

**REPUBLICA DOMINICANA**  
**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA**  
**-UNIBE-**



**ESCUELA DE GRADUADOS**

PROYECTO DE INVESTIGACION PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

Máster en Derecho Inmobiliario y Registral

**“Análisis de las privaciones constitucionales del Derecho de Propiedad en la  
República Dominicana”**

**Marlene Tapia Polanco 11-1038**

Asesora:

**Mag. Katty A. Soler**

Los conceptos expuestos en la presente investigación, son de la exclusiva responsabilidad de la sustentante.

Marzo, 2021

## Índice

Introducción .....	4
I. Evolución del Absolutismo del Derecho de Propiedad en el Ordenamiento Jurídico Dominicano. ....	8
1.1 Origen del Derecho de Propiedad como Derecho Fundamental. ....	8
1.2 Teoría del Absolutismo del Derecho de Propiedad en la República Dominicana. ....	11
1.3 El Derecho de Propiedad en la Constitución Dominicana. ....	16
1.4 Función Social del Derecho de Propiedad. ....	20
1.5 Diferencia entre Privación y Limitación del Derecho de Propiedad. ....	23
1.6 Privación del Derecho de Propiedad. ....	24
1.7 Limitaciones del Derecho de Propiedad. ....	29
II. Utilidad y efectividad de la expropiación dentro del Ordenamiento Jurídico Dominicano. ....	35
2.1 Concepto y justificación de la expropiación. ....	35
2.2 La Utilidad Pública. ....	38
2.3 La indemnización o pago del justo precio. ....	43
2.4 Reversión de la Expropiación ....	48
2.5 Proyecto de Ley Orgánica sobre Expropiación. ....	51
III. Extinción de Dominio y Confiscación como figuras privativas del derecho de propiedad en favor del Estado en la República Dominicana. ....	54
A) La Extinción de Dominio. ....	54
3.1 Origen y Características. ....	54
3.2 Procedimiento. ....	58
3.3 Proyecto de Ley de Extinción de Dominio. ....	60
B) La Confiscación. ....	63
3.4 Antecedentes de la recuperación de bienes ilícitos. ....	63
3.5 Generalidades de la Confiscación. ....	67
3.6 La Confiscación como medida penal. ....	71
3.7 Diferencias entre expropiación, extinción de dominio y confiscación. ....	73
3.8 Similitud de la Extinción de Dominio con la Confiscación. ....	76
Conclusiones .....	77

Recomendaciones .....	81
Bibliografía .....	84

## Introducción

El Derecho de Propiedad, fue inicialmente concebido como un derecho con características excluyentes para su ejercicio frente a las demás personas, de forma tal que estos no interfirieran con el ejercicio del derecho del titular en su propiedad. De igual manera, fue concebido con una serie de principios o cualidades que forman parte de su esencia; principios que conceptualizan y materializan el engranaje jurídico que gira en torno a este derecho.

Uno de estos principios con los cuales fue concebido, es su carácter absolutista, el cual se entendía como una libertad para el disfrute absoluto en la exclusividad de la propiedad del titular. Sin embargo, este carácter absoluto del derecho de propiedad ha conllevado una necesaria mutación para ajustarse a la realidad actual de nuestro ordenamiento jurídico. En la actualidad, el Derecho de Propiedad inmobiliaria se ha visto restringido debido a los derechos de los demás.

Esto así, porque en la medida que han evolucionado los Derechos Fundamentales -dentro de los que se encuentra el Derecho de Propiedad-, ha sido necesario ajustar las realidades legales para permitir que este derecho -la propiedad- pueda ser ejercido de una manera libre dentro de los parámetros de la justicia y el orden público. Regular estas libertades, sin embargo, conlleva ejercer potestades y el involucramiento del Estado en un rol activo, que proteja la justicia y la igualdad, haciendo un necesario énfasis en el bien común y colectivo de las personas que lo componen.

En este sentido, el Estado tiene la labor de proteger la propiedad de los ciudadanos y garantizar la obtención de esta, pero también, como ente regulador, debe velar que tanto la obtención de la propiedad (del inmueble en el caso particular de esta investigación) como el uso que se otorgue a la misma, sean conforme la función social que se le reconoce, incluso de modo constitucional a este derecho. En este orden, se entiende que el destino de un inmueble privado, por las vías legales permitidas, para cubrir una necesidad o brindar un servicio para el aprovechamiento de todos los ciudadanos y así

servir a la colectividad, permite dar al inmueble una función social distinta pero igualmente aprovechable e investida e legalidad; igualmente, vale destacar que las acciones ilícitas son contrarias con el mantenimiento de la seguridad social, y claramente un bien que sea obtenido de manera ilícita o utilizados para fines ilícitos, atenta directamente contra el mantenimiento de este orden social.

Es por tal razón, que la Constitución plantea y avala figuras que en su esencia proponen limitaciones y privaciones al Derecho de Propiedad, por razones previamente establecidas en nuestra legislación, tal y como fuera concebido, como forma de promover precisamente la garantía que el Estado debe brindar, y más que todo, para promover el ejercicio y uso social del derecho de propiedad, e incentivar al aprovechamiento lícito del derecho privado dentro de las normas del orden público.

En cuanto a las privaciones, analizar su alcance es de suma importancia para poder determinar si las reglas están siendo aplicadas de manera correcta o conforme a la intención del legislador, si son figuras actualizadas que efectivamente aborden temas jurídicos relevantes, o si en la manera en que se están aplicando y legislando existe un vacío jurídico que genere un puente distanciado entre la realidad de la práctica cotidiana y el contenido jurídico en el que descansan los cimientos de la figura concebida por el legislador, además de analizar la forma en la que están configuradas en el derecho dominicano que, quizás, no les permita ser efectivas.

La privación inmediata o inesperada de los bienes inmuebles de un titular se encuentra reglamentada, sin embargo, es necesario realizar un análisis del procedimiento de estas frente a la protección original al derecho de Propiedad, y la protección que encuentra en el Estado Social. En tal sentido, la tutela que ejerce el Estado al ejercicio de la propiedad, como ya hemos mencionado, es un tema que forma parte de esta investigación.

Figuras como la Confiscación, la Expropiación y la Extinción de Dominio, han sido ampliamente analizadas por los doctrinarios. Algunas de ellas incluso han

generado leyes especiales creadas para regular los conceptos básicos y procedimientos específicos que deben seguirse para cumplir con sus objetivos, lo cual no ha sido el caso de la Extinción de Dominio, en nuestro país, figura amparada en el Artículo 51, numeral 6, de nuestra Carta Magna, al no haber sido debidamente abordada y desarrollada por el legislador de la forma en que ordeno la Constitución, por lo que aun siendo parte de la Constitución desde su introducción en el año 2010, el país no cuenta todavía con procedimiento, ni normativa necesaria para su implementación.

Por otra parte, encontramos la figura de la Expropiación, la cual podemos definir como el procedimiento mediante el cual se faculta a la Administración Pública para obtener la titularidad de los bienes que resulten necesarios para convertirlos, o utilizarlos en el proceso de conversión, de bienes que sirvan al interés público. Como se puede apreciar, la administración pública se beneficia de facultades superiores que le capacitan al ejercicio de derechos sobre los particulares, las cuales deben estar orientadas en ofrecer un ambiente de bienestar y de seguridad común.

Asimismo, analizaremos la figura de la Confiscación, actualmente utilizada en los procedimientos de recuperación de bienes ilícitos, que ha sido ampliamente aplicada a través de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico como veremos más adelante, mediante la cual se juzga el uso ilícito que se da a al bien, distinto para el cual fuera concebido, y en contra del orden público.

Si bien estas figuras han sido analizadas de manera vasta por doctrinarios, estos análisis a los que se han visto expuestas no necesariamente han generado una comparación entre las mismas para ser estudiadas desde el punto de vista constitucional, frente a los principios del derecho de propiedad para determinar, si en efecto, la concepción de estas figuras y la protección constitucional de la que gozan, generan algún tipo de riesgo para el ejercicio del derecho de propiedad de los titulares registrales.

En tal sentido, esta investigación busca en primer lugar, abordar la teoría del absolutismo del derecho de propiedad, desmembrando el mismo a través de su evolución, lo que nos permitirá al final determinar si en efecto, el derecho de propiedad aun goza de tal absolutismo, y en qué medida.

En segundo lugar, busca analizar la estructura y alcance de cada figura, dentro del marco constitucional con que han sido concebidas, aplicando sus características al derecho de propiedad, bajo la hipótesis de que, si bien se rigen por los principios constitucionales, y por tanto deben garantizar la equidad y justicia para todos, entre otras garantías, establecen supuestos que podrían resultar restrictivos al Derecho de Propiedad. Esta posible restricción o violación, si en principio se quisiera asumir, será determinada en virtud de la aplicación que se da a cada figura conforme al objetivo que persiguen cada una de ellas.

# I. Evolución del Absolutismo del Derecho de Propiedad en el Ordenamiento Jurídico Dominicano.

## 1.1 Origen del Derecho de Propiedad como Derecho Fundamental.

Existen en la actualidad diversas opiniones en cuanto a la definición de Derechos Fundamentales; algunos autores los limitan exclusivamente a aquellos derechos que son inherentes al hombre, conferidos y garantizados por las leyes de cada Estado, y sin los cuales este -el hombre- no pueden vivir. Por otra parte, y ya en el Derecho Constitucional moderno, los doctrinarios se han aventurado a ampliar este concepto, siendo uno de estos el constitucionalista dominicano, doctor Eduardo Jorge Prats, quien define los Derechos Fundamentales como<sup>1</sup>:

*“aquellos derechos protegidos por normas constitucionales y/o regionales -en nuestro caso, americanas- e internacionales. De modo que todos los derechos que se beneficien de una protección constitucional, regional o internacional son derechos fundamentales (...). Los derechos fundamentales son los derechos del hombre, jurídico-institucionalmente garantizados y limitados espacio-temporalmente (...).”*

Además, se conocen como Derechos Absolutos, concibiéndose, como indica el licenciado Manuel A. Amiama, como *“aquellas prerrogativas del hombre que, en el concepto de la vida moderna de la humanidad, se consideran indispensables para que el hombre pueda cumplir normalmente sus fines naturales y sociales”*<sup>2</sup>. El mismo autor plantea que el hecho de incluir estos derechos en la Constitución sólo sirve para darle mayor afirmación, pues *“su existencia es superior y anterior a todo pacto constitucional”*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Volumen II. Marzo 2005. P. 28.

<sup>2</sup> AMIAMA, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional*. Séptima Edición. República Dominicana. Año 2008. P. 177.

<sup>3</sup> Op. Cit. P. 177.

Esta teoría es correcta, sin embargo, no se podría obviar que el promulgar una norma, y en este caso la Constitución, esto se convierte en hecho, podríamos decir, generador de la “vida jurídica” de un derecho. Si bien es cierto que, por ejemplo, el derecho a la vida es un bien fundamental, también es cierto que son los dispositivos legales (la Ley o la Constitución) que le otorgan el carácter de obligatoriedad, y le proporciona los mecanismos para su garantía. Lo mismo sucede con el Derecho de Propiedad; la propiedad existe antes de la Constitución, pero sin la misma no se podrían crear los mecanismos para su regulación y protección, y, por lo tanto, no se pudiera hablar de un derecho como tal establecido y reconocido inicialmente por el Código Civil.

No obstante lo anterior, no es condición indispensable que un derecho se encuentre protegido por una norma en la jerarquía mencionada para que sea fundamental. Estos derechos ciertamente tienen garantías constitucionales claramente dispuestas en la Constitución, que funcionan como “mecanismos de tutela y protección que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos”<sup>4</sup>, como es el caso de la tutela judicial efectiva y debido proceso, las acciones de habeas corpus y amparo, y el habeas data, y actualmente la creación de nuestro Tribunal Constitucional, como máxima autoridad judicial en materia constitucional y protección de los derechos constitucionales.

Es evidente que estos procesos de garantías, así como este máximo órgano de justicia, han sido creados para proteger y velar por el cumplimiento de estos derechos. En este orden, también se crean leyes orientadas a la correcta aplicación de los derechos fundamentales, así como de otros que inminentemente vienen impregnados o se desprenden de derechos de la misma naturaleza.

Anteriormente, el Derecho de Propiedad en la Constitución se encontraba dentro de la Teoría del Liberalismo Individualista, el cual presuponía que los derechos

---

<sup>4</sup> Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, artículo 68.

subjetivos eran absolutos, siendo considerado el Derecho a la Propiedad uno de los más absolutos de todos<sup>5</sup>. Esta teoría, como se explicará en los demás temas, ya en el derecho dominicano particularmente, ha dejado de ser sustentada en virtud de las mismas limitaciones, privaciones y prohibiciones que ampara la Constitución, las leyes y los reglamentos, tanto así que el Derecho de Propiedad se ha visto condicionado al margen de los derechos de los demás individuos y coaccionado, como es la materia de la presente investigación, en virtud del Estado Social del Derecho para garantizar la igualdad y la protección de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos.

Dentro del Estado Social, se protege y se incentiva un punto de equilibrio en el marco de una dinámica de la sociedad, donde las clases sociales interactúan en un espacio de libre acceso a la Propiedad, por ser este uno de los derechos fundamentales reconocidos a las personas.

Es mediante la inclusión del Derecho de Propiedad como Derecho Fundamental, que al Estado se le crea la facultad u obligación de garantizar a los titulares la participación dentro del espacio de los Derechos Patrimoniales, y más bien dentro del patrimonio privado; en este orden, el mencionado doctrinario dominicano, doctor Jorge Prats indica que *“a la propiedad le corresponde la tarea de, dentro del contexto global de los derechos fundamentales, posibilitar al titular un espacio de libertad en el campo del derecho patrimonial”*<sup>6</sup>; por tanto, la protección del Derecho de Propiedad contribuye con la protección de otro Derecho Fundamental que es la Libertad del Individuo, siendo esto no limitativo, pues el Derecho de Propiedad complementa, sin duda, a muchas otras libertades individuales.

En este aspecto de la evolución del Derecho de Propiedad como Derecho Fundamental, al involucrar al individuo dentro del ámbito político, económico y social, brindándole esa libertad exclusiva de no depender necesariamente de

---

<sup>5</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Op. Cit. P. 679.

<sup>6</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Op Cit. P. 676.

situaciones políticas o sociales que no sean inherentes a su persona, manteniéndose al margen del beneficio común.

En ese mismo orden, el jurista Jorge Prats, menciona también otro motivo esencial que justifica la inclusión del Derecho de Propiedad como Derecho Fundamental, al indicar que “*donde no hay propiedad privada no hay democracia (...) las libertades civiles tienen sus bases en la propiedad y que las declaraciones de derecho protegen la propiedad como derecho fundamental*”<sup>7</sup>. Por lo que se reafirma una vez más que el Derecho de Propiedad se convierte en un garante del Derecho a la Libertad del individuo frente a la sociedad, y marca la dinámica política de ésta, al permitir un Estado de democracia, que promueva la libertad e igualdad de oportunidades para las personas.

De igual manera se afirma que el Derecho de Propiedad es un derecho condicionado también por su función social, expresada en la contribución que los bienes aportan a la sociedad.

