas definiciones.—Reveladoras de la diversidad de criterios son las diferentes definiciones que se dan de éste y que responden a la mayor o menor amplitud de concepto del radio que esta rama de la ciencia jurídica abarca o del papel que se asigna al Estado en cuanto a las actividades que le cumple desarrollar.

Reproduzcamos algunas. Según Ducrocq (Cours de Droit Administratif, 7ª ed., pág. 3) es "el conjunto de principios y reglas que resultan de las leyes de interés general y de las que presiden el funcionamiento de todos los órganos, no judiciales, del Poder Ejecutivo, encargados de su aplicación"; según Aucoc (Conferences sur la Administration et le Droit Administratif, 3ª ed., pág. 15) es "el conjunto de las reglas que rigen las relaciones de la Administración o de la autoridad administrativa con los ciudadanos"; según Posada (Tratado de Derecho Administrativo, 1898, T. I., pág. 66) es "el orden jurídico de la actividad política –o del Estado– encaminada a procurar y a hacer efectiva la buena disposición –formación, conservación y perfeccionamiento– de las instituciones, mediante las cuales el Estado cumple sus fines; según Goodnow (Derecho Administrativo Comparado, edición española, T. I., pág. 11) es "aquella parte del Derecho que rige las relaciones de las autoridades ejecutivas y administrativas del gobierno"; según Royo Villanovo, (Elementos de Derecho Administrativo, 12ª ed., pág. 9) es "el conjunto de principios que regulan la actividad del Estado y la de todas aquellas entidades que y en cuanto se proponen la realización de fines de interés público"; según Jéze (Les principes généraux du Droit Administratif, 2ª ed., pág. 1) es "el conjunto de las reglas relativas a los servicios públicos".

Divergencias fundamentales.—Como se ve (y la misma observación podría hacerse reproduciendo otras) mientras para unos autores el estudio del Derecho Administrativo versa sobre las actividades del Poder Ejecutivo, considerando radicada en éste la Administración, otros lo vinculan en el examen de la actividad administrativa, atribuyéndole una esfera más extendida dentro de la división de los poderes, y otros, sin ligarlo al funcionamiento de ningún poder en particular, lo tienen como la ciencia que se ocupa en el examen en general de las actividades del Estado.

¿Es una ciencia?—Ellas revelan también la disparidad de criterio entre los autores en cuanto a la determinación

de si el Derecho Administrativo es o no es una ciencia. Para unos lo es, porque se halla regido por conceptos propios, independientemente de toda legislación; para otros no lo es, porque sólo se halla circunscrito a lo que se contiene en la legislación de cada Estado, independientemente de cualquier sistema científico. En otras palabras: mientras unos consideran que existen ciertos principios derivados de la naturaleza del Estado que deben ser los inspiradores de su administración ("en todo país civilizado –dice Jéze, ob. cit.–existen necesariamente para el funcionamiento regular de los servicios públicos reglas jurídicas especiales"), otros, partiendo del punto de la existencia de una legislación dada, en orden a la Administración pública, hacen el examen de ésta mediante la aplicación de los principios generales de la ciencia jurídica [1].

La orientación del Derecho Administrativo.—Es el Derecho Administrativo la rama de la ciencia jurídica en donde se empeña el debate relativo a los "fines" que deben servir las actividades del Estado. En estos fines se vincula, por la corriente de opinión más generalizada, la tendencia que debe orientarla. Para distinguirlos se han empleado las expresiones el "Estado-Gendarme" y el "Estado-Providencia [2].

La noción individualista y la noción socialista.—El "Estado-Gendarme" es una concepción del individualismo, doctrina, cuya característica, derivada de la escuela filosófica de Kant (que limita la misión del Estado a la realización del derecho, sin ocuparse en buscar o realizar la felicidad de los individuos) es la negación de la sociedad como organismo con fines que cumplir. De esta suerte, la expresión, pues, "Estado-Gendarme" sirve para significar que se debe considerar obligado al Estado a proveer únicamente aquello que

(1) Para el desarrollo de esta materia véase Posada, *Tratado de Derecho Administrativo,* 1897, T. I, pág. 25 y sgts.

(2) Berthélemy, *Traité Elementaire de Droit Administratif,* 11a. ed., pág. 2.

sólo mediante su acción puede obtenerse: justicia, policía, obras de utilidad general. El "Estado-Providencia" es a su vez una concepción del socialismo, doctrina que se caracteriza por la limitación del fin y la libertad del individuo, los cuales reputa contrarios a los fines colectivos, y que considera al Estado en el deber de sobreponer el elemento común a las aspiraciones individuales, asegurando por todos los medios a su alcance el bienestar general.

Sin adoptar de modo definitivo las doctrinas socialistas; pero sí inclinándose del lado de éstas, la tendencia universal ha venido siendo y es cada vez más la de reconocer la necesidad de una doble acción en el Estado; la derivada de su poder de policía (considerando incluído en esta denominación el ejercicio de cualquiera función encaminada a la efectividad de la seguridad y la paz públicas) y la otra de su deber de impulsar el bienestar social en todas las manifestaciones. "El individualismo –dice Santamaría de Paredes en su famosa obra CURSO DE DERECHO POLITICO, Madrid, 1909– va perdiendo terreno en la opinión, y hoy que se reconoce ya la posibilidad de constituir una verdadera ciencia económica sin que sea necesario fundarla en el radicalismo de los economistas franceses, no sólo se combate la solución individualista al problema de los fines del Estado, sino que se lleva la crítica a la exageración, desconociendo lo bueno que la misma encierra".

La Administración. Divergencas de opiniones.—Se pregunta entonces: ¿Por medio de quién ejerce el Estado aquella actividad? Por la Administración. Y ¿qué es la Administración? Vuelve aquí la diversidad y divergencia de opiniones. Goodnow, norteamericano, considera que es la misma actividad del Estado la que así debe ser denominada, sin distinguir por medio de qué órganos, siempre que se excluya toda operación legislativa o judicial [3]. Para Orlando, italiano, la Administración es la acción del Estado en su función de policía y en su función social: es una función del

(3) *Derecho Administrativo comparado*, Madrid, págs. 5 y sgts.

"organismo" social del Estado. Para Posada, español, "la Administración no tiene en el "organismo" del Estado una esfera concreta, limitada cuantitativamente: no es una función dependiente de un solo poder; *abarca por entero toda la vida del Estado en el respecto de la conservación de su organismo, o sea de todas sus instituciones*" (4).

El Derecho Administrativo es una ciencia.—Al ensayar ahora la adopción de una definición nuestra, con vista de los elementos que se acaban de mostrar y de las reflexiones que sugieren, nos adherimos a la opinión de los que sostienen que el Derecho Administrativo es una ciencia. Cuando el concepto del Estado no había sido todavía percibido y la ausencia de este conocimiento permitía al monarca decir: "Yo soy el Estado", no era posible concebir, tampoco, por esta misma ignorancia, una organización cuya naturaleza y fines fuesen objeto de examen y estudio. Tan pronto como lo permitió el adelanto de las ideas, y entre el monarca, con sus derechos y prerrogativas, y el Estado se pudo ver ya dos entidades diferentes, de las cuales el segundo era la expresión de la sociedad organizada, y la determinación de los fines del Estado y de los medios de que debía servirse para llevarlos a cabo no podía hacerse ni a la luz del Derecho Constitucional, que estudia la organización jurídica de la sociedad, ni a la del Derecho Político, que estudia la sociedad política y sus relaciones jurídica, ni a la del Derecho Privado, que sólo tiene como sujetos los individuos en sus relaciones privadas, la existencia de una ciencia, no habida en cuenta hasta entonces, se hizo patente puesto que de lo que se trataba era del conocimiento de los medios para realizarlos.

Esbozo de lo que es la Administración. —Ahora: ¿qué es administrar? ¿existe un "poder administrativo"? ¿lo es en todo caso el "poder ejecutivo"?

Administrar, según su etimología, expresa la idea de servir en un sentido determinado (*ad*, "hacia", en el signi-

(4) Ob. cit., T. I, pág. 59.

ficado de movimiento, y *ministrare*, "servir", palabra compuesta de *manus* y *trahere*: *manus trahere*, "traer en la mano"). Aplicándola, pues, al Estado, la expresión "administrar" debe ser tomada, y así lo ha sido, como la conducción ordenada de los servicios que de él dependen, tanto en lo que respecta a la utilidad y oportunidad de éstos, como en cuanto a su aseguramiento, mediante la conservación y el auge del patrimonio de donde extrae los recursos que para tales fines le son necesarios.

Atribuir al Poder Ejecutivo, según lo que por tal se conceptúa universalmente, la "Administración" del Estado, es, por consiguiente, extender este concepto más allá de los límites en que lo encierra el Derecho Constitucional, y al mismo tiempo reducir a límites estrechos el de la Administración. Los mismos sostenedores de la división tripartita o tetrapartita de las funciones del poder, o de los poderes del gobierno (la propiedad o impropiedad etimológica de la denominación no interesa al presente estudio) como resultado en el Poder Público del proceso individual o social de las acciones, se hallan lejos de pensar que en el rol del Poder Ejecutivo se encuentre forzosamente incluído cuanto a la Administración se refiere. Hostos, no obstante la bella teoría con que explica la división de aquellas funciones, se adhiere decididamente a la institución del "tesorero nacional" como órgano extraño a las disposiciones imperativas del Poder Ejecutivo, con lo cual deja expresado sin duda que la función ejecutiva no abarca para él toda la gestión administrativa. Aun a trueque de que parezca que nos arriesgamos demasiado, nosotros creemos en la existencia de un poder administrativo, que se sirve de los órganos e instrumentos de los otros, pero que conserva la individualidad de su función de la misma manera que en el mundo físico conservan la suya el agua o el aire en muchos mecanismos. Se ha considerado al Poder Ejecutivo como el caracterizador de la función administrativa porque es en sus operaciones en donde el funcionar del gobierno se muestra más movido y más enér-

gico; y siendo por medio de ese poder que la Administración se hace más palpable y visible, se le confunde con la Administración misma, de igual manera y por igual causa que durante mucho tiempo se ha visto en él la expresión máxima del gobierno. Empero, cuando lo que universalmente se conceptúa una gestión legislativa, formación de la ley, y una gestión ejecutiva, ejecución de la ley, se separara de lo que también universalmente se tiene como operación propia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, nos encontraríamos muy pronto con algo que tiene una naturaleza distinta de la de estas operaciones; pero que, poseyendo una esfera suya, distintiva, se manifiesta en sus actos de un modo tal, que no hay lugar a confundirlas con los de las otras operaciones del Poder.

Más adelante trataremos con mayor amplitud esta materia.

Definición del Derecho Administrativo.—Con vista de las nociones expuestas en el presente capítulo, ofrecemos, en resumen, una definición diciendo que el Derecho Administrativo es el conjunto de los principios y reglas por los cuales se rige la actividad del Estado en cuanto se refiere al cumplimiento de los fines de esa actividad y a la determinación de los medios para llevarlos a cabo.

Qué se entiende por Legislación Administrativa.—No se debe confundir el Derecho Administrativo con la "legislación administrativa". Esta última es tan solo el conjunto de disposiciones emanadas de los poderes del gobierno que sirven para regular las relaciones tanto de los particulares con los agentes públicos, como de éstos entre sí, y que se refieren a la resolución de casos particulares no sujetos a la autoridad judicial. En ese sentido, pues, se incluye dentro de la denominación de "legislación administrativa" desde las leyes que regulan la intervención del Congreso en la gestión administrativa del Presidente de la República, hasta las que establecen los procedimientos a que se deben sujetar los alcaldes pedáneos en las certificaciones que ex-

piden a los vendedores de reses para comprobar la propiedad de éstas. Es de esa confusión de donde ha arrancado la negación de su carácter de ciencia al Derecho Administrativo, considerándolo solamente como "el conjunto de reglas que rigen las relaciones de la Administración o de la autoridad administrativa con los ciudadanos" (Aucoc) sin advertir que de esa suerte no se establece diferencia entre lo que es el derecho y lo que es la ley, no siempre orientados en un mismo sentido.

Fuentes del Derecho Administrativo.—Las mismas razones de esta distinción son las que deben servirnos igualmente para fijar concepto acerca de las fuentes del Derecho Administrativo, cuidando de no atribuir esa naturaleza a las que solamente lo son de normas consuetudinarias o reguladas por escrito que han tenido la aceptación del Poder Público o que han emanado directamente de éste.

Algunos tratadistas consideran que la fuente del Derecho Administrativo son la costumbre y la ley; otros las leyes, los reglamentos del Poder Ejecutivo y las decisiones judiciales; otros las dividen en principales y secundarias, atribuyéndoles el primer carácter a las leyes constitucionales y el otro a las leyes ordinarias.

Nos atrevemos a discrepar de esas diferentes opiniones, por creer que en cada una de ellas se confunde el efecto con la causa. La costumbre, regla sentada por la tradición y la práctica, y la ley, precepto dictado por quien tiene el cuidado de la comunidad, son, si sus caracteres corresponden al fin que unas y otras deben reunir, una aplicación, un resultado del Derecho. Anterior a la costumbre y la ley, el Derecho es la fuente de éstas. Invertir los términos valdría tanto como afirmar que toda costumbre o toda ley es una generadora de derecho aun cuando consagrasen una iniquidad, lo cual sería opuesto al concepto del Derecho que es expresión de racionalidad.

Tenemos, pues, que el Derecho (hablamos generalizando, pero en el entendimiento de que nuestras apreciaciones

abarcan el Derecho Administrativo del mismo modo que cualquiera otra ciencia jurídica) es la fuente de la costumbre y la ley. Pero ¿cuál es la fuente del Derecho? o en otras palabras ¿cuáles son sus principios, fundamento y origen?

Veamos. El Derecho no es un artificio. No es una "creación" del hombre. Existe porque el hombre existe y es un ser social, de la misma manera que hay ciencia médica porque hay seres humanos, y ciencias físicas porque hay cuerpos. Y de igual modo que la ciencia médica desentraña de los órganos naturales las leyes que los rigen y encuentra en ellos los métodos y procedimientos que deben servir para conducir el funcionamiento de aquéllos y proveer a la corrección de sus trastornos, y las ciencias físicas han podido precisar las leyes que rigen el aire y la electricidad para aplicarlas a las necesidades materiales de los hombres, así las ciencias jurídicas han descubierto y descubren cada día en la naturaleza racional y social del hombre los elementos que sirven para encauzar sus acciones en cuanto ellas establecen o reconocen vínculos entre los individuos o entre éstos y la sociedad. Así como, antes de inventarlo o descubrirlo Morse, el telégrafo existía en la naturaleza (y ésto es aplicable a todos los descubrimientos o invenciones) así en la conformación mental del hombre tenía vida el Derecho. Por otra parte, ningún invento ha sido fruto de un pensamiento o de una labor encaminados a fines de especulación abstracta. O se han mostrado espontáneamente, por medio de fenómenos que han servido a la ciencia para orientarse en su busca y llegar a desentrañar el misterio que los envolvía, o han sido –y ésto es lo más frecuente– hijos de la necesidad. Y es lo que ha ocurrido y ocurre con el Derecho. Al manifestarse la necesidad de una regla de conducta para los individuos entre sí o formando la familia o cualquiera de los organismos sociales, el hombre ha encontrado en su propia estructura los elementos que le han servido para fijarla. Por ésto San Isidoro, el "Nuevo Salomón", como le llamó San Gregorio Magno, resumía en su famosa enciclopedia *Etimologías* las

condiciones esenciales que deben reunir las leyes positivas, diciendo que la ley debe ser "honesta, justa, posible, *conforme con la naturaleza,* conforme con el régimen paterno y en consonancia con el lugar y el tiempo". Por eso Santo Tomás de Aquino ponía como el primero de los elementos de la ley el de que debía ser "una ordenación de la razón".

Tenemos, pues, que la fuente del Derecho es la naturaleza racional y social del hombre y que la ley es, o al menos debe ser, una fijación de las normas de conducta que derivan de aquella naturaleza, manifiéstense por ácto espontáneo o por la obra de la necesidad.

Relación del Derecho Administrativo con otras ciencias.—El Derecho Administrativo está relacionado estrechamente con el Derecho Constitucional. Este tiene por objeto el estudio de la organización de la sociedad en Estado. Aquel tiene por objeto el estudio de la actividad del Estado y sus fines. Se ha dicho que entre uno y otro existe la misma relación que entre el Derecho Civil y el procesal o de procedimiento; pero ésto, que es una verdad en cuanto a ciertas operaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, dista mucho de serlo en cuanto se contrae de una manera general al objeto propio del Derecho Administrativo como ciencia. Así, es cierto que en las leyes administrativas es en donde se encuentran trazadas las normas ordinarias mediante las cuales los organismos que corresponden a aquellos poderes ejercen las atribuciones que les confiere la ley fundamental en relación con la administración del Estado y sobre todo en lo que concierne a las relaciones entre los encargados de la función administrativa y los particulares; mas eso es lo que pudiera llamarse la parte mecánica del Derecho Administrativo, la que se refiere a los órganos de la Administración y su funcionamiento. Hay un fin más alto en el estudio que abarca esta ciencia: el del conocimiento íntimo de la actividad administrativa, y en este sentido, tan fundamental es el Derecho Administrativo como lo es el Constitucional. El error proviene seguramente de la negativa a reconocer al Derecho Administrativo el carácter de

República Dominicana
CONGRESO
BIBLIOTECA DEL

ciencia, considerándolo solamente como un estudio de cierta clase de legislación, o, en otras palabras, como mero analizador de lo que se llama leyes administrativas, noción que si pudo ser tomada en los albores del estudio de esta rama de los conocimientos jurídicos como un compendio de su alcance, hoy está descartada de las enseñanzas de los maestros.

También tiene relación estrecha con el Derecho Político, cuyo objeto es el examen de las instituciones y relaciones jurídicas de la sociedad independiente. Dado que la sociedad se organiza jurídicamente en Estado, no sería posible que aquella ciencia, el Derecho Político, que analiza las partes o componentes integrantes de la sociedad, considerada como unidad nacional, pero limitando su esfera de conocimiento a los organismos que la forman, dejara de relacionarse con esta otra, que tiene como objeto el examen de la actividad del Estado.

Otras ramas de la ciencia jurídica pueden señalarse como relacionadas con el Derecho Administrativo. El Derecho Civil, en cuanto regula los derechos de las personas en sus relaciones con ciertos organismos administrativos; el Derecho Procesal, en lo tocante a la manera de hacer valer y defender los derechos de los patrimonios administrativos ante los tribunales; el Derecho Penal, que trata, entre otros fines, de la sanción de los crímenes y delitos contra el Estado y de los que son cometidos por servidores públicos; el Derecho Internacional Público, que trata de las relaciones de los Estados entre sí y cuyo estudio no puede ser indiferente a los fines de la actividad de cada Estado en particular; el Derecho Internacional Privado, que tiene por objeto asegurar a las leyes nacionales su aplicación en las relaciones internacionales.

De igual manera guardan relación estrecha con el Derecho Administrativo otras ciencias, ajenas a las especulaciones jurídicas, pero cuyo conocimiento es un necesario

auxiliar del estudio de aquél. Así la Sociología, que estudia la sociedad bajo su aspecto de ser colectivo, natural y racional; la Moral, que trata de *cómo deben ser* las acciones de los hombres; la Economía, la ciencia que trata de la producción, conservación, distribución y consumo de la riqueza; la Historia, la Geografía, la Estadística y la Etnografía, en el estudio de las cuales se encuentra la suma de conocimientos que sirven para orientar el pensamiento humano en el camino de la perfección y que son por tanto factores indispensables para determinar los fines de la actividad de la sociedad jurídicamente organizada.

Codificación del Derecho Administrativo.—Se ha escrito mucho acerca de si el Derecho Administrativo puede ser objeto de codificación, como lo han sido el civil, el comercial, el penal y el procesal. Se han producido opiniones en pro y en contra, tanto desde el punto de vista de la posibilidad como del de la conveniencia de una obra de esa clase. Los sustentadores del pro consideran la codificación del Derecho Administrativo tan posible como la de las ramas del Derecho antes mencionadas y piensan que ella rendiría un apreciable servicio, por cuanto coordinaría y ordenaría muchos principios y reglas ahora dispersos y, en algunos casos, contradictorios, y establecería la necesaria distinción entre la esfera administrativa y la política. El trabajo, dicen, sería difícil; mas no insuperable. Los que sostienen el contra se apoyan en lo variado y extenso de las atribuciones de la Administración, en lo multiforme y complejo de los hechos de ésta, y sobre todo en la movilidad del Derecho Administrativo, es decir, su constante sujeción "a los cambios repetidos y numerosos de las materias sociales a que se refiere". A esta opinión nos atenemos.

Situándose en un término medio algunas naciones han codificado las leyes relativas a diversos servicios adminis-

trativos o a actividades sociales sobre las cuales se mueve la acción de la autoridad administrativa. De esa índole son los códigos de educación pública, postales, mineros, sanitarios, del trabajo y otros, que pueden ser considerados como contribución a una codificación gradual y progresiva de esta rama del Derecho. Nosotros hemos tenido y tenemos códigos de éstos [5]. En ellos nos ocuparemos más adelante.

(5) Existe sin embargo un Estado, uno solo que sepamos, Portugal, el cual posee una ley intitulada "Código Administrativo". (*Cours de Droit Administratif*, Th. Ducroc, 7ª ed., T. I, pág. VI).

TITULO II

DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO I

De la Administración Nacional

Por qué se vincula la Administración en el Poder Ejecutivo.—Ya antes nos hemos referido a la concepción bastante generalizada de que la Administración se halla vinculada en el universalmente llamado Poder Ejecutivo y a las causas por las cuales se ha llegado a aquella conclusión, que al extender la órbita de este poder del gobierno se pone en contradicción con la naturaleza que todos se hallan contestes en atribuirle.

Estos que así enseñan parecen partir de lo que por la tradición (tal vez como rezago de regímenes eliminados o condenados desde hace tiempo) se ha considerado incluído por conveniencias del poder personal dentro de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, del mismo modo que a los encargados de otras funciones se les han adjudicado operaciones evidentemente extrañas a su naturaleza, tales como la facultad de legislar que se les acuerda a los encargados del Poder Ejecutivo (los derechos de iniciativa y veto y aún el poder reglamentario no son otra cosa) y la de juzgar que se les confiere a éstos mismos y a los del Poder Legislativo. En vez de analizar la materia en sus elementos propios, lo han hecho, parece, por vía de inducción, estimando como una cuestión resuelta y ya catalogada co-

mo axioma del género de los experimentales la división tripartita de los Poderes, lo cual les ha cerrado el camino para percibir y establecer las diferencias fundamentales que existen entre los que realmente constituyen operaciones o actos ejecutivos y operaciones o actos administrativos, y, por lo mismo, la existencia concomitante, en cuanto a estos últimos, de un poder o función de poder de donde emanan.

Insistiendo ahora en la cuestión antes esbozada ¿existe un poder administrativo?

No hay órgano determinado de la Administración.— Si tomamos como fundamento la necesidad de la existencia de un órgano, o instrumento, o agente específico y determinado, para derivar de ahí la de un poder o función, claro es que la consecuencia negativa no tardará en ofrecerse por sí misma. Con premisas semejantes, sin embargo, si nos trasladáramos a las épocas en que el poder estaba en una sola mano, o, cuando estándolo entre varias, se ejercía con desconocimiento de lo que distinguía entre sí sus diversas operaciones, no podríamos llegar tampoco a determinar la existencia de funciones diferentes en el poder y a la necesidad de deslindar los campos en donde deben ejercerse. En ese sentido hoy todavía encontramos, debido a la antigua carencia de concepto acerca de la diferencia y distinción de aquellas funciones, órganos que dentro de un departamento del gobierno tienen atribuciones extrañas a la naturaleza de la función en la cual se mueven y que aparecen sin embargo como agentes de ésta. El ministerio público, por ejemplo, que en algunas naciones, Francia y los Estados Unidos de América, por no citar más, es una agencia del Poder Ejecutivo, considerándolo como una actividad peculiar de éste, cuando evidentemente se trata de una actividad del Poder Judicial. Y, como el ministerio público, el notariado y el registro del estado civil, que figuran como actividades judiciales, no obstante su evidente carácter administrativo.

Distinción necesaria.—Los que no aceptan la existencia de un poder administrativo, establecen una distinción den-

tro de la organización del Poder Ejecutivo entre los que son actos propiamente ejecutivos y los que lo son administrativos, por considerarlos de diferente naturaleza, con lo cual ellos mismos suministran un argumento de que, en lo que se denomina ahora Poder Ejecutivo, existen en realidad dos poderes diferentes.

Es justamente partiendo de ahí, de la diferente naturaleza de las operaciones que se les tiene encomendadas a los encargados del Poder Ejecutivo, como se llega a aquella conclusión. Hay actos que no son leyes (normas generales abstractas) ni son tampoco, emanando de los depositarios del Poder Ejecutivo, la consecuencia obligada y directa de aquéllos (actos ejecutivos). Más aún: hay actos que se realizan fuera de la órbita de acción de los depositarios de aquel poder, pero cuyos agentes están fiscalizados por éste.

Al igual que éstos, aunque en menor cantidad, los hay que se hallan atribuídos al Poder Legislativo, sin ser operaciones legislativas. Si no se les puede clasificar científicamente como propios de algunos de los poderes entre los cuales está dividido el gobierno ¿no es evidente, pues, que pertenecen a uno distinto de aquéllos, no obstante que en las constituciones de los Estados no se le haya asignado a este poder órganos separados como los demás los tienen?

Actos libres y actos reglados.—Fischbach ("Derecho Político general y Constitucional comparado", Colección Labor, pág. 242) dice: "La Administración es la esfera de funciones más antigua y al mismo tiempo la más amplia. Es en cierto modo el complemento de las otras dos, la legislativa y la judicial, cuya labor prepara y ejecuta. La distinción entre *actos libres y reglados* tiene especial importancia en Derecho Administrativo. Actos "reglados" son los que se realizan en cumplimiento de determinadas normas; "libres" los que efectúa por su cuenta la Administración". Este autor distingue en el Poder Ejecutivo lo que él llama "gobierno", siguiendo la técnica francesa, de lo que es la "administración".

Hacemos esta cita porque en ella está sintentizado el pensamiento de los que, sin admitir la idea, aunque sin combatirla, de la existencia de un poder administrativo, consideran que no son de la misma naturaleza todas las operaciones atribuídas ahora al Poder Ejecutivo.

Operaciones de ejecución y administración.—Hostos, en sus Lecciones de Derecho Constitucional, dice: "Siendo imposible que un solo funcionario ejerza por sí solo las complicadas operaciones de ejecución y *administración* que competen a la función ejecutiva, la misma imposibilidad dictó de antiguo una distribución de operaciones". Y más adelante: "La dependencia que generalmente se establece de las operaciones administrativas para con los funcionarios ejecutivos ha producido universalmente un efecto malsano". Estas palabras del ilustre constitucionalista tienen un valor inapreciable, no solamente por la autoridad de que están revestidas, sino porque a pesar de su teoría acerca de las funciones del poder, él reconoce la necesidad de clasificar en operaciones de ejecución y administración las operaciones atribuídas al Ejecutivo.

Substantividad de la Administración.—Por eso Posada, en su Tratado de Derecho Administrativo, T. I, distinguiendo aquellos actos, dice:

"Puesta de relieve la substantividad de la Administración del Estado, el razonamiento de su posible constitución como *poder administrativo* es análogo al que se emplea para razonar la posible constitución como poder de la función legislativa o de la judicial. La naturaleza de todas las funciones es igual: su elevación a poder implica sólo el reconocimiento y consagración de las mismas, como emanaciones directas del *soberano y ejercidas* por órganos específicos en representación de éste. Ahora bien: la Administración, como función, hállase difundida por todo el organismo social; pero a la vez se concreta específicamente en instituciones que tienen su razón de ser en lo comple-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

jo del fin administrativo, en relación con la ley sociológica de la distribución del trabajo. Estas instituciones no siempre se revelan como genuinamente administrativas; pero tienden a revelarse y a determinar y definir lo que de administrativas tienen, hasta formar en lo posible un orden o sistema de órganos de la Administración, dando así vida a la condición indispensable para la constitución de un *poder del Estado*"...

Es de la naturaleza de aquellos actos a que nos referíamos antes de donde se induce la substantividad de un poder administrativo, y es la noción de éste, manifestada por la fuerza que se deriva de su propia existencia, la que ha empujado a la creación de ciertos organismos, los cuales no se ha creído deber sujetar a una norma de subordinación ni siquiera de ascendiente o influencia, por considerársela impropia de la libertad con que deben moverse para ser eficaces y para merecer la confianza de la sociedad.

Actos administrativos. Clasificación. —No están contestes los tratadistas en lo que respecta a la naturaleza y el número de los actos administrativos. Stein [1] los agrupa así: 1. los asuntos internacionales; 2. el ejército; 3. la hacienda; 4. la administración de justicia; 5. la administración interior –administración de la vida personal, económica y social. Meyer [2] los diversifica así: 1. administración de los negocios extranjeros, o sea, ordenación de las relaciones del Estado con los demás; 2. administración de los negocios, o sea, promoción de los intereses sociales, mediante la acción tutelar; 3. administración de justicia, o sea organización y nombramiento de tribunales y proveimiento de medios para cuidar del ejercicio de sus funciones; 4. administración del ejército; 5. administración financiera.

El ilustre economista italiano Boccardo, considera divididos en cuatro grupos los actos administrativos: a) protec-

(1) Citado por Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, pág. 60.

(2) *La Administración y la Organización Administrativa* (monografías), pág. 53 (edición española), Madrid.

ción a personas y cosas contra violencias; b) protección de la propiedad nacional y comunal; c) cultura y educación moral; d) beneficencia pública; e) distribución y recaudación de los impuestos.

Pero si hay divergencia en cuanto a la clasificación de los actos administrativos no la hay (ni siquiera por parte de los que consideran la Administración como una rama del Poder Ejecutivo) en cuanto a que la misión de ella es la de promover por medio de funcionarios técnicos el desarrollo de los intereses generales y en particular la de proveer a todo lo que concierne al régimen económico del Estado; a las relaciones del individuo con el Estado; al progreso cultural, individual y colectivo; al fomento de las riquezas naturales, al suministro de los medios de instrumentos con que la actividad del Estado se debe manifestar y debe hacerse efectiva y eficaz; y en general al proveimiento de los fines del Estado, tanto en el orden interno como en el de las relaciones con los otros Estados.

Dentro de esta apreciación de los actos administrativos podrían citarse de modo particular muchos, que, siendo una manifestación de la actividad del Estado, en cuanto al cumplimiento de sus fines peculiares, figuran ahora en el rol de los servicios legislativos, ejecutivos o judiciales. Así por ejemplo, la formación de los presupuestos, la designación del personal en los servicios públicos, los servicios mineros, forestales y en general relativos a la explotación o el aprovechamiento de la tierra; la educación pública, higiene y beneficencia públicas; el registro civil de las personas; el registro de la propiedad; y todo cuanto se refiere al régimen de ésta; las comunicaciones internas y exteriores....

La Administración según Ahrens.—Ningún campo es más extenso, ni ninguna labor tan trascendente en la esfera del gobierno como los de la Administración Nacional. Por eso Ahrens la considera como la aplicación del Derecho

a todos los órdenes de vida y de cultura que por su índole se encuentran dentro de la acción tutelar del Estado, y la caracteriza diciendo que ella no espera que los casos se presenten para reglarlos, sino que, partiendo de lo que en un orden de bien debe hacerse, los atiende y resuelve con la mira del interés general.

Antecedentes históricos.—Ya en Esparta, en los tiempos de Licurgo, hubo los "éforos", que significaba en griego ADMINISTRADORES, los cuales constituían un cuerpo de cinco miembros a quienes se consideraba "los señores de los reyes". "Podían (v. "El Estado" por Woodrow Wilson, pág. 89, 2ª ed. española, Madrid, 1922) intervenir en los asuntos de todos los departamentos administrativos, y con amplios poderes para investigar y castigar; la superior tutela de la disciplina pública, y, por consiguiente de la vida privada de los individuos, la tenían en su calidad de funcionarios especialmente encargados de la política; presidían el Consejo y la Asamblea; podían convocar una u otra, según les parecía, y someterles los asuntos que querían. Eran también los TESOREROS DEL ESTADO".

Reconocimiento necesario de un poder adminstrativo. Es –como apuntamos arriba– la noción que se vuelve a imponer por la propia virtualidad del Derecho de que los actos que corresponden a la Administración no deben ser confundidos con los de los demás poderes o funciones, la que ha conducido y conduce cada día al establecimiento de órganos autónomos que no podrían, por otra parte, sino llevar una vida precaria, desmedrada, si tuvieran una sujeción de que pendieran sus actos. Es esa misma noción la que fuerza a encomendar a funcionarios técnicos el cumplimiento de estos actos, considerando que, para ser eficaces, deben ser libres, como les llama Fischbach (obra citada). Es, finalmente, esa noción la que, dado el avance cada día más creciente de las nuevas ideas en orden a la administración de los Estados, no tardará en llegar a cristalizar en el reconocimiento necesario de la existencia de un poder administra-

tivo, que, dentro de la compenetración que debe existir entre los diferentes poderes del gobierno, tendrá con los tiempos sus órganos propios y separados de los órganos de los otros [3].

(3) "El derecho administrativo americano ha añadido a la famosa trinidad de Montesquieu un cuarto poder: el poder administrativo, que es independiente casi en absoluto del jefe ejecutivo, y que, por lo que se refiere a la administración central, se asigna a funcionarios, no sólo independientes del gobernador, sino también unos de otros". Goodnow, *Derecho Administrativo Comparado*. Edic. española, T. I, pág. 144.

AGN

CAPITULO II

La Administración en la República Dominicana

Organos de la Administración.—La Administración en la República Dominicana está encomendada de un modo especial al Poder Ejecutivo. Participa de ella el Congreso, como centro regulador y fiscalizador de aquel poder. La comparten, en cuanto a determinadas operaciones, diferentes organismos, entre los cuales nos limitamos a señalar por ahora el Tribunal Superior Administrativo, la Cámara de Cuentas, las Juntas Electorales, el Consejo Nacional de Educación, el Banco Central de la República, las agencias del Tesoro Público, los Tribunales de Tierras, los Consejos de Aduanas y otros, de menor importancia, que la ley ha ido creando para satisfacer necesidades de la Administración o para el ejercicio de la acción tutelar de ésta, tales como la Comisión de Aeronáutica Civil y Comercial, la Comisión de Control de Vehículos del Estado, el Instituto del Café, el Instituto del Azúcar y las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Agricultura.

Doble acción del Poder Ejecutivo.—Como hemos visto antes, el Poder Ejecutivo, según se halla organizado, tiene una doble acción: la propiamente ejecutiva, llamada "gubernamental" por los franceses, y la administrativa. "Al-

go difícil es –dice Goodnow [1] (refiriéndose a la organización norte-americana del Departamento Ejecutivo, en que se ha inspirado la nuestra) distinguir estas dos funciones; pero la distinción existe y puede ser reconocida". El mismo autor, reproduciendo a Aucoc, dice igualmente, al describir el cometido de la acción administrativa atribuída al Poder Ejecutivo: "Está encargado de proveer aquellas necesidades colectivas de los ciudadanos que no puede satisfacer convenientemente la iniciativa de los individuos o de las asociaciones de individuos; debe reunir los recursos necesarios, en hombres y dinero, para la conservación y desarrollo de la vida social, debe realizar actos de gestión para la marcha de los varios servicios públicos (por ejemplo la ejecución de las obras públicas); debe adoptar medidas de inspección y de previsión para conservar la propiedad destinada al uso público; debe mantener el orden y fomentar la prosperidad".

"El acto de gobierno (ejecutivo) –dice Posada, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1897, T. I., pág. 221– se caracteriza por su finalidad: es de gobierno el acto del poder encaminado a la dirección política del Estado; es el acto que corresponde a la función social del imperio jurídico, a la práctica ejecución de las leyes, a la condensación de la opinión pública, al sostenimiento positivo, y por reacción coactiva, del orden del derecho. El acto administrativo se caracteriza también por su fin: ha de enderezarse a promover, conservar y perfeccionar las instituciones del Estado".

Operaciones administrativas del Poder Ejecutico.— Dentro de la organización dominicana, de acuerdo con las distinciones establecidas, las operaciones administrativas atribuídas al Poder Ejecutivo son:

a) las que se derivan en general de su condición de director y custodio de la Administración Pública, por cuya

(1) *Derecho Administrativo Comparado* (ed. española), T. I, pág. 54.

virtud le corresponde expresar la voluntad del Estado en la parte no formulada o reglada por el Poder Legislativo;

b) las relativas a la aplicación de las rentas nacionales, por medio de la elaboración de la ley de gastos públicos, o de leyes especiales;

c) las relativas asimismo a la buena recaudación y fiel inversión de esas rentas, y en general al régimen económico de la República;

d) la designación de los funcionarios y empleados nacionales y la ordenación del mecanismo dentro del cual éstos deben moverse;

e) la contratación de servicios u obras para el Estado, por su autoridad, tratándose de contratos de simple administración, esto es: cuando no contengan disposiciones relativas a la afectación de rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles o al levantamiento de empréstitos, casos estos tres en los cuales se necesita la aprobación del Congreso;

f) la dirección de las organizaciones armadas;

g) la conducción de las relaciones con el exterior;

h) la declaración de guerra, previo decreto del Congreso, y el ajuste de la paz, *sub spe rati;*

i) la expedición de patentes marítimas;

j) la dirección y fiscalización de los regímenes de la propiedad, incluyendo la propiedad intelectual;

k) el régimen de la expropiación por causa de utilidad pública.

Normas del Poder Ejecutivo y del Legislativo. —En el ejercicio de estas atribuciones el Poder Ejecutivo debe tener por norma de sus actos la Constitución y las leyes. En ese particular se diferencia del Legislativo en que la norma de éste es únicamente la Constitución. De este principio se deriva una consecuencia muy importante: que mientras los

actos del Congreso pueden atacarse por motivos de inconstitucionalidad, los del Poder Ejecutivo lo pueden ser por éstos y por los de ilegalidad.

Decretos, reglamentos, instrucciones, órdenes. —Los actos del Poder Ejecutivo se denominan, según el caso, reglamentos, decretos, instrucciones u órdenes.

El reglamento es una medida de carácter general por medio de la cual se dictan normas para el público y para los agentes de la Administración en la ejecución y observancia de una ley. Es de por sí una ley, desde el punto de vista material, aunque desde el punto de vista formal no lo es. (Duguit, Traité de Droit Constitutionel, 3ª ed. T. II., pág. 209). Por ejemplo: el reglamento para el uso de los sistemas de aguas, etc. El decreto es una medida de carácter particular dictada para la ejecución de una ley. Ejemplo: una ley vota una suma para la construcción de caminos y el Ejecutivo dicta un decreto que determina cuáles deberán serlo. Las instrucciones son normas trazadas a los funcionarios de la Administración para la conducción de sus actos. Por la particularidad de su alcance, no tienen carácter de ley ni los decretos ni las instrucciones.

Alcance de la norma expresada. —Cuando se dice que la norma del Poder Ejecutivo es la Constitución y las leyes no se quiere expresar que, a falta de leyes, no pueda aquél proveer a las necesidades del Estado. Significa solamente que sus actos no pueden ser contrarios a las leyes. "Aun en los Estados Unidos –dice Goodnow, ob. cit. T. I., pág. 36– donde la facultad de los cuerpos legisladores de regular la acción de la Administración se ha llevado tan lejos, se estima que hay una esfera en que la Administración puede moverse sin esperar que venga a autorizarla una ley". (Aquí la Administración significa el Poder Ejecutivo).

En el caso de los Estados Unidos contra Mc Daniel, la Corte Suprema, haciendo suya la opinión del magistrado

Mc Lean, dijo: "El jefe de un departamento necesita proceder a menudo discrecionalmente en la distribución de los asuntos y responsabilidades. La ley limita el ejercicio de sus atribuciones; pero eso no significa que necesite una ley para cada cosa que hace. Ningún gobierno podría ser administrado con sujeción a tales principios. Empeñarse en regular, mediante leyes, los menores movimientos de cada parte del complicado mecanismo del gobierno, revelaría la más imperdonable ignorancia en la materia".

Cuando el Poder Ejecutivo obra en uso de esa autoridad institucional sus disposiciones se denominan "órdenes". En estos casos su única limitación es la Constitución.

Participación del Congreso en la Administración.—Según hemos dicho antes, el Congreso participa en la Administración como centro regulador y fiscalizador del Poder Ejecutivo. En esa virtud su función es esencialmente administrativa en la formación del presupuesto y la ley de gastos públicos; en las relativas a la determinación de lo conveniente para la conservación, fructificación y enajenación de los bienes nacionales; en su necesaria intervención para la adopción de tratados internacionales, para la contratación de empréstitos, la organización de las fuerzas armadas. Lo es de una manera particularísima en su atribución de examinar y apreciar los actos del Poder Ejecutivo y en su derecho de interpelar a los Secretarios de Estado.

Nos ocuparemos en seguida de los departamentos administrativos. En cuanto a los demás órganos que comparten la Administración y de los cuales hemos mencionado arriba algunos, ya tendremos oportunidad de referirnos a ellos al examinar su cometido dentro de la actividad para la cual fueron creados.

AGN

CAPITULO III

Ramas de la Administración

En todas las naciones, sea que la Administración se halle encomendada a la más alta autoridad ejecutiva, sea que ésta tenga a su cargo simplemente la jefatura política del gobierno, hay funcionarios que atienden a los pormenores de la Administración. Considérase a éstos como los órganos de la autoridad ejecutiva. Además, son casi siempre jefes de departamentos administrativos particulares, cuyos asuntos deben dirigir.

DIFERENTES RAMAS.—En todos los países hay cinco ramas de Administración bien desenvueltas (Goodnow, ob. cit. T. I, pág. 136) a saber: asuntos extranjeros, militares, judiciales, financieros e interiores. Todas las materias a que debe atender la Administración quedan comprendidas en esas cinco ramas, y se ha llegado a ver claramente que el mejor arreglo de los asuntos administrativos es colocar otras tantas autoridades al frente de los mismos, y, cuando la experiencia ha demostrado la necesidad de mayor especialización, segregar de uno de esos cinco departamentos alguna o algunas materias particulares, a fin de constituir un departamento separado para su gestión. Vemos también que el ramo de obras públicas se confía frecuentemente a un departamento separado. Asimismo la

cuestión de la educación llega a ser amenudo tan importante, que exige una autoridad separada para atenderla. Lo mismo pasa con la agricultura y el comercio. En todos estos casos se notará que el principio de la distribución de los asuntos administrativos entre los departamentos es la división del trabajo, según su naturaleza.

Además de estas ramas administrativas a que se refiere el tratadista citado nosotros tenemos la de sanidad, cuya importancia es incuestionable.

LA ORGANIZACION EN LA REPUBLICA DOMINICANA.—Hemos tenido y actualmente tenemos, unas veces atribuídas respectivamente a un departamento y otras agrupadas en dos o más, estas ramas: interior y policía (que podía ser solamente interior), relaciones exteriores, hacienda, justicia, obras públicas, guerra y marina, educación pública, sanidad (incluyendo beneficencia), agricultura e inmigración. Desde el año de 1926 funciona también un departamento de índole esencialmente política, que se denomina Secretaría de Estado de la Presidencia. También existen la rama del Trabajo y la de Previsión Social, agrupadas con otra u otras de un departamento, y cuyo objeto es el estudio y adopción de medidas que tiendan al bienestar y mejoramiento de los obreros, las clases trabajadoras, así como la de Economía Nacional, cuyo encargo se explica con su propia denominación.

Los jefes de departamentos son denominados Secretarios de Estado. La Constitución dominicana les ha llamado unas veces ministros, o ministros secretarios de estado y del despacho o secretarios de estado solamente. La Constitución de San Cristóbal (6 de noviembre de 1844), les llamó "ministros secretarios de estado y del despacho". Estas denominaciones no responden a la misma idea. Originalmente se llamó "secretarios de estado" o "secretarios del despacho" a los directores de oficinas que se hallaban en contacto inmediato con el monarca. Fué Francia la primera que lo hizo. Más tarde, en el siglo XVII, se les llamó

"ministros". En España se les estuvo diciendo "secretarios del despacho", primero, y "secretarios de estado y del despacho", después, hasta el 1832 en que se les empezó a designar con el nombre de ministros. Generalmente se entiende que secretario de estado o de despacho, o sencillamente secretario, expresa la idea de jefe de departamento responsable ante la superior autoridad ejecutiva, mientras ministro significa un jefe de departamento o rama de la Administración responsable ante el Parlamento. En Inglaterra, por ejemplo, hay ministros y hay secretarios de estado, que se diferencian por esa condición.

ATRIBUCIONES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO.—A pesar de la subordinación general de los jefes de los departamentos administrativos al Presidente de la República, tienen funciones que desempeñan con independencia.

Potestad reglamentaria.—Ellos reglamentan las materias administrativas de sus respectivos departamentos cuando una ley les confiere esa facultad. Estos reglamentos valen tanto como una ley. Lo que se necesita es que la autorización emane del Congreso. Se presume que son obra del Presidente de la República.

No se deben confundir estos reglamentos con los que el Presidente puede dictar en general para la mejor ejecución de las leyes. Aquí se trata de la organización de servicios administrativos.

Disposiciones especiales.—Ellos ejecutan actos especiales en cumplimiento de funciones que les están encomendadas de modo privativo. Así, por ejemplo, el de lo interior y policía en cuanto al porte de armas por particulares; el del tesoro, antes llamado de hacienda, en cuanto a la dirección del tesoro público; el de sanidad en cuanto a la dirección de los hospitales y clínicas del Estado y supervisión de clínicas particulares; el de agricultura en cuanto a expediciones de permisos de aguas. En éstos, como en muchos otros casos que se podrían señalar, los Secretarios de

Estado actúan por propio movimiento y su decisión es privativa, esto es, que no necesita la conformidad del Presidente de la República.

Recursos.—Se puede recurrir contra los actos departamentales ante los tribunales. La competencia judicial para conocer de la legalidad de estos actos, se limita a determinar si son válidos o nulos, sin decidir sobre el fondo del derecho, si éste se halla reservado a la autoridad administrativa.

Responsabilidad.—Los Secretarios de Estado se hallan sujetos a la misma responsabilidad que el Presidente de la República por los actos de éste en que participen y a la que se deriva del ejercicio de sus atribuciones privativas. Esta responsabilidad estuvo formalmente provista en la Constitución hasta la reforma de 1908. A partir de esa época ningún texto constitucional hace referencia especial de ella; pero no por eso existe menos, de acuerdo con los principios fundamentales del Derecho y con la regla general acerca de la responsabilidad subjetiva consagrada en el artículo 2 de la Constitución.

CAPITULO IV

De los servicios público en general

La actividad del Estado se manifiesta por medio de los servicios públicos. Estos constituyen la piedra angular del Derecho Administrativo [1].

Qué son servicios públicos.—Se conocen bajo esa denominación los procedimientos empleados por la Administración para la satisfacción de las necesidades de interés general.

Naturaleza y número de los servicios públicos.—Su naturaleza y número son tan diversos y variados como es múltiple y extensa la actividad que debe desarrollar el Estado. A medida, dice Duguit, que la civilización avanza las actividades susceptibles de servir de soporte a servicios públicos aumentan y el número de éstos crece [2].

Hay tres actividades –dice el mismo autor– cuyo cumplimiento se ha pedido en todo tiempo a los gobernantes: la defensa de la colectividad y del territorio contra el ene-

---

(1) Jéze, *Les principes généraux du Droit Administratif*, 10ª ed., Préface.

(2) Duguit, *Les transformations du Droit Publique*, 1913, pág. 47.

migo del exterior, el mantenimiento de la seguridad, del orden y de la tranquilidad en el territorio y en el interior de la colectividad, elementos constitutivos de tres servicios públicos originarios: la guerra, la policía y la justicia. Nadie se conforma hoy con sólo estos servicios. La conciencia moderna quiere más. En el orden intelectual y moral, por ejemplo, no admite que el Estado no intervenga en el servicio de enseñanza; en el orden material reclama que el Estado organice servicios de asistencia.

De ahí que muchas actividades respecto de las cuales cuando prevalecían las ideas individualistas, se conceptuaban ajenas a las del Estado, hoy se tengan como propias de éste, no sólo en cuanto se refiere a la colectividad nacional, sino también a la colectividad universal en las relaciones de unos con otros Estados. La propiedad de los inventos y de las marcas comerciales, por ejemplo.

Clasificación.—Los servicios públicos se pueden clasificar como esenciales, necesarios y útiles. A la primera clase pertenece el de policía en cuanto se refiere a la defensa de la colectividad y del territorio contra las agresiones de fuera y la seguridad de las instituciones y mantenimiento del orden en el territorio nacional. A la segunda todos aquellos que responden a una exigencia social de cooperación por medio de una acción centralizadora. Tales así, los servicios denominados también de policía; como policía de sanidad pública y privada, policía de aguas, policía de inmigración, policía de frutos y otros. A la tercera aquellos que, pudiendo ser operados por particulares, se sustraen del dominio de éstos para hacer más eficaces sus efectos mediante un método de coordinación administrativa, o que son operados por la Administración u organismos autónomos sin prohibición para los particulares de operarlos análogamente, tales como el correo en la primera categoría, y el de hospitales en la segunda.

ORGANOS ADMINISTRATIVOS.—Para la conducción de los servicios públicos funcionan multitud de órganos

cuya naturaleza varía, según que se muevan por impulso superior o por propia deliberación.

Organos subordinados.—Hay órganos subordinados al Poder Ejecutivo, que forman la mayoría de los instrumentos de que éste se sirve para el cumplimiento de los actos administrativos que la Constitución y las leyes le atribuyen. Entre esos órganos se pueden citar los de los servicios de policía (incluyendo las organizaciones militares) obras públicas, agricultura y otros. Puede decirse, en términos generales, que estos órganos funcionan en todo cuanto se relaciona con la rutina de la Administración.

Organos autónomos.—Hay, asimismo, órganos autónomos, que son aquellos a los cuales se les encomiendan operaciones especiales de la actividad administrativa y que se mueven en ciertas esferas libremente por virtud de la ley. Se dice entonces que están revestidos de personalidad moral.

Nuestros Códigos Civil y de Procedimiento Civil, copias de los franceses, se refieren a estos órganos (Arts. 910, 937, 2045, 2121 y otros, Código Civil; 69-3º, 83 reformado y otros, Código de Procedimiento Civil).

El artículo 69-3º del Código de Procedimiento Civil dispone que los emplazamientos a las "oficinas administrativas" se notificarán en sus despachos. Podría inducirse de aquí que las oficinas administrativas, al menos en cuanto son partes demandadas en una litis, son organismos autónomos; pero no es así. En primer lugar se trata de una incorrecta traducción del mismo artículo del código francés, el cual, en vez de aquellas expresiones, emplea la de "administraciones"; en segundo, cuando nos atuviéramos al original francés, nos encontraríamos con que no existen dentro de nuestra legislación administrativa aquellas "administraciones" que sus autores en Francia tuvieron en cuenta y que son la de aduanas, la de correos, la de bosques, la de contribuciones y otras, a cada una de las cuales ha

impreso la ley una organización especial, que abarca desde la designación de sus directores y representantes hasta las responsabilidades en que pueden incurrir, y tienen atribuciones definidas y, sobre todo, *poder propio de decisión*. La Suprema Corte de Justicia, a quien fué sometida esta cuestión con motivo de un emplazamiento notificado a la oficina de Obras Públicas, negó a ésta, con razón a nuestro juicio, su inclusión en aquel canon legal; pero dijo en sentencia del 12 de septiembre de 1927 que "las oficinas administrativas a que se refiere el expresado artículo del Código de Procedimiento Civil no pueden ser otras que las oficinas públicas que tienen a su cargo operaciones de la Administración pública", con lo cual la dejó sin resolver, si no la complicó más, puesto que, a pesar de lo que ella asienta, hay oficinas que operan en diversos ramos de la Administración y sin embargo, ateniéndose a la mente del legislador de origen, no están comprendidas en el Art. 69-3º del Código de Procedimiento Civil, porque carecen de poder propio de decisión. (V. Pand. Fr. Ponts et Chaussees. No. 5), [3].

Establecimientos públicos.—A la categoría de los órganos autónomos pertenecen, como hemos visto, los llamados establecimiento públicos, que Aucoc (Conferences de Droit Administratif, 3ª ed., T. I., pág. 351) define como "personas civiles que tienen una existencia distinta y recursos propios, creadas para la gestión de un servicio público" y respecto de las cuales el "poder central, provincial o municipal (Mayer, Droit administratif, II, pág. 601) desglosa una parte de sus atribuciones y se las confiere". En Francia, los servicios para los cuales se instituyen estos establecimientos públicos son los relativos al culto (fábricas parroquiales, curatos, obispados, seminarios); los de beneficencia (hospitales, hospicios, manicomios públicos); los de instrucción pública del Estado y de las comunes (liceos y colegios, facultades y escuelas de enseñanza superior); de interés general (cajas de depósitos y consignaciones, cajas de inválidos de la marina y de la vejez); el

(3) Véase *Boletín Judicial de la Suprema Corte*, No. 206. Repertorio Alfabético de la Jurisprudencia Dominicana, pág. 202. Ml. Ub. Gómez hijo.

Instituto de Francia y sus academias, las cámaras consultivas de agricultura y las de comercio.

Establecimientos de utilidad pública.—No se deben confundir con los establecimientos públicos los "establecimientos de utilidad pública", que son, dice Aucoc, ob. cit., "establecimientos privados fundados por sociedades particulares, pero a los cuales ha parecido conveniente conferir el beneficio de la existencia civil a causa del interés y de la utilidad que pueden representar". En Francia pertenecen a esta categoría los llamados monte-píos, las asociaciones sindicales, cajas de ahorro, sociedades de previsión y socorros mútuos, establecimientos libres para la enseñanza superior, y otros.

El papel que desempeñan los órganos autónomos en el funcionamiento de la Administración es muy importante. Todo el mecanismo del gobierno se halla basado en el conocimiento de las ventajas de la división de ocupaciones; pero de una manera particular lo está en el caso de estos órganos, porque, siendo los servicios que tienen a su cargo de carácter técnico, su libertad de movimientos los sitúa fuera de los intereses políticos de los partidos, y esa posición caracteriza su colaboración en el funcionamiento de la maquinaria administrativa por una mayor estabilidad, responsabilidad y eficacia, consecuencia inmediata de su desligamiento de las circunstancias mudables y de ordinario perturbadoras de la política y de su ajustamiento a las normas científicas a que deben estar sometidos.

Los órganos autónomos dominicanos.—Actualmente tienen ese carácter entre nosotros el Tesoro Público y el Consejo de Educación, la Universidad, el Banco Central de la República, el Banco de Reservas, el de Crédito Agrícola e Industrial y otros organismos.

Organos desaparecidos.—En los tiempos coloniales hubo las "manos-muertas" (llamadas así porque no podían

enajenar sus bienes inmuebles) ; pero desde fines del siglo XVIII, cuando a consecuencia del Tratado de Basilea pasó toda la isla al poder de Francia, desaparecieron. Habíalas particulares y sociales-colectivas. Las primeras consistían en los mayorazgos y vinculaciones; las segundas en los monasterios, conventos, comunidades religiosas, casas de beneficencia, cofradías y hermandades. Los mayorazgos y vinculaciones fueron abolidos para siempre por la primera reforma de la Constitución dominicana de 1854. Las manosmuertas sociales-colectivas fueron substituídas más tarde, en las actividades benéficas, por asociaciones particulares, sin naturaleza definida, las cuales a su vez fueron absorbidas por el Poder Ejecutivo, durante el período de la ocupación americana.

Controversia acerca de los órganos autónomos.—La personalidad moral que se atribuye a ciertos servicios al dotarlos de autonomía, provoca en el campo del Derecho Administrativo la misma controversia que en otras ramas de la ciencia jurídica el conferimiento de aquella personalidad a las entidades colectivas. "El examen de esta cuestión interesa por varios motivos, dice Hauriou [4]. Si la personalidad moral de las administraciones públicas es natural y no ficticia, de una parte la capacidad jurídica que se les reconoce podrá ser más extendida; de otra parte, servirá de fundamento natural a responsabilidades jurídicas".

Los tres sistemas.—A ese respecto, pues, diremos que todavía están en pugna tres sistemas: el romanista, el realista, y el de la propiedad colectiva. El primero, sostenido por Savigny y Yhering, se funda en que las personas morales son seres ficticios, mera creación de la ley; el segundo, sostenido por Gierke y Besseler, las conceptúa como una realidad dentro de la cual la compenetración de varias (o de muchas) voluntades *da nacimiento* a una voluntad, a un ser, que se desarrolla, crece y puede multiplicarse co-

(4) *Précis de Droit Administratif*, 11ª ed., pág. 286.

AGN
República Dominicana
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

mo cualquier ser vivo y que se distingue, individualizándose, de las demás voluntades concurrentes. Ambas doctrinas ven en cada colectividad revestida de la personalidad moral un número de personas igual a la suma de sus individuos y de la corporación que éstos forman. En una colectividad formada por cien personas, dicen, hay ciento una. La diferencia entre esas dos doctrinas estriba en que para la romanista hay cien personas naturales y una ficticia, mientras para la realista hay ciento una personas naturales; o en otras palabras: la primera ve en las personas morales una "ficción de la ley", y la segunda seres naturales, una "realidad concreta". Para la doctrina romanista la personalidad no es adquirida por las colectividades sino cuando un acto de la autoridad pública se la confiere; para la realista esa personalidad no es una concesión de la autoridad, sino el fruto natural del solo agrupamiento de personas para poner en común un patrimonio individual. La intervención de la autoridad pública, dicen los realistas, será más o menos arbitraria, según como se halle dispuesta a reconocer como seres naturales esas colectividades. Refiriéndose a este concepto, según lo preconizan sus patrocinadores, dicen Baudry Laccantinerie y Houques-Fourcade (Traité Théorique et Pratique de Droit Civil, 3ª ed., Des Personnes, T. I., pág. 344): "Si la personalidad de ciertos agrupamientos fuera una ficción, sería en todo caso una ficción necesaria, en el sentido de que no depende del derecho, desde que está un poco desarrollado, admitirla o no admitirla; primera prueba de que esta personalidad es un hecho natural, más bien que una pura invención legislativa. Además, si las personas jurídicas no fueran justamente, por naturaleza, susceptibles de ser sujetos de derechos y obligaciones, no lo podrían ser tampoco en virtud de la autoridad de la ley, que carecería de fuerza para hacer de ellas organismos propios para la vida jurídica. La verdad es que ella, al personificarlas, lo que hace es reconocer sus aptitudes naturales para la existencia". El tercer sistema (de la "propiedad colectiva") sustentado por Planiol, (Traité elementaire de Droit Civil, 7ª ed., T. I., pág. 946 y sgts.)

considera la idea de la personalidad ficticia como una concepción simple, además de perjudicial, que no quiere ver cómo ha persistido hasta nuestros días la propiedad colectiva al lado de la propiedad individual. Bajo el nombre de personas civiles lo que hay son "bienes colectivos" en estado de masas distintas poseídas por grupos de hombres más o menos numerosos y sustraídos al régimen de la propiedad individual. Berthélemy (Traité elementaire de Droit Administratif, 11ª ed., pág. 35) aunque admitiendo la idea de la ficción, explica el sistema diciendo: "Podemos ser propietarios de un campo o de un ganado de tres maneras: individualmente, es decir, cada uno por un número determinado de bestias; indivisamente, es decir, cada uno por una cuota parte del campo o del ganado; COLECTIVAMENTE, es decir, todos nosotros, CONSIDERADOS COMO UNO SOLO. En este último caso se podrá decir que nosotros cinco no formamos más que un sujeto de derechos; y para la facilidad de la explicación se podrá decir también que este sujeto es semejante a una persona cuyo representante será aquel de nosotros que nosotros designemos; pero esta persona, lejos de ser distinta a nosotros cinco, no es otra cosa que nosotros cinco, tomados en conjunto". "Cuando yo digo que el Estado es una persona moral lo que quiero expresar es ésto: los franceses son COLECTIVAMENTE propietarios de bienes y titulares de derechos; ellos tienen, perteneciente a todos, un patrimonio COLECTIVO que no está a la disposición de cada uno de ellos más que lo que los bienes de una sociedad de comercio pertenecen a cada asociado individualmente".

El sistema preferible y por qué.—Diremos ahora que, en nuestra opinión, la personalidad moral es tan sólo una ficción de la ley, trátese de cualquiera que sea el agrupamiento. No comprendemos, por otra parte, cómo se podría aplicar el sistema realista a un organismo administrativo o a un servicio público revestidos de esa personalidad. Ahí no hay agrupamiento de individuos respecto del cual se pueda hacer la distinción arriba anotada, sino una actividad

del Estado; en todo caso un agrupamiento de intereses, puesto al cuidado y diligencia de ciertas personas. Lo que sucede con el Tesoro Público, por ejemplo. Tampoco entendemos cómo se podría ver una propiedad colectiva en los servicios: el servicio aduanero, el Consejo de Educación, un hospicio provisto de personalidad, por no citar más. Se dirá que la colectividad será la nación, una común; pero ya entonces no sería esa persona moral el titular de la propiedad colectiva.

La ciencia jurídica contemporánea ve en la institución de las personas morales, particularmente en lo que respecta al Derecho Público, un esfuerzo de otro tiempo de la imaginación de los juristas mediante el cual se creía encontrar en los agrupamientos de individuos o de intereses un sujeto provisto de voluntad consciente y libre, y, en esa condición, titular de derechos y obligaciones. "Ellos pretenden –dice Jéze, refiriéndose a sus sostenedores–[5] que esta ficción tiene ventajas. Por mi parte yo no he visto jamás sino inconvenientes; me parece mucho más simple exponer los hechos tales como son, sin recurrir a las ficciones. Además, una ficción es, según se la define, una cosa que no existe realmente. El Derecho es una ciencia de hechos y no una colección de sueños e imágenes. Es necesario dejar las ficciones y las imágenes a los poetas. El jurista no tiene nada que aprovechar de ellas. Esto complica inútilmente las cosas".

Los hechos, en efecto, desmienten que en las llamadas personas morales haya un ser de aquella calidad. Varias o muchas personas se agrupan, o agrupan sus intereses. Por la misma razón de que esos agrupamientos no dan nacimiento a una voluntad y a una conciencia colectiva, PORQUE ESO NO ES VERDAD, y siendo necesario por otra parte para los intereses que se han agrupado una administración provista de unidad que se preocupe de su conservación y auge, la ley ha trazado reglas por virtud de las

(5) Ob. cit. Pág. 17.

cuales se provea, a esos agrupamientos, de *órganos*, verdaderas personas, que obran por la colectividad, asumiendo su representación y que son en REALIDAD quienes se hallan provistas de voluntad consciente, que ponen al servicio de los intereses agrupados. A veces el órgano se confundirá con el mismo agrupamiento, como sucede con ciertas sociedades en nombre colectivo en que todos los asociados son gerentes y se necesita unanimidad en los actos de gestión. En la mayor parte de los casos ellos obrarán en nombre de la colectividad, la cual se compone de varias voluntades individuales, sin que razonablemente se pueda ver en la suma o en la mayoría de éstas una sola voluntad consciente y libre.

Inconsistencia de la teoría de las personas morales.— La inconsistencia de la teoría de las personas morales se pone de manifiesto a cada instante y es motivo de embarazos así en la formación de las leyes como en la administración de la justicia, cuando de la ficción que las erige se quieren deducir consecuencias considerándolas como "seres" o "sujetos" provistos de una voluntad consciente y libre. Es en el campo del Derecho Penal en donde mayormente se revela lo falso de la teoría. A la hora de buscar un sujeto culpable no se encuentra, justamente porque "para ser pasible de pena se necesita la capacidad de querer; y las personas morales son extrañas al dominio de la voluntad" [6]. Esto en el campo de las personas morales de derecho privado; que en el de las personas morales administrativas las dificultades son mayores en ciertos respectos, particularmente en el caso de los establecimientos o fundaciones, en que sólo existe un interés colectivo, de manera permanente. En aquéllas hay un agrupamiento de individuos e intereses, es decir, una suma de voluntades y un patrimonio colectivo; en éstas únicamente una materialización de intereses, es decir, un patrimonio administrativo.

---

(6) Garraud, *Traité Théorique et Pratique de Droit Penal francais*, 3ª ed., T. I, pág. 538.

Situando en cambio la cuestión en el terreno de los hechos se ve que, sin recurrir al artificio de fingir una persona, se pueden organizar agrupamientos de individuos o de intereses, y que, para alcanzar ese objeto, basta TRAZAR REGLAS mediante las cuales un agrupamiento de individuos no se confunda con cada uno de los individuos que lo forman, o un patrimonio colectivo pueda distinguirse de uno privado.

La ley dominicana sobre asociaciones que no tengan por objeto un beneficio pecuniario, del 26 de julio de 1920, suministra a nuestro entender un argumento preciso en cuanto a que, sin necesidad de buscar en un agrupamiento un ser provisto de voluntad consciente y libre, es posible mediante un método objetivista, hacer efectiva cualquiera acción relacionada con intereses así agrupados. Esta ley, en efecto, atribuye la personalidad moral a los agrupamientos de individuos que se organicen de acuerdo con los términos de ella. Su artículo 11 dice, sin embargo: "Cualquiera asociación que carezca de personalidad jurídica y que, no obstante esto, ejecute actos que sólo son permitidos a las asociaciones incorporadas, puede ser demandada; pero no puede figurar como demandante. En el caso a que se hace referencia, la ejecución de la sentencia se hará sobre los muebles e inmuebles de la sociedad, y en caso de que no existan bienes sociales o de que éstos fueren insuficientes, sobre los bienes de las personas que figuren en el acto o en el contrato si este acto o contrato fué firmado después de la publicación de esta ley. Sin embargo, todos los procedimientos se harán usando el nombre social adoptado en el acto o contrato pero indicando cuáles personas figuran en él. Las notificaciones hechas a la persona que figure como presidente, director, jefe o administrador de la sociedad no incorporada, se considerarán hechas a los demás socios responsables siempre que alguno de dichos funcionarios figure en el acto o contrato con su designación oficial. En este caso el domicilio de la sociedad será el de cualquiera de los funcionarios designados. Fuera de este caso,

o cuando el domicilio de algunos funcionarios sea desconocido, el domicilio de la sociedad es el de cualquiera de los miembros de la directiva". ¿No demuestra ésto, que, sin necesidad de tener en cuenta el sujeto provisto de voluntad consciente que se considera atribuída por el conferimiento de la personalidad moral, se puede hacer efectiva *objetivamente* una responsabilidad?

Significación de la personalidad.—En resumen, nuestra opinión es la de que el conferimiento o reconocimiento de personalidad a un agrupamiento de personas o de intereses no puede significar y no significa otra cosa que un medio imaginado unas veces para distinguir un interés colectivo de uno particular, y otras para hacer más eficaz un servicio público, a la vez que para poder exigir a los gestores de éste mayor responsabilidad, mediante la concesión de cierta libertad de acción en sus movimientos, sin que la ficción de un sujeto titular de voluntad consciente colectiva sea necesaria para que sean alcanzados aquellos fines.

Diversas denominaciones.—Estas entidades han recibido diversas denominaciones. Se les han llamado personas artificiales, personas ficticias, personas místicas, personas morales, personas jurídicas, personas civiles, personas colectivas y órganos o cuerpos autónomos. Los romanos les llamaban, según los casos, *universitas, corpus, curia, collegium.*

Distinción.—Se les distingue, además, ya lo hemos visto, como personas públicas o administrativas y personas privadas o del Derecho Civil. "Las primeras tienen por objeto la gestión de los servicios públicos y, como tales, son órganos de la Administración central o local, general o especial. Son las diferentes ramas de la Administración general, representadas por el Estado, y sus circunscripciones territoriales, así como los establecimientos públicos propiamente dichos. Las segundas tienen por objeto la realización de las obras privadas, sean de interés colectivo o público,

sean de puro interés privado, y, en este último caso, aunque persigan un objeto lucrativo o simples ventajas personales" (7).

La denominación de cuerpos u órganos autónomos se ha reservado para las oficinas y los establecimientos que desempeñan funciones de administración por delegación del Estado. (Mayer, Droit Administratif, II, pág. 571). En la Constitución de la República Dominicana (Art. 49-5º) se les denomina "organismos autónomos".

(7) Laccantinerie & Fourcade, ob. cit., T. I, pág. 307.

CAPITULO V

De las funciones y los empleos públicos

Primer factor del servicio público. —En el establecimiento de todo servicio público lo primero a que ha de atenderse es la organización del personal que debe operarlo. Esta comprende necesariamente una atribución de obligaciones y derechos, distinción de servicios por razón de jerarquía y principalmente caracterización de operaciones desde el punto de vista de su especialidad como actos de administración del patrimonio nacional colectivo.

Cuestiones que suscita. —Aparte del interés que el estudio de esta organización representa para el Derecho Administrativo en cada caso de las actividades del Estado, existe uno muy marcado y que es objeto de preferente atención: el de la determinación de la condición a que se hallan sujetas las personas que prestan servicios al Estado. Aquí la palabra "servicio" se emplea en un sentido subjetivo, para significar el trabajo rendido por cada individuo en la suma de actividades de la Administración. Servidor público es, así, la expresión genérica que se usa para designar a quienes se hallan colocados en una posición de éstas.

El examen de la condición de los servicios públicos suscita esta cuestión: naturaleza jurídica del vínculo que

los liga al Estado; y consecuencialmente esta otra: derechos que se derivan o deben derivarse de su condición y responsabilidad a que se encuentran sometidos.

Distinción necesaria..—Salta a la vista que no todas las personas que se hallan al servicio del Estado se mueven dentro de una misma o igual esfera. Las hay investidas de atribuciones que se caracterizan por su singularidad dentro de la organización administrativa, en cuanto que, fuera de ésta, no podrían tener lugar; las hay que ocupan un puesto en la administración del patrimonio nacional con operaciones a su cargo que no se diferencian de las que ordinariamente se practican en la administración de un patrimonio privado.

Comunmente la gestión de los servicios públicos es denominada función pública. También se dice empleo público. En el vocabulario del Derecho Administrativo la "función" es un servicio que por su elevación e importancia, se diferencia de los otros, según veremos más adelante.

En el ejercicio de toda función pública se rinde un servicio al Estado. No todos los servicios que se prestan al Estado llevan envuelta, sin embargo, la idea de una función.

La función es, pues, la especie, en tanto que el servicio es el género.

De ahí que haya sido necesario establecer en el grupo de los servidores del Estado una distinción entre los que ejercen y los que no ejercen una función, llamándoseles respectivamente (es la denominación más universal) funcionarios y empleados públicos.

¿QUE ES UN FUNCIONARIO? ¿QUE ES UN EMPLEADO? *Diferentes opiniones.*—La materia ha sido muy debatida, no obstante la unanimidad con que se conviene en que hay notable diferencia entre unos y otros servicios.

Goodnow, norte-americano, Derecho Administrativo Comparado, T. II, págs. 1 y 2, dice: "Se entiende por fun-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

ción un derecho conferido o un deber impuesto por la ley a una o varias personas para contribuir a la ejecución de una ley. Funcionarios son las personas a quienes se ha conferido o impuesto una función". "El mero hecho de servir a las órdenes del gobierno y en materia de interés público no constituye una función. Puede ser un empleo. Así, una persona que no recibe credencial alguna, que no presta juramento, que no posee el cargo por el tiempo y en condiciones legales determinadas, que no cumple deberes ni ejerce facultades conferidas directamente por la ley, sino que se limita a prestar los servicios que le piden las personas que lo emplean, y sólo es responsable ante esas personas, no es un funcionario y no desempeña una función, aunque esté empleada por funcionarios públicos y se ocupe en cosas relacionadas con los servicios públicos".