## **1.2 Teoría del Absolutismo del Derecho de Propiedad en la República Dominicana.**

Como fuera mencionado en el título anterior, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano tuvo una importante relevancia en la positivización de ciertos derechos considerados fundamentales para el ser humano.

Es mediante la Declaración de 1789<sup>8</sup> de donde se desprende la visión absolutista del derecho de propiedad, y así fue asumido por las primeras constituciones, al declarar a la propiedad como un derecho sagrado e inviolable en su artículo 17, el cual establece que “*Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa*

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* P. 677.

<sup>8</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

y *previa indemnización*”. Es así como esta declaración constituye una base para el establecimiento y control de la protección al derecho de propiedad en la Constitución Dominicana<sup>9</sup>.

Por su parte, la Constitución dominicana en el ya mencionado artículo 51, reitera que toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes, aunque no haga el énfasis de lo absoluto. Desde parte de los cimientos de la legislación dominicana, se puede apreciar cómo se otorga una distinción al Derecho de Propiedad dándole un carácter absolutista.

Esta teoría mantiene actualmente su fundamento en el Código Civil francés<sup>10</sup>, el cual hace una referencia directa en su artículo 544 al indicar textualmente que *“La propiedad constituye el derecho a disfrutar y disponer de una cosa de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o los reglamentos”*. Este fundamento es compartido casi de manera textual por la legislación dominicana, en virtud de lo establecido en el Código Civil dominicano relativo a la propiedad<sup>11</sup>.

Conforme texto titulado Manual de Derecho de Propiedad, publicado por la Escuela Nacional de la Judicatura de la República Dominicana, se puntualizan las siguientes características del Derecho de Propiedad, conforme lo que establece la doctrina nacional vigente<sup>12</sup>:

a) Absoluta y oponible frente a todos:

Otorgándole al propietario los siguientes atributos: El *ius utendi*, o derecho de servirse de la cosa; el *ius fruendi*, o derecho de percibir sus rentas y frutos, si es

---

<sup>9</sup> CUELLO SHANLATTE, Robinson A. *Estudio del Derecho de Propiedad y de los Derechos Reales Inmobiliarios en la Legislación Dominicana*. P. 99.

<sup>10</sup> Código Civil Francés, artículo 544, última modificación de fecha 1ro., de septiembre de 2020: La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on ne fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.

<sup>11</sup> *Código Civil Dominicano*, artículo 544. *“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y reglamentos.”*

<sup>12</sup> Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ). *Manual de Derecho de Propiedad*. República Dominicana, año 2007, p. 11.

fructífera la cosa sobre la que versa el dominio; el *ius abutendi*, o derecho de disponer de la cosa, conservarla, donarla, destruirla o incluso abandonarla, llegado el caso; y por último, el *ius vindicandi*, o facultad de reclamar la propiedad de la cosa, junto con la tenencia de la misma, siempre que hubiera sido arrebatada de un modo injusto a su legítimo propietario.

b) Perpetua e imprescriptible:

En contraste con derechos reales transitorios, como el uso, la habitación o el usufructo. Esta concepción resalta que la propiedad del bien depende de la existencia del mismo: la propiedad dura tanto como dura la cosa.

b) Unitaria y unívoca:

Lo que no impide contemplarla como contrapuesta a la posibilidad de adjudicarle usos y contenidos plurales y distintos.

d) Lleva implícita la facultad de exclusión, y la autonomía frente al Estado.

e) El derecho a la propiedad privada de los bienes materiales es un derecho fundamental de primera generación.

f) Es un derecho eminentemente económico y de dominio privado.

g) Es un derecho subjetivo:

Implica un ámbito de poder concedido a la misma persona.

h) Implica un poder inmediato sobre la cosa, protegido frente a todos.

i) La propiedad privada lleva naturalmente intrínseca, una función social.

En virtud de las características antes descritas, podemos entonces ampliar que la doctrina dominicana reconoce de manera limitada ese absolutismo del

derecho de propiedad, en cuanto a la libertad que tiene el titular de disponer y beneficiarse del mismo y, aun así, con un nivel de disposición restringida, ya que se establece la otra limitación que es sobre la independencia para utilizar el mismo siempre y cuando no se haga de la referida propiedad un uso indebido.

De igual manera, nuestra legislación reconoce la imprescriptibilidad del derecho de propiedad, la cual va de la mano para los fines de este tema, pues denota que la misma se materializa mientras el propietario tenga control de la cosa, lo cual será duradero mientras de manera voluntaria el titular desee ostentarlo.

Entonces este absolutismo considera exclusivamente limitantes en cuanto al orden público se refiere, reconociendo la potestad del titular de actuar sobre la propiedad considerando las reglas antes citadas.

Por otra parte, en relación con la característica de unitaria y unívoca, surge para resaltar la libertad que tiene una persona de que pueda ser propietaria de un bien y de que el mismo sea identificable, es decir, no es necesaria la pluralidad de titulares para que se pueda ostentar un bien. Esto deviene en el carácter de exclusivo que representa exhibir esta propiedad tanto frente a los demás como frente al Estado como propietario original de las tierras, del cual se obtiene una separación.

De todo esto también deviene la subjetividad del mismo derecho, por recaer las potestades derivadas de la ostentación de titularidad, sobre una misma persona, debidamente individualizada y protegida por un sistema de registro del cual gozamos, que garantiza su individualidad y poder de disfrute del propietario frente a los demás (oponibilidad).

En tal sentido, de conformidad con lo establecido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en la Convención Americana sobre

Derechos Humanos<sup>13</sup>, el derecho de propiedad se encuentra ubicado dentro de los Derechos Civiles y Políticos, convirtiéndolo en un Derecho Fundamental de primera generación, reconocido como tal por el valor u orden jerárquico que se le ha asignado dentro de la evolución de los derechos humanos.

En tal sentido, se corresponde a aquellos derechos civiles y políticos, que surgen a raíz la conquista de la libertad que logra el hombre gracias a la Revolución Francesa de 1789, y posteriormente, a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

En vista de lo analizado, es posible denotar que el elemento absolutista en la actualidad se encuentra condicionado, y nos encontramos con un derecho de propiedad atenuado a través de los años y de las variaciones de la ley que se ajusta con las realidades de los tiempos y las necesidades de los individuos, conforme el uso o función que el inmueble desempeñe en la sociedad. Ya no se concibe, y ciertamente no podría ser, una sociedad donde los derechos del ciudadano sobre la propiedad no tuvieran límites, ya que dicha situación generaría un círculo vicioso de recíproca violación de derechos.

En tal sentido, nos encontramos con figuras constitucionales como son la Expropiación, la Confiscación y la Extinción de Dominio, las cuales serán desarrolladas más adelante, concebidas inicialmente como mecanismos de control y garantía del orden público, y en el caso de la expropiación, como una forma del Estado de no delegar por completo la libertad de disposición para fines de utilidad pública y bien común.

Sobre esta misma idea, el jurista Carlos Lasarte indica acertadamente que “*el derecho absoluto se muestra, en seguida, incompatible con la coexistencia social*”<sup>14</sup>. Por tanto, surge en la sociedad la imperante necesidad de limitar la

---

<sup>13</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, Artículo 21.

<sup>14</sup> LASARTE, Carlos. *Op Cit.* P. 40.

actuación de los propietarios en beneficio del bien común, así como el respeto y garantía de los derechos de cada titular.

### 1.3 El Derecho de Propiedad en la Constitución Dominicana.

El derecho de propiedad, en nuestro país, tiene sus inicios en períodos antiguos donde la tierra era propiedad de la Corona Española<sup>15</sup>, en virtud de lo establecido en la *Bula Inter Caétera*, firmada en fecha 3 de mayo de 1493<sup>16</sup>, mediante la cual el territorio de La Española le fue cedido a los Reyes Católicos por el Papa Alejandro VI. Parte de lo incluido en este documento consiste en la cesión de las tierras descubiertas y por descubrir a nombre de la Corona, y constituye la base jurídica a través de la cual los Reyes de España lograron legitimar su derecho de propiedad sobre las tierras conquistadas.

En virtud de estos nuevos Derechos, la Corona iba otorgando propiedades a la clase aristocrática para que hiciera uso de ellas, de ahí que la propiedad fuera un derecho tan exclusivo que solo las clases influyentes tenían acceso a ella. Por tal razón, esta clase propietaria se vio en la necesidad de regular los derechos que le correspondían dentro de esa propiedad en virtud de las posesiones desorganizadas que tuvieron lugar por falta de un organismo regulador, y así registrar su exclusividad sobre la misma. Esta corriente dio lugar a la creación de la Ley de Amparo Real, de fecha 20 de noviembre de 1578, mediante la cual se creó un mecanismo de restitución y recuperación de los terrenos que fueron ocupados de manera ilícita.

---

<sup>15</sup> A raíz del Descubrimiento de América.

<sup>16</sup> Bula Inter Caétera de Alejandro VI, firmada en fecha 3 de mayo del 1493. “Os donamos concedemos y asignamos perpetuamente, a vosotros y a vuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, todas y cada una de las islas y tierras predichas y desconocidas que hasta el momento han sido halladas por vuestros enviados, y las que se encontrasen en el futuro y que en la actualidad no se encuentren bajo el dominio de ningún otro señor cristiano, junto con todos sus dominios, ciudades, fortalezas, lugares y villas, con todos sus derechos, jurisdicciones correspondientes y con todas sus pertenencias; y a vosotros y a vuestros herederos y sucesores os investimos con ellas y os hacemos, constituimos y deputamos señores de las mismas con plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción”.

Con el objetivo de continuar la regulación inmobiliaria del país, surgieron posteriormente otras leyes y tratados, sin embargo, no fue sino hasta la proclamación de Independencia en 1844, y por ende la proclamación de la primera Constitución dominicana de fecha 6 de noviembre de 1844, que se logra adquirir la titularidad sobre todo el territorio dominicano y se inicia la conformación de lo que es hoy en día el Patrimonio Nacional, y se reconoce por primera vez el Derecho de Propiedad con su carácter de Fundamental.

Por esta razón, el doctrinario Manuel Amiama<sup>17</sup> explica cómo el derecho de propiedad es uno de los de más antigüedad en su formación a nivel global, pues el mismo fue de los primeros derechos en ser regulados por la importancia e intereses económicos que envolvía, además de que en sus principios era símbolo de estatus social.

En este orden y en el ámbito del derecho actual, el Derecho de Propiedad implica una exclusión de los no propietarios del bien, contrario a los derechos del propietario, creando un derecho frente a los terceros para que no intervengan con el uso o disfrute que el propietario pueda darle al bien. Como ya hemos mencionado, la Constitución dominicana en su artículo 51 plantea que *“toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes”*, siendo esto el *Ius Utendi*, el *Ius Fuendi* y el *Ius Abutendi*, generando así un planteamiento que confirma una estrecha relación jurídica entre el objeto y el sujeto, y revela los amplios poderes facultativos al titular de los derechos sobre la disposición de su bien inmueble.

Es esta exclusividad al acceso y explotación de la propiedad lo que implícitamente afirma que en la actualidad ya que el Derecho de Propiedad no pueda ser absoluto, sino más bien que se constituya el derecho de propiedad como un derecho regulado, delimitado por el contenido y por las necesidades colectivas<sup>18</sup>, teniendo entonces una función social limitada, pues es el Estado quien por la misma Constitución tiene la obligación de garantizar la existencia

---

<sup>17</sup> AMIAMA, Manuel A. Op Cit. P. 202.

<sup>18</sup> CUELLO SHANLATTE. Op Cit. P. 197.

del derecho de propiedad frente a los particulares, y por tanto regula, limita y priva (conforme lo establecido) el ejercicio de esos derechos frente a la comunidad.

Esta función social que garantiza el Estado se engloba en el concepto del Estado Social y Democrático del Derecho y la función esencial del Estado que plantean los artículos 7 y 8 de la Constitución, donde se le faculta a velar por el respeto a la dignidad humana y a la protección de los Derechos Fundamentales, como lo es el Derecho de Propiedad..

El Estado es entonces, el ente que se encarga de garantizar que todos los derechos que se encuentran contenidos en la Carta Magna sean fielmente respetados y que cuenten con una protección efectiva que se ocupe de garantizar que nadie sea privado de los mismos sin contar con una justificación legal.

Este Estado Social implica también la participación de los ciudadanos dentro de lo que es la dinámica de las políticas estatales, creando así también responsabilidades y obligaciones frente a la sociedad para el individuo<sup>19</sup>, en este caso, en virtud de los derechos de propiedad y esa obligación de respeto de los derechos de los terceros frente a los mismos, y el aporte o relación de interacción social que surge a raíz de la propiedad.

En cuanto a la Constitución, a raíz de los cambios adecuados a las corrientes de protección de los derechos fundamentales actuales, se distinguen dos generaciones de los mismos, a saber, los derechos de primera generación, que solo engloban las libertades clásicas que implican una abstención estatal. Aquí se entiende que en principio la protección de estos derechos fundamentales se basaba exclusivamente en el rol pasivo del Estado en cuanto a la no intervención con los derechos de los ciudadanos y el reconocimiento de sus derechos, situación que afectó los inicios del Derecho Constitucional Dominicano.

---

<sup>19</sup>CUELLO SHANLATTE. Op Cit. P. 205.

Por otra parte, están los derechos de segunda generación, dentro de los que encontramos los derechos económicos y sociales que imponen al Estado el deber de satisfacer determinadas prestaciones<sup>20</sup>. Es esta segunda generación donde actualmente se encuentra el Derecho de Propiedad, a raíz de que, en la reforma constitucional del 26 de enero del año 2010, se hace reconocer las diferentes ramas o vertientes de los derechos fundamentales.

Para entonces, se logró ubicar al Derecho de Propiedad dentro de los derechos económicos debido a que la inversión, y en sentido general las transacciones inmobiliarias, son un importante aporte a la economía del país. La tenencia, y más aún la titularidad de los inmuebles, se convirtió en la nueva carta de reconocimiento de derechos que sustentan responsabilidades.

Este hecho es reconocido desde los inicios de los primeros estados constitucionales, y en nuestro ordenamiento se remonta a la promulgación de la Orden Ejecutiva No. 511, del 1ro. de julio de 1920<sup>21</sup>, mediante la cual, entre otras cosas, el Estado reconoce la importancia de crear un correcto y efectivo sistema de registro de las propiedades, por lo que, a partir de la misma, el país adoptó el Sistema Torrens que aún se utiliza en la actualidad como el sistema de registro de propiedad inmobiliaria, a través del cual se ha garantizado mayor seguridad jurídica a los titulares de un derecho de propiedad, proveyendo los medios para que los mismos puedan declarar o registrar dichos derechos ante las autoridades competentes llamados a ejercer una tutela efectiva sobre tales.

A raíz de todo lo antes expuesto, la sociedad dominicana inicia un período de defensa de la propiedad privada, con la organización administrativa del sistema de registro de la propiedad, la adopción de la titularidad para la propiedad privada, así como un sistema de publicidad y registro histórico, que permite control y garantía en las operaciones inmobiliarias que se realizan dentro de

---

<sup>20</sup> JORGE PRATTS. Op. Cit. P. 32.