Posada, español, Tratado de Derecho Administrativo T. I, pág. 303, inspirándose en Stengel, alemán, y Mechem, inglés, dice: "La idea del funcionario público abarca a cuantos ejercen una función del Estado. El carácter común es el ser representantes específicos del mismo. La tarea del funcionario es el desempeño de una función, lo que se resuelve en un sistema de *servicios;* la función es, pues, servicio del Estado; derecho o deber conferido a una o varias personas para hacer efectiva de una manera expresa la vida del Estado".

El mismo autor, en su apéndice a las monografías de J. Meyer sobre "La Administración y la Organización Administrativa" (nueva edición), Madrid, pág. 187, dice: "La naturaleza del Estado moderno, a la vez *representativo y técnico,* esto es, fundado en el principio de la participación en el Estado de todos los elementos individuales y sociales, como en oposición al criterio histórico, patrimonial y de privilegio, y en el principio de la especialidad de los servicios, la naturaleza del Estado moderno, digo, determina una primera diferenciación entre sus funcionarios, por virtud de la cual cabe distinguir entre funcionarios *representantes* y

funcionarios *empleados;* es decir, funcionarios para el ejercicio de las funciones políticas, en que ha de revelarse constantemente la opinión pública, y funcionarios técnicos, profesionales. Aquéllos dan vida a las grandes corporaciones del Estado oficial, en donde se condensan las corrientes de la opinión; éstos al organismo normal reglamentado".

Berthélemy, francés, Traité Elementaire de Droit Administratif, 11 ed., pág. 52, distinguiendo en los servicios públicos los "actos de gestión" de los "actos de autoridad" (nos referiremos a ésto al tratar de la responsabilidad del Estado) dice: "Es imposible encontrar un signo característico que permita definir exactamente la función pública: ésto proviene de la extrema variedad de las funciones y de las condiciones en que se ejercen. Limitémonos a tomar esta expresión en el sentido que todo el mundo le dá. Digamos que los funcionarios son, en general, los que, habiendo aceptado un nombramiento de la Administración para un puesto determinado, colaboran de una manera contínua en la gestión de la cosa pública". Este autor no hace referencia alguna a la distinción entre funcionarios y empleados; pero sí distingue los "funcionarios de gestión" de los "funcionarios de autoridad". Considera sin embargo, que "hay otras funciones que, constituyendo un lazo entre las personas morales administrativas y los que trabajan por su cuenta, son verdaderas locaciones de servicios, contratos de Derecho Civil". Por otra parte expresa: "Los oficios escapan a las reglas ordinarias de las funciones públicas". Para él, en resumen, hay dos clases de funcionarios: los de gestión, representantes jurídicos del Estado como persona moral, y los de autoridad, representantes del Estado como potencia pública; además, locadores de servicios y obreros.

Jurisprudencia francesa. —La Corte de Casación de Francia (v. Pandectes Francaises, Fonctionaire Public, No. 4) ha definido de dos modos distintos el "funcionario público". En una decisión del 20 de mayo de 1886 declaró que se denomina así al "ciudadano revestido, en cualquier gra-

do, de una porción de la potencia pública, o que, investido de un mandato público, sea por una elección regular, sea por una delegación del Poder Ejecutivo, tiene el derecho de concurrir a la gestión de los asuntos del Estado, del departamento y de la común". En otra del 30 de octubre de 1886 llamó funcionarios públicos a los "ciudadanos que, bajo una denominación cualquiera, han sido investidos de un mandato cuya ejecución se liga a un interés de orden público, y que, a este título, están sometidos a la autoridad del gobierno".

Jurisprudencia norteamericana.—La Corte Suprema de los Estados Unidos, por su parte, ha definido el funcionario como el ciudadano "que está en posesión de un cargo por tiempo y en condiciones legales determinadas, emolumentos y deberes" [1]. Según la jurisprudencia establecida por el más alto tribunal de la Unión, la condición del funcionario se caracteriza por el hecho de que su existencia se derive de la ley y nó de un contrato.

Doble interés.—La determinación del concepto de "función" y "funcionario público", "empleo" y "empleado público" entraña un doble interés. Se trata, por una parte, de fijar el alcance de las disposiciones vigentes de ley que les conciernen; por ejemplo, las alusiones que hace el Código Penal a "funcionarios" en diferentes casos, y, por otra parte, de precisar la naturaleza jurídica de la "función pública" y por consiguiente el modo como debe ser apreciada en los cánones legales.

Naturaleza de los actos u operaciones.—Para ese fin hay que establecer algunas distinciones relativamente a la naturaleza de cada acto u operación.

Hay actos u operaciones (1er. grupo) que sólo pueden realizarse por y para el Estado y actos u operaciones (2º grupo) por medio de los cuales el Estado es servido de

(1) Goodnow, ob. cit.

igual modo que cualquiera otra persona. Al mismo tiempo hay actos u operaciones (3er. grupo) que son llevados a cabo por deliberación e impulso propios de las personas a quienes están encomendados, y los hay también (4to. grupo) que son únicamente un reflejo de aquéllos, en el sentido de que su preparación mental y a veces su ejecución no son la obra de los que realizan, sino de personas a quienes éstos se hallan subordinados. Así, por ejemplo, para el primer grupo: sólo por virtud de la existencia del Estado se dan leyes, se mantiene la seguridad pública, se hacen servicios policiales, se vela por la salubridad pública, se administra el dominio nacional; para el segundo grupo: el Estado, como lo pudiera una persona, tiene escuelas profesionales o vocacionales, construye obras útiles o suntuarias, organiza bibliotecas, establece comunicaciones marítimas; para el tercero: los actos de legisladores, jueces, jefes de departamentos de la administración, por no citar más, que deliberan y resuelven por autoridad propia; para el cuarto, los actos de personas en el servicio del Estado, que sólo se mueven por superior impulso, como contables, escribientes, dactilógrafos y muchos otros.

Características diferenciales.—Es, pues, resumiendo lo dicho, de la naturaleza del servicio que está llamado a rendir de donde se deriva la condición del servidor. Así tenemos que la característica del "funcionario público" es la de la peculiaridad de su actuación en relación con la actividad del Estado y a la vez la de hallarse exenta de subordinación (grupos 1º y 3º, véase el párrafo anterior); la del empleado, la de que su actuación corresponde a una actividad del Estado igual a la de una gestión particular (grupo 2º) o que, aún tratándose de una actividad exclusiva del Estado, se halla subordinada a una disposición extraña (grupo 4º).

Como lo observan todos los tratadistas de Derecho Administrativo, no es siempre fácil poder precisar si se está en presencia de un "funcionario" o de un "empleado". Ade-

más, pueden concurrir en un mismo servidor público ambas condiciones. La distinción sin embargo será siempre interesante, particularmente desde el punto de vista de la elegibilidad de un extranjero para el desempeño de un servicio público. Es inconciliable con el principio de soberanía, desde el punto de vista del Derecho Internacional, que quien no sea un ciudadano indígena participe en el ejercicio de una actividad privativa del Estado.

En resumen, pues, puede decirse que, en general, es un funcionario aquella persona al servicio del Estado que realiza por propia decisión actos privativos de la actividad de éste, y por empleado aquella que sirve al Estado sin participación en su actividad privativa, o que, participando de ésta, pende en sus actos de una decisión superior.

CAPITULO VI

Naturaleza de la relación entre el Estado y los servicios públicos

Diversos sistemas.—La naturaleza de la relación entre el funcionario o el empleado y el Estado ha sido muy controvertida.

Un viejo sistema, hoy desechado, consideraba que todos cuantos servían al Estado se hallaban en una condición de sujeción que no les permitía tener ningún derecho frente al poder de aquél. Este sistema parece haber descansado sobre la teoría alemana del Estado [1]. Después se han disputado el campo tres: uno según el cual entre el Estado y sus servidores existe un contrato bilateral de derecho privado igual que entre dos cualesquiera personas jurídicas, contrato que puede ser o un mandato, o una locación de servicios, o un contrato innominado de *do ut facias;* otro según el cual lo que existe es un contrato de Derecho Público, al que sirven de punto de partida los principios del Derecho Civil; otro que niega la existencia de todo vínculo contractual y sostiene que lo que hay es una situación particular, la cual denomina "situación de estatuto legal"; y otro que, teniendo en cuenta la que llama doble naturaleza del Estado, como potencia pública y como persona moral,

(1) Gorner, citado por Posada, *Tr. de Der. Administ.*, T. I., pág. 320.

ve en los que le sirven participando de la primera una situación de estatuto legal, y en los que trabajan para él como persona moral un contrato de locación de servicios.

Sistema que se prefiere.—De todos estos sistemas el que cuenta con el mayor número de partidarios es el del estatuto legal, que defienden tratadistas eminentes, entre los cuales podemos señalar a Hauriou, (Precis, 11ª ed.) Duguit (Traité de Dr. Const., 3ª ed., T. II), Mayer (Le Droit Administratif allemand, 1903-04) y Jéze (Cours de Droit Public, 3ª ed., 1925).

Duguit, Traité de Droit Constitutionel, T. II, pág. 250, dice: "La situación del funcionario es esencialmente una situación de derecho objetivo. El estatuto del funcionario, su remuneración, el régimen de su jubilación, forman su estado legal, el cual es modificado por la ley nueva para todos los funcionarios, aun para los nombrados anteriormente a la nueva ley. El acto de nombramiento es solamente la causa productora de esta situación; no es sino la condición de la aplicación de la ley a un individuo determinado; es la ley la que se modifica y no los efectos de la declaración de voluntad que se produjo bajo el imperio de la ley antigua; la ley nueva no es por ésto retroactiva".

Ese sistema y el que proclama la necesidad de distinguir el Estado "potencia pública", del Estado "persona moral", para inducir de ahí la naturaleza jurídica de la función pública (éste último defendido por Laferriere [2], Berthelemy [3] y otros) son, puede decirse, los que se disputan ahora el terreno en el campo de la controversia.

Acogiéndonos al primero de estos dos sistemas, nosotros creemos que el funcionario y el empleado público se hallan sometidos a una peculiar situación de estatuto legal,

---

(2) *Jurisdiction et contentieux*, 2a. ed., 1896. V. Duguit, *Tr. de Droit Constitutionel*, 3ª ed., T. II, pág. 346.

(3) Ob. cit.

que se aparta de las regulaciones del Derecho Civil. Pensamos con Posada (ob. cit. T. I, pág. 324) que la función y el empleo son organizados por el Estado, bajo condiciones que éste impone y a que se somete el designado para un servicio público, sin que ésto "suponga el posible acuerdo contractual de dos voluntades".

Esto, desde luego, no empece para que en el desempeño de ciertos empleos de exclusivo carácter técnico y en la realización de obras de utilidad general, creamos se puedan establecer vínculos entre una administración y particulares por medio de una locación de servicios, regida por los preceptos del derecho privado, pero ésta será siempre la excepción. De estos casos hemos tenido muchos en la República Dominicana, particularmente en el ramo de obras públicas.

Condiciones de los servicios públicos. —Para que una persona pueda entrar en el servicio público, debe reunir, según ha sido reconocido en los Estados más avanzados, diversas condiciones que pueden resumirse así: 1. políticas; 2. morales; 3. intelectuales; 4. físicas.

Condiciones políticas.—Las condiciones políticas abarcan la de la nacionalidad, la de la ciudadanía y la del domicilio. La primera es de carácter fundamental cuando se trata del ejercicio de una función. Sólo un nativo puede ser funcionario público [4]. Nada se opone en cambio a que un extranjero sea elegible para un empleo. No es necesario que la ley lo autorice; pero ella puede prohibirlo [5]. La segunda es también indispensable para el desempeño de

(4) Por razones políticas, que no jurídicas, los extranjeros son elegibles en algunos Estados para ciertas funciones públicas, como sucede en la República Dominicana con la de regidor de un ayuntamiento.

(5) La ley del 16 de diciembre de 1930 prohibe el desempeño de empleos públicos por extranjeros; pero autoriza la contratación de técnicos, y exceptúa de la prohibición, en general, a los extranjeros con 10 años de servicios y casados con hijos de padres dominicanos, y de un modo particular, en el ramo de instrucción pública, a los que hayan estado sirviendo en ese ramo 10 años.

una función pública. Sin aptitud para el ejercicio de los derechos políticos no se concebiría aptitud para el de una función pública. (Es el *jus honorum* de los romanos). La tercera lo es en algunos casos. Por ejemplo, para ciertas funciones de elección popular, como se halla establecido en la República Dominicana para la de Presidente de la República. Para ser Presidente se necesita una residencia que la Constitución fija.

Condiciones morales.—Las condiciones morales consisten en no haber sido condenado por crimen o delito, particularmente de los que aparejan infamia o deshonra. También se incluye la de la religión para ciertas funciones. Un representante diplomático ante la Santa Sede debe ser católico, por razones obvias. El "agreement" sería rehusado tal vez a uno que no lo fuera.

Condiciones intelectuales.—Las condiciones intelectuales consisten en la preparación necesaria para el desempeño de un servicio público. Por regla general estas condiciones no son prescritas para ocupar los puestos de elección popular. El exigirlas es considerado como incompatible con el ejercicio de la democracia, dentro de la cual cada ciudadano tiene vocación para ejercer un cargo de elección popular, sin consideración de sus condiciones intelectuales. Se exigen en cambio invariablemente para poder desempeñar funciones o empleos en que se necesita la posesión de conocimientos técnicos. Por ejemplo, para ser juez de una corte o de un tribunal se requiere ser licenciado o doctor en derecho. No se puede ser profesor de una universidad sin uno de sus grados en la disciplina correspondiente.

Condiciones físicas.—Las condiciones físicas incluyen las de la integridad orgánica y la edad. Estas abarcan a su vez las mentales. No podría ser designada para un puesto público una persona atacada de una enfermedad incurable y contagiosa o aquella que careciera de un miembro del cual tuviera que hacer uso en el desempeño de una función o empleo. Un oficial militar ciego o sin brazos no po-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO
República Dominicana

dría concebirse. Un telegrafista o un estenógrafo tampoco. Es obvio que para las funciones como para los empleos se necesitan o experiencia o fuerzas físicas que sólo pueden encontrarse en cierta edad.

ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.—Los funcionarios y empleados públicos se hallan sujetos a un régimen especial que se denomina "Estatuto de los funcionarios" y que abarca cuanto se refiere a su ingreso en el servicio, ascenso, disciplina, emolumentos y jubilación.

El estatuto de los funcionarios es algo de lo que más preocupa a los gobiernos de los Estados que se hallan empeñados en llevar una vida arreglada y acorde con la presente época.

Servicio Civil. —En fecha 17 de julio de 1942 fué promulgada por el Presidente Trujillo una ley que instituye la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual se compone de un presidente, dos vocales y un secretario, nombrados por el Presidente de la República, y tiene el encargo de determinar las pruebas a que deben someterse las personas que aspiren a ingresar en el servicio del Estado. Esta ley fué sustituída por la del 4 de junio de 1946.

Exámenes.—Estas pruebas deben ofrecerse ante jurados que la Comisión Nacional del Servicio Civil organiza y deben versar, de acuerdo con los cuadros de materias preparados por ella, sobre servicios públicos en general, servicios en el ramo legislativo, el judicial, en las fuerzas armadas, en el ramo de relaciones exteriores, en los de finanzas, economía, comercio, agricultura, industria, trabajo, comunicaciones, obras públicas, sanidad, asistencia pública, educación, bellas artes, policía, estadística y otros, de acuerdo con la vocación manifestada por el aspirante.

Excepciones.—Se hallan exentos de la presentación de pruebas los funcionarios instituídos por la Constitución, los

miembros de fuerzas armadas, los funcionarios o empleados de quienes se requieren por leyes especiales condiciones de capacidad profesional, técnica o artística y en general los servidores públicos que por servicios anteriores en cargos oficiales o por preparación comprobada por testimonios fehacientes no requieran, a juicio del Poder Ejecutivo, ser sometidos a pruebas adicionales de capacidad para el servicio público.

Certificado de capacidad.—Las personas que obtuvieren un certificado de capacidad para servicios públicos en general pueden ser designadas para cualquier función o empleo del Estado, sin distinción. Las que lo obtuvieren para determinados ramos del servicio serán únicamente elegibles para éstos.

Reglas de conducta.—La expresada ley del 4 de junio de 1946 prescribe que las reglas relativas al comportamiento de los servidores del Estado, su jubilación, obtención de licencias, vacaciones y préstamos son las que se establecen por las leyes y reglamentos correspondientes a cada servicio.

Inhabilitación—Ella fija, sin embargo, como una norma para que una persona se repute incapacitada para pertenecer al servicio del Estado la condenación a una pena por crimen o delito o el haberse hecho culpable de hechos bochornosos, vergonzosos o inmorales o de actos de indignidad o de deslealtad hacia las autoridades por cuya gestión se hubiera hecho el respectivo nombramiento.

CAPITULO VII

De la responsabilidad de los Funcionarios y Empleados

(Continuación del anterior)

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.—Los servidores públicos están sujetos por regla general a tres clases de responsabilidad: civil, penal y disciplinaria. Algunos lo están a esta otra, de carácter excepcionalísimo: la responsabilidad política.

RESPONSABILIDAD CIVIL.—La responsabilidad civil es aquella en que incurre un funcionario o empleado público por causa de daños provenientes de un acto de administración. Se divide en interna y externa. Interna es la que se contrae frente a la Administración; externa la que se contrae, como consecuencia de las relaciones de la Administración, por medio de los funcionarios, con los terceros. (V. Posada, Trat. de Derecho Administrativo, 1897 T. I., pág. 348).

§ **Falta personal y falta de servicio.**—En el establecimiento de la responsabilidad civil hay que distinguir si se trata de una falta personal o de una falta de servicio. Hay falta personal cuando el acto reprochado no puede ser confundido con el cumplimiento, aun irregular, de un acto de la función; así cuando se sirve de su función para cometer la falta. Hay falta de servicio cuando el servidor cree cum-

plir su función al cometer la falta [1]. En la falta de servicio hay un hecho de carácter impersonal, no separable del acto administrativo.

§§ **Distinción necesaria.**—Hay interés en distinguir entre la falta personal y la falta de servicio. En el primer caso es responsable el agente; en el segundo lo es la Administración.

A esta última nos referiremos más adelante al tratar de la responsabilidad civil del Estado.

RESPONSABILIDAD PENAL.—La responsabilidad penal es la que resulta de las prohibiciones impuestas a los servidores públicos o del influjo que puede tener la condición de éste en la comisión de determinados delitos [2].

§ **Legislación dominicana.**—El Código Penal dominicano establece como infracciones especiales de los funcionarios y empleados públicos:

a) los crímenes y delitos comestidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos individuales o políticos (Arts. 114 y sgts.);

b) el concierto entre funcionarios o empleados públicos para la ejecución de medidas o maniobras contrarias a las leyes (Arts. 123 y sgts.);

c) la intromisión de funcionarios judiciales o de policía en el ejercicio del Poder Legislativo (Arts. 123 y sgts.);

d) las dimisiones conjuntas para impedir o suspender la administración de justicia o el cumplimiento de un servicio (Art. 126);

e) usurpación de autoridad (Arts. 127 y sgts.); prevaricación (Arts. 166 y sgts.); sustracción de fondos públicos (Art. 169); concusiones (Art. 174); recibo de inte-

(1) Berthélemy, *Tr. de Droit Adm.*, 9ª ed., pág. 83.

(2) Posada, Ob. cit., T. I, pág. 344.

rés o recompensa (Art. 175; soborno Art. 177); abusos de autoridad (Art. 184 y sgts.); irregularidades en las actas del estado civil (Arts. 192 y sgts.); ejercicio de autoridad anticipado o prolongado ilegalmente (Arts. 196 y sgts.); denegación de servicios (Art. 234).

El Art. 198 considera como circunstancia agravadora de la pena el hecho de que funcionarios o empleados a quienes está encomendada la represión de los delitos participen en la perpetración de éstos.

RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.—La responsabilidad disciplinaria es aquella que se exige a los funcionarios y empleados cuando faltan a deberes no sancionados específicamente con una pena.

§ **Clasificación de las faltas.**—Ordinariamente las faltas en esta materia se clasifican en leves, graves y muy graves.

La ley dominicana del 25 de mayo de 1929 las enumeraba así:

a) dejar de trabajar, en la oficina, sin justo motivo, a las horas reglamentarias;

b) ausencia de la oficina sin permiso;

c) ocupación en horas de oficina en asuntos ajenos al servicio público;

d) infracción de las reglas de orden y disciplina interior;

e) falta de consideración a los particulares que concurran a las oficinas para gestionar sus negocios;

f) trámite malicioso para demorar una resolución;

g) propuesta o acuerdo de una medida manifiestamente injusta;

h) falta de discreción en la instrucción o resolución de expedientes revelando a los interesados lo que no tengan derecho a conocer;

i) recibo de obsequios o aceptación de ofrecimientos, así fueren insignificantes, de parte de interesados; (este caso está previsto, como delito, en el Código Penal, Art. 175).

j) contestación de cartas de recomendación para el despacho de asuntos con promesa de tenerla en cuenta;

k) falta de información al superior de cualquier proposición de recompensa;

l) retardo en el despacho de asuntos;

m) falta de cumplimiento de las órdenes superiores.

§§ **Penas disciplinarias.** —Las penas disciplinarias son generalmente: 1) reprensión privada; 2) reprensión en presencia de los demás empleados de la oficina; 3) privación total o parcial del sueldo por tiempo determinado; 4) disminución de categoría o de sueldo; 5) suspensión del empleo; 6) destitución.

En la práctica, la reprensión se hace por el jefe de oficina; para la privación de sueldo o suspensión del empleo interviene el Secretario de Estado del ramo; para la disminución de categoría o de sueldo, así como para la destitución, se requiere la intervención del Presidente de la República.

RESPONSABILIDAD POLITICA.—La responsabilidad política es aquella en que incurren ciertos funcionarios cuando demuestran por sus actos que carecen de preparación moral para el desempeño de puestos públicos de honor o de confianza. La Constitución dominicana la ha establecido para los funcionarios públicos elegidos para un período determinado. Se trata aquí de lo que los ingleses y norteamericanos llaman el "juicio por acusación pública" (*impeachment*). En los Estados Unidos de América, cuya constitución ha sido fuente de la nuestra, el *impeachment* existe en la Confederación. También lo tiene cada estado, excepto el de Oregón. No reglamentan del mismo modo la materia las diversas constituciones de los estados norte-

americanos. En unas, para que el juicio por acusación pueda tener lugar, se necesita que el hecho cometido por un funcionario sea un crimen. En otras es causa suficiente la inmoralidad, la venalidad, el mal proceder en el cargo, la incompetencia, la ineptitud, o la negligencia. Así es en Luisiana, Virginia Occidental, Virginia y Florida [3]. Ese es el sistema adoptado por la República Dominicana. No se necesita que el hecho que sirve de motivo a la acusación sea un delito. Basta que sea un pecado. "Mala conducta o falta en el ejercicio de sus funciones", dice nuestra Constitución.

§ **Tribunal político.**—Por tratarse de una responsabilidad política es el Senado quien conoce de ella, previa acusación formulada por la Cámara de Diputados, y el castigo se limita a la destitución del cargo o a la inhabilitación para todos los cargos retribuídos y de honor o de confianza de la República. La persona convicta quedará sin embargo sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada con arreglo a la ley.

§§ **Carácter de la decisión.**—Una decisión del Senado en ese sentido no ejercería ninguna influencia sobre la decisión ulterior de un tribunal. A la inversa, una decisión judicial anterior no ejercería ninguna sobre la decisión del Senado. Hay muchos hechos que no son delitos, pero que incapacitan moralmente a un hombre para el ejercicio de una función pública. La embriaguez habitual, por ejemplo. En cambio el matar a otro en un duelo o en defensa del honor puede constituir un delito, y sin embargo no aparejar deshonra. Una sentencia que condenara a un ciudadano investido de un cargo de elección por uno de esos hechos, no podría, pues, servir de justa base para una acusación pública.

---

(3) Posada, ob. cit., pág. 293.

CAPITULO VIII

Los funcionarios de hecho

Una de las materias más interesantes del Derecho Administrativo es la de los efectos jurídicos de los actos realizados por funcionarios de hecho. Se denomina así, en oposición a la denominación de funcionarios de derecho, a aquellas personas en el ejercicio del poder cuya investidura se halla viciada de irregularidad.

Cuándo se produce la irregularidad.—La irregularidad de una investidura puede arrancar del acto mismo de la designación del funcionario o del momento en que comienza a actuar, o de hechos posteriores. Así, un funcionario puede serlo de hecho desde el principio hasta el fin de su gestión, y puede pasar de la condición de funcionario de derecho a la de hecho.

Ejemplos de funcionarios de hecho.—Se pueden señalar como ejemplos de funcionarios de hecho en que el acto de la designación se halla viciado aquellos en que el elegido carece de las condiciones exigidas por la ley (nacionalidad, edad, domicilio, capacidad legal técnica, etc.) o aquellos en que la designación ha sido la obra directa de circunstancias excepcionales, tales como una revolución, un movimiento político u otras de similar naturaleza, en las condiciones

que veremos más adelante. De designación regular, pero irregular ejercicio, el caso de funcionarios que, debiendo prestar juramento previo, han omitido esta formalidad. Finalmente, de investidura regular, primero, e irregular después, el de los funcionarios revocados o suspendidos que han seguido ocupando el puesto y el de aquellos que han prolongado indebidamente su ejercicio.

Distinciones necesarias. —Es preciso distinguir, entre lo que es un funcionario de hecho y lo que es un usurpador de función. El funcionario de hecho es el que –dice Jéze [1]– en ciertas condiciones de hecho ocupa la función, ejerce la competencia, cumple el acto en consecuencia de una investidura irregular. El usurpador de función es el que ocupa la función, ejerce la competencia, cumple el acto, *sin ninguna investidura, ni siquiera irregular o perimida*. Un notario no juramentado será un funcionario de hecho. Un amanuense de notario que instrumenta una hipoteca es un usurpador. Se podrían multiplicar los ejemplos.

Es necesario igualmente distinguir entre el funcionario de hecho y el funcionario incompetente. El primero es un funcionario irregular; el segundo es un funcionario regular que se aparta de las normas legales relativas a la jurisdicción. Hay incompetencia –dice el mismo autor– cuando un agente público, *regularmente investido* de una función, lleva a cabo un acto fuera de los casos determinados por la ley o fuera de las formas legales o distrayendo sus poderes del objeto perseguido por la ley de la función, o cuando, por error, cumple un acto de la competencia de otra autoridad pública. Una consideración semejante se puede hacer para el caso de exceso de poder: aquí hay un funcionario *regular* que desnaturaliza el poder a él conferido.

Otra distinción que debe hacerse es la de que puede haber funcionarios de hecho; pero no cargos de hecho. Todo

(1) *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, 2ª ed., pág. 457.

(2) Goodnow, *Der. Adm. comparado, ed. española*. T. II, pág. 24.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO Dominicana

cargo debe hallarse establecido primitivamente por una ley [2].

Efectos jurídicos de los actos de funcionarios de hecho. —Diríase dentro de un formalismo estricto que los actos emanados de personas que ejercen una función pública en oposición con la ley carecen de virtualidad para producir efectos jurídicos, siendo como es la ley la reguladora de los actos de los agentes del gobierno.

Semejante razonamiento se hallaría sin embargo muy lejos de satisfacer las exigencias del derecho, que es, como expresa Hostos, el principio más esencial de organización de la sociedad.

Hay dos intereses muy altos que deben ser tenidos en cuenta en el examen de este problema: *el interés legítimo de los terceros y el interés público.* El jurista –dice Jéze [3]– tiene que resolver, nó problemas de matemática pura, sino problemas sociales eminentemente complejos; debe esforzarse en conciliar los intereses diversos en conflicto; obtener el mantenimiento de la paz social. "Aunque la relación oficial, expone por su parte Goodnow [4], sólo puede establecerse en términos generales de algunos de los modos reconocidos por la ley, y aunque los actos de las personas que se inmiscuyen sin derecho en una función no tienen fuerza alguna contra el público ni contra terceros, sin embargo, es un principio del derecho consuetudinario inglés, basado en razones de conveniencia pública, que deben mirarse como funcionarios para muchos fines aquellos que, sin serlo legalmente, han actuado so color de derecho (es decir, han sido declarados electos o propuestos, o han permanecido en el cargo, de buena fe, más allá del plazo debido, o han

(3) Para el desarrollo de esta materia véase la obra supra-citada de Jéze, Cap. III, Libro III, *Essai d'une théorie générale des fonctionaires de fait.*

(4) Goodnow, ob. cit., T. II, pág. 24.

sido aceptados como tales funcionarios por el público, durante largo tiempo) y que se dará a sus actos la misma fe y el crédito que a los funcionarios de *jure*. Esas personas se llaman funcionarios *de facto*".

Condiciones que justifican el interés de los terceros y del público.—No es posible sujetar el interés legítimo de los terceros, ni menos el interés público, a la condición de que cuantas veces haya necesidad de recurrir a un funcionario, o se deba atender a sus mandatos, se inquiera previamente si en la designación y en el ejercicio de éste se han llenado todos los requisitos y formalidades establecidos por la ley. Las relaciones entre los particulares y los servidores públicos, y aún las de éstos entre sí, se harían intolerables si en cada caso, y en mira de que los actos no adolecieran de nulidad, hubiera que ajustarse a semejante conducta. Igual situación se crearía en el manejo de los servicios públicos si fuera preciso cerciorarse de la legalidad del ejercicio del funcionario antes de obedecer un requerimiento.

Por considerables que sean estos intereses, su sola invocación no sería bastante, sin embargo, para tener como válidos los actos llevados a cabo en relación con ellos y emanados de personas que estuviesen ejerciendo irregularmente una función. Se necesitaría al mismo tiempo que hubiera habido *buena fé;* que razonablemente se hubiese podido creer, por parte de los terceros que invocaran su interés, que el autor del acto estaba regularmente investido de la función que ejercía. En cuanto al interés público, que hubiese igualmente mediado buena fé y que la continuidad del funcionamiento del servicio público hubiese estado en juego.

"El interés de los terceros –dice Jéze, ob cit.– no es legítimo y no merece protección sino en tanto que el público ha creído y ha podido creer razonablemente que la investidura del individuo que ejercía la función era regular. Es lo que se puede expresar por esta fórmula: es ne-

cesario que la *investidura sea plausible*" [5]. "El interés público bien entendido se acuerda con el interés de los terceros".

He ahí, pues, expresado el fundamento de la cuestión. Una investidura, esto es, conferimiento de un cargo; plausible; es decir: con apariencia de admisible o aceptable. En otras palabras: se necesita que las apariencias hayan concurrido para hacer creer que se trata de una designación o un ejercicio regular o las circunstancias hayan sido de tal naturaleza que se haya hecho forzoso ver en el que ejerce una función pública al investido regularmente de ella. Un extranjero es nombrado juez. Se le ha tenido por dominicano. Su investidura es "plausible". A quien se ha nombrado es a un cretino. Su investidura "no es plausible". Por consecuencia de un movimiento revolucionario una provincia ha quedado sin gobernador. El ayuntamiento de la común cabecera, en mira de que no se interrumpa el servicio público, designa un ciudadano para que ejerza esa función. Su investidura es plausible En circunstancias normales, un ayuntamiento hace una designación de gobernador en vista del fallecimiento o la dimisión del que había. Su investidura no es plausible. Expliquemos estos ejemplos. En el caso del extranjero nombrado juez la apariencia de regularidad ha podido ser completa. Fácilmente se puede tener por indígena a quien no lo es. En el del cretino nadie podría llamarse a engaño. Su incapacidad mental y por tanto su inhabilidad legal saltarían a la vista. En el caso del gobernador designado por el ayuntamiento (y lo mismo podría serlo por una manifestación popular, por una asamblea de notables etc.) la normalidad de las circunstancias se haría patente a los ojos de todos, como patente se haría a la vez la necesidad de que se atendiera a los servicios públicos, proveyendo a llenar alguna vacante producida por las mismas circunstancias anormales; a la inversa, un gobernador designado de esa manera en un momento normal, no podría tener en su abono ninguna apariencia de regularidad.

(5) Del latín: *plausibilis*, admitido, aprobado.

Más sencillos que esos casos serían, como de investidura plausible, los de funcionarios no juramentados, o que empezaran anticipadamente o prolongaran ilegalmente su ejercicio, o que estuviesen legalmente incapacitados de modo no aparente. No se podría presumir conocidos esos hechos por parte de las personas que hubieran de recurrir a tales individuos en ejercicio de una función pública.

Otra condición necesaria para que se pudiera considerar que hubiera investidura plausible sería la de que la función se ejerciera pública y pacíficamente; la última circunstancia, sobre todo, en los períodos normales. La clandestinidad se volvería contra la presunción de legalidad; la de violencia pondría de manifiesto la ilegalidad.

Carácter de la investidura plausible. —El carácter plausible o no plausible de la investidura es una cuestión de hecho –dice Jéze, ob. cit.– El juez deberá tomar en consideración las circunstancias políticas o sociales en que el individuo ha ocupado la función; el tiempo durante el cual la ha ocupado; deberá investigar si el ejercicio de la función ha sido público, pacífico; si ha tenido efecto de manera normal (en los locales oficiales, con el empleo de los registros, sellos oficiales etc.); si los habitantes han considerado al ocupante como un funcionario regular; si las demás autoridades públicas lo han tratado como tal, etc.

Son, en resumen, estas circunstancias las que importan al caso, y no la naturaleza de la irregularidad de la investidura.

ESBOZO DE LA CUESTION EN LA REPUBLICA DOMINICANA.—No tenemos ninguna ley que se refiera a los efectos jurídicos de los actos de los funcionarios de hecho. Ningún Estado las tiene. Las leyes son normas generales de situaciones de derecho y precisamente los funcionarios de hecho son el resultado de situaciones que se apartan de las leyes. El caso de éstos, pues, tiene que regularse en cada especie, con arreglo a los principios generales de la ciencia jurídica, que son, y así debe entenderse,

los elementos generadores de la ley, los "elementos naturales de organización" de que nos habla Hostos.

En relación con la materia tenemos solamente el precepto constitucional de la ineficacia de la usurpación de funciones, la sanción para los hechos de usurpación, así como los precedentes para los casos legales de validación de actos de funcionarios de hecho o de reconocimiento de sus efectos jurídicos.

Usurpación de funciones.—Desde la reforma del año de 1877 figura en la Constitución dominicana este precepto: "toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos".

En relación con la materia que estamos estudiando, diremos que de esta regla se han asido en diferentes ocasiones los encargados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo para proclamar la invalidez de actos llevados a efecto por individuos que han estado en el ejercicio de una función pública. Observemos, sin embargo, que no siempre se ha hecho la debida aplicación de ella. No se ha sabido o no se ha querido distinguir entre el usurpador de una función y el funcionario de hecho, que, como hemos visto, se hallan en situaciones diferentes. En uno y otro hay de por medio ciertamente una situación irregular; pero mientras en el usurpador no hay investidura, en el funcionario de hecho, aunque irregular, la hay. Un fiscal que condena a un delincuente a una pena es un usurpador. Para ejercer esta función se necesita la investidura de juez de primera instancia y él no la tiene. Un juez de primera instancia cuyo mandato cesó, pero que por cualesquiera circunstancias ha seguido desempeñando ese cargo, pronuncia un divorcio. El es un funcionario de hecho, tiene una investidura. En el primer caso, la condenación pronunciada por el fiscal, más que nula, es inexistente. En el segundo caso, el divorcio podrá ser anulado o ser tenido como válido. Todo dependerá de las circunstancias.

Conviene advertir que cuando nuestro legislador constituyente incluyó aquel precepto en el Derecho Público dominicano creyó poner, así, un dique a las revoluciones. Eso explica por qué atribuyó el carácter de norma constitucional a un principio que, para regir, no necesita de consagración en la ley escrita.

Sanciones. —El Código Penal dominicano establece sanciones para dos casos de funcionarios de hecho: (a) el del que ha comenzado a ejercer su función sin haber prestado juramento (Art. 196); la pena es multa de diez a ciento cincuenta pesos; (b) el del que, habiendo tenido conocimiento oficial de su revocación, suspensión, destitución, o inhabilitación legal, continuare ejerciendo sus funciones, o que, siendo electivo o temporal, las hubiere ejercido después de haber sido reemplazado (Art. 197); la pena en este caso es de seis meses a dos años de prisión, multa de diez a cien pesos e inhabilitación para ejercer cualquiera otra función pública, por un año a lo menos y cinco a lo más.

Los casos de usurpación que el mismo código prevé son estos: (a) el del individuo que, sin derecho o motivo legítimo, tomare el mando de una tropa, de un buque de guerra, de una plaza fuerte, de un puesto o de una ciudad (Art. 93); la pena es de treinta años de trabajos públicos; (b) el del individuo que, sin título, se hubiere ingerido en funciones públicas, civiles o militares, o hubiere pasado o ejercido actos propios de una de esas funciones (Art. 258); la pena es aquí de un mes a un año de prisión.

Precedentes.—No tenemos noticia de ningún caso en que nuestros tribunales hayan conocido específicamente de la validez o nulidad de actos emanados de funcionarios de hecho. En las ocasiones en que se ha podido observar una irregularidad que vicia la elección o el ejercicio, el Poder Legislativo se ha anticipado a validar los actos del funcionario en entredicho. Eso fué lo que se hizo cuando la elección del señor Pedro R. de Mena como juez de instrucción del distrito judicial de Santo Domingo, sin tener la edad

requerida por la ley. El Congreso resolvió (20 de marzo de 1884) declarar válidos los actos realizados por aquél como juez de instrucción, "atendiendo: a que los actos de dicho juez son del todo válidos, puesto que los ejerció de buena fe, y la aquiescencia de las partes los reviste de toda validez para que surtan efectos legales". Fué lo que se hizo igualmente en 1904 en el caso del Sr. Raúl Abreu, conjuez del Tribunal de primera instancia de Santo Domingo, sin tener la edad requerida por la Constitución. Podrían señalarse otros.

Esto cuando se ha tratado de casos esporádicos en período normal. Tratándose de situaciones anormales, por consecuencia de movimientos revolucionarios, la norma invariable ha sido la de que el éxito del movimiento y el establecimiento de un gobierno de facto ha asegurado la validez de todos los actos de los funcionarios que surgieron de aquél. Es por otra parte una norma universal. "En Francia –dice Jéze [6]– es un principio de Derecho Público, consagrado por numerosos precedentes, que los individuos que, a consecuencia de una revolución, asumen el poder y ejercen el gobierno del país, encuentran, en el asentimiento más o menos general y en el ejercicio pacífico y público de la función, la investidura plausible necesaria para la validez de sus actos".

Observemos ahora que aquí se ve al usurpador de función que ha pasado a la condición de funcionario de hecho. La investidura se ha obtenido por la aprobación que el pueblo ha dado al movimiento. Haciendo uso de esa investidura los gobernantes de hecho, o *de facto*, la han conferido a su vez a todos los funcionarios de la Administración. Si la investidura hubiese faltado, la usurpación habría subsistido.

En diferentes ocasiones, cuando el gobierno *de facto* ha terminado y se ha vuelto a la normalidad constitucional, el

(6) Ob. cit., pág. 490.

Congreso dominicano ha aprobado los actos realizados por aquél, a fin de que puedan surtir efectos jurídicos. Esta aprobación no ha añadido, sin embargo, nada al valor que por sí mismos tienen, una vez que la investidura plausible que servía de fundamento al gobierno *de facto* era todo lo suficiente para conferírselo.

Nuestros tribunales, con razón, han dado y dan el carácter de leyes a muchas disposiciones generales emanadas de gobernantes de hecho, por entender que la investidura de éstos les confería, al par que el Ejecutivo, el Poder Legislativo.

El funcionario de hecho y la Administración. —Aunque por razones de conveniencia pública se dé a los actos de los funcionarios de hecho el mismo valor que a los funcionarios de derecho, no se aplica esta regla hasta el punto de permitir que el funcionario de hecho pueda reclamar nada en beneficio propio, fundándose en el hecho de desempeñar la función. (Goodnow, ob. cit. II, pág. 24).

Eso, que es así, de acuerdo con un principio general, no puede aplicarse sin embargo, sino a los casos de funcionarios de hecho en un período normal. Cuando por consecuencia de una anormalidad que abarca todas las esferas del gobierno la maquinaria administrativa se halla en manos de funcionarios de hecho, el derecho que éstos tienen de ser asimilados a los funcionarios de derecho no puede ser motivo de duda, por lo menos en cuanto al pago de sus servicios. De otro modo, el patrimonio administrativo se enriquecería injustamente a costa de ellos.

Aún en un período normal, se debería también una reparación al individuo que, por consecuencia del error de funcionarios regulares, fuera designado irregularmente para un puesto y que de buena fe lo sirviera. Su condición de funcionario de hecho no lo incapacitaría para reclamar que se le pagara el servicio rendido.

TITULO III

DE LOS PATRIMONIOS ADMINISTRATIVOS

AGN

CAPITULO I

Del Dominio Público

El Dominio Público. —Las expresiones "Dominio Público" sirven para designar una masa de bienes destinados al uso del público o al de un servicio público esencial.

Origen de esta institución. —Ya en la época romana estos bienes eran denominados en las Institutas, Lib. II, Tit. I, *res publicae* y figuraban entre las *res extra-commercium* (1). Más tarde en Francia, de donde nos viene el concepto, se les denominó primero "bienes del Dominio de la Corona", y luego, (ley del 22 de noviembre y 1º de diciembre de 1790) "bienes del Dominio Nacional" o "bienes del Dominio Público". Bajo este último nombre aparecieron por último en el Código Napoleón y con él figuran en el Código Civil dominicano. Es igualmente la denominación empleada en España (2).

Característica de los bienes del Dominio Público.—Su característica es que son inajenables e imprescriptibles. El Código Civil dominicano (Arts. 538 al 541) los agrupa así:

(1) *Droit Romain*, Didier-Pailhe, "De Res Publicae", T. I, pág. 133.

(2) Texto y jurisprudencia del Código Civil con las leyes civiles sustantivas de España. Pág. 296, Catalá, Madrid, 1923.

caminos, vías y calles que están a cargo del Estado; ríos flotables o navegables; orillas, ensenadas y bahías en el mar; puertos, radas "y en general todas las porciones del territorio no susceptibles de propiedad particular"; los bienes vacantes y sin dueño y los de las personas que mueran sin herederos o cuyas herencias se abandonen; las puertas, los muros, fosos y defensas de las plazas de guerra y de las fortalezas, y los terrenos, fortificaciones y defensas de las plazas que ya no fueren de guerra.

Crítica de las disposiciones del Código Civil.—Pero esta enumeración, según lo observan muchos autores, no solamente es inexacta, sino que carece de lógica; lo primero porque incluye entre los bienes del Dominio Público algunos que no lo son: así: los bienes vacantes y sin dueño, los de las personas fallecidas sin herederos y las fortificaciones que han dejado de serlo; lo segundo porque no establece la distinción que es debida entre los bienes que pertenecen al Dominio Público.

Distinción entre el Dominio Público y el Privado.—En primer lugar hay que distinguir entre las dependencias del Dominio Privado y las del Dominio Público. Las unas con las otras forman un dominio administrativo; pero mientras los bienes comprendidos en el Dominio Privado se hallan sujetos al régimen jurídico de la propiedad privada, los del Dominio Público se gobiernan por un régimen jurídico fundado en la idea del servicio público, que excluye respecto de estos bienes toda posibilidad de un derecho propietario, no porque físicamente no fueran apropiables, sino porque si se consintiera en su apropiación se infiriría un grave daño a la sociedad. [3]. Es por esto por lo que son inajenables e imprescriptibles.

Distinción entre los bienes del Dominio Público.—En segundo lugar es necesario distinguir también entre los bienes del Dominio Público los que lo son por sus condiciones

(3) Por ser físicamente apropiables no hay inconveniente en llamarles BIENES, en vez de COSAS, como pasa con el aire, la electricidad, etc.

intrínsecas y los que lo son como una consecuencia del servicio a que se les destina. A la primera categoría pertenecen las bahías y ensenadas, los puertos naturales, las radas y los ríos navegables o flotables. A la segunda los puertos artificiales, los caminos, calles, plazas, fortificaciones y por extensión otros bienes. Estos se denominan bienes del Dominio Público por su destino esencial. Por esta razón se establece también una distinción entre el Dominio Público natural y el Dominio Público artificial [4].

Al agruparlos, pues, del modo que lo hacen los supracitados artículos del Código Civil se ha confundido el Dominio Público con el Dominio Privado. Como se ve, no pue den situarse sobre el mismo pié una bahía y los bienes procedentes de una sucesión vacante. Esta confusión se explica por la consideración de que el estudio del Derecho Administrativo se encontraba en sus albores en la época de la formación del Código Civil francés, lo que no permitía percibir satisfactoriamente la diferencia existente entre unos y otros bienes.

Condición permanente y condición accidente.—La condición de inajenables e imprescriptibles alcanza por igual a todos los bienes del Dominio Público; sólo que, respecto de los que lo son *per se*, por su naturaleza, esa condición es permanente; mientras respecto de los que lo son por su destino esencial es accidental. En muchos casos se justifica por la misma razón fundamental; un río navegable no puede adjudicarse a usos privativos, porque ésto sería incompatible con su naturaleza, una vez que la atribución de un uso semejante conllevaría la concesión a personas particulares de un derecho exorbitante, inconciliable con las necesidades públicas. Una fortificación no lo puede porque es

(4) Berthélemy, *Tr. Elementaire de Droit Administratif*, Onzieme edition, pág. 507.

Es el mismo concepto el que privaba en el Derecho Romano. "Entre las cosas del Dominio Público (*res publicae*) las unas deben este carácter a la determinación de la ley o al uso; tales son: los caminos, las calles, las plazas, las fortalezas; las otras, al contrario, derivan su manera de ser de la naturaleza misma: tales son los ríos navegables o flotables y los puertos". (Didiez-Pailhe, Ob. cit., T. I, pág. 133).

incompatible con su destino; es obvio que sólo en mira de una utilidad general se puede erigir una obra militar de guerra. La diferencia estriba en que la condición de un río navegable podría alterarse únicamente por la obra de la naturaleza, o por la de un esfuerzo extraordinario del hombre, mientras la de una fortificación podría cambiar por una disposición administrativa. Ejemplo de esto último son los decretos del Presidente Heureaux, del 11 de febrero de 1884, ordenando la demolición de una parte de la muralla de la ciudad de Santo Domingo y autorizando el ensanche de la ciudad por el norte y el oeste, a la vez que disponiendo la delineación de la Plaza Independencia [5].

Fundamento legal.—La inalienabilidad del Dominio Público no ha sido pronunciada formalmente por la ley. En el sentido de todos los tratadistas franceses ella ha sido sin embargo consagrada por el régimen instituído en el Código Civil, a pesar de las impropiedades de lenguaje y los errores de redacción anotados arriba [6].

En cuanto a la imprescriptibilidad de los bienes del Dominio Público, ésta es consagrada por el Código Civil en su artículo 2226, al declarar que "no puede prescribir el dominio de las cosas que no están en el comercio".

Limitación del Dominio Público. —La determinación del límite del Dominio Público tiene que ser en algunos casos objeto de leyes u órdenes administrativas particulares, puesto que no siempre es posible precisar sin el auxilio de reglas especiales hasta donde alcanza aquél, ni el uso o el disfrute (este último en casos muy excepcionales) de los bienes que lo componen puede estar a merced de la voluntad de cada persona, a la medida de sus conveniencias, sin exponerse a confrontar frecuentes conflictos.

---

(5) Colección de leyes y decretos, T. 9o., pág. 13.

Es también el caso del cañonero dominicano Independencia. V. Resolución del 20 de febrero, 1918.

(6) Pandectes Françaises, Domaine, Nos. 964 y sigts.

Legislación administrativa dominicana.—La reglamentación de esta materia se halla en relación con la importancia de cada país, teniendo en cuenta su extensión, población e interés económicos. Por esta razón, en la República Dominicana la legislación a ese respecto no es copiosa. Aparte de las disposiciones generales del Código Civil tenemos, en cuanto se refiere al Dominio Público, la ley sobre uso de aguas fluviales (22 de noviembre de 1909), la ley de vías de comunicación (febrero 14, 1938) y otras, tales como las que regulan la distribución de aguas y las relativas a minas. Al ocuparnos en ellas distinguiremos entre el Dominio Público marítimo y el Dominio Público terrestre.

DOMINIO PUBLICO MARITIMO.—**Zona marítima y de las mareas.**—La ley que señala y rige la zona marítima y de las mareas (Ley de vías de comunicación, Art. 49, modificada por la ley del 21 de diciembre de 1938), determina para la primera una faja de tierra, paralela al mar, de cinco metros de ancho, medida desde la línea a que asciende la pleamar ordinaria, hacia la tierra, comprendiéndose en dicha zona los ríos y corrientes, lagunas y aguas navegables, hasta donde se encuentren dentro de la acción de las mareas. La zona de las mareas está constituída por la parte de los terrenos que se hallan entre la línea de la pleamar y la bajamar.

De una manera general, pues, esta ley, al trazar el límite de las orillas del mar, fija el alcance del Dominio Público por la parte terrestre.

En Francia la jurisprudencia, inspirándose en la solución romana de las Institutas (L. II, Tit. 1, párr. 3), ha señalado como límite de las ondas del Mediterráneo "el flujo más alto de invierno". Para las orillas del Océano, del Canal de la Mancha y del mar del Norte, se ha atendido a la Ordenanza de 1681, de acuerdo con la interpretación de Valin, fijándoles como límite "el terreno que el mar deja en seco a la bajamar en el más grande flujo posible de mar-

zo, abstracción hecha de las influencias perturbadoras debidas a la presión atmosférica y a los vientos" (7).

En España la zona marítimo-terrestre comprende el espacio de las costas que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y hasta donde lleguen las mayores olas en los temporales en donde no lo sean, (ley de puertos, mayo 7, 1880).

Competencia para los casos relativos al Dominio Público marítimo.—De acuerdo con el derecho común y con la Ley de Registro de Tierras, corresponde a los tribunales ordinarios o al Tribunal de Tierras, este último en los distritos sometidos a mensura catastral, decidir sobre las controversias que surgieren acerca del límite del Dominio Público en lo que respecta a la porción de terreno incluída en la zona marítima.

Policía del Dominio Público marítimo.—La policía marítimo-terrestre corresponde al Secretario de Estado de Guerra y Marina. En esa virtud se hallan sujetos a su vigilancia los edificios y construcciones de todas clases, establecidos a las orillas de los puertos y de los ríos navegables, así como cualquier punto de la costa comprendido en la zona marítima.

DOMINIO PUBLICO TERRESTRE.—*Los ríos.*—En cuanto se refiere a los ríos, la República, adoptando el sistema del Código Civil francés, ha considerado que solamente pertenecen al Dominio Público los ríos flotables o navegables. "Este carácter de navegabilidad, que sirve para clasificar las corrientes de agua en el Dominio Público, no es, por lo demás, sino un hecho –dice Berthélemy, (ob. cit. pág. 557). Es la aptitud material para llevar un barco, trátese de una aptitud natural o artificialmente obtenida. Se asimila a ésta la aptitud para llevar maderas o balsas: es por ésto por lo que se dice "navegables o flotables".

(7) Berthélemy, ob. cit. pág. 545.

En Francia, además de las antiguas Ordenanzas, principalmente la de agosto de 1669, han estado reglamentando la materia la ley del 22 de diciembre de 1789, la del 22 de noviembre y 1º de diciembre de 1790, la del 15 de abril de 1829 y la del 2 de abril de 1898. Esta última establece que los ríos pertenecen al Dominio Público desde el punto en donde comienzan a ser navegables o flotables hasta su embocadura. La delimitación corresponde a los prefectos (gobernadores) con sujeción a la aprobación del Ministro de Obras Públicas. Los límites se determinan "por la altura de las aguas que corren en plena crecida". Antes de esta ley la cuestión de que el Dominio Público no empezaba sino desde el punto en donde un río comenzaba a ser navegable o flotable había sido decidido por la jurisprudencia francesa [8].

En España pertenecen al Dominio Público todos los ríos, sin distinguir entre los que son o no son navegables o flotables [9]. El concepto viene de viejo. En los tiempos de Alfonso el Sabio, la ley 6ª, Tit. XXVIII, Partida 3ª, decía que los ríos "pertenecen a todos los hombres *comunalmente*, de modo que aún los que son de *tierra extraña* pueden usar de ellos como los naturales y moradores del territorio que bañan". La ley española de aguas del 13 de junio de 1879, atribuye a los tribunales contencioso-administrativos en unos casos y a los judiciales en otros las cuestiones atinentes a la policía de las "aguas públicas". El Ministro de Fomento es el encargado de la ejecución y aplicación de la ley de aguas. (Véase Tratado de Derecho Administrativo por Adolfo Posada, T. II, pág. 199 y sigts.).

La cuestión de la navegabilidad o flotabilidad de los ríos.—El punto relativo a la determinación de donde empieza un río a ser navegable o flotable reviste gran importancia, porque de su solución depende la de donde puede legalmente ser objeto de apropiación.

(8) *Pand. Fr., Cours d'eau*, No. 86.

(9) *C. Civil español*, Art. 407.

"La cuestión se exponía ya en el antiguo derecho y se reconocía que los derechos de la Corona no existían sino sobre las partes del río realmente navegables". (V. Pandectes Francaises, Cours d'eau, No. 87).

En la República Dominicana no existió ninguna disposición sobre esta materia hasta que se dictó la Ley de vías de comunicación, preparada por una comisión de expertos organizada por el Presidente Trujillo y la cual fué promulgada por éste el 22 de febrero de 1938.

De acuerdo con el Art. 45 de esa ley corresponde al Poder Ejecutivo declarar por decreto los ríos que, en totalidad o en parte, deban considerarse como navegables y flotables y reglamentar la flotación en los ríos no declarados flotables en los cuales pueda verificarse la flotación en tiempos de grandes crecidas o con auxilio de presas movibles.

Un río no navegable ni flotable puede adquirir algunas de estas condiciones por medio de obras artificiales; pero para eso se necesita una concesión del Poder Ejecutivo (Art. 46). Si es la Administración la que decide convertir un río en flotable o navegable y para ésto fuere necesario destruir obras legalmente construídas en sus cauces o riberas, o privar del riego o de otro aprovechamiento a los que con derecho lo disfrutasen, se debe proceder a la expropiación de acuerdo con la ley sobre dominio eminente (Art. 48).

Delimitación de las orillas de los ríos.—Según el Art. 48 de la misma ley, se entiende por ribera de los ríos la faja lateral del cauce comprendida entre el nivel de sus aguas bajas y el que éstas alcancen en sus mayores avenidas ordinarias.

Ley del 14 de noviembre de 1942.—Esta ley incluye en el Dominio Público, desde el punto de vista de su distribución con fines agrícolas o industriales, las aguas de todos

los ríos, fuentes y arroyos o de los depósitos naturales. Nos referiremos a ella al tratar de los dominios agrícolas.

Esta ley fué modificada por otra del 26 de mayo de 1943 por la cual se exceptúan de esa disposición los cursos de aguas que nazcan, discurran y terminen en terrenos pertenecientes a una misma persona y que sean aprovechados por sus propietarios exclusivamente, con fines de riego.

Utilización de las aguas públicas.—Si esta materia no ha sido reglamentada entre nosotros, sí lo ha sido la de la distribución de las aguas públicas para fines agrícolas, primero por la "ley sobre conservación y distribución de aguas en regiones áridas" (O. E. Nos. 318, 475, 601, 689 y 696) y luego por la "ley sobre distribución de aguas" del 28 de mayo de 1928, que fué objeto de diferentes modificaciones, y después por la del 14 de noviembre de 1942, la cual ha sido objeto a su vez de otras modificaciones. Esta ley confiere la policía de los ríos, desde el punto de vista de su aprovechamiento para fines de riego o industriales, al Departamento de Agricultura, bajo cuya autoridad funcionan los inspectores de aguas.

Las lagunas.—Respecto de las lagunas navegables, la ley las considera como pertenecientes al Dominio Público, siempre que se encuentren bajo la acción de las mareas. Lo mismo que en Francia, por obra de diversas disposiciones legales, algunas de las cuales arrancan del siglo XVI, para que una laguna pueda ser tenida como del Dominio Público, entre nosotros, se necesita que sus aguas sean saladas, navegables y se comuniquen con el mar.

Una laguna aislada, de agua dulce, puede pertenecer a cualquier persona. Ellas figuran a veces en el Dominio Privado [10].

De acuerdo con la legislación dominicana relativa a los ríos flotables o navegables, una laguna de agua dulce que

(10) *Pand. Fr., Domaine,* Nos. 90 y sigts. 121 y sigts.

se encuentra en el paso de uno de aquéllos pertenece al Dominio Público. Es el criterio adoptado en Francia. (V. Dalloz, Jurisp. General, EAUX, 275).

El Art. 48 de la Ley de vías de comunicación dice que el límite de las orillas de los lagos y lagunas se fija por su mayor altura ordinaria, y el de las mareas por la más alta pleamar del año.

Los caminos.—Como observa Berthélemy, la creación y el entretenimiento de vías de comunicación entran en las atribuciones obligatorias de la Administración. El Estado se aprovecha de las facilidades que da a las personas y a las cosas. Estas facilidades son una causa de acrecentamiento de la riqueza, pues que permiten la mejor y más útil repartición de los productos del suelo y del trabajo. "Crear y entretener vías de comunicación es hacer el negocio de todos, aún de los que no circulan por ellas".

Bosquejo Histórico.—En nuestro país, hasta el año de 1907, el Estado no se había preocupado de la construcción de caminos. Hallábanse en casi las mismas condiciones que cuando la época de la conquista y colonización, atendidos empíricamente por los gobernadores de provincias y comandantes de armas, bajo cuya autoridad actuaban los inspectores de agricultura y alcaldes pedáneos, de acuerdo con la ley de policía urbana y rural del 2 de junio de 1855. Los habitantes estaban obligados a picar y limpiar los caminos o poner a alguno en su lugar, bajo pena de cinco días de arresto o multa de uno a tres pesos. (Art. 51).

Fué bajo la Administración de Cáceres cuando el Estado tomó a su cargo la creación y entretenimiento de caminos, mediante la adopción de un plan científico y la dirección de gente experta. En las administraciones siguientes, la construcción de caminos continuó, aunque muy lentamente, para recibir nuevo impulso, durante la ocupación militar norte-americana, y en la Administración Vásquez, hasta alcanzar su máximo desarrollo durante la Adminis-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

tración Trujillo, la cual ha cruzado todo el país de carreteras que han facilitado como nunca lo estuvieron las comunicaciones en el interior.

Primera legislación de caminos.—En el año de 1907 fué aprobada por el Congreso, en fecha 15 de marzo, y promulgada por el Poder Ejecutivo el 23, la primera ley de caminos.

Esta ley, inspirada en la legislación francesa, declaró comprendidas en el Dominio Público terrestre las vías de comunicación que sirven para la circulación pública, incluyendo la vía urbana y la rural y abarcando esta última la grande, la mediana y la pequeña vecindad. Los caminos reales o de la gran vecinalidad eran los que comunicaban dos o más provincias. Correspondían a la mediana vecinalidad, los caminos intercomunales y a la pequeña vecinalidad los que no traspasaban los límites de una común. La anchura de los caminos de la gran vecinalidad o reales debía ser de doce metros, la de los de la mediana de nueve, y la de los de la pequeña de siete. La delimitación del Dominio Público y la propiedad privada competía a los gobernadores. La apertura, construcción y entretenimiento de caminos quedaba a cargo del Estado, si correspondían a la gran vecinalidad, y de las comunes si a la pequeña vecinalidad.

Legislación de caminos en vigor.—Esta ley fué sustituída por la del 14 de junio de 1912, la cual estableció una nueva clasificación, así:

a) caminos del Estado;

b) caminos intercomunales;

c) caminos vecinales.

Esta ley fué sustituída por la de vías de comunicación del 23 de febrero de 1938.

§ **Clasificación de los caminos.**—Según ésta, son caminos del Estado los que comunican una capital de provin-

cia con otra capital de provincia o con un puerto de mar habilitado para el comercio exterior, o los que, sin reunir estas condiciones, sean declarados caminos del Estado por el Poder Ejecutivo. Son intercomunales los que comunican directamente dos cabeceras de comunes. Son vecinales los que unen secciones de una misma común. Cuando las capitales de provincias estuvieren comunicadas entre sí o comunicadas con un puerto habilitado, por más de un camino, el Poder Ejecutivo designará cual debe ser considerado como del Estado.

La anchura de los caminos debe ser: del Estado, diez y ocho metros; intercomunales, quince; vecinales, diez.

Las carreteras deben tener una anchura por lo menos de cinco, seis u ocho metros, en el plano de la rasante, según el orden que se les asigne.

Administración. —La apertura, construcción y reparación de los caminos del Estado están a cargo de éste; las de los intercomunales y vecinales a cargo de las comunes.

FRUTOS DEL DOMINIO PUBLICO.—Los frutos de los bienes del Dominio Público son muy raros. "Son –dice Berthélemy– los accesorios del dominio, más que el dominio mismo, los que los dan". Este autor señala como ejemplo la pesca en los ríos flotables y navegables, los canales y accesorios.

Nosotros señalamos igualmente en la República Dominicana la sal de las salinas. En diferentes ocasiones se ha concedido a personas particulares el disfrute temporal de las salinas, mediante la atribución al fisco de una parte del producido de aquéllas. En fecha 9 de mayo de 1867 le fué concedido ese derecho al Sr. Alvaro Fernández sobre las salinas de la isla Beata. Igual derecho le fué otorgado al Gral. Jacinto Peynado en 16 de diciembre de 1874 y le fué vuelto a otorgar en 1 de junio de 1875 [11].

(11) Véase *Colección de leyes y decretos,* tomos correspondientes a esos años.

USO PRIVATIVO U OCUPACION TEMPORAL DEL DOMINIO PUBLICO.—Nada se opone de un modo absoluto a que se permita, aún en ciertos casos por las autoridades administrativas, el uso privativo o la ocupación temporal de una porción del Dominio Público. Lo que importa en cuanto al hecho material es que el uso general no sufra obstáculos, y, en cuanto a la naturaleza jurídica del derecho otorgado, que no sea tenido éste como un derecho real, puesto que, de otra suerte, se estaría atentando contra la naturaleza o el destino de los bienes del Dominio Público y su condición de inajenables. En la legislación dominicana abundan los casos en que el otorgamiento de tales derechos es posible.

Utilización de aguas fluviales. —Tenemos así, en cuanto a la utilización de las aguas fluviales, la ley del 22 de noviembre de 1909, según la cual, por autorización del Poder Ejecutivo, mediante aprobación de los planos, memorias descriptivas, presupuestos de gastos y condiciones técnicas y económicas de las obras, se pueden utilizar las aguas de los ríos para aplicarse a la producción de energía mecánica, directamente, o para producción de luz y energía eléctrica o usos industriales, así como para las aplicaciones agrícolas y para surtir con ellas por medio de acueductos las poblaciones del país. Las obras ejecutadas de conformidad con esta ley se consideran de utilidad pública y como tales pueden ser expropiadas por el Estado o por las comunes interesadas. (Art. 5º).

Respecto de las mismas aguas tenemos también la "ley sobre franquicias agrarias" del 26 de junio de 1911 [12] que reglamenta la formación de "empresas agrícolas" y que autoriza a éstas a construir, mantener, usar y operar puentes y muelles, siempre que no dificulten ni estorben la navegación en los ríos o en los estuarios, así como a profundizar, ensanchar, dragar o mejorar los ríos para su mejor

(12) Esta ley fué derogada por el Gobierno Militar (O E.) No. 286.; pero ella sigue rigiendo para las relaciones entre el Estado y las empresas agrícolas que se fundaron a su amparo.

utilización, y a tomar y distribuir por bombas, gravitación o de otro modo el agua de cualquier río y aguas públicas cualesquiera en la cantidad necesaria para regar las tierras poseídas, arrendadas u ocupadas por ellas.

La "Ley sobre distribución de aguas públicas", reglamenta por su parte la utilización de los ríos [13].

En cuanto a las aguas del mar, la "ley de franquicias agrarias", supracitada, autoriza los mismos usos que para las fluviales, dentro de los mismos requisitos y condiciones.

Ocupación de la zona marítima.—No se pueden construir obras de ninguna clase en la mar territorial, ni en las vías marítimas o fluviales, ni en las fajas de terrenos afectadas a las mismas sino de acuerdo con las disposiciones de la ley de hacienda [14].

Uso de calles y caminos.—Con respecto a los caminos y calles se puede autorizar por el Poder Ejecutivo o por el Ayuntamiento su ocupación para el establecimiento de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, alumbrado y otras obras de servicios para el público, de acuerdo con la ley de franquicias agrarias, arriba mencionada, la ley de organización comunal del 19 de marzo de 1923 y la ley de vías de comunicación del 22 de febrero de 1938.

SERVIDUMBRES EN RELACION CON EL DOMINIO PUBLICO.—Dice el artículo 650 del Código Civil; "Las (servidumbres) que se establezcan con motivo de la utilidad pública o comunal tienen por objeto la senda a las orillas de los ríos, la construcción o reparación de los caminos y otras obras públicas o comunales. Todo lo que se refiere a esta especie de servidumbres está determinado por leyes o reglamentos particulares".

(13) Nos ocuparemos más detenidamente en esta ley al tratar de la agricultura y su reglamentación.

(14) Véase *Ley de Hacienda*, mayo 3 de 1929. Véase Art. 57 de la Ley de vías de comunicación del 22 de febrero de 1938.

Estas servidumbres, que están regidas por el Derecho Administrativo, y que son denominadas "públicas", han sido establecidas por regla general en estrecha relación con los bienes del Dominio Público. Además de las que consagra el Código Civil relativamente a las orillas de los ríos flotables o navegables, tenemos las que son impuestas a los predios colindantes con la zona marítima y las atribuídas a predios situados a orillas de los caminos.

¿Son verdaderas servidumbres?—Se ha discutido la propiedad de la denominación, considerando que las servidumbres son cargas impuestas a una heredad para la utilidad de otra, lo cual implica una carga de una parte y una ventaja de otra. Aquí, se dice, existe la carga; pero nó la ventaja. (15).

A este respecto dice Posada, Tratado de Derecho Administrativo, T. II, Madrid, 1898. Pág. 238: "No todos los juristas están conformes en llamar a estas limitaciones, o mejor concursos de la propiedad, servidumbres, porque se cree que son más bien modos naturales de ser de aquéllas en el orden social; mas sin entrar a discutir lo propio o impropio del término, es lo cierto que la vida colectiva entraña, para hacer efectivos los servicios generales –llamados públicos– exigencias que se traducen en contribuciones varias de la propiedad inmueble, al efecto de hacer compatibles los usos de que ésta es susceptible". Luego agrega: "Sin atender al derecho positivo, la servidumbre entraña una condición jurídica para la existencia de la constitución del Estado en el proceso de su adaptación territorial".

Su carácter.—Diferentemente de lo que ocurre con las servidumbres del Derecho Civil, éstas del Derecho Administrativo no se pueden extinguir ni por convención ni por prescripción. No lo permitiría la misma razón de su existencia, puesto que ésta se halla vinculada a la de los bienes del Dominio Público, que son inajenables e imprescriptibles.

(15) Planiol, cit. por Berthélemy, obra citada.

§ **Servidumbre a orilla de los ríos.** —Tratándose de los ríos, el Código Civil dominicano, artículo 556, establece la obligación de los propietarios de la orilla de dejar en ésta una senda o camino en la medida que marquen los reglamentos, para remolcar los barcos que sean conducidos a la sirga. En cambio de esta carga la ley establece en su favor el derecho a los aluviones, o sea el aumento de tierra que, sucesiva e imperceptiblemente, adquieren las fincas situadas a las orillas de un río o arroyo.

La Ley de vías de comunicación del 22 de feb. de 1938 establece estas servidumbres para los predios colindantes con la zona marítima o la fluvial: a) de salvamento para la ocupación transitoria del terreno necesario a las operaciones de salvamento de personas y barcos; b) de amarre, para la fijación de los cabos de amarre de las embarcaciones que lo requieran y de los objetos flotantes de tránsito, así como de los cables o maromas necesarios para el establecimiento de barcos de paso; c) de depósito para las personas y los bienes naufragados y para las maderas u objetos conducidos a flote, con el fin de evitar que las avenidas las arrebaten.

§§ **Aluviones naturales y artificiales.**—Se ha discutido si la disposición de la ley relativa a los aluviones se extiende a los aluviones producidos por la obra del hombre. La doctrina en Francia admite que los aluviones artificiales aprovechan a los propietarios ribereños, si se han formado "sucesiva e imperceptiblemente". Estas son, en efecto, las únicas condiciones exigidas por el Art. 556 del Código Civil, el cual no distingue si se trata de la obra de la naturaleza o de la del hombre.

Servidumbre a favor de los caminos. —Tocante a los caminos, la Ley de vías de comunicación establece estas servidumbres a cargo de los predios colindantes con los caminos: 1º la de soportar las tierras extraídas de las zanjas; 2º la de recibir las aguas corrientes del camino.

Los predios rústicos en general están sujetos a la servidumbre de tránsito para el acarreo de los materiales necesarios a la construcción y conservación de caminos y carreteras, y para el estudio de las obras relativas a éstos.

¿Se debe indemnizar a los propietarios? —Una cuestión interesante es la de saber si las servidumbres públicas pueden establecerse sin tener que indemnizar a los propietarios de los terrenos a cuyo cargo se ponen, o si la indemnización es de derecho.

Si nos situamos en el punto de vista de la República Dominicana, en donde se ha clasificado entre los derechos individuales el de propiedad, con la única salvedad de que ésta "puede ser tomada por causa de utilidad pública debidamente justificada y previa justa indemnización", fuerza es convenir en que la consideración de que una servidumbre se establece en interés público no puede servir de fundamento para limitarlo. Consagrado como derecho del individuo, es decir, del hombre, lo absoluto de los términos no autoriza a que en beneficio de nadie, de la colectividad misma, se le suprima o disminuya uno cualquiera de sus atributos, sin proveer los medios compensativos del beneficio que se obtiene con el perjuicio que se irroga. Una servidumbre pública de pase disminuye el goce; lo mismo una que obliga a soportar las aguas corrientes de un camino recién abierto; más aún la que consiste en dejar tomar piedras u otros materiales para la construcción o conservación de los caminos públicos.

En las naciones en donde, por obra de las conquistas del socialismo, la propiedad ha dejado de ser solamente un derecho para considerársele también como una "función social", entendiendo, de acuerdo con las enseñanzas cristianas, que ella no tan solo debe procurar ventajas a quienes la poseen, sino ser el verdadero granero de abundancia de todos los hombres, la apreciación al respecto del establecimiento de servidumbres públicas tiene que ser diferente. Así la Constitución alemana de 1919, en sus Arts. 153 y

155, proclamó estos principios, que hasta entonces no habían figurado en ninguna constitución: "La propiedad entraña deberes. El propietario debe usar de su derecho del modo que mejor convenga al interés común". "El cultivo y la explotación del suelo son un deber del propietario hacia la comunidad" [16].

Apreciada la propiedad de esa suerte, toda servidumbre impuesta sobre ella en beneficio de la colectividad se puede considerar como un deber, puesto que a la existencia de aquélla se conceptúa vinculado, tanto o más que el interés del individuo, el de la sociedad.

Representación del Dominio Público. —Cuando se sustancia alguna acción relativa al Dominio Público la representación de éste le corresponde al oficial del ministerio público en el tribunal que conoce de aquélla. Los bienes del Dominio Público se hallan bajo la guarda de los agentes del Estado para la satisfacción de los intereses generales. Natural es, pues, que el representante sea el mismo.