<sup>21</sup> Orden Ejecutiva No. 511, de fecha 1ro de julio de 1920, publicada en la Gaceta Oficial No. 3138 de 1920, dictada en medio de la ocupación norteamericana en nuestro país.

nuestro ordenamiento jurídico, generándose de este modo, nuevas obligaciones y deberes sociales para los propietarios y poseedores en proporción a sus derechos.

#### **1.4 Función Social del Derecho de Propiedad.**

El derecho romano tuvo gran influencia en la creación y establecimiento del Derecho de Propiedad, aún como lo conocemos en el día de hoy, pues estos fueron limitando algunas de las características de dicho derecho como se conoce en la actualidad.

Dentro de estas características que ya han sido mencionadas (*Ius Utendi, el Ius Fruendi y el Ius Abutendi*), es importante destacar que, dentro de la potestad inherente al propietario de dicho derecho de propiedad al abuso de la misma, el derecho romano creó algunas limitaciones a su ejercicio en cuanto a su función social dentro de la comunidad.

En este orden, no se reglamentaron ciertas acciones que afectaban a los demás como, por ejemplo, no se podía modificar el curso de las aguas, debía permitirse el paso de terceros en caso necesario, se imponían restricciones a la altura de las construcciones, entre otras limitaciones.<sup>22</sup>

En esta etapa del derecho romano, se puede apreciar cómo va surgiendo la necesidad de crear derechos adyacentes al derecho de propiedad que de alguna manera permitan el disfrute del mismo tomando en consideración los derechos de terceros, y así más tarde surgen propiamente las desmembraciones del derecho de propiedad como es la servidumbre, que corresponde a esas limitaciones mencionadas anteriormente. Por lo tanto, se hace necesario mantener la individualización del derecho, pero dentro de limitaciones que no necesariamente afecten su disfrute, no obstante, le permitan ir acorde con las necesidades sociales de la comunidad.

---

<sup>22</sup> *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 1ra edición. Año 1997. P. 211.

La propiedad se concibió entonces como una facultad excluyente frente a los demás para que estos terceros no interfieran con la potestad que tiene el titular de ejercer el mismo dentro de los límites de su pertenencia. Esta exclusividad genera para el propietario obligaciones frente a los demás que crean limitaciones a dicho ejercicio de derechos, en cuanto a que su disfrute no entre en contraposición con el ejercicio de las prerrogativas de los terceros, y en sentido general con el bien común.

En virtud de lo anterior, se entiende que la exclusividad de la explotación y la capacidad que se tiene de asignación de recursos, traen como consecuencia que la propiedad no sea un derecho absoluto, sino que tenga una función social que lo limita<sup>23</sup>.

Esta función social que lo limita es precisamente la que da paso a la creación de figuras como la expropiación, la cual permite al Estado suprimir o privar de un derecho a una persona para destinar este bien para fines comunes. De ahí que el ejercicio de la Función Social se define como *“la que compete al Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas dirigidas al bienestar de los ciudadanos”*<sup>24</sup>.

El derecho de propiedad concebido como tal, influye dentro de la sociedad, y por tanto se conforma su función esencial, al dinamizar la economía de la comunidad. Este dinamismo económico conlleva a que los detentadores de la propiedad y de sus beneficios, adquieran derechos que afecten (generalmente de manera positiva) a la sociedad.

La función social del derecho de propiedad, y más exclusivamente del derecho inmobiliario, reside en el hecho de que, en efecto, los beneficios de los bienes

---

<sup>23</sup> Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS). *Constitución Comentada*. Santo Domingo, República Dominicana, noviembre 2011. P 108.

<sup>24</sup> DE SANTO, Víctor. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina. Año 1996. P. 458.

adquiridos son disfrutados por el propietario atendiendo las características del derecho de propiedad y su atribución al goce del bien a favor de su propietario, pero en cuanto a la sociedad, el beneficio se traduce en que la propiedad física en sí constituye un aporte a la sociedad.

Esta teoría es desarrollada más propiamente por el escritor Manuel Osorio<sup>25</sup> al indicar que *“la función social de la propiedad se define como el derecho a usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza, en servicio de la sociedad y para provecho del propietario”*. En esta teoría queda claramente expresado que el derecho de propiedad conlleva una función en base al interés social, que no permite que la propiedad se desarrolle fuera de los límites de la sociedad ni que de alguna manera la limite, sino más bien se restringiría o se circunscribiría el derecho de la propiedad en base a la sociedad en donde se encuentre.

En este sentido, se justificaría plenamente la facultad y obligación del Estado de intervenir en las relaciones de derechos de los ciudadanos y ser un ente supervisor de estas relaciones, pero a su vez al ser el derecho de propiedad un derecho fundamental, se otorga también la obligación al Estado de tutelar estos derechos adquiridos, como bien hemos visto a través de las acciones establecidas en la Constitución.

Como se mencionó anteriormente, como ente regulador el Estado debe velar que tanto la obtención de la propiedad como el uso que se otorgue a la misma sean conforme la función social que ejerza el mismo.

En esta etapa se puede ver cómo el Derecho de Propiedad se ha convertido en la actualidad en un derecho atenuado, con la finalidad de poder satisfacer las necesidades de todos los propietarios, garantizando así su ejercicio más básico

---

<sup>25</sup> OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Argentina. Año 1981, P. 330. Citado en el *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 1ra. Edición. Año 1997. P. 212

y permitiendo prevalecer los principios del derecho de propiedad más inminentes.

Pero esta función social del derecho de propiedad va a incidir también en provocar que, para satisfacer estas necesidades, el derecho de propiedad sea limitado, a lo que el catedrático español, Lic. Carlos Lasarte aporta que la función social delimita o determina el alcance y las facultades de la propiedad privada sobre los bienes o sobre cierta categoría de bienes<sup>26</sup>. Por lo tanto, la mayor limitante actual del derecho de propiedad es la función que el mismo ejerza sobre la comunidad y los alcances de la misma.

### **1.5 Diferencia entre Privación y Limitación del Derecho de Propiedad.**

El vasto y amplio contenido de las relaciones jurídicas entre las personas generan derechos y obligaciones las cuales viene limitadas por el respeto al orden público. Esto así, porque nuestros derechos serán ejercidos siempre en consideración y respeto de nuestro entorno social y se aquellos portadores de derechos subyacentes o continuos a nosotros. De forma tal que, como hemos visto, el derecho de propiedad ha ido evolucionando para adaptarse a las diferentes realidades que surgen en cada época en que la legislación necesite ser modificada.

De tal manera, nace la necesidad de limitar o privar de derechos, como veremos en los títulos más adelante, según corresponda el caso y según sea el origen o destino dispuesto para el inmueble. En este punto, y a modo introductorio, se hace necesario establecer una diferenciación entre lo que corresponde privar de derechos a un titular, y lo que conlleva una simple limitación del ejercicio de sus libertades sobre el inmueble.

En tal sentido, esta diferenciación viene dado en tanto que, al privar a un titular sobre el disfrute de sus facultades y libertades sobre un inmueble, se comete

---

<sup>26</sup> LASARTE, Carlos. Op Cit. P. 77.

una acción extintiva de los derechos que este propietario ostente sobre el mismo, la cual resulta ser de manera involuntaria como resultado de una acción o por requerimiento del Estado, para los fines de este estudio.

Por su parte, las limitaciones involucran la voluntad del titular y simplemente se crea una restricción o afectación de derecho sobre el uso del mismo, quedando el propietario condicionado al disfrute de sus libertades sobre la propiedad en virtud de los derechos adquiridos o concedidos a un tercero sobre el mismo inmueble. Estas limitaciones deberán ser obligatoriamente anotadas en el Registro Complementario del inmueble objeto de la afectación.

Asimismo, la limitación conlleva que el titular conserve la titularidad de su inmueble. Por esta razón es que, en el derecho inmobiliario actual, es preciso indicar que existe un derecho atenuado.

Por su parte cuando sobre un inmueble se origina una privación al derecho de propiedad, esto implica la supresión del de la titularidad que el propietario tiene sobre un inmueble con el propósito de garantizar, en la mayoría de los casos, una función social. Igualmente, estas privaciones estarán siempre basadas en legislaciones previas que lo contemplen.

En virtud de esto, sería correcto concluir en que la diferencia radica en los efectos que recaigan sobre la titularidad del inmueble y el nivel de disfrute de los derechos sobre el mismo que ostente su titular, de forma tal que se pueda determinar la temporalidad de esta afectación y las restricciones reales que acarrea.

### **1.6 Privación del Derecho de Propiedad.**

En el ámbito jurídico, al utilizarse el término “privar” se hace referencia a *“despojar de propiedad, posesión o tenencia; desposeer de derecho o*

*facultad*<sup>27</sup>. Cuando se dice que una acción es privativa se indica que la misma excluye o que priva a una persona de un derecho o que implica la pérdida de una ventaja<sup>28</sup>. Si se considera que de alguna manera una acción es privativa de derechos, en este caso en cuanto al derecho de propiedad, es porque la misma tiene como resultado no una simple vulneración al disfrute del mismo, sino que implica en muchos casos su extinción, que ese titular sufra una pérdida o limitación al uso de su derecho frente aquel que lo despoja de este.

En base a la definición anterior, se podría aludir que al privar o despojar de un derecho de propiedad, se viola el artículo 544 del Código Civil<sup>29</sup>, en cuanto a que se suprime el derecho absoluto al goce y disfrute de la propiedad que el mismo código concede, incluyendo de inmediato, la excepción a la regla en cuanto a que sea requerido por el Estado para fines de utilidad pública. Esta excepción viene avalada por la Constitución, la cual plantea una “alternativa” a este principio absoluto al indicar que los titulares podrán ser privados de sus facultades por las causas justificables que la misma ley indica.

En tal sentido, nuestra legislación cuenta con tres figuras que, como veremos más adelante, suponen una privación al Derecho de propiedad, en virtud de su origen o destino. Tal es el caso de la Expropiación, la cual puede ser definida como *“una potestad por la cual la Administración Pública puede adquirir bienes y derechos necesarios para la satisfacción de intereses públicos o para la realización de reformas de estructuras sociales y económicas”*<sup>30</sup>. Esta figura se encuentra contemplada en la Constitución dominicana en su artículo 51, al indicar que *“ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor”*, estableciendo así tanto su justificación legal como el método para remediar la pérdida del inmueble para el propietario.

---

<sup>27</sup> DE SANTO, Víctor. Op. Cit. P. 706.

<sup>28</sup> CAPITANT, Henry. *Vocabulario Jurídico*. 1ra impresión. Buenos Aires, Argentina. Año 1966. P. 689.

<sup>29</sup> Código Civil Dominicano. Op. Cit.

<sup>30</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis, y Mariano López Benítez. *Derecho Público Económico*. Tercera Edición. Año 2009, págs. 163 y 166.

Por otra parte, tenemos las figuras de la Confiscación y la Extinción de Dominio, las cuales conllevan una naturaleza distinta, toda vez que las mismas no serán determinadas por su destino, sino más bien por su origen, y es que estas figuras han sido concebidas con el fin de perseguir bienes de naturaleza ilícita. En tal sentido, la Constitución contempla a la Confiscación como la forma de perseguir aquellos bienes *“que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales”*.

En relación a la Extinción de Dominio, es una figura aún muy nueva y poco desarrollada por la legislación, por lo que podemos afirmar que actualmente no existe una ley vigente para los juicios de extinción de dominio, y, por lo tanto, no se cuenta aún con una definición ni alcance oficial de esta figura en el país. Sin embargo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a través de su Programa de Asistencia Legal para América latina y el Caribe (LAPLAC), han elaborado una Ley Modelo sobre Extinción de Dominio para los países de la región, provee una definición, reconociendo la Extinción de Dominio como *“una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna”*<sup>31</sup>.

La Constitución plantea un Estado Social de Derecho, en donde el Estado tiene la obligación de proteger y garantizar que todos los derechos del ciudadano, fundamentales o no, se encuentren protegidos de manera igualitaria y sin las distinciones que la misma ley engloba. Esto se encuentra establecido en el artículo 7 de la Constitución al indicar que *“la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de república*

---

<sup>31</sup> Ley Modelo sobre Extinción de Dominio. Programa de Asistencia Legal para América latina y el Caribe (LAPLAC). Abril 2011.

*unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”<sup>32</sup>.*

Esta teoría del Estado Social y Democrático de Derecho implica que el Estado tiene la obligación de respetar y hacer valer los derechos fundamentales, así como de promover la garantía de los derechos sociales de los ciudadanos de forma equitativa. Esto abarca también la idea de que se dota al ciudadano de una potestad de participar en las decisiones sobre los derechos para el bien común que promueve el Estado como ente dotado de la facultad de tutelar y garantizar los mismos.

Por su parte, el artículo 8 de la Constitución de la República viene a completar esta idea y a desarrollar mejor la función del Estado frente a los ciudadanos al indicar que:

*“Es función esencial del estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”*

Como se mencionó en títulos anteriores, el derecho de propiedad puramente no debe considerarse un derecho fundamental, sino más bien es el acceso al mismo lo que debe considerarse como fundamental y, por lo tanto, es responsabilidad del Estado crear medidas para procurar que este derecho de acceso a la propiedad no sea violentado.

---

<sup>32</sup> Constitución de la República Dominicana.  
Ibid. Artículo 51, numeral 5.

Como vemos, el artículo 8 de la Constitución, describe un Estado que se encuentra a la disposición del individuo con el fin de garantizar sus derechos. Sin embargo, esta protección a los derechos debe estar respaldada por actos que muestre su función, por cuanto este artículo indica que la protección de estos derechos debe ser efectiva, entiéndase efectiva como la capacidad de lograr un efecto deseado.

En este aspecto, el citado jurista Jorge Prats, en su participación dentro de la Constitución Comentada, plantea esta acción como el Principio de Efectividad, en donde la Constitución, y por lo tanto los derechos, deberes y obligaciones que la misma plantea, se presta a ser juzgada o analizada en cuanto a la protección de los derechos fundamentales y puede ser objeto de censura sobre la perspectiva de si los procedimientos que la misma incluye, aseguran o no la garantía integral de los derechos<sup>33</sup>.

Por lo tanto, no es sólo la idea de crear mecanismos legales para la protección de los derechos constitucionales, fundamentales o no, es lograr que los mismos tengan la intención y la acción de lograr satisfacer la necesidad jurídica para la cual fueron concebidos. Por tanto, la protección de los derechos constitucionales debe ser siempre llevada a cabo mediante medidas activas y no pasivas como en muchos casos sucede.

Incluso vemos, como será desarrollado más adelante, que el derecho de propiedad conlleva una función social que lo limita por sí mismo, en cuanto a que tiene como finalidad general servir al bien común. En este sentido, el legislador se encuentra facultado para limitar el ejercicio de ciertos derechos con el propósito de garantizar los derechos de la comunidad o el bien común. Sin embargo, en el ámbito de la propiedad inmobiliaria, la legislación dominicana plantea figuras que más bien generan una completa privación del derecho sobre la propiedad frente a su titular.

---

<sup>33</sup> Constitución Comentada. Op Cit. P. 38

Siendo la Constitución la Carta Magna que busca procurar y garantizar la igualdad y el bien común, la misma dispone ciertas limitaciones y privaciones al derecho de propiedad con la finalidad de, limitando estos derechos, proteger los derechos de todos, en virtud de la función social antes descrita.

### **1.7 Limitaciones del Derecho de Propiedad.**

La concepción individualista romana concebía un derecho de dominio sobre la propiedad como absoluto, por lo que la idea de crear o considerar límites a un derecho parecía absurda en su momento. En la medida en que el derecho ha ido evolucionando, fue adquiriendo mayor importancia en el ámbito social y económico, lo que dio lugar a un necesario avalúo del mismo. La propiedad como parte importante del desarrollo de una comunidad, se volvió tema de interés para el desarrollo de esta.

Las mismas legislaciones se fueron adaptando a las exigencias de los tiempos en respuesta de una eficaz protección de los derechos, en situaciones de convivencia de múltiples propietarios dentro de un mismo territorio. Se podría decir incluso, que unos de los puntos que mayor iniciativa aportó para el tema de las limitaciones del derecho de propiedad actual, fue la creación y reglamentación de los condominios y esa necesaria coexistencia de derechos.

Surgió entonces la necesidad de crear un marco legal que permitiera la protección de estos derechos para todos los titulares, velando por el respeto del derecho ajeno y el derecho común. En este punto, los condominios crean una situación jurídica más exigente a la situación preexistente de la propiedad horizontal.

Carlos Lasarte<sup>34</sup> brinda la siguiente definición del concepto de limitación dentro de los derechos reales, necesaria para entender esta figura:

---

<sup>34</sup> LASARTE, Carlos. Op Cit. P. 41.

*“Por limitación se ha de entender aquella reducción que encuentra causa en una disposición legal expresa; establecida, por tanto, con independencia de la voluntad del propietario y en atención a las necesidades planteadas por la convivencia social, ya sean, las llamadas limitaciones por razón de interés público (...), ya por el interés privado.”*

Entonces cuando se limita el derecho sobre la propiedad, se realiza una afectación en cuanto a la reducción del contenido del mismo, no así del derecho del propietario sobre el inmueble. La reducción a la cual se refiere el mencionado autor es relativa a la capacidad de disfrute y goce de mismo, en virtud de la función social de dicho inmueble. La Constitución plantea la libertad del goce y disfrute del derecho de propiedad dentro de los márgenes establecidos por la ley, dentro de los cuales se encuentran estas limitaciones y las privaciones. Las mismas pues, vienen a ser subsanadas, siempre y cuando se realicen dentro del margen de la legalidad y realidad registral, atendiendo a las disposiciones legales que las regulan.

Estas medidas, en su mayoría, vendrían entonces a dar razón al concepto dado, en cuanto a que, en efecto, existiría una independencia de la voluntad en cuanto a la afectación del inmueble.

La concepción actual del derecho sobre el dominio de una propiedad contiene una serie de limitaciones que se crean conforme la naturaleza de este dominio, a saber, las limitaciones legales, también conocidas por su razón de interés social, dentro de las cuales encontramos los diferentes tipos de servidumbre y la utilidad pública, y también las impuestas por la voluntad del transmitente a través de las prohibiciones de disponer o enajenar<sup>35</sup>.

Dentro del ámbito registral la importancia de establecer estas limitaciones es cumplir con el principio de publicidad, el cual indica que todo lo que no se

---

<sup>35</sup> Fundación Tomas Moro. *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid, España. P. 587.

encuentre registrado no existe, esto porque lo no publicitado, no cuenta con la protección o aprobación del registro y, además, pudiera atentar contra la protección de los derechos de los terceros, y, por lo tanto, es contrario al principio de Seguridad Jurídica Registral.

El artículo 89, párrafo 3 de la Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario, indica que todas aquellas limitaciones legales o administrativas, y cualquier otra acción que de alguna manera limiten o restrinjan el ejercicio del derecho de propiedad sobre un inmueble, deberán figurar en el Registro Complementario de dicho inmueble. Algunas de las limitaciones que comúnmente se utilizan son las siguientes:

- La Servidumbre

En cuanto a que limita el derecho de disponer de ciertas partes del inmueble o hacer del mismo el uso que se desee, con la finalidad de favorecer o permitir el acceso a otro inmueble, entendiéndose que esto no crea derechos sobre el inmueble afectado.

- Medidas provisionales.

Puesto que ponen al inmueble en estado de indisposición temporal mientras dure el proceso judicial o cese la razón que dentro de dicho proceso dio origen al mismo.

- Declaración de Patrimonio Cultural.

El propietario de un inmueble afectado con la Declaración de patrimonio Cultural mantiene la posesión del bien, sin embargo, está sometido a las restricciones que plantea la Ley No. 318 sobre Patrimonio Cultural de la Nación, de fecha 14 de junio de 1968, la cual prohíbe la libre disposición del mismo so pena de multa, quedando obligado a no alterar, destruir o dañar el inmueble<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Ley No. 318 sobre Patrimonio Cultural de la Nación, de fecha 14 de junio de 1968. Artículos 11 y 15.

- Declaración de Utilidad Pública

Cuando un inmueble o parte del mismo es requerido para fines de utilidad pública, se genera una indisposición del bien hasta tanto se realice la indemnización correspondiente por parte del Estado, en cuyo momento, pasa a la titularidad a este último.

- Bienes de Familia.

Al ser declarado un inmueble como Bien de Familia, se genera un bloqueo registral que evita disposición y afectación con cualquier carga o gravamen.

- Bloqueo Registral.

La afectación de un inmueble por un bloqueo registral evita la posibilidad de que sobre el mismo se pueda inscribir cualquier actuación que de alguna manera altere su estado registral. Esta es una figura utilizada por su transversalidad, ya que es el resultado de varias medidas recurridas por los titulares, o los acreedores de los mismos, para limitar su disposición y proteger sus bienes o acreencia de cualquier distracción no deseada.

- Disposiciones medio ambientales.

La Ley General No. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha 18 de agosto de 2000, establece ciertas restricciones para el uso de inmuebles dependiendo el destino otorgado a los mismos y la afectación que su libre disfrute pueda ocasionar al medio ambiente.

- Urbanismo.

La Ley No. 675 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, de fecha 14 de agosto de 1944, y sus modificaciones, establece los lineamientos de los inmuebles construidos dentro de zonas urbanas, por lo que el destino, construcción y uso de los mismos deberán limitarse o estar regidos por lo establecido en esta Ley.

- Reserva Hereditaria.

Conforme a esta figura dispuesta por nuestro Código Civil se establece la limitación de que, en caso de que donación, esta no puede exceder cierta proporción del patrimonio que conforma<sup>37</sup> los bienes del donante, por lo que esta figura genera una limitación legal permanente y no registrada, a la disposición de los bienes en estos casos.

- Embargo Inmobiliario.

La Resolución No. 1419-2013, sobre Procedimientos diversos ante los Registradores de Títulos y las Direcciones de Mensuras Catastrales, emitida en fecha 16 de mayo de 2013 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, establece el bloqueo registral correspondiente a partir de la afectación de un inmueble mediante la inscripción de un embargo inmobiliario, o su acción equivalente conforme la legislación vigente.

- Venta Condicional de Inmuebles.

La venta condicional de un inmueble genera automáticamente un bloqueo registral en el mismo, de forma tal que no se pueda disponer de dicho bien hasta tanto se cumplan las condiciones establecidas.

- Prohibición Constancia Anotada.

La Ley No. 108-05 dispone que la transferencia de los inmuebles consignados en constancias anotadas deba realizarse en su totalidad, dado que las ventas parciales para estos casos se encuentran prohibidas.

- Derechos de aguas y minas<sup>38</sup>.

La Ley No. 108-05 sobre Registro Inmobiliario otorga un tipo de supremacía a los derechos, cargas y gravámenes que resulten de disposiciones de leyes de

---

<sup>37</sup> Dispuesta la cantidad en base a la cantidad de herederos reservatarios que este posea.

<sup>38</sup> Op. Cit. Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, Artículo 90, párrafo II.

aguas y minas, por lo que un inmueble afectado por alguna de estas se encontrará limitado por lo establecido en la ley que rija según sea el caso.

- Transferencia en Copropiedad<sup>39</sup>.

El copropietario que deseen transferir el inmueble compartido, solo podrá hacerlo por su totalidad, por lo que esto representa una limitación en cuanto a la forma de disposición de dicho inmueble para las personas que participan dentro de la copropiedad.

En todos los casos anteriores, el propietario mantiene la tenencia del bien, sin embargo, el ejercicio de sus derechos se encuentra limitado por situaciones legales, y solo pueden ser disfrutados dentro del margen que la ley dispone. Es aquí donde radica la diferencia entre la privación y limitación antes explicada, en cuanto a que estas figuras solo plantean una restricción al uso o disposición del bien, y sin importar el origen o destino del mismo, se mantienen siendo propiedad de su titular, a pesar de dichas limitaciones.

---

<sup>39</sup> Resolución No. 2669-2009, que establece el Reglamento General de Registro de Títulos, de fecha 10 de septiembre de 2009, Art. 81, párrafo II.

## II. Utilidad y efectividad de la expropiación dentro del Ordenamiento Jurídico Dominicano.

### 2.1 Concepto y justificación de la expropiación.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 17, indica que *“Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie deberá ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa”*<sup>40</sup>.

Por su parte, la Constitución dominicana adopta la misma posición en su artículo 51, numeral 1, al mencionar que *“ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley”*<sup>41</sup>. De igual manera, el Código Civil en su artículo 545 indica que, *“nadie puede ser obligado a ceder su propiedad a no ser por causa de utilidad pública, previa justa indemnización pericial, o cuando haya discrepancia en la estimación, por juicio de Tribunal competente”*<sup>42</sup>.

En ese sentido, la Expropiación, puede ser definida como *“una potestad por la cual la Administración Pública puede adquirir bienes y derechos necesarios para la satisfacción de intereses públicos o para la realización de reformas de estructuras sociales y económicas”*<sup>43</sup>.

Sin embargo, esta autoridad del Estado vendría siendo una potestad discrecional de este, según lo reconoce el Tribunal Constitucional dominicano<sup>44</sup>, en virtud de que mediante esta figura el Estado realiza una autoevaluación de la necesidad

---

<sup>40</sup> *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Artículo 17. Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto del 1789.

<sup>41</sup> Constitución Comentada. Óp. Cit. P 33.

<sup>42</sup> Código Civil Dominicano. Artículo 545.

<sup>43</sup> *Derecho Público Económico*. Op. Cit. Págs. 163 y 166.

<sup>44</sup> Óp. Cit. Sentencia No. 0015/16, emitida por el Tribunal Constitucional en fecha 28 de enero de 2016.

de privar a una persona de su propiedad para los fines que el mismo Estado, actuando en este caso como órgano evaluador y órgano actuante, ha decidido necesario, pudiendo incluso, apoderar, en caso de falta de consenso, a otro poder del mismo Estado para que sirva de homologador<sup>45</sup> de tal necesidad.

Este es el caso de la expropiación forzosa, en la cual se apodera al Tribunal Superior Administrativo el que, dentro de su competencia para conocer las demandas por expropiación, podrá solicitar al Estado exponer las causas que le permitan concluir si efectivamente existe una necesidad de declaratoria de utilidad pública o interés social que pueda ser subsanado con el uso de un inmueble de un particular, y que por ende, justifique la expropiación, y *“la legitimación de la privación singular de la propiedad”*<sup>46</sup>.

De manera general, es importante recordar que la Administración Pública tiene potestades que le favorecen y que son exclusivas de ella, con derechos de un mayor rango de alcance en relación con los derechos de los particulares. Estas potestades, sin embargo, no pueden ser arbitrarias, y deben estar dirigidas siempre al bien común y al desarrollo social, siendo el Estado el encargado de promover siempre actuaciones enfocadas para esos fines. Dentro de estas facultades, se encuentra el derecho de Dominio Eminente que no es más que, el derecho a expropiar para usos públicos<sup>47</sup>; potestad dirigida exclusivamente al Poder Ejecutivo.

En este orden se conforma el caso de la expropiación, mediante la cual el Estado tiene la facultad legal de requerir bienes privados, ya sean muebles o inmuebles, a través de una *“transmisión forzosa, mediante justa indemnización”*<sup>48</sup> para fines de construcciones dirigidas al desarrollo de la Utilidad Pública. Visto esto y el Dominio Eminente, se denota que el Estado tiene la facultad y obligación de

---

<sup>45</sup> Utilizada esta palabra como sinónimo de *“respaldo para la autorización”*.

<sup>46</sup> Ibid. Sentencia No. 0015/16. Pág. 13.

<sup>47</sup> TRONCOSO DE LA CONCHA, Manuel de Jesús. *Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de República Dominicana*. Cuarta edición. Colección estudios jurídicos, No. 6. Año 1981. P. 246.

<sup>48</sup> TRONCOSO DE LA CONCHA, Ibid. P 246.

identificar situaciones que afectarían de manera positiva al interés público y de, en consecuencia, “*disponer*” -dentro de las condiciones legalmente establecida de inmuebles propiedad de particulares, en beneficio de la llamada Utilidad Pública.

Por lo antes expuesto es que la Expropiación es considerada como una “*venta forzosa*” y por lo tanto, privativa de derechos en cuanto al expropiado, en virtud de que se constituye como una figura que si bien es cierto, en principio, conlleva el pago del justo precio de la cosa para que la misma se perfeccione, también es cierto que constituye una privación al derecho de propiedad, ya que se entiende que en principio el expropiado no tenía la intención de vender su inmueble, lo cual constituye una evidente limitación al derecho de disposición de que goza todo propietario.

En este sentido, la jurisprudencia también ha reconocido esta privación de derecho que se genera mediante la expropiación. Observamos que nuestro Tribunal Constitucional establece mediante la Sentencia No. TC/0261/14<sup>49</sup>, de fecha 05 de noviembre de 2014, lo siguiente:

*“Es menester considerar que la expropiación es un límite negativo del derecho de propiedad que tienen los particulares, por el otorgamiento de una facultad a la administración de poder disponer de los bienes y derechos que estos tienen sobre las propiedades de que se trate para dar cumplimiento a fines supraindividuales, teniendo la administración la obligación de compensar el sacrificio del titular de ese derecho, operando esta*

---

<sup>49</sup> Sentencia No. TC/0261/14 dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en fecha cinco (5) de noviembre del dos mil catorce (2014). Expediente núm. TC-05-2013-0100, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo de cumplimiento incoado por Víctor M. Espaillat Luna y compartes contra la Sentencia núm. 154-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo de Jurisdicción Nacional el veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).

*exigencia como un límite a la potestad expropiatoria que tiene la administración”.*

Esta Alta Corte lo ha reconocido bajo el término de límite negativo, que bien podría ser interpretado como la privación del derecho en virtud de que, como bien explica, otorga a la Administración Pública facultades de disposición del inmueble.

Igualmente establece la obligación de la Administración Pública de realizar el pago que funcione como una compensación; sin embargo, este hecho también genera una acción que puede transgredir los derechos individuales al consagrar la idea de que, si el titular del derecho no está de acuerdo con el pago, el Estado puede expropiar el inmueble sin previo pago<sup>50</sup>, y que el titular corra la suerte de un proceso judicial para tener que aceptar la decisión de un tribunal.