Así se entiende en Francia respecto de los profesores, a quienes el mismo artículo del Código de Procedimiento Civil confiere en las acciones judiciales la representación del Estado cuando se trata de asuntos que atañen al Dominio.

Según el Art. 6 de la ley dominicana del 20 de marzo de 1938 para la representación del Estado en los actos jurídicos y para la defensa en justicia de sus intereses, si el Estado no compareciere en alguna instancia por medio de los representantes legales que ella señala, o de los mandatarios instituídos por éstos, el oficial del ministerio público ante el tribunal que conozca del asunto podrá asumir de pleno derecho esa representación *ad-litem*.

---

(16) V. Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado*. Colección Labor, pág. 330.

Véase *El Estado*, Woodrow Wilson, 2a. edic. española y Apéndice de Adolfo Posada *Los gobiernos de Alemania*.

CAPITULO II

Del Dominio del Estado

Bienes del Estado.—Existe un patrimonio administrativo que se halla sometido al régimen de la propiedad privada. Un sistema que la ciencia moderna rechaza y que atribuye al Estado la personalidad jurídica, para erigirlo de ese modo en sujeto provisto de voluntad y conciencia, considera al Estado como "propietario" de los bienes que componen aquel patrimonio.

El Estado propietario es, sin embargo, solamente una ficción, como lo es la personalidad jurídica de que se le inviste.

"Algunos autores, particularmente Berthélemy –dice a ese respecto Duguit, Traité de Droit Constitutionel, 3me. ed., T. II, Pág. 68– que rechazan la personalidad del Estado-potencia, admiten la personalidad patrimonial del Estado; creen no poder explicar la protección de los bienes afectados al servicio público sin imaginar un derecho de propiedad de que fuera titular la persona "Estado". Empero, si la persona Estado es una ficción sin valor cuando se trata de la actividad no patrimonial, no veo como podría ser una realidad cuando se trata de la actividad patrimonial del Estado. Los juristas franceses se hallan siem-

pre dominados por la idea de que el destino de una riqueza a un objeto no se puede proteger sino por el reconocimiento de un derecho subjetivo de propiedad. No ven que la propiedad como derecho subjetivo fué una construcción jurídica imaginada por los romanos para proteger socialmente la afectación de una riqueza a una utilidad individual; que no había más de ahí, y que cuanto se hace es crear dificultades insuperables e inútiles sutilezas cuando se quiere aplicar este procedimiento de construcción jurídica a las riquezas destinadas a un objeto de utilidad colectiva".

Estas palabras del sabio maestro sintetizan así el concepto moderno del derecho objetivo, que no necesita, para existir, de la ficción de un sujeto.

Hay, pues, un patrimonio colectivo, administrado por los agentes públicos, y es a los bienes que lo componen a los que se llama bienes del Dominio Privado, o del Dominio Privado del Estado, o bienes nacionales o Bienes del Estado.

La expresión "Estado", según la emplea la ley en este caso, sirve para designar este patrimonio colectivo en cuanto se halla afectado en general a los servicios públicos o en particular a uno de éstos.

De este modo existe en favor del Estado una disposición según la cual (Art. 713 del C. Civil) todos los bienes sin dueño pertenecen al patrimonio colectivo. Por disposición también de la ley cuando un difunto no deja parientes en grado hábil para sucederle, ni hijos naturales, ni cónyuge superviviente, ni legatarios (Art. 723 del C. Civil) los bienes que formaban su patrimonio particular pasan al colectivo. Adquiere por disposición de la ley en ciertas especies tales como la de las islas, isletas y terrenos que se forman en el álveo de los ríos navegables o flotables (Art. 560, C. Civil).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

Los bienes del Dominio Público artificial (calles, caminos, fortificaciones, por extensión buques de guerra, etc.) cuando pierden esa condición pasan al Dominio Privado.

La "ley que declara cuales son los bienes nacionales", del 2 de julio de 1845, incluye entre esos bienes [1] todas las propiedades, muebles o inmuebles, capitales o sus rentas que pertenecieron a los conventos religiosos ya extinguidos, a las terceras órdenes, cofradías y demás corporaciones no existentes; los muebles e inmuebles pertenecientes a los haitianos que estaban al servicio de su gobierno cuando la ocupación del suelo dominicano por Haití y que no siguieron la bandera dominicana, así como los de las personas que, habiéndose ausentado del país, hubieran prestado ayuda a Haití contra los dominicanos.

Puede haber bienes del Dominio del Estado situados en el extranjero. Así por ejemplo los edificios destinados a embajadas o legaciones.

Pueden entrar bienes en el Dominio Privado por donación, testamento, prescripción, venta, permuta, dación en pago, ejecución forzosa, y en general por todos los medios establecidos en el régimen jurídico de la propiedad privada. Igualmente por expropiación, por causa de utilidad pública.

Los bienes del Dominio Privado o del Estado son enajenables.—En consecuencia pueden ser vendidos, dados en usufructo, uso o habitación, arrendados, cedidos temporalmente.

¿Se podría autorizar la constitución de una hipoteca? —La dignidad de que deben estar revestidas las operaciones del Estado no lo permitiría. La hipoteca es un medio que

(1) Esta ley, por los motivos que ya anotamos antes, emplea impropiamente la denominación de "dominio público" de igual modo que lo hace el Código Civil.

SENADO de la Republica Dominicana

la ley suministra a aquellos que contraen una obligación pecuniaria para inspirar confianza a sus acreedores. Un Estado debe inspirarla siempre. No debe, cuando menos, colocarse en situación que la ponga en duda. Las mismas razones se opondrían a que se utilizara la institución de una prenda respecto de los bienes muebles.

No sería tampoco posible inscribir una hipoteca judicial sobre los Bienes del Estado. La ley no lo prohibe expresamente; pero su economía no lo permitiría. Una hipoteca confiere al acreedor el derecho de hacer vender en pública subasta los bienes del deudor sobre los cuales ha sido inscrita. En este caso el acreedor carecería de ese derecho, en razón de que los bienes del Estado no pueden ser vendidos, según la Constitución, sino por acto del Congreso. Además, según veremos adelante, los bienes del Estado son inembargables, y una hipoteca que no se pudiera ejecutar sería tanto como si no existiera.

Son prescriptibles.—"El Estado, los establecimientos públicos y los municipios están sometidos a las mismas prescripciones que los particulares, pudiendo oponerlas del mismo modo que éstas". (Art. 2227, C. Civil).

Cómo se dividen.—Los bienes del Dominio del Estado se dividen en bienes destinados a un servicio público y bienes ordinarios, u obligados al conjunto de los servicios públicos. Esto último significa que su inclusión en la masa de los bienes que constituyen el patrimonio colectivo no tiene más objeto que el del mantenimiento de los servicios públicos. Es precisamente este concepto el soporte del agrupamiento de bienes que constituyen el patrimonio colectivo. No hay un derecho propietario; solamente una destinación.

Algunos autores han sostenido que el solo hecho de que se le destine a un servicio público determinado entraña la clasificación de un edificio entre los bienes del Dominio Público. (C. Baudry-Laccantinerie & Chaveau, *Des biens*, No.

179). Pero este criterio ha sido rechazado por la mayoría de los autores, aún por algunos que ven en el Estado una persona propietaria.

"El no comprender entre los casos del Dominio Público más que las obras militares, parece indicar –dice Royo Villanova, Derecho Administrativo, 12ª ed., Pág. 411, refiriéndose a la misma materia en España– que el derecho que tiene el Estado sobre sus construcciones civiles no es público, sino privado o particular. ¿Es esto admisible? En la doctrina general de los autores parece corriente el creer que el Estado en sus edificios públicos ejerce un derecho de propiedad privada; pero a nuestro juicio no puede aceptarse esa opinión. Esa relación es de derecho público en cuanto al sujeto, porque lo es el Estado, como representante de la colectividad, y en cuanto al fin, porque se propone un servicio "público". El derecho del Estado a recoger la herencia o el legado que le hayan podido dejar en testamento es un derecho "civil", mientras que el Estado, al "utilizar" un edificio para el servicio público, se propone el interés general, y, al representar a la comunidad, usa de un derecho público".

Este argumento carece sin embargo, a nuestro juicio, de solidez. No se trata de que tales o cuales bienes se destinen a servicios públicos, sino de que esos servicios puedan ser privativos. Como hemos visto, todos los bienes que entran en el patrimonio colectivo se hallan comprometidos para los servicios públicos, pero hay algunos de éstos que únicamente se conciben en el ejercicio de una actividad del Estado. Una fortaleza, por ejemplo. Para usos particulares o privados no podría emplearse, como fortaleza, nunca. En cambio, un palacio, una casa-escuela, un museo, etc., lo mismo pueden ser utilizados por el Estado, con el objeto para que fueron construídos, en un servicio público, como lo podría ser por los particulares en uno privado, esto es, como palacio, como casa-escuela, como museo.

Al mismo rango pertenecen todos los bienes muebles de que se tiene como propietario al Estado.

En el segundo rango figuran, de una manera general, los bienes tales como terrenos incultos o arrendados o concedidos para usos particulares, casas y edificios en general empleados en esos mismos usos, las islas, las isletas y los terrenos que se forman en el álveo de los ríos flotables o navegables, en las condiciones previstas por el Art. 560 del C. Civil, las dependencias del Dominio Público sustraídas de su destino primitivo, tales como los terrenos abandonados por la rectificación o supresión de caminos, los descubiertos que deja el mar cuando su abandono definitivo por las aguas los hace salir de la ribera marítima y otros.

Su administración.—La administración de los bienes del Dominio Privado, aparte de las atribuciones generales del Presidente de la República a que anteriormente nos hemos referido, se halla confiada a diferentes departamentos ejecutivos, pero principalmente al del Tesoro. De acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado le corresponde a ésta la conservación, administración y fructificación de los bienes nacionales, la formación del catastro de los mismos y en general "la administración de los bienes nacionales no encomendada a otra secretaría o poder del Estado".

Los demás departamentos a que se halla conferida la administración de estos bienes son: de lo Interior y Policía, los archivos nacionales; de Agricultura, estaciones agronómicas y meteorológicas del Estado, granjas-escuelas, campos de experimentación, terrenos rurales, bosques, plantas y semillas; de Sanidad y Asistencia Pública, hospitales, clínicas y manicomios.

Arrendamiento, ocupación, usufructo y venta de los bienes del Estado.—Los bienes del Dominio Privado pueden ser arrendados. El Art. 1712 del Código Civil los sustrae del derecho común y los sujeta a reglamentos administrativos particulares.

A falta de reglas especiales, el derecho común los gobierna.

Una ley del 9 de junio de 1905, ahora en suspenso por la O. E. del Gobierno Militar del 3 de mayo de 1919, autoriza a la Administración a conceder a individuos o corporaciones el derecho de utilizar gratuitamente por el término de diez años los terrenos del Estado sin ocupación. Esta ley sigue rigiendo las relaciones nacidas entre el Estado y los concesionarios al amparo de las concesiones otorgadas de acuerdo con sus disposiciones.

Las concesiones se hacían por la cantidad de hectáreas que requiriera la importancia de la empresa agrícola se iba a acometer, previo sometimiento de un plano del terreno y el depósito de una fianza por cada cincuenta hectáreas. La autorización para ocupar el terreno era dada por el Secretario de Fomento (después de la nueva organización ministerial de 1908 por el de Agricultura) comprometiéndose el concesionario a principiar formalmente los trabajos en el término de un año, es decir, a tumbarlos, cercarlos y habitarlos. La fianza se devolvería por cada cincuenta hectáreas en que se hubieran principiado formalmente los trabajos. La concesión caducaba de pleno derecho si en el término de un año no eran empezados. Transcurrido el plazo de diez años, contados desde la fecha de la concesión, la posesión gratuita cesaba y se debía pagar un derecho de arrendamiento por hectárea.

Más que de un arrendamiento, este contrato tenía el carácter de una enfitéusis.

Sobre los bienes del Dominio Privado se puede conceder un derecho de usufructo; pero la autorización del Congreso es necesaria por tratarse de un acto de enajenación. Una ley en vigor desde el 8 de mayo de 1848 confiere al Seminario Conciliar de Santo Tomás, el usufructo de ciertos bienes de ese dominio.

La venta, tratándose de inmuebles, no se puede hacer sino con la aprobación del Congreso.

La Ley de Hacienda prescribe (Art. 27) en cuanto a los muebles, la venta en pública subasta, formalidad que

contrasta con la práctica observada respecto de los inmuebles.

La representación del Estado, en cuanto se refiere a sus bienes, se halla encomendada al Poder Ejecutivo.

En caso de controversia ante los tribunales ordinarios la tiene el ministerio público, de acuerdo con la ley de organización judicial.

De acuerdo, sin embargo, con la Ley sobre representación del Estado en los actos jurídicos (20 de marzo de 1938) el Presidente de la República puede encomendarla a mandatarios de su libre elección y escoger para este fin a cualquier funcionario del ministerio público, aunque no pertenezca al tribunal que deba conocer de la instancia o del acto de que se trate.

CAPITULO III

Del Tesoro Público

Organización especial del Tesoro Público.—El patrimonio nacional colectivo se diferencia fundamentalmente de los patrimonios particulares en cuanto a lo variado y complejo de las fuentes de donde procede. Su activo y su pasivo se forman en gran parte por medio de factores que le son peculiares, en razón de la necesidad suprema de organizar, mantener y operar los servicios públicos.

Es de esta situación excepcional de donde ha surgido la necesidad de imprimir a todo cuanto se relacione con la existencia, los ingresos y egresos de los fondos y valores que entran en la composición de este patrimonio, una organización especial, para que por medio de ella se concentren, circulen por todas partes y se distribuyan entre los que tengan derechos que alegar en favor de sus patrimonios respectivos.

Trátase, pues, de un centro ideal, considerado como unidad moral y atendido por unidad de dirección.

Cómo se define.—Ese centro es el "Tesoro Público", que se puede definir como el conjunto de los servicios relativos al ingreso, al manejo y la distribución de los fondos y valores del Estado.

Su autonomía.—La ley, como hemos visto antes, le atribuye la personalidad jurídica, la cual resulta, no de la centralización de todas las operaciones materiales en un lugar único, sino de que todas reciban su impulsión de una misma autoridad, y de que, una vez ejecutadas, van todas a converger a un centro en donde son descritas y expresadas en sus resultados [1].

Doctrina antigua y moderna. —Para los que consideran el Estado como una persona moral, el Tesoro Público es el Estado acreedor y el Estado deudor. No hay en él una personalidad distinta de la del Estado, ni otra administración que la del Estado mismo [2].

El examen de la realidad, de acuerdo con las orientaciones modernas del Derecho Público, revela sin embargo que él es un órgano de la Administración a cuyos agentes les ha sido atribuída por la ley, para la mejor atención del patrimonio colectivo, cierta autonomía en sus relaciones con otros órganos administrativos y con los particulares. Por eso se le ha definido también, hace tiempo, como la administración encargada de manejar la hacienda del Estado. (Dalloz, Trésor Public, 1.).

"La constitución de un organismo de la hacienda del Estado –dice Posada, Tr. de Der. Administ., T. II, Pág. 417– es una necesidad reconocida y satisfecha en el Estado contemporáneo".

LEGISLACION DOMINICANA.—**Dirección central.** —En la República Dominicana la Dirección central de este organismo se halla encomendada al Secretario de Estado del Tesoro, el cual tiene a su cargo "el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de las facultades que generalmente afectan la hacienda pública del gobierno dominicano, incluyendo la propiedad, fondos, créditos, derechos y recur-

(1) Pand. Fr., *Trésor Public*, 3.

(2) Ducrocq, *Cours de Droit Administratif*, 7ª ed., T. V., pág. 29.

sos del mismo", así como "el cumplimiento y ejercicio de cuantos deberes y facultades se relacionen con los ingresos del gobierno, sea cual fuere su origen, la recaudación y desembolso de los mismos y la correspondiente contabilidad" [3].

Del Tesoro de la República. —Subordinado directamente al Secretario del Tesoro funciona el Tesorero de la República, a quien se atribuye de una manera general el desempeño y ejercicio de cuantos deberes y facultades se relacionen con las recaudaciones, custodia, desembolso y contabilidad de los fondos públicos [4].

§ **Deberes de este funcionario.**—Los principales de estos deberes del Tesorero de la República son:

a) la fiel custodia de los fondos de la República, de los cuales se le considera "guardián legal";

b) ejercer un control sobre todos los demás bienes del Estado;

c) fijar y recaudar todos los derechos nacionales; impuestos, contribuciones y otros tributos fiscales;

d) comprar y suministrar los materiales y medios necesarios para el uso de las oficinas del Estado;

e) recibir y guardar en sitio seguro, o depositar en los bancos designados por el Secretario del Tesoro las rentas, el producto de los bonos, fondos de reserva y depósitos especiales.

El Tesorero de la República está facultado para citar testigos y tomar juramentos relacionados con la vista y decisión de los asuntos que le están encomendados.

Del Contralor y Auditor General.—Todas las cuentas llevadas por el Tesorero deben someterse a un funcionario

(3) Ley de hacienda, 3 de mayo de 1929, Art. 1º.

(4) Ley de hacienda, 3 de mayo de 1929, Art. 5º.

denominado Contralor y Auditor General de la República, a cuyo cargo se halla la contabilidad general y la intervención, revisión y liquidación de cuentas de la República Dominicana.

§ **Deberes de este funcionario.** —El lleva las cuentas presupuestales y propietarias del gobierno dominicano, o sea las que se mantienen para poder llevar a cabo la fiscalización del ingreso y empleo de los fondos, apropiaciones y asignaciones (cuentas presupuestales) y las relacionadas con los bienes, obligaciones, ingresos y gastos del Estado (cuentas propietarias) y examina, juzga y liquida todas las cuentas monetarias de la Administración nacional y de las administraciones comunales.

§§ **Su intervención en los anticipos de fondos, contratos y reclamaciones.**—Como derivación obligada de sus fines institucionales, el Contralor y Auditor General examina todo pedido de anticipo de fondos y lo certifica como correcto y merecedor de aprobación, si se ha autorizado el gasto de acuerdo con la Constitución y las leyes; si el solicitante se halla al día en la rendición de sus cuentas y éstas no dan lugar a reparos; si no excede del balance disponible para el fin del pedido en los egresos especiales previstos legalmente; si no excede del balance disponible para ese fin en los fondos destinados a atenciones particulares; si no excede del depósito del cual hubiere de satisfacerse. La ausencia de una de estas condiciones debe ser bastante para no recomendar la aprobación del pedido.

Tratándose de un contrato que requiera la inversión de fondos del Tesoro Público, su aprobación aún por los funcionarios a quienes la Constitución y las leyes encomiendan su celebración es insuficiente para su validez, si el Contralor y Auditor General no certifica por escrito que existe un balance suficiente no comprometido en gastos autorizados de acuerdo con la Constitución para cubrir los que la ejecución del expresado contrato origine. El es,

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

además, el registrador de los contratos en que el Estado sea parte.

Es a este mismo funcionario a quien corresponde el saldo de todas las reclamaciones intentadas por o contra el Estado, salvo que se tratare de una acción en daños y perjuicios por delito o cuasi delito [5].

§§§ **Apelación de sus decisiones.** —De las decisiones del Contralor y Auditor General se puede apelar ante la Cámara de Cuentas.

Su independencia.—Aunque de nombramiento del Presidente de la República, y removible a voluntad de éste, el Contralor y Auditor General es independiente de todo departamento administrativo.

Oficinas auxiliares.—La oficina del Tesorero y la del Contralor y Auditor General son, junto con la del Secretario del Tesoro, oficinas centrales y de carácter general en la organización del Tesoro Público. Existen otras que no tienen este último carácter porque su actividad se limita a la custodia, recaudación o manejo de ciertos fondos en particular.

Recursos ordinarios y extraordinarios. —En la organización de las oficinas del Tesoro Público se han tenido en cuenta las fuentes distintas de donde proceden los recursos del Estado. Estos se dividen en ordinarios y extraordinarios. Ordinarios son los que se reproducen año por año y tienen un carácter permanente en cuanto a su naturaleza. Extraordinarios los que tienen un carácter accidental y no se reproducen regularmente. A los primeros pertenecen los que provienen de los bienes del Dominio Privado, de los impuestos y contribuciones públicas, o de las multas y confiscaciones; a los segundos los que nacen del crédito del Estado mediante la contratación de empréstitos o constituyen créditos activos provenientes de rentas mobiliares

(5) Ley de contabilidad, 1º de mayo de 1929.

o inmobiliares, concesiones a título oneroso, préstamos a particulares y otras operaciones.

Rentas aduaneras y rentas internas. —Los recursos ordinarios se dividen a su vez en rentas aduaneras y rentas internas, comprendiendo en las primeras los derechos de importación y en las segundas todos los demás impuestos y contribuciones públicas, así como el producto de los arrendamientos y ventas de bienes del Dominio Privado y el de las multas y confiscaciones. Las principales rentas internas son el impuesto de cédula personal, el de la propiedad urbana, el de consumo, el de muelle, el de alcoholes, el de patentes, el de productos domésticos, el de sellos sobre documentos, el de carreteras, el de timbres postales, el de registro, el de practicaje, el producido del ferrocarril central, el de lotería. Entre las de menor importancia se pueden mencionar los productos de arrendamientos, los de multas, los de intereses sobre depósitos, los de premios sobre billetes caducados; y diversas contribuciones, como las de marcas de fábrica y patentes de invención, porte de armas, derechos universitarios y otros. Una ley del 11 de febrero de 1949 establece el impuesto sobre la renta a partir del año 1950.

Oficinas auxiliares.—Correspondiendo a estas divisiones y subdivisiones funcionan en la capital las oficinas centrales del Director General de Aduanas, del Director General de Rentas Internas, en cada provincia la del Colector de Rentas Internas, y en cada puerto, así como en algunos lugares de la frontera la de un Interventor de Aduana.

Representación del Tesoro Público. —La representación del Tesoro Público, como demandante o como demandado se halla en cada distrito judicial a cargo del Colector de Rentas Internas de la provincia, de acuerdo con una disposición de la Ley de Presupuesto para 1918 combinada con el Art. 69-2º del Código de Procedimiento Civil. (Véase, sin embargo, la Ley sobre representación del Estado en los actos jurídicos, del 20 de marzo de 1938).

DEL PRESUPUESTO NACIONAL.—La Administración nacional, para llevar a cabal cumplimiento sus actividades, necesita apreciar en su integridad los fines de éstas en cuanto implican una exigencia económica y piden medios para su realización [6].

El estudio de esta materia no es de la esfera del Derecho Administrativo, sino en cuanto se refiere a la organización de los servicios de los cuales depende el arbitrio de los recursos de que ha menester con aquellos fines el Estado y el modo como éste debe operar sus gastos [7].

Regla fundamental de su formación.—Es regla ordinaria de buena vida que no se debe disponer un gasto sin saber previamente con qué recursos se cuenta para poder efectuarlo o sin arbitrarlos al mismo tiempo, en el caso de que en ese momento no existieren. De esta regla no escapa la administración del patrimonio colectivo: antes bien correspóndele observarla con mayor escrupulosidad, ya que sus normas deben ser espejo de todas las personas.

§§ **Sanción.**—Una de las reformas de la Constitución dominicana en el año de 1929, sugerida por la misión que presidió el eminente hacendista Dawes, ex-Vicepresidente de los Estados Unidos, consistió en el establecimiento de una sanción de nulidad para toda ley que ordenare o autorizare un pago o engendrare una obligación pecuniaria a cargo del Estado, a menos que esa misma ley creare fondos especiales para su ejecución o dispusiere que el pago se hiciere de las entradas calculadas para el año y de éstas quedare en el momento de la publicación de la ley, una proporción disponible para hacerlo [8].

Formación del presupuesto. —De acuerdo con la Constitución y la ley No. 1363, del 30 de julio de 1937, el Presi-

---

(6) Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo,* 12ª ed., pág. 772.

(7) Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado.* Colección Labor, pág. 185.

(8) Constitución, Art. 104.

dente de la República debe someter al Congreso durante la segunda legislatura un proyecto de presupuesto con especificaciones de los gastos necesarios a su juicio para el mantenimiento de los servicios públicos en el siguiente año fiscal, incluyendo los cálculos de los gastos que le fueren conocidos para obras públicas u otros proyectos especiales, provengan de fondos especiales o de depósito, y sus cálculos sobre los ingresos durante dicho año fiscal, de acuerdo con las leyes en vigor. Deberá igualmente anexar un estado demostrativo de los fondos especiales o de los fondos en depósito disponibles para los gastos que se sugieren. En el caso de insuficiencia de los gastos calculados, el Presidente recomendará la creación de nuevos impuestos o la adopción de medidas para salvar la deficiencia. Si fueren mayores, hará las recomendaciones que en su opinión requiera el interés público.

Los cálculos sobre los intereses y las especificaciones de los gastos se hacen por sumas globales.

La iniciativa para la presentación del presupuesto y la formación de la ley de gastos públicos está reservada por la Constitución al Presidente de la República. El Congreso no puede votar válidamente ninguna erogación no incluída en el proyecto de ley de gastos públicos sometido por el Presidente, o solicitada después por éste, a menos que la apoyaren las dos terceras partes de la totalidad de los miembros en cada Cámara, y ésto cuando al mismo tiempo se crearen fondos especiales o se cargare a las entradas calculadas del año y hubiere fondos disponibles. Para la modificación de cualquiera partida en los proyectos de leyes para erogación de fondos sometidos por el Presidente de la República o en el de la ley de Gastos Públicos se necesita también el voto de las dos terceras partes de cada Cámara.

El Director del Presupuesto. Sus atribuciones. —De acuerdo con la ley del 30 de julio de 1937, denominada "Ley sobre el presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos", existe un funcionario denominado Director del Presupues-

to, quien funciona bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República, cuyas principales atribuciones son:

a) preparar para el Presidente, bajo su dirección y en la época en que éste lo disponga, el proyecto de presupuesto de ingresos y ley de gastos públicos; b) informarse ampliamente de todo lo relativo a los ingresos y egresos, actuales o futuros, del Tesoro Público; c) suministrar total o parcialmente la información así obtenida al Presidente de la República; d) hacer recomendaciones para mantener los gastos dentro de los medios con que se cuenta; e) promover la economía de la eficacia coordinada de las actividades administrativas o ejecutivas; f) fiscalizar los actos administrativos relacionados con la inversión de fondos públicos legalmente votados; g) fijar y autorizar mensualmente, bajo la dirección del Presidente de la República, y previa discusión con los jefes de departamentos, cuando fuere pertinente, las asignaciones parciales de fondos para los gastos de las diversas oficinas y servicios; h) preparar y someter al Presidente los cálculos para modificaciones en las estimaciones de ingresos, por aumento o por deficiencia; i) dar su opinión y recomendación al Presidente sobre todo contrato o acto que implique obligación a cargo del Tesoro Público, en cuanto a su efecto sobre el equilibrio presupuestal, y para informar al Presidente si en su opinión hay fondos disponibles o probables para la ejecución de tal obligación, o qué reajustes son necesarios para ello. Las demás atribuciones tienen por móvil hacer efectivas las anteriormente expresadas.

Las disposiciones y decisiones del Director del Presupuesto son definitivas y deben ser consignadas por escrito cuando lo solicite un jefe de departamento, oficina u organismo. Se puede, no obstante, apelar de ellas ante el Presidente de la República en el término de diez días de haber sido recibidas.

De acuerdo con una ley del 3 de mayo de 1929, modificada por otra del 26 de diciembre de 1930, existió hasta

la publicación de la ley del 30 de julio de 1937 un funcionario denominado "jefe coordinador", cuyas atribuciones se confieren por esa última ley al Director del Presupuesto. Es a éste a quien corresponde, como hemos dicho arriba, promover la economía de la eficiencia coordinada de las actividades administrativas o ejecutivas.

Se llama "coordinación" al servicio por el cual se regulan, por unidad de apreciación de los gastos previstos para cada departamento del gobierno, las economías que fuere necesario introducir en los gastos generales del Estado.

AGN

CAPITULO IV

Créditos y deudas del Estado

En la fraseología del Derecho Administrativo se emplean hasta ahora corrientemente las expresiones *créditos y deudas del Estado* para designar el deber o el poder jurídico que uno o varios individuos tienen respecto del patrimonio nacional colectivo. Cuando por consecuencia del establecimiento de una situación jurídica un individuo tiene un deber que cumplir frente a aquel patrimonio, se dice que existe un crédito en favor del Estado; cuando tiene un poder que ejercer se dice que existe una deuda a cargo del Estado.

El Estado acreedor y el Estado deudor. —Así se habla también del "Estado acreedor" y el "Estado deudor". En el principio, el uso de estos términos sirvió para indicar la existencia de un derecho o de una obligación subjetivos. Todavía los autores que personifican en el Estado un sujeto provisto de voluntad y conciencia los emplean en ese sentido. El Estado es para ellos una persona respecto de la cual se crean vínculos iguales a los que ligan a cualesquiera personas entre sí. La noción del derecho moderno es otra. A la práctica seguida durante largo tiempo de adaptar al Derecho Público las teorías civilistas, o en otras palabras, co-

mo observa Jéze [1], de querer resolver los problemas del Derecho Público por las soluciones jurídicas imaginadas para resolver las relaciones entre particulares, ha sucedido el implantamiento de un sistema realista, socialista y objetivista, que no tardará en servir de soporte a la legislación del mundo, y que no se puede compadecer con el sistema metafísico, individualista y subjetivista, creador de ficciones, que los hechos viven desmintiendo. Es a las doctrinas socialistas a las que se debe esta rectificación trascendental.

Al tratar del Dominio Privado, vimos ya que no hay en la realidad de las cosas un "Estado propietario", sino una masa de bienes que, empleando una expresión usada de antiguo en el léxico jurídico, ha sido denominada "patrimonio colectivo" y que se caracteriza por su destinación, no por un derecho propietario que la vincula a un agrupamiento. Esa destinación es el establecimiento, mantenimiento y operación de los servicios públicos. Sólo una presumida necesidad de técnica jurídica es, pues, la que ha hecho que aquella masa (recursos y riquezas puestos a la disposición de los gobernantes con la destinación mencionada) se haya querido tener como la propiedad de una persona y se le ha atribuído ésta al Estado. Y así como no hay Estado propietario no lo hay tampoco acreedor y deudor.

El examen de las situaciones jurídicas que se producen dentro de las actividades del Derecho Público ha demostrado que no es necesario buscar siempre en ellas dos sujetos: uno activo y otro pasivo. Puede haber un sujeto activo sin que haya uno pasivo y viceversa. Es lo que ocurre en el caso de los créditos y deudas del Estado. Por consecuencia de una situación creada entre los particulares y la Administración pública, ésta adquiere un poder jurídico para reclamar de los particulares el cumplimiento de una obligación a favor del patrimonio colectivo. Lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de un impuesto (ejemplo de Jéze).

(1) *Les principes généreaux du Droit Administratif*, 2ª ed., Préface, X.

Aquí encontramos un sujeto *pasivo*: el contribuyente; ninguno activo. Hay solamente un patrimonio en favor del cual se crea una obligación; es decir: una obligación a favor de una cosa; noción meramente objetiva. Viceversa, se adquiere un bien perteneciente a una persona. La venta es hecha por ésta: un sujeto *activo*: la adquisición por los agentes públicos en mira del aumento del patrimonio colectivo. No hay un sujeto *pasivo*. Holgaría demostrar que el agente público no lo es. Tenemos únicamente una gestión en favor de un patrimonio; noción igualmente objetiva.

La idea dominante en todo es la de los servicios públicos. Es por causa de éstos que aquella masa patrimonial existe y es en mira de evitar el desmedramiento de ésta y el entorpecimiento de los servicios públicos que se han consagrado principios o establecido reglas especiales en favor de las situaciones en que el patrimonio colectivo se halla de por medio.

Por las conveniencias y necesidades del servicio existen garantías particulares en pro de los créditos del Estado (privilegios, fianza de los funcionarios públicos, cobro compulsorio de impuestos). Por ellas, a la inversa, los bienes del Estado son inembargables y la compensación no es oponible nunca al Estado.

CREDITOS DEL ESTADO.—Los créditos en favor del patrimonio nacional colectivo se hallan regidos por las disposiciones del derecho común o por disposiciones legales que crean en favor suyo una situación jurídica especial. A la primera clase pertenecen los que se derivan de contratos, cuasi-contratos, delitos o cuasi delitos. A la segunda los que se refieren a impuestos, arbitrios, confiscaciones y multas.

Garantías.—Algunos de estos créditos se hallan amparados por garantías especiales. El artículo 2102-7o. del Código Civil establece un privilegio en benefico del Estado por los créditos resultantes de abusos y prevaricaciones cometidos por funcionarios públicos, sobre los fondos de las

fianzas prestadas por éstos y sobre los intereses debidos de estos fondos. La ley de aduanas y puertos afecta al pago de los derechos arancelarios las mercancías importadas. El Art. 2121 del Código Civil instituye una hipoteca a favor del Estado sobre los bienes de los recaudadores y administradores responsables.

Fondo de fidelidad. —Para resarcir las pérdidas causadas por faltas, fraudes, desfalcos o por cualesquiera hechos en las cuentas de los funcionarios y empleados públicos que manejen fondos del Estado o que sean responsables de la custodia y salvaguardia de propiedades del Estado, una ley del 27 de octubre de 1917 constituyó a éste en fiador de sus propios agentes, mediante la institución del "Fondo de Fidelidad", el cual se formaba por medio de contribuciones impuestas a los funcionarios y empleados mencionados, montantes a tres cuartos de uno por ciento anuales de sus respectivos sueldos.

Esta ley fué reformada por la del 8 de abril de 1933, la cual rebajó la contribución a medio por ciento y la hizo extensiva a todos los funcionarios, excepto al Presidente de la República, senadores, diputados, jueces de las Cortes y los tribunales, ayudantes militares del Presidente y clases y rasos del ejército.

La Administración, sin embargo, está obligada a perseguir judicialmente a los funcionarios y empleados infieles y a hacer todos los esfuerzos posibles para obtener la correspondiente restitución. En este caso las sumas cobradas deberán ingresar en el Fondo de Fidelidad para reponer a su vez las que de éste hubieran sido tomadas.

Cobro compulsivo de impuestos.—En consideración de que los fondos del Estado se destinan a satisfacer necesidades cuya naturaleza se halla íntimamente ligada a los fines de éste, la ley ha organizado procedimientos especiales para el cobro compulsivo de los impuestos, que se apartan en sus principales disposiciones del procedimiento común.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO AGN

Una ley del 8 de junio de 1905, denominada "Ley Alfonseca-Salazar" por haberla propuesto los dos diputados de esos nombres que formaban parte entonces del Congreso, dispone que las obligaciones por concepto de impuestos podrán ejecutarse, vencido el término, por cualquier alguacil, en virtud de ordenanza que dictará el juez de primera instancia a requerimiento del administrador de hacienda (ahora el colector de rentas internas, O. E. No. 106). Si a la intimación del aguacil no pagare el deudor, los bienes de éste, cuales que fueren su designación y clase, serán embargados, sin ninguna otra formalidad previa, y el procedimiento se continuará hasta la venta.

Aunque lo general de los términos de la ley parece no distinguir entre muebles e inmuebles, al referirse a los bienes del deudor, no se debe dudar, de acuerdo con la norma generalmente seguida por la legislación dominicana, de que los inmuebles están llamados a responder a falta de muebles.

El fin de esta ley es exonerar al Estado de la obligación de entablar una acción contra sus deudores por concepto de impuestos para obtener una sentencia condenatoria, según se estuvo practicando hasta que ella fué dictada, procedimiento inconveniente para la marcha regular de la Administración. Una vez trabado el embargo, el derecho común recobra su imperio, trátese de muebles o de inmuebles. El procedimiento posterior deberá, pues, ajustarse a las reglas del Código de Procedimiento Civil en materia de embargo ejecutivo o de embargo inmobiliar.

Derecho común.—En los casos de créditos en favor del Estado no resultantes de impuestos rige el derecho común.

DEUDAS DEL ESTADO.—La deuda del Estado se divide en deuda privada y deuda pública. El estudio de esta materia, más que del rol del Derecho Administrativo, lo es de la ciencia financiera o de la hacienda pública [2].

---

(2). La hacienda pública —dice Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, 12ª ed., pág. 773— es una ciencia total, que considera la actividad del Estado desde el punto de vista económico, determinando las

Deuda privada.—La deuda privada, que también se llama ordinaria o corriente, es la que ocasionalmente se forma a cargo del patrimonio nacional colectivo con motivo de la ejecución de los servicios públicos (sueldos de funcionarios y empleados, contratos de obras públicas, suministros, etc.) o por razón de cuasi-contratos o cuasi-delitos. (3).

Deuda pública.—Por deuda pública se entiende el conjunto de los compromisos financieros contraídos a cargo del patrimonio nacional colectivo, tales como constituciones de rentas perpetuas, empréstitos a largo o corto término que lo obligan a pagar cada año intereses, réditos o anualidades (4).

Subdivisión de la deuda pública.—Tratándose de compromisos perpetuos, esto es, aquellos por los cuales el Estado se obliga a pagar los intereses, pero no a restituir el capital, la deuda pública se denomina particularmente "consolidada" o "inscrita". Si los compromisos son a término, es decir, que por su medio se conviene en la restitución del capital en más o menos tiempo, la deuda que de ellos se forma se llama especialmente flotante (5).

El estudio de las materias relativas a la deuda pública suscita en el campo del Derecho Administrativo tres cuestiones muy interesantes: la responsabilidad civil del Estado, la inembargabilidad de los bienes de éste y la no oponibilidad de la compensación a la Administración pública.

---

condiciones y límites del consumo público y los medios precisos para satisfacer sus necesidades. Estudia el Estado como ser económico y es parte, por eso, de la economía política y social.

(3) En la República se le ha denominado deuda diferida y también deuda flotante. Este último término es impropio, pues universalmente corresponde a una clasificación de la deuda pública.

(4) Th. Ducrocq, *Cours de Droit Administratif*, 7e. ed., T. V. pág. 8.

(5) Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1898, T. 2, pág. 413.

Las examinaremos en seguida.

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO.—La idea de un Estado civilmente responsable estuvo largo tiempo eliminada de toda concepción [6]. La responsabilidad implica una violación del derecho y no puede incurrir en ésta el mismo que, en cada uno de sus actos, crea el derecho actuando soberanamente. Soberanía y responsablididad son nociones inconciliables.

Era, pues, la aplicación al Estado de la vieja fórmula inglesa: "The king can do no wrong" (El rey no puede hacer mal).

Más tarde, en presencia de una realidad que nunca dejó de mostrarse revelando la existencia de daños provenientes de las actividades de la Administración; pero a la cual se había opuesto hasta entonces el dogma de la irresponsabilidad del Estado, se buscó una solución en la doctrina tradicional de la falta, que necesita para la deducción de una responsabilidad la existencia de una persona a quien imputarla, y se aplicó al Estado la teoría edificada en Alemania por Gierke acerca de la naturaleza real de las personas colectivas. Apreciada así la cuestión, el Estado fué considerado como persona titular de una voluntad consciente y libre, que podía cometer una falta violando una regla de derecho y que era responsable cuando una violación le fuera imputable.

La tradición del Estado irresponsable era sin embargo muy fuerte y el nuevo sistema no podía dejar de tenerla en cuenta. Se hizo, pues, esta distinción: el Estado no se manifiesta siempre de la misma manera; de sus actividades unas son privativas; así, cuando actúa soberanamente, en ejercicio de su potencia pública, por medio de sus agentes en el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; otras

(6) Para el desarrollo de esta materia léase a Duguit, *Les transformations du Droit Publique*, París, 1913.

son comunes a las de todos los titulares de derechos activos y pasivos, cuando, por ejemplo, obra en la gestión del patrimonio colectivo. En el primer caso, potencia pública, sus actos son de *autoridad*: no es responsable; en el segundo, persona moral, sus actos son de gestión: es responsable. Excepcionalmente la responsabilidad existe, tratándose de actos de autoridad, cuando el mismo Estado, por medio de una ley, la establece. (Por ejemplo: la ley francesa del 8 de junio de 1895 que acuerda una acción en indemnización contra el Estado a aquellos que han sufrido a causa de un error judicial, comprobado por la revisión de un proceso criminal o correccional).

Este sistema, adoptado en diferentes países bajo la influencia de las doctrinas francesas, ha sido el que ha prevalecido en Francia hasta ahora, con tendencia manifiesta a extender el concepto de la responsabilidad, sin distinguir entre actos emanados de la pretendida persona moral del Estado y actos de su potencia pública. La jurisprudencia del Consejo de Estado francés se orienta cada vez más en ese sentido, con el aplauso de los maestros que no ven en el Estado ni persona moral ni potencia pública y que fundan en el derecho el concepto de la responsabilidad, y la crítica de los que mantienen la cuestionada distinción y fundan en la equidad aquel concepto [7].

Nueva doctrina.—Un serio movimiento iniciado por el eminente profesor Duguit tiende a situar definitivamente la cuestión en su justo punto, mediante la eliminación de las abstracciones sobre las cuales se ha tratado de edificar la noción del Estado y sirviéndose, para alcanzar esta finalidad, de la *realidad* de los hechos.

En su teoría [8], el sabio decano de la facultad de Derecho de Burdeos rechaza la doctrina del "Estado persona

(7) Berthélemy, *Traité elementaire de Droit Administratif*, 11e. ed., pág. 102, No. 1.

(8) Leon Duguit, *Tr. de Droit Constitutionnel*, 3me. ed., T. II, págs. 1 y siguientes.

colectiva y soberana", la cual descansa sobre estos dos conceptos metafísicos sin valor: una pretendida personalidad, a quien se atribuye una conciencia y una voluntad, y un poder de esa voluntad colectiva de formular órdenes no sujetas a condición. Para intentar la construcción jurídica del Estado hay que descartar todos los conceptos de orden metafísico y utilizar solamente los materiales suministrados por la realidad social. El primer elemento que ella ofrece para aquel fin es justamente la colectividad, la *nación;* pero no una nación investida de una conciencia y una voluntad, sino como el *agrupamiento* en el cual se produce "el hecho" *Estado* y que se caracteriza por una comunidad de tradiciones, necesidades y aspiraciones, con un patrimonio colectivo de ideas, de riquezas intelectuales y de riquezas materiales. El segundo es la diferenciación entre *gobernantes* y *gobernados,* esto es: individuos que tienen una fuerza mayor que otros y que pueden imponer a estos últimos su voluntad por su mayor fuerza. En las sociedades modernas, extremadamente complejas, también es compleja extremadamente aquella fuerza. La teoría clásica de la soberanía considera que la voluntad de los "gobernantes" es de una esencia especial; pero esta teoría es insostenible, porque afirmar que la voluntad de ciertos individuos es de una esencia superior a la voluntad de ciertos otros es formular una proposición de orden metafísico inaceptable en ciencia positiva. Así queda descartada la noción de *potencia pública.* La voluntad de los gobernantes es un elemento del Estado, mas no porque tenga el privilegio de imponerse por vía de orden a los gobernados, sino porque están investidos de una fuerza mayor que les sirve para imponer su voluntad *cuando fuere conforme al derecho.* Y he ahí entonces el elemento esencial del Estado: *la mayor fuerza.* No hay diferenciación entre gobernantes y gobernados sino cuando aquéllos pueden constreñir a éstos a acatar su voluntad. Esta voluntad y ese poder de constreñimiento tienen sin embargo dos límites: uno en su objeto, que es la organización y la fiscalización de los servicios públicos; otro en la extensión territorial, impuesta de hecho

por el establecimiento de sociedades civilizadas en territorios determinados. Los tres elementos esenciales del Estado son, pues, la nación, los servicios públicos, el territorio. En el interior de la nación, dentro de los límites del territorio ocupado por ésta, los gobernantes, diferenciados de los gobernados y monopolizando la fuerza, deben emplear esta fuerza para organizar y fiscalizar los servicios públicos. En síntesis: el Estado no es una persona, provista de conciencia y voluntad; no es tampoco una potencia que manda; es una cooperación de servicios públicos organizados y fiscalizados por gobernantes; o más ampliamente: "Es el conjunto de servicios públicos que funcionan bajo la impulsión y la fiscalización de los gobernantes en el interés colectivo".

De este examen de la realidad de las cosas, que no puede conciliarse con las ficciones jurídicas, que no permite en consecuencia ver en el Estado "la reunión de las fuerzas particulares bajo la dirección común, el establecimiento de una potencia pública para hacer ejecutar las leyes", según lo definía Toullier [9], es decir, el Estado soberano y como tal irresponsable, ni una persona a quien se pueda imputar la comisión de una falta, es del que el profesor Duguit se sirve para determinar la naturaleza de los hechos en que cristalizan las acciones tendientes a la reparación de los daños recibidos por consecuencia de alguna manifestación del Estado. La noción de falta no puede intervenir cuando se trata de grupos entre sí, ni de grupos con individuos. En una actividad individual puede haber una falta y en ésta se fundará la responsabilidad del individuo por quien aquella fué ejercida. En una colectiva, no pasa lo mismo. Sin duda ésta se mueve por voluntades individuales; pero con la mira de un interés colectivo. En el caso de daños provenientes de esta actividad, por la obra de un agente suyo ¿puede imputarse la comisión de una falta a la colectividad? No, porque no es cierto que haya allí una *realidad personal*. Si se ha fingido una persona es porque se

(9) *Droit Civil*, T. I, No. 201.

ha creído que es la manera de poder deducir una responsabilidad, ya que así se encuentra a alguien a quien se atribuye una voluntad y una conciencia y en quien consiguientemente se puede ver a uno que ha faltado. Pero esa colectividad con voluntad y conciencia no es más que la obra "de la imaginación de los juristas". Tratándose del Estado, ciertos actos, o por error, o porque se consideran necesarios, para el mejor servicio del agrupamiento social denominado nación, producen un daño. Esos actos son la obra de los agentes del Estado; más claro: de la deliberación voluntaria y consciente de éstos; pero que no tienen por objeto la satisfacción de sus necesidades individuales, sino de las de la nación. Ahora, si hay falta, si hay enriquecimiento indebido del patrimonio colectivo de que se ha hablado antes ¿no habría lugar a ala reparación del daño que ésto ha causado? He aquí la cuestión. Entonces ¿quién debe soportar el riesgo del daño: el patrimonio colectivo en cuyo servicio y beneficio se ha obrado, o el patrimonio que ha recibido el perjuicio? [10]. El servicio público, expone Duguit, se ha establecido y debe funcionar en interés de todos. Si por consecuencia de su funcionamiento se ocasiona un perjuicio particular, es legítimo que la reparación de éste sea soportado por el conjunto de los bienes afectados a los servicios públicos, siempre que haya una relación de causa a efecto entre la organización o el funcionamiento del servicio y el daño recibido. Y he ahí en pocas palabras el principio mismo de la responsabilidad del Estado. Esta responsabilidad se halla comprometida para todos los servicios, y no hay que hacer una pretendida distinción entre los servicios de potencia pública y los servicios de gestión.

La noción del Estado en la República Dominicana. —La noción doctrinal del Estado, en forma que no permite ver en él ni al soberano ni a una persona moral, no es nueva entre nosotros. En el año 1885, el sabio maestro de Derecho Constitucional de los dominicanos, don Eugenio Ma-

(10) Puede suceder que también el que recibe el daño sea otro patrimonio colectivo, como el de una común, un establecimiento público, una sociedad, una asociación.

ría de Hostos, nos decía: "Cuando hablan del Estado, las escuelas filosóficas erigen una entidad tan absorbente, que absorbe la vida misma de la sociedad, y concluye por ser y no ser ella, o por ser más que ella. Para los doctrinarios europeos, el Estado es una abstracción que simboliza toda la actividad cultural del Estado". Hostos lo definía como "el conjunto de medios orgánicos que se aplica a cada uno de los organismos de la sociedad para relacionarlos y articularlos entre sí" (11). Entre la teoría de Duguit y las enseñanzas de Hostos hay, como se ve, un contacto en cuanto que ambos eliminan toda abstracción en la concepción del Estado. Difieren en el respecto de los elementos, porque mientras para Hostos el Estado es un "conjunto de medios orgánicos", para Duguit es un "conjunto de servicios". Concurren en cambio considerándolo como *institución de instituciones*, si bien para Hostos éstas corresponden al individuo, la común, la provincia y la nación para relacionarlos y articularlos entre sí (instituciones primarias) o son subdivisiones de éstas (instituciones secundarias) o son creaciones del individuo o del Estado para fines docentes, religiosos, culturales, económicos, policiales (instituciones complementarias) mientras para Duguit son los *servicios públicos*, "instituciones de derecho objetivo", "actividades cuyo cumplimiento debe ser reglado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque son indispensables a la realización y el desarrollo de la interdependencia social" (12).

No es empero un cotejo entre la apreciación de la estructura del Estado según las enseñanzas de uno u otro maestro lo que nos interesa para los fines de este estudio, sino solamente indicar que el campo está preparado entre nosotros para recibir y adoptar definitivamente la doctrina del profesor Duguit en lo que se refiere al concepto de la responsabilidad del Estado, mediante el descartamiento

(11) Eugenio M. de Hostos, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Santo Domingo, 1889.

(12) *Les transformations du Droit Publique*, págs. 51 y 54.

de toda consideración de falta y de imputación de ésta a una persona ficticia.

§ **Precedentes dominicanos.** —En la República Dominicana podemos, por otra parte, señalar que la responsabilidad del Estado [13] ha sido admitida en diferentes ocasiones sin hacer distinción entre actos de autoridad y actos de gestión. En el caso del señor Gregorio Riva, a quien había sido otorgada una concesión en fecha 10 de diciembre de 1875 para la canalización y navegación del río Yuna, concesión que quedó anulada en hecho por la que se otorgó posteriormente al Sr. Allen H. Crosby para el establecimiento de una vía férrea de Las Cañitas a Santiago, el Congreso, "considerando que el concesionario invirtió una suma de dinero que debía reembolsar con el usufructo de dicha obra por cincuenta años, que de la anulación en hecho de la concesión "resulta lucro cesante y daño emergente para el concesionario, los cuales *deben repararse en justicia*", resolvió en fecha 8 de mayo de 1886 indemnizar al Sr. Riva con la suma de treinta mil pesos. En el caso de la sociedad anónima Muelle & Enramada de San Pedro de Macorís, a la cual una concesión otorgada al Sr. Bartolomé Ferreccio para construir un muelle y enramada en aquel puerto, en fecha 15 de mayo de 1887, había perjudicado en razón de que se le había autorizado anteriormente a construir ciertas obras, que ya había empezado y las cuales no podían continuarse en vista de la hecha a Ferreccio, el Congreso, "considerando, que las razones expuestas en la instancia hacen evidente la necesidad de que el *Estado repare* los *perjuicios causados*, porque se trata de un contrato cuya base era la construcción de obras públicas por cuenta del Estado, a cambio de determinadas franquicias cuyo tenor y cuyas cláusulas no podían variarse ni rescindirse sino por la voluntad de ambas partes contratantes" resolvió en fecha 18 de junio de 1888, que se pagara a dicha sociedad la suma de $7,563.10, "como indemnización de los perjuicios

---

(13) "Se puede usar la palabra *responsabilidad;* es suficiente para precisar el sentido y la extensión". Id. id. id., pág. 231.

que le irrogara el Estado con el decreto del 15 de mayo de 1887". En el caso de Mark & Co. a causa de la confiscación de un cargamento de maderas a bordo del bergantín *Irma* por la aduana del puerto de Santo Domingo, el Congreso, "considerando, que *es un principio de derecho* conocido y generalmente aceptado que el que ocasionare daños o perjuicios *se obliga a la reparación consiguiente*", resolvió reconocer a los Sres. Mark & Co. "como acreedores del Estado" por la suma de $4.000.00.

En cada una de estas especies, el Congreso dominicano estimó que la responsabilidad del Estado tiene su fundamento en el derecho.

Responsabilidad con motivo de leyes o actos jurisdiccionales.—La ley de registro de tierras que estableció en la República Dominicana el sistema Torrens, reconoce el deber del Estado de indemnizar a "toda persona que, sin negligencia de su parte, se viere privada de cualquier terreno o de cualquier derecho o interés en el mismo, *bien con motivo de las disposiciones de esta ley*, o después de haberse efectuado el primer registro, *con motivo de fraude o a consecuencia de negligencia, omisión, error o infidencia*". La demanda de los interesados se debe incoar contra el Tesorero de la República ante el Tribunal de Tierras. En el caso de esta ley, como se ve, no sólo se considera comprometida la responsabilidad del Estado por un acto del Poder Legislativo, sino también por los actos jurisdiccionales de un tribunal y por los no jurisdiccionales de otros funcionarios públicos. (Véase Arts. 227 y sigtes).

En la jurisprudencia dominicana la responsabilidad del Estado ha sido reconocida en muchas ocasiones, en su mayoría por causa de actos de funcionarios o empleados del tren administrativo. En varias, sin embargo, nuestros tribunales han fundado la responsabilidad en las disposiciones de los Arts. 1382 y siguientes del Código Civil, criterio condenado aún por los mismos defensores del sistema de la personalidad moral. Este error se ha debido al extraviado concepto de muchos de nuestros hombres de leyes de que el

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

Derecho Civil es la panacea para la solución de las cuestiones que atañen al Derecho Público.

Finalmente, una ley del 18 de diciembre de 1936 parece hacer resuelto la cuestión. Dice textualmente:

"Toda acción contra el Estado, que tenga por causa el daño o perjuicio causado por una ley, decreto, resolución o reglamento dictados constitucionalmente por los poderes públicos, cuando dicha acción proceda, se prescribe por dos años".

§§ **Precedentes de la Comisión de Reclamaciones de 1917.**—Los precedentes más interesantes que tenemos acerca de esta materia son los que sentó el tribunal instituído en el año de 1917 por el Gobierno Militar bajo el nombre de "Comisión de Reclamaciones".

Las sentencias de este tribunal, que estuvo funcionando varios años y contra las cuales no existía según la ley de su creación ningún recurso, fueron numerosas. Generalmente, estaban motivadas en los hechos. Los motivos de derecho eran muy sintéticos. Sin embargo, en lo que concierne a la cuestión de la responsabilidad del Estado los registros del Tribunal revelan que él se guió por estas reglas, las cuales, además, constan en el informe que sometió al gobierno en el año de 1920:

1. El Estado sólo es responsable por las expropiaciones o requisiciones o empréstitos, forzosos o no, hechos por sus agentes o autorizados subalternos, cuando éstos hubiesen obrado en su carácter público y en interés del servicio que estaban prestando al gobierno. Las indemnizaciones en estos casos se limitarán al pago del justo precio de la cosa tomada y la devolución del dinero recibido para uso público;

2. El Estado no es responsable de los daños y perjuicios que hayan sufrido los habitantes del país, nacionales o

extranjeros, a consecuencia de operaciones militares, cuando la persona o propiedad que sufrió el daño estaba en la zona de las operaciones activas; pero si la propiedad fué ocupada o tomada por fuerzas del gobierno en preparación y para favorecer el buen éxito de un plan u operación militar y como consecuencia fué destruída o sufrió daños, el Estado es responsable, y se adjudicará una justa indemnización por la pérdida total o parcial de la propiedad;

3. El Estado es responsable de los actos de los militares o personas agregadas al ejército, con o sin órdenes de sus superiores en el mando, y aún cuando hubieran sido prohibidos por éstos; pero no es responsable de los actos personales de maldad, no comprensibles entre los actos propios para los fines del mando o empleo del que los ejecuta. Sin embargo, el Estado será responsable de estos actos, como co-autor de ellos, si el gobierno les dió virtualmente su aquiescencia o los toleró, aprobó o en cierto modo los ratificó, o si para impedirlos no tomó las medidas adecuadas que estaban a su alcance;

4. El Estado es responsable de los daños causados por los revolucionarios cuando se pruebe que el gobierno, o sus autoridades, ejerciendo la debida diligencia, hubieran podido impedir el daño, o que el gobierno por medio de una amnistía relevó de toda responsabilidad a los que causaron el daño. La indemnización sólo podrá ser por el daño actual comprobado debidamente.

En algunos casos en los cuales no se trataba de reclamaciones originadas en hechos de guerra, este mismo tribunal reconoció la responsabilidad del Estado. Uno bastante significativo fué el del Sr. Genaro Valentino, sustentado por el muy distinguido jurista dominicano Dr. Américo Lugo. Después de una sentencia de la Suprema Corte con la cual se ponía fin a un procedimiento de confiscación, ésta fué mantenida un tiempo por la Administración, de lo cual derivó Valentino daños que fueron examinados por el tribunal de reclamaciones, el cual condenó al Estado a pagarlos. La Administración había obrado en el círculo de

sus atribuciones legales; pero haciendo una errada aplicación de éstas en el caso de Valentino. En consecuencia el Estado fué declarado responsable.

Como se ve, pues, en esas diversas especies, la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión no ha sido tenida en cuenta, con lo cual la República Dominicana se ha situado, en este particular, dentro de los sistemas más avanzados en el Derecho Público moderno.

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO.—Todo el mundo está de acuerdo en que los bienes del Estado son y deben ser inembargables. Las razones que se dan para explicarlo no son sin embargo las mismas. Para unos "el Estado debe ser considerado siempre solvente y ser reputado "hombre honesto" [14]. "El escapa, en razón de esta doble presunción y de la naturaleza de sus bienes, a todas las medidas de coerción que justifican, en derecho privado, el temor de la insolvencia o de la mala voluntad del deudor" [15]. Para otros "el embargo se comprendería poco respecto del Estado, siendo como es la apelación a la autoridad para hacer pagar a un deudor recalcitrante. Aquí la autoridad sería puesta en movimiento contra la autoridad misma. ¿Sería ésto admisible? En tal grado no, que hasta para el Dominio Privado, cuya condición es igual a la de los Dominios Particulares, el embargo se tiene como fuera de lugar" [16]. Para otros "el acreedor no puede hacer embargar por los agentes de ejecución (alguaciles) los bienes del patrimonio administrativo declarado deudor, porque este embargo podría trastornar la marcha de los servicios públicos" [17]. Esta última es la que nos parece preferible.

---

(14) "Esta fórmula, que es de M. Thiers, merece ser conservada". E. Laférriere, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, 2a. ed., págs. 347 y 348.

(15) La misma obra, págs. 347 y 348.

(16) Berthélemy, ob. cit., pág. 599.

(17) Jéze, ob. cit., pág. 166.

El principio de la inembargabilidad de los bienes del Estado es universal. Fundado principalmente en la necesidad suprema de que nadie puede poner en peligro el funcionamiento de la maquinaria administrativa, no es preciso que la ley lo establezca para que se tenga como norma necesaria en las relaciones de la Administración con cualesquiera personas. Laférriere encuentra sin embargo en Francia un fundamento legal de la inembargabilidad en "las leyes" fundamentales que rigen el dominio y que no derogaron en 1790 el principio de inalienabilidad absoluta consagrada por el antiguo derecho sino a condición de que la enajenación fuese consentida por los representantes de la nación" [18]. En este sentido podemos decir que también en la República Dominicana la inembargabilidad de los bienes el Estado tiene un apoyo legal: en cuanto a los bienes en general, en la Constitución, y en cuanto a los muebles en particular en la ley de hacienda. La Constitución, en efecto, atribuye al Congreso el deber de "determinar lo conveniente para la enajenación de los bienes del Dominio Privado de la nación". Sin la intervención de ese cuerpo no se puede por tanto enajenar un inmueble. Así se ha entendido siempre. La ley de hacienda (3 de mayo de 1920) autoriza únicamente la venta de los muebles que resultan inservibles para el servicio público o que no sean fungibles. Aparte, pues, de que el embargo de los bienes del Estado no es posible, aunque la ley no lo prohiba, tenemos que una sentencia (único título apropósito para llevarlo a cabo) sería insuficiente para un fin semejante, en vista de aquellas disposiciones relativas a la enajenación de bienes del Estado, puesto que sería contrario a todo principio que los efectos de una sentencia se extendieran hasta ponerla en pugna con la ley.

Por otra parte, una sentencia que condenara al Estado al pago de una suma de dinero sería por sí sola inoperante para que la Administración se ajustase a sus disposiciones. El Art. 91 de la Constitución establece que *ninguna erogación de fondos públicos es válida si no está autori-*

(18) Ob. cit., pág. 347.

zada por la ley y ordenada por funcionario competente. Cuando por medio de un embargo se quisiere compeler al Estado a operar un pago por virtud de una sentencia, se estaría pretendiendo obtener indirectamente lo que la Constitución prohibe hacer directamente.

En presencia de una decisión judicial que condenara al Estado al pago de una suma de dinero el único camino que se ofrecería al acreedor sería, en consecuencia, el de dirigirse al Congreso para que éste, por medio de una ley, que no podría dejar de dictar a menos de ejercer un acto despótico, ordenara la erogación correspondiente.

IMPROCEDENCIA DE LA COMPENSACION.—La compensación no es oponible al Estado en ningún caso. La prohibición de hacerlo no se halla establecida formalmente por la ley; no es necesario. Resulta forzosamente de un principio fundamental: la necesidad de mantener y operar los servicios públicos, los cuales podrían quedar en un momento dado a merced de los acreedores del Estado, si éstos se negaran a hacer efectivas las deudas contraídas con la Administración, alegando que una compensación se había producido [19].

Además de este principio, tenemos en la República Dominicana la regla constitucional de que ninguna erogación de fondos públicos se puede hacer sino por autorización de la ley y orden de funcionario competente, con la cual no podrían conciliarse las que rigen la compensación, y las leyes relativas a la contabilidad de la Administración, que siendo atinentes a la organización de los servicios públicos y teniendo en consecuencia por objeto la satisfacción de un interés público, no pueden alterarse en consideración de los intereses privados que las leyes relativas a la compensación han tenido en mientes.

La ley de organización comunal prohibe textualmente que se oponga la compensación a las comunes.

---

(19) Véase Hauriou, *Précis de Droit Administratif,* 11e. ed., págs. 869 y 901.

TITULO IV

DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN PARTICULAR

CAPITULO I

De la Policía en general

Del concepto de la Policía.—La expresión "policía" nos viene del griego: *politeia,* que significa ciencia de los fines y deberes del Estado. De esa suerte, pues, el concepto de la Policía abarca la actividad a cargo del Estado encaminada a remover los peligros que amenazan el orden normal, administrativo y social y la organización destinada a la conservación y defensa de este orden.

Doble acepción.—Tenemos así que, bajo la denominación de "Policía", se incluyen el conjunto de disposiciones cuyo objeto es el mantenimiento del orden y la paz por la aplicación preventiva del derecho y los medios o instrumentos que se emplean para asegurar su observancia.

En este segundo aspecto la Policía se define como el servicio que tiene por objeto hacer reinar el orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior del agrupamiento social y en el territorio ocupado por él [1].

Es un servicio esencial.—La existencia del Estado no se concebiría si no aparejara la de un poder de constreñimiento que le sirviese de soporte para hacer efectivo el derecho.

---

(1) Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel,* 3a. ed., págs. 443, nota 1.

No se podría dejar a la merced de los individuos la determinación de las normas necesarias o convenientes para la preservación del orden jurídico, ni tampoco sujetar a su voluntad la observancia de los actos o abstenciones que el mantenimiento de éste requiriera. Se necesita una seguridad vinculada en una fuerza capaz de oponerse a los que quisieren quebrantar ese orden.

O lo que es igual: los fines del Estado no se podrían realizar sin una fuerza coactiva, ni ésta estaría bien aplicada si no se hiciera saber lo que se debe hacer y lo que no se puede hacer.

De ahí, en consecuencia, que el ejercicio de aquel poder de constreñimiento, vale tanto decir el poder de policía, se haya debido considerar como lo que en efecto es: un servicio esencial del Estado.

Cómo se asegura.—La ejecución de este servicio se asegura por un *procedimiento jurisdiccional* o por un *procedimiento administrativo,* el primero para aplicar las sanciones, el segundo para impedir las infracciones, bien por la obra de los agentes de la Administración, bien por la ejecución voluntaria de los ciudadanos, mediante las facilidades que ésta les proporciona. Refiriéndose a este último extremo —dice Hauriou, Précis de Droit Administratif, 11e. ed., pág. 443, nota I—:

"Es así, por ejemplo, que al reclamar la policía general del Estado moderno el desarrollo de la instrucción primaria, se han votado leyes para hacerla obligatoria; pero, como para asegurar la ejecución de esas leyes, las sanciones jurisdiccionales que ellas han previsto no son suficientes, es necesario también que se establezcan escuelas primarias en todas las comunes a disposición de los niños, y, como no se ha querido ser tributario de las escuelas privadas, se ha necesitado organizar todo el servicio público de enseñanza primaria, que viene a ser así un medio de policía para ase-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

gurar la ejecución de las leyes sobre enseñanza primaria" (2).

LAS DOS GRANDES RAMAS DE LA POLICIA.— Los procedimientos, jurisdiccional y administrativo, a que nos acabamos de referir, requieren dos organizaciones diferentes, una de las cuales tiene por misión la investigación de toda clase de infracciones y su persecución, y otra la del mantenimiento del orden público, mediante la prevención de las perturbaciones posibles y la represión de las que se produzcan, usando, si fuere necesario, de la fuerza pública.

La primera es la *policía judicial;* la segunda la *policía administrativa.*

Las cuestiones atinentes a la policía judicial corresponden al estudio de las leyes de enjuiciamiento. Nos ocuparemos únicamente, en consecuencia, de las que se refieren a la policía administrativa, la cual, según la ley dominicana de policía del 27 de marzo de 1911, "está obligada a asegurar la tranquilidad pública, el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes y reglamentos de Administración pública, a la vez que a poner en práctica todas las previsiones de la ley para evitar la realización de crímenes, delitos y contravenciones".

División de la Policía Administrativa.—La policía administrativa se divide a su vez en dos ramas: a) policía general; b) policía especial.

---

(2) Véase sin embargo *La Administración y la organización administrativa,* "nueva edición", Madrid, La España Moderna, por J. Meyer, traducción de Adolfo Posada, págs. 65 y siguientes. Según Meyer, refiriéndose a Alemania, el concepto de policía atribuído a ciertas actividades que originalmente pertenecieron a entidades cooperativas (la Iglesia, corporaciones de artes y oficios, etc.) y otras que al finalizar la Edad Media y de ahí en adelante se comprendieron dentro de la esfera del Estado (incendios, asistencia de pobres, salud pública, educación, correos, censura, fiscalización de extranjeros, etc., unas teniendo por objeto la tutela de la población contra los peligros y otras encaminadas a promover la cultura y el desarrollo económico) considerando como *policía* el conjunto de las actividades referentes a los objetos sobre que se aplica, se ha sustituído por el de "Administración interior". Hoy —dice— se usa en una acepción más restringida para indicar la actividad de la administración interior que se despliega como limitación de la actividad personal y bajo formas coactivas.

§ **De la policía general.**—En el sentido de la fuerza coactiva destinada a oponerse a toda voluntad, o acción o inacción humana que constituye un peligro para la vida, la seguridad o los intereses de las personas, o el respeto de los patrimonios particulares o colectivos, se llama "policía general" a las organizaciones administrativas que tienen como funciones propias el mantenimiento de la tranquilidad pública, el cuidado por la observancia de todas las disposiciones legales, tanto las emanadas del gobierno nacional como las emanadas del gobierno provincial o municipal; la prevención de toda clase de delitos, sin distinciones respecto de la naturaleza de éstos, la prevención de accidentes y siniestros; y en general todas las operaciones en que se realiza una aplicación preventiva del Derecho en relación con la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas.

La policía general se halla a cargo de estos cuerpos:

a) el Ejército Nacional;

b) la Policía Nacional;

c) la Policía Rural y la de guardas campestres.

Del Ejército Nacional [3].—Hasta el año de 1905 la organización de policía a cargo de la Administración nacional consistió en cuerpos locales, uno para cada común, que se denominaron cuerpos de policía gubernativa. Estos fueron entonces suprimidos por una ley que los reemplazó con un cuerpo destinado a hacer el servicio policial en todo el territorio nacional, sin lugar fijo, excepto para las oficinas centrales, y que se denominó "Guardia Rural". Más tarde, en 1907, esta denominación fué cambiada por la de "Guardia Republicana". Cuando la ocupación militar del territorio dominicano por las fuerzas de los Estados Unidos, la Guardia Republicana fué disuelta y se le reemplazó con la "Guardia Nacional" (O. E. No. 47). Después, en 1921, este nombre se cambió por el de "Policía Nacional

(3) La ley de Policía llama *Policía gubernativa* en general a los cuerpos organizados por la Administración nacional.

Dominicana". Según la O. E. No. 47, la Guardia Nacional sustituía no sólo la Guardia Republicana sino también el Ejército dominicano. La Policía Nacional era, pues, a la vez un cuerpo de policía y una organización militar. En fecha 17 de mayo de 1928 fué promulgada una ley que cambió la denominación de Policía Nacional por la de Ejército Nacional; pero que mantuvo esencialmente las funciones atribuídas a aquel cuerpo por disposiciones anteriores, principalmente por la Orden Ejecutiva No. 800, del 15 de setiembre de 1922, según la cual debía constituir la única fuerza armada encargada del mantenimiento del orden público, de vigilar por la seguridad de las instituciones del gobierno de la República Dominicana, de ejercer las funciones de policía general del Estado y de velar por la ejecución de las leyes.

Policía Nacional.—La Ley de Organización Comunal atribuía a las comunes el deber de organizar y sostener cuerpos de policía. Estos cuerpos se conocían bajo el nombre de Policía Municipal. Hasta el 5 de noviembre de 1930 los nombramientos de jefes y oficiales de la Policía Municipal estuvieron a cargo de los ayuntamientos respectivos. De acuerdo con la expresada ley, estos nombramientos fueron atribuídos al Presidente de la República.

La ley de Policía del 27 de marzo de 1911, y antes todas las leyes policiales, atribuyeron a aquellos cuerpos funciones de policía general.

El 18 de octubre de 1935 fué promulgada una ley por la cual se autorizó al Presidente de la República a refundir en uno solo los diversos cuerpos de la Policía Municipal, con el nombre de Policía Nacional, y se dispuso que las funciones de aquélla serían asumidas de pleno derecho por ésta.

La refundición fué operada por un decreto del Presidente de fecha 2 de marzo de 1936.

Ese decreto dispone igualmente que la Policía Nacional dependerá directamente del Secretario de lo Interior y Policía y funcionará bajo la dirección de un Jefe Superior con residencia en la capital de la República.

De la Policía Rural.—Esta es ejercida por los alcaldes pedáneos. Las atribuciones de estos funcionarios están determinadas en la Ley de Policía del 27 de marzo de 1911 y en diversas leyes.

De los Guardas Campestres. —Esta organización empezó en 1907, de acuerdo con la ley del 26 de junio de ese año. Acerca de su funcionamiento se han dictado diferentes leyes, de las cuales las más importantes son la ley del 13 de agosto de 1920 (O. E. No. 527) y el decreto del 30 de setiembre de 1930.

Todo dueño de tierras, y toda persona que tenga derecho al usufructo, al uso, o a los beneficios que se derivan de una parcela de terreno, puede emplear un guarda campestre para la vigilancia de la propiedad. El nombramiento es hecho por el propietario; pero no será válido sino después de aprobado por el Presidente de la República y de que el designado preste juramento de cumplir bien su encargo por ante el alcalde.

Los guardas campestres se hallan sometidos a los mismos derechos y deberes que cualquier miembro de la policía y sus gestiones revisten la misma importancia; pero sus funciones se limitan exclusivamente a la propiedad cuyo cuidado les está encomendado [4].

Los guardas campestres se hallan sometidos a la autoridad del síndico del ayuntamiento, el cual puede darles órdenes e instrucciones en todos los asuntos que atañen a sus funciones policiales.

---

(4) Art. 4o. de la ley sobre guardas campestres del 13 de agosto de 1920.

MEDIOS DE LA POLICIA.—La policía administrativa dispone de dos medios fundamentales para el cumplimiento de su encargo: el de reglamentación y el de coerción [5].

Reglamentación.—Por extenso que sea el radio de la acción policial, por mucho que sobre ella descanse el afianzamiento del orden, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, no se puede ejercer sino con sujeción a normas preestablecidas. "Ningún acto de policía sin un texto que lo justifique, dice Berthélemy; ésto conduce a proclamar que, según nuestro derecho público, todo ciudadano es libre de sus actos, bajo reserva de las limitaciones formales opuestas por las leyes o los reglamentos al uso de esta libertad". A nadie, dice la Constitución dominicana, se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, ni impedírsele lo que la ley no prohibe.

Cómo debe ser la reglamentación.—Por otra parte, ni una ley, ni menos un reglamento podrían extender las facultades de la policía hasta el grado de establecer limitaciones a los derechos o libertades individuales. Eso sería contrario al objeto mismo de la policía, puesto que produciría por sí una perturbación, incompatible con su obligación fundamental de velar por la tranquilidad y la seguridad de las personas. No se debe en cambio confundir este concepto con el del poder y el deber del gobierno de prevenir y reprimir las extralimitaciones de estos derechos y libertades, que no lo serían ya cuando degenerasen en instrumento o factor de desorden o confusión, o pusiesen en peligro la seguridad o la tranquilidad o la salubridad públicas o constituyesen una traba para el ejercicio de otros derechos por las personas o por los agrupamientos sociales.

El poder de reglamentación pertenece en la nación al Presidente de la República, en las comunes a los ayuntamientos; el primero lo deriva de la Constitución; y los

(5) Véase Hauriou, ob. cit., págs. 445 y siguientes.

ayuntamientos, de la ley de organización comunal (19 de marzo de 1923) en su Art. 32.

De la coerción.—"La coerción —dice Hauriou, ob. cit., pág. 474— consiste en el empleo directo, por la autoridad administrativa, de la fuerza pública o de la fuerza armada para obtener un resultado cierto de hecho (arresto, dispersión de grupos, expulsión, toma de posesión de locales, postura de sellos en las puertas de un local para asegurar la clausura de éste, embargo de objetos mobiliares, etc.), todo para asegurar la ejecución de medidas administrativas tomadas en ejecución de las leyes y los reglamentos; pero no en ejecución de decisiones judiciales".

Esta última condición puede servir para caracterizar el poder de coerción de la policía, pues que ella revela que es un medio de *hacer efectiva una aplicación preventiva del derecho,* o lo que es igual un acto administrativo que tiene por objeto evitar que se produzca o se mantenga una situación contraria a las leyes concernientes a la seguridad, la tranquilidad o la salubridad públicas.

La reglamentación implica, pues, la adopción de una norma para prevenir hechos; la coerción el método empleado para ponerla en práctica en caso necesario.

Debe advertirse, finalmente, que los medios coercitivos no se hallan tampoco sujetos al árbitro de la policía. Para ser correctos han de estar autorizados por la ley.

§ **De la Policía Especial.**—Se denomina así a las actividades de la policía que han sido separadas, por disposiciones particulares de la ley, del servicio de la policía general, sin que la competencia de ésta deje de abarcarlas.

Un servicio de policía especial es creado cuantas veces se considera necesario concentrar la atención en una actividad administrativa para ponerla a cubierto de la posibilidad de infracciones de la ley. Es un medio que proporciona mayor dedicación, mayores energías y como resultado final mayor eficiencia a la acción policial, porque, sin

desligar a la policía general de los deberes que le conciernen en cuanto a la preservación del orden, le imprime una fuerza que no es posible obtener al amparo de una atención repartida.

Ejemplos de Policía Especial. —Como ejemplos de policía especial pueden citarse la de sanidad, la de rentas internas, la del trabajo, la de inmigración, la de puertos, la de aguas, la de frutos, etc. En otros lugares de este libro nos ocupamos de estos cuerpos de una manera particular, o en relación con el servicio a que están adscritos.

CAPITULO II

De la Policía de Sanidad y Asistencia Pública

ORGANIZACION DE ESTOS SERVICIOS.—**Policía especial de sanidad.**—Los servicios de sanidad, salud pública y beneficencia fueron puestos por la ley del 13 de octubre de 1919 (O. E. 338) y ahora lo están por la ley del 6 de enero de 1938 bajo la supervigilancia y dirección del Secretario de Estado de Sanidad y Asistencia Pública, el cual tiene bajo sus órdenes a los médicos sanitarios provinciales, cuyo número es determinado por la ley.

El Secretario de Estado de Sanidad y Asistencia Pública, o el Subsecretario, si aquél no lo fuere, debe ser un médico con experiencia en la ciencia sanitaria y autorizado a ejercer la profesión en la República.

Distritos sanitarios.—El territorio dominicano está dividido en distritos sanitarios, en cada uno de los cuales funciona un médico sanitario, el cual tiene bajo sus órdenes un número de inspectores sanitarios. (Ley del 6 de enero de 1938).

Cada distrito se compone de varias comunes, con sendos inspectores sanitarios.

Policía de Sanidad.—La Policía de Sanidad se ejerce por los médicos sanitarios y demás agentes de la Secretaría de Sanidad.

Los cuerpos de policía general están obligados por la ley a auxiliar a la policía especial de Sanidad, informándola de todos los peligros que amenacen la salud pública. Es obligación asimismo de los cuerpos de policía general ejecutar fielmente las disposiciones de las leyes sanitarias.

Negociados del Departamento de Sanidad y Asistencia Pública.—De acuerdo con la ley del 6 de enero de 1938 funcionan en esta Secretaría los siguientes negociados:

Sección Demográfica Sanitaria;
" de drogas, hospitales y asilos;
" de saneamiento y campaña sanitaria;
" de alimentos y laboratorios;
" de almacenes y suministros;
" de archivo, biblioteca y publicaciones;
" de asuntos diversos.

Atribuciones del Secretario.—De una manera general, la ley de Secretarías de Estado atribuye al Secretario de Sanidad y Asistencia Pública todo lo concerniente a: 1o. la extirpación de enfermedades en el país o la introducción de nuevas; 2o. las condiciones higiénicas domésticas y las de los alimentos; 3o. la dirección de los hospitales y clínicas del Estado y supervisión de clínicas particulares, así como de las casas de orates; 4o. la protección de la maternidad y la infancia de la salud en todos sus aspectos; 5o. la Cruz Roja.

Potestad reglamentaria.—El Secretario de Estado de Sanidad y Asistencia Pública está autorizado a dictar los reglamentos sanitarios indispensables en todos los casos en que la salud pública esté seriamente amenazada y su acción sea urgente.

AGN
República Dominicana
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

Efectos transitorios de esa potestad.—Las disposiciones y los reglamentos puestos en vigor en los períodos de calamidad pública tendrán una duración limitada y deberán ser suspendidos tan pronto como haya pasado el estado de calamidad pública.

Atribuciones de los médicos sanitarios.—La ley de Sanidad atribuye a estos funcionarios, de una manera general, todos los servicios de inspección sanitaria, dentro de su jurisdicción, y de un modo particular en un caso de extrema urgencia la facultad de suprimir o remover cualquier peligro público.

CODIGOS SANITARIOS.—La ley de Sanidad del 13 de octubre de 1919 atribuía al Secretario de Sanidad la formación de reglamentos que se denominarían "códigos sanitarios", los cuales debían someterse a la aprobación del "Consejo Nacional de Salud Pública" que dicha ley había instituído. Dichos códigos, si no eran aprobados o devueltos dentro del término de treinta días, se debían someter al Poder Ejecutivo para que los aprobara o no.

No conformándose esa disposición de la ley (que fué dictada bajo el régimen excepcional entonces imperante) a las reglas de la Constitución relativas al poder de legislar o al poder reglamentario, cualquiera medida legislativa o reglamentaria acerca de los servicios sanitarios tiene que emanar ahora del Congreso o del Presidente de la República, según el caso, para poder valer.

De acuerdo con esa norma, tenemos ahora el Código de Procedimiento Sanitario, el cual fué promulgado por el Presidente Trujillo en fecha 11 de enero de 1938. Este código fué preparado por una comisión de expertos organizada por el Presidente Trujillo y aprobado por el Senado y por la Cámara de Diputados el 29 de diciembre de 1937.

MATERIAS DE LA LEY DE SANIDAD.—Las materias que trata principalmente la ley de sanidad son estas:

a) Peligros públicos;
b) prostitución;
c) ejercicio de profesiones y oficios médicos;
d) servicios cuarentenarios;
e) drogas narcóticas;
f) penas y procedimientos para imponerlas.

PELIGROS PUBLICOS.—La ley de sanidad llama peligro público a "cualquier acto o cosa que se haga, o se permita, o se mantenga en cualquier propiedad, pública o privada, o por cualquier ayuntamiento, corporación, firma o persona, sus agentes o sus sirvientes, que perjudique o amenace la vida o la salud de cualquiera de los habitantes de la República o dificulte la salubridad de un lugar".

Cualquier médico sanitario provincial puede declarar la existencia de un peligro público, y la persona responsable de éste deberá suprimirlo en el tiempo que se le señale. Si no lo hiciere, se llevará a cabo la supresión por la autoridad sanitaria, con cargo a dicha persona responsable, la cual incurre al mismo tiempo en las penas de prisión o multa establecidas por la ley.

Prostitución.—La ley considera la prostitución como una fuente fecunda de enfermedades venéreas. En tal virtud, la represión de la prostitución es una medida de salud pública y su ejercicio, así como el establecimiento de lugares de prostitución, es ilegal.

Se llama prostituta a "toda mujer que se dedique de una manera ostensible a practicar relaciones sexuales por interés o depravación".

El ejercicio de la prostitución o la comisión de cualquier hecho prohibido por la ley en relación con ésta, se castiga con multa o prisión, o con ambas penas, en diferentes grados, según la gravedad del caso.

Enfermedades venéreas.—El Secretario de Estado de Sanidad y Asistencia Pública puede dictar los reglamentos que juzgue necesarios contra las enfermedades venéreas.

EJERCICIO DE PROFESIONES Y OFICIOS MEDICOS.— **Necesidad de exequátur.**—La medicina, cirugía dental, farmacia, obstetricia, veterinaria, optometría, electroterapia, quiropedia, mecano-terapia y masajismo, no se pueden ejercer sin haberse obtenido el exequátur del Presidente de la República. Este exequátur acredita suficiencia. El título o certificado que acredita la profesión debe proceder de la Universidad de Santo Domingo.

Revocación.—El exequátur puede ser revocado por fraude o engaño en el ejercicio de la profesión; por culpabilidad en un crimen o delito, por beodez o por uso habitual de morfina, opio, cocaína u otras drogas de efectos semejantes; por provocar o practicar aborto criminal; por reincidencias en la violación de las leyes de sanidad.

Incompatibilidades.—Ningún médico, ni dentista, ni profesional cualquiera en un oficio médico puede ejercer la farmacia, ni tener oficina o consultorio en conexión con una farmacia.

Policía de venenos.—La ley establece una clasificación de venenos, de los cuales los de la clase A no pueden ser vendidos sino por prescripción facultativa. Los principales de estos venenos son: arsénico, acónito, atropina, preparaciones arsenicales, sublimado corrosivo, digital, ergonita, hidrato de cloral, ácido cianhídrico, ácido carbónico, sulfúrico, nítrico, clorhídrico, estricnina, y todos los alcaloides vegetales venenosos y sus sales, opios y sus preparaciones con más de dos gramos de polvo de opio, y cualquiera sal, derivado, compuesto o preparación de las anteriores sustancias.

Policía de medicamentos.—Necesidad de autorización. No se puede fabricar, ni vender, ni transmitir en forma al-

guna, ni cambiar un medicamento, ni anunciarlo, sin que el nombre y fórmula de la preparación hayan sido previamente aprobados y registrados en la Secretaría de Sanidad.

SERVICIOS CUARENTENARIOS.—**Fé pública y autoridad de sus funcionarios.**–Los funcionarios a quienes la ley encomienda estos servicios son considerados como oficiales públicos. Tienen poderes para tomar juramentos en todos los exámenes que se practiquen o se hagan bajo su dirección. Pueden igualmente requerir la fuerza pública para perseguir y arrestar a cualquiera persona que viole las leyes o los reglamentos relativos al establecimiento de cuarentenas o que obstaculicen a cualquier médico de cuarentena en el cumplimiento de sus deberes.

Las disposiciones relativas a sanidad marítima son aplicables en lo que sea posible a la zona fronteriza y a los aeropuertos, para los pasajeros llegados por esas vías.

De la patente de sanidad.—Es obligación del capitán de cualquier barco procedente del extranjero, al llegar a un puerto dominicano, presentar a la autoridad sanitaria una patente de sanidad expedida por el cónsul u otro representante de la República, o, a falta de éstos, por la autoridad sanitaria del lugar.

De la cuarentena ordinaria.—Todo barco procedente del extranjero deberá hacer cuarentena al llegar a un puerto dominicano, antes de tomar puerto, a fin de que los funcionarios del servicio de sanidad procedan al examen de los pasajeros y a la inspección de la condición sanitaria general del barco.

De la cuarentena extraordinaria.—En los casos en que un barco proceda de un puerto infestado, el Secretario de Sanidad puede enviarlo durante un tiempo, que se determinará, a la estación cuarentenaria más próxima, para el cuarentenario y desinfección a que hubiere lugar, o tratamiento de dicho buque, pasajeros, tripulantes o carga.

DE LAS DROGAS NARCOTICAS.—Se consideran drogas narcóticas: 1) el opio; 2) todos sus derivados; 3) la cocaína y sus derivados o sustitutos sintéticos; 4) todas las plantas de las familias de las cannabináceas y los productos derivados de ellas que contengan propiedades estupefacientes.

Policía de las drogas.—Sólo quienes posean un certificado de la Secretaría que los autorice pueden importar, fabricar, componer, vender, prescribir, distribuir o, en general, comerciar en drogas narcóticas.

Sólo por el puerto de Ciudad Trujillo se pueden introducir en el país las drogas narcóticas y los estupefacientes supra-mencionados.

Se prohibe la importación de la *diacetilmorfina* (heroína).

POLICIA DE LAS CONSTRUCCIONES.—En todos los casos en que se vaya a construir, reconstruir o cambiar cualquier edificio estable, público o privado, se deberán someter previamente al Secretario de Sanidad el plano o los planos de la obra.

En este sentido, los algibes, sumideros, pozos sépticos, letrinas, y cualquiera otra construcción para usos semejantes, en conexión con cualquier edificio, se considerará como parte del edificio.

La violación de estas reglas es penada por la ley de Sanidad con multa de diez a doscientos pesos o prisión de quince días a seis meses, o ambas penas.

NATURALEZA DE LOS DELITOS CONTRA LA SANIDAD.—Los delitos castigados por la legislación de sanidad son contravencionales, esto es, se reputan cometidos independientemente de la intención del autor.

Tribunales competentes.—Con el nombre de tribunales de higiene, los juzgados de paz conocen de los delitos

contra las leyes sobre sanidad cuando las penas no excedan de veinte y cinco pesos de multa o veinte y cinco días de prisión, o ambas penas.

Excediendo de esas penas, o tratándose de una tercera infracción, serán conocidos por los tribunales correccionales.

Fiscales de los tribunales de higiene. —El ministerio público es representado ante los juzgados de paz por los oficiales designados al efecto.

Visitas domiciliarias. —Cualquier funcionario del servicio sanitario está autorizado, para los fines de inspección sanitaria, a penetrar en cualquier edificio o propiedad, en horas razonables, después de haber avisado en debida forma al dueño o inquilino. En caso de resistencia se recurrirá al tribunal correspondiente para obtener una orden de entrada.

CODIGO SANITARIO.—En fecha 10 de setiembre de 1920 fué aprobado por el gobierno militar el "Código Sanitario" dictado por el Consejo Nacional de Salud Pública, consejo que entonces funcionaba de acuerdo con el Art. 3 de la ley de Sanidad del 13 de octubre de 1919. (E. E. 338).

Este código fué sustituído por otro que votó el Congreso dominicano y fué promulgado por el Presidente Trujillo el 11 de enero de 1938.

Materias de que trata.—Este código reglamenta todo lo concerniente a:

1) mercados de carnes, aves, legumbres y frutas;

2) mataderos;

3) epizootia;

4) venta de leche;

5) lecherías;

6) construcciones de edificios y conservación de sus condiciones sanitarias;

7) plomería y alcantarillado;

8) disposición de excretas humanas y requisitos para los tanques sépticos, pozos negros y letrinas;

9) conservación de edificios a prueba de ratas;

10) hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, cafés, fondas etc.

11) requisitos de sanidad y construcción;

12) teatros y salones de cinematógrafo;

13) panaderías;

14) recolección de basuras;

15) abastecimiento de agua para el consumo público y uso doméstico;

16) enfermedades contagiosas, infecciosas y transmisibles;

17) enfermedades venéreas;

18) vacunación;

19) leprosería;

20) mosquitos;

21) manufacturas (requisitos relativos a construcciones y condiciones que deben observarse con relación a la edad de los empleados);

22) barberías, salas de masajes, establecimientos de peluquerías y lugares análogos, oficinas de extirpación y curación de callos y uñeros, trenes de lavado;

23) certificados de salud;

24) medidas preventivas contra la rabia y supresión de vagancia de animales;

25) alimentos, bebidas y drogas;

26) cementerios, inhumaciones, cremaciones, exhumaciones, autopsias, traslación de cadáveres;

27) establos y cuido de animales;

28) ejercicio de las profesiones y prácticas médicas; venta de drogas y medicinas patentizadas por los comerciantes;

29) ejercicio de la obstetricia;

30) ejercicio de la optometría;

31) enfermeras;

32) embalsamamiento y desinfección de cadáveres;

33) quiropedia;

34) electro-terapeutas, mecano-terapeutas y masajistas;

35) farmacias;

36) cuarentenas.

CAPITULO III

Del Servicio de Educación

NOCIONES GENERALES.—Las palabras educación, instrucción y enseñanza se emplean ordinariamente para expresar una misma idea. Es un error en que incurren no sólo quienes hablan o escriben acerca de materias relacionadas con algunas de ellas, sino las mismas leyes que las reglamentan.

En nuestro país, hasta el año 1914, se comprendió bajo la denominación de instrucción pública todo cuanto abarcaba esta actividad de la Administración. En ese año, al ser adoptado el Código Orgánico y Reglamentario de Educación común, se sustituyó aquella denominación por esta última. Finalmente el año de 1918, durante la ocupación del país por las fuerzas militares de los Estados Unidos, se dictaron varias leyes cuyo conjunto fué denominado "Código de Educación" y de las cuales una fué intitulada "Ley Orgánica de enseñanza pública".

Se necesita distinguir entre educación, instrucción y enseñanza. La educación comprende la instrucción y la enseñanza; pero mientras la primera se encamina al cultivo y desarrollo de las facultades morales del hombre y al perfeccionamiento de éste, en todo sentido, la segunda tiene

por objeto el enriquecimiento de sus facultades intelectuales, en tanto que la tercera sirve para indicar el sistema o método de dar instrucción. "Educación —dice Manjou— es el cultivo y desarrollo de cuantos gérmenes de perfección física y espiritual ha puesto Dios en el hombre, en el intento de hacer hombres perfectos, con la perfección que cuadra a su doble destino temporal y eterno". La educación, pues, abarca el cuerpo y el espíritu. Su fin es obtener en toda la medida necesaria el ajustamiento por parte de cada individuo y de los agrupamientos sociales a la máxima de Juvenal "mens sana in corpore sano". Y es al Estado a quien corresponde su impulso, su fiscalización, como medio el más seguro de ponerla sobre bases firmes que sirvan de sostén a sus arraigamiento y buena dirección.

Uno de los servicios públicos que son objeto de mayor atención y preocupación en el Estado moderno es el de la educación. Mas no se debe entender al emplear aquí la expresión "público" que este servicio se contrae solamente a las instituciones oficiales de carácter educacional, sino en el sentido de que su radio de acción alcanza a todas las actividades educacionales, incluyendo la pública y la privada, moral y física, general y especial. "El objeto de la educación —dice Brunetiere— a través de todas las respuestas de los pedagogos, a través de todas las preocupaciones pasajeras en esta materia, puede recibir la definición siguiente: es una coacción operada sobre el individuo, en vista de un provecho para la comunidad, provecho futuro, generalmente. Podemos decir, con seguridad, que el objeto fijo de la educación es sustituir en todo hombre el poder activo de los móviles individuales. La patria y la sociedad tienen derecho a educarnos; más bien están obligadas a ello, puesto que no pueden existir más que con esta condición" [1].

Inspirado en estas ideas fundamentales, el "Código Orgánico y Reglamentario de Educación común", obra del docto profesor dominicano Arístides Fiallo Cabral, fijaba así

(1) *Education et Instruction* (Revue de deux Mondes, feb. 15, 1895), Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 658.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

el concepto de la educación en sus artículos 1o. y 2o.: "La educación común abraza la enseñanza intelectual, moral y física. La enseñanza intelectual y moral comprende la emulación social y la educación artística". "La obra de la educación tenderá a fomentar el honor y el patriotismo, a desenvolver y cultivar los más grandes y honestos ideales del hombre, y guiar, instruir y secundar las disposiciones naturales de los educandos, con la menor cantidad posible de violencia".

Libertad de enseñanza.—En el año de 1879, al ser reformada la Constitución, se proclamó por primera vez en la República Dominicana la "libertad de enseñanza", con este aditamento: "el gobierno queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria, y de artes y oficios". Presidía la cámara revisora el Sr. Francisco Gregorio Billini y eran secretarios de la misma los señores José Pantaleón Castillo y Federico Henríquez y Carvajal, tres hombres cuyos nombres se hallan tan estrechamente unidos al movimiento cultural de Santo Domingo, singularmente en los establecimientos de educación pública, durante las últimas décadas del siglo XIX los dos primeros, y durante éstas y las que van del siglo XX el último. Ya desde el año 1844, al ser proclamada la República Dominicana, se había erigido la instrucción pública en un servicio del Estado. "Será creada la instrucción pública —dice el Art. 29— común a todos los ciudadanos, gratuita en todos los ramos de enseñanza primaria, cuyos establecimientos serán establecidos gradualmente en proporción combinada con la extensión del territorio; la ley arreglará todos los pormenores, tanto de estos ramos como de la enseñanza de artes y oficios".

Las palabras "libertad de enseñanza" sirven para expresar dos ideas: la eliminación del monopolio que durante mucho tiempo ejercieron el Estado o la Iglesia en el establecimiento de planteles de educación, y la del derecho, sin reserva, por parte del maestro, de enseñar lo que tiene por verdadero. "Lo mismo que el gobierno escoge y retribuye

jueces para aplicar el derecho, escoge y retribuye profesores para decir la verdad. Esta, como tampoco el derecho, no es el monopolio de un partido: no hay una verdad oficial. La independencia de la cátedra debe asegurarse con la misma fuerza que la independencia de los tribunales". (2).

El único monopolio hoy existente en la generalidad de los Estados, en materia de enseñanza, es el que se refiere al conferimiento de grados y títulos. Entre nosotros esa autoridad se halla reservada a los planteles oficiales o a aquellos que han sido favorecidos por disposiciones excepcionales de la ley, como en una época el Colegio de San Luis Gonzaga, entonces y después el Seminario Conciliar de Santo Tomás de Aquino y en un tiempo el Colegio Preparatorio Santo Tomás.

El Estado docente. —Si por virtud del principio de la libertad de enseñanza es dable a la iniciativa particular la creación y sostenimiento de planteles de educación, en el sentido más amplio de estas expresiones, por virtud de la naturaleza de la educación como servicio público, es deber del Estado fomentarla, protegerla y desplegar en su beneficio los mayores recursos. Ese deber se cumple en unos casos, la mayoría, por medio de una acción directa —cuando se trata de centros educativos oficiales, obra inmediata de la Administración— y en otros por medio de la fiscalización, y aún la ayuda económica, cuando se trata de establecimientos privados, entendiendo por tales los que surgen de un esfuerzo particular, individual o colectivo. "Como la sociedad —dice Hostos— tiene un interés de vida o muerte en que todos sus componentes conozcan los fines para que viven, y el Estado ha sido instituído para coadyuvar con sus poderes generales a la eficacia del derecho general, cuando éste no alcanza a realizarse por su propia iniciativa, deben las instituciones del Estado ayudarlo a realizarse". (3).

---

(2) Berthélemy, ob. cit., pág. 876.

(3) *Lecciones de Derecho Constitucional,* 1889, pág. 202.

Así vemos que en casi todos los Estados modernos el Estado organiza la enseñanza haciéndola obligatoria y gratuita en su grado primario, y facultativa en la media o secundaria y en la superior, reservándose esta última.

El "Estado docente" fueron las expresiones originalmente empleadas para designar la misión que se le quiso atribuír de único capaz de proveer a la educación popular, en oposición a las pretensiones de las iglesias de que sólo a ellas competía esa misión, en unión de la familia, considerando a la Administración como falta de autoridad doctrinal y de aptitud para educar [4]. Hoy sirven para indicar uno de los servicios obligatorios del Estado, en razón de su deber de proveer de conocimientos elementales a los niños, de vigilar en general el funcionamiento de los establecimientos de educación y de establecer las condiciones indispensables para la adquisición de grados y ejercicio de las profesiones, sin que ésto implique la exclusión de la enseñanza servida por corporaciones religiosas o culturales o de cualquier naturaleza.

Algunos autores niegan el carácter de servicio público obligatorio a la educación, para considerarla solamente como una organización social. "Obra de la sociedad misma libremente organizada, y no del Estado —dice Santamaría de Paredes, Curso de Derecho Administrativo, 6a. edición, pág. 343—debe ser la instrucción, que, por su naturaleza, es fin social y no político. Pero en tanto que la iniciativa privada y el espíritu de asociación no basten a satisfacer todas las exigencias de este fin social, el Estado, en uso de las facultades que se derivan de su misión tutelar o progresiva, ha de continuar sosteniendo los establecimientos de enseñanza, como sostiene y dirige los de beneficencia, hasta que el progreso haga inútil su actual tutela".

Esta apreciación del carácter o la naturaleza de la educación es hoy universalmente combatida, y aun en aquellos

(4) "Unicamente la Patria —decía Robespierre— tiene el derecho de educar a sus hijos".

países donde un arraigado individualismo ha mantenido fuera de la dirección del Estado diversas actividades de la labor educacional o ha limitado en general en esta materia la labor de la Administración a una acción tutelar, la noción del servicio público se ha impuesto, viendo con razón en la educación el fundamento más importante de la organización y el progreso de los agrupamientos sociales.

Organización dominicana del servicio de educación.— Los órganos administrativos del servicio de educación en la República Dominicana son: el Secretario de Estado de Educación y Bellas Artes, el Consejo Nacional de Educación, las juntas departamentales de enseñanza, los intendentes, las juntas comunales y los inspectores de Instrucción pública.

El Secretario de Educación.—Es el encargado del servicio de educación, presidente del Consejo Nacional de Educación, e intermediario entre éste y el Poder Ejecutivo. Visa los títulos y diplomas de la enseñanza normal y universitaria; tiene a su cargo la organización y dirección de bibliotecas públicas, el régimen de los estudiantes dominicanos en el extranjero y en general cuanto interese a la nación con respecto al movimiento científico, artístico o literario; dicta las medidas de urgencia necesarias para la buena marcha del servicio, con la obligación de dar cuenta al Consejo Nacional de Educación; vela por la efectividad de la enseñanza en todos sus grados y categorías; firma los contratos para las necesidades del servicio escolar, a reserva de la aprobación del Consejo; tiene la facultad de dividir el territorio en departamentos para los fines del servicio; y además otras atribuciones de menor importancia.

El Consejo Naional de Educación.—El gobierno de la enseñanza pública en todos sus aspectos —dice textualmente la ley— se halla a cargo del Consejo Nacional de Educación. Su potestad reglamentaria a este respecto es plena; por consiguiente la previsión de casos especiales o la enumeración de poderes en las leyes, cuando tengan carác-

ter reglamentario, no se consideran restrictivas de aquella potestad. Son sus atribuciones principales: a) el establecimiento de escuelas gratuitas y obligatorias de enseñanza primaria elemental; el establecimiento de escuelas de enseñanza primaria superior, secundaria, especial, normalista y vocacional; y el de cualesquiera centros docentes que considere necesarios; b) fijar la extensión de cada una de estas enseñanzas y los cuadros de sus asignaturas; formular los programas de las mismas; c) determinar las condiciones necesarias para el ejercicio del magisterio en los planteles oficiales; d) fijar los casos sujetos a sanción, sus penas y los procedimientos que se deben seguir para aplicarlas.

Personalidad moral.—El Consejo Nacional de Educación es una persona moral por obra de la ley relativa a la dirección de la enseñanza. No puede transigir ni someter sus cuestiones a arbitraje sino con la autorización del Congreso.

Como está formado.—Lo componen cinco miembros, incluyendo el Secretario de Estado de Educación.

Los consejeros duran en sus funciones cuatro años. Son destituibles por el Presidente de la República por inconducta.

Las juntas departamentales de enseñanza.—El Consejo Nacional de Educación puede organizar juntas departamentales de enseñanza, las cuales, en el respectivo departamento para que fueren organizadas, conocen y fallan en los recursos de apelación a que dieren lugar las sanciones impuestas por los intendentes de enseñanza y por los directores de los establecimientos docentes que les estuviesen subordinados, en los casos en que la ley las admita.

Los intendentes de enseñanza.—Cada uno de los departamentos en que se halla dividido el territorio tiene un intendente de enseñanza.

Sus atribuciones principales son: ejecutar en su jurisdicción los acuerdos del Consejo Nacional de Educación; instruir a sus subordinados para la mejor marcha del servicio; inspeccionar todos los establecimientos docentes de su departamento y fiscalizar cuanto se relacione con todos los grados, salvo la enseñanza universitaria, así como la conducta oficial de los inspectores y del personal docente; proponer cuanto juzgue necesario o conveniente al servicio; representar las juntas departamentales en justicia; firmar contratos sujetos a la aprobación de éstas, o, a falta de las mismas, del Consejo Nacional de Educación.

Juntas comunales de enseñanza. —En cada común debe funcionar una junta de enseñanza. Su única atribución, de acuerdo con la ley orgánica de enseñanza, es la de conocer de los recursos de apelación contra las sanciones impuestas por los inspectores de instrucción pública y los directores de las escuelas primarias elementales.

Los inspectores de instrucción pública.—En las comunes en donde no tiene su asiento un intendente pueden establecerse, por el Consejo Nacional de Educación, inspectores de instrucción pública. De igual manera se pueden establecer en las comunes que tengan más de veinte aulas de enseñanza, a pesar de aquella circunstancia, si el intendente tiene más de cinco comunes a su cargo o más de diez establecimientos en que no puedan actuar los inspectores de instrucción por razón de sus atribuciones.

Las atribuciones de los inspectores son en su jurisdicción las mismas de los intendentes en sus departamentos en cuanto a los establecimientos de enseñanza primaria elemental.

DE LA ENSEÑANZA.—**Cómo se divide.**—La enseñanza es pública o particular; la pública puede ser oficial o semi-oficial. Es oficial la que se sostiene íntegramente con fondos públicos; semi-oficial la que se sostiene en par-

te con fondos públicos y particular la que se sostiene únicamente con fondos privados.

Cuáles son sus ramas. —Se reconocen en la enseñanza las siguientes ramas:

a) la primaria, que se divide en maternal, elemental y superior;

b) la secundaria, que sirve de complemento a la primaria y de preparación a los estudios superiores;

c) la normalista, que incluye los estudios requeridos para el profesorado;

d) la vocacional, que abarca la agricultura, el comercio, las artes, las industrias, los oficios y demás ramas análogas;

e) la especial, que abarca la enseñanza de retardados, la de sordo-mudos y ciegos, la de adultos analfabetos, la de niños de salud precaria y otras análogas; y

f) la universitaria, que abarca los estudios superiores y los profesionales.

De la enseñanza primaria. —La "ley de instrucción obligatoria" establece en la República Dominicana "la educación primaria elemental obligatoria para los niños que hayan cumplido los siete años de edad y no hayan cumplido los catorce, en los lugares en donde haya escuelas oficiales que la suministren".

Se consagra así el principio de la enseñanza primaria obligatoria, conciliándolo con los recursos de que disponga el fisco para el establecimiento de escuelas primarias elementales.

Es deber de los padres, tutores o guardianes inscribir y hacer asistir a la escuela a los niños cuya edad se halle comprendida entre los años arriba expresados, a menos que éstos sufran de enfermedad contagiosa o repugnante, o pa-

dezcan de defectos físicos o incapacidad mental que los imposibiliten para recibir instrucción en las escuelas, o estén en la necesidad imperiosa de trabajar para ganarse el sustento, o habiten a más de dos kilómetros de la escuela oficial más próxima, u obstáculos materiales insuperables impidan al menor el acceso al lugar en donde se halla situada la escuela en que debe inscribirse, todo debidamente comprobado.

La obligación escolar se cumple proveyéndose al menor, por la persona que lo tiene bajo su guarda, la instrucción en el hogar bajo la dirección de maestros competentes o en planteles docentes particulares. El derecho de hacer suministrar al menor la instrucción en el hogar se pierde cuando por dos veces consecutivas fuese desaprobado su examen de comprobación de suficiencia en la instrucción primaria.

De la policía escolar.—La ley instituye un cuerpo de policía especial que se denomina "policía escolar", bajo la dirección de los inspectores de instrucción pública y los intendentes de enseñanza. Los ayuntamientos y las juntas de enseñanza pueden crear y nombrar agentes especiales encargados de investigar cuáles padres, tutores o guardianes faltan al cumplimiento de la obligación de hacer suministrar enseñanza primaria a sus menores y de perseguirlos judicialmente.

Los directores de los establecimientos docentes oficiales de enseñanza primaria elemental son miembros de la policía escolar.

Los miembros de la policía nacional están en el deber de denunciar y perseguir judicialmente a las personas bajo cuya guarda se hallan menores que no cumplan con la obligación escolar, y a conducir a los correspondientes planteles a los menores que vengan durante las horas dedicadas a la enseñanza.

Sanciones.—La falta de inscripción de un menor en una escuela en donde pueda recibir la enseñanza primaria un mes después de comenzado el año escolar hace incurrir al padre, tutor o guardián en una multa de cinco pesos o en arresto por cinco días. Si se persistiere en la falta se puede duplicar la pena por cada diez días transcurridos, hasta llegar a cien pesos de multa o tres meses de prisión.

Se castiga con cinco pesos de multa y cinco días de arresto el hecho de emplear, en las horas laborables de enseñanza, a menores no exceptuados de la obligación escolar. La reincidencia da lugar a la misma sanción establecida en el período anterior.

La oposición por la fuerza a que un agente de policía escolar conduzca a los menores a la escuela se castiga con prisión de seis meses a un año.

Deben ser destituídos los directores de planteles que, por descuido, no tuvieren llena la inscripción máxima que se les señalare, dos meses después de comenzado el año escolar, o que tuvieren en cualquier tiempo del año lectivo un promedio de asistencia menor de cincuenta por ciento de los alumnos inscritos.

Estas penas, y otras aplicadas a los diferentes casos previstos por la ley de incumplimiento o burla de la obligación escolar, son aplicadas por el juzgado de policía, con derecho de apelación ante el tribunal correccional. Las funciones del ministerio público son ejercidas por el representante de la policía escolar que persigue la contravención.

Organización de la enseñanza primaria.—Los estudios primarios no pueden comenzarse antes de la edad de seis años.

Se dividen en elementales y superiores. Los primeros se hacen en las escuelas graduadas y los segundos en las primarias superiores. Para poder ingresar en éstos se requie-

re la edad de diez años, haber cursado por lo menos durante cuatro años académicos los estudios primarios elementales y haber obtenido certificado oficial de suficiencia en los estudios primarios elementales.

La enseñanza primaria elemental se suministra en las escuelas graduadas y la superior en las escuelas primarias superiores.

De la enseñanza secundaria.—De acuerdo con la ley del 5 de diciembre de 1932, la enseñanza secundaria consta de una sección de estudios secundarios comunes y de las secciones de estudios secundarios especiales que establezca el Consejo Nacional de Educación.

Los estudios secundarios comunes se dividen en cuatro secciones: 1o. estudios secundarios comunes; 2o. estudios de filosofía y letras; 3o. estudios de ciencias físicas y naturales; 4o. estudios de ciencias físicas y matemáticas.

Para ser admitido a los exámenes que se requieren al efecto de obtener el certificado oficial de suficiencia en los estudios secundarios comunes, es necesario acreditar suficiencia en los estudios primarios superiores y tener trece años de edad. En las demás secciones se debe acreditar la suficiencia en la sección de estudios secundarios comunes.

El Consejo Nacional de Educación expide el título de bachiller en filosofía y letras, en ciencias físicas y naturales y en ciencias físicas y matemáticas a los aspirantes que presenten certificado oficial de suficiencia en las secciones respectivas.

La enseñanza secundaria se suministra en las escuelas normales.

De la enseñanza normalista.—Los estudios normalistas se dividen en primarios y secundarios.

Para ser admitido a examen con el fin de obtener certificado oficial de suficiencia en los primeros se necesitan

AGN
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

quince años de edad y certificado oficial de suficiencia en los estudios primarios superiores.

Para la admisión a examen cuando se trata de obtener certificado oficial de suficiencia en los estudios normalistas secundarios se necesita diecisiete años de edad y certificado oficial de suficiencia en una de las secciones de ciencias físicas y matemáticas, físicas y naturales o filosofía y letras de los estudios secundarios.

La enseñanza normalista se suministra en las escuelas normales superiores.

El Consejo Nacional de Educación expide título de maestro normal de primera enseñanza a quien presente certificado oficial de suficiencia en los estudios normalistas primarios y de maestro normal de segunda enseñanza a quien lo presente de suficiencia en los estudios normalistas secundarios.

Del personal docente.—La provisión de los cargos de maestro y profesor de los planteles docentes oficiales se debe hacer por concurso de oposición, con las excepciones que establezca la ley. Generalmente, sin embargo, este procedimiento no se sigue ni se ha seguido entre nosotros, por considerarse que los títulos y certificados de suficiencia constituyen por sí solos prueba de la capacidad respectiva de los designados.

Para suplir la falta de títulos académicos la ley del 1o. de junio de 1931 dispone la celebración cada seis años de exámenes en las cabeceras de provincias que deben versar sobre materias de la enseñanza primaria elemental y sobre ciertas nociones generales y prácticas de índole pedagógica, como la simultaneidad en la escritura, lectura y otros tópicos análogos de metodología de ciertas disciplinas. Estos exámenes se hacen por escrito ante un jurado compuesto de un miembro del Consejo Nacional de Educación, un profesor de la Universidad, dos de las escuelas normales supe-

riores, de los cuales uno por lo menos debe tener a su cargo enseñanzas pedagógicas y dos maestros de escuelas.

El jurado expide certificado de *maestro de primer grado*, elegible para escuelas rudimentarias; de *segundo grado*, elegible hasta para el segundo grado de la enseñanza primaria y de *tercer grado*, elegible hasta para el tercer grado de la enseñanza primaria.

No se puede encomendar ni una dirección ni un aula a quien no posea uno de esos certificados, en la clasificación y grado que se les asigne, o algún título de institutor o de maestro de enseñanza primaria o secundaria, o a falta de éste el de bachiller.

Todo maestro con título académico bastante o certificado permanente de maestro de tercer grado, cuando se trate de enseñanza primaria elemental, cuyo nombramiento fuere ratificado por el Poder Ejecutivo después de un año de servicio contínuo, no puede ser destinado, ni trasladado contra su voluntad a otro lugar, sino mediante expediente instruído conforme a derecho y sometido al Consejo Nacional de Educación, de acuerdo con las reglamentaciones dictadas por éste.

Escuelas vocacionales.—Las escuelas vocacionales que tenemos son: Conservatorio de Música y Declamación, la Academia de pintura y dibujo, la Escuela de artes y oficios, las Escuelas de comercio y las Escuelas de labores.

El Seminario Conciliar, que también puede incluirse entre las escuelas vocacionales, se rige por la ley del 8 de mayo de 1848.

Las demás escuelas se rigen por reglamentos administrativos.

DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.—Fué nuestro país el primero de América en donde se cursaron estudios universitarios.

Por gestión de los P. P. Dominicos, el Papa Paulo III expidió en quinto Kalendas de noviembre (que corresponde al 28 de octubre) de 1538 la bula *In Apostolatus culmine*, que erigió en universidad el "Colegio con Estudio General" de los Dominicos en la ciudad de Santo Domingo.

Esta universidad, que se denominó un tiempo de Santo Tomás de Aquino, estuvo funcionando con toda regularidad y con el esplendor que era posible en aquella época. A ella vinieron a difundir la luz del saber los primeros maestros que cruzaron el Atlántico con destino a las tierras recién descubiertas y en ella se formaron otros que fueron a trasmitir en las mismas las enseñanzas que aquí habían recibido.

Veinte años más tarde, el 23 de febrero de 1558, en virtud de cédula del Rey Felipe II, actuando por él su hermana la Princesa Doña Juana, fué erigida otra Universidad: la de Santiago de la Paz, que debía ser la continuación de un colegio fundado desde 1550, como resultado de una disposición testamentaria del ilustre filántropo don Hernando de Gorjón. Andando los años, a principios del siglo XVIII, este colegio pasó a ser regenteado por los Padres de la Compañía de Jesús, quienes entraron en rivalidad poco tiempo después con los dominicos, a los cuales querían arrebatar el derecho que les había sido otorgado por el Papa Paulo III.

Formalizado un pleito, y llevado al Consejo de Indias, este tribunal se pronunció en contra de los jesuítas y a favor de los dominicos, no obstante el argumento opuesto por aquéllos a éstos de que se habían limitado a presentar en su apoyo una copia simple de la Bula que erigió en 1538 su Universidad. Por sentencias del 21 de marzo de 1708 y 18 de setiembre de 1709, el Consejo de Indias amparó a los dominicos en la posesión del título de Universidad de su convento. En vista de estas decisiones el Rey Felipe V expidió en fecha 19 de noviembre de 1709 una cédula amparatoria en el mismo sentido. Treinta y un años después, los

jesuítas quisieron intitular nuevamente Universidad a su colegio, por lo cual, y en vista de queja elevada por los dominicos, el Rey Felipe V expidió en 3 de mayo de 1741 una sobre-cédula, por la cual, no sólo confirmó a los dominicos en su derecho de posesión de intitular Universidad a su convento, sino que prohibió a los jesuítas el uso del título de Universidad de que pretendían valerse.

Los jesuítas, aprovechando sin duda el cambio operado en el gobierno de España por la muerte de Felipe V y la ascensión al trono de Fernando VI, sobre quien ejercía y ejerció durante su reinado una gran influencia el Padre Rávago, de la Compañía de Jesús, volvieron a molestar a los P. P. Dominicos, apoyándose en que no habían presentado nunca el original de la bula del Papa Paulo III [5].

---

(5) En estos últimos tiempos, Fray Cipriano de Utrera ha querido revivir la vieja rencilla de los Jesuítas contra los Dominicos. En carta que publicó en el *Listín Diario* del 2 de noviembre de 1931, dirigida al Dr. Federico Henríquez y Carvajal, entonces Rector de la Universidad, llegó hasta decir: "Mandada a presentar la Bula ante el Consejo de Indias, la parte interesada en su autenticidad, los Dominicos, no presentaron original, ni tampoco traslado autorizado, sino copia simple de copia simple, por lo que *en juicio fué declarado "Aquello" supositicio y falso*".

El mismo religioso publicó después, en 1932, un libro intitulado "Universidades de Santiago de la Paz y de Santo Tomás de Aquino y Seminario Conciliar de la ciudad de Santo Domingo en la Isla Española", muy rico en documentación; pero en el cual aquel sapiente sacerdote muestra más pasión que la tal vez pusieron en defensa de su interés los hijos de Loyola; y allí vuelve a repetir la misma especie.

Nada, sin embargo, la justifica, por lo cual, con muchísima razón, el Rvdo. P. M. Canal Gómez, ilustre sacerdote adscrito al servicio de archivos y bibliotecas en el Vaticano, en un opúsculo publicado en Roma y reproducido en CLIO, órgano de la Academia de la Historia (fascículo IV, julio y agosto, año 1934) la califica de "grave ofensa a la Orden Dominicana".

"La verdad —dice el P. Canal Gómez— es que (el original de la Bula *In Apostolatus Culmine*) había desaparecido con otras tantas joyas y documentos interesantísimos de aquel histórico convento, desde 1586, en que, tomada la ciudad por los ingleses (invasión de Drake) y entregada a saco, hubo ésta de padecer principalmente en sus insignes monumentos, entre los que descollaba el suntuoso de Predicadores, cuyo Archivo fué pasto, totalmente, de las llamas. Así consta de documentos fehacientes que obran en nuestro poder".

Si el original fué destruído por el fuego, existe en cambio en Roma, en el Bulario Dominicano, una copia de la Bula mencionada, copia que está AUTENTICADA por el Prefecto del Archivo Secreto Vaticano. (Véase la comunicación oficial del Ministro Dominicano en la Santa Sede, del 4 de diciembre de 1932, al Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, inserta en *Clío*, mayo-junio de 1936).

El pleito, sin embargo, no siguió. Parte por el escándalo que estaba promoviendo esa lucha entre dos órdenes religiosas; parte por el empeño que pusieron los jesuítas para obtener mediante reiterados ruegos que los dominicos no se obstinaran en conservar el monopolio universitario en Santo Domingo; parte por el apoyo que seguramente tenían en el famoso jesuíta Rávago, cuya vida se halla tan ligada a la historia del reinado de Fernando VI, este monarca resolvió el caso expidiendo el 26 de mayo de 1747 dos cédulas por las cuales se establecía que habría en Santo Domingo dos universidades: la de Santo Tomás de Aquino, de los dominicos, y la de Santiago de la Paz, de los jesuítas; resolución ésta que, mal de su grado, fué aceptada por los dominicos.

La Universidad de Santiago de la Paz desapareció al ser expulsada la Compañía de Jesús de los dominios españoles. La de Santo Tomás se conservó hasta que, cedida toda la isla a Francia por el Tratado de Basilea, a fines del siglo XVIII, y habiendo caído Santo Domingo en manos de las hordas de Toussaint Louverture, primero, y habiendo sido ocupada después por las tropas francesas que envió el Primer Cónsul Bonaparte, en 1801, dejó de funcionar, para no abrirse de nuevo hasta 1815, seis años después de haberse restablecido el dominio español en Santo Domingo, gracias al levantamiento de los dominicanos contra los franceses, que culminó con la retirada de éstos.

A fines de 1821 se proclamó la independencia de Santo Domingo y su incorporación a la Gran Colombia. Los haitianos, que ambicionaban apoderarse del país, al observar que, faltando el poder de España y no viniéndole ningún auxilio de la América del Sur, quedaba Santo Domingo en estado de indefensa, lo invadieron en 1822 con un fuerte ejército y lo ocuparon militarmente. Una de las disposiciones de los invasores fué crear todo linaje de obstáculos a la Universidad hasta obtener su cierre.

Expulsados los haitianos por un movimiento popular en 1844, y fundada la República Dominicana, el estado de

guerra que siguió a ese memorable acontecimiento y la penuria del Fisco no permitieron que la Universidad se restaurara.

En 6 de marzo de 1852 una ley ordenó la apertura de dos establecimientos de instrucción superior, uno en la ciudad de Santo Domingo y otro en la de Santiago de los Caballeros, y dispuso que los estudios hechos en esos establecimientos se considerarían suficientes para obtener grados en la Universidad, "luego que las circunstancias permitieran su restablecimiento". En ejecución de esta ley y por decreto del Presidente Buenaventura Báez del 28 de octubre de 1852 se creó y estuvo funcionando el Colegio de San Buenaventura, del cual salieron hombres que más tarde dieron lustre al país.

El restablecimiento de la Universidad no fué sin embargo posible ni siquiera en el lustro de la reincorporación a España (1861-1866) que fué casi todo de guerra, por no haber aceptado la mayor parte del país aquella inconsulta obra del partido anexionista.

Restaurada la República Dominicana, después de la retirada del ejército español, se empezó a gestionar la reorganización de los estudios universitarios y, con tendencia a ese fin, una resolución ejecutiva del Presidente Cabral dispuso la creación de un Instituto Profesional, que funcionó pobre e irregularmente hasta el año de 1882, en que una ley promulgada por el Presidente de la República, Pbro. Doctor Fernando A. de Meriño, lo organizó de modo definitivo.

En 1914, por decreto del 16 de noviembre, el Dr. Ramón Báez, Presidente Provisional de la República, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido, y llevando a feliz realización lo que había sido común anhelo de todos los dominicanos, restableció la Universidad.

Esta estuvo funcionando, después de su reorganización, de acuerdo con las disposiciones del Código Orgánico

y Reglamentario de Educación Común, del 23 de noviembre de 1914; más tarde de la Ley de Enseñanza Universitaria (O. E. 145) del 5 de abril de 1918 y finalmente de la Ley de Organización Universitaria del 21 de octubre de 1937. Esta fué elaborada por una comisión técnica organizada por el Presidente Trujillo, bajo cuya administración ha adquirido la Universidad su mayor desarrollo y esplendor.

Del gobierno universitario.—El gobierno de la Universidad se halla a cargo del Claustro Universitario, del Consejo Universitario, de la Asamblea de cada Facultad, de los decanos y catedráticos.

El Claustro lo componen el Rector, el Vicerrector, los Catedráticos en funciones y el secretario general.

El Consejo se compone del Rector, el Vicerrector, los decanos y el secretario general.

El Rector es el órgano ejecutivo de la Universidad y a él le está encomendada su dirección.

El Vicerrector es su ayudante y lo suple en las faltas accidentales.

La Asamblea de cada Facultad es la reunión de los catedráticos numerarios de ésta y de los catedráticos de las escuelas que le están adscritas.

Cada facultad o escuela tiene un decano, quien la preside, vigila y representa.

Facultades, escuelas e institutos.—De acuerdo con el Art. 4 de la ley del 21 de octubre de 1937 la Universidad comprende las siguientes facultades: Filosofía, Letras e Historia; Derecho; Medicina; Farmacia y Ciencias Químicas; Cirugía Dental; Ciencias Exactas; Agronomía y Veterinaria; y las siguientes escuelas: de Notariado y Economía y Hacienda Pública, adscritas a la Facultad de Derecho; de

Obstetricia, Enfermeras e Higiene y Sanidad, adscritas a la Facultad de Medicina; de Químicos Azucareros, adscrita a la de Farmacia y Ciencias Químicas; y de Meteorología, adscrita a la de Ciencias Exactas.

Hay, además, estos institutos: el de Periodismo, el de Legislación Americana Comparada, el de Anatomía, el de Física y Química Médicas, el Botánico, el de Investigaciones Antropológicas a cuyo cuidado se halla el Museo Nacional, y el Geográfico y Geológico.

Del profesorado.—El número de catedráticos o profesores es ilimitado. Se clasifican en numerarios, auxiliares, especiales, honorarios y jubilados.

Los catedráticos numerarios tienen a su cargo la enseñanza normal de las facultades y escuelas y reciben remuneración. Son designados por el Presidente de la República, quien, cuando lo juzgare oportuno, puede solicitar del Consejo Universitario una terna de candidatos para el puesto que se va a llenar.

Los catedráticos auxiliares suplen las ausencias de los numerarios y cooperan con éstos en el desarrollo de la docencia, en la forma determinada por el Rector.

Los catedráticos especiales son aquellos que el Rector, en vista de la recomendación de la Facultad correspondiente y de la opinión favorable del Consejo, y previa autorización del Presidente de la República, puede contratar para desempeñar cátedras en períodos determinados.

Los catedráticos honorarios son aquellos a quienes otorga tal título el Consejo Universitario en vista de su labor cultural, ostensiblemente meritoria.

De los estudiantes.—Para inscribirse en una facultad se requiere poseer el título de bachiller correspondiente. En la Facultad de Filosofía pueden también inscribirse las personas mayores de veinticinco años aprobadas en examen de

admisión. Los bachilleres en ciencias económicas graduados en la Escuela de Peritos Contadores, pueden también inscribirse en la Facultad de Filosofía para cursar estudios de economía y finanzas.

Las condiciones para inscribirse en una escuela son reglamentadas por el Consejo Universitario.

Títulos.—La Facultad de Filosofía, Letras e Historia otorga el título de licenciado y el de doctor. Las de Derecho, Medicina y Farmacia y Ciencias Químicas otorgan el de doctor en sus respectivas disciplinas. La Facultad de Ciencias Exactas otorga los títulos de ingeniero civil, ingeniero arquitecto y agrimensor. La de Cirugía Dental otorga el de doctor. La de Agronomía y Veterinaria el de perito agrónomo y el de veterinario.

La Escuela de Notariado otorga el título de notario; la de Economía y Hacienda Pública el de perito en esas disciplinas; la de Obstetricia el de partero; la de Enfermeros el da enfermero; la de Higiene y Sanidad el de perito en esas disciplinas; la de Químicos Azucareros el de químico azucarero; y la de Meteorología el de meteorólogo.

Doctorado honoris causa.—La Universidad puede conferir el título de Doctor *Honoris Causa* en una de las disciplinas del programa de estudios a cualquier persona que, a juicio de las Facultades reunidas en asamblea, merezca esa distinción por haber demostrado aptitudes excepcionales en el campo de la ciencia, o por las obras meritorias que haya realizado en beneficio de la humanidad.

Si la propuesta para el otorgamiento del título es hecha por el Rector y por todos los decanos, y aprobada por la mayoría de cada facultad, se puede conceder en todas las disciplinas.

De los exámenes de reválida.—Los grados o títulos obtenidos en una universidad extranjera pueden ser revalida-

dos, mediante un examen general llevado a cabo de acuerdo con los reglamentos dictados por el Consejo Universitario.

Este es autorizado por la ley para hacer colaciones y declarar equivalencias a los dominicanos que hubiesen hecho sus estudios en una Universidad o escuela extranjera reconocida.

AGN

CAPITULO IV

De las Obras Públicas

El servicio de obras públicas se halla bajo la dirección de una oficina técnica de la cual es jefe inmediato el Director General de Obras Públicas.

Además del Director General hay ingenieros jefes de distritos, inspectores auxiliares, etc., los cuales ejecutan las órdenes que les trasmite aquél.

PRECEDENTES POR LOS CUALES SE GOBIERNA EL SERVICIO DE OBRAS PUBLICAS.—El servicio de obras públicas se gobierna por los precedentes sentados por la Administración. A esos precedentes, pues, nos referiremos.

Qué son obras públicas.—Diremos, en primer lugar, que en la denominación de "obras públicas" se comprenden todas las operaciones relativas a la construcción, entretenimiento, reparación y explotación de una "obra pública".

Qué es una "obra pública".—Por obra pública se entiende todo inmueble construído por cuenta de la Administración pública o en virtud de derechos conferidos por ésta y que se destina a un uso o un servicio público.

Interés de la definición.—Hay interés en determinar lo que se entiende por una obra pública desde estos dos puntos de vista: el de la responsabilidad del Estado en relación con la ejecución de la obra y con los medios empleados para este fin y particularmente en cuanto a los daños permanentes o accidentales resultantes de la realización u operación de la misma; y el de si, para la ejecución de ella, hay derecho de expropiar. A este último respecto conviene advertir que, de acuerdo con el Art. 2 de la ley de dominio eminente (O. E. No. 480) del 20 de mayo de 1920, obra pública y obra de utilidad pública sirven para expresar la misma cosa.

Tratándose de una obra pública, no siempre es el Estado quien la realiza, según veremos en seguida; su carácter y las consecuencias que de éste se derivan no cambian, sin embargo, por eso. Puede en cambio llevarse a cabo una obra con la ayuda o el favor del Estado para fines particulares o privados y la responsabilidad de aquél no aparecer en ningún momento.

LAS OPERACIONES DE OBRAS PUBLICAS.—Una obra pública se puede llevar a cabo de tres maneras: 1) por administración; 2) por contrato; 3) por concesión.

1) ADMINISTRACION.—Cuando la obra se lleva a cabo por la Dirección General de Obras Públicas, se dice que ella se construye por administración. Esta puede ser de dos modos: o mediante el pago de sueldos fijos a los ingenieros a las órdenes de la Dirección General o mediante pagos proporcionales a la labor rendida.

2) CONTRATA.—Se denomina así al sistema por el cual un empresario contrata con la Administración pública la ejecución, bajo la vigilancia de ésta, de una obra, mediante la estipulación de un precio pagadero en condiciones determinadas y siendo los riesgos por cuenta del empresario.

§ **Procedimiento para la contrata.**—Esta se puede formar de dos maneras: a) por vía de concurso; b) de grado a grado.

a) **Concursos**—El procedimiento en el caso de un concurso es el siguiente: se hace una policitación para la construcción de una o más obras. El aviso de concurso puede ser general o puede limitarse a determinado número de personas cuya solvencia y experiencia sean bien conocidas. Las bases del concurso son establecidas en un "pliego de condiciones", el cual se compone de diversos documentos destinados a enunciar las condiciones generales de la obra, esto es: las que son comunes a todos los contratos celebrados por la Administración; las condiciones especiales, o sea las que se refieren al objeto técnico del contrato, la naturaleza y procedencia de los materiales que se han de emplear, el modo de medir las obras, etc.; presupuestos, esto es, precio por unidad de obras, sin detalle, o detalladamente, los precios de transporte, de los materiales, salarios, beneficio del contratista etc. En todos los casos el adjudicatario deberá suministrar fianza.

b) **Contratos de grado a grado.** —Esta forma se emplea para las obras pequeñas.

§§ **Naturaleza de la contrata.** —Las contratas de obras públicas son locaciones de obras, sometidas, salvo las disposiciones que contengan en contrario, a las reglas del Derecho Civil, en materia de obligaciones en general y de los ajustes y contratos a precio alzado en general.

CONCESIONES.—Se llama concesión al encargo conferido por la Administración a un empresario (particular o sociedad) de hacer funcionar un servicio mediante una remuneración. Esta consiste ordinariamente en el disfrute de los beneficios de la obra durante un tiempo determinado.

Naturaleza de las concesiones.—Las concesiones se hallan sujetas a las regulaciones de las leyes administrativas.

Según algunos autores, crean entre la Administración y las personas que construyen o que explotan la obra que se destina al servicio público una situación contractual de carácter esencialmente financiero y relacionada estrechamente con el mantenimiento de los servicios públicos. La ciencia moderna, condenando ese concepto, enseña que una concesión es la investidura de un estatuto legal en favor de determinados individuos, mediante el cual se les permite hacer lo que, de una manera general, está vedado a los particulares.

Cómo se forman. —Las concesiones se otorgan o de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias, o por medio de concursos, tratándose de obras determinadas, en virtud de leyes especiales.

Diferencia entre contrato y concesión. —En el contrato, el contratista limita su trabajo a la realización de la obra. Efectuada ésta y recibido el precio estipulado, pasa la obra a la Administración, la que explota el servicio directamente o lo arrienda. En la concesión la misión del concesionario va más lejos. Terminada la obra y establecido el consiguiente servicio, lo hace objeto de explotación. "Dos ideas fundamentales —dice García Oviedo, "Instituciones de Derecho Administrativo", 1927, pág. 298 [1]— se encierran en esta noción. Es una la de que la concesión entraña la realización de una obra pública. Es otra la de que también estriba en la realización de un servicio público, y como un modo especial de su gestión. La doctrina ha evolucionado mucho hacia esta última idea. Originariamente fué estimada como sustancial en la concesión la ejecución de la obra, junto a la cual era la explotación por el concesionario un accidente; el modo de remunerar la carga por él asumida. Pero, más adelante, comienzan los autores y la jurisprudencia, en ciertos países, a fijarse no tanto en la ejecución de la obra cuanto a la gestión del servicio, llegándose a

(1) Royo Villanova. *Elementos de Derecho Administrativo*, 12a. ed., pág. 791.

pensar que la concesión de obras es una operación compleja, cuyo elemento más importante no es la construcción de una obra pública, sino más bien su explotación por el concesionario, explotación que se traduce en la gestión de un servicio público. A partir de este momento, el nombre de "concesión de obra pública" comienza a caer en descrédito y empieza a sustituirse por el de "concesión de empresa pública" (offentliche Unternehmeng), o de servicio público. Y todavía no puede decirse que ha quedado definitivamente cerrado este proceso, evolutivo, pues merced al progreso de estos últimos tiempos, en que comienzan a satisfacerse intereses generales por nuevos instrumentos técnicos, se apunta a considerar verdaderas concesiones, las que estriban en la realización de determinados servicios públicos que no requieren una obra previa especial. ¿No se encuentra, por virtud, en este caso el servicio público aéreo? ¿No es en todo caso la obra que le precede un elemento muy secundario?"

Consecuencias derivadas de las concesiones.—En una concesión el Estado no hace ninguna inversión de dinero para la construcción ni para la explotación. Es el beneficiario de la concesión (concesionario) quien recurre a capitales privados para asegurar la construcción y explotación de la obra, con el compromiso de pasarla definitivamente al patrimonio colectivo después de cierto tiempo, unas veces sin ningún gasto para la Administración pública y otras mediante un justiprecio de la obra, en su valor intrínseco. (Es lo que se establece en ocasiones cuando la obra ha sido construída por el concesionario y el tiempo del disfrute es corto). El personal del servicio carece de toda representación del Estado. Sus relaciones con el concesionario se rigen por las leyes y los reglamentos relativos al servicio público.

Las concesiones representan un ahorro para el tesoro nacional; pero en cambio pueden constituir una carga pesada para el público, en razón de que los concesionarios toman siempre como base la inversión de sus capitales para

determinar el beneficio que deben recibir y el cálculo de sus tarifas se hace sobre esa base. Aunque ellas se otorgan en consideración de la necesidad de mantener un servicio público, a esta idea va unida la de un designio lucrativo de parte del concesionario, lo que no pasa cuando es la Administración pública quien hace la inversión con fondos del patrimonio colectivo.

Obras sobre que versan.—Las concesiones se otorgan para obras del servicio público tales como ferrocarriles, tranvías, puentes, acueductos, suministro de luz y energía, mataderos, mercados, telégrafos, teléfonos, canales, etc.

Obligaciones de los concesionarios. —De acuerdo con los precedentes sentados en la materia y atendiendo a los fines perseguidos por la Administración, los concesionarios se hallan obligados a asegurar el servicio contra todo evento. Están obligados a conformarse a todas las reglamentaciones y disposiciones de policía del mismo modo que una empresa de servicio privado.

Derechos de los concesionarios. —En toda concesión se produce en favor del concesionario un derecho real sobre la obra que construye o que simplemente explota. Derecho real "administrativo" lo llaman algunos autores. Este, cuando la obra es construída por el concesionario, consiste a veces en un derecho de propiedad bajo una condición resolutoria de naturaleza especial regida por una disposición legal reglamentaria (es así cuando se estipula que al expirar el término de la concesión o en cualquier tiempo de ella puede ser adquirida la obra por la Administración mediante justiprecio) [2] o en un derecho de goce exclusivo temporal, revocable mediante adquisición por la Administración antes del término de la concesión. También se produce en favor del concesionario un derecho de expropiar [3] otro de policía sobre la porción del Dominio ocu-

(2) Por ejemplo cuando se trata de las concesiones otorgadas de acuerdo con la ley dominicana sobre uso de aguas fluviales del 22 de noviembre de 1909.

(3) Ley de dominio eminente, 20 de mayo de 1920.

pada por las obras y otros de sustituirse a la Administración en el cobro y percepción de tasas públicas [4].

§ **Teoría de la imprevisión.**—En relación con la obligación del concesionario de asegurar la ininterrupción del servicio, se ha proclamado en estos últimos tiempos por la jurisprudencia administrativa francesa la "teoría" de la imprevisión", según la cual el concesionario tiene derecho a ser indemnizado si, por consecuencia de las circunstancias, su explotación está en déficit [5]. Esta teoría fué enérgicamente defendida durante la primera guerra mundial.

Es contrario a la equidad que se compela al concesionario a hacer inversiones extrañas a todo cálculo razonable, especialmente cuando por causa de sucesos extraordinarios se producen alzas que no pudieron preverse.

Derechos de la Administración.—Aparte de los derechos que se consagren en cada concesión en favor de la administración del patrimonio nacional, existe uno, esencial, por cuya virtud ella puede intervenir en el funcionamiento del servicio que la concesión asegura, todas las veces que el servicio público lo reclame. "Es necesario —dice Jéze [6]— abandonar la idea de que la concesión de servicio público es una empresa privada, que, en razón de su importancia, se halla fiscalizada por la Administración. Esto es cierto respecto de los farmacéuticos, de los médicos, de los establecimientos peligrosos, incómodos e insalubres etc. No se puede decir lo mismo de las concesiones de servicio público: ferrocarriles, tranvías etc. El punto fundamental es que se trata de un *servicio público* propiamente dicho, y no de una empresa privada importante, supervigilada por la

---

(4) Véase a este respecto Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, 11a. ed., pág. 797. Véase el decreto del 11 de enero de 1888. Colección de leyes y decretos de la República Dominicana.

(5) En la República Dominicana este temperamento ha sido adoptado con los concesionarios (rematistas) de servicios municipales.

(6) *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, 1a. ed. pág. 285.

Administración. Esta idea capital se expresa por la fórmula de que *el interés general es decisivo*: está por encima de los intereses privados. La proposición es esencial: conviene insistir en ella, tanto más cuanto que, hasta época muy reciente, no se habían deducido todas sus consecuencias. Se aceptaba la aplicación de las teorías especiales de *obras públicas, expropiación etc.*, a los servicios concedidos. Pero se negaba esta consecuencia jurídica capital: *la organización del servicio es hecha exclusivamente por la Administración; la organización del servicio no es de la competencia del concesionario.* Es a las autoridades públicas, a *ellas únicamente*, a quienes compete decir cómo se deberá organizar, cómo deberá funcionar el servicio público. Por consiguiente, *esta organización podrá ser modificada siempre*, según lo exijan las necesidades sociales, económicas del momento. Es natural, desde luego, que antes de modificar el servicio concedido, las autoridades públicas soliciten el parecer del concesionario: cualquiera modificación puede, en efecto, entrañar gastos de tal naturaleza que desequilibren los cálculos financieros hechos por él antes de aceptar la concesión. Pero la opinión del concesionario es solamente *un parecer, que no liga a la Administración.* Las autoridades públicas tienen el *deber imperioso* de organizar el servicio público en las mejores condiciones para la satisfacción de las necesidades de interés general. Tienen también el *poder* de hacerlo sin que la voluntad del concesionario constituya un obstáculo insuperable. El interés general representado por el servicio público no puede estar subordinado al interés particular del concesionario. A ésto se opone la noción del servicio público".

Daños sufridos a causa de una obra pública.—Cuando por consecuencia de la construcción de una obra pública sufren daño las personas o las propiedades, hay que distinguir si ésta se realiza directamente por administración, por contrata o por concesión.

Nosotros no tenemos a ese respecto una ley especial; pero de acuerdo con la práctica universal y con las aplica-

ciones del derecho común se ha considerado que en el primer caso el responsable es el Estado, en el segundo el contratista y subsidiariamente el Estado, y en el tercero el concesionario. En el caso de insolvencia o insuficiente solvencia de éste se podrá hacer responsable al Estado. Los principios que gobiernan esta materia de la responsabilidad se aplican en el caso de las obras públicas.

Clasificación de los daños. —Los daños causados por una obra pública pueden ser de dos clases: permanentes o accidentales.

§ **Daños permanentes.**—Para que se pueda caracterizar de permanente un daño se necesita que haya recaído sobre un inmueble por su naturaleza que sea duradero, o lo que es igual, que dure tanto como la obra pública, y que la depreciación que ha producido haya sido directa, material y actual, esto es, causada por efecto inmediato de la obra pública, recibida en uno de los elementos físicos del inmueble afectado y, finalmente, no eventual.

§§ **Daños accidentales.**—Se entiende por tales los causados por una obra pública en las personas o en bienes mobiliares de igual manera, es decir: directamente (por efecto inmediato de la obra), material en uno de los elementos físicos de la persona o del objeto mueble y de manera no eventual.

Reparación del daño.—Esta debe ser fijada en dinero y proporcional al daño.

Los Tribunales pueden tener en cuenta, al fijar la reparación, el mayor valor que, por otra parte, haya procurado la obra pública al propietario, trátese de bienes inmuebles o muebles.

Tal apreciación deberá ser hecha mediante experticio.

En Francia y otros países existen leyes especiales a ese respecto. Entre nosotros el caso se gobierna por los principios de equidad.

Ocupación temporal.—En ocasiones se hace de imperiosa necesidad ocupar una propiedad privada para extraer o amontonar materiales, para construir barracas o depósitos provisionales o para otros fines relacionados con una obra pública.

La ocupación se hace mediante orden del Director General de Obras Públicas y las cuestiones relativas a la indemnización son discutidas con ese funcionario. En caso de no llegarse a un acuerdo el asunto se defiere a los tribunales ordinarios.

AGN

CAPITULO V

Del Dominio Eminente

Dominio eminente y expropiación. —Se llama "dominio eminente" al derecho de expropiar para usos públicos [1].

Por expropiación se entiende la trasmisión forzosa, mediante justa indemnización, de una propiedad mueble o inmueble cuya adquisición reclama el interés público.

Su fundamento se halla, en la República Dominicana, en la Constitución.

Qué supone.—La expropiación supone siempre un conflicto entre el interés general y la propiedad privada [2]. En consecuencia no se puede aplicar a las cosas que no pertenecen a nadie, como las cosas comunes y los bienes del Dominio Público. Son muy interesantes las decisiones en este sentido del Consejo de Estado de Francia, una de fecha 10 de enero de 1856, relativa al aire (cosa común) que conceptuó extraña al principio de la expropiación la intersección, por causa de una obra pública, de corrientes de aire que servían para mover un molino de viento: y otra, del 15 de mayo de 1858, relativa a un río (Dominio Público), que

(1) Ley de dominio eminente del 20 de mayo de 1920 (O. E. 480). Las expresiones "dominio eminente" tienen una acepción más amplia. Nos limitamos aquí a la del Derecho Administrativo dominicano.

(2) Pand. Fr., *Expropiation pour cause d'utilité publique*, No. 3.

adoptó la misma solución en el caso de la supresión de fuerza motriz por modificación de la pendiente de un río flotable [3]. En el primer caso los interesados alegaban que no se les podía privar de aquellas corrientes de aire sino mediante el procedimiento de expropiación. En el segundo los interesados habían establecido una reclamación por haberse cambiado en su perjuicio la pendiente del río sin haber sido expropiados legalmente.

Origen.—El origen de la facultad de expropiar remonta a los griegos. No están de acuerdo los autores en cuanto a si existió en Roma.

Fundamento.—El avance de las ideas socialistas, junto con el desarrollo, variedad y multiplicidad de los intereses económicos, le imprimen hoy una importancia que nunca tuvo. Su fundamento se discute mucho entre los autores de Derecho Administrativo. En el fondo, sin embargo, las opiniones convergen hacia la consideración de que el interés particular debe mantenerse en armonía con el interés colectivo para que de su coordinación resulte el bienestar común.

La idea de que constituye un despojo de la propiedad privada ha sido eliminada, según parece, definitivamente. "Enajenación forzosa" en vez de "expropiación" propone Royo Villanova [4] denominarla, en vista de que lo que ella significa es una limitación del derecho de disponer, en interés público.

Su fundamento —dice Meucci— es el derecho y el deber de sociabilidad. Por tanto no debe concebirse como antítesis y violación del derecho privado, sino como conciliación de dos derechos y condición del organismo jurídico general [5].

---

(3) Pand. Fr., *Expropiation pour cause d'utilité publique*, No. 53.

(4) *Derecho Administrativo*, 12a. ed., pág. 461.

(5) *El concepto moderno de la expropiación por causa de utilidad pública* por Carlos García Oviedo, Madrid, 1927, Cit. por Royo Villanova. Ob. cit. pág. 462.