Afortunadamente, una vez concluida toda la fase judicial cuando se dicta una sentencia, esta cumple con las mismas fases de las sentencias ordinarias: primero adquiere la autoridad de la cosa juzgada, lo cual permite la interposición de los recursos disponibles evitando así la arbitrariedad del proceso en contra del propietario, todo hasta que se obtenga sentencia definitiva e irrevocable, lo cual garantiza la posibilidad de aquel inconforme con la decisión poder cuestionar su contenido.

## **2.2 La Utilidad Pública.**

Conforme lo antes expuesto, se entiende que la Expropiación solo debe tener una justificación jurídica frente a la eminente necesidad de transferir el inmueble a favor del Estado para responder a un interés social superior, que por ende

---

<sup>50</sup> Es decir, asumir la posesión material del inmueble y sus implicaciones, como si de un propietario se tratase.

afectaría de manera positiva a toda la sociedad mediante el sacrificio<sup>51</sup> de un titular particular.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional dominicano ha establecido en la citada Sentencia No. TC/0261/14<sup>52</sup> que:

*“(...) el derecho de propiedad privada llega hasta donde comienza la esfera de la utilidad pública<sup>53</sup>, el cual cuando es aperturado un proceso de expropiación con la declaratoria a través de un acto administrativo de la utilidad pública o de interés social, transforma ese derecho subjetivo sobre la propiedad en un derecho a un equivalente económico que debe ser proporcionado a título de indemnización que se materializa con el pago del justo precio”. (énfasis nuestro)*

En tal sentido, nuestro más alto tribunal de justicia constitucional reconoce de manera categórica la supremacía del interés público frente al derecho de propiedad individual, limitando completamente el ejercicio del derecho, en virtud de la relevancia de este por el carácter social del cual se encuentra investido, en cuanto a que lo adelante, será destinado a un uso para el bien común y por ende en beneficio de la sociedad. Entonces pasa a ser un derecho supeditado al fin que se pretenda destinar, por lo que jerárquicamente quedaría modificada la tutela del Estado de pasar de proteger el ejercicio de este derecho, a supervisar que se cumpla con el requisito mínimo de realizar el pago del precio que se considere justo y que, por ende, se corresponda con la transgresión cometida frente al titular.

---

<sup>51</sup> Se dice “sacrificio” pues si bien es cierto que la persona recibe una indemnización o justo precio como pago del inmueble, también es cierto que esta acción lleva al propietario a una situación la cual no se encontraba en la intención de vender sus derechos. De igual manera y como se explicará más adelante, esta indemnización no siempre ocurre anterior a la expropiación.

<sup>52</sup> Óp. Cit. Pág. 20.

<sup>53</sup> Resaltado nuestro.

En este orden, el Dr. Sabino Álvarez Gendin, en su libro sobre la Expropiación Forzosa, explicó en su momento que la razón por la cual una situación de derecho público destruye o absorbe los derechos privados es por la fuerza del interés de la colectividad, lo que justificaría el sacrificio de los derechos de uno o de todos, al interés colectivo de un pueblo, de una nación<sup>54</sup>.

Es decir, en consonancia con lo establecido anteriormente por el Tribunal Constitucional, el desarrollo de un proyecto para el interés público se convertiría en componente justificante para la afectación del derecho privado; por lo tanto, la utilidad pública que se le daría a dicho inmueble prevalece ante la utilidad privada.

En el derecho actual, y más bien como se encuentra concebida la expropiación, es necesario hablar de la afectación del derecho por transferencia forzosa en lugar de violación, ya que según se explica en la Teoría General de la Expropiación, la transferencia de este inmueble se concibe dentro del ámbito de procedimientos legales establecidos; sin embargo, el afectar el derecho de uno por el bien de la mayoría, si bien es cierto que a fin de cuentas se convierte en un beneficio general y en un agregado al dominio público, también es cierto que priva totalmente de derechos a aquel titular que de forma legítima obtuvo su titularidad sobre el inmueble en cuestión.

La Utilidad Pública es entendida de forma conceptual como *“todo aquello que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que compone el Estado”*<sup>55</sup>. Se puede deducir de esta definición que el elemento principal que compone la Utilidad Pública es que exista un interés colectivo, pero más que nada, que para la materialización de este bien colectivo sea necesaria la adquisición por parte del Estado del bien de un particular. Este

---

<sup>54</sup> ALVAREZ GENDIN, Sabino. *Expropiación Forzosa. Su concepto jurídico*. Madrid. Año 1928. P. 36.

<sup>55</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo VIII. Vigésima edición. Buenos Aires, Argentina. Año 1986. P. 291.

interés colectivo debe ser declarado formalmente para que su ejecución adquiera carácter legal y se pueda iniciar el proceso de adquisición de este bien.

En este orden, se inicia el proceso de expropiación realizando una Declaración de Utilidad Pública. La Declaración de Utilidad Pública ha sido definida como el *“Acto inicial del procedimiento de expropiación (ley, decreto, resolución prefectoral, según los casos), por el que se afirma la utilidad de la transferencia forzada al patrimonio administrativo de propiedades inmuebles privadas, para la buena marcha de la administración y el sostenimiento de la vida pública”*<sup>56</sup>.

En parte se entendería que la figura de la Utilidad Pública entraría en conflicto con el antes mencionado Principio de Inviolabilidad de la Propiedad, sin embargo, esta expropiación se llevará a cabo conforme procedimientos establecidos para tratar de lograr un equilibrio entre las partes y evitar el abuso de poder por parte del Estado.

La Dirección General de Bienes Nacionales, dependencia del Ministerio de Hacienda, es el organismo designado por la Ley No.1832, que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales, de fecha 28 de octubre de 1942, para ejercer la tutela, custodia, administración, y representar al Estado ante procesos de adquisición de bienes. En tal sentido, la misma ley también le faculta para fungir como representante del Estado ante los casos de expropiación, quedando también investida con la autoridad para dirigir los procesos que resulten por razones de utilidad pública o interés social a favor del Estado<sup>57</sup>. En ese mismo orden, debemos indicar que, el procedimiento de expropiación se encuentra establecido en la Ley No. 344 de fecha del 29 de julio de 1943 y sus modificaciones, que instituye un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado. Esta norma establece que, para los casos en que no se logre un acuerdo con el pago, el Tribunal de Jurisdicción Original sería el competente para conocer esta demanda.

---

<sup>56</sup> CAPITANT, Henry. Óp. Cit. P. 189.

<sup>57</sup> Ley No.1832, que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales, de fecha 29 de octubre de 1949, Artículo 18.

Sin embargo, a raíz de la promulgación de la Ley No. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 05 de febrero de 2007, se dispuso un traspaso de competencias, y esta potestad paso a ser competencia del Tribunal Superior Administrativo<sup>58</sup>. Una vez iniciado el proceso, el Tribunal ordenará al Registro de Títulos correspondiente, a que genere una anotación en el Registro Complementario<sup>59</sup> en la que se indique la condición de bien expropiado que pesa sobre el inmueble, a raíz del proceso iniciado por el Estado.

Esta acción no genera una transferencia del inmueble a favor del Estado, sino que más bien se realiza con el propósito de evitar que sobre el inmueble en cuestión se inscriban nuevas cargas o gravámenes que lo afecten, o se extingan o reduzcan cargas o gravámenes existentes, evitándose de este modo afectar posibles derechos de terceros y logrando publicitar el interés del Estado en el bien, y la condición de utilidad pública por la cual se esta afectando.

Este bloqueo registral sobre el inmueble lo pone a indisposición para el comercio, y evita que el aún propietario cree alguna distracción del inmueble, sin embargo, en caso de que ocurra alguna transferencia no evita la Expropiación, en virtud de que esta es una acción *in rem* y, por lo tanto, recae exclusivamente sobre el inmueble, sin que resulte relevante quien ostente su titularidad.

La entonces Mesa de Política de la Jurisdicción Inmobiliaria de la República Dominicana en su Compendio de Acuerdos,<sup>60</sup> indico que este bloqueo registral se realizará una vez el inmueble haya sido declarado de utilidad pública y se haya presentado una propuesta formal de pago por parte del Estado que no haya sido aceptada por el propietario.

---

<sup>58</sup> Ley No. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007, Artículo 1, Párrafo.

<sup>59</sup> En principio, esto no necesariamente causa un bloqueo registral. Solo se generará un bloqueo registral si el titular de los derechos no aceptare la propuesta formal de pago emitida por el Estado, y dicho bloqueo cesará entonces con la culminación del proceso de expropiación.

<sup>60</sup> *Compendio de los Acuerdos de la Mesa de Políticas de la Jurisdicción Inmobiliaria*. Óp. Cit. P. 11.

En esta etapa es propicio preguntar, ¿Hasta qué punto se está respetando el derecho de propiedad cuando existen estas normas? Esto así porque aún no se ha logrado el acuerdo con el Estado, no se ha constatado si en efecto conforme la ley, dicho Decreto de Expropiación cumple los requisitos, aún no se ha transferido el bien, pero ya se ha generado un bloqueo y se ha establecido un precio, bien o no aceptado por el titular del derecho. Es precisamente en esta fase donde sale a la luz la violación del *jus disponendi*, o derecho a disponer del inmueble.

Este bloqueo tiene entonces dos vertientes de análisis:

1. Protege al Estado como futuro adquirente quien está iniciando un proceso a su favor, y más que todo a favor del dominio público. Como se mencionó anteriormente, para evitar que el titular del derecho genere alguna afectación del inmueble.
2. Lesiona al titular del derecho en cuanto pone a indisposición un inmueble el cual el mismo no tuvo intención de negociar. Cabría entonces analizar los límites que tiene el Estado para coartar derechos a los titulares hasta tanto se defina un proceso a su favor. Se debe entender que, para esta etapa, el titular de derecho aún no ha recibido la remuneración justa por el agravio que desde ya se le está originando.

### **2.3 La indemnización o pago del justo precio.**

Tanto la Constitución dominicana en su artículo 51 como el artículo 545 del Código Civil plantean, en consonancia de ideas, la regla y la excepción en cuanto a la forma del pago del precio justo o indemnización para fines de expropiación.

Por una parte, indican de manera inicial que el pago o indemnización debe ser previo en circunstancias regulares, sin embargo, el mismo será posterior a la expropiación si entre el expropiado y el Estado no se logra un acuerdo. Entonces,

si bien es cierto que el acuerdo en cuanto al pago puede resultar negociable, es indudable que dicha indemnización como tal jamás puede ser vulnerada.

En este sentido, el supuesto inicial del absolutismo del derecho de propiedad se ve indiscutiblemente vulnerado, en mayor ámbito por esta Expropiación, debido a que se priva al titular del derecho al uso del mismo, en realidad la titularidad del mismo, bajo el concepto de una necesidad pública y un precio justo, tomando en cuenta que, en los casos de la Expropiación Forzosa, y cuando se presente una situación de eminente emergencia, como bien se ha establecido, el Estado tendrá la facultad de apropiarse primero del inmueble y luego llegar a un acuerdo en cuanto al pago.

De igual manera, y ya más de cara a la realidad, se aprecian los casos en los cuales el propietario, quien ha sido forzado a vender su inmueble, se encuentra insatisfecho con el precio ofrecido e inicia un proceso legal para obtener lo que la ley define como un precio justo, y ahí se puede encontrar enfrascado en un largo proceso que no necesariamente terminará para sí mismo de manera satisfactoria.

En cuanto al pago del precio justo el escritor A. Walter Villegas<sup>61</sup> explica dos situaciones que resultan relevantes por componer elementos importantes y justificativos legales del mismo, a saber:

- El exacto valor del bien expropiado; y,
- Las consecuencias que para el propietario desposeído acarrea la expropiación.

En cuanto al primer punto plantea de manera muy acertada, que el proceso de la expropiación viene a ser como la compraventa, en donde se paga un precio razonable conforme el valor del bien en el mercado.

---

<sup>61</sup> VILLEGAS, A. Walter. *Régimen Jurídico de la Expropiación*. Buenos Aires, Argentina. Año 1973. P. 118.

Sobre este punto es relevante establecer que, en la República Dominicana, el Estado procede a hacer generalmente una labor pericial, a través la Dirección General de Catastro Nacional, como dependencia del Ministerio de Hacienda, en su facultad de ser el órgano evaluador de inmuebles, en donde se lleva a cabo una valoración o inspección del inmueble para determinar su precio conforme al valor actual estimado del mismo en el mercado<sup>62</sup>. Generalmente, en la práctica, este valor resulta ser menor al que hubiera sido propuesto por el titular si el mismo decidiera vender el inmueble en el mercado nacional, ya que la Dirección General de Catastro Nacional, realiza una valoración solamente del inmueble y de lo construido sobre este, y no de otros valores no materiales que podría tener el mismo, como son el desarrollo de la zona en la que se encuentra ubicado el inmueble o las posibles mejoras que puede tener el mismo, por mencionar solo algunos.

A diferencia de la figura de la compraventa, entre las partes no existe una negociación totalmente justa del precio, pues en esta figura, en la práctica diaria, el inmueble es vendido por un precio mayor al precio de avalúo que contempla la Dirección General de Catastro Nacional y, por tanto, muchas de estas expropiaciones terminan en los tribunales en largas disputas por un precio.

En principio, el propósito de la indemnización es precisamente evitar la reducción del patrimonio del expropiado, toda vez que solo se busca tomar posesión de este bien, no así, afectar la economía del titular, ya que esto sí diera cabida a que en efecto ocurra una violación a los derechos del titular y no una privación de los mismos.

Pero el problema de la determinación de este precio justo o indemnización es que cuando se declara el inmueble de utilidad pública, se realiza una tasación por parte del Estado para fijar este precio, y en algunos casos sucede que al no llegarse un acuerdo o tardarse el proceso de expropiar el inmueble, el mismo

---

<sup>62</sup> Ley No. 150-14 sobre el Catastro Nacional, de fecha 8 de abril de 2014.

puede ir adquiriendo más valor, pero el Estado solo acuerda pagar lo que en su momento indicó la tasación.

Es aquí donde ocurre una nueva violación, cuando quizás años más tardes, el Estado desea aún realizar el pago de un inmueble con una tasación desactualizada. Si el pago se efectuara de inmediato, quizás el margen de pérdida para el titular sería mínimo, sin embargo, cuando esta oferta de pago por parte del Estado se concretiza pasado años sin ajustarlo conforme el precio actual, el titular pierde dinero por un inmueble que no necesariamente se encuentre depreciado.

La garantía que se brinda al expropiado en cuanto a la falta de pago es iniciar un proceso judicial para demandar el pago de un precio que se considere justo por no estar de acuerdo con el precio ofrecido. Es importante destacar, que este pago se encuentra en principio salvaguardado, ya que el Decreto de la Declaratoria de Utilidad Pública establece de manera expresa cual será el órgano del Estado encargado de realizar el desembolso por este concepto, el cual estará relacionado con la obra que se pretenda hacer y, por lo tanto, supervisar y destinar fondo de su presupuesto para librar al Estado de este compromiso.