Concepto histórico.—En una época se consideró que la expropiación era posible solamente en interés del Estado, de la Iglesia o de las comunes. Por eso se la definía como la facultad del Rey, la Iglesia o las ciudades de hacerse subrogar en la compra, o aún de adquirir, la propiedad de una heredad limítrofe, necesaria para las fortificaciones, la edificación de una iglesia, el ornamento de una plaza, de una ciudad, una casa real o un colegio [6].

Concepto moderno.—El concepto moderno es otro. "Jurídicamente —dice Niceto Alcalá Zamora [7]— la potestad de expropiar, asentada en el procomún, no era en manos del Estado un derecho de extricta soberanía tanto como de verdadera representación social. No le asiste como derivado, pero propio de su estructura política, y sí como reflejo de base colectiva. Lo ha ejercido por ser la expresión presunta y frecuente del interés general; mas no podía pretender que siempre recayera exclusivamente en sí sola la encarnación de una conveniencia social predominante. Se ve, por tanto, que en el orden del interés y en el de la justicia, la noción de utilidad pública, base de la expropiación forzosa, yendo del Estado a la sociedad, de lo oficial a lo colectivo, no se aleja de su centro aparente, que era la organización administrativa, sino que retorna lógicamente en lo económico y lo jurídico, aproximándose cada vez más, a su verdadero título o causa de exigir".

Su extensión.—No es necesario tampoco que se trate de necesidades materiales. El ejercicio del culto, la administración de justicia, la difusión de la enseñanza, la conservación del patrimonio histórico y artístico de la nación pueden ser otros tantos motivos justos de expropiación.

Su aplicabilidad.—La expropiación se puede ejercer lo mismo respecto de los inmuebles que de los muebles. En la generalidad de los Estados no se considera aplicable a los

(6) Pand. Fr. V. supra. No. 2.

(7) *Los derroteros de la expropiación forzosa.* Madrid, 1922, pág. 30.

segundos, porque no se les busca de ordinario sino como cosas de consumo y en circunstancias excepcionales en que se hace indispensable apoderarse de ciertos objetos o productos determinados. La urgencia del caso no permite detenerse en formalidades previas y largas. La ley dominicana no distingue, sin embargo, entre unos y otros bienes [8].

De todos modos siempre será rara la expropiación de un mueble, como no se trate de objetos históricos o artísticos cuya propiedad interese a la nación.

La expropiación es posible aún tratándose de derechos conferidos por el Estado. Fué ese el medio escogido por la Administración Cáceres en el año 1909 para liberar al país de los monopolios, así como de los privilegios exorbitantes otorgados a particulares por administraciones anteriores.

Tentativa de acuerdo.—En ningún caso se puede proceder por la vía de la expropiación sino después de haber intentado llegar a un acuerdo con el propietario. Al tribunal se le deberán dar las razones por las cuales no se pudo obtener ese acuerdo [9]. Es éste, por consiguiente, el primer trámite que se debe observar, pues la ley no quiere que se recurra a la expropiación sino cuando no ha sido posible un entendido amistoso con el propietario.

Las obras en favor de las cuales la ley dominicana autoriza específicamente la expropiación son: carreteras y caminos, parques, fortificaciones, campamentos militares, faros y semáforos, edificios públicos, cementerios, muelles, diques, puentes, canales y vías de aguas, desagües, acequias, malecones, cloacas, viaductos y accesorios, represas, líneas de telégrafos y teléfonos, ferrocarriles, ferrocarriles urbanos, embarcaciones, plantas para proveer agua, gas o elec-

(8) Ley de dominio eminente, Art. 1o. Ley del 29 de julio de 1943. Art. 2.

(9) Idem, Art. 4.

tricidad, para energía o luz, líneas de tubos de petróleo, obras de minas, obras de riego, mercados, mataderos, almacenes y todas las obras accesorias en conexión con ellas [10].

Pueden expropiar, según los términos de la ley del 29 de julio de 1943 el Estado, las comunes y el distrito de Santo Domingo, estos últimos previa autorización del Poder Ejecutivo.

En muchos Estados la previa declaratoria de utilidad pública es de rigor [11]. Así fué un tiempo entre nosotros. La ley dominicana de dominio eminente no contiene ahora ninguna disposición a ese respecto. De acuerdo con la economía de nuestra ley corresponde a los tribunales en los cuales se sustancia el procedimiento de expropiación decidir sobre si se trata realmente de un caso de utilidad pública (V. Art. 13) [12].

En nuestra opinión sin embargo la declaratoria de utilidad pública será necesaria en los casos de obras no previstas expresamente por la ley. A falta de disposición legal que la atribuya a otro poder o funcionario, la declaratoria deberá ser hecha por el Congreso, de conformidad con sus atribuciones generales constitucionales. A ella deberán seguir inmediatamente los procedimientos para la adquisición por acuerdo directo con el propietario o para la expropiación. Un retardo implicaría poco respeto a la propiedad privada y podría dar margen a ulteriores daños y perjuicios.

PROCEDIMIENTO PARA LA EXPROPIACION.— Las reglas trazadas por la ley de dominio eminente para proceder a la expropiación son las siguientes:

---

(10) Ley de dominio eminente, Art. 2.

(11) V. *Expropiation pour cause d'utilité publique. Droit comparé*. Pand. Fr. No. 4315 y siguientes.

(12) "El Tribunal examinará el caso en todos los aspectos", dice el Artículo 13. Cuando mediara una declaración de utilidad pública hecha por el Congreso o por un poder o funcionario autorizado por la ley a decidirla, los tribunales no podrían desconocerla, sin incurrir en exceso de poder. Véase también el Art. 8 de la ley del 29 de julio de 1943.

a) Se deposita en la secretaría del Tribunal de Primera Instancia competente o en el Tribunal Superior de Tierras, según el caso, una instancia con las siguientes enunciaciones:

a) Nombre y título del funcionario actuante;

b) Mención del acto del Poder Ejecutivo por virtud del cual actúe;

c) Una descripción detallada de la propiedad que deba ser expropiada, con indicación del lugar donde se encuentre, y si se tratare de un inmueble, con indicación de la Común y calle donde esté situado, así como los límites, las medidas y las mejoras que contuviere, o indicación de los límites y las medidas en caso de ser un inmueble rural;

d) El uso a que se destinará la propiedad y las razones que justifican la expropiación;

e) Nombre, domicilio y ocupación del propietario o propietarios actuales del bien a expropiar;

f) Si cualquiera de los propietarios o todos ellos están en posesión y si no es así, el nombre de la persona o personas que están en posesión;

g) Que el requeriente ha tratado de llegar a un acuerdo con el propietario para la compra de la propiedad de grado a grado y las razones por que no pudo hacerlo;

h) La cantidad ofrecida por el demandante como precio de la propiedad y la declaración de que el requeriente está habilitado legalmente para pagarlo y que está dispuesto a hacerlo según la sentencia del Tribunal;

i) Que el requeriente intenta llevar a cabo el proyecto para el cual desea adquirir la propiedad;

j) Una petición de entrega de la propiedad, basada en que el requeriente tiene derecho a tomarla y retenerla para el fin perseguido y que la utilidad pública o el interés social requieren su expropiación.

En relación con los datos que el requeriente no pueda verificar con facilidad, el funcionario actuante deberá hacer en la misma instancia la afirmación de que, según sus informes y su convicción, tales datos son ciertos.

Una copia de la instancia será notificada al propietario, con citación para comparecer, a día y hora fijos.

En la notificación que se haga al propietario se le requerirá el nombramiento de un perito, el cual deberá ser designado dentro del mismo plazo de la comparecencia.

Si el propietario no designare dicho perito en el plazo ya indicado, continuará el procedimiento sin ninguna clase de interrupción.

En el plazo de comparecencia, el requeriente designará a su vez un segundo perito, estando también obligado dicho perito a comparecer a la audiencia para el cumplimiento de su misión.

Designados uno o ambos peritos y oídos, en audiencia, en sus respectivas opiniones acerca del precio de la propiedad cuya expropiación se persiga, u oído el perito designado por una de las partes si la otra no hubiere designado el suyo, el Tribunal estará en capacidad para decidir soberanamente respecto de la expropiación y del valor que deba ser pagado al propietario. La sentencia que intervenga será rendida a más tardar dentro de los diez días de haberse verificado la audiencia.

Si ninguna de las dos partes hubiere designado sus peritos, o si éstos no hubieren asistido a la audiencia, o si el Tribunal no se encontrare suficientemente edificado con las respectivas opiniones de los peritos que hubieren sido designados y hubieren asistido a la audiencia, podrá ordenar cualquier otra medida de instrucción, siempre que ésta pueda ser realizada en un término de quince días como má-

ximo, a contar de la fecha de la disposición de la medida en cuestión.

Las tasaciones de inmuebles que hubiesen sido realizadas para fines de pago de impuestos, serán consideraradas como exactas y correctas, y ninguna fijación de precio por el Tribunal podrá ser menor que el valor de esas tasaciones, salvo el caso de que las propiedades de que se tratare hubieren experimentado, posteriormente a la tasación, una desvalorización determinada por una causa notoria, por incendio, destrucción u otra circunstancia de la misma índole.

Cuando se trate de inmuebles registrados, el procedimiento se llevará a efecto ante el Tribunal Superior de Tierras.

Las sentencias dictadas por los Jueces de Primera Instancia o por el Tribunal Superior de Tierras serán en última instancia y sólo estarán sujetas al recurso de casación.

Se reputará como un motivo de casación la fijación de un precio que se hubiere realizado por debajo del valor en que estuviere tasada una propiedad para fines del pago del impuesto, salvo el caso de desvalorización.

En caso de urgencia, el Estado, las Comunes y el Distrito de Santo Domingo podrán tomar posesión provisional de las propiedades en proceso de expropiación tan pronto como sea depositada la instancia. Cuando la instancia no fuere acogida, el propietario podrá reclamar indemnización por la toma provisional de la posesión.

Ejecución final.—En los cinco días de la decisión final, el requeriente que hubiere obtenido ganancia de causa, pagará al expropiado, o en caso de no ser conocido o estar ausente, al colector de rentas internas, la suma fijada por el tribunal. Las expresiones "decisión final" deben entenderse en el sentido de sentencia que ha adquirido la au-

toridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En el mismo tiempo se hará una escritura de traspaso a favor del expropiante.

Si no se conociere al expropiado, o a alguno de los que lo hubieren sido, el precio de la expropiación se depositará en la oficina del colector de rentas internas. Las reclamaciones se deberán hacer en el término de dos años, so pena de caducidad. La orden de pago deberá emanar del tribunal que ordenó la expropiación.

Carácter de la sentencia de expropiación. —Es una sentencia *erga omnes* en cuanto se refiere al derecho conferido al expropiante. Otra conclusión sería contraria al fin para que fué dictada. Una acción reivindicatoria posterior no podrá servir sino para una oposición al pago o para generar un derecho de crédito.

Efectos. —Por virtud de la sentencia final de expropiación se pasa del expropiado al expropiante el derecho de propiedad. En consecuencia los riesgos de la cosa quedan a cargo del segundo. Este, pues, deberá el precio de la expropiación aún cuando la cosa pereciere.

Lo mismo que el derecho del propietario, el de los titulares de derechos reales (usufructo, uso, servidumbres, hipotecas, etc.) se transforma en un derecho a ser indemnizado. Igual suerte corren las acciones en reivindicación o en resolución relativas al bien expropiado.

Los arrendamientos consentidos por el propietario sobre el inmueble expropiado quedan resueltos de pleno derecho. Los arrendatarios deberán ser indemnizados[13].

Expropiación sobre expropiación.—Un bien expropiado puede volver a serlo, de acuerdo con el Art. 21 de la ley de dominio eminente, cuando se trata de "un uso público de mayor importancia." No habiendo la ley indicado las circunstancias específicas en que una nueva expropiación es posible, éstas se apreciarán por su propio valor en los casos ocurrentes.

---

(13) Véase el artículo 10 de la ley del 20 de mayo de 1920.

AGN

CAPITULO VI

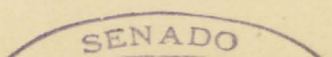
Correos y Telégrafos

Del correo y su naturaleza. —Se llama servicio de correos al monopolio nacional del transporte de la correspondencia.

La necesidad de imprimir a esta actividad del hombre, en sus relaciones con los demás, rapidez, regularidad y poco costo, para que se llenara cabalmente, fué lo que movió a cada Estado a ponerla bajo su amparo, mediante el proveimiento de cuantos medios o instrumentos condujesen a ese fin.

Originalmente el correo se destinó a satisfacer solamente las necesidades de la Administración. Los particulares se valían de los medios que ellos mismos se arbitraban en cada caso o de los que les suministraban esporádicamente las empresas de transporte. Después se hizo del correo un monopolio oficial, considerando que el público quedaba mejor servido, puesto que su eficiencia quedaba asegurada al poder contar así con los innumerables recursos de la Administración.

Antecedentes históricos en la República Dominicana.— Hasta el año de 1851 no hubo en Santo Domingo servicio de correos para el transporte de la correspondencia parti-



cular. Fué su establecimiento una de las muchas medidas que abrillantaron la primera administración del Presidente Buenaventura Báez, la más notable y progresista del período de la primera República.

Ya desde el año anterior, este mismo gobernante (decreto del 10 de octubre de 1850) "por cuanto en defecto del establecimiento de oficinas de correos y en las actuales circunstancias, entra en las medidas de seguridad y conveniencia arreglar la entrada y salida de la correspondencia de ultramar", había dictado varias disposiciones, entre ellas la de autorizar a los capitanes de puertos a requerir de los capitanes, pasajeros y tripulantes de los barcos que arribasen a nuestras costas la entrega de la correspondencia de que fuesen portadores, excepto la destinada a los consignatarios o dueños de cargamentos; y ordenándoles enviarla a la comandancia de armas para que de ahí fuera remitida "a la oficina o casa de la persona encargada de su depósito o repartimiento" y la de prohibir a todo capitán, pasajero o aún tripulante recibir o llevar cartas que no hubiesen sido "puestas en el depósito y saco del buque y entregadas por la lista nominativa firmada del encargado" del depósito y repartimiento.

Pero no fué hasta el 20 de setiembre de 1851 que se estableció y organizó un servicio de correos mediante un decreto que creó, bajo la dependencia del Ministro de Hacienda, una administración general en la capital, administraciones principales en Azua, Santiago, La Vega y el Seybo y administraciones subalternas en cada uno de los pueblos entonces existentes.

Dada la pobreza de aquel tiempo y la escasez de numerario, del que la mayor parte era papel moneda, la organización del servicio de correos fué rudimentaria, mas lo bastante buena para empezarlo y encauzarlo, a la vez que para satisfacer las necesidades del público, no muy numerosas ni grandes en ese entonces.

Los conductores de las valijas eran seleccionados entre los soldados, quienes recibían solamente su paga como tales en sus respectivos regimientos. "Los postas —decía el decreto— se elegirán entre los soldados de los cuerpos o compañías en que resida cada administración, procurándose preferir a los voluntarios para este servicio, siempre que sean personas de honradez y tengan la robustez y agilidad que requiere el oficio". "Los postas elegidos de entre la tropa no se darán de baja en sus regimientos; pero no se les exigirá ningún servicio militar ni de otra especie".

El correo se despachaba en cada ciudad o pueblo una vez por semana, pudiendo serlo extraordinariamente en casos de necesidad.

Cada carta debía pagar un impuesto de franqueo en el cual se tenía en cuenta la distancia a que se hallaba el destinatario y el peso de ella. Así, según la tarifa, una carta de hasta media onza pagaba un peso, desde una hasta diez leguas; si pasaba de media onza, dos pesos; si de tres cuartos, tres pesos; si de una onza cuatro pesos. De diez a veinte leguas se pagaba, en esas mismas proporciones, dos, tres, cuatro y cinco pesos, y así sucesivamente. El máximum de leguas que se tenía en cuenta era de ciento o más. Una carta que llegara ahí, o excediera de ahí, y de un peso de una onza, pagaba diez pesos. (Debe observarse que estos pesos eran nacionales, papel, y se cotizaban respecto del peso fuerte a razón de cincuenta por uno; es decir: que cada peso equivalía a dos centavos de peso fuerte).

Se estableció, por primera vez, el régimen de los certificados. Para éstos se debía pagar, además del porte, un derecho de veinte pesos (cuarenta centavos).

El pago del franqueo debía hacerlo el destinatario, si no lo había hecho el expedidor, salvo cuando se tratara de correspondencia para el extranjero, en que el expedidor debía hacerlo, so pena de no darse curso a la pieza. El des-

tinatario de cartas del exterior debía pagar un peso, si pesaban hasta media onza, y dos pesos si pasaban de ahí.

A título de curiosidad reproducimos esta regla que contenía el decreto: "No será obligatorio para nadie sacar del correo las cartas que tuvieren, pero no podrán sacar una sola, sino todas o ninguna. Si la persona a quien vinieren dirigidas temiere que pueda ser un chasco que quieran darle en una carta, la abrirá en presencia del administrador, y resultando que no es más que una burla, no pagará el porte; pero después de salir de la administración no se admitirá el reclamo".

Después de la Administración Báez el servicio de correos decayó mucho y casi vino a quedar a cargo de los comandantes de armas, al menos en los pueblos.

Durante el tiempo de la reincorporación a España (1861-1865) recibió bastantes mejoras; pero sin que lo caracterizara una buena organización.

En fecha 20 de setiembre de 1865, restaurada la República Dominicana, el general José María Cabral, "Protector de la República", dictó un decreto que restableció la organización impresa al correo por el Presidente Báez y que dispuso, por primera vez, en nuestro país, el uso de los sellos de correo, cuyo valor fué de medio real y un real. Se ordenó igualmente emitir una clase especial de sellos para el servicio oficial.

La primera emisión de sellos dominicanos de correo apareció el día 16 de enero de 1866, o sea veinte y seis años después de haberlos comenzado a emplear en Inglaterra, por primera vez, como medio de efectuar el pago de aquel impuesto fiscal.

A causa de la penuria del fisco, y principalmente de la guerra civil, la organización del correo se mantuvo entre nosotros en estado embrionario, sin satisfacer todas las ne-

cesidades del público, ni inspirar a éste bastante confianza, hasta el año de 1888, en que, bajo la administración del general Heureaux, y merced a las iniciativas y a los inteligentes esfuerzos de don José María Pichardo Bethencourt, Administrador General del ramo, fué modernizado y puesto en el camino que después ha seguido trillando progresiva y brillantemente, hasta llegar a sus condiciones actuales, de que el país puede ufanarse justamente.

Ley de correos.—El 22 de junio de 1888 fué promulgada la primera ley que puso sobre el pié de una adecuada organización el servicio de correos en la República Dominicana.

Esta ley, con diversas modificaciones que se le fueron introduciendo, estuvo en vigor hasta que se le sustituyó por la del 22 de febrero de 1938, denominada "Ley de comunicaciones", la cual ha asegurado a aquel servicio, así como al de telégrafos y teléfonos, la brillante organización de que disfruta, obra de la administración del Presidente Trujillo.

Correspondencia y su clasificación.—Se entiende por correspondencia, propiamente dicha, todo escrito cuyo texto, en todo o en parte, tenga carácter actual y personal, como cartas, tarjetas-cartas y tarjetas postales, y todo escrito en clave o por medio de signos convencionales, ya sea que circulen descubiertos o bajo envoltura, o en sobres abiertos o cerrados.

De una manera general, sin embargo, la ley llama "correspondencia" a toda cosa que una persona envía a otra por medio del correo y cuya circulación no está prohibida.

Así, la correspondencia se divide en cuatro clases: 1o. cartas y tarjetas postales; 2o. papeles de negocios e impresos en general, inclusive impresiones en relieve para ciegos; 3o. muestras de mercancías; 4o. todos los objetos no comprendidos en alguna de esas clases.

Motivo de la clasificación.—De la clase a que pertenezca la cosa trasmitida, depende el derecho que se paga. Para la entrega se sigue un orden de preferencia, según la clase.

Materia intrasmisible.—Esta comprende en general todo objeto cuya expedición está prohibida por la ley, los reglamentos o los convenios internacionales.

La ley de comunicaciones prohibe el envío de objetos que puedan causar daños a los empleados o manchar o deteriorar la correspondencia; las materias explosivas, inflamables o peligrosas; el opio, la morfina y demás estupefacientes; las sustancias mal olientes o susceptibles de descomposición; los objetos que contengan oro, plata o platino, manufacturados o no, y en general las alhajas y las piedras preciosas, y las cosas que deban pagar derechos aduaneros, salvo lo que establezcan a este respecto los convenios inter nacionales y lo que se dirá más adelante sobre encomiendas o bultos postales.

Orden público y buenas costumbres.—El correo no puede ser usado para fines contrarios al orden público o las buenas costumbres.

En consecuencia, toda publicación, impreso, carta, escrito, dibujo, pintura u objeto en general de carácter obsceno o inmoral, o injurioso o difamatorio, o que difunda doctrinas comunistas, o atente contra la seguridad y el orden públicos, o tenga por fin cometer estafas, fraudes o cualquier otro delito, o simplemente provocar su ejecución, están prohibidos.

Certificados.—Se llaman certificados las piezas que se envían por correo y que, previo el pago de un derecho extraordinario, son anotadas en un registro especial y circulan con garantías particulares que la ley y los reglamentos determinan.

Entrega especial.—Se llama así al derecho que adquiere el expedidor de una correspondencia, mediante el pago de un derecho extraordinario, de que ésta sea entregada con preferencia y en el domicilio del destinatario.

Valores declarados.—Se llaman así aquellos que son enviados por el correo en una correspondencia y de los cuales se lleva un registro, con especificación de su naturaleza y vigor.

Encomiendas o bultos postales.—Se llaman así los paquetes que se envían por correo y que contienen objetos y mercancías cuyo transporte no esté prohibido por la ley. Estos paquetes circulan por el correo, mediante el pago de derechos extraordinarios, y son entregados, cuando proceden del exterior, después de pagarse los derechos aduaneros a que hubiere lugar.

Carácter legal del transporte de la correspondencia.—Se ha afirmado que la entrega de una carta o de un paquete en las oficinas de correos constituye, si aquellos están provistos del timbre o sello exigido por la tarifa, un contrato entre el expedidor y la Administración [1].

Esta afirmación ha sido controvertida por los que no ven en aquella operación sino un servicio que los agentes de la Administración se hallan obligados, funcional y no contractualmente, a rendir [2].

Por nuestra parte, no podemos ver en ésto un contrato, sino la ejecución de un servicio puesto a cargo de la Administración por la ley, la cual ha establecido una contribución para aquellos que lo utilizaren al expedir o al recibir un objeto de los que se pueden enviar por la vía postal. De otro modo sería un contrato cuando el expedidor se ajustara a las disposiciones de la tarifa y no lo sería en caso contra-

(1) *Traité elementaire de Droit Administratif*, Berthélemy, 11e. ed., pág. 807.

(2) Jéze, *Science des finances*, 5a. ed., pág. 664.

rio. El servicio de transporte es rendido, sin embargo, aún cuando la carta no haya sido franqueada, si está destinada a un punto del interior, y si lo ha sido insuficientemente cuando se halla destinada al extranjero.

Responsabilidad del fisco.—En ningún caso se puede deducir una responsabilidad a cargo del Estado por la pérdida de una carta o cualquier objeto remitido por correo, a menos que haya sido certificada, o que se trate de valores declarados. En el primer caso, la responsabilidad está limitada al pago de una suma de cinco pesos, a título de indemnización, siempre que el perjudicado llene los requisitos exigidos por la Convención Postal Universal. En el segundo, salvo causa de fuerza mayor, la indemnización es igual al valor declarado.

Inviolabilidad de la correspondencia.—Entre los derechos individuales reconocidos por la Constitución, uno de ellos es la inviolabilidad de la correspondencia.

Sanción.—La ley de correos castiga a los empleados que de algún modo violaren la correspondencia con las penas establecidas en el Código Penal para los que se apoderaren de papeles ajenos con objeto de enterarse de un secreto.

Excepciones.—Cuando hubiere motivos para sospechar que una carta o paquete contiene correspondencia intrasmisible o que pueda servir de prueba de convicción contra presuntos autores de delitos, se procederá a su confiscación, ocupación, retención y apertura, de acuerdo con los requisitos y formalidades prescritos por las leyes de enjuiciamiento.

Transporte de la correspondencia.—Como corolario del monopolio ejercido por el Estado en el transporte de la correspondencia, ninguna persona fuera de las oficinas de correos, puede conducir a su destino correspondencia de la

que se denomina de primera clase. La infracción de esta prohibición es castigada con multa y prisión.

Se exceptúan de la prohibición:

a) Las cartas de presentación, de recomendación u otras similares que conduzcan los particulares para su propio servicio y siempre que dichas cartas estén abiertas; b) La conducción de correspondencia entre lugares en que no haya servicio de correo o para depositarla en la oficina de correo inmediata; c) La correspondencia sostenida entre el establecimiento principal de una empresa o institución y sus sucursales, agentes, representantes u oficinas subordinadas, siempre que sea conducida por sus empleados o por mensajero especial que no lleve cartas más que de un solo remitente; d) La correspondencia que las empresas de transporte sostengan con sus empleados, exclusivamente para los asuntos relativos al servicio de transporte, siempre que se empleen el material y el personal propio de la empresa; e) La correspondencia oficial conducida por empleados públicos, en actos del servicio, y cumpliendo órdenes superiores; f) La correspondencia que se distribuya en el radio urbano.

Unión Postal Universal. —Se llama así el conjunto de Estados ligados por la Convención de París de 1878 con objeto de establecer un solo territorio postal para el cambio mutuo de correspondencia. A dicha convención, aprobada en París el 1o. de junio de 1878, se adhirió años después la República Dominicana.

Antes de esta convención tuvo efecto la de Berna (9 de octubre de 1874) que había instituído la "Unión general de correos".

La convención de "Unión Postal Universal" ha sido enmendada por diferentes congresos internacionales: el de Lisboa de 1885, el de Viena de 1891, el de Washington de 1897, el de Roma de 1906, el de Madrid de 1920, el de Estocolmo de 1924 y el de Londres del 28 de junio de 1929. La

convención aprobada por este último incluye un apéndice relativo al transporte aéreo de la correspondencia.

Objeto de la Unión.—La Unión fué concertada para estos fines principalmente:

1) Unificación de las tarifas hasta donde lo permitan las conveniencias de cada país, pero siempre de modo que cada Estado aplique una misma tarifa a la correspondencia destinada a cada uno de los países unidos;

2) Garantía de la libertad de tránsito, tanto para la correspondencia descubierta como para la cerrada;

3) Reducción de las tarifas;

4) Simplificación en el descuento de las tasas entre las oficinas de correos de los diferentes Estados.

Oficina de Berna.—De acuerdo con la convención de Berna de 1874, y de las subsiguientes, hay una oficina central de la Unión que funciona en la capital de Suiza bajo la inspección de la Administración de Correos de la Confederación. Es sostenida por todos los Estados de la Unión, mediante el pago de cuotas proporcionales a su importancia.

Sus funciones.—Las funciones de esta oficina son múltiples. Las principales son: coordinar y publicar cuantos conocimientos sean útiles a la buena marcha del servicio postal universal; notificar los cambios que ocurrieren en el servicio de cada Estado; facilitar las operaciones de contabilidad; y emitir parecer sobre las cuestiones litigiosas que se suscitaren entre Estados de la Unión.

Autonomía para el servicio interior.—De acuerdo con la convención de la Unión, cada Estado conserva su independencia en lo tocante a su legislación, salvo en lo relativo a las tasas, que no pueden estar en contradicción con las disposiciones de aquélla.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

DEL TELEGRAFO.—Bajo la denominación de telégrafos se comprenden las líneas terrestres y las submarinas y el telégrafo inalámbrico.

Su establecimiento en el país.—Las primeras líneas telegráficas fueron establecidas en el país en la octava década del siglo XIX, en virtud de concesión otorgada al Dr. Ramón Emeterio Betances y al Sr. Fereol Silvie por el Presidente Heureaux en fecha 7 de mayo de 1883 y traspasada después por éstos al Conde de Oksza, administrador de The Spanish National Submarine Telegraph Company, y en virtud de la convención celebrada por éste y el Barón de Almeda, en París, en fecha 3 de noviembre de 1883, así como de la resolución del Congreso Nacional del 9 de mayo de 1884, promulgada por el Vicepresidente Moya el 15 de ese mes, la cual aprobó el traspaso y reglamentó los derechos que corresponderían a los concesionarios y sus causahabientes.

Antiguos monopolios.—Tanto el establecimiento y operación de las líneas telegráficas terrestres como el de los cables submarinos fueron concedidos con carácter exclusivo al Conde de Oksza, de las primeras por noventa y nueve años y de los segundos por cincuenta. La concesión de éstos sin monopolio duraría cuarenta y nueve años más.

Estos monopolios en beneficio de particulares fueron muy criticados, aún en los primeros años que siguieron a su otorgamiento. Justo es reconocer, sin embargo, que sólo a ese precio se podía disfrutar entonces de aquellas conquistas de la civilización, pues la Administración carecía de recursos para obtenerlas y era muy difícil encontrar quienes estuviesen dispuestos a emplear su dinero en empresas de tanta magnitud en esos tiempos, tratándose de un país pobre y frecuentemente agitado por la guerra civil.

La concesión otorgada al Conde de Oksza fué sucesivamente traspasada a diferentes empresas y últimamente a la Compagnie Francaise des Cables Telegraphiques.

El monopolio de los cables terminó en 1924, año en el cual se estableció una nueva línea submarina: la de la All America Cables, Inc., la cual modernizó el servicio cablegráfico, poniéndolo a la altura de los mejores del mundo.

El monopolio del telégrafo cesó en hecho desde hace años. Hoy virtualmente no existe.

Líneas nacionales.—Además de las líneas telegráficas operadas por la Compagnie Francaise des Cables Telegraphiques (de las cuales pasó a ser cesionaria desde el año 1929 la All America Cables, Inc.) existen líneas telegráficas operadas por la Administración y además líneas telefónicas que unen todos los pueblos y ciudades del país.

Ley del 22 de febrero de 1938.—Los servicios de telégrafos, teléfonos y cables submarinos se rigen por esta ley.

Relaciones entre expedidor y trasmisor.—Entre el expedidor y el trasmisor se establece un verdadero contrato. No es el caso del correo, en que la complejidad de su funcionamiento no permite ver este carácter entre el expedidor y la Administración.

Aquí la Administración es una empresa igual a las que funcionan por iniciativas de particulares.

Responsabilidad del trasmisor.—Principio de no responsabilidad de la Administración.-El reglamento del Presidente Bordas del 5 de julio de 1913 limita la responsabilidad de la Administración al reembolso de la tasa principal y las accesorias cuando un despacho haya sido anulado o retirado, siempre que la trasmisión no hubiere llegado a efectuarse.

La Administración no acepta responsabilidad por errores en la trasmisión de los mensajes, ni asegura la identidad de los expedidores, ni indemniza por retraso, ni por mala interpretación o pérdida de los despachos.

De todos modos, cuando el expedidor de un despacho hubiese recibido un perjuicio por la culpa de un agente del

servicio, nada se opondría a que pudiera emplear contra éste las vías del derecho común.

Caso de empresas particulares. —La responsabilidad de las empresas particulares con motivo de la trasmisión de mensajes por las líneas que ellas operan, se rige por el contrato que firma o acepta el expedidor o la persona que entrega el mensaje en la estación.

CAPITULO VII

De la propiedad industrial

En qué consiste.—La Constitución dominicana consagra entre los derechos individuales el de la propiedad exclusiva de los inventos y descubrimientos, por el tiempo y en la forma que determine la ley.

Con diferencia de palabras, ese principio forma parte de nuestro derecho público desde la reforma constitucional del año 1866.

Los inventos y descubrimientos, tomadas estas expresiones en un sentido genérico, incluyen las invenciones propiamente dichas, las marcas de fábrica y los dibujos o modelos comerciales.

Su legitimidad.—La mente humana no siempre crea; inventa; esto es, saca a luz lo creado que permaneció en el misterio hasta ese momento y lo lanza al conocimiento general para utilidad de todos.

Sea que se trate del fruto de un esfuerzo mental, sea que las circunstancias hayan llevado a un hombre a dar con la existencia de algo que hasta entonces se ignoraba, es evidentemente justo que ese esfuerzo, o si se quiere esa

mediación providencial, sean objeto de una especial consideración a la hora de reglamentarse por la ley el provecho que de ella pueda derivarse. Además de eso, en lo tocante al primero de estos casos, el tratamiento preferencial instituído por las leyes en favor del autor de un descubrimiento es tanto un premio para aquel que por medio de un esfuerzo de su inteligencia pone al servicio de los hombres un instrumento de bienestar o un medio para desenvolverse con facilidad en una actividad cualquiera, como un factor poderoso de estímulo para todo el mundo, que así sabe que dedicando su mente al examen de los medios con los cuales se pueda satisfacer una necesidad no se hallará con que sean otras personas quienes reciban el provecho pecuniario.

Teniendo en cuenta todas esas circunstancias, y además la de que, una vez lanzada una invención al movimiento de las necesidades humanas, se debe evitar que ella se convierta, por medio de una monopolización, en un instrumento de opresión social, su goce por el inventor se limita a determinado tiempo, transcurrido el cual es dable a cualquiera persona obtenerlo, siempre que disponga de los medios y recursos necesarios para ello.

Noción histórica. —Fué Inglaterra el primer Estado que reconoció el derecho de propiedad industrial, por una ley del Parlamento dictada en 1623. Le siguieron algunos Estados alemanes, que en el siglo XVIII reglamentaron la materia. En 1787 los fundadores de los Estados Unidos la consagraron en la sección octava del artículo primero de la Constitución al atribuir al Congreso la promoción del adelanto de las ciencias y las artes útiles, garantizando a los inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo a sus descubrimientos. En Francia, una ley del 7 de enero de 1791 declaró que "todo descubrimiento o invención es propiedad de su autor". Este principio, mantenido por la Constitución del 6 de fructidor del año III, fué reproducido, ampliado y reglamentado por otras leyes.

LEGISLACION DOMINICANA.—El derecho de propiedad de un invento data como hemos dicho arriba desde el año de 1866; pero no fué hasta el 1911 que la República Dominicana tuvo una ley que lo reglamentara. Esa ley, del 26 de abril de aquel año, es la de patentes de invención de que nos vamos a ocupar en seguida.

Qué es lo que constituye una invención .—Por invención (o invento, o descubrimiento) se entiende en el sentido de la ley: a) un nuevo producto industrial; b) un nuevo aparato mecánico que sirva para fabricar un producto; c) una aplicación de medios perfeccionados con objeto de conseguir resultados superiores a los ya conocidos. (Artículos 1o. y 2o.).

Su característica esencial.—En todos los casos, lo que debe caracterizar la invención es la novedad.

Si se trata de un producto, éste debe consistir en un objeto material, distinto e independiente, que presente una forma, una naturaleza, y caracteres particulares con un valor propio, y que, considerado en sí mismo, abstracción hecha de los medios puestos en práctica para fabricarlo, tenga una existencia individual.

Un modo es lo que sirve para llegar a un fin, para realizar un resultado. Para considerársele una invención se necesitará que no se le haya conocido antes.

Igual condición se requerirá para que una aplicación de medios perfeccionados se tenga por un invento [1].

Cómo se asegura la propiedad del invento. —El derecho de propiedad de un invento se asegura por medio de un documento que expide la autoridad administrativa correspondiente (ahora el Secretario de Economía Nacional) y que se denomina "patente de invención". Esta se obtiene a

(1) Pandectes Francaises, *Propieté Litteraire, Artistique et Industriel.*

solicitud del inventor o de quien sus derechos hubiere, mediante los trámites establecidos por la ley.

Duración.—El derecho exclusivo que una patente de invención confiere puede durar cinco, diez o quince años. Se puede extender a este último período cuando se ha obtenido por menor tiempo.

Sanciones. —Todo atentado cometido contra los derechos de un apatentado, por la fabricación de productos o por el empleo de medios que fueron objeto de la patente, constituye un delito de falsificación, que se castiga con multa de cien pesos. Esta pena se aplicará también a los autores de ocultación o venta de objetos falsificados. La reincidencia se castiga con prisión. Todo además de las indemnizaciones a que hubiere lugar.

Inventos no apatentables. .—La ley prohibe que se conceda patente por los inventos cuyo disfrute fuere contrario al orden, a la seguridad pública, a las buenas costumbres o a las leyes.

De las marcas de fábrica.—La protección de la propiedad industrial no sería bastante eficaz si se limitara al reconocimiento que hace de ésta el poder público. La ley ha creado otros medios que sirven para poner el fruto de los esfuerzos o los cuidados o el ingenio del hombre al abrigo de una concurrencia deshonesta o desleal. Uno es la marca de fábrica.

No se quiere expresar con ésto que toda marca de fábrica haga suponer la existencia de una invención. Esto será así muchas veces; pero no las más de las veces. El fin de la marca es la individualización del objeto que ella cubre, sin tener en cuenta que se trate o no de un invento perteneciente al dueño de la misma. Lo que se requiere es que éste sea el fabricante del objeto.

Marcas de comercio.—Otro medio establecido por la ley para la protección de la propiedad industrial es el de

la marca de comercio. Su diferencia de la marca de fábrica consiste, como lo indica su nombre, en que ésta se destina a proteger la fabricación de un objeto, en tanto que aquélla tiene por fin la protección del negocio a que se dedica una persona.

La marca de fábrica individualiza al objeto en su clase; la de comercio lo individualiza en cuanto al negocio de que forma parte.

"El fabricante tiene el mayor interés en garantizar a la clientela el origen de sus productos: la marca de fábrica le suministra el medio para obtenerlo. Pero el comerciante que no fabrica tiene también interés en poder ofrecer una garantía análoga. Puede suceder, en efecto, que el consumidor se preocupe poco del origen mismo, es decir, de la fábrica de donde provienen las mercancías que compra y desee solamente que le vengan por intercambio de una casa bastante digna de confianza, para no tener que temer una falsificación de los productos salidos de la fábrica [2].

Ley de marcas de fábrica y de comercio.—El servicio administrativo de marcas de fábrica y de comercio se hallaba regularizado entre nosotros por la ley del 16 de mayo de 1907, la del 18 de julio de 1912, el decreto del gobierno provisional del 14 de noviembre de 1914, las Ordenes Departamentales Nos. 12 y 13 del 30 de noviembre de 1917 y el decreto del gobierno provisional del 28 de setiembre de 1923. Ahora lo está por la Ley de Marcas de Fábrica y Nombres Comerciales e Industriales del 30 de diciembre de 1937.

Característica de una marca.—Una marca puede consistir en un nombre, letras, cifras, signos, emblema o figura. Debe tener un carácter distintivo, esto es, ha de estar de tal manera conformada que no se pueda confundir con otra marca. Esta es su condición esencial.

---

(2) *Traité theorique et practique des marques de fabrique et de commerce,* Allart, pág. 8.

Hay que distinguir, según hemos dicho antes, entre la marca de fábrica y la de comercio. En las convenciones internacionales a que se halla ligada la República se establece la diferencia que existe entre unas y otras, aunque sometiéndolas a todas a una misma regla. El artículo 4o. de la Convención Panamericana de Buenos Aires, de 1912, dice: "Se considera marca de comercio o de fábrica todo signo, emblema o nombre especial que los comerciantes o industriales adopten o apliquen en sus artículos o productos para distinguirlos de los de otros industriales o comerciantes que fabriquen o negocien en artículos de la misma especie".

Propiedad de las marcas.—La propiedad de las marcas de fábrica o de comercio se adquiere por el uso. Entiéndese que se ha hecho uso de una marca cuando ha servido para designar uno o más productos o especificar su procedencia, de una manera permanente y pública. Por eso la ley, en su art. 7, dice que el registro "es declarativo de propiedad".

Cómo se asegura y protege.—Es a la autoridad administrativa a quien corresponde la acción necesaria para el aseguramiento y protección de las marcas de fábrica o de comercio.

A solicitud del propietario de la marca, ésta es registrada por períodos de cinco, diez, quince o veinte años, que pueden ser renovados indefinidamente. Este registro, abierto originalmente en la Secretaría de Fomento, se halla ahora a cargo del Secretario de Economía Nacional.

Competencia administrativa y judicial.—La procedencia o improcedencia del registro de una marca compete al Secretario de Economía Nacional. En el caso, sin embargo, de que se hubiere concedido por error o inadvertencia el registro de una marca, las personas cuyos derechos hubiesen sido desconocidos podrán recurrir, en el término de

AGN
República Dominicana
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

tres años, al Secretario del ramo, asistido del Cuerpo de Consejeros, para hacerlo anular.

Se puede en todo tiempo reclamar la nulidad de una marca que perjudique a terceros, si el registro fué obtenido de mala fé. (Art. 9 de la ley del 30 de diciembre del 1937).

Sanción.—La ley castiga con penas correccionales la falsificación o la reproducción total o parcial de una marca, el uso indebido de ésta y la venta u ofrecimiento en venta de productos o artículos que llevaren una marca imitada. Esto, aparte de los daños y perjuicios debidos por el infractor. En el caso de imitación ésta se determina por las semejanzas entre la marca legítima y la fraudulenta, y no por las diferencias entre una y otra.

Pérdida de la propiedad de una marca. —La propiedad de una marca de fábrica o de comercio se pierde por el no uso de la misma dentro del año del registro, por la falta de renovación de éste y por la cesación del comercio o de la industria en que se empleaba.

Marcas no apropiables. —En general no se puede adquirir un derecho de propiedad sobre una marca que consiste en algún signo, emblema o figura consagrados por un uso universal. Semejante marca no sería distintiva. Por ejemplo: el emblema de la Cruz Roja; la franja blanca-amarilla-roja-azul para artículos de barbería, etc. Tampoco puede ser objeto de apropiación una marca consistente en las designaciones que usualmente se emplean para distinguir la naturaleza de los productos o la clase a que pertenecen, o en nombres geográficos, cuando por sí solos constituyen la marca; ni tampoco la forma o el color de los productos o de sus envases. (Art. 8 de la ley citada supra).

Una marca en que aquellos signos, o emblemas, o figuras, o nombres geográficos, etc., constituyeran únicamente una parte de ella podría ser objeto de apropiación y de registro.

Marcas prohibidas.—Constituye un delito (Art. 17 de la ley del 30 de diciembre de 1937) el empleo de marcas con el escudo de armas, insignias heráldicas o insignias públicas u oficiales, nacionales o extranjeras; el uso de marcas que ofendan el pudor; el de una marca que indicare una localidad o establecimiento que no fuere el de procedencia de la mercancía o producto, únase o no el nombre de otro, o un nombre supuesto y el uso de una marca que contuviere algo personalmente ofensivo.

DIBUJOS Y MODELOS COMERCIALES O DE FABRICA.—Se entiende por dibujo comercial o de fábrica todo efecto de ornamentación destinado a dar a un objeto cualquiera un sello de novedad, sea como resultado de un conjunto de líneas, o de una oposición de colores o de cualquiera otra combinación, aún sin regularidad. (Pouillet, Tr. des dess. et. mod. de fabr.)[3].

Modelo de fábrica se denomina la forma original dada a un objeto usual. "Es —dice un autor— el producto de la escultura industrial".

Su condición esencial.—Trátese de dibujos o modelos la condición esencial para que se les tenga como tales es la de la novedad.

La cuestión de la novedad de un dibujo o modelo es de hecho. Su aprobación es de la competencia de la autoridad judicial.

Distinción necesaria.—No se deben confundir los dibujos y modelos comerciales o de fábrica con las marcas de fábrica.

La ley del 30 de diciembre de 1937 prohibe que se registren como marcas "la forma o el color que el fabricante haya dado a su producto o a los envases que lo contengan".

---

(3) Pand. Fr. loc. cit. No. 2232.

La forma y el color del producto o del envase de éste son elementos esenciales de los dibujos o modelos.

Convenciones internacionales.—En las relaciones industriales y comerciales entre unos y otros países es en donde se presentan las cuestiones más interesantes y delicadas en esta materia de la propiedad industrial.

El auge cobrado por un producto estimula frecuentemente la codicia de las personas poco escrupulosas y para satisfacerla se recurre a la imitación o falsificación del producto mismo o de las marcas que lo cubren o de la forma de su presentación.

De ahí que los Estados hayan puesto gran empeño en defender las industrias de sus nacionales por medio de convenios encaminados a prevenir y reprimir los atentados contra el derecho de propiedad industrial de éstos.

Materias de que tratan los convenios. —Estos convenios tratan de la debida protección a los inventos, marcas, dibujos y modelos, tanto nacionales como extranjeros, y para hacerla efectiva contienen medidas de diversas clases referentes a la producción o alteración o introducción de artículos destinados a hacer competencia deshonesta a aquellos con los cuales se quiere que sean confundidos por el público.

El principal papel en la aplicación y ejecución de estos acuerdos internacionales corresponde a las autoridades administrativas.

A cuáles se halla ligado nuestro país.—Los convenios internacionales de que es parte la República Dominicana son la Convención de París del 20 de marzo de 1883 para la protección de la propiedad industrial revisada en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911 y en La Haya el 6 de noviembre de 1925; la Convención panamericana sobre patentes de invención, di-

bujos y modelos industriales de Buenos Aires, del 10 de agosto de 1910; la Convención panamericana para la protección de marcas de fábrica, comercio y agricultura de Santiago de Chile, del 28 de abril de 1923; la Convención sobre depósito internacional de dibujos y modelos industriales de La Haya, del 6 de noviembre de 1925; el Convenio para la represión de falsas indicaciones de procedencia de mercancías, de Madrid, del 14 de abril de 1891, revisado en Washington el 2 de junio de 1911 y en La Haya el 6 de noviembre de 1925; y el Convenio de Madrid del 14 de abril de 1891 sobre registro internacional de marcas de fábrica y de comercio, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911 y en La Haya el 6 de noviembre de 1925.

Medidas provistas en los convenios. —Los puntos salientes de los convenios internacionales relativos a la propiedad industrial son los que se refieren a la prioridad del derecho de registro, el rehusamiento o la invalidación de una patente, marca o dibujo, al decomiso o la prohibición de introducción de los productos y a la competencia desleal.

Prioridad.—Llámase derecho de prioridad al que tiene la persona que ha operado un registro en el país del invento, de la marca o el dibujo, de obtener que, dentro de cierto plazo, se le dé preferencia en los demás países para efectuar el mismo registro. En virtud de este derecho, un registro llevado a cabo dentro de ese plazo en un país de los ligados por el convenio no podrá ser invalidado por hechos cumplidos en el intervalo en otro país, tales como otro registro, la publicación del invento o su explotación, la venta de ejemplares del dibujo o modelo, o el empleo de la marca.

Rehusamiento o invalidación. —Entiéndese por tal la negativa a operar o la acción de anular registros de marcas de fábrica o de comercio, por atentar contra derechos adquiridos por alguna persona en uno de los países suscri-

bientes del convenio, o por carecer de carácter distintivo, o por ser contrario a la moral o al orden público, o por consistir en figuras o emblemas que por su naturaleza deben considerarse inapropiados para constituir una marca.

Decomiso y prohibición de introducción —El decomiso consiste en la confiscación por la autoridad administrativa de productos que llevan ilícitamente una marca o atentan contra un derecho de patente o de propiedad de un dibujo o modelo. La prohibición de introducción es la medida emanada de la autoridad administrativa para impedir la entrada de productos que llevan ilícitamente una marca de fábrica o de comercio.

Competencia desleal.—Se denomina así todo acto de competencia contrario a los usos honrados en materia industrial o comercial, especialmente los hechos tendientes a crear una confusión por cualquier medio con los productos de un competidor y las alegaciones falsas, en el ejercicio del comercio, cuyo objetivo sea desacreditar otros productos.

Uno de los deberes de los Estados signatarios de aquellos convenios es asegurar a los demás una protección efectiva contra la competencia desleal.

CAPITULO VIII

De la propiedad intelectual

En qué consiste.—Algunos autores, al tratar de la propiedad intelectual, incluyen en esta denominación la de los inventos y descubrimientos, a que acabamos de referirnos. Nosotros preferimos el sistema de los que la reservan para designar el derecho de pertenencia de las personas sobre sus producciones científicas, artísticas o literarias. En ambas especies, no hay duda, se trata de aplicaciones de la inteligencia, pero mientras en la primeramente citada el esfuerzo del hombre va encaminado a proveer de un factor desconocido hasta ese momento a una actividad mecánica en la segunda su labor tiene por fin la divulgación de obras que han de servir para la satisfacción de necesidades del espíritu.

Su legitimidad.—El derecho a una producción de la inteligencia se puede considerar de dos maneras. Una en cuanto a que nadie fuera de su autor pueda hacerla acompañar de su nombre; otra en cuanto a que sólo el autor puede derivar un beneficio pecuniario, o de cualquier otro orden, de su publicación.

En cualquiera de estos dos sentidos que se le examine, la legitimidad de este derecho se hace evidente. Se trata del

resultado de un esfuerzo o de una inspiración y no se puede admitir que el beneficio moral o material le pertenezca a su autor en la misma medida que a cualquiera otra persona.

Así y todo, algunos autores han negado que semejante derecho exista, fundando su opinión en que las ideas son patrimonio de todos los hombres y que la propiedad intelectual crea un monopolio que no se compadece con esa situación.

El criterio sin embargo que unánimemente prevalece es el que, llámese derecho de propiedad intelectual, llámese "derecho de autor", como se le denomina en algunas legislaciones, su legitimidad se halla fuera de duda. "Nadie se creerá, dice Spencer [1], con derecho a pretender que el que ha formulado conocimientos nuevos se exceda si se reserva sus conclusiones. Si en lugar de reservárselo se decide a publicarlos, debe ser dueño de imponer condiciones, sin atacar por eso los derechos de ninguna otra persona".

LEGISLACION DOMINICANA.—El derecho de propiedad literaria forma parte del Derecho Público dominicano desde la reforma constitucional de 1866. Hasta el mes de noviembre del año 1914 no se dictó, sin embargo, ninguna ley que lo reglamentara. Ahora rige la materia la Ley del 17 de marzo de 1947.

Extensión del derecho.—El derecho de propiedad intelectual, de acuerdo con esta ley, se extiende a toda la obra y a las partes que la constituyen. Comprende las obras creadas, publicadas, editadas o representadas en el territorio dominicano, sea cual fuere la nacionalidad de su autor, y las obras de autores dominicanos editadas, o publicadas o representadas en el extranjero; esto es: sirve para poder amparar las obras de dominicanos, en todos los casos y las de los extranjeros en los casos expuestos.

---

(1) Citado por A. Posada, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1908. T. II, pág. 220.

Su duración.—Por regla general, el derecho de autor dura hasta treinta años después de la muerte de éste. Para las obras póstumas este término se extiende a treinta y cinco años. En las obras compuestas por varios, el derecho de autor termina treinta años después de la muerte del último superviviente. El no uso durante tres años del título de un periódico o revista entraña la pérdida de todo derecho a reclamar contra otra persona que lo usare con igual fin. Para las obras publicadas por tomos o partes el término se calcula desde la aparición de cada parte.

La ley distingue otros diversos casos de duración.

Cómo se asegura.—El derecho de propiedad científica, artística o literaria se asegura por medio de su registro en el Departamento de Educación Pública y Bellas Artes.

Valor del registro.—El registro no confiere la propiedad, ni su falta implica que la propiedad no se tenga. Esta nace con la obra. Lo que aquél hace es establecer una presunción de propiedad, que se puede destruir por medio de la prueba contraria.

Modalidades de este derecho.—El derecho de propiedad científica, artística o literaria se puede ceder en todo o en parte.

No es embargable, mientras pertenezca al autor o a sus herederos. Se puede, no obstante, embargar en manos del autor, de sus herederos o cualesquiera personas los ejemplares y reproducciones de una obra ya publicada, las obras de las artes decorativas acabadas y dispuestas para la venta y el producido económico adquirido por el autor o sus causahabientes en virtud de su derecho de propiedad científica, artística o literaria.

Falso registro.—La ley considera un delito correccional el hecho de registrar una obra sin dar el verdadero nombre del autor o usurpando la propiedad de la obra.

Otros delitos.—Se castigan igualmente con penas correccionales, entre otros hechos, la omisión del nombre del autor en una reproducción o el de una obra utilizada; el poner el nombre o la firma del autor de la obra original en la copia de una obra de las artes decorativas y el uso de la denominación y del título de una obra o la imitación de la forma exterior de la misma, después de haber sido prohibido judicialmente.

AGN

CAPITULO IX

De los servicios agrícolas

Qué comprenden.—Bajo la denominación de servicios agrícolas se comprenden todas las actividades del Estado relacionadas con el fomento de la agricultura y en general con los productos orgánicos del suelo. Incluyen, pues, las organizaciones administrativas que intervienen en la industria agrícola, la pecuaria, la extractiva y en ciertos respectos la fabril.

Intervención del Estado.—Es deber del Estado velar por que cada uno de esos ramos de las actividades humanas se someta a regulaciones que los aseguren como fuente de bienestar general, sustrayéndose en tanto cuanto el interés de la sociedad lo requiera al control y disposición exclusiva de los individuos que los fomentan.

Datos históricos.—La intervención del Estado en las actividades agrícolas se hizo sentir apenas en nuestro país hasta el segundo lustro de este siglo, en que, bajo la Administración Cáceres, se organizó el Departamento de Agricultura bajo la dirección de un Secretario de Estado, se estableció una dirección técnica de ese ramo, se creó una granja agrícola y se dictaron leyes destinadas a procurar el mejoramiento de los métodos agrícolas y pecuarios en-

tre nosotros y a favorecer la producción, así como la salida de nuestros productos.

Anteriormente se habían hecho algunos esfuerzos, muy laudables todos, pero poco apreciables en sus resultados, porque se vinculaban tan sólo en el otorgamiento de facilidades a los agricultores para obtener tierras en donde pudiesen dedicarse al trabajo, sin que la Administración se preocupase de la manera como éste iba a llevarse a cabo, ni mucho menos del modo como se les podía dar salida a los productos.

Ha sido bajo la Administración Trujillo cuando los servicios agrícolas se han llegado a sentar sobre una base sólida, mediante la organización efectiva del Departamento de Agricultura y la ingerencia de la Administración de un modo positivo en el desenvolvimiento científico de este ramo de la actividad del hombre.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. — Existe un departamento ejecutivo de Agricultura, Colonización y Riego, con un secretario de Estado a su frente, dos subsecretarios, un oficial mayor, personal subalterno y las secciones siguientes, cada una de las cuales tiene a su cabeza un jefe:

Sección de agricultura, ganadería y colonización, departamento Norte;

Sección de agricultura, ganadería y colonización, departamento Sur;

Inspección de aguas;

Inspección de frutos;

Veterinaria;

Sanidad vegetal;

Colonias del Estado;

Servicio de Riego.

Hay otras oficinas dependientes de esa Secretaría de Estado.

Distritos agrícolas.—Un decreto del Presidente Trujillo del 21 de marzo del 1938 divide la República en varios distritos agrícolas.

Dependen directamente del Departamento de Agricultura el distrito de Santo Domingo, la común de San Cristóbal y el distrito municipal de Villa Altagracia.

Cada distrito tiene un Encargado que dirige todo el trabajo del mismo, abarcando, junto con el servicio agrícola en general, la sanidad vegetal, el servicio de colonización, el servicio forestal, pecuaria y demás servicios relacionados con la agricultura. Cada Encargado tiene a sus inmediatas órdenes el personal asignado a su distrito, el cual se compone de inspectores, instructores, guardabosques, administradores de colonias y granjas y otros empleados.

La residencia de cada Encargado es fijada por el Secretario de Agricultura.

COLONIAS DEL ESTADO.—En virtud de diversas disposiciones legales y reglamentarias existen bajo la dirección del Departamento de Agricultura, Colonización y Riego, colonias destinadas al fomento y ensanche de los cultivos en varias comarcas del país, particularmente en la faja fronteriza.

POLICIA DE LOS BOSQUES.—**1° Reservas forestales.**—Una ley del 25 de mayo de 1928 declara como "reservas forestales" de la República Dominicana todos los terrenos del Estado donde existan bosques, o que se puedan dedicar a la repoblación de los mismos, salvo derechos adquiridos, y todos los terrenos que pasen a la propiedad del Estado, donde existan bosques, o que se puedan dedicar a la repoblación de éstos.

Se incluyen en las reservas forestales las cumbres de las montañas que constituyen el sistema orográfico de la

República, las riberas de los ríos en una faja de 20 metros de cada lado y las de los arroyos en una de 10 metros, los nacimientos de los ríos y arroyos en un radio de 150 metros a la redonda y una faja de 20 metros alrededor de todo lago o laguna.

Se prohiben bajo multa de $200 y prisión de tres a seis meses, o ambas penas, los desmontes, talas y cultivos en las reservas forestales.

El incendio de un bosque, sea cual fuere su dueño, se castiga con un año de prisión. En la misma pena se incurre por haber dado lugar a un incendio haciendo fogatas en sitios de aprovechamiento de bosques de pinos.

Se prohibe:

a) la destrucción de árboles situados a la vera de los caminos, excepto cuando se trate de la conservación de éstos;

b) la despoblación de bosques en más de doscientas hectáreas, salvo permiso del Departamento de Agricultura;

c) el corte de árboles de maderas preciosas sin que se realice la repoblación de ellas en la proporción de dos por cada uno.

2o. Zonas agrícolas. —Se denominan "zonas agrícolas" aquellas en las cuales, de acuerdo con el Art. 74 de la ley de policía (27 de marzo de 1911), y con el fin de proteger los cultivos, se prohiben los hatos o criaderos fuera de cerca.

La declaratoria de "zona agrícola" se hace por el Poder Ejecutivo, a instancia del ayuntamiento respectivo.

En las zonas agrícolas se pueden tener los cultivos sin cerca.

El establecimiento de las zonas agrícolas fué el principio de una reacción contra la absurda costumbre colo-

nial, consagrada por la Ley de policía urbana y rural del 2 de julio de 1855, que autorizaba la crianza libre y obligaba consecuentemente a los agricultores a tener sus cultivos bajo cerca, costumbre debida a que los intereses pecuarios eran más fuertes que los agrícolas. La primera tentativa para poner cese a ese estado de cosas se llevó a cabo en la Administración Heureaux (Ley sobre crianza de animales domésticos de pasto del 21 de mayo de 1895); pero fueron tantos los obstáculos opuestos a su ejecución, que el Congreso se vió obligado a suspender la ley que había dictado [1].

Fué ya en la Administración Cáceres cuando se pudo reaccionar definitivamente contra aquella costumbre, que tanto entorpecía el progreso de la agricultura en Santo Domingo.

POLICIA DE LAS AGUAS.—Para el uso y aprovechamiento de las aguas fluviales, "la ley sobre distribución de agua" del 28 de mayo de 1928, que sustituyó la del 19 de junio de 1919, dividió los terrenos en áridos y semiáridos.

1. **Terrenos áridos.** —Se denominaban así aquellos donde la caída de lluvia era tan poca o tan irregular que hacía imposibles los cultivos sin el uso de agua de riego.

2. **Terrenos semi áridos.** —Se denominaban así aquellos donde la precipitación lluviosa era tal que la agricultura podía solamente prosperar valiéndose del riego o limitando los cultivos a aquellas cosechas que exigían poca cantidad de agua.

NUEVA LEGISLACION.—Una ley iniciada por el Presidente Trujillo, y promulgada por él en fecha 14 de noviembre de 1942, sustituyó la ley del 28 de mayo de 1928. En razón del adelanto operado para esos días en la cons-

(1) Uno de los más encarnizados opositores de esta ley fué el general Marcos Zapata, muerto por esa causa por orden del Presidente Heureaux.

trucción de canales de riego, la expresada división fué suprimida por innecesaria. La nueva ley se denominó con más propiedad que las anteriores, "Ley sobre distribución de aguas públicas".

Dominio Público.—Utilidad pública.—Esta ley declara que las aguas de los ríos, fuentes y arroyos o de los depósitos naturales de todo el territorio nacional pertenecen al Dominio Público y las considera, en consecuencia, como disponibles para su distribución con fines agrícolas e industriales sobre cualquier terreno en cuya vertiente se pueda practicar la conducción de las aguas, en la forma y bajo las condiciones que ella establece.

La ley del 14 de noviembre de 1942 ha sido objeto de diversas modificaciones de las cuales las más importantes son la que declara de utilidad pública la adquisición de los terrenos y obras necesarias para el aprovechamiento de las aguas (ley del 6 de abril de 1943) y la que pone a cargo de los propietarios de los terrenos beneficiados por las obras de riego el pago de éstas en proporción a la utilidad que reciben (Leyes del 12 de febrero y 27 de abril de 1948).

Distritos de riego.—Se entiende por distrito de riego la zona que abarca la distribución de agua por medio de un canal o presa construídos a expensas del Estado, por su propia cuenta, o por cuenta de terratenientes interesados en las obras.

Es deber de la Administración organizar los distritos de riego. A medida de las necesidades de cada región del país, todos los cursos y depósitos naturales de agua dulce deben ser utilizados de acuerdo con los recursos fiscales cuando, después de su estudio, quede demostrado que es reproductiva la inversión, por la extensión de la zona de distribución.

Títulos de agua.—Las aguas públicas no pueden ser utilizadas sino mediante títulos que, para su aprovecha-

miento con fines agrícolas o industriales en otros usos expide, de acuerdo con diferentes formalidades, el Departamento de Agricultura, Colonización y Riego.

Los derechos así obtenidos forman parte inseparable de la propiedad a que correspondan. Estos derechos consisten en la facultad de utilizar las aguas para los fines indicados en los títulos, con la obligación a cargo del titular de solicitar permisos anuales para el uso efectivo de las aguas, cumpliendo los requisitos de la referida ley del 14 de noviembre de 1942.

Permisos de agua. —Para la construcción de canales, así como para la utilización efectiva de las aguas, los titulares de éstas deberán obtener permiso del Departamento de Agricultura, Colonización y Riego. Igual facultad para solicitarlo tienen los arrendatarios o usuarios de terrenos amparados por un título de aguas.

Pago de agua.—La ley establece una tarifa para el pago de la utilización que se haga de las aguas.

Sociedades de regantes. —Dos o más propietarios o arrendatarios de terrenos podrán formar *sociedades de regantes,* con el propósito de construir canales de riego para la mejor distribución y el uso de las aguas, desde la fuente pública hasta determinados puntos donde puedan disponer de ellas los miembros de esas sociedades, cada uno en su respectivo terreno.

Policía especial.—La policía especial de las aguas es encomendada por la ley a los encargados de los distritos de riego, a los inspectores y sub-inspectores de aguas y a los guardabosques.

CONCESION DE TERRENOS DEL ESTADO.—Una ley del 9 de junio de 1905 concedía el derecho de utilizar los terrenos del Estado, sin ocupación, a todo individuo o corporación que lo solicitara. Este derecho era gratuito por

diez años. Después de este tiempo se debía pagar un arrendamiento de diez centavos por hectárea.

Esa ley fué derogada en fecha 3 de mayo de 1919; pero sus disposiciones se mantienen en vigor para las concesiones otorgadas a su amparo.

Estas eran expedidas por el Secretario de Agricultura, previa mensura del terreno y el depósito de una fianza de dos pesos por cada hectárea. De ésta se hallaban exonerados los dominicanos, si la concesión no alcanzaba a cincuenta hectáreas.

El concesionario quedaba obligado a empezar formalmente los trabajos dentro del año de la concesión y a mantener en estado permanente de cultivo el terreno.

Naturaleza de esta concesión.—El vínculo creado entre la Administración y el beneficiario de una concesión de éstas tiene todos los caracteres de una enfiteusis[2]. Así, la Administración se reserva el dominio directo, en tanto que concede a perpetuidad el dominio útil al concesionario, bajo la obligación de cultivar la tierra y pagar las anualidades.

Derechos del concesionario.—En virtud del carácter enfitéutico de esta concesión, el beneficiario tiene el derecho de transferirla, de hipotecarla, de arrendarla.

---

(2) "La enfiteusis fué originalmente un contrato de desmonte y cultivo de un terreno. Enfiteusis, en griego, significa "plantar". Hoy todavía tiene utilidad propia. Gran número de personas morales, comunes, hospicios, etc., poseen terrenos de poco valor y gran extensión, de los cuales les es posible sacar provecho arrendándolos a largo término por un precio módico, a condición de que el arrendatario haga trabajos destinados a mejorarlos".

"Los arrendamientos enfitéuticos exigen, según la jurisprudencia, dos condiciones: 1º Obligación de mejorar el terreno. La mejora puede consistir en construcciones, o en plantaciones, desmontes y otros trabajos agrícolas; 2º Modicidad del precio. El arrendamiento enfitéutico debe encontrar la compensación de las cargas que se le imponen en la modicidad del precio anual que se le cobra". (Planiol, *Traité elementaire de Droit Civil*, 1917, T. II).

Ella constituye de por sí un derecho real inmobiliar.

Acciones. —El concesionario puede ejercer en defensa de su concesión las acciones posesorias o petitorias relativas al terreno cuyo disfrute le ha sido concedido.

Extinción de la concesión.—La concesión se extingue por falta de pago del precio, por inobservancia de las condiciones bajo las cuales fué otorgada, por la pérdida del fundo concedido y por la prescripción, de acuerdo con los principios que gobiernan la enfiteusis.

EMPRESAS AGRICOLAS.—La ley del 26 de junio de 1911, conocida por el nombre de "ley de franquicias agrarias", denomina así a "todos los establecimientos que estén o sean destinados al cultivo de las tierras".

Esta ley fué derogada por la del 3 de mayo de 1919 (O. E. No. 286) pero sus efectos subsisten para las empresas agrícolas que adquirieron derechos al amparo de ella.

Modo de adquirir esta condición. —La condición de empresa agrícola se adquiría por virtud de autorización otorgada por el Presidente de la República mediante una solicitud en que constara el nombre y demás cualidades del solicitante y títulos auténticos justificativos de un derecho o de propiedad o de arrendamiento o de usufructo por diez años a lo menos sobre una cantidad de terreno no menor de 50 hectáreas, si se trataba de cultivo de nueces, café, cacao, árboles frutales y frutos menores, y de 100 hectáreas si se trataba de algodón y otras fibras, caña de azúcar, arroz y semejantes.

Derechos de las empresas agrícolas. —Los derechos establecidos por la ley en favor de las empresas agrícolas se dividen así: 1o. el de poder realizar todas las operaciones necesarias al cultivo y preparación de los productos y de exportarlos libremente; 2o. el de poder tener todos los medios necesarios para llegar a esos mismos fines; 3o. el de construir y operar ferrocarriles para el transporte de

sus productos; 4o. el de construir y mantener puentes y muelles para su servicio; 5o. el de mejorar los puertos y ríos donde se construyan sus muelles; el de tomar y usar las aguas públicas en la medida necesaria para la explotación de sus negocios; 6o. el de instalar y operar para esos mismos fines estaciones telegráficas, telefónicas y radiotelegráficas; 7o. el de tener y operar para los mismos fines plantas productoras de energía; 8o. el de poder pedir la expropiación por causa de utilidad pública del terreno necesario para llevar a cabo cualquiera de las obras mencionadas [3].

Limitaciones de estos derechos. —La construcción y operación de ferrocarriles o cualquiera fuerza motriz se hallan subordinadas a la aprobación de los planos por el Poder Ejecutivo y a las reglamentaciones de éste. Las mejoras en los puertos y ríos requieren la autorización previa del mismo poder. La utilización de las aguas (salvo las de mar) requieren también la autorización del mismo, el cual fija el volumen teniendo en cuenta las necesidades del vecindario. Las líneas telegráficas, telefónicas o radiotelegráficas se deben poner al servicio del gobierno en casos de urgencia.

POLICIA DE LA CAZA.— **Cómo se dividen los animales.**—La ley divide los animales en tres clases: [4] *salvajes o montaraces*, o sea aquellos que vagan libremente sin

(3) Este derecho ha sido discutido por considerarlo algunos como inconstitucional. No se puede —dicen— declarar de utilidad pública lo que no es sino una obra privada. No pensamos así. Creemos que una obra privada puede en muchos casos servir las necesidades colectivas igual que una obra pública. En países en donde las industrias extractivas —que son las más llamadas a influir en su prosperidad y bienestar material— se hallan en cierne, su fomento y desarrollo interesan al público tanto, por lo menos, como a los individuos que las emprenden. La declaración de utilidad pública es una justa contribución de la Administración para que las obras se puedan llevar a cabo sin entorpecimiento, sobre todo de parte de aquellos que quieren aprovecharse de una iniciativa progresista para extorsionar a los autores de ésta con la exigencia de sumas de dinero desproporcionadas con el valor del terreno que se necesita adquirir.

(4) Ley del 4 de febrero de 1931.

AGN
Biblioteca Dominicana
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

estampa ni señal y no se pueden apresar sino por la fuerza; *amansados* o *domesticados*, o sea los que, siendo salvajes por su naturaleza, se ocupen, reduzcan y acostumbren por el hombre; y *mansos* o *domesticados*, los que nacen y crían ordinariamente bajo el poder del hombre.

A quienes pertenecen. —Los animales salvajes o montaraces pertenecen al patrimonio colectivo, pero pasan a poder del hombre por la caza practicada legalmente. Los amansados o domesticados pertenecen a quien los haya reducido a esa condición, mientras se mantengan en ésta. Si recobran su libertad pasan al patrimonio colectivo, a menos de que alguien los apresare de nuevo, pues en ese caso serán de propiedad del apresador, salvo el derecho establecido por la ley en favor del dueño de las cosas perdidas o robadas, que podría ser invocado por aquel que los había reducido. Los mansos o domésticos pertenecen a las personas bajo cuyo poder nacieron y se criaron, aunque salgan de este poder.

Derecho de caza.—Se entiende por derecho de caza todo arte o medio lícito de buscar, perseguir, acosar o matar animales salvajes o montaraces.

Quienes pueden ejercerlo y en donde.—Puede ejercer el derecho de caza toda persona mayor de dieciocho años autorizada a cazar y a portar armas de caza por el Director General de Rentas Internas, previos los requisitos establecidos por los Arts. 32 y 33 de la ley del 4 de febrero de 1931.

La caza es libre en los terrenos públicos, salvo prohibición por cartel de la autoridad administrativa, y en los de propiedad privada que no estén visiblemente acotados, cerrados o amojonados o que no tengan carteles prohibitivos.

Limitaciones. —No se puede cazar:

a) durante los períodos de veda señalados por la ley o por los reglamentos;

b) los animales útiles a la agricultura y a la crianza, tales como el judío, el pájaro bobo, el flechúo o vencejo, la golondrina y el querebebé, o los que no son aprovechables, tales como el flamenco, el alcatraz, el martín pescador, los frailes, las tijeretas, el tiíto, el gallito de agua, el cubí, el martinete y la gaviota; éstos últimos pueden ser apresados;

c) las aves canoras, las cuales podrán ser solamente apresadas, menos en la época de su reproducción;

d) las palomas mensajeras.

Medios prohibidos.—Está prohibida la caza con trampas, lazos, perchas, redes, ligas o cualesquiera otros artificios, salvo que se tratare de perros, gatos o cerdos cimarrones, hurones o ratones, reptiles o aves dañinas, como el guaraguao, el cernícalo, la lechuza, el carpintero, el pitirre, el pitangú y el chinchilín.

Exportación prohibida.—La ley prohibe la exportación de toda especie de caza. El Departamento de Agricultura puede autorizar la de hasta doscientos pares de cada especie por año.

Importación autorizada.—Las especies de caza que pueden importarse, para aumentar la fauna nacional, son: el ciervo y sus variedades, el conejo, la liebre, la perdiz, el faisán, la avutarda, la guacháraca o chachalaca y la martineta o perdiz de la pampa.

Delitos y penas.—De una manera general se considera delito cualquier infracción de la ley de caza. En los casos no previstos especialmente la pena es de prisión de cinco días a treinta, o multa de diez pesos a cincuenta, o ambas penas.

La ley prevé especialmente y castiga con diez días a noventa de prisión o multa de veinte y cinco pesos a cien, o ambas penas, los siguientes delitos: cazar en tiempo de

veda; la caza o el apresamiento prohibidos; y la caza por medio de instrumentos prohibidos.

DE LA SANIDAD VEGETAL.—Uno de los servicios encomendados al Departamento de Agricultura es el de ejercer vigilancia sobre los productos vegetales destinados a la siembra en el país. Se llama a este servicio *Sanidad vegetal.*

Así como se halla a cargo del Departamento de Sanidad y Asistencia Pública todo cuanto concierne a la actividad del Estado en el sentido de la conservación o el restablecimiento de la salud pública, a cargo del de Agricultura se halla el de cuidar de la salud de las plantas, cuya vinculación con el hombre desde el punto de vista de la alimentación y de las necesidades domésticas e industriales no necesita comentario.

La Sanidad Vegetal se cuida de que la flora vernácula se mantenga preservada de enfermedades o epidemias procedentes del exterior, así como de que se propaguen las que se manifiesten entre las plantas radicadas en el territorio nacional.

La ley reglamenta la introducción de los productos vegetales y prohibe la utilización de los que puedan constituir un peligro para la salud de las plantas. Ella prescribe también medidas que tienen por objeto evitar que se extiendan los males producidos interiormente.

Reglamentación de importaciones.—Diferentes leyes, decretos y resoluciones tratan de la prohibición de introducir materias vegetales cuyo uso o consumo pueda ser perjudicial a la salud de las plantas. La más importante de esas leyes es la del 23 de mayo de 1928. Esta dispone que, para introducir cualquiera materia vegetal, como plantas, partes de plantas y semillas de cualquiera especie destinadas para siembra, se obtenga un permiso del Departamento de Agricultura. Al efecto, y antes de autorizarse la in-

troducción de un material vegetal, debe examinarse por un entomólogo titular al servicio del Departamento. El entomólogo tiene amplia facultad para investigar por sí solo el estado sanitario de cualquier producto que a su juicio pueda estar infectado de alguna plaga o enfermedad peligrosa para la agricultura; en caso de resultado afirmativo el Departamento de Agricultura debe dictar las medidas preventivas que sean necesarias. Toda materia vegetal que a juicio del entomólogo oficial requiera ser desinfectada deberá serle entregada para ese fin, y los gastos de desinfección correrán por cuenta del introductor. Se deberá destruir o poner en cuarentena todo material vegetal infectado de una plaga o de una enfermedad cuya propagación sea peligrosa para la agricultura del país.

Prevención de enfermedades.—Varias leyes reglamentan esta materia. La principal es la del 2 de junio de 1920 (O. E. No. 486). Esta confiere al Departamento de Agricultura el encargo de prevenir y suprimir las enfermedades contagiosas de las plantas. Toda propiedad que pueda provocar o causar la propagación de esas enfermedades se considera "estorbo público", el cual deberá ser destruído por el dueño, a requerimiento del Secretario de Agricultura, o por funcionarios dependientes de éste, si el requerimiento no fuere atendido.

Los representantes del Departamento de Agricultura tienen el derecho de entrar en cualquier propiedad para investigar el estado de las plantas, árboles o cualquiera vegetación que se encuentre en ella o para suprimir cualquier estorbo público.

JUNTAS PROTECTORAS DE LA AGRICULTURA. —El 11 de octubre de 1934 fué promulgada por el Presidente Trujillo una ley que había sido propuesta por él al Congreso y la cual creó las Juntas Protectoras de la Agricultura, cuya misión, de acuerdo con esa ley y con el Reglamento Presidencial del 20 de diciembre de 1931, es defender y proteger la agricultura; dirigir e impulsar todos los

trabajos agrícolas en su jurisdicción; realizar propaganda activa en el sentido de la intensificación de la agricultura; intervenir y prestar su ayuda en la solución de todos los problemas relativos al arrendamiento de terrenos para fines agrícolas así como al control y la distribución de aguas para irrigación; intervenir amistosamente en todas las dificultades que puedan surgir entre agricultores; y someter a la justicia a todos los infractores de las leyes relativas a la agricultura y a la vagancia (artículos 270 y 271 del Código Penal, reformados por la Orden Ejecutiva número 404).

La ley establece también juntas seccionales, las cuales tienen la obligación de:

a) Impulsar por todos los medios que recomienda la práctica el desarrollo de la agricultura en su sección, y esmerarse en que la producción de frutos sea diversa y abundante para el logro de la prosperidad apetecida;

b) Informar periódicamente a la Junta Comunal lo concerniente a la labor que en el apartado a) se recomienda cumplir;

c) Denunciar a la Junta Comunal para que ésta a su vez lo refiera a la Secretaría de Agricultura toda plaga de insectos o cualquier brote de enfermedad que asome en las plantas, a fin de que dicha Secretaría imparta las medidas indispensables para corregir el mal;

d) Denunciar a las autoridades, tanto civiles como militares, los brotes de vagancia, el juego de azar y otros delitos que alteren el orden y las buenas costumbres establecidas y que resulten en menoscabo de la agricultura;

e) Observar e inspeccionar los trabajos de los que hayan obtenido tierra bajo contrato e informar a la Junta Comunal si esos arrendatarios cumplen o no con el convenio establecido.

COLONIZACION AGRARIA.—Una de las leyes más importantes y de mayor trascendencia que se han dictado

en la República es la de colonización agrícola, propuesta al Congreso por el Presidente Trujillo y promulgada por éste en fecha 9 de octubre de 1934, la cual fué sustituída por la del 18 de agosto de 1948.

Colonización de terrenos. —De acuerdo con esta ley, cualquier porción de terreno fértil, propiedad del Estado, y cuya extensión superficial alcance a cien hectáreas, o más, formando uno o varios lotes en una misma vecindad, puede ser destinada por disposición del Presidente de la República a la colonización agraria. Al efecto, el Presidente deberá hacerla medir y parcelar, levantándose los planos consiguientes, a la vez que determinará, según las condiciones naturales, sanitarias y topográficas del lugar, todo lo relativo a ubicación y condiciones de las viviendas y de otras edificaciones, así como el trazado de los caminos.

Condición de los colonos. —Para gozar de los beneficios de esta ley se requiere ser apto para las labores del campo, gozar de buena salud y reputación y no tener antecedentes penales. Los inmigrantes deben justificar que poseen fondos suficientes para subvenir a sus necesidades y a los gastos de cultivo del terreno durante los primeros seis meses.

Clase de cultivos..—El Departamento de Agricultura puede designar los cultivos a que debe destinarse cada colonia; salvo el derecho del colono de dedicar una décima parte del terreno a otros cultivos de su opción.

Condiciones de la explotación.—La ley reglamenta el tiempo en que el colono debe haber puesto en explotación el terreno, las caducidades en que incurre, los negocios accesorios que se pueden establecer fuera del ramo agrícola y los impuestos de que están exonerados los establecimientos agrícolas.

Colonización en terrenos de propiedad privada. —La ley declara de interés público el que sean puestas en estado de producción todas las tierras apropiadas para ello.

§ **Obligación de cultivar.** —Cuando un terreno ha estado sin cultivar diez años, el Departamento de Agricultura puede requerir del dueño de aquél a que lo ponga en estado de cultivo, ya por sí mismo, ya abriéndolo a la colonización, ora vendiéndolo o arrendándolo. Se reputa cultivado un terreno cuando lo estuviere en no menos de dos tercios de su extensión.

Esta obligación estaba sancionada por la ley por la aplicación de un impuesto sobre el terreno no cultivado que fuera el doble del que establecía la ley sobre impuesto a la propiedad territorial. Al ser derogada ésta, aquella sanción desapareció.

Los propietarios de terrenos aptos para la producción cuya extensión sea mayor de cien hectáreas y que hayan permanecido sin explotación durante más de cinco años, deben ser requeridos en forma escrita por la Secretaría de Estado de Agricultura, Pecuaria y Colonización para que, en el término de un año desde la fecha del requerimiento, pongan dichos terrenos en estado de cultivo u otra explotación productiva, ya sea por sí mismos, o abriéndolos a la colonización, o vendiéndolos o arrendándolos para fines de explotación útil. Se reputará bajo explotación un terreno de un propietario determinado cuando lo estuviere en no menos de dos tercios de su extensión total, entendiéndose que no es la explotación prescrita por esta ley la tala de los bosques.

Transcurrido el año señalado anteriormente sin que el propietario haya cumplido el requerimiento mencionado, el terreno quedará sujeto de pleno derecho a un impuesto agrario de uno por ciento anual sobre el valor del terreno, tasado para este fin por la Secretaría de Estado de Agricultura, Pecuaria y Colonización. La tasación y nacimiento de la obligación tributaria se comunicarán a la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público para fines de recaudación.

CAPITULO X

De los Servicios Mineros

De la propiedad de las minas.—La cuestión relativa al derecho de propiedad de las minas ha sido muy controvertida. Según un sistema, la mina pertenece al dueño del suelo. Aplícase el principio del Derecho Romano según el cual la propiedad del suelo se remonta hasta los cielos y desciende hasta los infiernos. *Cujus est solum ejus est a coelo usque ad inferos.* Según otro sistema, la mina es propiedad de quien la descubre. Considérasela aquí como *res nullius*, que pertenece al primer ocupante. A su inventor, es decir, a quien ha puesto de manifiesto la existencia de ella, se debe que la mina pueda ser conocida, y consiguientemente explotada, en beneficio general. Otro sistema atribuye la propiedad de las minas al Estado. Conceptúala éste como una derivación del dominio eminente. Un sistema, en fin, que se denomina socialista, preconiza la propiedad de las minas para los mineros, reservando para el explotador la propiedad de la explotación.

De estos sistemas, el más acorde con las necesidades generales es el que, bajo la forma de propiedad del Estado, considera las minas como una porción integrante del patrimonio nacional colectivo, por no permitir la naturaleza de ellas una apropiación privada entorpecedora de la des-

tinación que necesariamente deben tener como cosas creadas para la utilización de todos los hombres.

Un derecho de propiedad privada sobre las minas de acuerdo con la noción de que el dueño del suelo lo es del subsuelo las sujetaría a una dependencia de la voluntad, o las conveniencias, o los recursos de aquél, estableciendo así un sistema injusto, puesto que, bienes en cuya formación no intervino el esfuerzo particular, no podrían ser aprovechados por la colectividad sino en la medida que complaciera o fuese posible al propietario del suelo.

Razones similares pueden oponerse a un derecho de propiedad atribuído al inventor o descubridor de la mina, aparte de la colisión que se produce siempre necesariamente entre dos derechos propietarios (el del suelo y el del subsuelo) con daño de la tranquilidad social.

LEGISLACION DOMINICANA.—Nuestra primera legislación minera se inspiró en la francesa. Años después de fundada la República se adoptó la ley de minas dictada en Francia en 1810. Más tarde ésta cayó en desuso, y fué ya en 26 de junio de 1876 cuando el Congreso Dominicano dictó una ley para regular la materia. Esa ley estuvo en vigor hasta que fué sustituída por la del 25 de mayo de 1904, a la cual, después de haber sido suspendida en 1907, le sustituyó la del 8 de junio de 1910, que fué a su vez sustituída por la Orden Ejecutiva No. 471 del Gobierno Militar, del 7 de mayo de 1920, el cual puso en vigor una ley de minas nueva. Esta fué derogada por la ley del 14 de mayo de 1925, que restableció en todo su articulado la del 8 de junio de 1910, así como el reglamento de minas del 27 de julio de 1910 y el decreto del gobierno provisional del 31 de octubre de 1914. Esta ley fué derogada por la del 8 de agosto de 1936, que sólo estuvo en vigor hasta el 3 de diciembre, fecha en que se promulgó otra que la derogó, "en vista de la necesidad de proceder a una revisión del sistema de legislación minera".

AGN
BIBLIOTECA DEL CONGRESO
República Dominicana

En fecha 30 de julio de 1937 fué promulgada una nueva ley, que se llamó "ley sobre depuración y registro de derecho relativo a minas", la cual se limita a regular las condiciones bajo las cuales se pueden conservar los derechos adquiridos por cualquiera persona de acuerdo con las leyes de minas derogadas; pero sin trazar ninguna nueva norma para el modo de adquirir derechos sobre minas.

Derechos sobre las minas.—En el sistema adoptado al principio por la República Dominicana, las minas se consideraban como propiedad de la persona a quien la Administración concedía el derecho de explotarlas.

El sistema adoptado por la ley del 7 de mayo de 1920 fué el del Estado propietario; pero su vigencia fué de corto tiempo. El artículo 68 decía: "Considerando que *son propiedad del Estado los minerales por explotarse* de acuerdo con las disposiciones de esta ley, y que el objeto de este capítulo es el de proporcionar al Estado los medios de hacer explotar su propiedad sin proceder injustamente con los particulares..."

La propiedad del concesionario había sido consagrada por el Art. 3 de la ley del 8 de junio de 1910 en estos términos: "La autorización o concesión del Poder Ejecutivo da al concesionario la propiedad perpétua de la mina, salvo los casos de caducidad que establece la presente ley, y es, por consiguiente, transferible por donación, venta o sucesión como los demás bienes". Era más o menos lo que disponía el Art. 2o. de la ley del 26 de junio de 1876.

Como se ve, la propiedad de una mina tenía todos los caracteres de una propiedad ordinaria. Bastaba para considerarla así la extensión del derecho de disposición del propietario.

Otras disposiciones expresas de la ley la sujetaban a esa condición. Así, por ejemplo, cuando al declarar (Art. 6) que las minas son inmuebles, lo mismo que los edificios,

máquinas, pozos, galerías y demás obras, las colocaba bajo el amparo de las disposiciones del Código Civil. Así, igualmente, cuando establecía (Art. 5), sin ninguna restricción que el derecho de propiedad de una mina se trasmitía a los herederos del concesionario.

Por virtud de esa condición, una mina podía ser dada en arrendamiento, o en usufructo, o en anticresis. Se podía también hipotecar. Podía ser expropiada por causa de utilidad pública.

La ley del 8 de agosto de 1936 volvió a adoptar el sistema de la propiedad del Estado, y la del 30 de junio de 1937 lo ratificó, ambas por su Art. 1o., que dice: "Corresponde al Estado la propiedad de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos".

Qué es una mina. —Entiéndese por mina un dominio establecido en un yacimiento minero. Este es a su vez un agrupamiento de minerales en una región del suelo. Mina es, pues, una expresión jurídica con la cual se indica que la totalidad o parte de un yacimiento minero es considerada un objeto de propiedad y forma un dominio nuevo. Yacimiento minero es la expresión geográfica. (V. Hauriou, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 11a. ed. pág. 834.)

Concesiones.—Bajo cada una de las leyes por las cuales se ha gobernado el régimen de las minas, la concesión para explotarlas ha estado siempre atribuída al Poder Ejecutivo. El procedimiento ha variado en sus detalles según

cada ley; pero en todo tiempo ha culminado en la necesidad de un acto de concesión de ese poder del gobierno.

Una concesión es siempre necesaria.—Lo fundamental es que, sin la intervención del Poder Público, nadie puede arrogarse el derecho de explotar una mina, ni siquiera fundándose en el hecho de que se halla en un terreno de su propiedad. El principio del Derecho Romano *cujus est solum ejus est a coelo usque ad inferos*, ha sido repudiado por el Código Civil en su Art. 552, en lo tocante a yacimientos mineros.

Sanción.—La explotación de una mina sin haber obtenido una concesión daba lugar a medidas prohibitivas por parte de las autoridades ejecutivas, sin otra sanción que la de las pérdidas materiales que pudiera sufrir quien la intentare. El Art. 26 de la ley del 8 de agosto de 1936 la convirtió en un delito, norma que han seguido las leyes posteriores.

También esta norma ha sido consagrada en las leyes posteriores, aunque en diversa fraseología.

Nuevo régimen minero.—Una ley de fecha 27 de noviembre de 1948, derogatoria de todas las anteriores, con excepción de las que se refieren a la explotación por el Estado de las minas de sal gema y salinas en general, hace objeto de su reglamentación todas las sustancias minerales, orgánicas e inorgánicas, cualesquiera que sean su estado físico, su origen y las formas del yacimiento, cuya explotación requiera la práctica de trabajos, con arreglo a la técnica minera.

De acuerdo con esta ley esas sustancias son bienes nacionales, que el Estado puede explotar directamente o conceder para su explotación.

Minas, canteras y turberas.—La misma ley expresa que los trabajos a que ella se contrae pertenecen a dos categorías: 1) minas; 2) canteras y turberas.

Pertenecen a la primera categoría la exploración y explotación de minerales metalíferos; de minerales de arsénico y azufre; de grafito; de combustibles sólidos, líquidos o gaseosos; de rocas asfálticas y bituminosas; de fosfatos; de nitratos; de sales alcalinas simples y complejas y sus asociados; de caolín; de bauxita; de magnesita; de fluorina; de baritina; de talco; de asbesto; de marga; de cemento y de sustancias radioactivas; la exploración y utilización de las aguas minerales y termales, de los gases y de la energía del subsuelo susceptibles de usos industriales.

Pertenecen a la segunda categoría: la exploración y explotación de los minerales para construcción y adorno de obras, edificios y carreteras, y que no están comprendidos en la primera categoría, así como la exploración y explotación de las turbas [1].

Permiso de explotación.—No se puede realizar ninguna exploración de yacimientos mineros sin permiso previo del Secretario de Economía Nacional. La ley reglamenta las condiciones bajo las cuales puede ser expedido este permiso, el cual no se otorgará nunca por un plazo mayor de dos años, aunque es prorrogable a su vencimiento, dentro de las condiciones que la ley establece.

Concesiones mineras.—Según dijimos antes, nadie puede explotar una mina sin intervención del Poder Público. De acuerdo con la ley actual las minas son objeto de concesión únicamente en los casos de aquellos yacimientos cuya existencia o posibilidades de explotación han sido reconocidos por el Servicio de Minería.

Es necesaria la condición de dominicano o de una corporación constituída de acuerdo con las leyes nacionales para obtener una concesión minera, además de la capaci-

(1) *Turba* (del alemán, *torf*). Combustible fósil formado de residuos vegetales acumulados en sitios pantanosos, de color pardo oscuro, aspecto terroso y poco peso, y que al arder produce humo denso.

dad técnica y económica para realizar la explotación o hallarse asociado con una persona o entidad que la posea o tener al servicio una persona o entidad que posea dicha capacidad.

Derecho de preferencia.—El titular de un permiso de exploración deberá ser siempre preferido a cualquier otro solicitante, siempre que se reconozca que posee igual o mayor capacidad técnica y económica que los demás.

Cuando el titular de un permiso de exploración no hubiere obtenido la concesión tendrá derecho a recibir del concesionario un premio proporcional a la importancia de los descubrimientos que hubiere realizado y a una indemnización por las obras que hubiere verificado y que puedan utilizarse.

Duración de la concesión.—Ninguna concesión de minas se puede otorgar por más de treinta años ni prorrogarse por un período que exceda de éste.

Las minas son inmuebles.—La ley somete las minas y sus pertenencias a las normas de derecho que regulan los inmuebles.

En consecuencia una mina puede hipotecarse; pero el concesionario debe obtener previamente la autorización del Secretario de Economía Nacional, so pena de invalidez. Por otra parte, el crédito a que sirve de garantía la mina no puede aplicarse sino a construcciones u obras mobiliarias en la mina hipotecada.

Transferencia de la concesión.—El concesionario de una mina puede transferir sus derechos a otra persona o entidad, siempre que reúna las condiciones legales especificadas anteriormente para poder ser concesionario. Además, se necesita una autorización previa del Secretario de Economía Nacional para operar la transferencia. Si la mi-

na se encuentra comprendida dentro de una zona militar es indispensable consultar antes al Secretario de Guerra y Marina.

Término de la concesión.—Una concesión minera termina por finalizar el plazo para el cual fué otorgada, o por renuncia, o por declaratoria de caducidad.

La caducidad de una concesión se puede declarar cuando el concesionario no haya observado las obligaciones impuestas en el instrumento de concesión, o cuando no haya pagado la tasa correspondiente al Estado, o cuando haya mantenido inactiva la explotación de la mina.

La caducidad será pronunciada por el Secretario de Economía Nacional; pero el concesionario puede recurrir contra la decisión de éste por ante el Tribunal Superior Administrativo cuando sea pronunciada con violación de la ley.

Canteras y turberas.—Las canteras y turberas pueden ser explotadas solamente por la persona o entidad que haya obtenido una concesión al efecto.

El propietario del terreno será preferido a cualquier otro concesionario, siempre que el Secretario de Economía Nacional le reconozca capacidad técnica o económica suficiente, o cuando compruebe ante dicho funcionario que está asociado con una persona o entidad que la posea, o que tiene a su servicio una persona o entidad con esa capacidad.

Servidumbres.—La naturaleza de los trabajos que se llevan a cabo cuando se está explotando una mina da lugar forzosamente al establecimiento de servidumbres sin las cuales se entorpecería o dificultaría la explotación.

Nuestra legislación minera las ha reconocido siempre.

Esas servidumbres se pueden dividir en servidumbres de paso, de acueducto, de desagüe, y de ventilación.

1. **Servidumbre de paso.**—Se denomina así la establecida para obtener una salida a la vía pública.

2. **Servidumbre de acueducto.**—Llámase a la que consiste en obtener un paso para conducir las aguas de una propiedad a la otra.

3. **Servidumbre de desague.**—Denomínase así la carga establecida en perjuicio de las propiedades contiguas de permitir que por ellas pasen los socavones o contraminas para el desagüe de una o varias labores.

4. **Servidumbre de ventilación.** —Consiste ésta en la obligación de permitir que la propiedad minera comunique sus labores interiores con los predios colindantes para obtener la necesaria ventilación.

En todos estos casos se debe pagar al dueño del predio sirviente una indemnización que se fija de común acuerdo o por decisión judicial.

AGN

CAPITULO XI

Reglamentación del Trabajo

Concepto que abarca la palabra "trabajo".—Dentro del vocabulario empleado por la legislación dominicana, la expresión "trabajo" abarca las de "industria" y "comercio".

Al contraerse al derecho del hombre de dedicarse a las ocupaciones lícitas acordes con sus necesidades y sus fuerzas, la Constitución lo designa bajo el nombre de "libertad del trabajo". Así fué decidido y se ha mantenido desde la reforma constitucional del 1929. Antes, desde la reforma del 1908, se emplearon las expresiones de "trabajo, industria y comercio"; y todavía antes, desde la reforma de 1877, primera vez que se reconoció entre nosotros aquella prerrogativa del hombre, se dijo únicamente "libertad de industria".

En 1929 el legislador constituyente consideró que en la palabra "trabajo" se hallaba incluído el significado de aquellas otras dos.

"La libertad del comercio y de la industria, la libertad del trabajo, son el mayor honor del siglo XIX y la fuente de los progresos inmensos que ha visto realizarse", dice Berthélemy.

Concepto de la libertad del trabajo.—Cuando la Constitución reconoce como uno de los derechos inherentes a la personalidad humana el de la libertad del trabajo, está consagrando este doble concepto: que cada persona es dueña de su voluntad para elegir el trabajo que conviene a sus necesidades y cuadra a sus aptitudes; y que la ley no puede impedir a ninguna persona dedicarse a un trabajo que, bajo las mismas circunstancias, le está permitido a otra.

Corolario del mismo es, en primer lugar, que no se puede establecer en favor de persona particular alguna el derecho exclusivo de ejercitarse en una labor cualquiera; y, en segundo, que, en virtud de lo que la Corte Suprema de los Estados Unidos llamó el poder de policía del Estado, es facultativo de éste dictar normas que gobiernen esas actividades del hombre.

La Constitución dominicana lo define así, al contraerse a los derechos individuales: "La libertad del trabajo. En consecuencia queda prohibido el establecimiento de monopolios en beneficio de particulares".

Policía del trabajo.—Es un deber de la Administración velar por que en cual que sea la actividad del hombre no se halle expuesta a desmedro o peligro la vida o la salud de éste, ni se haga uso abusivo de un derecho, ni se sobreponga el interés individual al interés colectivo, ni se produzca un enriquecimiento indebido, ni se desvíe el curso razonable del riesgo, ni, en general, se creen situaciones generadoras de perturbación del orden moral entre los agrupamientos sociales o sus componentes.

La aplicación de esas normas a las actividades de que deriva el hombre su sustento es lo que se tiene por "policía del trabajo".

Ley sobre accidentes del trabajo.—En fecha 17 de junio de 1932 fué promulgada por el Presidente Trujillo la

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

"Ley sobre accidentes del trabajo", propuesta por él al Congreso y la primera de su género que se dictó en el país.

Esta ley fué sustituída por la del 11 de noviembre de 1932.

Personas y casos en que se aplica. —Las disposiciones de la ley se aplican a todos los obreros, trabajadores y empleados que sufran lesiones, o se inhabiliten, o pierdan su vida a consecuencia de accidentes causados por cualquier acto o desempeño inherente a su trabajo o empleo, siempre que el accidente se produzca en un trabajo normal por cuenta ajena y fuera de la propia casa y que no corresponda al servicio doméstico.

Derechos del lesionado en caso de accidente.—Cualquiera de estas personas tiene derecho en caso de accidente:

1. a atención médica y medicina, incluyendo hospitalización en caso necesario, sin que estos gastos excedan de $100.00;

2. a indemnización equivalente a la mitad del salario o sueldo, en caso de incapacidad temporal, por un período máximo de ochenta semanas, sin que pase de $10.00 semanales, ni el máximum de pagos exceda de $800.00;

3. a una indemnización equivalente a la mitad del salario o sueldo, en caso de incapacidad permanente, por no más de cien semanas, sin que exceda de $10.00 semanales, ni el total de pagos exceda de $1.600.00;

4. a una indemnización igual a la mitad del salario o sueldo por un tiempo proporcional a la naturaleza del accidente, si la incapacidad hubiere sido parcial y relativa al carácter de la lesión; pero permanente en cuanto a las consecuencias futuras, como cuando se trata de pérdida total o parcial de brazos, piernas, manos, ojos y oídos.

Derechos del cónyuge y herederos en caso de muerte.— Si el accidente produjera la muerte del obrero, empleado o trabajador, el patrono estará obligado:

a) a contribuir a los gastos del sepelio con no menos de $40.00;

b) a indemnizar con una suma igual a la mitad del sueldo, sin que exceda nunca de $2.000.00 la indemnización, durante el número de semanas que se dirá, a una de las personas siguientes:

1o. o al cónyuge superviviente no divorciado ni separado de cuerpo, siempre que el matrimonio no se hubiese contraído después del accidente, 156 semanas;

2o. o a hijos legítimos o a los naturales reconocidos antes del accidente, 156 semanas;

3o. o a los hijos naturales no reconocidos, previa prueba de su filiación, pero solamente para los fines de la distribución acordada por esta ley, siempre que viviesen bajo el mismo techo de la víctima y recibiesen de ésta su sustento, 104 semanas;

4o. o a los ascendientes y descendientes que estaban a cargo y al sustento de la víctima, a falta de cónyuge o hijos legítimos o naturales, 80 semanas;

5o. o a los hermanos y sobrinos de la víctima que estaban a cargo y al sustento de la víctima, a falta de las personas antes mencionadas, 80 semanas.

GARANTIAS.—Todos estos créditos se hallan garantizados por el Art. 2101 del Código Civil.

La ley no indica en qué rango se puede hacer valer. En presencia de su silencio debe concluirse que es el último en el orden trazado por aquel artículo.

Investigación de la paternidad.—Esta ley, como se ve, permite excepcionalmente la investigación de la paternidad; pero solamente para fines de la distribución de la indemnización que ella hace obligatoria. Fuera de ese caso el derecho común de prohibición de investigar la paternidad recobra su imperio.

Casos no considerados como accidentes.—No se consideran "accidentes del trabajo" y por consiguiente no dan lugar a ninguna indemnización o compensación, los siguientes casos de lesión o muerte:

1. si se recibieren tratando de cometer un delito o por el propio hecho;

2. si provinieren de embriaguez;

3. si fueren causadas por hecho criminal;

4. si fueren consecuencia de motín, huelga o guerra, o de fuerza mayor justificada.

Casos de falta inexcusable: del obrero o del patrono. Fuera de las excepciones antes mencionadas, y siempre que el accidente hubiese provenido de una falta inexcusable del obrero, trabajador o empleado, el tribunal podrá conceder o no una indemnización o compensación; pero nunca de más de la mitad del correspondiente tipo, según la escala supradicha.

Si la falta fuere del patrono, el tribunal podrá aumentar la indemnización hasta en una mitad más de dicho tipo.

Así, si la falta ha sido del obrero, empleado o trabajador, puede no haber ninguna indemnización; pero si ha sido del patrono, la indemnización en la escala señalada no solamente será obligatoria, sino que se podrá aumentar como se ha dicho.

Qué se entiende por patrono.—La ley llama patrono a toda persona natural, sociedad o corporación o compañía, dueña de la obra o industria donde el trabajo se preste.

Caso de contrato.—En caso de contrato de la ejecución o explotación de la obra, se considerará patrono al contratista, sub-contratista o ajustero, respectivamente, sin perjuicio de la acción directa que puede ejercer el obrero, empleado o trabajador frente al dueño.

Cuándo no hay patrono obligado.—No hay lugar a reclamación por parte del obrero, trabajador o empleado, salvo la que se originare en el derecho común, en estos casos:

1. cuando en general no excedieren de dos, excluyendo a los ascendientes, descendientes o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad del patrono; o en el caso de trabajos de agricultura o industrias de ésta que excedieren de cuatro, excluyendo los mismos familiares;

2. cuando la lesión o muerte ocurriere fuera del territorio dominicano;

3. cuando colaboraren accidentalmente en un trabajo con algún camarada que acostumbrare corrientemente trabajar solo.

El Estado y los municipios.—Tanto aquél como éstos tienen contraídos los deberes de un patrono, salvo para los oficinistas, o para los militares o marinos o los condenados a trabajos públicos.

Cómo se libera el patrono.—Los patronos quedan liberados de la obligación de indemnizar a sus asalariados, si justifican que se han asegurado válidamente en una compañía debidamente autorizada por el Gobierno y que aquélla garantiza a sus trabajadores la asistencia médica, hospitalización y pago de las indemnizaciones o compensaciones establecidas por la ley.

Competencia y procedimiento. —Competen al juez de paz, en único recurso, las demandas de indemnización relativas a indemnizaciones temporales o a gastos funerarios.

En los demás casos, compete el conocimiento y decisión del caso al Presidente del Tribunal de primera instancia, si hay acuerdo entre las partes; y si no lo hubiere al Tribunal, el cual lo juzgará como materia sumaria, salvo recurso de apelación con arreglo al derecho común.

Sin embargo, la apelación no se podrá interponer sino dentro de los treinta días de la fecha de la sentencia, si fuere contradictoria, o dentro de los quince que siguieren al término de la oposición, si hubiese sido en defecto.

Prescripción.—La acción en indemnización prevista por la ley de que se trata prescribe por un año, a contar del accidente, si no se ha intentado, o, si lo hubiese sido, de la clausura del informativo por el juez de paz, o, en caso de haberse empezado a pagar la indemnización temporal, a contar de la cesación del pago.

En los casos no previstos por la ley sobre accidentes del trabajo, la prescripción es también de un año y empieza a correr a contar del día del accidente.

EL SEGURO SOCIAL.—La Caja Dominicana de Seguros Sociales, creada por la ley de fecha 17 de marzo de 1947, en virtud de las recomendaciones hechas por el Presidente Trujillo al Congreso el 4 de diciembre de 1946, responde, como organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Previsión Social, a un interés de protección y de defensa de las clases trabajadoras.

Los tipos de seguros establecidos en nuestro país, son Seguro Social Obligatorio, Facultativo y de Familia, que cubren riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

Seguro Obligatorio.—El Seguro Obligatorio abarca, sin distinción de sexos, nacionalidad y género de ocupación, a los asalariados manuales, cualquiera que fuese el monto de la retribución; los trabajadores a domicilio, aunque no perciban salario; los domésticos y los obreros retribuídos únicamente en especie; los trabajadores independientes de las colonias agrícolas, sólo en cuanto a los riesgos de enfermedad e invalidez y cuando no exploten una extensión de tierra superior a la que señale por decre-

to el Poder Ejecutivo, y los empleados cuyos sueldos no excedan de cierta suma.

Se exceptúan de la obligación los empleados públicos previstos en las leyes sobre pensiones civiles, retiro militar y retiro policial, salvo que se trate de empresas de servicio público o de que por ley especial se acordare incorporarlos; los empleados particulares cuyo sueldo estimado en semanas exceda de cierta cantidad; los menores de catorce años, salvo que ingresen al trabajo con anterioridad; los mayores de sesenta años, siempre que no soliciten que se prorrogue a los sesenticinco, la edad señalada para el disfrute de la pensión de vejez, el varón o la mujer que esté al servicio de su cónyuge y los hijos menores de diecisiete años que trabajen por cuenta de cualquiera de sus padres, y los accidentados del trabajo y los enfermos que perciban o puedan percibir legalmente por ese título una pensión de invalidez.

Seguro Facultativo.—A este seguro pueden afiliarse los asegurados obligatorios que dejen de serlo, siempre que no se trate de los exonerados por límite de edad, por razón de accidente de trabajo o enfermedad profesional, y los trabajadores independientes del comercio, la industria, la agricultura, el artesano y servicios de aprovechamiento general.

Derechos de los asegurados. —El seguro de enfermedad concede asistencia médica general, especial, quirúrgica, hospitalaria y de farmacia. La asistencia médica general es administrada en policlínicas y consultorios establecidos por la Caja en todas las ciudades y poblaciones importantes. En casos de asegurados cuyas condiciones de salud no les permitan trasladarse a los centros médicos, se utilizan los servicios de clínicas médicas móviles. La Caja dispone además de hospitales en las cabeceras de provincias y en poblaciones de considerable desarrollo urbano para los casos de tratamientos especiales.

Las medicinas se les suministran a los asegurados completamente gratis.

Cuando el asegurado ha pagado no menos de seis cotizaciones en los nueve meses anteriores a la enfermedad, recibe un subsidio igual a la mitad del salario o sueldo promedio, si la enfermedad lo incapacita para el trabajo.

Seguro de Maternidad..—El Seguro de Maternidad confiere a la madre asegurada y a la esposa del asegurado servicios médicos, farmacéuticos y de hospitalización durante el embarazo, el parto y el sobreparto. La madre recibirá, además, siempre que haya pagado un mínimo de treinta cotizaciones en los diez meses anteriores al parto, la mitad de su salario durante las seis semanas anteriores y las seis semanas posteriores al parto, y una ayuda en dinero o en especie; esto es, en servicios médicos que incluyen consulta, tratamiento, atención hospitalaria y suministro de medicinas. También el recién nacido recibirá durante ocho meses asistencia médica del Seguro Social.

El Seguro de Invalidez dispone que el asegurado que haya pagado doscientas cincuenta cotizaciones, esto es, cuando ha cumplido durante cinco años los requisitos del Seguro Social Obligatorio y ha perdido dos tercios de su capacidad de trabajo, recibirá una pensión de invalidez equivalente al cuarenta por ciento de su salario anual.

Por otra parte, el Seguro de Invalidez subsana las consecuencias provenientes de la suspensión de las prestaciones de enfermedad, cuando el asegurado continúa imposibilitado para comparecer a su trabajo después de veintiseis semanas de incapacidad, y establece una pensión vitalicia que le permite subvenir a las necesidades menos prescindibles de la existencia.

El Seguro de Vejez estipula que cuando el asegurado ha cumplido sesenta años de edad y ha cubierto el pago de ochocientas cotizaciones semanales, obtiene del Seguro

una pensión de vejez equivalente al cuarenta por ciento de su salario promedio.

De este modo se le ofrece protección adecuada a la pérdida de su capacidad productiva, así como una vejez despojada de preocupaciones económicas.

Pensiones suplementarias.—El Seguro Social otorga, además, tanto en el caso de invalidez como en el de vejez, una pensión suplementaria consistente en un dos por ciento por cada cien cotizaciones semanales que excedan a las primeras doscientas cincuenta u ochocientas, respectivamente. Cuando el asegurado tenga cónyuge, hijo menor de catorce años, ascendiente mayor de sesenta años, o inválido no pensionado a su cargo, esta pensión suplementaria le será aumentada a un cinco por ciento.

Seguro de Muerte.—Si durante el año anterior al fallecimiento del asegurado activo, éste ha pagado veinte cotizaciones, la esposa y los hijos menores de diecisiete años recibirán un capital de defunción equivalente al treintitres por ciento del último salario anual promedio. A falta de estos familiares, lo percibirán los ascendientes mayores de sesenta años o inválidos no pensionados que hubieran estado a su cargo. Los deudos obtendrán, además, por los gastos de entierro, una suma no menor de treinta ni mayor de sesenta pesos, calculada de conformidad con el salario semanal de que disfruten. Igual derecho corresponde a los familiares no pensionados.

Cuotas del patrono, del asegurado y del Estado.—Las cotizaciones del Seguro Social instituído en la República han sido fijadas en el diez por ciento de los sueldos o salarios. De éste paga un cinco por ciento el patrono; un dos y medio por ciento el asegurado, y un dos y medio por ciento el Estado, al que corresponde también sufragar los Seguros de Enfermedad y de Invalidez de los agricultores residentes en las regiones fronterizas.

Cotizaciones patronales y obreras.—Las cotizaciones patronales y obreras del Seguro Social Obligatorio se ha-

cen efectivas semanalmente, mediante la adquisición y colocación en las libretas de los sellos emitidos por la Caja Dominicana de Seguros Sociales.

Exoneraciones.—Las exoneraciones consideradas en la ley no eximen a ningún patrono de la obligación de inscribirse.

Generalidades.—Tal como ha sido establecido, el Seguro Social se propone: 1) Prevenir en lo posible la pérdida de incapacidad de trabajo, proporcionando a los asegurados todos los medios al alcance de la ciencia médica moderna para evitar aquellas enfermedades que puedan acarrearle consecuencias más graves; 2) Eliminar la incapacidad para el trabajo, en caso de que ésta se produzca, de manera que el obrero pueda reintegrarse a su actividad; efecto para el cual cuenta con servicios médicos especializados de consultas, tratamiento y hospitales; 3) Compensar mediante un subsidio en dinero el perjuicio económico que ocasiona la interrupción de su trabajo, tanto al trabajador como a sus dependientes.

AGN

CAPITULO XII

Policía de Inmigración

Problema vital. —El aumento saludable de la población por medio de una inmigración bien encauzada es el problema vital de los dominicanos.

Con un territorio más extenso que el de Bélgica y Holanda reunidas, una población algo mayor de dos millones de habitantes, y un país vecino cuyos pobladores, más o menos el triple de los dominicanos, han tratado siempre de absorberlo, en un tiempo por la fuerza de las armas, después por lo que se ha llamado la penetración lenta y pacífica, Santo Domingo no tiene otro camino, para asegurar su futuro, como estado independiente y soberano y preservar su sangre, vigorizándola con nueva savia, que situarse en posición de atraer a su seno a las gentes sanas y trabajadoras de otros pueblos que encuentren aquí lo que no les es dable tener en el propio suelo.

Métodos elegibles para fomentar la inmigración. —La inmigración se puede fomentar mediante el encauzamiento de una corriente de unos pueblos hacia otros o por el establecimiento de condiciones que la produzcan espontáneamente.

Tentativas de nuestros antepasados.—Dándose cuenta de la necesidad imperiosa de atraer hacia la nuestra a los hombres de otras naciones, ya en 7 de julio de 1847, fué promulgada por el Presidente Santana una ley por la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a tomar todas las medidas que juzgase convenientes para fomentar la inmigración, "haciendo proveer alojamiento y manutención a los necesitados y los artículos indispensables hasta su establecimiento en los campos, a aquellos que se dedicaran a la agricultura" y a "disponer libremente de las tierras del Estado para establecer y colocar en ella a los emigrados, pudiendo asignar en propiedad a cada cabeza de familia para él y sus descendientes una peonía de tierra, igual a cincuenta acres, con la condición de habitarla y cultivarla". La ley establecía igualmente que los inmigrantes quedarían *exentos de todo servicio militar*. Y en 24 de abril del año 1852, el Presidente Báez promulgó una ley por la cual se concedían facilidades a los inmigrantes, entre otras las de "contratos de fletamiento para el transporte", alojamiento y manutención, para los necesitados, concesión de tierras y suministro de los artículos indispensables hasta su establecimiento en los campos. Dicha ley establecía, además, que todo empresario que deseara traer inmigrados al país para formar establecimientos agrícolas, debía previamente ponerse de acuerdo con el gobierno sobre su clase y origen; que el transporte se haría a costa del empresario; y que éste tendría el derecho de recibir la mitad de las asignaciones de tierra concedidas por la misma ley, a reserva de que, vencido el tiempo de la contrata con el empresario, los inmigrantes recibieran la otra mitad. Se dictaron asimismo otras leyes y disposiciones, conducentes todas al mismo fin de atraer inmigrantes, de las cuales merece especial mención la ley promulgada por el Presidente Guillermo en fecha 5 de junio de 1879.

Todas estas medidas fracasaron y sólo vinieron a establecerse en el país, independientemente de cualquiera reglamentación, organización o ventajas especiales, personas en corto número que se dedicaron a labores agrícolas o al

implantamiento de industrias extractivas, otras que se dedicaron al comercio, particularmente en el ramo de detalle, y un número más o menos apreciable de jornaleros o braceros, en su mayor parte gente indeseable, procedente de Haití o de las Antillas menores.

Por qué fracasaron.—Las causas del fracaso de todas las gestiones encaminadas a la atracción de inmigrantes fueron varias. De un lado la guerra que nos estuvo haciendo Haití durante todo el período de primera República; de otra la falta de vías de comunicación, que no empezaron a dejar de ser las mismas de los días de la colonia en el Cibao sino cuando se estableció, bajo la Administración Heureaux, en 1887, el ferrocarril de Sánchez a La Vega por la Compañía del Ferrocarril de Samaná a Santiago (conocida popularmente con la denominación de Compañía Escocesa) y en el Sur cuando se empezó a llevar a cabo el plan de carreteras de la Administración Cáceres; el sistema de crianza libre que databa desde los días de la colonia, consagrado por la "Ley de policía urbana y rural" del año 1855 y contra el cual no se comenzó a reaccionar hasta el 1895, año en que se dictó la famosa ley de crianza redactada por don Emiliano Tejera, que el Presidente Heureaux se vió en la necesidad de suspender por los obstáculos que encontró para su implantamiento; el pésimo sistema de las tierras comuneras, que no fué objeto de medidas legislativas para ponerle término hasta el año de 1911, bajo la Administración Cáceres, en que el Congreso aprobó la "ley sobre división de terrenos comuneros" propuesta por el Lic. Manuel Ubaldo Gómez, senador; la falsificación de títulos que se llevó a cabo sistemáticamente en las comarcas orientales desde el establecimiento allí de los centrales azucareros y que se fué extendiendo por todo el país a medida que iban adquiriendo valor las tierras, y otras causas de segundo orden, todas las cuales concurrían a hacer poco atraíble el suelo dominicano para una inmigración abundante y sana.

Se puede decir que hasta la Administración Vásquez y la Administración Trujillo no se registraron verdaderas corrientes inmigratorias y se le dió buena consideración a la materia, sentando las bases de un sistema que en más o menos tiempo está llamado a producir buenos frutos.

Que ciencia trata de la inmigración.—El estudio de las cuestiones que atañen a la inmigración, su encauzamiento y aprovechamiento pertenece al campo de la Economía Política.

Por qué interesa al Derecho Administrativo.—La inmigración interesa al Derecho Administrativo desde el punto de vista de su policía.

Policía de inmigración.—Se llama así a la fiscalización ejercida por la Administración sobre la entrada y conducta de los inmigrantes en el país con objeto de determinar las condiciones de su admisión y las normas a que deben sujetar su conducta.

Qué se entiende por inmigración.—En este sentido se entiende por inmigrante toda persona que viene al territorio dominicano con ánimo de establecerse en éste permanentemente o por un tiempo dado.

Ley del 7 de mayo de 1912.—La primera ley sobre inmigración y su policía fué la propuesta en el Congreso por el senador José Ramón López y que el Presidente Victoria promulgó el 7 de mayo de 1912.

Prohibiciones establecidas por ella.—Esa ley prohibió la entrada al territorio dominicano de:

a) los atacados de enfermedad contagiosa;

b) los anarquistas;

c) los locos o idiotas, o los que lo hubiesen sido;

d) los que por lisiadura u otra causa estuvieren imposibilitados para ganarse el sustento, si carecieren de valedores durante el tiempo que permanecieren en el país.

Permiso previo para inmigrar.—La misma ley estableció la necesidad de permiso previo para poder venir al país los naturales de las colonias europeas en América, las de Asia, las de Africa y las de Oceanía, así como los braceros de cualquier raza que no fuera la caucásica.

Leyes del 10 de mayo y 16 de diciembre de 1932, 11 de abril de 1939.—Su objeto.—En fecha 10 de mayo de 1932 fué promulgada por el Presidente Trujillo una ley cuyo objeto fué reglar la entrada de extranjeros en el territorio dominicano y establecer un impuesto para poder entrar y residir. Esta ley fué sustituída por la del 16 de diciembre de 1932, ésta por la del 14 de agosto de 1934 y ésta por la del 11 de abril de 1939, que promulgó el Presidente Peynado.

Permiso de entrada.—De acuerdo con esta última, los extranjeros no pueden ser admitidos en el territorio dominicano sino cuando vienen provistos de pasaportes válidos, o de documentos de viaje que los identifiquen, visados por un funcionario diplomático o consular dominicano, salvo que se les hubiere eximido de este requisito. La entrada puede serles negada, sin embargo, si se comprobare, al llegar, que dentro de las leyes de inmigración, no son admisibles.

Inmigrantes y no inmigrantes.—Los extranjeros que deseen ser admitidos en el territorio dominicano se consideran como inmigrantes o como no inmigrantes.

Son inmigrantes todas las personas que desean ser admitidas, salvo que (a) vinieren al país en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad, (b) o que vinieren de tránsito para el extranjero, (c) o que sirvan en naves marítimas o aéreas, (d) o que vinieren como jornaleros temporeros, (e) o que formaren parte de la familia de estos últimos.

Permisos de residencia.—A los inmigrantes se les expide un permiso de residencia, el cual es válido por un

año; a los no inmigrantes un permiso de residencia temporal.

Impuesto de residencia.—La ley establece diferentes impuestos según que se trate de un permiso de residencia permanente o de uno de residencia temporal y de cabezas de familia o personas que dependan de éstas.

También tiene en cuenta la raza a que pertenece el inmigrante, en cuanto a si es de raza predominantemente caucásica o aborigen de América, esto es, raza india, o si predomina la raza africana, la mongólica o la malaya.

Deportación.—El Secretario de Estado de lo Interior y Policía tiene autoridad para arrestar y deportar a cualquier extranjero, inmigrante o no inmigrante, que se mezclare en actividades contrarias al orden y seguridad públicos, o al tráfico ilegal de narcóticos, o condenado por crimen, o que practicare, fomentare o ayudare la prostitución, o que dentro de los cinco años de su entrada se convirtiere en carga pública, o que permaneciere en el país en violación de cualquiera limitación o condición bajo la cual hubiese sido admitido como inmigrante.

Reembarco.—Los capitanes de naves marítimas o aéreas que condujeren al país extranjeros sin permiso están obligados a reembarcarlos en el mismo viaje a sus expensas. La misma obligación se establece a cargo de los armadores, consignatarios y agentes de la nave.

Policía especial.—Para velar por la observancia de las leyes y los reglamentos relativos a la inmigración, existe un cuerpo de policía especial, compuesto de un Director General de Inmigración, inspectores y empleados subalternos.

Este cuerpo fué establecido por un reglamento del Presidente Bordas Valdés del 18 de agosto de 1913 y mejorado por las administraciones siguientes.

Originalmente dependió del Secretario de Agricultura e Inmigración. Después, cuando por la ley del 28 de enero de 1931 fué suprimido el despacho de Inmigración de aquella Secretaría de Estado, pasó a ser dependencia del Secretario de lo Interior y Policía.

En los lugares en donde no hubiere inspectores de inmigración pueden ejercer sus funciones los síndicos municipales y los agentes de policía.

Establecimiento de inmigrantes.—Una ley del 24 de febrero de 1940 dispone que toda persona, física o moral, individuo o sociedad, nacional o extranjera, y las agrupaciones de esas personas a quienes, para los fines de esa ley, les reconociere el Gobierno la capacidad necesaria para realizar colectivamente actos de la vida jurídica, y las cuales hubiesen sido expresamente autorizadas para fomentar la inmigración en Santo Domingo de "personas aceptables, sanas, vigorosas, inteligentes, laboriosas, de buenas y civilizadas costumbres, y de raza blanca", estarán exentas del pago de todo impuesto, fiscal o municipal, sobre la propiedad de cualquiera clase de bienes, o sobre cualquier otro derecho o interés que tengan en bienes muebles o inmuebles destinados exclusivamente al fomento de la inmigración y del de todo otro derecho, impuesto o contribución fiscal o municipal, por los actos u otras incidencias de cualquier naturaleza que se refieran exclusivamente a la finalidad esencial de transportar y fijar en el territorio de la República a aquella clase de inmigrantes o a la realización de obras de interés general para el establecimiento de éstos, siempre que de estas obras no resultare competencia a otras actividades abiertas a la iniciativa privada y entendiéndose que esa exención sólo beneficia a aquellas personas o agrupaciones antes mencionadas, pero no a los inmigrantes personalmente o a las agrupaciones o sociedades formadas por ellos.

Origen de esta ley. —La ley acabada de mencionar tuvo su origen en la formación de una corporación organi-

zada en la ciudad de Nueva York, denominada en inglés Dominican Republic Settlement Association, Inc. y en español Asociación para el Establecimiento de Colonos en la República Dominicana, la cual acogiéndose a la manifestación hecha en la histórica Conferencia de Evian de 1938 por el Presidente Trujillo de que la República Dominicana estaría dispuesta a aceptar gradualmente hasta cien mil colonos en su territorio, ofreciendo así abrigo y seguridad a los perseguidos por el régimen nacional-socialista de Alemania y de naciones europeas sobre quienes ésta ejercía influencia y los cuales se veían compelidos a salir de sus países de origen, se puso en relación con el Gobierno dominicano, apoyada por el Gobierno de los Estados Unidos de América y por el Comité Intergubernamental y la Coordinating Foundation, organismos formados merced al llamamiento hecho por el Presidente Roosevelt y que culminó en la celebración de la histórica Conferencia mencionada, y firmó con nuestro Gobierno el Convenio del 30 de enero de 1940, cuyo artículo primero expresa lo que podríamos llamar su síntesis, cuando dice que "la República Dominicana, de conformidad con su Constitución y sus leyes, por el presente asegura a los colonos y sus descendientes amplia oportunidad para proseguir su vida y ocupaciones libres de molestias, discrímenes o persecuciones, con entera libertad para ejercer sus cultos religiosos con igualdad de oportunidades, de derechos civiles, legales y económicos y cualesquiera otros inherentes a la personalidad humana".

De acuerdo con ese Convenio se ha formado en Sosúa, jurisdicción de la común de Puerto Plata, un núcleo, precursor de otros, que no sólo ha respondido dentro de la posibilidad de las circunstancias a los humanitarios fines tenazmente buscados por aquella Asociación, sino que es motivo de justa satisfacción moral para la nación dominicana y hermosa página de la historia política del Presidente Trujillo.

TITULO V

DE LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS

AGN

CAPITULO I

De la Organización Provincial

Concepto de la provincia. —La provincia es un artificio legal. Viene siéndolo desde los tiempos de Roma. La denominación es latina; *provincere*: vencer de antemano. De ahí la definición, muy conocida, de Festo: "Provinciae apellabantur quod populus romanus eas provincit; id est ante vincit".

Con la sola diferencia de sus antecedentes, el proceso de la formación de las provincias obedece hoy al mismo motivo que originalmente tuvo: el establecimiento de mecanismos que permitieran al gobierno central repartir su autoridad del modo más eficaz entre cada una de las porciones integrantes del territorio nacional, mediante la división de éste en circunscripciones puestas bajo el cuidado de agentes de aquél.

En los tiempos de Roma, y más todavía, la organización de un territorio como provincia se decretaba desde antes de ser conquistado; después, esa organización le ha sido impresa a una parte del territorio cuantas veces se ha considerado que esta operación es necesaria para la mejor marcha de la Administración.

Confusión con la región.—Muchas veces se confunde la provincia con la región. La diferencia, sin embargo, es

muy apreciable. Mientras aquélla es el producto de un artificio legal, en el cual se tienen en cuenta las necesidades de la Administración nacional, ésta es el resultado de una formación natural, por razón de territorio, clima, vegetación u origen de sus habitantes. Cualquiera de estas circunstancias es bastante para darle vida.

En la provincia hay una organización legal. En la región un agrupamiento social caracterizado. Se podría ver en cada región una nación en cierne, especialmente si entre sus características existe la de tener tradiciones, necesidades y aspiraciones típicas.

Las provincias las hacen los gobernantes. La región se forma por el concurso de elementos que hace de varios agrupamientos locales uno mayor que los comprende a todos.

Consecuencias de esta confusión. —Una consecuencia de esta ausencia de distinción entre región y provincia, es la de que, al referirse a la organización de grandes Estados, se muestran como provincias las que distan de tener este carácter. Los Estados Unidos de América, por ejemplo. España, igualmente. Se habla de sus provincias como si fuesen regiones, olvidando que cada una de éstas incluye varias provincias. Otra consecuencia es la de querer atribuir a las provincias calidades y derechos incompatibles con las causas que dieron origen al nacimiento de ellas, (causas vinculadas al interés nacional, no local) y la de pretender reconocerles una entidad que sólo pueden tener los agrupamientos sociales formados por la obra de circunstancias locales, obteniéndose a la postre resultados desastrosos, como los que representan las farsas que en la América española se denominan federaciones, o los que hemos palpado nosotros, en nuestro país, con las ridículas tentativas de autonomía provincial que hemos llevado a cabo.

Bosquejo histórico. —Durante toda la era comprendida entre el descubrimiento de la isla y el tratado de Basilea

(1795) en que Santo Domingo fué cedido a Francia por España, el país estuvo dividido en municipios, cada uno de los cuales se hallaba regido por un ayuntamiento o cabildo.

En el orden judicial había tres circunscripciones denominadas "partidos": el del Ozama, el del Cibao y el de Los Llanos, que equivalían a sur, norte y este. Más tarde se elevaron a cinco: Santo Domingo, Santiago, La Vega, Azua y el Seybo, organización que fué mantenida durante la primera independencia.

Durante la ocupación haitiana, la única preocupación de los invasores fué el establecimiento de jefaturas militares en diferentes zonas que les permitieran mantener sojuzgado el país.

En el año de 1844, al constituirse la República, el territorio de ésta fué dividido en cinco provincias, que correspondían a los cinco "partidos" existentes en la última época colonial española, a saber: Santo Domingo, Santa Cruz del Seybo, Concepción de La Vega, Santiago de los Caballeros y Compostela de Azua. La reforma del 10 de febrero del año 1858 (Constitución de Moca) la dividió en tres departamentos, subdivididos éstos en cinco provincias, las mismas mencionadas anteriormente. Después de la Restauración Política de la República, la Constitución del 14 de noviembre de 1865 instituyó una nueva denominación: "distrito" y creó los de Puerto Plata y Samaná. Entre provincia y distrito no había sin embargo en la práctica diferencia alguna. Distrito significaba en todo caso un territorio que se desprendía del que integraba hasta ese momento una provincia. Posteriormente y por virtud de decretos legislativos se fueron creando: en 25 de abril de 1879 el distrito de Mante Cristi; en 12 de setiembre de 1881 el distrito de Barahona; y en 23 de junio de 1882 el distrito de San Pedro de Macorís. En la reforma constitucional del 17 de noviembre de 1887 se creó la provincia Espaillat y por decreto del 3 de junio de 1896 el distrito Pacificador. En la reforma constitucional de 1907 se suprimió la deno-

minación de "distrito" y se dió a todas las circunscripciones territoriales el nombre de "provincias". Finalmente, una ley del 11 de noviembre de 1932 suprimió la provincia de Santo Domingo y la sustituyó con la provincia Nacional (limitada a lo que constituía la común de Santo Domingo) y la provincia Trujillo, formada con comunes o partes de comunes de la antigua provincia de Santo Domingo, la de Azua y la de La Vega. Por ley del 7 de setiembre de 1934 la provincia Nacional se cambió en Distrito Nacional, que por la ley del 15 de enero de 1936, se denominó Distrito de Santo Domingo. De éste trataremos más adelante.

Luego se han creado nuevas provincias.

REGIMEN PROVINCIAL DOMINICANO.—El régimen de las provincias se halla regulado en la República Dominicana por la Constitución y por la ley de organización provincial del 23 de abril de 1926.

Disposiciones constitucionales. —Las provincias, según la Constitución, son gobernadas del modo y en la forma previstos por la ley. Debe haber en cada una un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

Puede haber en las provincias consejos provinciales o legislaturas locales, si el Congreso lo estimare conveniente.

Disposiciones legales.—La ley del 23 de abril de 1926 reglamenta las condiciones para ser gobernador y las atribuciones de éste.

Principales atributos del gobernador. —"La función ejecutiva de la provincia —dice— se ejercerá por el gobernador, en quien concurre el carácter de representante del Poder Ejecutivo".

Esta disposición, tomada de la ley del 8 de marzo de 1923, carece ahora de justificación en cuanto a que el gobernador tenga a su cargo ninguna función ejecutiva de la provincia. Aparentemente existió mientras funcionaron

los consejos provinciales; suprimidos éstos, el gobernador es solamente un representante del Presidente de la República en su jurisdicción.

Sus principales atribuciones son:

1. Velar por el cumplimiento de las leyes, los decretos y reglamentos de la nación;

2. Cooperar en el mantenimiento del orden público;

3. Inspeccionar las oficinas municipales y especialmente la tesorería;

4. Disponer lo relativo a la apertura, construcción, inspección y reparación de los caminos inter-comunales;

5. Representar al Estado en las delimitaciones entre los particulares y el Dominio Público.

Legislación anterior. —Antes de 1923, y exceptuando el tiempo de la ocupación del territorio dominicano por las fuerzas militares de los Estados Unidos, en que era nula la autoridad de los gobernadores, las leyes relativas al régiben de las provincias conferían a estos funcionarios facultades exorbitantes. El gobernador era el jefe civil y militar de la provincia y en esa virtud a él estaban "subordinados todos los funcionarios, corporaciones y autoridades, civiles, militares y eclesiásticas, sin excepción alguna, en todo lo relacionado con el buen orden, tranquilidad y gobierno político y militar de la provincia o distrito". (Ley sobre régimen y organización de provincias y distritos, 6 de setiembre de 1875). A ellos competía, principalmente, movilizar las fuerzas de reserva y de la guardia nacional en su respectiva circunscripción; disponer de la fuerza armada para conservar o restablecer el orden; presidir los ayuntamientos de su jurisdicción en casos graves; velar por que la instrucción pública fuese atendida; presidir la junta provincial de estudios, la de fomento, la de sanidad y la de artes y oficios; intervenir como agente del Poder Ejecutivo en todas las empresas que se acometieran en la provin-

cia o distrito; promover ante el prelado la remoción de los párrocos que no cumpliesen con los deberes de su ministerio; reprimir los actos contrarios a la religión, la moral o la decencia; suspender los comandantes militares y los jefes comunales, hasta decisión del Poder Ejecutivo; expedir órdenes de arresto contra los conspiradores; cuidar de la pronta administración de justicia; y realizar otras operaciones derivadas de las atribuciones mencionadas. (Ley del 30 de junio de 1881).

Motivos de la reforma.—Contra esa legislación se manifestó la opinión pública, la cual veía en la reunión de tantas atribuciones en un sólo funcionario un peligro contra las libertades individuales. La doble calidad de gobernador civil y militar se consideraba igualmente una amenaza para el mantenimiento del orden público, que era lo que justamente se quería preservar con el conferimiento de autoridad tan exorbitante. No fueron pocos los casos en que gobernadores se rebelaron contra el gobierno nacional, arrastrando las fuerzas militares de guarnición en su provincia, las cuales le debían obediencia.

En qué consistió la reforma. —La reforma llevada a cabo por la legislación de 1923 consistió fundamentalmente en suprimir las atribuciones de los gobernadores como jefes de las fuerzas militares destacadas en su provincia. Obtemperando al deseo de los teorizantes, que se empeñaban en hacer autónomas las provincias, se atribuyó, además, al pueblo el nombramiento de los gobernadores, por voto directo, y se crearon los consejos provinciales. Así se proveía, en el sentir de los reformistas, a la necesidad de que cada provincia tuviese su función legislativa y su función ejecutiva propias.

De esta flamante organización lo único que ha subsistido finalmente ha sido el apartamiento de los gobernadores de las funciones militares.

El 23 de abril de 1926 se dictó una ley que suprimió los consejos provinciales. El segundo período del Art. 1o.

de la ley del 8 de marzo de 1923, que decía: "la provincia constituye una persona moral, y, como tal, puede ser sujeto activo o pasivo de derechos", no fué reproducida. También se suprimió todo lo relativo a la "hacienda provincial", de que trataban los Arts. 32 y siguientes de la misma ley.

Causas del fracaso.—La causa de que fracasara la nueva organización que se quiso imprimir a las provincias fué el haber pretendido por medio de un artificio darles una calidad de que intrínsecamente carecían. La creación de las cinco primeras había sido ya un artificio legal encaminado exclusivamente a establecer en diferentes lugares agencias del Poder Ejecutivo que facilitaran la acción de éste en el territorio nacional. Las demás, en su mayoría, se habían creado, no ya siquiera con ese justificable objeto, sino para satisfacer aspiraciones políticas de determinados personajes del partido gobernante. Olvidando todo ésto, o no queriendo tomarlo en cuenta, y guiándose por el deseo de ajustar el régimen provincial dominicano a enseñanzas mal asimiladas o no bien comprendidas, se quiso ver en cada provincia una jurisdicción territorial con intereses regionales que requerían o ameritaban una administración propia, y el resultado fué que, sobre un artificio, se asentó uno mayor, inconveniente.

Las consecuencias no se hicieron esperar. Aquellos gobernadores que no pertenecían a la mayoría política representada en el Ejecutivo nacional, no se consideraban agentes de éste en su respectiva circunscripción, sino encargados de la función ejecutiva de su provincia, y oponían resistencia a las órdenes de los departamentos centrales cuantas veces las estimaban en contradicción con su posición legal, volviéndose así contra lo que había sido la causa determinante y subsistente de la erección original de las provincias. Los consejos provinciales, de su lado, o no hacían nada, o, cuando algo hacían, obstaculizaban con sus decisiones la labor de los ayuntamientos, los cuales, en presencia de necesidades propias de su común, se encontra-

ban a menudo con resoluciones que herían los intereses propios de ésta, sin que al mismo tiempo se pudiera decir que eran servidos intereses colectivos regionales.

Bajo circunstancias tales, que no eran hijas de la novedad del sistema, sino de lo inadecuado de éste, se hizo preciso eliminarlo, y ese fin fué llenado por la ley del 23 de abril de 1926 y otras inspiradas en el mismo sentido.

CAPITULO II

De la Organización Comunal

Concepto del municipio.—Empecemos observando que, entre los países de habla española, es el nuestro el único en donde se emplea la palabra "común" como equivalente de municipio. No hay, sin embargo, impropiedad en el uso de ella, salvo en el género que se le atribuye, pues mientras en la lengua castellana se la considera como masculino, nosotros la hacemos femenina. La común, en vez del común, decimos.

Durante la era colonial se usó siempre la expresión "municipio". Cuando, a raíz de la primera independencia, nuestro territorio fué invadido y ocupado militarmente por los haitianos, éstos implantaron una nueva organización, inspirada en la francesa, en que el municipio fué sustituído por "la commune". Los veinte y dos años de dominación aclimataron la palabra, y así fué como pasó a nuestra legislación después de establecido el gobierno propio e independiente.

De vez en cuando algunas leyes hablan del "municipio". Al referirse a funcionarios o bienes o prerrogativas de la común, se les llama con más frecuencia municipales que comunales.

En este libro empleamos indistintamente uno u otro vocablo.

Los romanos decían "municipium" [1].

En algunos países de América llaman "comuna" al municipio; pero la palabra comuna no tiene esa acepción en buen castellano.

A diferencia de lo que pasa con la provincia, la cual es obra de la ley[2], el municipio es un organismo natural, es la unidad que se forma de una reunión de familias para poder servir por medio de una cooperación de esfuerzos y una coordinación de medios las necesidades que se salen de la esfera de lo privado, de lo genuinamente familiar, para asumir la condición de comunes.

Gascón llama al municipio "la entidad territorial autárquica por excelencia [3]. Se podría concebir, en efecto, que no hubiese unidad nacional de administración en la reunión de varios agrupamientos locales ligados por los vínculos de raza, tradición, aspiraciones y hasta necesidades comunes; que faltare en absoluto la unidad de administración regional. La ausencia de esa unidad en el agrupamiento resultante de la reunión de familias en un mismo lugar, para realizar en común los fines de la vida, no sería concebible, sin que ella aparejase la idea de confusión, de perturbación; en otras palabras, de una condición destructora de todo posible bienestar; de la vida misma tal vez, puesto que la falta de los vínculos que se crean como consecuencia forzosa de la unidad de gobierno pondría a las personas al solo amparo de las circunstancias que se procurase en torno de sí cada familia, o quizá cada individuo.

La historia nos enseña que la antigua Grecia se componía de ciudades provistas de gobiernos locales, propios

---

(1) De *munio* (cargas) y *capio* (tomo).

(2) Véase *"Organización provincial"*.

(3) Citado por Royo Villanova, *Elementos de Derecho Administrativo*, 12a. ed., pág. 187.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

e independientes. En nuestra era hemos tenido hasta no hace mucho las ciudades alemanas y las italianas constituídas en estados soberanos. ¿Qué sino verdaderos municipios, eran aquéllas y éstas? No había unidad nacional para una dirección común de los diversos agrupamientos locales, y sin embargo, no hacía falta. No se habría podido decir, en cambio, que no hacía falta la unidad de administración en la conducción de los negocios locales.

Por esto mismo, el concepto de municipio, dentro de una organización general nacional, lleva envuelto el de la necesidad de proveer a cada localidad de un gobierno suyo, tan independiente como pueda serlo dentro de la unidad natural de la sociedad [4]. Lo exigen así sus intereses privativos, que forzosamente sufrirían desmedro cuando se tratara de administrarlos por medio de disposiciones generales o sin la consagración particular y exclusiva que ellos requieren.

Cual tiene que ser la esfera de la administración local y hasta dónde puede llegar la de la administración, son las cuestiones que se presentan, y su resolución depende del justo aprecio que se haga de los intereses privativos locales y de aquellos que son generales, o que siendo propios, puedan si se les maneja independientemente, lastimar los intereses generales.

Una organización que sustrajera del gobierno municipal la administración de los servicios locales no sería otra cosa que un permanente atentado contra la existencia regular y provechosa del municipio; con ella se produciría el mismo resultado que con la sujeción de un hombre a una perdurable condición de minoridad. Una organización en cambio en que fuese desatendida la necesidad de sujetar a dirección uniforme un servicio nacional, por la consideración de que lo es también local, constituiría un obstáculo de magnitud para el funcionamiento y eficiencia de la ad-

(4) Hostos, ob. cit., pág. 98.

ministración general en muchas de sus obligadas actividades. El servicio local, en todo caso, tendría que coordinarse con el servicio general. Así, por ejemplo, cuando no dependiese de la administración municipal el establecimiento y operación de servicios tales como los de impulsión y vigilancia del ornato, agua, luz, comunicaciones interiores y otros, la vida del municipio se resentiría; sus habitantes, no pudiendo proveer por medio de su administración propia a la satisfacción de aquellas necesidades, estarían a merced de lo que le pluguiese hacer o no hacer a la Administración nacional [5]. Pero si se tratara de servicios tales como los de policía general, higiene, instrucción pública y otros que tanto como a la comunidad local interesan a la comunidad nacional, la ausencia de unidad en su dirección y funcionamiento no podría sino provocar trastornos de cuyos resultados todos los intereses saldrían lastimados.

El municipio dominicano.—Esa ha sido, unas veces con menor y otras con mayor amplitud, la noción que ha prevalecido en la organización del municipio en nuestro país.

Reconocida su existencia desde los primeros días de la colonización, su influencia en la historia de la colonia, primero, y de la república más tarde, fué siempre decisiva. España, a pesar de la omnímoda autoridad real, no se mostró nunca parca en el respeto debido a los derechos e intereses propios de las ciudades. La administración de éstas se hallaba a cargo de los "cabildos", los cuales desempeñaron en todo momento un papel importantísimo en la vida no sólo de las ciudades sino de todo el país.

Durante la ocupación haitiana, la institución experimentó, como era consiguiente, grave trastorno, tratándose

(5) Al decir que "no dependiese de la administración municipal" no queremos excluir la posibilidad de que en casos excepcionales tomase la iniciativa la Administración nacional para el establecimiento de un servicio local, sino que la administración municipal carezca de esa iniciativa o ésta se halle sujeta a consideración o aprobación de la Administración nacional.

de un pueblo dominador que carecía de tradición de gobierno municipal, y además, de un grosero régimen de fuerza que absorbía todas las actividades administrativas. No embargante, la sociedad dominicana conservó la tradición suya y uno de los primeros actos legislativos que siguieron de cerca a la proclamación de la República en el año de 1844 fué la organización de los municipios, que, por las causas que hemos arriba señalado, se denominaron, desde entonces, comunes.

"Habrá —decía la Constitución de San Cristóbal— un ayuntamiento en cada común en que lo había en el año 1821 [6], y la ley podrá establecerlos en las demás comunes que convenga". Y la ley sobre ayuntamientos del 2 de mayo de 1845, agrega: "Los Ayuntamientos están encargados del gobierno político y económico de cada común".

Durante la primera República (1844-1861) la autonomía municipal fué un tanto precaria a causa del estado constante de guerra entre la República Dominicana y Haití. En el período de la reincorporación a España se hizo más precaria aún. Independizado nuevamente el país, las comunes empezaron definitivamente a gobernarse por sí mismas, sin las trabas centralistas que hasta entonces habían existido.

De ahí en adelante la organización municipal siguió marchando y el pueblo de cada común vió en su ayuntamiento su genuino administrador y representante. Fué siempre su autoridad la que se consideró más legítima, a tal grado que ni durante los momentos más crudos de las guerras civiles fué desconocida. Por el contrario, cuando los funcionarios civiles o militares eran desconocidos por el pueblo, resignaban en manos del ayuntamiento, y, si un movimiento revolucionario triunfaba, uno de sus primeros actos era ponerse en comunicación con éste.

Durante muchos años, en el gobierno independiente, el progreso de las ciudades se debió exclusivamente a la obra

(6) Año en que se inició la primera efímera independencia.

de los ayuntamientos. Distinguióse por su excelente administración y por sus loables esfuerzos en satisfacer las necesidades locales el de Puerto Plata. Le siguió el de Santiago. Eran dos ciudades que, gracias al esfuerzo de sus munícipes, se habían levantado de sus escombros después de la guerra con España. Su ejemplo fué seguido por las demás comunes. San Pedro de Macorís, que hasta la séptima década del siglo XIX era una aldea de pescadores, se convirtió en una de las principales ciudades del país merced al mismo esfuerzo. La Romana igual. Aún durante la larga Administración Heureaux, que atentó contra todas las instituciones, las municipalidades mantuvieron su independencia.