No obstante lo expuesto, el expropiado se puede encontrar con otra situación que ya se ha visto en la práctica, y es el hecho de que se disponga del inmueble en proceso de expropiación antes de haber realizado la declaratoria de utilidad pública, y por lo tanto aún no haberse determinado ni realizado el pago justo.

Un caso similar se presentó en el año 1955 cuando fueron declarados de utilidad pública por el presidente de entonces, Rafael Leónidas Trujillo Molina, y por lo tanto expropiados, los terrenos donde actualmente se encuentra construido el actual Aeropuerto Internacional Las Américas- Dr. José Francisco Peña Gómez. En ese momento, el Presidente había ordenado solamente el pago correspondiente a una de las familias propietarias, por lo que las demás familias reclamaron su pago justo, y no fue hasta el año 2018 que el Tribunal Superior

Administrativo, ordenó mediante sentencia el pago correspondiente a los demás propietarios por un valor ajustado a la actualidad<sup>63</sup>.

En este tipo de situaciones se presenta una grave irregularidad al proceso, ya que en principio la Constitución solo muestra como excepción al proceso expropiatorio, la posibilidad de expropiación previa al pago en caso de falta de acuerdo de pago, pero habiéndose cumplido los procesos correspondientes.

Para casos como los mencionados, la Jurisprudencia dominicana se pronuncia de la siguiente manera en diversas sentencias consultadas:

*“En los casos de expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública o de interés social que se dispongan en virtud de la Constitución y de la ley, se trata del ejercicio de una facultad que la Ley Sustantiva del Estado confiere al Poder Ejecutivo, de la cual hace uso mediante los decretos que dicta en los casos en que uno de esos motivos justifican la expropiación; que la falta de pago previo del precio de los inmuebles objeto de la expropiación, no acredita la puesta en movimiento de la acción en declaratoria de inconstitucionalidad a que se contrae la instancia de los impetrantes, puesto que, tratándose en tales casos de una venta forzosa, el expropiado puede demandar el pago del precio convenido o establecido por tribunal competente; que en relación con las irregularidades en que se hubiere podido incurrir en el procedimiento de la expropiación, la acción pertinente es la de nulidad y no la de inconstitucionalidad”<sup>64</sup>.*

---

<sup>63</sup> Sentencia No. 030-02-2018 emitida por la Segunda sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 30 de noviembre de 2018.

<sup>64</sup> Boletín Judicial No. 1099. Año 2002. Volumen I. Sentencias del 12 de junio del 2002, Nos. 5. Y 6. Suprema Corte de Justicia en material Constitucional. P. 38-45.

En el segundo punto mencionado, el referido escritor A. Walter Villegas<sup>65</sup> presenta una relación entre un eminente daño o perjuicio que sufriría el expropiado, la disminución o pérdida de porciones no expropiadas o de las mejoras existentes sobre el terreno expropiado y todos los gastos posteriores en los que tendría que incurrir el expropiado como consecuencia de la expropiación.

Esto constituye los demás elementos que se deben tomar en cuenta al momento de determinar el justo precio; es decir, no solo sería cuestión de realizar un avalúo del inmueble para determinar su valor en el mercado, sino analizar e incluir en este precio, el valor por subsanar todas estas situaciones que se presenten en virtud de la privación de un derecho de propiedad que tiene el titular, considerando que el mismo dentro del ejercicio de su derecho, no tenía previsto la solución a estos nuevos inconvenientes.

#### **2.4 Reversión de la Expropiación**

En la actualidad, nuestra Constitución solo limita las causales de expropiación a fines de utilidad pública y bien común, incluyendo la condición de la realización del pago del precio justo. En tal sentido, el Estado se encuentra aún limitado y obligado a justificar la necesidad de privar de un bien a un propietario en virtud de lo establecido en la ley, cuestión que debe ser demostrada al Tribunal el cual, una vez ponderadas las pruebas y argumentos, ordena la expropiación y el pago del justo precio, como hemos visto.

En ese orden, una vez expropiado el bien, el Estado está autorizado para iniciar la obra para la cual fue requerido el inmueble. Sin embargo, en algunos casos se presenta la particularidad de que, por razones ajenas o no previstas la obra para el bien común que se pretendía construir y que, como tal, conllevaría la afectación de un inmueble de propiedad privada no pueda ser ejecutada, o se identifica alguna irregularidad en el proceso que inhabilita su puesta en marcha

---

<sup>65</sup> Op. Cit. VILLEGAS, A. Walter. *Régimen Jurídico de la Expropiación*. Buenos Aires, Argentina. Año 1973.

y se decida devolver dicho inmueble a su propietario anterior. Igual sucede en el caso de que no se realice el pago del precio justo.

Como ya hemos visto ampliamente dentro de lo que es el proceso judicial de la expropiación, una vez apoderado un tribunal, el juez solo tendrá la opción de fallar en cuanto a: determinar el precio justo del bien cuando es una expropiación forzosa; si no se ha realizado el pago establecido, ordenar el pago del mismo; fijar el monto a pagar por concepto de los beneficios dejados de percibir por la expropiación en los casos que aplique (lucro cesante), así como para indemnizar los daños y perjuicios; y, ordenar la reversión de la expropiación cuando corresponda.

En tal sentido, encontramos la reversión de la expropiación como una figura que pretende por las vías jurisdiccionales, ordenar la nulidad del proceso de expropiación previamente autorizado, en virtud de que el propósito por el cual el inmueble fue requerido en principio ya no será efectuado y, por lo tanto, el mismo queda en la disposición de volver a su propietario original, o por la falta del pago del precio justo, y más aún por el hecho de que el Estado no ha demostrado la intención de cumplir con el bien social que justificaba el hecho de la expropiación.

Esta figura no se encuentra tipificada como tal en nuestra legislación, sino que más bien es efectuada a través de la Nulidad de Decreto de Expropiación o de Declaratoria de Utilidad Pública, como una forma de aplicación del reconocimiento al derecho de propiedad particular que el mismo artículo 52 de la Constitución prevé. Por su parte, la legislación española reconoce el Derecho de Reversión y establece que el mismo aplica *“En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado (...)*<sup>66</sup>”.

---

<sup>66</sup> Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, artículo 54. España.

En ese orden, de conformidad con lo establecido en el artículo 1, párrafo, de la Ley No. 13-07<sup>67</sup>, el tribunal competente para conocer esta solicitud también sería el Tribunal Superior Administrativo, y así lo confirma también la Suprema Corte de Justicia mediante Sentencia de fecha 02 de noviembre de 2016<sup>68</sup>. Este evaluará si los hechos generadores o elementos esenciales de la expropiación existen, es decir, la utilidad pública y el interés social, y consecuentemente, el pago del justo valor.

En caso de determinar que estos elementos no existan, entonces estaría habilitada esta vía a condición del tribunal, puesto que ya no existiría la causa o el bien común que con dicho bien se pretendía. Es importante recordar que el propósito del Estado no es el de acumular bienes y dejarlos abandonados ya que no le resulta rentable conservar bienes que no estén ejerciendo ninguna función, sino más bien su función es promover a que los habitantes puedan ejercer el derecho a acceder a una propiedad. Por tal razón, carecería de sentido que un inmueble que ya no requiera ser afectado por una expropiación, sea retenido por el Estado para ninguna finalidad, lo que a su vez serviría como justificación para la Declaratoria de Nulidad de la Expropiación, y permitir a su propietario anterior recuperarlo.

Es indiscutible que la falta de uno de estos tres elementos entraría en contradicción con lo establecido en el artículo 51 de la Constitución. La Carta Magna establece asimismo en su artículo 6 la Supremacía de la Constitución, al disponer que *“son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*, entonces la nulidad del acto que declaró la expropiación estaría siendo un acto claramente contrario a la Constitución y, por tanto, necesario de ser declarado en nulidad por tales fines. Es que en estas circunstancias no podrían coexistir el Decreto y la Constitución, cuando sus preceptos jurídicos en este caso sean contrarios.

---

<sup>67</sup> Óp. Cit. Ley No. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007.

<sup>68</sup> Sentencia No. 630, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en fecha 2 de noviembre de 2016, mediante la cual se reconoce la incompetencia del Tribunal Superior de Tierras para conocer una solicitud de Nulidad de Decreto de Expropiación, y se ratifica la competencia del Tribunal Superior Administrativo para la respectiva instrucción.

En tal sentido, se estaría entonces dando el fiel cumplimiento a la tutela judicial efectiva que debe ejercer el Estado al reconocer la devolución de un inmueble a su propietario en estas circunstancias, acción que resulta ser la más lógica frente a la ya innecesaria e injustificada privación de un derecho de propiedad.

## **2.5 Proyecto de Ley Orgánica sobre Expropiación**

No obstante lo anterior, y lo establecido de manera expresa en la ley y ampliamente debatido por la doctrina, se ha hecho necesario actualizar el marco jurídico que rige el proceso de expropiación, toda vez que no se puede asentir en que un país esté a la vanguardia legislativa, o permita un ámbito donde se lleven a cabo las mejores prácticas, si las mismas se encuentran amparadas en una legislación que consta del año 1943, como es el caso de la ley que aun regula los principios y procedimientos de la expropiación en nuestro país.

En tal sentido, el Congreso Nacional, específicamente el Senado de la República, se encuentra en el proceso de análisis legislativo de un “Proyecto de Ley Orgánica sobre Expropiación de Bienes Inmuebles por declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social de la República Dominicana”, mediante el cual se derogaría la actual Ley No. 344 de 1943, en un esfuerzo de dotar al país, y más aún a los expropiados, de un instrumento que esclarezca y defina con mayor detalle los procedimientos a ser agotados y los principios que deberán ser observados ante un proceso de expropiación de bienes inmuebles por parte del Estado.

Es importante destacar, que la nueva normativa propuesta mantiene los mismos elementos constitucionales que caracterizan la figura en tanto su aplicación tendría lugar por casos de utilidad pública o interés social. Esto se puede denotar en la definición de esta figura que ofrece el Proyecto al indicar que la Expropiación es una *“institución de Derecho Público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o interés social, con la finalidad de obtener la transferencia del derecho de propiedad de los particulares al patrimonio estatal”*.

Así mismo, este proyecto ofrece una definición más acabada de los conceptos de interés social y utilidad pública, así como un desglose de los elementos u obras que de manera textual abarcan los mismos (entre otros conceptos muy necesarios para la correcta aplicación de esta figura), además de un detalle de los principios rectores que rigen el proceso, lo que facilita la labor judicial de ponderar la justificación de la expropiación y otorga mayor transparencia al procedimiento. En tal sentido, en esta propuesta se reafirma la prevalencia del interés colectivo como elemento irrefutable para el inicio de una expropiación.

Otras novedades que aportaría esta iniciativa al marco legislativo dominicano en materia de Expropiación, sería el establecimiento del proceso de Nulidad de Decreto como mecanismo inherente de la expropiación, y ya no como una medida general a la cual acudir en caso de necesitar anular este proceso. En tal sentido, en este proyecto se indica de manera expresa, las causales por las cuales se puede recurrir a la nulidad.

Por otra parte, se establecen las reglas, plazos y procedimientos tanto para la determinación del justo precio como para el pago, desarrollando un proceso mediante el cual el pago sea resultado de un necesario acuerdo inicial entre las partes o en su defecto, una decisión judicial, manteniendo la excepción a este pago previo en situación de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, en cuyo caso el pago sería posterior.

En otro orden, se otorga competencia para el conocimiento de las demandas por cause de expropiación al Tribunal Contencioso Administrativo, dentro de los procedimientos establecidos en la Ley No. 13-07. Sin embargo, se dispone de manera transitoria que los conocimientos en materia de expropiación se mantendrán siendo competencia del Tribunal actualmente competente (Tribunal Superior Administrativo) hasta tanto sea aprobada la Ley sobre Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De igual manera, se propone la creación del Sistema Nacional de Expropiación (SINEX), como un registro o base de datos interinstitucional de todas las

expropiaciones existentes, el cual será administrado por el Ministerio de Hacienda. Esto en consonancia con la modalidad existente, de que actualmente (como bien se mencionara anteriormente) los procesos de expropiación son administrados y dirigidos por la Dirección General de Bienes Nacionales, como dependiente del mismo Ministerio. Por lo que ya esta figura contará con una supervigilancia estatal con relación a la creación de las políticas que permitan el buen funcionamiento del sistema, lo que a su vez aportará mayor transparencia y seguridad en los procesos.

La apreciación de este Proyecto es que el mismo sirve como un instrumento necesario que recopila lo legislado en esta materia a través de diferentes leyes, y lo consolida en un solo documento que permite el fortalecimiento del proceso y dispone los principios y buena práctica que en muchos casos se ha estado llevado a cabo, mas no se encontraban debidamente plasmado en una legislación. De igual manera, actualiza el ordenamiento jurídico en cuanto a que estos procesos propuestos se encuentran establecidos conforme la realidad constitucional y jurídica actual.

### **III. Extinción de Dominio y Confiscación como figuras privativas del derecho de propiedad en favor del Estado en la República Dominicana.**

#### **A) La Extinción de Dominio.**

##### **3.1 Origen y Características.**

Como se ha mencionado anteriormente, la figura de la extinción de dominio es relativamente nueva en nuestra legislación y por lo tanto no ha sido totalmente abordada. Es con la promulgación de la Constitución de la República Dominicana del 26 de enero de 2010, donde por primera se aborda esta figura. De hecho, su definición solo se encuentra dada por la doctrina y no existe actualmente un proceso legal ni reglamento para su aplicación, dado que la Constitución ordena en su Artículo 51, numeral 6, la creación de una ley que rija lo concerniente a esta figura.

En tal sentido, en la Cámara de Diputados se encuentra actualmente depositado el *“Proyecto de ley sobre juicios de extinción de dominio para el decomiso civil de bienes ilícitos<sup>69</sup>”*, lo cual será una importante adición a la legislación dominicana, en cuanto a que creará el mecanismo necesario para la lucha en contra la corrupción, el lavado de activos y el crimen organizado. Más adelante, en este mismo trabajo de investigación, analizaremos con mayor detalle esta propuesta legislativa.

Antes de abordar la figura de la Extinción de Dominio y para fines de brindar un análisis etimológico de esta figura, sería preciso desmembrar primero su término, para así poder deducir un concepto básico o realizar una pequeña hipótesis de su esencia.

---

<sup>69</sup> Proyecto de ley sobre juicios de extinción de dominio para el decomiso civil de bienes ilícitos, aprobado por el Senado de la República en Sesión de fecha 04 de febrero de 2020, actualmente en proceso de análisis en la Cámara de Diputados.

Se entiende por “Extinción” la *“acción y efecto de terminar un vínculo obligacional, por virtud de un evento al cual la ley atribuye tal esencia”*<sup>70</sup>. Basados en esta definición, cuando se habla de extinguir un derecho, se refiere a que en la esencia de ese derecho ocurre una mutación en la que, en principio, el derecho deja de existir a nombre de la persona que fungía como titular y pasa a manos de otra persona conforme lo que debe estar previamente establecido por la ley.

El derecho se extingue por la llegada o la ocurrencia de un hecho, en principio, ilícito, que debe estar previamente estipulado y que amerite dicha acción, o en este caso, se podría mencionar más propiamente una Cesión de Derecho, aunque no de manera voluntaria.

Por otra parte, existe el concepto de “Dominio” el cual se define como la *“Propiedad; facultad de usar, gozar y disponer libremente de lo que nos pertenece, conforme a las leyes”*<sup>71</sup>. Así mismo, el Código Civil de Chile lo define de manera expresa en su Artículo 582 al indicar que *“El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”*<sup>72</sup>.

En virtud de lo anterior podemos afirmar que el dominio es la posesión de un bien por las vías legales, y conforme los mecanismos y circunstancias previstos por la Ley. Disfrutar el dominio de un bien es ser y actuar como propietario de la cosa, cediéndole a éste las características ya mencionadas de la propiedad (*Jus Utendi, el Jus Fuendi y el Jus Abutendi*).

En ese orden, no obstante no contar la República Dominicana con una definición oficial de la extinción de dominio, pues como hemos mencionado aún no existe una norma promulgada que regule esta figura, podemos indicar que, de manera

---

<sup>70</sup> COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. Cuarta reimpresión. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. Año 1991. P. 278.

<sup>71</sup> COUTURE, Eduardo J. *Op Cit*. P. 241.

<sup>72</sup> Código Civil de la República de Chile, promulgado el 16 de mayo de 2000, Art. 582.

temporal y aun a título de propuesta, asumimos la definición dada en el Proyecto de Ley que ya fuera aprobado por el Senado, donde se define la extinción de dominio como *“Pérdida del dominio o propiedad de un bien pronunciada mediante sentencia irrevocable, como consecuencia de su ilicitud, cuando se establezca la existencia u ocurrencia de un hecho ilícito con relación al bien o cuando el afectado no logre probar su procedencia lícita y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización u origen ilícito, o cualesquiera de los causales enunciados en la presente ley<sup>73</sup>”*.

Conforme las definiciones conceptuales antes descritas y para fines de elaborar una definición básica, personal y primaria de la Extinción de Dominio, se entiende que es el hecho mediante el cual se pone término a la aparente titularidad del derecho sobre los bienes de una persona con la finalidad de que los mismos pasen a la propiedad o patrimonio del Estado, o posteriormente de su legítimo propietario, en virtud del origen ilícito de estos, conforme lo establecido por la ley, y habiéndose cumplido los eventos esenciales que den origen a esta figura. Esta definición es meramente técnica con la finalidad inicial de que nuestro lector pueda ir creándose una idea de la figura de Extinción de Dominio.

Como se entiende entonces que la Extinción de Dominio implica que el bien pase a la propiedad de otro, faltaría indicar las condiciones y las razones por las que se utilizaría esta figura, y es entonces en donde nuestra doctrina ha empezado a generar sus aportes, pues oficialmente no se ha emitido una definición de lo que implica esta figura en la jurisdicción dominicana.

Por lo pronto podríamos también utilizar la definición que plantea el jurista Manuel U. Bonnelly, quien indica que *“la extinción de dominio es una modalidad de recuperación de los bienes de origen ilícito y se define como la pérdida a favor del Estado o de la víctima y sin compensación, de los derechos que se tiene sobre bienes considerados ilícitos por su naturaleza, por su origen o su destino, y se plantea como un proceso judicialmente controlado que tiene por finalidad el*

---

<sup>73</sup> Op. Cit. Proyecto de ley sobre juicios de extinción de dominio para el decomiso civil de bienes ilícitos.

***enjuiciar el carácter legítimo o no de un bien***<sup>74</sup> (énfasis nuestro). Se perfila esta figura como una Confiscación civil, en tanto que no se desarrolla dentro del ámbito de una acusación penal.

Es muy importante destacar la característica que podría ser considerada como principal de la extinción de dominio, y es que la misma es de carácter *in rem*, por lo que no busca juzgar necesariamente a la persona, sino más bien la licitud o no del origen de un bien. Si bien este proceso claramente incluirá el juicio sobre las pretensiones de titularidad una persona (física o jurídica), lo cierto es que el mismo se enfocará en la forma en que el bien fue adquirido, para poder determinar si quien lo detenta es efectivamente el legítimo propietario. Por esto se considera que se trata de una figura de recuperación de bienes, y no necesariamente una sanción a la persona como lo es la Confiscación.

De igual manera, podemos encontrar a nivel internacional, algunas definiciones que nos permitan tener una noción más acabada de como los demás países han adoptado la extinción de dominio en sus legislaciones. A nivel general, encontramos la definición ofrecida en la Ley Modelo sobre Extinción de Dominio, documento creado por el Programa de Asistencia Legal en América Latina y el Caribe (LAPLAC), donde se define esta figura como *“una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado, de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación de naturaleza alguna”*.

Por otra parte encontramos algunas definiciones ofrecidas en la región, dentro de las cuales pudimos consultar las legislaciones relativas a extinción de dominio en México, Guatemala, Costa Rica, Perú y Colombia, las cuales de manera general, conciben esta figura como la pérdida por vía judicial de los derechos a favor del Estado, sobre aquellos bienes de valoración económica identificados previamente en sus respectivas legislaciones, como consecuencia de su origen

---

<sup>74</sup> BONNELLY V. Manuel. U. Op Cit. P. 241.

de actividades ilícitas, y que por lo tanto, que generen para sus propietarios ganancias ilícitas.

En razón de la importancia de la distinción de esta figura, varios doctrinarios también han analizado los elementos de la extinción de dominio y las diferentes aristas que lo componen brindando sus propias definiciones, como es el caso del escritor colombiano Juan Ángel Palacio Hincapié, quien analiza la extinción de dominio desde el punto de vista más general de los bienes adquiridos de forma ilícita, indicando que es la *“pérdida del derecho de dominio a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular, cuando dichos bienes hayan sido adquiridos como producto de una actividad ilícita”*<sup>75</sup>.

Aquí se puede apreciar otra de las tantas diferencias de esta figura con respecto a la Expropiación, ya que en la Extinción de Dominio la enajenación del bien por parte del Estado no viene acompañada del pago de un justo precio por el mismo, por la naturaleza de la adquisición como sería el caso de la expropiación, entonces esta “enajenación” si bien es cierto que tiene el motivo legal de excluir al inmueble temporalmente del comercio y así no apremiar al titular por la forma ilícita de su adquisición, también pierde legalidad en el proceso de transmisión del mismo.

### **3.2 Procedimiento**

El proceso de extinción de dominio, como plantea la definición antes mencionada, es un proceso cuyo objetivo que recae directamente sobre el bien, y no sobre la persona. En el mismo no se busca indagar si la persona es penal o civilmente responsable de la comisión de un hecho ilícito, sino que se concentra en juzgar si los medios de obtención y aprovechamiento de dicho bien es o no ilícito.

---

<sup>75</sup> PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. *Derecho Procesal Administrativo*. 6ta edición. Medellín, Colombia. Año 2006. P. 132

Constituye trabajo del legislador determinar la licitud de este bien que genera una afectación en la economía, y evitar a toda costa que se registren derechos de propiedad sobre bienes ilícitos (específicamente sobre bienes inmuebles que es el objeto de la presente), o una vez ya registrados, proveer de mecanismos efectivos que permitan al Estado cancelar dicho registro.

En esta etapa, la labor de investigación y de calificación del Registrador es de gran ayuda, ya que los Registradores también fungen como entes de Control de Legalidad, al tener la labor de calificar los documentos que se le presenten tanto notariales como judiciales, y en algunos casos pueden tener indicios de ilicitud para la obtención de un bien y están llamados a notificar a las autoridades correspondientes dicha situación para que se proceda de manera confidencial conforme lo establecido. Es precisamente este carácter de licitud lo que constituye la base de la Extinción de Dominio y de la Confiscación como veremos más adelante.

Es importante destacar que, si bien el país no cuenta con un procedimiento para implementar esta figura, se han realizado importantes mejoras legislativas con el fin de mejorar la persecución de bienes provenientes de actividades ilícitas, dentro de ellas los bienes inmuebles, como ha sido la promulgación de la Ley No. 155-17 que deroga la Ley No. 72-02 del 26 de abril de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas, en fecha 1ro. de junio de 2017, mediante la cual se establece el nuevo marco legal rector para la persecución y sanción del enriquecimiento ilícito, y como veremos más adelante, establece el decomiso o confiscación como sanciones a esta acción en consonancia con lo establecido en el Código Penal.

Es por esto que, se hace tan necesaria la promulgación de una legislación especial para la extinción de dominio, que permita al país contar con un sistema integral de recuperación de bienes ilícitos eficiente, y así poder perseguir y separar el capital de origen ilícito que crea un desbalance en la economía nacional.

De igual manera, se hace imperante dotar a los organismos del Poder Judicial involucrados en esta lucha, de un marco jurídico delimitado que brinde a los mismos instrumentos actualizados y especializados en la materia, con principios definidos para desincentivar y detener la comisión de actos delictivos, con la certeza de proteger los derechos de los ciudadanos.

### **3.3 Proyecto de Ley de Extinción de Dominio.**

Como bien se ha mencionado en este Capítulo, actualmente el país no cuenta con una Ley de Extinción de Dominio como se haya ordenado en la Constitución, por lo que esta figura aún se analiza teóricamente. No obstante, este ha sido un tema que ha tomado mayor auge por el interés de los gobiernos de lucha contra la corrupción en el país y dar seguimiento al lavado de activos.

Con la promulgación de la Ley No. 155-17 se inicia una corriente de actualización de nuestro sistema de prevención y persecución del lavado de activos, cumpliendo así mismo con estándares de organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que evalúan los niveles de transparencia del país.

Como establecimos anteriormente, actualmente se encuentra depositado en la Cámara de Diputados de la República, el Proyecto de Ley sobre Juicios de Extinción de Dominio para el Decomiso Civil de Bienes Ilícitos<sup>76</sup>, una iniciativa legal que busca *“reglamentar el procedimiento para los juicios de extinción de dominio, previstos en el párrafo 6 del artículo 51 de la Constitución de la República Dominicana, mediante el cual se pronuncia el decomiso civil de bienes ilícitos y de procedencia ilícita”*<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Al mes de febrero de 2021, este Proyecto de Ley se encontraba en estado “Depositado” en la Cámara de Diputados, por lo que aun no se ha discutido, tras haber sido aprobado por el Senado en Sesión de fecha 04 de febrero de 2020, y remitido a la Cámara de Diputados en fecha 18 de febrero de 2020.

<sup>77</sup> Ibid. Art. 1.

Esta iniciativa aporta a nuestra legislación con la definición de extinción de dominio ya vista el inicio de este capítulo, además de definir propiamente la Acción de Extinción de Dominio como la *“Acción autónoma e independiente de cualquier otra, tanto de la facultad sancionadora del Estado como del Derecho Civil e independiente del juicio de responsabilidad del afectado, ejercida in rem contra los bienes; no motivada por intereses patrimoniales, sino por intereses superiores de la Nación dominicana, asistida por un legítimo interés público, consistente en la declaración judicial de la extinción del derecho de propiedad, control, disposición, posesión o usufructo y su declaración de titularidad en provecho del Estado o de sus legítimos propietarios, sobre los bienes a que se refiere esta ley, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna”*<sup>78</sup>. En ese mismo orden, aclara que es una acción *in rem*, por lo que solo será efectiva contra el bien, independientemente de la persona.

Se establece un período de 30 años para la extinción de dominio, por ser un procedimiento relacionado con crímenes de corrupción, por lo que la Constitución permite en su Artículo 146, numeral 5, una mayor prescripción.

Asimismo, establece el mecanismo de recuperación de bienes, como una forma de ingresar al patrimonio del Estado o devolver a su legítimo dueño, aquellos bienes obtenidos de manera ilícita, cuya acción es titularidad del Ministerio Público. Para favorecer la labor del Ministerio, el Proyecto establece la obligatoriedad de denuncia que tendrán los servidores o funcionarios públicos, y los sujetos obligados identificados como tal en la Ley No. 155-17, todos en el ámbito de sus funciones. Esta actuación denota la atención a una labor coordinada del Estado para la lucha contra el lavado de activo, y así sumar a la recuperación de los bienes ilícitos muchas veces derivados del mismo.

En cuanto a la privación justificada del derecho de propiedad que este Proyecto de Ley propone, se establece claramente que probada la causa ilícita (es decir,

---

<sup>78</sup> Op. Cit. Artículo 3, numeral 1.

la propiedad del bien de forma contraria al orden público y las buenas costumbres o a través de mecanismos contrarios a la Ley, de forma tal que no pueda ser probada la legítima titularidad, se establece la nulidad absoluta sobre todos los derechos que pretende el afectado. Es muy importante destacar la pretensión, la cual va en consonancia con lo que habíamos explicado anteriormente, pues este sería el elemento primordial de esta figura y ha sido cuidadosamente concebida en esta legislación para diferenciarla del proceso de Confiscación que actualmente se utiliza.

El Proyecto dispone el procedimiento para elevar estas acciones, y ordena la creación de los Tribunales de Extinción de Dominio como órganos competentes para conocer estos casos, con la facultad de conocer y fallar sobre las medidas provisionales y definitivas en materia de extinción de dominio, fungiendo también como tribunal de apelación. No obstante lo dicho, será competencia del Tribunal de Primera Instancia en atribuciones civiles, de conocer las medidas cautelares y otros asuntos de la etapa de investigación que requieran intervención judicial, a requerimiento del Ministerio Público. Estas medidas cautelares, conforme establece el Proyecto, serán inscritas en el Registro de Títulos o Conservaduría de Hipotecas, según corresponda, lo que tendría como finalidad crear un bloqueo registral hasta tanto se reconozca el propietario original y la licitud del origen del inmueble.

El resultado de este proceso judicial es una sentencia mediante la cual se ordene el decomiso civil de los bienes afectados, cuando sean comprobadas las causalidades establecidas, como son la comprobación del hecho imputado, la falta de prueba del afectado para mostrar el origen lícito de los bienes, entre otros. En tal caso, los bienes serán adjudicados a nombre del Estado, o en el caso que sea posible, restituido a su legítimo propietario.

Mientras tanto, los bienes decomisados se mantendrán bajo la administración de la Unidad de Custodia y Administración de Bienes Incautados de la Procuraduría

General de la República<sup>79</sup>, y el Proyecto establece las normas para distribución de los bienes decomisados, lo cual se realizará conforme lo estipulado en la Ley No. 155-17.

Como se pudo apreciar, el Proyecto de Ley contiene algunos principios y elementos de gran relevancia para la correcta aplicación del procedimiento, nuevo en nuestra legislación, y contempla realidades necesarias para su buen funcionamiento. Una legislación de este nivel, estrictamente necesaria, pondría al país en una mayor condición para luchar contra el lavado de activo y otros actos de corrupción. Esto, sumado con las otras legislaciones de semejante índole, crea un desincentivo para la comisión de actos contra el bien común y la apropiación ilegítima de los bienes, y de igual manera, incentiva a los adquirentes a realizar su debida diligencia para la obtención de inmuebles, así como su correcto registro.