Después de la ocupación del territorio dominicano por las fuerzas de los Estados Unidos esa situación cambió. Al principio fué respetada la institución municipal; pero más tarde se fué modificando la legislación que la regulaba hasta reducir a los ayuntamientos, puede decirse, a meras dependencias de la administración militar. Contra una tradición constante, que era garantía de buena selección del personal edilicio, se establecieron dietas para los regidores y síndicos.

Al instaurarse en 1924 el gobierno propio se puso de nuevo en vigor la antigua legislación de organización de las comunes y esa es, con ligeras variantes, la que ha seguido rigiendo hasta ahora.

Formación y reconocimiento de municipios.—El municipio es una formación natural, pero su reconocimiento tiene que ser obra de la ley.

En los primeros tiempos coloniales existía de derecho solamente el municipio urbano; es decir, que se necesitaba un agrupamiento de familias en poblado para que se le reconociese como entidad jurídica. El municipio rural, esto es, el ayuntamiento de familias del campo, se hallaba encomendado al cuidado de ciertos funcionarios que dependían

del gobierno colonial. Por lo general los pueblos y ciudades principales se formaron de una vez, merced al encauzamiento de familias hasta determinado sitio, escogido por representantes del Rey.

Así sucedió con Santo Domingo, Santiago, La Vega, el Seybo, Compostela de Azua, Lares de Guaba y Buenaventura de la Vera Paz, Bonao, Bánica y otras. Después, por movimiento espontáneo de familias hacia determinado lugar se les reconoció con el tiempo el carácter de municipios. Fué lo que aconteció con el Cotuí, Hato Mayor, Baní y otros.

Al constituirse la República, se reconoció la condición de municipios a los que lo habían sido hasta el año 1821 (antes de la dominación haitiana). No hubo distinción entre municipios urbanos y rurales. La común incluía una extensión determinada de territorio alrededor de una aglomeración urbana y la jurisdicción del ayuntamiento alcanzaba por igual el pueblo y el campo. Se distinguía, sin embargo [7], entre las que contaban mil habitantes y las que pasaban de esa cifra. Las primeras, en vez de ayuntamientos, tenían solamente un alcalde (funcionario municipal ejecutivo y judicial) y un síndico procurador; las segundas un ayuntamiento compuesto de dos alcaldes, tres regidores y un síndico procurador, todos de elección popular. Uno de los alcaldes presidía. Esta distinción fué mantenida durante bastante tiempo, salvo en lo referente al personal, hasta el año de 1855, en que la ley [8] determinó el número de regidores de cada común (cinco, además del síndico procurador, para las cabeceras de provincias y tres, además del síndico, para cada una de las comunes de Puerto Plata, Macorís, San Juan de la Maguana y Neyba) y dispuso que en aquellas en donde no hubiese ayuntamiento, funcionaría un alcalde nombrado por el Poder Ejecutivo y un síndico de elección popular. Era un régimen similar

(7) Ley de ayuntamientos, 2 de mayo de 1845.

(8) Ley de ayuntamientos, 18 de mayo de 1855.

al de los tiempos coloniales. Más tarde [9], este régimen fué cambiado en cuanto a las comunes rurales, disponiéndose que las comunes que no tuviesen ayuntamientos serían regidas por las ordenanzas del ayuntamiento inmediato. Al ser reincorporado el país a España, una real orden del 7 de octubre de 1861 dispuso el establecimiento de ayuntamientos en las capitales de gobiernos de provincias y juntas municipales en las tenencias de gobierno o comandancias de armas, con personal nombrado por el capitán general y con iguales atribuciones ayuntamientos y juntas. Reconstituída la República, una ley del 24 de octubre de 1866 colocó sobre el mismo pié todas las comunes, asignándoseles ocho a Santo Domingo y Santiago, cinco a Azua, La Vega, Seybo, Samaná y Puerto Plata, y tres a las otras, además del síndico. Bajo este régimen de igualdad siguieron de ahí en adelante gobernadas las comunes.

Ni la Constitución ni las leyes establecieron en ningún momento las condiciones necesarias para el reconocimiento de la existencia de una común. Con excepción, por eso, de Barahona, San Pedro de Macorís, Las Cañitas (después Sánchez), Juana Núñez (después Salcedo), La Romana y dos o tres más, se operó un reconocimiento prematuro, con lo cual, en vez de dotar a unas tantas circunscripciones de administración propia, lo que se hizo en realidad fué abandonarlas a su suerte.

Teniendo en cuenta las necesidades del servicio militar, algunos poblados eran clasificados en los primeros tiempos del gobierno independiente como puestos militares. El Poder Ejecutivo estaba representado en ellos por un oficial del ejército. En lo administrativo dependían del ayuntamiento de la común más cercana. Así eran Barahona, que dependía de Azua y después de Neyba; Altamira, que dependía de Puerto Plata; San José de Ocoa, que dependía de Baní; San Pedro de Macorís, que dependía de Hato Mayor; Guayubín y Dajabón, que dependían de Monte Cristi; y otros. En puridad, las causas que habían dado origen al

(9) Ley de ayuntamientos, 28 de mayo de 1857.

establecimiento de los puestos militares cesaron cuando dejaron de producirse las invasiones haitianas; pero a pesar de eso los puestos subsistieron, porque de necesidad militar se convirtieron en necesidad política. En ellos encontraban los gobiernos el medio de procurar empleos a sus partidarios. Su denominación fué sin embargo, cambiada por la Ley sobre régimen y organización de provincias y distritos del 6 de setiembre de 1875, que los llamó "cantones". También se les denominó puestos cantonales.

El procedimiento que ordinariamente se seguía era el de erigir un poblado en puesto militar o cantonal cuantas veces una conveniencia política lo aconsejaba y después en común. Como hemos dicho antes, los casos de reconocimiento de verdaderas comunes fueron pocos.

En el año 1907, al ser reformada la Constitución, se suprimió toda diferencia entre comunes y cantones y se les confirieron a éstos los derechos de aquéllas.

Fué en 1913, bajo la Administración de Monseñor Nouel, cuando la ley [10] se ocupó en determinar las condiciones necesarias para la erección o reconocimiento de comunes.

Estas fueron: 1o. una población de más de cinco mil habitantes; 2o. que el veinte por ciento de la población supiera leer y escribir; 3o. que la mayoría de los habitantes de la sección territorial que se fuera a erigir en común estuviese conforme con separarse de la común a que pertenecía.

Esta ley estuvo en vigor hasta el 19 de marzo de 1923, en que fué reemplazada por la que dictó el gobierno provisional de Vicini Burgos, la cual reformó la anterior, en su artículo 5o., que era el que establecía las expresadas condiciones para el reconocimiento de una común.

---

(10) Esta ley fué discutida y aprobada por el Congreso en 1912 (proposición del diputado Carlos A. Nouel) y promulgada por el Presidente Nouel el 11 de enero de 1913. Se llamó "Ley de organización comunal".

Cuando se puede operar. —Según el artículo 5o. de la Ley de organización comunal del 19 de marzo de 1923, para que se pueda erigir una sección territorial en común se necesita:

1o. una población de más de cinco mil habitantes;

2o. que tenga rentas suficientes para atender a sus servicios;

3o. que la mayoría de los habitantes de la sección o secciones en referencia esté conforme con la separación de la común de que formaban parte hasta ese momento.

Como se ve, esta ley suprimió la condición anterior según la cual el veinte por ciento de la población debía saber leer y escribir y estableció en cambio la de la capacidad financiera.

Distritos municipales. —La ley del 11 de enero de 1913 creó lo que se llama desde entonces "distritos municipales". Decía el artículo 7o.: "Una o varias secciones unidas de la misma común y siempre que una de ellas reuna un caserío de más de veinte y cinco casas podrán constituir un distrito municipal".

Esta disposición fué reproducida en la ley del 19 de marzo de 1923.

Cómo se organizan. —Los distritos municipales se forman a solicitud de los vecinos de una o más secciones dirigida al Ayuntamiento respectivo, el cual, si acoge la solicitud, determina por una resolución las secciones que deben constituirlos y nombra una "junta municipal" compuesta de un jefe de distrito, quien ejerce las funciones de síndico, un tesorero y un secretario. Esa junta ejerce, desde ese momento, por delegación del ayuntamiento, las atribuciones de éste; pero sus acuerdos y resoluciones no pueden ser ejecutados sino después de aprobados por el ayuntamiento. (Artículo 81 y siguientes de la ley del 19 de marzo de 1923).

De acuerdo con el artículo 88, toda común que no reuna las condiciones exigidas por la ley para serlo, será convertida en distrito municipal, y asignada como tal distrito a la común que designe el Poder Ejecutivo, el cual puede volver a reconocerla como común (artículo 89) tan pronto como compruebe que puede cubrir un presupuesto de tres mil pesos. La ley del 11 de enero de 1913 fijaba la suma de mil quinientos pesos.

Secciones municipales.—Hasta el año de 1913 cada común estaba dividida en secciones por disposición de la Ley sobre régimen de provincias. Esa división se había establecido con fines militares y policiales. Había en cada una un jefe de sección nombrado por el gobernador de la provincia a propuesta del comandante de armas, del jefe comunal o del jefe cantonal, según el caso. (V. Leyes del 6 de setiembre de 1875 y 30 de junio de 1882).

La Ley de organización comunal del 11 de enero de 1913 las convirtió en secciones municipales con sendos alcaldes pedáneos, nombrados por el ayuntamiento, a propuesta del síndico, y cuyas funciones son ahora de carácter municipal.

Personalidad de la común. —"La común —dice el artículo 1o. de la ley del 19 de marzo de 1923— constituye una persona moral y forma, además, una unidad administrativa con su administración y autoridades propias y los límites señalados por la ley".

Sujeto de derechos. —Como tal persona moral es un sujeto activo y pasivo de derechos.

Su representante.—El Síndico de la común es el representante de ésta en los actos de venta, cambio o permuta, partición, aceptación de donaciones o legados, adquisiciones y transacciones. La representa igualmente en justicia como demandante o como demandada. (Art. 36).

Limitaciones de su capacidad.—La común no puede enajenar sus bienes inmuebles, ni constituirlos en garantía, ni comprometer sus rentas, sino con autorización de la Cámara de Diputados (Art. 22-2o. de la Constitución). No puede aceptar donaciones ni legados hechos en beneficio de los pobres de la común sino con autorización del Poder Ejecutivo (Código Civil, Art. 910),[11]. No puede transigir sino con la misma autorización. (Cod. Civil, Art. 2045).

DEL GOBIERNO COMUNAL.—**Disposiciones legales y constitucionales.**—El gobierno de las comunes está a cargo de los ayuntamientos, cuyos miembros, en número determinado por la ley, proporcionalmente al de habitantes, son elegidos por voto directo. (Constitución, Art. 76).

Los ayuntamientos son independientes en el ejercicio de sus atribuciones, salvas las restricciones que establezcan las leyes en materia económica (Id. Art. 77).

Cada ayuntamiento se compone de un número de regidores y un síndico.

Personas elegibles.—Para ser regidor o síndico se requiere: a) estar en el pleno goce de los derechos civiles; b) ser mayor de veinte y un años; c) estar domiciliado en la común con una residencia no menor de un año; d) saber leer y escribir y gozar de buena reputación (Ley de organización comunal, Art. 13).

Excepcionalmente los extranjeros varones son elegibles para el cargo de regidor cuando tengan una residencia de más de cinco años en la común que los elija. La ley puede establecer otras condiciones. (Constitución, Art. 78).

Personas no elegibles.—No pueden ser ni regidor ni síndico: a) Los dominicanos privados del derecho electoral; b) los individuos provistos de un consultor judicial; c) los acogidos en un establecimiento de beneficencia;

(11) *¿Quid* cuando se trata de donaciones o legados hechos para el servicio general de la común? Rige el derecho común, a falta de otras disposiciones legales particulares.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO
República Dominicana

d) los empleados asalariados, los deudores, los administradores de fondos y empresarios de servicios y contratistas de obras de la común; e) los militares en actividad de servicio; f) los que estén sufriendo condena.

Incompatibilidades.—Los cargos de regidor y síndico son incompatibles con los de Presidente de la República, Secretario de Estado, Senador, Diputado y Gobernador, Juez, miembro de la Cámara de Cuentas, inspector de Instrucción Pública, comisario y agente de policía y secretario de una gobernación.

No puede haber en un ayuntamiento miembros unidos por parentesco o afinidad en línea recta, en cualquier grado, y en línea colateral hasta el cuarto inclusive. En caso de elección simultánea conserva el cargo el de mayor edad. (Ley de organización comunal, Art. 18 y sgts.).

Cómo se eligen los ayuntamientos.—La elección de los ayuntamientos tiene lugar por escrutinio de listas para toda la común.

Para cada regidor y el síndico se elige un suplente.

A falta de suplentes las vacantes son llenadas por el Presidente de la República. (Id. id. id. Arts. 9 y sgts.).

Su duración.—Los regidores y síndicos de los ayuntamientos duran cuatro años en el ejercicio de su cargo. Cuando ocurrieren vacantes los sustitutos durarán en sus funciones hasta completar el período para el cual fueron elegidos sus antecesores. (Constitución, Art. 78).

Naturaleza de los cargos de regidor y síndico.—El cargo de regidor es honorífico y gratuito.

El síndico disfruta del sueldo que le sea asignado por el ayuntamiento en el presupuesto comunal. No se puede alterar este sueldo durante la vigencia del presupuesto. (Ley de organización comunal, Art. 22).

SENADO
de la

Poder jurisdiccional de los ayuntamientos. —La Constitución, al tratar de la organización de las comunes, pone el gobierno de éstas a cargo de los Ayuntamientos. Autoriza, además, a estas corporaciones a crear arbitrios en el radio de su jurisdicción territorial respectiva, con el consentimiento del Poder Ejecutivo.

Sus atribuciones se pueden, en consecuencia, resumir así: a) gobierno general de la común; b) poder de establecer tributos.

Gobierno general de la común. —Corresponde a los ayuntamientos —dice el artículo 32-20o. de la ley de organización comunal— "resolver cuanto convenga en cada caso sobre todos los negocios y necesidades de la común, así como a su mayor prosperidad y cultura. Para esos fines, y dentro de lo que en esta ley se establece, está investido de los poderes necesarios para regular por sus deliberaciones y acuerdos los asuntos del municipio".

Esta ley, así como todas las anteriores que tratan de la misma materia, ha querido hacer una enumeración o especificación de las atribuciones de los ayuntamientos, incurriendo de ese modo en una previsión innecesaria, cuando no ociosa.

Siendo el ayuntamiento por la Constitución y por su propia naturaleza institucional el gobierno de la común, todas las cuestiones que se refieren a los intereses propios de ésta deben ser resueltas por su autoridad, sin necesidad, pues, de que la ley las detalle.

Sólo hay, por otra parte, un límite para el gobierno comunal: el de no poder ejercer su autoridad o tener que compartirla con el gobierno nacional cuando el interés de la común y el de la nación se hallan confundidos.

Cuando la ley de organización comunal confiere a los ayuntamientos el poder de intervenir en la difusión de la instrucción primaria, o en la policía de sanidad, o en el

ejercicio de la beneficencia, etc. "salvo lo que otras leyes dispongan este respecto" está por tanto resolviendo *a priori* cuestiones que deben ser articuladas en leyes especiales. El derecho común es la plenitud de poder del municipio; la excepción las limitaciones impuestas por las necesidades de carácter nacional.

Poder de establecer tributos. —Los ayuntamientos están autorizados por la Constitución a establecer toda clase de arbitrios. Hasta el año de 1924 no se podían imponer sino sobre usos y consumos verificados en el radio de la respectiva común. Después, esa limitación ha sido suprimida. No se podría crear, sin embargo, un arbitrio que recayese sobre personas o bienes de otra localidad.

Ningún arbitrio tendrá existencia legal si no es aprobado por el Poder Ejecutivo. El Art. 44 de la ley de organización comunal faculta a los ayuntamientos para establecer arbitrios sobre matanza, mercados, licencia para construcción de edificios, tránsito de vehículos, consumo de alcoholes, puente y barcas y otros; pero la Constitución hace obligatoria la aprobación del Poder Ejecutivo, y una aprobación *a priori* se halla en oposición con los términos literales de la Constitución.

§ Supresión de arbitrios. —Pero si los ayuntamientos necesitan de la aprobación del Poder Ejecutivo para el establecimiento de arbitrios, pueden por su sola autoridad suprimirlos o disminuirlos. La Constitución se refiere únicamente a la necesidad de aprobarlos. Una vez suprimido un arbitrio no se podría por la misma razón restablecerlo sino con la aprobación del Poder Ejecutivo.

De su lado no puede el Poder Ejecutivo ni el Congreso tampoco, sin atentar contra la independencia del gobierno comunal, suprimir un arbitrio establecido en una o más comunes. Se necesitaría en todo caso que el Congreso dictara una disposición de carácter general, mediante la cual quedaran anulados virtualmente, por convenir a una necesidad

nacional, los arbitrios de tal o cual índole establecidos por ayuntamientos.

DEL DOMINIO COMUNAL.—Del mismo modo que existe un patrimonio colectivo administrado por los agentes del Estado, y que se llama dominio privado del Estado, hay un patrimonio colectivo afectado a los servicios comunales y que se llama dominio comunal.

¿Hay un dominio público de la común? –Los que creen en un dominio público del Estado consideran que existe también un dominio público del municipio.

Hemos visto que lo que se llama *dominio público* es una masa de bienes destinados al uso del público o al de un servicio público esencial, que se gobierna por un régimen jurídico fundado en la idea del servicio público y que por su naturaleza excluyen toda posibilidad de vinculación a un derecho propietario regulado por el régimen jurídico de la propiedad privada.

Las mismas razones que se oponen a la idea de un Estado propietario de los bienes del Dominio Público son las que sirven para negarle semejante condición al municipio.

Cuando se habla de *dominio público comunal,* lo más que puede significar ésto es que se trata de ciertos bienes puestos bajo el cuidado de los agentes de la administración comunal o municipal.

A esta clase pertenecen las plazas públicas, las calles, los caminos vecinales y los cementerios.

De los bienes comunales. —El primero de los bienes comunales es el "Ejido". Pertenecen también a este número los bienes destinados permanentemente a un servicio municipal y aquellos de los cuales deriva recursos la administración municipal para las atenciones del servicio público.

El Art. 542 del Código Civil define incorrectamente los bienes comunales, pues supone que los habitantes de la común tienen un derecho a la propiedad de dichos bienes.

Condición de éstos.—Los bienes comunales, como sometidos al régimen jurídico de la propiedad privada, son enajenables y prescriptibles. Son expropiables cuando lo reclama un interés mayor que el del servicio público comunal.

Pueden ser dados en garantía, con el consentimiento de la Cámara de Diputados.

De los Ejidos.—La Ley de ayuntamientos del 23 de junio de 1847, la primera bajo el gobierno propio que trató de los Ejidos, los describió como aquellos que "están comprendidos bajo los límites que les hayan sido asignados a cada población desde su establecimiento y erección, por actos públicos o concesiones particulares, ya sea en terrenos de labranzas, fuera de ellos o solares, plazas públicas, calles, etc. dentro de las mismas".

Esa descripción fué mantenida con más o menos los mismos términos hasta el año de 1913, en que la Ley de organización comunal del 11 de enero dijo (Art. 67-1o.): "son bienes comunales: 1. Los terrenos denominados del Ejido, comprendidos en los límites que hayan sido asignados a cada población desde su establecimiento o erección para su formación urbana por actos públicos o concesiones particulares".

Ejido viene de *exitus*, en latín "salida". En lengua castellana significa "campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, siendo común para todos los vecinos".

En las Partidas de Don Alfonso el Sabio (siglo XIII) se decía que ni "en las placas, ni en los *exidos*, ni en los caminos que son comunales de las cibdades, o de las villas,

e de los otros lugares, non deven nin ome fazer casa, nin otro edificio, nin otra lavor".

Por donde se ve que cuando nuestros legisladores consideraron como ejidos los bienes comprendidos en los límites asignados a cada población para su formación urbana se apartaron de lo que así se llamó propiamente en la era colonial y al mismo tiempo de lo que esa palabra expresa en nuestro idioma. Siendo ejido el terreno situado "a la salida del lugar", no puede ser, pues, el que se halla comprendido en los límites asignados a una población "para su formación urbana".

En cada población dominicana se conocieron siempre por ejidos los terrenos situados a la salida de ellas y se tuvieron como de goce común. Los de la ciudad de Santo Domingo por la parte del oeste se llamaron originalmente "sabana del municipio" y conservaron aquel carácter hasta la Administración Heureaux, en que se despojó de ellos a la común para darlos en arrendamiento o donarlos a diferentes personas.

Cada municipio tenía su ejido por ordenanzas reales o por donaciones de particulares. Muy pocos son ahora, por desgracia, los que conservan los títulos originales en que constaban. Casi todos se han perdido por causa de los terremotos o de los incendios de las guerras de independencia.

Después del establecimiento del gobierno propio se han hecho concesiones de terrenos por particulares para constituir el ejido de algunas poblaciones. Se han considerado ejidos en esos casos los terrenos destinados a la formación de éstas. Tal ha ocurrido con Barahona, San Pedro de Macorís y La Romana.

Catastro.—Es deber de los ayuntamientos formar el catastro de los bienes comunales y asentarlo en un libro destinado al efecto.

Durante la colonia existía la obligación de llevar este libro. Se llamaba el *libro becerro*. Sólo se conserva actual-

mente el de la ciudad de Santo Domingo, (hoy Ciudad Trujillo), el cual data de la penúltima década del siglo XVIII.

Ocupación y arrendamiento de los bienes comunales.— De acuerdo con la Ley de organización comunal los ocupantes de terrenos rurales pertenecientes a la común, o las personas que se establecieron en ellos deben pagar un arrendamiento cuyo monto es fijado por el respectivo ayuntamiento.

Los arrendamientos de terrenos rurales se deben hacer de modo que favorezcan a los poseedores y les garanticen el goce y provecho de las mejoras que hayan hecho y puedan hacer. Los poseedores no serán perturbados mientras ocupen el lugar y cumplan con las condiciones del arrendamiento.

Los ayuntamientos arrendarán los solares yermos a condición de que sean fabricados en el término de un año. De no hacerse así se perderá el derecho. Los poseedores que edificaren no pueden ser perturbados si pagan las imposiciones convenidas.

Se exceptúa de todo pago a los pobres de solemnidad, a las viudas y huérfanos menores de los que hayan muerto por la Patria y a los que se hayan invalidado en el servicio de ésta.

Esas reglas, que se hallan establecidas en los Arts. 69 y sgts. de la ley de organización comunal, datan desde la ley del 23 de junio de 1847.

Verdadera naturaleza de estas operaciones.—Aunque la ley llama arrendamientos a estas operaciones, ellas son en realidad concesiones de derechos de superficie, o sea, un derecho perpetuo de tener plantaciones, obras o construcciones sobre terrenos pertenecientes a la común, mediante el pago de una anualidad convenida. Sus términos no ofrecen ninguna duda a ese respecto. "No serán perturbados en

su posesión", dice, o "no serán perturbados mientras ocupen el lugar y cumplan con las condiciones del arrendamiento [12].

Es, por tanto, un derecho real.

Por entenderlo así, una ley del 16 de diciembre de 1929, dice:

"Cuando el Tribunal Superior de Tierras, por su decisión final, haya ordenado a favor de una persona el registro de un derecho de arrendamiento otorgado por un ayuntamiento de acuerdo con los artículos 69 y sgts. de la ley de organización comunal, el pago de los gastos de mensura catastral debe ser hecho por el arrendatario".

Lo anteriormente expresado no se opone, sin embargo, a que la común pueda arrendar siguiendo las reglas de derecho común, en casos en que leyes o reglamentos particulares no se opusieren.

---

(12) El doctor Pedro Pablo Cabral Bermúdez, en la brillante tesis sustentada por él ante la Universidad de Santo Domingo (Editorial "El Diario", Santiago, 1940) sostiene con buena argumentación que no hay en ésto un derecho de superficie, sino un contrato enfitéutico. Cita en su apoyo una sentencia de nuestra Suprema Corte de Justicia del 20 de marzo de 1871. Recomiendo la lectura de esta tesis para formar concepto de la materia.

CAPITULO III

De la Organización Comunal

(Continuación del anterior)

Créditos y deudas de la común..—Lo que hemos dicho antes al tratar de los créditos y deudas del Estado es aplicable a los créditos y deudas de la común. Cuando por consecuencia del establecimiento de una situación jurídica la administración comunal adquiere un poder para reclamar de los particulares o de otra administración el cumplimiento de una obligación a favor del patrimonio comunal, se dice que existe un crédito a favor de la común. En la inversa se considera a ésta como deudora.

Garantías.—Lo mismo que respecto del Estado, según vimos, el Art. 2102-7o. del Código Civil establece un privilegio en favor de la común, por los créditos resultantes de abusos y prevaricaciones cometidos por los funcionaciones públicos, sobre las fianzas prestadas por éstos y sobre los intereses debidos de estos fondos. El Art. 2121 del mismo código instituye una hipoteca en favor del municipio sobre los bienes de los recaudadores y administradores responsables.

Cobro compulsivo de impuestos.—Al igual que para los impuestos a favor del Estado, la ley ha organizado pro-

cedimientos especiales para el cobro compulsivo de los impuestos municipales.

El Art. 47 de la Ley de organización comunal modificado por la ley del 6 de noviembre de 1931, considera privilegiados los créditos de las comunes y establece un procedimiento sumario para su cobro, que se compone solamente de una ordenanza ejecutoria del juez de la 1a. instancia, intimación de un alguacil, embargo de los bienes del deudor (muebles e inmuebles) y venta, sin que el embargado pueda oponer ningún vicio de forma que anule el procedimiento.

Compensación prohibida.—La Ley de organización comunal no admite la compensación entre el municipio y sus deudores. "Nadie podrá excusar —dice— el pago de una deuda contraída por un municipio, so pretexto de que tiene una reclamación pendiente contra él o de que es acreedor reconocido por el ayuntamiento, ni basándose en ninguna otra alegación".

Inembargabilidad de los bienes comunales.—Cuanto se ha dicho antes acerca de la inembargabilidad de los bienes del Estado, desde el punto de vista de los principios, es aplicable a los bienes comunales. Es la noción del servicio público la que se impone. Este no puede exponerse a las contingencias que se derivarían forzosamente de un embargo de bienes de la común.

Los acreedores del tesoro comunal, como los del Tesoro Público, para hacer valer sus créditos y asegurar su pago, no tienen otro medio, a falta de una garantía especial, que el de hacer que se inscriban en el presupuesto. Una negativa en este sentido o la oposición sistemática o maliciosa autorizarían a los acreedores de la común, provistos de títulos ejecutorios, a perseguir por abuso de autoridad a los autores de tales maniobras. (Art. 185, última parte, del Código Penal).

República Dominicana
BIBLIOTECA DEL CONGRESO

Aparte de que la inembargabilidad de los bienes comunales se funda en el principio supremo de la necesidad de mantener el funcionamiento de los servicios públicos, existen en la República Dominicana diferentes disposiciones de la ley que no permiten el embargo de aquéllos.

Un decreto del Presidente Vásquez, del 16 de marzo de 1927, los resume admirablemente, para terminar considerando ilegal cualquier procedimiento de embargo llevado a cabo sobre bienes de las comunes y ordenando que los funcionarios u oficiales públicos que los autoricen o lleven a cabo sean perseguidos.

Esas disposiciones son el precepto constitucional según el cual no se pueden enajenar bienes inmuebles de una común sin la autorización de la Cámara de Diputados. (Art. 22-2o.), y las reglas establecidas en la Ley de organización comunal, 33 y 39, las cuales prescriben que los fondos comunales deben ser invertidos del modo que se hubiese estatuído en el presupuesto (Art. 32-14o.), que los contratos que afecten bienes o rentas comunales no son ejecutorios sino después de aprobados por la Cámara de Diputados y que prohiben al tesorero municipal no pagar suma alguna si no está prevista en el presupuesto y ordenado su pago por el síndico.

Un procedimiento de embargo sería ilegal, pues, porque necesariamente colidiría con aquellas normas de la ley.

Hipoteca de bienes comunales.—La cuestión de la inembargabilidad suscita esta otra: pueden las comunes conferir sobre sus bienes hipotecas convencionales?

La Constitución las permite cuando dice que los Ayuntamientos, con la autorización de la Cámara de Diputados, pueden enajenar [1] los inmuebles de la común o constituirlos en garantía. (Arg. del Art. 22-2o.).

---

(1) Enajenar significa vender, donar, dar en pago, en aportación social, y en general toda mutación de propiedad. Significa, además, dar en prenda, en anticresis, en enfiteusis, en HIPOTECA, en usufructo y en general consentir cualquier derecho que limite una parte de la propiedad. En la legislación de Don Alfonso el Sabio (Ley 10, tit. XXXII, partida

La autorización de una hipoteca por la Cámara de Diputados a favor del acreedor de una común sería ilusoria si éste no pudiera ejecutarla, por medio de un procedimiento de embargo.

El caso sería muy diferente de aquel que venciera en juicio a una común y la sometiera para el pago a un procedimiento compulsivo.

Cuando una común consintiera una hipoteca habría que presumir que ese acto fué necesario para el mantenimiento del servicio público y que él figura en su contabilidad como una obligación de la común, que ésta no puede eludir.

En Francia, nuestra maestra de legislación ordinaria, en donde no existe ninguna disposición legal que autorice a las comunes a gravar con una hipoteca sus bienes inmuebles, no sólo se llega a admitir esta posibilidad, sino hasta la de inscribir una hipoteca judicial sobre los bienes comunales.

A este respecto dice Berthélemy en su Traité Elementaire de Droit Administratif, 11a. ed., pág. 626: "No hay un criterio fijo acerca de si las comunes pueden otorgar hipotecas convencionales sobre sus bienes. Sin duda, los bienes de las comunes son inembargables; pero no están fuera del comercio, y el Art. 2118 del Código Civil no los excluye del número de los bienes susceptibles de ser hipotecados. En la práctica, la hipoteca no es utilizada en esas condiciones. Pero la solución que la considera como aplicable a los bienes comunales implica una consecuencia importante que la Corte de Casación ha consagrado: es la posibilidad, para el acreedor de una común que ha obtenido contra ella una sentencia, de hacer inscribir sobre los bienes del dominio privado de esta común una hipoteca judi-

---

7a) se dice: "Aquel quien es defendido de non enajenar la cosa, non la puede vender, nin cambiar, nin puede poner servidumbre en ella, nin darla en censo a ninguna de aquellas personas a quien es defendido de la enajenar".

cial. Es indiscutible, por otra parte, que esta hipoteca judicial no le permitiría al acreedor proceder por la vía del embargo inmobiliar. Le conferiría tan sólo un derecho de preferencia sobre el precio en el caso de enajenación voluntaria hecha por la común. La solución negativa de toda posibilidad de hipoteca sobre los bienes de las comunes nos parece más conforme con el espíritu de la legislación".

"Los bienes del dominio privado de las comunes —dice por su parte Planiol, Traité Elementaire de Droit Civil, t. II, 7a. ed., pág. 872— no son inalienables; si la común no puede disponer de ellos sin la autorización de la Administración es debido a la tutela que el poder central ejerce sobre las autoridades locales; pero los bienes de las comunes no están por eso retirados del comercio y se ha reconocido que pueden ser hipotecados convencionalmente. Resulta de ahí que, si la común sucumbe en una litis, se puede inscribir una hipoteca sobre los bienes de su dominio privado".

La sentencia de la Corte de Casación francesa a que alude el profesor Berthélemy es del 18 de diciembre de 1893 (Pand. per., 94, I. 425). El consejero Marignan, relator, resumió entonces las cuestiones sometidas a la Corte así: "los bienes inmuebles de las comunes que componen su dominio privado pueden ser gravados con inscripciones hipotecarias judiciales o convencionales; 2o. estas inscripciones no constituyen actos de ejecución frente a las comunes de parte de sus acreedores, que las pongan en la obligación de pagar sus deudas con violación de las reglas de contabilidad que les son propias; 3o. el ejercicio de los derechos de preferencia y de persecución que estas inscripciones confieren a los acreedores no producen efecto sino frente a los detentadores u otros acreedores de la común, por lo cual no son incompatibles con las prerrogativas que la Administración superior tiene sobre las comunes en cuanto al pago de sus deudas" (2).

---

(2) Entre nosotros no se podría admitir que los acreedores de una común inscribieran válidamente una hipoteca judicial sobre los bienes de ésta sin conferirles un derecho exorbitante, no sólo por la necesidad de evitar-

De los presupuestos comunales.—La formación de los presupuestos comunales se halla reglamentada en la Ley de organización comunal y especialmente en la ley para presupuestos y tesorerías municipales del 27 de mayo de 1929.

De acuerdo con los Arts. 23 y siguientes de esta última, los tesoreros municipales deben informar a los respectivos ayuntamientos en el mes de octubre de cada año del estado del erario municipal, de los ingresos recaudados y de los egresos hasta ese mes, de los ingresos y egresos probables en el resto del año y de los ingresos probables en el siguiente año. Con esos informes el síndico de cada común, asistido, si él lo requiere, del tesorero, prepara el presupuesto en formularios especiales indicados por el Auditor y Contralor de la nación y lo somete a éste para que inquiera si los gastos propuestos están amparados por entradas reales efectivamente disponibles, y si son destinados a servicios que entren efectivamente en los deberes de los ayuntamientos.

De las entradas reales se debe separar un dos por ciento como fondo de eventualidad para necesidades imprevistas.

Se prohibe consignar en el presupuesto ingresos por concepto de alguna renta con una cifra que exceda del promedio recibido en los tres años anteriores por el mismo concepto.

Empréstitos municipales.—Las comunes pueden contraer empréstitos sujetándose a las disposiciones de la ley de empréstitos municipales del 16 de junio de 1933.

De acuerdo con ésta, para contraer un empréstito es necesario votar al mismo tiempo ingresos permanentes que aseguren el pago de los intereses y la amortización del ca-

---

le serios trastornos al mantenimiento de los servicios públicos, sino por las disposiciones constitucionales y legales citadas en el texto. A menos que se adoptara el criterio de Berthélemy, o sea, el de que una hipoteca semejante no le conferiría al acreedor sino un derecho de preferencia.

pital. Si se tratare de obras o servicios que no se pudieren atender con los ingresos ordinarios, se deberán establecer nuevos derechos o arbitrios. Si se tratare de la conversión de una deuda se podrán afectar los mismos impuestos que la garantizaban, u otros ingresos ordinarios, siempre que el ayuntamiento cuente con los recursos indispensables para sus gastos corrientes, después de deducidas las sumas así comprometidas, o que éstas no excedan de las consignadas con el mismo objeto en el último presupuesto aprobado. También se pueden afectar los ingresos ordinarios para el pago de intereses y amortización del capital de un empréstito destinado a alguna obra o servicio municipal, si el monto de los valores así comprometidos no excediere del promedio gastado en las mismas obras o servicios, en cada uno de los tres años anteriores.

Ningún empréstito municipal se puede hacer por más de veinte y cinco años.

Los ayuntamientos pueden emitir bonos con sus correspondientes cupones y venderlos a la par, por lo menos. Sobre estos bonos no se puede establecer ningún impuesto. Es obligatorio admitirlos en las oficinas nacionales o municipales, como si fuesen dinero, en calidad de fianzas de funcionarios, de personas excarceladas y de compañías de seguros.

Cuando el empréstito se destinare a una obra pública se deberá formular y aprobar previamente el proyecto, plano y presupuesto de ella.

Para que un empréstito municipal sea válidamente autorizado es indispensable que lo hayan aprobado las dos terceras partes, por lo menos, de la totalidad de los regidores y que la resolución que lo autoriza sea sometida al Presidente de la República y por éste a la Cámara de Diputados para que le dé o nó su aprobación.

DE LAS OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.—La ley de organización comunal pone a cargo de los ayunta-

mientos diferentes obras públicas, entre otras, la construcción de calles, la creación de hospitales, casas de huérfanos y de orates, la construcción de cementerios, mercados y mataderos, el establecimiento del alumbrado público y el de paseos y jardines públicos, teatros, campos de feria, de tiro o de carreras.

Aunque la ley no las menciona, hay también obras que indudablemente entran en el rol de la administración comunal, algunas de capital importancia, tales como el suministro de agua potable, el establecimiento de tranvías y otras vías de comunicación, el de teléfonos, campos de deporte, y en general, cuantas a juicio de la administración comunal pueden contribuir al desarrollo y embellecimiento de la común.

Los principios y reglas que hemos expuesto al referirnos a las obras públicas nacionales son aplicables a las municipales. A aquéllos, pues, nos remitimos en cuanto a su definición y a la manera como pueden ser llevadas a cabo.

DE LAS CONCESIONES MUNICIPALES.—Lo mismo que cuando se trata de obras de carácter nacional, la administración municipal puede investir a determinados individuos de un estatuto legal por cuyo medio se les permite hacer lo que, de una manera general, está vedado a los particulares. Es con ese objeto que otorga concesiones similares a las que proceden de la Administración nacional.

Su carácter.—Con respecto al carácter de las concesiones, nos remitimos a lo dicho en este libro en el capítulo relativo a las obras públicas.

Al igual de las concesiones nacionales, las concesiones municipales no son contratos, sino encargos conferidos por la autoridad a un particular para hacer funcionar un servicio mediante una remuneración, la cual consiste ordinariamente en el disfrute de los beneficios de la obra destinada a ese servicio durante un tiempo determinado.

Cómo se forman.—No existe una reglamentación especial que se refiera al otorgamiento de concesiones.

De acuerdo con las normas generales, la administración municipal puede otorgarlas en los servicios que le es tán atribuídos y que por su naturaleza no tienen que ser operados por ella misma. Asimismo, cualquiera afectación de bienes o rentas comunales hace obligatoria la intervención de la Cámara de Diputados (Art. 22 de la Constitución) sin cuya aprobación la concesión no sería válida. La misma aprobación sería necesaria cuando la concesión incluyera algún privilegio o franquicia.

Obligaciones de los concesionarios.—De igual modo que en las concesiones otorgadas por la Administración nacional, los concesionarios de servicios municipales están obligados a conformarse a todas las reglamentaciones de policía, igual que si se tratara de una empresa de servicio privado. Se hallan obligados a asegurar el servicio contra todo evento.

Derechos de los mismos.—El concesionario, si se trata de una obra que construye o que explota, tiene sobre ésta un derecho real. "Derecho real administrativo" lo llaman algunos autores. Algunas veces consiste en un derecho de propiedad bajo una condición resolutoria de naturaleza especial, como por ejemplo cuando se estipula que al expirar el término de la concesión o en cualquier tiempo de ella puede ser adquirida la obra por la Administración, mediante justiprecio. También tiene un derecho de goce exclusivo temporal, revocable mediante adquisición por la Administración antes del término de la concesión. Finalmente tiene un derecho de policía sobre la porción del Dominio Público ocupado por la obra y otro de sustituirse a la administración municipal en el cobro y percepción de tasas públicas.

Derechos de la Administración municipal.—Aparte de los que ella se reserva por modo expreso en la concesión, la Administración municipal tiene uno, esencial, por cuya vir-

tud puede intervenir en el funcionamiento del servicio que la concesión asegura todas las veces que así lo reclamen las necesidades del servicio público. Es un derecho frente al concesionario que se deriva de su deber de no permitir que falte un servicio necesario. Ninguna ley establece específicamente esa situación de la administración municipal frente a los concesionarios; pero ella debe forzosamente presumirse de la obligación imperiosa en que está la Administración de organizar los servicios públicos en las mejores condiciones posibles. Sería incongruente que la existencia de una concesión (otorgada para proveer mejor a las exigencias de la común) fuese causa de que aquéllos se paralizasen, sin que fuese dable a la Administración tomar cuantas medidas condujesen a su aseguramiento.

Sobre estos particulares nos remitimos a lo dicho en el capítulo de "Obras Públicas" de este libro. Cuanto allí se expresa acerca de la Administración nacional es aplicable a la de las comunes.

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS COMUNES.— Si con respecto a la responsabilidad civil del Estado se han suscitado objeciones, éstas no han existido nunca al tratarse de la responsabilidad de las comunes.

Se ha admitido por actos del servicio y por hechos de los agentes de la administración comunal.

"Resulta de aquí —dice Foignet en su Manual Elemental de Derecho administrativo, 12a. ed., pág. 187— una diferencia notable con el Estado, el cual, durante largo tiempo, fué declarado irresponsable por los actos de autoridad realizados por sus funcionarios. Se ha explicado esta diferencia de dos maneras distintas. Los unos han dicho que era una supervivencia de la concepción antigua que hacía de las comunes asociaciones de habitantes con carácter análogo a los sindicatos de propietarios o a las sociedades privadas: de donde se seguía que los actos llevados a cabo en

nombre de esas asociaciones comprometían su responsabilidad, como si se tratara de simples particulares. Los otros la han justificado en hecho diciendo que esa responsabilidad de las comunes era una salvaguardia necesaria contra los abusos de poder, amenudo tiránicos, a los cuales, sin ésto, estarían expuestos los particulares de parte de las municipalidades".

Los tribunales dominicanos no han vacilado nunca en considerar responsables a las comunes en el sentido anteriormente expresado, fundándose en las disposiciones del derecho común. (Código Civil, artículos 1382 y 1384).

AGN

CAPITULO IV

Del Distrito de Santo Domingo

Su origen y razón. —Ha sido una regla universalmente seguida, desde hace siglos, la de poner la capital de la nación bajo los cuidados del Gobierno central. Se explica que haya debido ser así por la consideración de que ella, como asiento de los agentes más conspículos de la Administración Pública y por ser el lugar asignado en el territorio nacional para residencia de las personas a quienes se ha confiado la representación de los Poderes extranjeros, no puede ser tenida, desde el punto de vista de su administración, como una mera circunscripción local, sujeta a sus propios recursos e iniciativas, sino como una porción del territorio con la cual todos los habitantes del país se hallan vinculados del modo que lo están con el Estado. La capital es la sala de la nación, han dicho algunos; es el reflejo del país, han dicho otros.

De esa regla estuvo apartada hasta hace pocos años la República Dominicana. Se creía que a la capital no se le debía asignar un sitio en la ley diferente del que corresponde a una municipalidad y que, por consiguiente, el Gobierno de la nación no tenía con ella un deber particular que cumplir. Cuando en contadas ocasiones se dedicaba una atención particular a la capital, se provocaban celos regionalis-

tas y entonces el partido gobernante se abstenía de insistir en algún propósito que lo hubiese movido a conformar su política a aquella regla, o trataba de darles satisfacción a los descontentos distrayendo su atención hacia obras locales que pareciesen compensar en su abono las inversiones hechas en el mejoramiento de la sede del Gobierno.

La Provincia Nacional.—De modo de dejar establecido legalmente el concepto de que la porción del territorio destinada a capital de la República debía ser puesta bajo el cuidado de la nación, el Presidente Trujillo Molina sometió al Congreso y éste aprobó en fechas 11 y 18 de octubre de 1932 una ley que el Presidente promulgó el 11 de noviembre de ese año, cuyo artículo primero dijo:

"La actual común de Santo Domingo, de la Provincia de Santo Domingo, a la cual por la presente ley se le agregan las secciones de Boca Chica y Andrés, actualmente pertenecientas a las comunes de Los Llanos y Guerra, respectivamente, queda erigida en provincia, con el nombre de PROVINCIA NACIONAL".

"Párrafo:—Una ley determinará la organización especial por la cual habrá de regirse la Provincia Nacional, por estar comprendida en ella la capital de la República, asiento permanente de los Poderes Públicos".

La denominación de "Provincia" podía, no obstante la calificación de "Nacional", inducir al error de que la ciudad y común de Santo Domingo iban a quedar organizadas de ahí en adelante sólo como una provincia más, sin la condición de especialidad que se quería atribuirle, y para que no existiese duda respecto del fin perseguido, al ser reformada la Constitución por la Asamblea Revisora que se reunió desde el día cinco hasta el nueve de junio de 1934, se agregó al artículo 4o. un párrafo, con el cual quedó redactado como sigue:

"Art. 4.—El territorio de la República se divide en provincias y éstas a su vez en comunes. § La ley fijará el

número y los límites de las provincias, así como los de las comunes en que se dividan, *y podrá crear también con otra denominación divisiones políticas del territorio*".

El Distrito Nacional.—Con ese apoyo en la Constitución y de modo de dejar expresado cabalmente el concepto en que se inspiraba la creación de la nueva circunscripción, el Presidente Trujillo Molina sometió al Congreso y éste aprobó una ley, promulgada por el Presidente el 7 de septiembre del año de 1934, cuyo segundo artículo dijo:

"La común de Santo Domingo, de la actual Provincia de Santo Domingo, con excepción de las secciones de Madrigal, Novillero, Villa Altagracia, Pino Herrado y Básima, queda erigida en DISTRITO NACIONAL, desde el día 1o. de enero de 1935".

En fecha 31 de diciembre de 1934 el Presidente Trujillo Molina promulgó una ley aprobada por ambas Cámaras el 28 de ese mismo mes, y la cual se denominó "Ley de Organización del Distrito Nacional".

El Distrito Nacional fué solemnemente inaugurado el día 1o. de enero de 1935.

Más adelante nos referimos a su organización legal.

Ciudad Trujillo.—En fechas 8 y 9 de enero de 1936 el Senado y la Cámara de Diputados, respectivamente, aprobaron una ley, que fué promulgada el 11 por el Vicepresidente Peynado, en esos días en ejercicio de la Presidencia, la cual dijo:

> "Considerando que la universalidad del pueblo dominicano ha manifestado públicamente sus legítimos deseos de que la ciudad de Santo Domingo, capital de la República, sea llamada Ciudad Trujillo, como reverente expresión de gratitud al insigne Benefactor de la Patria, Generalísimo Doctor Rafael Leonidas Truji-

llo Molina; Considerando que esta manifestación unánime del pueblo dominicano constituye un plebiscito en el cual se ha expresado su voluntad de llamar Ciudad Trujillo, a la ciudad de Santo Domingo; Considerando que el Generalísimo Doctor Rafael Leonidas Trujillo Molina, Benefactor de la Patria, es acreedor a la distinción que reclama con fervor patriótico el pueblo dominicano, por su grandiosa obra de reconstrucción nacional; Considerando que la ciudad de Santo Domingo, asolada por el ciclón del 3 de Septiembre de 1930, fué reconstruída por el Presidente de la República, Generalísimo Rafael Leonidas Trujillo Molina, levantándola modernizada y bella, de sus escombros; Considerando que la magnífica obra del Benefactor de la Patria, Generalísimo Trujillo, ha movido la conciencia nacional para tributarle la gloriosa recompensa de dar su nombre a la ciudad de Santo Domingo; Considerando que es deber del Congreso Nacional acoger las manifestaciones del pueblo en ejercicio de su soberanía, como su digno representante; declarada la urgencia ha dado la siguiente ley:

Artículo 1.—A partir de la publicación de la presente ley, la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana, se llamará Ciudad Trujillo.

Artículo 2.—En fecha que será señalada por medio de una Resolución del Congreso Nacional, tendrá lugar en la Ciudad Trujillo el homenaje que le hará la Nación al Generalísimo Doctor Rafael Leonidas Trujillo Molina, Benefactor de la Patria, por tan dignificadora denominación.

Artículo 3.—El Poder Ejecutivo dictará las disposiciones necesarias acerca del valor y uso de los sellos postales y fiscales, de documentos y de cualquier título o pieza con el nombre de Santo Domingo, actualmente en circulación o en depósito en las Oficinas del Estado".

El Distrito de Santo Domingo.—Al ser cambiado el nombre de la ciudad de Santo Domingo por el de Ciudad

Trujillo el Congreso Nacional dictó una ley, aprobada por el Senado el 12 de enero de 1936 y por la Cámara de Diputados el 13, cuyo artículo único dijo:

"El Distrito Nacional se denominará en lo sucesivo Distrito de Santo Domingo".

Esta ley fué promulgada por el Vicepresidente Peynado, en ejercicio de la Presidencia, el día 15 del mismo mes.

ORGANIZACION DEL DISTRITO DE SANTO DOMINGO.—De acuerdo con el artículo 1o. de la ley del 14 de setiembre de 1945, este distrito está constituído por todo el territorio que correspondía a la común de Santo Domingo, con excepción de las secciones de Madrigal, Novillero, Villa Altagracia, Pino Herrado y Básima, la antigua común de Villa Mella y parte de las comunes de Guerra y La Victoria.

En conformidad con los artículos 4 y 5, el distrito constituye una entidad política y administrativa, con personalidad jurídica. Su administración estará a cargo de un Consejo Administrativo, compuesto de un Presidente, un Vicepresidente y diez miembros más, todos nombrados por el Presidente de la República.

Del Consejo Administrativo. —Para ser miembro del Consejo se requieren las mismas condiciones que para ser miembro de un ayuntamiento. Las excepciones para la no elegibilidad y para las incompatibilidades son igualmente las que establece para ese cargo la Ley de Organización Comunal.

El cargo de consejero es honorífico y gratuito.

Sus atribuciones. —Según el artículo 20 de la ley, son atribuciones fundamentales del Consejo velar por el más amplio desarrollo y progreso del Distrito y especialmente de la ciudad capital, para lo cual deberá adoptar todas las medidas y promover todas las iniciativas que sean de su

competencia y estén a su alcance y promover por todos los medios a su alcance el ornato de la ciudad y sus alrededores, así como el de los demás centros de población, caminos y lugares de interés en el Distrito.

Sus atribuciones ordinarias son más o menos las mismas que la ley de Organización Comunal atribuye a los ayuntamientos para el gobierno y administración de sus respectivas comunes.

Administración de bienes.—De acuerdo con la Ley de Organización del Distrito, corresponde al Consejo administrar los bienes propios del Distrito y velar por su buena conservación y fructificación; arrendarlos o concederlos en uso, enajenarlos, hipotecarlos o constituirlos en prenda o garantía, obteniendo para ello la autorización de la Cámara de Diputados cuando se trate de inmuebles; administrar los fondos del Distrito; votar el presupuesto anual de ingresos y egresos; así como las erogaciones extraordinarias; y velar en todo tiempo por la fiel y honesta inversión y contabilidad de los fondos, todo con sujeción a las normas que establezcan esta y otras leyes.

Poder de establecer tributos.—El Consejo tiene autoridad para establecer arbitrios, así como derechos por la prestación de servicios. En ambos casos necesita la aprobación del Poder Ejecutivo.

Del Presidente del Consejo.—De acuerdo con la ley, el Presidente del Consejo disfruta de remuneración, la cual debe ser fijada en el presupuesto anual del Distrito.

Reúnense en él las atribuciones que las leyes confieren al gobernador de una provincia, al presidente de un ayuntamiento y al síndico de una común.

Sus principales atribuciones.—Son sus principales atribuciones:

Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado, en el territorio del Distrito; y prestar su cooperación a las autoridades nacionales del Distrito en el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales;

Proponer al Consejo el nombramiento o la remoción de alcaldes pedáneos; y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones en caso de falta o de inconducta notoria, dando cuenta de ello al Consejo en la sesión siguiente para que éste resuelva lo que juzgue pertinente;

Cooperar en el mantenimiento del orden público, y dar cuenta inmediata a la Secretaría de Estado de lo Interior y Policía, de cualquier perturbación que hubiere en el Distrito;

Desempeñar, como primera autoridad ejecutiva del Distrito, y dentro del territorio de éste, todas las demás atribuciones que las leyes ponen a cargo de los gobernadores de provincias;

Hacer todos los actos conservatorios de los derechos del Distrito que sean de urgencia, dando cuenta al Consejo en la sesión siguiente;

Dirigir la recaudación de las rentas;

Supervigilar los establecimientos y obras del Distrito;

Preparar y proponer el presupuesto, y velar por su fiel cumplimiento;

Ordenar los egresos autorizados por el Consejo;

Celebrar *ad referendum* los contratos autorizados por el Consejo;

Representar al Distrito en justicia, ya sea como demandante o como demandado, de acuerdo con la resolución del Consejo; cuando el Distrito sea demandado, el emplazamiento deberá ser notificado únicamente al Presidente;

Velar por la buena marcha y organización de todas las oficinas y servicios dependientes del Consejo; comunicar a éste las deficiencias que observe y proponer cuanto juzgue conveniente para corregirlas o para mejorar las oficinas y servicios; suspender temporalmente a los empleados en caso de falta o inconducta notoria, dando cuenta al Consejo en la sesión siguiente para que resuelva lo que sea procedente;

Inspeccionar la Tesorería por lo menos una vez por quincena, debiendo rendir al Consejo un informe de su gestión;

Desempeñar todas las demás atribuciones que las leyes ponen a cargo de los presidentes y síndicos de los ayuntamientos.

El Presidente no puede ausentarse del Distrito sin permiso del Consejo.

En los casos de ausencia o impedimento del Presidente, ejercerá sus funciones el Vicepresidente del Consejo, y a falta de éste el miembro de mayor edad.

Del régimen económico del Distrito. —La organización legal del Distrito en cuanto a su régimen económico es la misma que tenía la extinguida común de Santo Domingo. Así, sus bienes son los que correspondieron a ésta y los que se le agregaron. Los créditos y deudas del Distrito se rigen por las mismas reglas que gobiernan los de las comunes. Los medios legales de que éstas disponen para el cobro compulsivo de sus créditos son también los mismos. Sus bienes son inembargables.

El Distrito puede contraer empréstitos sujetándose a la ley del 16 de junio de 1933 a que nos hemos referido al tratar de la Organización Comunal.

Cuanto hemos dicho acerca de las concesiones que pueden otorgar los ayuntamientos es aplicable al Consejo Administrativo.

Responsabilidad civil del Distrito.—Nos remitimos a lo dicho acerca de la responsabilidad civil de las comunes.

TITULO VI

DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

AGN

CAPITULO UNICO

De los Tribunales Administrativos

Fundamento de la existencia de estos tribunales.—En sus relaciones con el público, la Administración (en este caso el Poder Ejecutivo o sus agentes) puede incurrir en errores que son una mala interpretación o una injusta aplicación de la ley y que causan o pueden causar un perjuicio a alguna persona.

Sería contrario a todo principio de justicia que la persona así agraviada careciese de un medio legal para reparar el mal recibido, o para prevenirlo, si no ha llegado a producirse.

Esto se admite universalmente.

La elección del medio ha dado lugar, sin embargo, a controversias. En algunos Estados se ha sostenido el criterio de que no se debe reconocer a los tribunales de justicia el poder de restablecer el equilibrio así alterado, aduciéndose que, si tal autoridad les fuese atribuída, se quebrantaría el principio de la separación de Poderes. En otros, la autoridad de los tribunales de justicia para resolver las diferencias surgidas entre los agentes de la Administración y los particulares, en cualesquiera que fuesen los

casos de aplicación de la ley, no ha sido discutida, porque se ha considerado que tratándose de la legalidad de un acto y siendo específicamente la misión de los encargados del Poder Judicial la de interpretar la ley, no se debe ver en su intervención en aquellas diferencias una invasión de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sino antes bien el ejercicio de las funciones que les son privativas. En otros se ha seguido un sistema mixto, según el cual, los tribunales ordinarios son competentes para conocer de las reclamaciones fundadas en la ilegalidad de los actos de la Administración, salvo que se tratare de materias cuyo conocimiento se atribuye a tribunales especiales.

PRIMER SISTEMA.— **De la jurisdicción contencioso administrativa.**—La adopción del primer sistema dió nacimiento en Francia a lo que se llama la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, la cual ha sido copiada con más o menos variantes, en otros Estados.

"Francia —dice Royo Villanovo [1]— es el país clásico de esta jurisdicción especial".

Advirtamos de paso, para la comprensión del sistema, que es necesario no confundir entre "los actos" de agentes de la Administración, que puedan ser tildados de ilegales en sus relaciones con los particulares, y las diferencias que surjan entre aquélla y éstos con motivo de la discusión de "derechos" de que el Estado o los particulares se consideren titulares. En este segundo caso, la jurisdicción de los tribunales ordinarios no ha sido puesta en duda nunca. En las cuestiones patrimoniales, el Estado actúa en juicio del mismo modo que lo hace un particular. Esta regla se halla consagrada por el Art. 67-1o. del Código de Procedimiento Civil, que la República Dominicana adoptó hace muchos años.

Lo que el sistema francés supone es que un funcionario u organismo de la Administración dicta una disposición

(1) *Elementos de Derecho Administrativo,* 12a. ed., pág. 813.

que algún particular considera lesiva de sus intereses por una equivocada interpretación de la ley; y que, contra esa decisión, el agraviado interpone un recurso ante una autoridad superior. O lo que es igual: que, dentro de la misma Administración, el error cometido por un representante de ella es rectificado por otro de su engranaje.

Berthélemy lo explica diciendo: "Téngase mucho cuidado de considerar la jurisdicción administrativa como una jurisdicción de excepción. Sería cometer un serio error o un grave abuso de lenguaje. La justicia administrativa no es un desmembramiento de la jurisdicción judicial. Es el órgano jurisdiccional por medio del cual el Poder Ejecutivo impone a la administración activa el respeto del derecho. Los tribunales administrativos no le quitan su puesto a la autoridad judicial; ellos constituyen una de las formas por medio de las cuales se ejerce la autoridad administrativa. Para precisarlo mejor se puede decir que los tribunales administrativos son, a los actos y decisiones administrativos, lo que las cortes de apelación a las decisiones de los tribunales inferiores" (2).

Es por eso por lo que se conceptúa que el móvil de la institución de lo contencioso-administrativo es el mantenimiento de la sustantividad de la Administración en los casos en que se produzca, por los actos de ésta, un conflicto con los particulares, distinguiéndose así entre lo que se llama la Administración *activa* y lo contencioso-administrativo.

Por ejemplo, un prefecto (gobernador) dicta en Francia una disposición por la cual, en materia de explotación de establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres, prescribe el cierre de algún establecimiento; o el Ministro de Marina rechaza una solicitud de pensión; o el Ministro de Guerra niega una indemnización solicitada por propietarios que consideran que, debido a ciertas construcciones milita-

(2) *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 11a. ed., pág. 1071.

res, han quedado sujetos fundos de su propiedad a una servidumbre; en cada una de estas especies, los agraviados pueden incoar un recurso ante el tribunal contencioso-administrativo correspondiente, en estos casos el Consejo de Estado.

Cómo está organizada.—La jurisdicción contencioso-administrativa está organizada en Francia así:

1o. Un Consejo de Estado compuesto de funcionarios encargados principalmente de preparar el trabajo de discusión y que no toman parte en las deliberaciones sino en casos excepcionales y de funcionarios encargados de discutir, deliberar y decidir los casos propuestos. Estos últimos se denominan *consejeros de Estado.* Todos son nombrados por el Consejo de Ministros. A los consejeros de Estado pueden agregarse los ministros en actividad; pero éstos no tienen sino voz deliberativa, y éso en los asuntos que conciernen a su departamento.

2o. Los consejos de prefectura, los cuales se componen de tres consejeros, excepto el del Sena, que consta de nueve. Los preside en cada departamento el prefecto (gobernador departamental). Todos son nombrados por el Gobierno, por medio de decretos.

El Consejo de Estado estatuye soberanamente sobre los recursos en materia contencioso-administrativa y sobre las demandas de anulación por causa de exceso de poder formadas, en uno u otro caso, contra los actos de las autoridades administrativas. Los consejos de prefectura conocen en primer grado de las reclamaciones relativas a contribuciones directas, a las dificultades resultantes de la ejecución de contratas de obras públicas en su departamento, de los daños ocasionados por ésta; de las cuestiones contencioso-electorales, relativas a los consejos de distrito y a los ayuntamientos, de las oposiciones de los vecinos a las autorizaciones de establecimientos peligrosos y de otras materias.

El Consejo de Estado y los consejos de prefectura forman lo que se llama las jurisdicciones administrativas de carácter general; pero existen, además, las jurisdicciones especiales, que no son competentes sino para una categoría de asuntos, y respecto de las cuales el Consejo de Estado ejerce solamente las funciones de Tribunal de Casación. Estas jurisdicciones especiales son la Corte de Cuentas, los consejos de revisión, los consejos de educación y otras.

El Consejo de Estado y los consejos de prefectura, según el caso, conocen de las reclamaciones contra los actos de los ministros, prefectos, subprefectos, alcaldes, ayuntamientos y otras autoridades administrativas.

Dentro de toda esta organización hay recursos ordinarios y extraordinarios, iguales o similares al del procedimiento común.

Organización en otros Estados.—Otros Estados, según hemos dicho antes, tienen instituciones que se han inspirado en su organización y fines en el sistema adoptado por Francia.

En España, por ejemplo, donde hasta el año de 1904 existió un Consejo de Estado, funcionan una Sala de lo Contencioso-Administrativo, que es la tercera sala del Tribunal Supremo, y "Tribunales provinciales", cuyas atribuciones son semejantes a las de los organismos franceses a que nos hemos referido arriba.

La Constitución de la República (1931) dispuso en su Art. 101: "la ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de excesos o desviación de poder" (3).

---

(3) Es de advertirse que cuanto se expresa aquí respecto de jurisdicción contencioso-administrativa es anterior a la guerra mundial de 1939, la cual, lo mismo que la guerra civil española del 36, terminada en el 38, ha producido cambios muy grandes en la organización de los Estados europeos.

De todos modos, sin embargo, seguimos considerando de mucho valor para nuestro estudio cuanto exponemos arriba, por lo que sirve para ilustrar la materia desde el punto de vista de los principios.

SEGUNDO SISTEMA. **La jurisdicción única.** —Por este sistema se elimina toda jurisdicción contencioso-administrativa especial. El conocimiento de las contiendas administrativas se atribuye plenamente a los tribunales de justicia.

Posada menciona a Suecia, Dinamarca y Grecia como Estados que lo han adoptado [4]. En Bélgica, partiéndose del principio de que los conflictos suscitados entre la Administración y los particulares implican siempre una aplicación de la ley a casos concretos, esto es, una manifestación judicial, se ha llegado a la conclusión de que la función de resolver estos conflictos compete al Poder Judicial y se ha atribuído esa autoridad a las Cortes de Apelación y a la de Casación [5].

En Holanda la organización es similar a la de Bélgica [6].

TERCER SISTEMA. **Sistema mixto.** —Así puede considerarse al adoptado en la Gran Bretaña. La separación del Poder Administrativo y del Poder Judicial es desconocida en el Reino. Es un principio fundamental de legislación el de que todo inglés tiene el derecho de recurrir a la autoridad judicial contra los actos gubernativos que lo lesionen en su persona o en sus intereses.

Existe, sin embargo, el *Local Government Board,* el cual, como juez de apelación, estatuye sobre las contestaciones de carácter administrativo resueltas en primera instancia por las oficinas centrales. Entran en esa competencia las obras de salubridad, los alojamientos insalubres, los establecimientos industriales peligrosos, la asistencia pública, los hospitales, los caminos y calles, los lavaderos públicos y otras materias [7].

---

(4) *Tratado de Derecho Administrativo,* 1898, t. II, pág. 504.

(5) *Tratado de Derecho Administrativo,* 1898, t. II, pág. 504.

(6) Pandectes Francaises, Conseil de Etat, pág. 595.

(7) Pandectes Francaises, Conseil de Etat, pág. 591.

También es un sistema mixto el de los Estados Unidos. En general su organización para el conocimiento de las dificultades surgidas entre la Administración y los particulares es la inglesa. Compete a los tribunales ordinarios el conocimiento de todas las cuestiones que se susciten por una indebida aplicación de la ley. Existe, sin embargo, una Corte de Reclamaciones cuya misión es conocer de todas las reclamaciones que se presenten a la Administración y que se basen en una ley o en un contrato.

La ley orgánica de esta Corte dispone que ella puede funcionar también como cuerpo consultivo del Congreso o de los departamentos de la Administración para la resolución de otra clase de reclamaciones [8].

En los Estados de la Unión, por lo general, el particular que desea hacer valer una reclamación contra el gobierno local debe recurrir al Poder Legislativo a fin de obtener que se apruebe la consignación de un crédito especial. Algunas constituciones *estadiales* estatuyen que el Poder Legislativo dispondrá de qué manera se deben ejercitar las acciones contra la Administración. En el Estado de Nueva York existe una comisión que conoce de las reclamaciones contra el gobierno.

En Alemania, cuando la Administración obra como un Poder público, dice Goodnow [9], se halla exenta de toda intervención judicial, así de los tribunales ordinarios como de los administrativos, salvo allí en donde la ley consigna especialmente que debe someterse a esa intervención. En los casos particulares en que se halla sometida a una acción judicial, ora lo está a la de los tribunales ordinarios, ora a la de los tribunales administrativos especiales.

Hay cierto número de tribunales administrativos encargados de estatuir sobre la aplicación y la interpretación de las leyes administrativas en toda la extensión del Reich.

---

(8) Coodnow, *Derecho Administrativo comparado*, ed. española, t. II, pág. 156.

(9) Id. id. id. id. id., pág. 236.

LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA REPUBLICA DOMINICANA.—Hasta el año de 1947 no existía en la República Dominicana una jurisdicción contencioso-administrativa. Teníamos solamente tribunales especiales a quienes la ley confiaba el encargo de decidir las diferencias de esa índole, en casos muy determinados, y, además, tribunales provistos de facultades administrativas, de los cuales unos ejercían funciones judiciales, e independientemente de éstas intervenían en las operaciones de la Administración activa y organismos administrativos de naturaleza especial cuya misión era la de controlar ciertos servicios y actividades.

Fué en 2 de agosto de aquel año de 1947 cuando, mediante ley que promulgó el Presidente Trujillo, se instituyó entre nosotros la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que dejaran de seguir existiendo algunos de los tribunales y organismos mencionados en el párrafo anterior y a los cuales nos contraeremos más adelante.

Tenemos así, tres grupos o sea:

a) Tribunales contencioso-administrativos;

b) Tribunales con facultades administrativas;

c) Organismos especiales.

PRIMER GRUPO. **Tribunal Superior Administrativo.** Este tribunal se compone de un presidente y jueces, nombrados por el Poder Ejecutivo. El Ministerio Público se halla representado por el Procurador General Administrativo.

Sus atribuciones.—Compete a este tribunal:

1) Conocer y decidir, en primera y última instancia, las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos celebrados por el Estado, el Distrito de Santo Domingo, las Comunes, los Distritos Municipales y los establecimientos públicos con personas o empresas particula-

res, e igualmente las que versen sobre el uso y goce de las dependencias del Dominio Público;

2) Conocer de los recursos intentados contra las sentencias de cualquier tribunal contencioso-administrativo de primera instancia o que en esencia tenga este carácter y contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, cuando se trate de actos respecto de los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia Administración o de los órganos administrativos autónomos, o que emanen de la Administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas facultades suyas que estén regladas por leyes o decretos, o que vulneren un derecho de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente, por una ley, un reglamento, un decreto o un contrato administrativo, o que constituyen un ejercicio excesivo o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos, o cuando la Administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizare sin culpa del recurrente, por igual término, o, cuando tratándose de Consejos, Comisiones, Juntas u otras entidades colegiadas, sus miembros dejaren transcurrir el término de treinta días sin reunirse, salvo el caso de receso legal;

3) Conocer de los recursos interpuestos para la revocación de actos administrativos por los últimos superiores jerárquicos, de los departamentos administrativos o de los órganos administrativos autónomos, cuando la revocación ocurriese después de un año, o cuando no estuviere fundado en una disposición del propio acto revocado;

4) Conocer de las controversias sobre derechos de registro, transcripción e inscripción de hipotecas;

5) Conocer en primera y última instancia sobre las controversias relativas a distribución de aguas públicas.

Procedimiento y sentencia.—El Tribunal Superior Administrativo es apoderado para el conocimiento y decisión de todo caso por una instancia del recurrente dirigida al Presidente del Tribunal, o por el recurrente o el Procurador General Administrativo cuando se trate de un recurso relativo a contratos administrativos o concesiones o al uso y goce del Dominio Público, o de un recurso en revisión. Esta instancia debe ser comunicada al Procurador General Administrativo o al demandado, según fuere el caso, y dentro del plazo establecido por la ley el demandado debe notificar su defensa, que es a la vez comunicada al recurrente.

La sentencia podrá decidir el fondo del asunto o disponer las medidas de instrucción que hubieren pedido las partes, si el tribunal las considera de lugar para el esclarecimiento del asunto.

En el caso de alegato de incompetencia del Tribunal Superior Administrativo por la parte demandada, se sobreseerá en el conocimiento del asunto, y se someterá la cuestión de la incompetencia a la Suprema Corte de Justicia.

Recurso de revisión.—Las sentencias del Tribunal Superior Administrativo pueden ser objeto de recursos de revisión cuando la sentencia es consecuencia del dolo de una de las partes contra la otra; o cuando se ha juzgado sobre la base de documentos declarados falsos después de la sentencia; o cuando se ha juzgado sobre la base de documentos falsos antes de la sentencia, siempre que el recurrente probare que tuvo conocimiento de la falsedad después de pronunciada ésta; o cuando después de dictada la sentencia la parte vencida en juicio ha recobrado documentos decisivos que no pudo presentar por causa de fuerza mayor o por culpa de la otra parte; o cuando se ha estatuído *ultra petita;* o cuando ha habido omisión de estatuír; o cuando en el dispositivo de la sentencia hay decisiones contradictorias, o cuando no ha sido oído el Ministerio Público.

AGN
BIBLIOTECA DEL CONGRESO
República Dominicana

El Tribunal Superior Administrativo es el mismo que conoce de la revisión.

Ejecución de las sentencias.—Sólo el Tribunal Superior Administrativo es competente para resolver sobre las dificultades de ejecución de sus sentencias. A él le compete igualmente fijar las indemnizaciones que deban recibir las partes gananciosas por efecto del fallo principal o en los casos de incumplimiento de éste.

Los Consejos de Aduanas. —"Habrá —dice el Art. 225 de la Ley de Aduanas y Puertos (31 de diciembre de 1923)— tres Consejos de Aduanas nombrados por el Poder Ejecutivo; uno Superior en la Capital para decidir en última instancia de todos los asuntos de su competencia que le fueren sometidos, y dos inferiores: uno con su asiento en Puerto Plata y con jurisdicción sobre las aduanas marítimas de Monte Cristi, Puerto Plata, Samaná y Sánchez y la terrestre de Dajabón, y el otro en la Capital, con jurisdicción sobre las aduanas marítimas de San Pedro de Macorís, Santo Domingo, Azua, Barahona, La Romana y las terrestres de Las Lajas y Comendador".

El Consejo Superior de Aduanas fué suprimido por una ley del 2 de diciembre de 1942.

Consejos de Aduanas. —Se componen del Colector de Rentas Internas del lugar en donde funcionan, como Presidente, y dos consejeros.

Atribuciones de los Consejos. —Sus atribuciones, según el Art. 229 de la ley mencionada, son: a) conocer y decidir sobre decisiones de las Aduanas de la República; b) conocer y fallar en todos los casos previstos en la ley.

Procedimiento. —De acuerdo con la ley, corresponde a los Interventores de Aduanas hacer la liquidación de los derechos que deben pagar las mercaderías sujetas a éstos por la Tarifa de Importación.

Cuando los importadores no se hallan conformes con la liquidación, deben formular sus reclamos ante el Interventor, dentro de los cinco días de hecha la liquidación. Si éste mantiene su decisión forma un expediente y somete la reclamación al Consejo de Aduanas respectivo.

El Consejo dicta su fallo. Si el interesado no está conforme, puede interponer recurso de apelación ante el Tribunal Superior Administrativo.

Cámara de Cuentas. —Este organismo es instituído por la Constitución y sus funciones se hallan ahora regidas por una ley del 2 de diciembre de 1942.

La organización de nuestra Cámara de Cuentas se inspira en la legislación francesa. En Francia existe un cuerpo denominado *Cour des Comptes* que se define como "una magistratura inamovible, guardiana de la fortuna pública, que, situada a la cabeza del sistema financiero de Francia, tiene por misión juzgar la gestión de todos los contables de dineros públicos y que está llamada, de ese modo, a supervigilar la ejecución de las leyes y los reglamentos relativos a los ingresos y gastos, tanto del Tesoro Público como de los departamentos, de las comunes y de los establecimientos comunales". (Dalloz, Repertorio, Cour des Comptes). Su establecimiento data desde 1318. Se llamó antes Cámara de Cuentas, que es el nombre que hemos adoptado los dominicanos.

En España este cuerpo se denomina Tribunal de Cuentas. Su organización es similar a la de la Corte de Cuentas francesa. Existe desde tiempos remotos, que se hacen extender hasta el reinado de Sancho IV.

En la República Dominicana este organismo existe desde el año de 1846, en que una ley del 7 de mayo lo creó, con el nombre de Consejo Administrativo.

La denominación de Cámara de Cuentas y su elevación a organismos constitucionales data desde la reforma de la Constitución de 1854.

SUS ATRIBUCIONES.—De una manera general la Constitución le confiere el encargo de examinar las cuentas generales y particulares del Estado.

La ley del 3 de mayo de 1929 denominada "Ley de contabilidad" y la del 2 de diciembre de 1942, llamada "Ley sobre la Cámara de Cuentas de la República", que son las que gobiernan el funcionamiento de este organismo, les confieren estas:

1.—Conocer, revisar y aprobar todas las cuentas generales y particulares del Estado, del Distrito de Santo Domingo, de las comunes, juntas de distritos, de los establecimientos públicos y de las instituciones que reciban subsidios de esos organismos;

2.—Fiscalizar la gestión del contralor y auditor general, de conformidad con las disposiciones de la ley de contabilidad, al efecto de lo cual puede realizar en cualquiera oficina las diligencias que fueren necesarias para el esclarecimiento de la verdad, mediante residencias, inspecciones, interrogatorios, inventarios, tanteos y otras similares;

3.—Denunciar al Secretario de Estado del Tesoro o al Presidente de la República los casos de desaparición de fondos públicos o no recaudación de éstos, robo, torpes manejos, malversación, filtración, ocultamiento, o fraude;

4.—Velar por el cumplimiento de las leyes relativas a fianzas de servidores públicos y de las que establezcan sistemas cooperativos de fianza o fidelidad en que se halle interesado el Estado;

5.—Velar igualmente por el cumplimiento de la prestación de fianzas u otras garantías estipuladas en contratos administrativos de interés nacional o local;

6.—Velar por que se mantengan al día el catastro de los bienes nacionales, el del distrito de Santo Domingo, los de las comunes y de las demás instituciones públicas.

Las funciones atribuídas a la Cámara de Cuentas como tribunal de apelación fueron suprimidas por la ley que

creó el Tribunal Superior Administrativo. Por virtud de una disposición transitoria ha seguido ejerciéndolas hasta la organización de dicho Tribunal Superior.

SEGUNDO GRUPO. **Tribunales con facultades administrativas.**—Ordinariamente estas expresiones (facultades administrativas) se emplean con el fin de designar la autoridad que tienen los tribunales de justicia para organizar y conducir los asuntos concernientes a su régimen interior. Aquí su significado es otro. Ellas sirven para designar las actividades con que ciertos tribunales cooperan con el Poder Ejecutivo en el ejercicio de algunas de las atribuciones conferidas a éste en orden al desarrollo de los intereses generales y al régimen económico del Estado.

§ **Tribunal de Tierras.**—Tal es el caso del Tribunal de Tierras. El ha sido instituído fundamentalmente, de acuerdo con los procedimientos del universalmente llamado Sistema Torrens, para llevar a cabo el saneamiento de la propiedad inmueble; esto es: para conocer de todas las reclamaciones relativas a un terreno y fallar finalmente y de manera terminante, *erga omnes*, acerca de los intereses encontrados que se pudieren hacer valer acerca del mismo, operación de naturaleza netamente judicial; pero al mismo tiempo se le ha provisto de diversas facultades destinadas a preparar y robustecer su encargo, las cuales habrían podido ser encomendadas al Poder Ejecutivo, sin que la misión del Tribunal hubiese sufrido desmedro. Estas son, así, sus "facultades administrativas".

Sus facultades administrativas.—Estas son de dos clases: unas anteriores y otras posteriores a la operación judicial.

Facultades anteriores a la operación judicial.—El saneamiento de una extensión de terreno, que es lo que la Ley de Registro de Tierras llama *saneamiento y adjudicación de títulos* en un terreno, empieza siempre con una mensura del mismo, y se hace de dos maneras: o por inicia-

tiva del Tribunal Superior de Tierras, con fondos del Tesoro Público (sistema de la ley) o por iniciativa particular, en virtud de contrato que los dueños de un terreno celebran con un agrimensor y someten al Tribunal.

En ambos casos, el Tribunal determina si el *interés público* requiere que se lleve a cabo el procedimiento.

La mensura se hace siempre de acuerdo con la Ley de Registro de Tierras y los reglamentos aprobados por el Presidente de la República y es supervigilada por el Tribunal o por el departamento del Tribunal que tiene a su cargo la dirección de las mensuras. Estas se denominan *mensuras catastrales.*

La resolución por la cual el Tribunal considera que el interés público requiere el saneamiento de una extensión de terreno y los demás actos del Tribunal que se relacionen con la conducción de una mensura no tienen carácter de sentencias. Pueden ser revocados o modificados por él mismo. Como hemos dicho antes, el Tribunal actúa en este caso como un cooperador de la Administración.

Terminada la mensura se procede al juicio de las reclamaciones que se hubieren formulado para obtener el reconocimiento de un derecho sobre el terreno de cuyo saneamiento se trata.

Por ser materia que corresponde a un procedimiento judicial, ajeno al objeto de este libro, no nos detenemos en su examen.

Pasemos, pues, de una vez a estas otras facultades administrativas del Tribunal de Tierras.

Facultades posteriores a la operación judicial. Organización del registro de la propiedad saneada.—La sentencia final del Tribunal de Tierras termina siempre ordenando el "registro" de los derechos que una o más personas hayan probado sobre un terreno.

Este registro se lleva a cabo anotando aquellos derechos en *Libros de registro* puestos a cargo de funcionarios administrativos que se denominan *Registradores de Títulos*. El número y la jurisdicción territorial de éstos son determinados por la ley. Son nombrados por el Presidente de la República.

Después que el Tribunal Superior de Tierras ha dictado su sentencia final, el Secretario del Tribunal expide un documento que se denomina *decreto de registro*, en el cual se hacen constar los nombres, apellidos, estado y capacidad de las personas a cuyo favor se ha reconocido la existencia de un derecho sobre una extensión de terreno, se describe ésta, según figura en la sentencia del Tribunal; y se dan a conocer los derechos accesorios del de propiedad; se indican los gravámenes que existen sobre la extensión de terreno; y, si las mejoras pertenecen a personas que no son los dueños de ésta, se dan a conocer los nombres y demás calidades de los dueños, de las mejoras.

Como un decreto de registro abarca generalmente parcelas que pertenecen a diferentes personas, el Secretario del Tribunal envía al Registrador de Títulos respectivo una copia certificada de la porción del decreto de registro que corresponde a cada parcela y éste la copia en el libro a su cargo que mencionamos arriba, utilizando una o más hojas en orden consecutivo. La hoja o las hojas que se destinan al registro de cada parcela es lo que se denomina *certificado de título*. Los que figuran en el Libro de Registro formando las hojas de éste se llaman *Certificados originales*. Cada certificado de título lleva un número, que será con el que se conocerá cada parcela, empezando por el número uno en cada provincia. Una copia exactamente igual al certificado de título se le entrega al dueño. Si se hubiere ordenado el registro de una retroventa, una hipoteca, un privilegio, o cualquier gravamen, se le entrega al titular del derecho otra copia exactamente igual también. Estas copias llevarán una inscripción que dirá *Certificado*

duplicado del dueño, o *Certificado duplicado del.....* expresándose aquí la calidad del titular del derecho.

Todas las cuestiones que se suscitan con motivo de las operaciones relativas al mecanismo del Registro son resueltas como materia administrativa por el Tribunal.

También son resueltas por él cualesquiera cuestiones que se promueven por causa de traspasos de terrenos registrados, nuevos gravámenes, cancelación de los existentes y por otras causas. Si no hay litigio, la materia es puramente administrativa.

Pago de la mensura.—Terminada la mensura, el Director General de Mensuras Catastrales informa del costo de aquella al Tribunal. Los gastos de la mensura, así como los del amojonamiento, los debe pagar el dueño del terreno.

Corresponde al Tribunal determinar la proporción que debe pagar cada dueño.

Sea en dinero, sea por medio de una dación en pago, corresponde al Tribunal resolver todas las cuestiones que se presentaren.

Hay a cargo del Tribunal de Tierras otras facultades administrativas de menor importancia, en las cuales no creemos necesario detenernos.

TERCER GRUPO. **Organismos especiales.**

LAS JUNTAS ELECTORALES. **Su naturaleza, composición y número.**—Las Juntas Electorales son los órganos de la Administración a los cuales encomienda la ley la misión de dirigir el proceso de elección de los funcionarios cuya designación compete a las asambleas de ciudadanos y la de juzgar y decidir las dificultades que surgieren entre los intereses políticos encontrados en el curso de las opera-

ciones electorales, salvo que se tratare de hechos cuyo juicio reserva la ley a los tribunales ordinarios.

El funcionamiento de estas juntas está regulado por el Art. 85 de la Constitución y por la Ley Electoral del 10 de abril de 1926, modificada por diversas leyes posteriores.

Sus disposiciones fundamentales para el funcionamiento de las Juntas Electorales son las que se incluyen y siguen en vigor en la ley del 10 de abril de 1926.

De acuerdo con el Art. 85 de la Constitución las funciones de las Juntas son de tres clases: de dirección, de reglamentación y de juicio. En este último aspecto pertenecen a los tribunales del orden administrativo. "La aplicación de la Ley Electoral correspondiente a las Juntas Electorales, sin perjuicio de la competencia de los tribunales ordinarios, en los casos en que éstos deban conocer", dice el Art. 4o. de la ley.

Las Juntas Electorales se dividen así:

1. Mesas Electorales, que son temporales y cesan en sus funciones tan pronto como termina la elección para que han sido designadas;

2. Juntas Comunales Electorales, de las cuales debe haber una en cada común;

3. Juntas Provinciales Electorales, de las cuales debe haber una en cada provincia;

4. Junta Central Electoral, que tiene su asiento en la capital y cuya jurisdicción se extiende a toda la República.

Los miembros de ésta son cinco, cada uno de los cuales debe tener un sustituto. Son nombrados por el Senado y duran en sus funciones cuatro años.

Los miembros de las Juntas Provinciales, los de las Comunales y los de las Mesas Electorales son tres, cada

uno con un sustituto. Todos son nombrados por la Junta Central Electoral. Duran en sus funciones dos años.

En cada mesa, así como en cada junta, hay un miembro, además de los indicados, que es designado por cada partido reconocido legalmente, que se denomina "miembro político", y el cual tiene voz en las deliberaciones; pero no voto.

Sus atribuciones como tribunales.—Cada una de esas Juntas tiene el poder de decidir los incidentes de carácter contencioso que se promuevan ante ellas. Sólo carecen de ese poder las mesas electorales, las cuales sólo pueden (y ésto únicamente en el caso en que se negare la identidad de un sufragante) mencionar el incidente en el acta de la votación y en la boleta de voto.

Las decisiones de las juntas son sentencias. Así las denomina la ley.

Los incidentes de carácter contencioso. —Esos incidentes pueden producirse antes de la votación de las asambleas electorales, durante la votación y después de ésta.

Antes de la votación. —Los incidentes anteriores a la votación pueden consistir en la impugnación de los nombramientos de presidente, vocales, o sustitutos de Juntas Provinciales o Comunales o Mesas Electorales hechas por la Junta Central. Pueden consistir igualmente en reclamaciones para la inscripción o la exclusión de un sufragante en los Registros Electorales. También contra las propuestas de uno o más candidatos para los puestos electivos comunales, provinciales o nacionales.

Durante la votación. —Los incidentes durante la votación pueden consistir en protestas con motivo del funcionamiento irregular de una mesa, o de la votación, o acerca de la identidad de un sufragante. Sólo, sin embargo, en este último caso será permitida la discusión del incidente y ésto en forma muy sumaria, que la ley organiza.

Después de la votación.—Realizada la votación se procede al escrutinio. Los incidentes pueden versar entonces sobre los fraudes, prevaricaciones o errores cometidos por una junta o cualquiera de sus miembros, por admisión de votos ilegales o rechazados en número bastante para variar los resultados de una elección; por haber sido elegida una persona que no era elegible en el momento de la votación; por violencias, amenazas o soborno con sufragantes que hubieran podido ejercer influencia en el resultado de la elección; y por otras irregularidades que la ley especifica.

Procedimiento. —Según los casos, la acción es llevada ante la Junta Comunal, o la Provincial, o la Central.

La Junta debe conocerla entre el tercero y el quinto día de haber sido incoada.

El partido interesado la somete por medio de escrito en que se expliquen los motivos, causas y fundamentos que la justifiquen, el cual escrito debe ir acompañado de los documentos que le sirvan de apoyo.

El fallo debe pronunciarse dentro de los cuatro días de haberse conocido la reclamación. Se publicará por medio de una tablilla en la puerta del local de la Junta y por notificación que el Secretario hará de oficio a los interesados.

La apelación se interpone siempre ante la Junta Central, proceda de una Junta Provincial o de una Junta Comunal.

Las decisiones de la Junta Central Electoral no son susceptibles de ningún recurso. (Art. 128 de la Ley Electoral).

AGN

TITULO VII

DEL DERECHO INTERNACIONAL ADMINISTRATIVO

AGN

CAPITULO UNICO

Derecho Internacional Administrativo

Motivos de su formación.—El acercamiento de las naciones, como consecuencia del empleo de los inventos o descubrimientos que han acortado las distancias entre ellas y estrechado sus intereses respectivos y recíprocos y puesto más en contacto sus agrupamientos sociales y producido entre éstos un sentimiento de solidaridad inspirado en el propósito de sumar esfuerzos para llegar al logro de sus aspiraciones comunes, ha conducido a los Estados a la adopción de medios e instrumentos por los cuales, coordinando su acción, puedan servir el fin de su actividad en sus relaciones con los otros.

El conjunto de estos medios e instrumentos, ensanchando la esfera de acción del Derecho Administrativo, sobre todo desde el punto de vista de que el fin de la actividad del Estado es la producción de la mayor suma posible de bienestar de la sociedad, ha revelado la existencia de una nueva rama del Derecho, que se ha denominado Derecho Internacional Administrativo.

Distinción necesaria.—Como observa el sabio Profesor Bustamante [1], hay que distinguir entre el Derecho Ad-

(1) Antonio S. de Bustamante, *Derecho Internacional Público*, T. II, pág. 15, Habana, Carasa y Cía., 1934.

ministrativo Internacional y el Derecho Internacional Administrativo, y, además, entre el Derecho Internacional Público Administrativo y el Derecho Internacional Privado Administrativo.

"Gascon y Marín —dice— ha señalado recientemente el contraste entre los términos Derecho Administrativo internacional y Derecho Internacional Administrativo. Para las relaciones en que el origen de la regla jurídica aplicable es de derecho internacional, le parece particularmente indicada la de Derecho Administrativo Internacional, porque se trata de normas que tienen la misma fuente de todo el Derecho interno, aunque su fin exceda al de la regla puramente nacional; mas para las que tienen su origen en una fuente distinta, o sea en la voluntad de varios Estados a fin de que rijan en la administración particular de cada uno de ellos o a fin de crear órganos nuevos diferentes en su naturaleza de los órganos interiores, la expresión de Derecho Internacional Administrativo le parece más adecuada". "....Es preciso —agrega— marcar también la diferencia entre lo que corresponde al Derecho Internacional Público o al Derecho Internacional Privado, comprendiendo en este último cuanto se refiera a los límites en el espacio de la competencia legislativa de los Estados cuando ha de aplicarse a relaciones jurídicas que puedan estar sometidas a diversas legislaciones, y excluyéndolo por tanto del público".

Campo del Derecho Administrativo Internacional Privado.—Acerca de este último diremos que todas las veces que sea necesario asegurar a las leyes nacionales su aplicación en las relaciones internacionales, se estará en presencia de un caso de Derecho Internacional Privado. De un modo especial, ésto resultará siempre de toda ley que pueda ser conceptuada como del campo del Derecho Administrativo Internacional, y que, como decimos arriba, tiene su fuente en la soberanía exclusiva de la nación, pero está llamada a servir de norma para actividades que se desarrollan fuera de los límites nacionales.

En las leyes relativas al servicio consular, a aduanas y puertos, a inmigración, a importación o entrada de artículos extranjeros y en otras semejantes se encuentran numerosas especies de Derecho Administrativo Internacional y a la vez de Derecho Administrativo Internacional Privado.

Campo del Derecho Internacional Público Administrativo.—Más vasto que el campo de éste lo es el del Derecho Internacional Público Administrativo.

El acercamiento de las naciones, a que hacemos alusión arriba, las ha impulsado hace tiempo y las impulsa más cada día a trazar de mutuo acuerdo normas precisas que encaucen por una misma senda sus aspiraciones comunes o semejantes; que prevengan todo conflicto por diferencia de apreciación de sus organismos judiciales o administrativos cuando intereses individuales o colectivos de un Estado se hallan en pugna con los de otro; que coordinen sus esfuerzos para la seguridad y eficiencia de servicios públicos cuyo radio de acción se extiende más allá del ámbito nacional; que tiendan a conseguir y a hacer efectiva la solidaridad de los hombres en el punto del interés que debe inspirarle a cada uno la salud y la vida de los demás; que se inspiren, en pocas palabras, en el propósito de hacer de la humanidad una sola familia en orden a reunir los esfuerzos de cada sociedad nacional para laborar todos juntos por el bienestar de la sociedad universal.

La República Dominicana y el Derecho Internacional Público Administrativo.—Con ese pensamiento como guía se han celebrado numerosos convenios internacionales en muchos de los cuales es parte la República Dominicana.

A algunos de esos convenios nos hemos referido en diferentes partes de este libro, al tratar del servicio de correos, de la propiedad industrial y de la propiedad intelectual.

Del modo sintético que lo permite este libro nos referiremos ahora a otros.

UNION PANAMERICANA.—En fecha 18 de febrero de 1928 fué votada en la Habana, República de Cuba, por plenipotenciarios de todos los Estados de América, la Convención de Unión Panamericana, cuyo objeto es continuar realizando su acción conjunta de cooperación y solidaridad por medio de las reuniones periódicas de las Conferencias Internacionales Americanas, así como por medio también de los órganos establecidos en virtud de acuerdos internacionales anteriores.

§ **Sus órganos** —Los órganos de la Unión Panamericana son:

a) la Conferencia Internacional Americana;

b) la Unión Panamericana bajo la dirección de un Consejo Directivo, con sede en la Ciudad de Washington;

c) los demás órganos establecidos en virtud de convenciones entre los Estados Americanos.

§§ **Sus funciones.**—Las funciones principales de la Unión Panamericana consisten en:

1o. compilar y distribuir informaciones y folletos referentes al desarrollo comercial, industrial, agrícola, social y educacional, así como en general el progreso de los países americanos;

2o. cooperar al desarrollo de las relaciones industriales, agrícolas, sociales y culturales, al estudio de los problemas del trabajo y a un conocimiento mutuo más íntimo entre las repúblicas americanas.

§§§ **Sus antecedentes.** —La Unión Panamericana fué creada por la Conferencia Internacional Americana de Washington, del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, con la denominación de "Unión Internacional de las Repú-

blicas Americanas". A esta Conferencia no concurrió la República Dominicana. En 22 de octubre de 1901 se reunió en México otra Conferencia, que duró hasta el 30 de enero de 1902, la cual resolvió reorganizar la mencionada Oficina. En esa Conferencia tomó parte la República. La tercera Conferencia, celebrada en Río de Janeiro, del 21 de julio al 26 de agosto de 1906, y la cuarta, celebrada en Buenos Aires, del 12 de julio al 30 de agosto de 1910, tomaron nuevas disposiciones para la reorganización de aquélla. En la quinta Conferencia, llevada a cabo en Santiago de Chile, del 25 de marzo al 3 de mayo de 1923, se aprobó una resolución sobre el funcionamiento de la Unión Panamericana. En la sexta Conferencia se organizó definitivamente la Unión.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.—En fecha 30 de abril de 1948 fué firmado en la ciudad de Bogotá un nuevo convenio por el cual se instituyó la Organización de los Estados Americanos, cuyos propósitos esenciales son: a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente; b) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros; c) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; d) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos, que se susciten entre ellos; y e) Promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural.

De esta organización interesa al estudio del Derecho Internacional Administrativo la parte del convenio que se refiere a Normas Económicas. A este respecto se establece que los Estados Miembros convienen en cooperar entre sí, en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes, con el más amplio espíritu de buena vecindad, a fin de consolidar su estructura económica, intensificar su agricultura y su minería, fomentar su industria e incrementar su comercio. Se conviene asimismo que si la economía de un Estado Americano se viere afectada por

situaciones graves que no pudieren ser satisfactoriamente resueltas por su exclusivo y único esfuerzo, dicho Estado podrá plantear sus problemas económicos al Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de buscar, mediante consulta, la solución más adecuada de tales problemas.

Este tratado internacional es llamado CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

CONVENIOS SOBRE CORREOS.—Al tratar en este libro del servicio de correos y telégrafos nos hemos referido a la institución de la Unión Postal Universal, cuyo objeto es establecer un solo territorio postal para el cambio mutuo de correspondencia.

En seguida mencionaremos otros que, en el ramo de comunicaciones, tienen muchísima importancia, tanto en lo que respecta al servicio de correos, como en lo tocante al de telégrafos en general.

Son éstos:

El Convenio Universal sobre Giros postales, con un reglamento anexo, firmado en Viena el 4 de julio de 1891 y al cual se adhirió la República Dominicana por resolución legislativa del 18 de junio de 1896, promulgada por el Presidente Heureaux el 23 del mismo mes;

La Convención Postal domínico-americana del 19 de mayo de 1917, aprobada y ratificada por el Gobierno Militar de Ocupación y validada por el Tratado de Evacuación que precedió a la retirada de las fuerzas de los Estados Unidos;

La Convención Universal de Paquetes Postales de Madrid del 30 de noviembre de 1920, a la cual se adhirió la República por acto del Gobierno Militar del 31 de diciembre de 1921; validada por el mismo Tratado de Evacuación;

La Convención Postal domínico-española del 17 de noviembre de 1921, aprobada y ratificada por el Gobierno Militar y validada por el Tratado de Evacuación;

El Convenio sobre tasas postales con Francia del 11 de octubre de 1924, aprobado por resolución legislativa del 19 de abril y 22 de junio de 1927, sancionado por el Presidente Vásquez en fecha 24 de junio de ese año;

La Convención Postal Panamericana de México del 9 de noviembre de 1926, aprobada por resolución legislativa del 23 de marzo y el 7 de abril de 1927, sancionada por el Presidente Vásquez en fecha 13 de abril del mismo año;

El Convenio Panamericano sobre Encomiendas postales de México del 9 de noviembre de 1926, aprobado y sancionado en iguales fechas que el anterior;

El Convenio Panamericano sobre Giros postales de México del mismo día, aprobado y sancionado junto con los anteriores;

El Convenio de la Unión Postal de las Américas y España, de Río de Janeiro, del 25 de setiembre de 1946, aprobado por resolución legislativa del 20 de enero y 3 de febrero de 1946 y promulgado por el Presidente Trujillo el 14 de ese mes.

La Oficina Internacional de la Unión Postal de las Américas y España funciona en Montevideo, bajo la alta inspección de la Administración general de Correos, Telégrafos y Teléfonos de la República del Uruguay y sirve como órgano de relación, información y consulta de los países de esta Unión. Está encargada: a) De reunir, coordinar, publicar y distribuir los datos de todas clases que interesen especialmente al servicio postal américo-español; b) De emitir, a petición expresa de las partes interesadas, su opinión sobre cuestiones litigiosas; c) De emitir por propia iniciativa o a petición de cualquiera de las Administraciones de los países signatarios, su opinión sobre los asuntos de orden postal que afecten o tengan relación con los intereses generales de la Unión Postal de las Américas y España; d) De dar a conocer las solicitudes de mo-

dificaciones de las actas del Congreso que puedan formularse y de notificar los cambios que fueren adoptados; e) De informar de los resultados que se obtengan de las disposiciones y medidas reglamentarias de importancia que las Administraciones adopten en su servicio interno y que le sean comunicadas por las mismas a título informativo; f) De la distribución de los mapas y giros postales que le remitan las respectivas Administraciones; g) De formular el resumen de la estadística postal américo-española de acuerdo con los datos que le comunique anualmente cada Administración; h) De publicar un informe relativo a las vías más rápidas para la trasmisión de la correspondencia de uno a otro de los países contratantes; i) De formar un cuadro en que figuren detalladamente todos los servicios marítimos dependientes de los países de la Unión Postal de las Américas y España que puedan ser utilizados gratuitamente para el transporte de su correspondencia; j) De publicar la tarifa de portes del servicio interior de cada uno de los países interesados, y el cuadro de equivalencias; k) De redactar y distribuir anualmente entre los países de la Unión Postal de las Américas y España, una Memoria de los trabajos que realice; y l) De llevar a cabo los estudios y trabajos que se le pidan, en interés de los países contratantes y con relación a la obra de vinculación social, económica y artística, para cuyo efecto la Oficina Internacional estará siempre a disposición de dichos países, a fin de facilitarles cuantos informes especiales requieran sobre asuntos relativos al servicio de correos américo-español. Los gastos de esa Oficina se pagan por los países contratantes en la proporción que el Reglamento establece.

Debemos mencionar especialmente el artículo 20, según el cual todo conflicto o desacuerdo que se suscite en las relaciones postales de los países contratantes será resuelto por juicio arbitral que se realizará en la forma dispuesta por el Convenio vigente de la Unión Postal Universal. La designación de árbitros deberá recaer en los países signatarios y, llegado el caso, con intervención de la Ofi-

BIBLIOTECA DEL CONGRESO Republica Dominicana

cina Internacional de la Unión Postal de las Américas y España.

Además de los instrumentos internacionales enumerados más arriba, existen dos que se describen a continuación:

La Convención Postal Universal de Londres, del 28 de junio de 1929, que es el complemento mejorado de las anteriores, la cual fué aprobada por resolución legislativa del 21 y 27 de junio de 1933, sancionada por el Presidente Trujillo el 28 del mismo mes; y

El Convenio sobre Encomiendas Postales de Londres, de igual fecha, aprobado por resolución legislativa del 28 y 30 de noviembre de 1933, sancionada este mismo día por el Presidente Trujillo. El objeto de este convenio es el cambio entre los países contratantes de cartas que contengan valores en papel, o de cajas con joyas u objetos preciosos. En él se regulan las tarifas, el peso, el acuse de recibo, la imposición y el cobro de los derechos de aduana, la entrega especial y otra serie de detalles.

Dicho convenio prohibe el envío de artículos que puedan ser peligrosos para los empleados o que ensucien o deterioren la correspondencia; las sustancias explosivas, inflamables o peligrosas; el opio, la cocaína, la morfina y otros narcóticos; los objetos obscenos o inmorales; los animales vivos; las monedas; los artículos sujetos a derechos de aduanas, excepto papeles de valor; el platino, el oro y la plata, manufacturados o no; las piedras, las joyas y análogos; los billetes de banco, billetes de moneda o valores de cualquiera clase al portador.

CONVENIOS SOBRE TELEGRAFOS EN GENERAL.—De los que han sido suscritos por la República Dominicana los más importantes son:

La Convención de París para la protección de los cables submarinos del 4 de mayo de 1884, aprobada por reso-

lución legislativa del 17 de junio de 1884 y sancionada por el Presidente Heureaux el día 25 del mismo mes. Esta convención se aplica no sólo a las aguas territoriales, sino a los mares no territoriales. Ella reglamenta lo relativo a la responsabilidad en que incurren aquellos que, por un hecho voluntario, o por negligencia culpable, entorpecieren o interrumpieren las comunicaciones cablegráficas;

La Convención Interamericana de comunicaciones eléctricas de México del 21 de julio de 1924, aprobada por resolución legislativa del 23 y el 25 de mayo de 1928, sancionada por el Presidente Vásquez en fecha 26 del mismo mes;

El Convenio domínico-cubano radiotelegráfico del 9 de octubre de 1926, aprobado por resolución legislativa del 7 de abril y el 22 de junio de 1927, sancionada por el Presidente Vásquez en fecha 24 del mismo junio;

La Convención radiotelegráfica internacional de Washington del 25 de noviembre de 1927 y sus Reglamentos, adicional y general, aprobados por resolución legislativa del 4 de setiembre y el 1o. de octubre de 1929, sancionada por el Vicepresidente Alfonseca en fecha 18 de noviembre del mismo año;

El Convenio Internacional de las Telecomunicaciones y sus Reglamentos y Protocolos, de Madrid, del 9 de diciembre de 1932, aprobado por resolución legislativa del 21 y 23 de junio de 1934, sancionada por el Presidente Trujillo en fecha 5 de julio del mismo año.

En Montevideo, el 24 de diciembre de 1933, la Séptima Conferencia Panamericana acordó lo siguiente: "Por cuanto, se han asignado por intermedio de la Unión Panamericana cinco radiofrecuencias de onda corta en otras tantas diferentes bandas para la radiotrasmisión de programas interamericanos, y, por cuanto, estos canales de transmisión serán usados para promover un mejor enten-

dimiento entre las Repúblicas del Continente Americano por medio de la difusión de la música de los diversos países y de conferencias sobre su cultura y vida intelectual, y por cuanto, la utilización de estas radiofrecuencias exige la instalación, por los diversos gobiernos, de equipo que permita la transmisión de los programas que serán formulados en cooperación con la Unión Panamericana, la cual anunciará los respectivos horarios; la Séptima Conferencia Internacional Americana, Resuelve: Recomendar que los Gobiernos, miembros de la Unión Panamericana, se aprovechen tan pronto como sea posible de la asignación de estas radiofrecuencias de onda corta que van a contribuir tan eficazmente al desarrollo de relaciones más estrechas entre las Repúblicas del Continente. Solicitar de la Unión Panamericana que tome las medidas pertinentes para llevar a cabo la utilización de estas radiofrecuencias de onda corta que van a contribuir tan eficazmente al desarrollo de relaciones más estrechas entre las Repúblicas del Continente. Solicitar de la Unión Panamericana que tome las medidas pertinentes para llevar a cabo la utilización de estas frecuencias, para formular el horario de la utilización de las radiofrecuencias, y para recomendar a los respectivos Gobiernos el programa que mejor se adapte a la realización de los fines para los cuales estas radiofrecuencias fueron asignadas".

PROTECCION INDUSTRIAL Y COMERCIAL.—Al tratar en este libro de la propiedad industrial nos hemos referido a los convenios internacionales que regulan esta materia.

PROTECCION ARTISTICA Y LITERARIA.—El más importante de los convenios internacionales que tenemos acerca de esta materia es el que votó la Cuarta Conferencia Internacional Americana, (Buenos Aires) el 11 de agosto de 1910, aprobado por resolución legislativa del 10 y el 13 de abril de 1912, sancionada por el Presidente Victoria el 18 del mismo mes.

De conformidad con este convenio, el reconocimiento del derecho de propiedad artística o literaria obtenido en un Estado, de acuerdo con su legislación interior, produce efecto en los otros, con tal de que la obra lleve la mención expresa de reserva del derecho. Este puede ser obtenido no sólo por los nacionales sino por los extranjeros domiciliados en uno de los países contratantes, sin que pueda exceder en éstos del término de protección establecido en el país en donde se efectuó el registro.

La expresión "obras literarias y artísticas" comprende los libros, escritos, folletos, obras, dramáticas o musicales, obras coreográficas, dibujos, pinturas, escrituras, grabados, litografías, obras fotográficas, cinematográficas, reproducciones por medio de instrumentos mecánicos destinados a la audición de sonidos; esferas astronómicas o geográficas, planos, croquis o trabajos plásticos relativos a geografía o topografía, arquitectura o cualquiera ciencia, así como artes aplicadas a cualquiera actividad humana; y en general toda producción que pueda publicarse por cualquier medio de impresión o reproducción.

El Convenio de Buenos Aires fué sustituído por el que aprobó la Sexta Conferencia Panamericana, que se reunió en la Habana en 1928, el cual no ha sido aprobado por el Congreso dominicano.

La Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo adoptó, en 1933, sobre propiedad intelectual, la resolución siguiente: 1o. Crear una comisión, compuesta de cinco miembros, cuatro de los cuales se designarán por los Gobiernos de los países en cuyas capitales se concertaron las convenciones panamericanas sobre la materia, y uno por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. 2o. La Comisión, así constituída, determinará el lugar de sus reuniones periódicas, se dará un reglamento y solicitará de los Gobiernos americanos todos los antecedentes acerca de su legislación positiva, doctrina predominante y jurisprudencia respectiva. Con esos y otros elementos de juicio proce-

derá a redactar un anteproyecto de Convención en el cual procure armonizar sus propias conclusiones con los principios consignados en las de Berna y Roma. 3o. La Comisión realizará sus trabajos en el año 1934 y enviará sus conclusiones a la Unión Panamericana para que ésta los transmita a los Gobiernos. 4o. La Comisión, además de la legislación especial ya dictada por los signatarios de dichas Convenciones, tomará en cuenta la declaración de conceptos generales que sigue: a) Los Estados americanos reconocen y protegen los derechos de propiedad literaria y artística de acuerdo con su legislación interna y los convenios internacionales de que son parte. b) El derecho de propiedad de una obra literaria o artística comprende para su autor o causahabiente la facultad exclusiva de disponer de ella, de publicarla, de enajenarla, de traducirla, o de autorizar su traducción y de reproducirla en cualquier forma, ya total, ya parcialmente. c) Los autores de obras literarias o artísticas tienen el derecho exclusivo de autorizar la reproducción, adaptación y presentación pública de sus obras por medio de la cinematografía. Sin perjuicio de los derechos del autor de la obra original, la reproducción por la cinematografía de una obra literaria o artística, será protegida como obra original. d) Los autores de obras literarias y musicales tienen el derecho exclusivo de autorizar la adaptación de dichas obras a instrumentos que sirvan para reproducirlas mecánicamente. e) Las traducciones lícitas son protegidas como obras originales; pero sus autores no podrán oponerse a la publicación de otras traducciones de la misma. f) Se considera autor de una obra protegida, salvo prueba en contrario, a aquél cuyo nombre o pseudónimo conocido esté indicado en ella. g) La duración de la protección será reglamentada por la ley del país donde se solicita la protección y podrá ser menor que la duración fijada por el país de origen de la obra. h) Se considerará como país de origen de una obra el de su primera publicación; y si ella se ha hecho simultáneamente en varios países, aquél cuya ley fije el término más corto de protección. i) Sin perjuicio de lo que dispongan, a este respecto, las leyes internas de cada Estado, pueden publicarse

en la prensa periódica, sin necesidad de autorización alguna, los discursos pronunciados o leídos en asambleas deliberantes, ante los Tribunales de Justicia, o en las reuniones públicas o culturales, así como fragmentos de publicaciones literarias y científicas, siempre que se haga constar el nombre del autor y el de sus editores. j) La reproducción de fragmentos de obras literarias o artísticas, en publicaciones destinadas a la enseñanza o para crestomatías, no confiere ningún derecho de propiedad y puede, por consiguiente, ser hecha libremente. k) El autor que haya hecho cesión plena de sus derechos, conservará sobre su obra, independientemente de los derechos patrimoniales de autor el derecho inalienable de oponerse a toda deformación, mutilación u otra modificación de la misma que fuera perjudicial a su honor o reputación. l) Cada gobierno conservará la libertad de permitir, vigilar o prohibir que circulen, se representen o expongan obras o producciones respecto de las cuales tuviere que ejercer ese derecho la autoridad competente.

En fecha 4 de noviembre de 1930 fué firmado entre la República Dominicana y España un convenio sobre propiedad artística y literaria, el cual fué aprobado por resolución legislativa del 10 y el 16 de diciembre, sancionado por el Presidente Trujillo el día 23 de diciembre. De acuerdo con este convenio, los autores de cualquiera de las dos naciones que aseguren con los requisitos legales su derecho de propiedad en uno de los dos países contratantes lo tendrán asegurado en el otro, sin nuevas formalidades. Se considera que son autores españoles los de nacionalidad española o deminicana que habiten en los dominios de España o en ellos escriban, ejecuten o den al teatro sus obras, y son autores dominicanos los de nacionalidad dominicana o española que habiten en la República, o en ella escriban, ejecuten o den al teatro sus obras. Para determinar si una obra es literaria, científica o artística regirá la ley del país contratante más favorable a los derechos de autores, traductores y editores. El convenio no abarcará las obras que hu-

bieren entrado en el dominio público cuando él debía ser puesto en vigor.

CONVENIOS SANITARIOS.—Uno de los mayores empeños de todos los Estados ha sido el de coordinar sus esfuerzos en todas las medidas que de ellos emanen en orden a la conservación de la vida y la salud del hombre. A este efecto se han celebrado acuerdos de carácter universal, unos, e interamericanos, otros, en varios de los cuales ha sido parte la República Dominicana. Ellos se refieren a las organizaciones de orden administrativo que tienen por finalidad la disminución de los males de la guerra o la de prevenir o combatir las enfermedades, singularmente las de naturaleza epidémica.

Los principales convenios de que es parte la República son:

La Convención para adaptar a la guerra marítima los principios de la Convención de Ginebra del 22 de agosto de 1864 sobre la suerte de los heridos en campaña. Esta convención fué firmada el 20 de julio de 1899 y la República Dominicana se adhirió a ella por resolución legislativa del 12 de abril de 1907, que fué sancionada por el Presidente Cáceres el día 15 de ese mes;

La Convención Internacional sobre prescripciones que deben observarse para combatir el cólera, la peste bubónica y la fiebre amarilla. Firmada en Washington por el representante de la República Dominicana, Lic. Emilio C. Joubert, no llegó a ser aprobada por el Congreso. Sustituída después en parte por el Código Sanitario Panamericano de 1924, sin embargo subsistente en veinticuatro artículos. Al ser ratificado el Código Sanitario (como se verá más adelante) quedaron implícitamente ratificados los artículos subsistentes de aquella Convención;

La Convención para el mejoramiento de la suerte de los heridos y los enfermos en los ejércitos en campaña, firmada en Ginebra el 6 de julio de 1906 por varias naciones,

y a la cual se adhirió la República por resolución legislativa de los días 19 y 26 de mayo de 1926, sancionada por el Presidente Vásquez, en fecha 1o. de junio del mismo año;

La Convención Internacional del Opio, de La Haya, del 26 de enero de 1912, aprobada y ratificada por el Gobierno Provisional de Vicini Burgos el 26 de abril de 1923;

El Código Sanitario Panamericano, votado por la Sexta Conferencia Panamericana de la Habana, en fecha 14 de noviembre de 1928, aprobado por resolución legislativa del 5 de setiembre y el 1o. de octubre de 1929, sancionada por el Vicepresidente Alfonseca, en funciones de Presidente de la República, el 28 de noviembre de 1929;

La Segunda Conferencia del Opio, del 19 de febrero de 1925, suscrita en Ginebra, a la cual se adhirió la República por resolución legislativa del 10 y el 18 de abril de 1928, sancionada por el Presidente Vásquez en fecha 4 de mayo del mismo año;

La Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes, firmada en Ginebra el 13 de junio de 1931, aprobada por resolución legislativa del 28 de marzo y 5 de abril de 1933, sancionada por el Presidente Trujillo el 7 del mismo mes de abril. Esta convención completa las dos anteriormente mencionadas.

Convenios sobre el trabajo. —Una de las mayores preocupaciones de los Gobiernos ha sido la de proteger las clases obreras contra los excesos del capitalismo. En este particular la labor de la Sociedad de las Naciones fué incesante y copiosa para que los Estados se pusieran de acuerdo sobre el tratamiento que se les debe dar a los obreros desde el punto de vista del tiempo de duración del trabajo diario, del empleo de los niños en las empresas industriales y sobre diversas cuestiones relacionadas con la conservación del vigor y la salud de los trabajadores.

Los principales acuerdos internacionales en que la República Dominicana es parte son éstos:

La Convención sobre limitación de las horas de trabajo en los establecimientos industriales, votada el 29 de noviembre de 1919 en la Primera Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en Washington por iniciativa de la Sociedad de Naciones, y a la cual se adhirió la República Dominicana por resolución legislativa del 3 de noviembre de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo el 16 del mismo mes;

La Convención para fijar la edad mínima de admisión de los niños en los trabajos marítimos, votada en Ginebra el 10 de junio de 1920 por la Segunda Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, de la Sociedad de Naciones, a la cual se adhirió la República Dominicana por resolución legislativa del 3 de noviembre de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo el 16 de noviembre de ese mismo año;

La Convención para fijar la edad mínima de admisión de los niños en los trabajos industriales, votada también en Washington el 29 de noviembre de 1919 por la Primera Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, a iniciativa de la Sociedad de Naciones, y a la cual se adhirió la República Dominicana por resolución legislativa del 3 de noviembre de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo el 16 del mismo mes;

La Convención para fijar la edad mínima de admisión de los niños en los trabajos agrícolas, votada en Ginebra el 19 de noviembre de 1921 por la Tercera Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, de la Sociedad de Naciones, a la cual se adhirió la República Dominicana por resolución legislativa del 3 de noviembre de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo el día 16 de ese mismo mes.

CONVENIOS SOBRE TRANSPORTES.—El inmenso adelanto en los medios de transporte, tanto por tierra y mar como por el aire, ha conducido forzosamente a los Estados a la necesidad de ponerse de acuerdo para la reglamentación del tránsito de sus vehículos, ya que no es ima-

ginable que éstos se mantengan dentro del límite de las fronteras de sus respectivos países.

En este punto, los principales convenios, relacionados con los servicios administrativos, en los cuales es parte la República Dominicana, son los siguientes:

1. El Convenio Ibero-Americano de Navegación Aérea firmado en Madrid el 1o. de noviembre de 1926, aprobado por resolución legislativa del 22 de junio y el 25 de agosto de 1927, sancionada por el Presidente Vásquez el 10 de octubre de ese año.

Este convenio reconoce que cada potencia tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico correspondiente a su territorio. Cada Estado tiene el derecho, en consecuencia, de prohibir el vuelo sobre determinadas zonas de su territorio a las aeronaves de los demás, de guerra o no.

Dicho convenio regula las cuestiones relativas a la nacionalidad de las aeronaves, certificados de navegabilidad y de aptitud, a la admisión de las naves en un territorio extranjero, a las reglas sobre salida, ruta y aterrizaje y otras. El Art. 30 reputa como aeronaves del Estado las aeronaves militares, las aeronaves exclusivamente afectas a un servicio del Estado, como el correo, las aduanas y la policía. Las demás se reputan aeronaves privadas.

Varios "Anejos" al convenio se refieren a las marcas que deben llevar las aeronaves, colocación de las marcas en el aparato, certificados de navegabilidad, libros de a bordo, reglamentos para luces y señales, condiciones para la obtención de títulos de pilotos o de navegación y condiciones médicas de aptitud para la navegación aérea.

La palabra "Aeronave", según el Anejo D, designa todos los globos, cautivos o libres, cometas, dirigibles y aviones.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL República Dominicana

2. El Acuerdo sobre tránsito de automóvil con Haití, del 21 de mayo de 1927, aprobado por resolución legislativa del 27 del mismo mes.

Por este convenio, los automóviles de uno u otro país pueden transitar más allá de la frontera del mismo modo que si lo hicieran en el propio territorio.

3. La Convención sobre Aviación Comercial de la Habana, votada por la Sexta Conferencia Internacional Americana en fecha 15 de febrero de 1928, aprobada por resolución legislativa del 30 de marzo y 6 de abril de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo, el 7 del mismo abril.

Esta convención se refiere exclusivamente a las aeronaves privadas. De acuerdo con ella cada Estado contratante se obliga a conceder en tiempo de paz libertad de paso inofensivo por su espacio aéreo a las aeronaves privadas de los otros, siempre que se observen las reglas que ella contiene. Cada Estado puede prohibir el vuelo sobre determinadas zonas a las aeronaves privadas de otros Estados, con tal de que no se establezcan distinciones.

Las reglas establecidas en esta convención son sustancialmente las mismas que contiene el Convenio Ibero-Americano de Navegación Aérea.

La República Dominicana la aceptó con la reserva de que la aprobación de la misma no implicaba que ella se consideraba desligada de los convenios vigentes.

4. La Convención sobre la Reglamentación del Tráfico Automotor, de Washington, del 6 de octubre de 1930, aprobada por resolución legislativa del 17 y el 24 de mayo de 1932, sancionada por el Presidente Trujillo el 1o. de agosto de ese año.

Esta Convención trata del uso internacional de las carreteras en cada país, de modo que los vehículos automotores procedentes de cualquiera de los Estados contratantes puedan transitar por las carreteras de los demás, mediante

la observancia de reglas uniformes para el control y reglamentación del tráfico automotor.

CONVENIOS RELATIVOS AL EJERCICIO DEL COMERCIO.—Los principales de que es parte la República son:

La Convención Panamericana de Santiago de Chile, del 3 de mayo de 1923, aprobada por resolución legislativa del 7 de octubre y el 11 de noviembre de 1925, sancionada por el Presidente Vásquez el 20 de este último mes. Esta convención dispone que las altas partes contratantes usarán la Nomenclatura de Bruselas de 1913 en sus estadísticas de comercio internacional, sea exclusivamente o como suplemento de otros sistemas;

La Convención sobre publicidad de documentos aduaneros, votada en Santiago de Chile el 3 de mayo de 1923 por la Quinta Conferencia Internacional Americana, aprobada por resolución legislativa del 13 de noviembre y el 4 de diciembre de 1925, sancionada por el Presidente Vásquez el 10 del mismo mes de diciembre. De acuerdo con este convenio las altas partes contratantes se comprometen a comunicarse mutuamente todas las leyes, decretos y reglamentos que rigen la entrada o salida de mercaderías, así como todas las leyes, decretos y reglamentos relativos a la entrada o salida de naves de sus puertos respectivos;

El Convenio de La Haya concerniente a la represión de las falsas indicaciones sobre procedencia de las mercaderías, del 6 de noviembre de 1925, aprobado por resolución legislativa del 10 y el 18 de abril de 1928, sancionado por el Presidente Vásquez el 4 de mayo de 1928. Este convenio es una revisión del que se concertó en Madrid el 14 de abril de 1891 y que fué revisado en Washington el 2 de junio de 1911;

La Convención de La Haya sobre depósito internacional de diseños y modelos industriales, aprobada por resolución legislativa del 10 y el 18 de abril de 1928, sancionada por el Presidente Vásquez el 4 de mayo siguiente. Esta

convención sustituye el Convenio de Madrid del 14 de abril de 1891, revisado en Washington el 2 de junio de 1911.

CONVENIO SOBRE AGRICULTURA.—El 7 de junio de 1905 fué firmada en Roma por varios Estados europeos y americanos la *Convención sobre el Instituto de Agricultura*. La República se adhirió a esta convención por resolución legislativa del 6 y el 27 de octubre de 1927, sancionada por el Presidente Vásquez el 2 de noviembre siguiente.

Dicha convención tiene por objeto la creación de un Instituto Permanente de Agricultura con su sede en Roma, el cual debe ser una institución del Estado, con delegados de cada potencia. Se debe componer de una Asamblea General y un Comité Permanente.

El Instituto, limitando su acción dentro del dominio internacional, tiene por fin, principalmente, concentrar, estudiar y publicar los informes estadísticos, técnicos o económicos concernientes a la cultura, las producciones tanto animales como vegetales, el comercio de los productos agrícolas y los precios que se practican en los diversos mercados; indicar los salarios de la mano de obra rural; hacer conocer las nuevas enfermedades de los vegetales que se presentaren en cualquier parte del mundo, con indicación de los territorios azotados, la marcha de la enfermedad, y, si fuere posible, los remedios para combatirlas; estudiar las cuestiones concernientes a la cooperación, el seguro y el crédito agrícolas, bajo todas las formas; y presentar, si hubiere lugar a ello, a la aprobación de los Gobiernos, medidas para la producción de los intereses comunes y los agricultores y para el mejoramiento de sus condiciones.

OBRAS CONSULTADAS

Alcalá Zamora. (N.)—Los derroteros de la expropiación forzosa. Madrid, 1932.

Allart. (H.)—Traité théorique et pratique des marques de fabrique et de commerce.

Aucoc. (J.L.)—Conferences sur l'Administration et le Droit Administratif, 3a. ed.

Barthers. (J.)—Memento sur l'Organisation Administrative de l'Etat. 10a. ed.

Baudry-Laccantinerie. (G.)—Traité théorique et pratique de Droit Civil. 3a. ed.

Berthélemy. (H.)—Traité Eleméntaire de Droit Administratif. 11a. ed.

Boletín Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.

Bustamante. (Antonio S. de)—Derecho Internacional Privado. Habana, 1931.

Bustamante. (Antonio S. de)—Derecho Internacional Público. Habana, 1936.

Cabral Bermúdez. (P. P.)—El arrendamiento de bienes municipales. Santiago, R. D., 1941.

Catalá. (J. B.)—Texto de Jurisprudencia del Código Civil con las leyes sustantivas de España, Madrid, 1923.

Código Civil de la República Dominicana.

Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana.

Código Penal de la República Dominicana.

Colección de leyes y decretos de la República Dominicana.

Constitución de la República Española. 1931.

Dalloz.—Jurisprudence Général. Repertoire.

Didier-Pailhe.—Droit Romain.

Ducrocq. (Th.)—Cours de Droit Administratif, 7a. ed.

Duguit. (León).—Traité de Droit Constitutionel, 3a. ed.

Duguit. (León).—Les transformations du Droit Publique. 1913.

Espasa. (Hijos de J.)—Enciclopedia Universal Ilustrada.

Fischbach. (O. G.)—Derecho Político General y Constitucional Comparado. Colección Labor.

Foignet. (R.)—Manuel Eléméntaire de Droit Administratif. 12a. ed.

Garraud. (R.)—Traité théorique et pratique de Droit Penal francais. 3a. ed.

Gómez hijo... (M. U.)—Repertorio Alfabético de la Jurisprudencia Dominicana.

Goodnow. (F. J.)—Derecho Administrativo Comparado. Edición española.

Hauriou. (Maurice).—Précis de Droit Administratif. 11a. ed.

Hostos. (E. M. de)—Lecciones de Derecho Constitucional. Santo Domingo. 1889.

Jéze. (Gastón).—Les principes géneraux du Droit Administratif. 2a. ed.

Jéze (Gastón).—Science des Finances. 5a. ed.

Laferriere. (E.)—Traité de la jurisdiction administrative et de recours contentieux. 2a. ed.

May. (G.)—Droit Romain, 18a. ed.

Mayer. (Otto).—Le droit administratif allemand. 1903-4.

Meyer (J.)—La Administración y las organizaciones administrativas (monografías). Edición española.

Orlando. (V. E.)—Principes de Droit Publique et Constitutionel. (Traducción de S. Bouyssy, París). 1902.

Orlando. (V. E.)—Principi di Diritto Administrativo. 1892.

Pandectes Francaises.—Repertoire. 1905.

Pérez Verdía. (Luis).—Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado.

Planiol et Ripert.—Traité pratique de Droit Civil francais.

Planiol. (Marcel).—Traité Elémentaire de Droit Civil. 1918.

Posada. (Adolfo).—Tratado de Derecho Administrativo. 1898.

Royo Villanova. (Antonio).—Elementos de Derecho Administrativo. 12a. ed.

Santamaría de Paredes. (Vicente).—Curso de Derecho Administrativo. 6a. ed.

Santamaría de Paredes. (Vicente).—Curso de Derecho Político. Madrid, 1909.

Wilson. (Woodrow).—El Estado. 2a. edición española. 1922.

INDICE

Página

Introducción 9

Prefacio de la primera edición..... 11

TITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

CAPITULO I

Concepto del Derecho Administrativo. Su indeterminación. Diversas definiciones. Diferencias fundamentales. ¿Es una ciencia ? La orientación del Derecho Administrativo. La noción individualista y la noción socialista. La Administración. Divergencia de opiniones. El Derecho Administrativo es una ciencia. Esbozo de lo que es la Administración. Definición del Derecho Administrativo. Qué se entiende por legislación administrativa. Fuentes del Derecho Administrativo. Relación del Derecho Administrativo con otras ciencias. Codificación del Derecho Administrativo..... 15

TITULO II

DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO I

De la Administración Nacional. Por qué se vincula la Administración en el Poder Ejecutivo. No hay órgano determinado de la Administración. Distinción necesaria. Actos libres y actos reglados. Operaciones de ejecución y de Administración. Substantividad de la Administración. Actos administrativos. La Administración según Ahrems. Antecedentes históricos. Reconocimiento necesario de un poder administrativo.... 31

Página

CAPITULO II

De la Administración en la República Dominicana. Organos de la Administración. Doble acción del Poder Ejecutivo. Operaciones administrativas del Poder Ejecutivo. Normas del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Decretos, reglamentos, instrucciones, órdenes. Alcance de la norma expresada. Participación del Congreso en la Administración..... 39

CAPITULO III

Ramas de la Administración. Diferentes ramas. La Organización en la República Dominicana. Atribuciones de los Secretarios de Estado. Potestad reglamentaria. Disposiciones especiales. Recursos. Responsabilidad..... 45

CAPITULO IV

De los servicios públicos en general. Qué son servicios públicos. Clasificación. Organos administrativos. Organos subordinados. Organos autónomos. Establecimientos públicos. Establecimientos de utilidad pública. Los órganos autónomos dominicanos. Organos desaparecidos. Controversia acerca de los órganos autónomos. Los tres sistemas. El sistema preferible y por qué. Inconsistencia de la teoría de las personas morales. Significación de la personalidad. Diversas denominaciones. Distinción 49

CAPITULO V

De las funciones y los empleos públicos. Primer factor del servicio público. Cuestiones que suscita. Distinción necesaria ¿Qué es un funcionario? ¿Qué es un empleado? Diferentes opiniones. Jurisprudencia francesa. Jurisprudencia norteamericana. Estado de la cuestión entre nosotros. Doble interés. Naturaleza de los actos u operaciones. Características diferenciales 63

CAPITULO VI

Naturaleza de la relación entre el Estado y los servidores públicos. Diversos sistemas. Sistema que se prefiere. Condiciones de los servidores públicos. Condiciones políticas. Condiciones morales. Condiciones intelectuales. Condiciones físicas. Estatuto de los funcionarios y empleados. Servicio Civil. Exámenes. Excepciones. Certificado de capacidad. Reglas de conducta. Inhabilitación 71

Página

CAPITULO VII

Responsabilidad de los funcionarios y empleados. Responsabilidad civil. § Falta personal y falta de servicio. §§ Distinción necesaria. Responsabilidad penal. Legislación dominicana. Responsabilidad disciplinaria. § Clasificación de las faltas. §§ Penas disciplinarias. Responsabilidad política. § Tribunal político. Carácter de la decisión 77

CAPITULO VIII

De los funcionarios de hecho. Cuándo se produce la irregularidad. Ejemplo de funcionarios de hecho. Distinciones necesarias. Efectos jurídicos de los actos de los funcionarios de hecho. Condiciones que justifican el interés de los terceros y del público. Carácter de la investidura plausible. Esbozo de la cuestión en la República Dominicana. Usurpación de funciones. Sanciones. Precedentes. El funcionario de hecho y la Administración 83

TITULO III

DE LOS PATRIMONIOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO I

Del Dominio Público. Origen de esta institución. Característica de los bienes del Dominio Público. Crítica de las disposiciones del Código Civil. Distinción entre el Dominio Público y el Privado. Distinción entre los bienes del Dominio Público. Condición permanente y condición accidente. Fundamento legal. Limitación del Dominio Público. Legislación administrativa dominicana. Dominio Público marítimo. Zona marítima y zona de las mareas. Competencia de los casos relativos al Dominio Público marítimo. Policía del Dominio Público marítimo. Dominio Público terrestre. Los ríos. La cuestión de la navegabilidad o flotabilidad de los ríos. Utilización de las aguas públicas. Las lagunas. Los caminos. Bosquejo histórico. Primera legislación de caminos. Legislación de caminos en vigor. Clasificación de los caminos. Administración. Frutos del Dominio Público. Uso privativo u ocupación temporal del Dominio Público. Utilización de aguas fluviales. Ocupación de la zona marítima. Uso de calles y caminos. Servidumbres en relación con el Dominio Público. ¿Son verdaderas servidumbres? Su carácter. Servidumbres a orillas de los ríos. Aluviones natu-

Página

rales y artificiales. Servidumbres en la zona marítima. Servidumbres a favor de los caminos. ¿Se debe indemnizar a los propietarios? Representación del Dominio Público..... 95

CAPITULO II

Del Dominio del Estado. Los bienes del Dominio Privado o del Estado. ¿Se podría autorizar la constitución de una hipoteca? Son prescriptibles. Cómo se dividen. Su administración. Arrendamiento, ocupación, usufructo y venta de los bienes del Estado 113

CAPITULO III

Del Tesoro Público. Organización especial del Tesoro Público. Cómo se le define. Su autonomía. Doctrina antigua y moderna. Legislación dominicana. Dirección central. Del Tesorero de la República. Deberes de este funcionario. Del Contralor y Auditor General. Deberes de este funcionario. Su intervención en los anticipos de fondos, contratos y reclamaciones. Apelación de sus decisiones. Su independencia. Oficinas auxiliares. Recursos ordinarios y extraordinarios. Rentas aduaneras y rentas internas. Oficinas auxiliares. Representación del Tesoro Público. Del Presupuesto Nacional. Regla fundamental de su formación. Director del Presupuesto. Sus atribuciones. Sanción. Formación del presupuesto. Servicio de coordinación 121

CAPITULO IV

Créditos y deudas del Estado. El Estado acreedor y el Estado deudor. Créditos del Estado. Garantías. Fondo de Fidelidad. Cobro compulsivo de impuestos. Derecho común. Deudas del Estado. Deuda privada. Deuda pública. Subdivisión de la deuda pública. Responsabilidad civil del Estado. Nueva doctrina. La noción del Estado en la República Dominicana. Precedentes dominicanos. Responsabilidad con motivo de leyes o actos jurisdiccionales. Precedentes de la Comisión de Reclamaciones de 1917. Inembargabilidad de los bienes del Estado. Improcedencia de la compensación 131

TITULO IV

DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN PARTICULAR

CAPITULO I

De la Policía en general. Del concepto de la Policía. Doble acepción. Es un servicio esencial. Cómo se asegura. Las dos

BIBLIOTECA DEL CONGRESO

grandes ramas de la Policía. División de la policía administrativa. De la policía general. De la Policía Nacional. De la Policía rural. De los Guardas Campestres. Medios de la Policía. Reglamentación. Cómo debe ser la reglamentación. De la coerción. De la policía especial. Ejemplos de policía especial 153

CAPITULO II

De la Policía de sanidad, salud pública y Asistencia Pública. Organización de estos servicios. Policía de sanidad. Negociado del Departamento de Sanidad y Asistencia Pública. Atribuciones del Secretario de Sanidad. Atribuciones de los médicos sanitarios. Códigos sanitarios. Materias de la ley de Sanidad. Peligros públicos. Prostitución. Ejercicio de profesiones y oficios médicos. Obligación previa. Necesidad de exequátur. Revocación. Incompatibilidades. Policía de venenos. Policía de drogas. Necesidad de autorización. Servicios cuarentenarios. Fé pública y autoridad de sus funcionarios. De la patente de sanidad. De la cuarentena ordinaria. De la cuarentena extraordinaria. Naturaleza de los delitos contra la sanidad. Penas. Tribunales competentes. Fiscales de los tribunales de higiene. Visitas domiciliarias. Multas administrativas. Policía de las construcciones. Código Sanitario. Materias de que trata..... 163

CAPITULO III

Del servicio de educación. Nociones generales. Libertad de enseñanza. El Estado docente. Organización dominicana del servicio de educación. El Secretario de Educación Pública. El Consejo Nacional de Educación. Personalidad moral. Cómo está formado. Las juntas departamentales de enseñanza. Los intendentes de enseñanza. Juntas Comunales de enseñanza. Los inspectores de instrucción pública. De la enseñanza primaria. De la policía escolar. Sanciones. Organización de la enseñanza primaria. De la enseñanza secundaria. De la enseñanza normalista. Del personal docente. Escuelas vocacionales. De la enseñanza universitaria. Del gobierno universitario. De las facultades, escuelas e institutos. Del profesorado. De los estudiantes. Títulos. Doctorado honoris causa. De los exámenes de reválida 173

CAPITULO IV

De las obras públicas. Precedentes por los cuales se gobierna el servicio de obras públicas. Qué son obras públicas. Qué es una "obra pública". Interés de la definición. Las ope-

Página

raciones de obras públicas. 1) Administración. 2) Contrata. § Procedimiento para la contrata. a) Concursos. b) Contratos de grado a grado. §§ Naturaleza de la contrata. Concesiones. Naturaleza de las concesiones. Cómo se forman. Diferencia entre contrato y concesión. Consecuencias derivadas de las concesiones. Obras sobre que versan. Obligaciones de los concesionarios. Derechos de los concesionarios. Teoría de la imprevisión. Derechos de la Administración. Daños sufridos a causa de una obra pública. Clasificación de los daños. § Daños permanentes. §§ Daños accidentales. Reparación del daño. Ocupación temporal 195

CAPITULO V

Del dominio eminente. Del dominio eminente y expropiación. Qué supone. Origen. Fundamento. Concepto histórico. Concepto moderno. Su extensión. Su aplicabilidad. Tentativa de acuerdo. Procedimiento para la expropiación. Ejecución final. Carácter de la sentencia de expropiación. Efectos. Expropiación sobre expropiación..... 205

CAPITULO VI

Correos y telégrafos. Antecedentes históricos en la República Dominicana. Ley de correos. Correspondencia y su clasificación. Motivo de la clasificación. Materia intrasmisible. Orden público y buenas costumbres. Certificados. Entrega especial. Valores declarados. Encomiendas o bultos postales. Carácter legal del transporte de la correspondencia. Responsabilidad del Fisco. Inviolabilidad de la correspondencia. Sanción. Excepciones. Transporte de la correspondencia. Unión Postal Universal. Objeto de la Unión. Oficina de Berna. Sus funciones. Autonomía para el servicio interior. Del telégrafo. Su establecimiento en el país. Antiguos monopolios. Líneas nacionales. Ley del 22 de febrero de 1938. Relaciones entre expedidor y trasmisor. Responsabilidad del trasmisor. Principio de no responsabilidad de la Administración. Caso de empresas particulares 215

CAPITULO VII

De la propiedad industrial. En qué consiste. Su legitimidad. Noción histórica. Legislación dominicana. Qué es lo que constituye una invención. Su característica esencial. Cómo se asegura la propiedad del invento. Duración. Sanciones. Inventos no apatentables. De las marcas de fábrica. Marcas de co-

Página

mercio. Ley de marcas de fábrica y de comercio. Característica de una marca. Propiedad de las marcas. Cómo se asegura y protege. Competencia administrativa y judicial. Sanción. Pérdida de la propiedad de una marca. Marcas no apropiables. Marcas prohibidas. Dibujos y modelos comerciales o de fábrica. Su condición esencial. Distinción necesaria. Convenciones internacionales. Materias de que tratan los convenios. A cuáles se halla ligado nuestro país. Medidas previstas en los convenios. Prioridad. Rehusamiento o invalidación. Decomiso y prohibición de introducción. Competencia desleal..... 229

CAPITULO VIII

De la propiedad intelectual. En qué consiste. Su legitimidad. Legislación dominicana. Extensión del derecho. Su duración. Cómo se asegura. Valor del registro. Modalidades de este derecho. Falso registro. Otros delitos 241

CAPITULO IX

De los servicios agrícolas. Qué comprenden. Intervención del Estado. Datos históricos. Organización administrativa. Distritos agrícolas. Colonias del Estado. Policía de los bosques. Reservas forestales. Zonas agrícolas. Policía de las aguas. Terrenos áridos. Terrenos semiáridos. Nueva legislación. Dominio Público. Utilidad pública. Distritos de riego. Títulos de agua. Permisos de agua. Pago de agua. Sociedades de regantes. Policía especial. Concesión de terrenos del Estado. Naturaleza de esta concesión. Derechos del concesionario. Acciones. Extinción de la concesión. Empresas agrícolas. Modo de adquirir esta condición. Derechos de las empresas agrícolas. Limitaciones de estos derechos. Policía de la caza. Cómo se dividen los animales. A quiénes pertenecen. Derecho de caza. Quiénes pueden ejercerlo y en dónde. Limitaciones. Medios prohibidos. Exportación prohibida. Importación autorizada. Delitos y penas. De la Sanidad vegetal. Reglamentación de importaciones. Prevención de enfermedades. Juntas Protectoras de la Agricultura. Colonización agracia. Colonización de terrenos. Condición de los colonos. Clase de cultivos. Condiciones de la explotación. Colonización en terrenos de propiedad privada. Obligación de cultivar..... 245

CAPITULO X

De los servicios mineros. De la propiedad de las minas. Legislación dominicana. Derechos sobre las minas. Qué es una mina. Concesiones. Una concesión es siempre necesaria.

Página

Sanción. Nuevo régimen minero. Minas, canteras y turberas. Permiso de exploración. Concesiones mineras. Derecho de preferencia. Duración de la concesión. Las minas son inmuebles. Transferencia de la concesión. Término de la concesión. Canteras y turberas. Servidumbres. 1o. Servidumbre de paso. 2o. Servidumbre de acueducto. 3o. Servidumbre de desagüe. 4o. Servidumbre de ventilación..... 263

CAPITULO XI

Reglamentación del trabajo. Concepto que abarca la palabra "trabajo". Concepto de la libertad del trabajo. Policía del trabajo. Ley sobre accidentes del trabajo. Personas y casos en que se aplica. Derechos del lesionado en caso de accidente. Derechos del cónyuge y herederos en caso de muerte. Garantías..... Investigación de la paternidad. Casos no considerados como accidentes. Qué se entiende por patrono. Caso de contrato. Cuándo no hay patrono obligado. El Estado y los municipios. Cómo se libera el patrono. Competencia y procedimiento. Prescripción. El Seguro Social. Seguro Obligatorio. Seguro Facultativo. Derechos de los Asegurados. Seguro de Maternidad. Pensiones suplementarias. Cuotas del Patrono, del Asegurado y del Estado. Cotizaciones Patronales y Obreras. Exoneraciones. Generalidades 273

CAPITULO XII

Policía de inmigración. Problema vital. Métodos elegibles para fomentar la inmigración. Tentativas de nuestros antepasados. Por qué fracasaron. Qué ciencia trata de la inmigración. Por qué interesa al Derecho Administrativo. Policía de inmigración. Qué se entiende por inmigrante. Ley del 7 de mayo de 1912. Prohibiciones establecidas por ella. Permiso previo para inmigrar. Leyes del 10 de mayo y 16 de diciembre de 1932 y 11 de abril de 1939. Su objeto. Permiso de entrada. Inmigrantes y no inmigrantes. Permisos de residencia. Impuestos de residencia. Deportación. Establecimiento de inmigrantes. Origen de esta ley. Reembarco. Policía especial. Establecimiento de inmigrantes. Origen de esta ley..... 285

TITULO V

DE LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO I

De la organización provincial. Concepto de la provincia. Confusión con la región. Consecuencias de esta confusión. Bos-

Página

quejo histórico. Régimen provincial dominicano. Disposiciones constitucionales. Disposiciones legales. Principales atribuciones del gobernador. Legislación anterior. Motivos de la reforma. En qué consistió la reforma. Causas del fracaso 295

CAPITULO II

De la organización comunal. Concepto del municipio. El municipio dominicano. Formación y reconocimiento de municipios. Cuando se puede operar. Distritos municipales. Cómo se organizan. Secciones municipales. Personalidad de la común. Sujeto de derechos. Su representante. Limitaciones de su capacidad. Del gobierno comunal. Disposiciones legales y constitucionales. Personas elegibles. Personas no elegibles. Incompatibilidades. Cómo se eligen los ayuntamientos. Su duración. Naturaleza de los cargos de regidor y síndico. Poder jurisdiccional de los ayuntamientos. Gobierno general de la común. Poder de establecer tributos. Supresión de arbitrios. Del dominio comunal. ¿Hay un dominio público de la común? De los bienes comunales. Condición de éstos. De los Ejidos. Catastro. Ocupación y arrendamiento de bienes comunales. Verdadera naturaleza de estas operaciones 303

CAPITULO III

Créditos y deudas de la común. Garantías. Cobro compulsivo de impuestos. Compensación prohibida. Inembargabilidad de los bienes comunales. Hipoteca de bienes comunales. De los presupuestos comunales. Empréstitos municipales. De las obras públicas municipales. De las concesiones municipales. Su carácter. Cómo se forman. Obligaciones de los concesionarios. Derecho de los mismos. Responsabilidad civil de las comunes..... 323

CAPITULO IV

Del Distrito de Santo Domingo. Su origen y razón. La Provincia Nacional. El Distrito Nacional. Ciudad Trujillo. El Distrito de Santo Domingo. Organización del Distrito de Santo Domingo. Del Consejo Administrativo. Sus atribuciones. Administración de bienes. Poder de establecer tributos. Del Presidente del Consejo. Sus principales atribuciones. Del régimen económico del Distrito. Responsabilidad civil del Distrito 335

TITULO VI

DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

CAPITULO UNICO

De los tribunales administrativos. Fundamento de la existencia de estos tribunales. Primer sistema. De la jurisdicción contencioso-administrativa. Cómo está organizada. Organización en otros Estados. Segundo sistema. La jurisdicción única. Tercer sistema. Sistema mixto. La jurisdicción contencioso-administrativa en la República Dominicana. Tribunal Superior Administrativo. Sus atribuciones. Procedimiento y sentencia. Recursos de revisión. Ejecución de las sentencias. Disposición transitoria. Primer grupo. Los Consejos de Aduanas. Su organización. Atribuciones de los Consejos. Procedimiento. Cámara de Cuentas. Sus atribuciones. Segundo grupo. Tribunales con facultades administrativas. Tribunal de Tierras. Sus facultades administrativas. Facultades anteriores a la operación judicial. Facultades posteriores a la operación judicial. Pago de la mensura. Tercer grupo. Organismos especiales. Las Juntas Electorales. Sus atribuciones como tribunales. Los incidentes de carácter contencioso. Antes de la votación. Durante la votación. Después de la votación. Procedimiento. 345

TITULO VII

DEL DERECHO INTERNACIONAL ADMINISTRATIVO

CAPITULO UNICO

Derecho Internacional Administrativo. Motivo de su formación. Distinción necesaria. Campo del Derecho Administrativo Internacional Privado. Campo del Derecho Internacional Público Administrativo. La República Dominicana y el Derecho Internacional Público Administrativo. Unión Panamericana. Sus órganos. Sus funciones. Sus antecedentes. Organización de los Estados Americanos. Convenios sobre correos. Convenios sobre telégrafos en general. Protección industrial y comercial. Protección artística y literaria. Convenios sanitarios. Convenios sobre el trabajo. Convenios sobre transportes. Convenios relativos al ejercicio del comercio. Convenio sobre agricultura 367

Obras consultadas 389

AGN

SE ACABÓ DE IMPRIMIR ESTE LIBRO EL DIA 31 DE DICIEMBRE DE 1949, EN LOS TALLERES TIPOGRÁFICOS DE VIRGILIO MONTALVO, EN CIUDAD TRUJILLO, REPÚBLICA DOMINICANA.

AGN

AGN

AGN

AGN