Como bien fuera expuesto, el Proyecto contempla instrucciones para el Registro de Títulos con la finalidad de salvaguardar el bien de cualquier distracción, con la finalidad de que el inmueble permita continuar el proceso de investigación que derive en la correcta recuperación.

## **B) La Confiscación**

### **3.4 Antecedentes de la recuperación de bienes ilícitos.**

El término de recuperación de bienes corresponde a la expresión en inglés “*asset recovery*” y es muy utilizado en los demás países de la familia jurídica del *common law*. El magistrado Manuel Bonnelly define la recuperación de bienes de origen ilícito como el “*mecanismo legal que tiene por objeto devolver o ingresar, a sus legítimos propietarios o al patrimonio estatal o de quien la ley determine, aquellos bienes considerados ilícitos*”<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Entidad creada en virtud del Decreto No. 571-05, de fecha 11 de octubre del 2005.

<sup>80</sup> BONNELLY VEGA, Manuel U. *La extinción de dominio o confiscación civil de bienes ilícitos*. República Dominicana. P. 234.

Desde que surgió en el país la necesidad de legislar las imposiciones de las penas, se han encontrado rastros de cómo ha ido surgiendo en la legislación dominicana la necesidad de la persecución de la corrupción y de los bienes ilícitos productos de esta corrupción. Desde sus inicios, las leyes que han tocado estos temas no necesariamente han tenido este objetivo primario, pero si tomando las previsiones de lugar.

Sin embargo, el tema de la recuperación de bienes tuvo un difícil momento en la Constitución de 1844, cuando se mencionaba en su artículo 20 que *“no se impondría jamás la pena de confiscación de bienes”*. No obstante a esto, la tendencia constitucional desencadenó una serie de reformas legislativas en cuanto al tema llegando al Código Penal, donde en su artículo 35 se destaca la figura de la Confiscación al indicarse que *“la Confiscación de bienes de los condenados no podrá decretarse en ningún caso, sea cual fuere la naturaleza del crimen o delito que se impute a ellos”*. Es importante recordar que la República Dominicana vivió tiempos políticos con varias dificultades donde el mayor enriquecimiento ilícito sucedía en el ámbito político, por lo tanto, sustentar estas ideas era en su momento lo más lógico.

No es sino hasta la Constitución de 1961 que se incluye una pena a quienes fueran hallados culpables del enriquecimiento ilícito, mediante el abuso o usurpación de poder o de cualquier función pública, para enriquecimiento personal o de terceros, lo cual más adelante en la Constitución del 1963 se llamó *“delitos contra el pueblo”*<sup>81</sup>.

Más tarde surge la Ley No. 5924 sobre Confiscación General de Bienes, de fecha Veintiséis (26) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), que tiene la finalidad de legislar la figura de la Confiscación y se origina por la usurpación y el abuso de poder que se generó con la tiranía. En su artículo 1, la misma

---

<sup>81</sup> CUELLO, Julio A. *Enriquecimiento ilícito y Confiscación general de bienes. Teoría y Procedimiento*. República Dominicana. Año 1966. PP. 25-26.

establece que “*toda persona que haya cometido o cometiére abuso o usurpación del Poder o de cualquier función pública para enriquecerse o para enriquecer a otros, será declarada culpable de enriquecimiento ilícito y condenada a la pena de la confiscación general de sus bienes*”<sup>82</sup>.

En virtud de que la tiranía que vivía el país en ese momento dio origen a la legislación de la Confiscación, surgen a raíz de esta otras leyes especiales, como es el caso de la Ley No. 5785 de 1962, que confisca y declara bienes nacionales todos los teneres, créditos, acciones y obligaciones que pertenecieron a Rafael L. Trujillo Molina, a sus hijos, esposa, madre y otros familiares, la cual fue instituida con la única finalidad de recuperar los bienes de la familia Trujillo que fueron obtenidos a través del abuso y la usurpación de poder conforme lo establece el primer considerando de dicha ley, y establece la creación de una institución con el fin de perseguir y confiscar dichos bienes y devolver aquellos que puedan ser probados fueron obtenidos de manera lícita<sup>83</sup>. En el mismo año 1962, fue promulgada la Ley No. 5924, la cual establece como delito el enriquecimiento ilícito y que acarrea como penal la confiscación general de los bienes<sup>84</sup>.

Posteriormente, encontramos la Ley 50-88, la cual ordena la confiscación de aquellos bienes que han sido utilizados en la comisión de delitos relacionados con las drogas al indicar textualmente que “*serán decomisados todos los bienes, productos o instrumentos relacionados con un delito de tráfico ilícito o delitos conexos*”<sup>85</sup>. Mas adelante tuvimos también la ya derogada Ley 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, la cual en su sección IV sobre decomiso de bienes y su destino indicaba los bienes que podrían ser objeto de decomiso o confiscación cuando los mismos formen parte de un proceso ilícito de lavado de activos y crea un

---

<sup>82</sup> Ley 5924 sobre Confiscación General de Bienes. República Dominicana. Año 1962.

<sup>83</sup> Ley 5785 del 1962, que confisca y declara bienes nacionales todos los teneres, créditos, acciones y obligaciones que pertenecieron a Rafael L. Trujillo Molina, a sus hijos, esposa, madre y otros familiares, promulgada en fecha 4 de enero de 1962, Artículo 3.

<sup>84</sup> Op Cit. P. 258.

<sup>85</sup> Ley 50-88, sobre drogas y sustancias controladas de la República Dominicana, artículo 106.

sistema de recuperación de dichos bienes indicando cómo los mismos serían repartidos entre instituciones del Estado para aprovechamiento público<sup>86</sup>.

Actualmente, contamos con la Ley No. 155-17 la cual prevé la confiscación o el decomiso como una posible medida para la obtención de los bienes sujetos a esta figura.

Relacionamos aquí tres leyes que indiscutiblemente guardan una relación estrecha con el Derecho de Propiedad al contener dentro de sus acápites, artículos que, con el objetivo de evitar la corrupción, enriquecimiento ilícito y lavado de activos, también velan porque la titularidad de dichos derechos de propiedad haya sido adquirida de manera transparente y conforme dispone nuestro Ordenamiento Jurídico.

Es aquí donde también se ve cumplido el principio de legalidad contenido en la Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario, la cual establece que dentro de la función y la final fe registral este contenido que, concluido el proceso de inscripción registral de las transacciones realizadas en virtud de un inmueble, han cumplido los requisitos legales correspondientes y cuenta con la fe pública registral.

Sin embargo, se entiende claramente que, para el objeto de inscripción de una transacción registral, no es facultad del registro el analizar el origen de los fondos ya sea para la adquisición de un inmueble o para alguna transacción similar.

En la actual Constitución de la República Dominicana, se denota un importante avance en el tema de la recuperación de bienes ilícitos, ya que se vislumbra un sistema dual de la persecución de bienes, permitiendo la elección más conveniente al momento de iniciar la acción en justicia<sup>87</sup>. El magistrado Manuel U. Bonnelly cita una manera tradicional de persecución, que depende de una

---

<sup>86</sup> Ley 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, artículo 33.

<sup>87</sup> BONNELLY V. Op. Cit. Pps. 237 y 238.

condena penal y otra consiste en la persecución directa de los bienes a través de juicios de Extinción de Dominio, siendo la forma tradicional la confiscación.

### **3.5 Generalidades de la Confiscación.**

Como ya fuera mencionado en el primer capítulo, uno de los deberes primordiales del Estado consiste en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; dentro de estos, la protección de los derechos patrimoniales. El Estado tiene la ardua labor de adaptarse a los tiempos y a los nuevos cambios para garantizar a cada ciudadano la tenencia y el acceso a los medios que le permitan fomentar y mantener un patrimonio estable. Garantizando el patrimonio de la sociedad, no solo se protegen los derechos fundamentales, sino que a la vez se mantiene la igualdad y se invierte en la economía de una nación.

La protección a los derechos patrimoniales trasciende a esos derechos sobre el patrimonio propio, a la protección de aquellos que acrecientan su patrimonio de manera ilícita, afectando patrimonios de terceros y creando una inestabilidad económica.

En esta realidad, el Estado tiene el deber de responder frente a aquellas personas que de alguna manera resulten afectadas por el enriquecimiento ilícito de otros mediante una acción de *in rem verso*, que consiste en una posibilidad que tiene el Estado de perseguir por la vía penal la sanción de aquellos que se han enriquecido de manera ilícita, mediante la confiscación general de sus bienes para que pasen a favor del Estado. La idea de esta acción, según plantea el Lic. Julio Cuello<sup>88</sup> es que, al transferir estos bienes al Estado, destacando los bienes inmuebles, el mismo pueda de alguna manera resarcir el daño ocasionado a los afectados y a la sociedad.

En el ámbito penal, existe la figura de la confiscación especial como una medida de recuperación de bienes en el Código Penal donde se indica de manera textual

---

<sup>88</sup> CUELLO, Julio A. *Op. Cit.* P19.

que “son penas comunes a las materias criminales y correccionales, la sujeción del condenado a la vigilancia de alta policía y la confiscación especial del cuerpo del delito, cuando sea propiedad del condenado, la de las cosas producidas por el delito...”<sup>89</sup>, es decir, ya la punibilidad como medida para la retención de bienes ilícitos tienen sus asientos penales, además de las punibilidades civiles que hemos visto.

Los métodos reconocidos por la ley para la recuperación de bienes ilícitos se circunscriben de manera general a la figura de la confiscación o decomiso. En términos conceptuales, la confiscación se entiende como:

*“La adquisición por parte del Estado y con fines de enajenación a favor suyo, del patrimonio (todo o una parte) de una persona que fue condenada. Es una expropiación que se produce en la mayoría de los casos a título de pena complementaria en aquellas situaciones que están especificadas por la ley”<sup>90</sup>.*”

Asimismo, la derogada Ley No. 72-06<sup>91</sup>, estableció una importante definición de la confiscación o el decomiso al indicar que se entiende como “*la privación con carácter definitivo de algún bien por decisión de un tribunal competente*”.

Por otra parte, el conjunto de doctrinarios latinoamericanos que formaron el Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano<sup>92</sup> indican conjuntamente que “*la confiscación se ha definido como la privación del derecho de propiedad sin indemnización*”.

---

<sup>89</sup> Código Penal de la República Dominicana, artículo 11.

<sup>90</sup> Asociación Henry Capitant. *Vocabulario Jurídico*. 2da edición. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Año 1995. P. 191.

<sup>91</sup> Op. Cit. Artículo 1, numeral 4.

<sup>92</sup> *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Op. Cit. P. 216.

Para los fines de la presente investigación, resulta sumamente provechoso incluir estas dos últimas definiciones, tanto la nacional como la establecida por el Derecho Comparado en Latinoamérica, pues estas, al indicar de manera expresa que la confiscación consiste en una privación del derecho, elimina el cierto "*romanticismo jurídico*" que surge al exponer las figuras tratadas y permite un mejor análisis de estas.

En efecto, la confiscación constituye una privación del derecho de propiedad al generar un cambio de titular del derecho de propiedad sobre un bien sin el consentimiento del otro, por lo que se presenta una violación al principio e inviolabilidad del derecho de propiedad. La situación real se presenta en el hecho de que esta transferencia de la propiedad encuentra su respaldo en la Constitución y es una medida penal que busca evitar la recompensa del delito.

Como se puede destacar, y es necesario hacer la inevitable semblanza, la confiscación a simple vista se puede entender como una expropiación sin indemnización. Como se tocó en el capítulo de la expropiación, la indemnización como pago del precio justo por la transferencia del inmueble, se presenta porque en ese caso existe una negociación (aunque un tanto desbalanceada) y por lo tanto se permite que exista una intención de acuerdo entre las partes y se protege el patrimonio del expropiado; sin embargo, en la figura de la confiscación sucede lo contrario, toda vez que esta figura busca exclusivamente la afectación del patrimonio del confiscado en favor del Estado y en virtud del origen ilícito del bien.

El siguiente elemento que las distingue es la causa o hecho generador de esta privación de libertad, y es que en la confiscación se pretende la adquisición de bienes obtenidos de manera ilícita o con fondos ilícitos como medida penal complementaria, lo que trae como consecuencia una afectación del patrimonio del imputado. En este caso el patrimonio se disminuye total o parcialmente, según corresponda, privando de manera unilateral del disfrute de sus derechos sobre el mismo.

En relación a este patrimonio, es importante recalcar que antes de condenar el mismo a una Confiscación, se debe tener en cuenta la naturaleza del bien a confiscar, en este caso de los bienes inmuebles, en virtud de que, en la práctica, no todos los bienes son confiscables. El Lic. Julio Cuello<sup>93</sup> realiza una clara explicación de este tema al indicar que:

*“Si ciertamente el Estado viene a ser en principio dueño de la totalidad de los bienes confiscados, debe tenerse en cuenta que su vocación de adquirente de la propiedad no es total y absoluta, pues, en efecto, los bienes hereditarios del culpable (...) escapan de la confiscación”.*

No hacer esta necesaria división, sería recaer en una notable violación y absoluta privación inconstitucional de los derechos de propiedad del titular sobre el bien, dado que se afectarían inmuebles que no necesariamente se encuentren contaminados con la ilicitud. Así que el mismo Lic. Julio Cuello<sup>94</sup> plantea los siguientes elementos o “*condiciones restrictivas*” en cuanto al origen del bien, que deben ser tomados en cuenta para la Confiscación:

- Bienes hereditarios.

En cuanto a que el medio de adquisición de estos no fue con bienes del acusado.

- Bienes personales del cónyuge.

Siempre y cuando se haya realizado un matrimonio bajo separación de bienes o se pueda demostrar que el cónyuge obtuvo dichos bienes fruto de su propio trabajo, o que sean bienes que por su origen no entren en la comunidad de bienes.

- Fecha de adquisición.

---

<sup>93</sup> CUELLO, Julio A. Op. Cit. P35.

<sup>94</sup> Ibíd. P. 35.

Se puede verificar un estimado de la fecha en la cual el acusado inicio su labor delictual y excluir aquellos bienes que hayan sido obtenidos con anterioridad a esa fecha.

La mayor violación del derecho de propiedad que se estaría cometiendo al obviar la clasificación del bien a confiscar, es que se cometería la violación de privar de sus derechos a terceros o de confiscar bienes que no tienen su origen en el enriquecimiento ilícito, a saber, los bienes que el imputado heredare o aquellos que son personales de su cónyuge.

Así mismo sucedería en el caso de aquellos bienes que han sido donados. Si bien en algunos casos esta supuesta donación se utiliza para ocultar un posible testaferrato, se presentan algunos casos en que la donación se realiza de manera legítima, con fines genuinos, y por lo tanto debe ser la responsabilidad de Estado de salvaguardar el derecho de quien pueda ser probado como tercero de buena fe. Esto así porque aún el juicio sea sobre la ilicitud de su obtención, esta ilicitud solo operaría sobre quien en principio adquirió el bien, no siendo esta responsabilidad penal transferible a quien lo adquirió por medio de un acto legal y para fines lícitos.

### **3.6 La Confiscación como medida penal.**

La pena se define como *“el castigo impuesto por la Ley con el fin de prevenir y, si es el caso, de reprimir los atentados contra el orden social, calificados como delitos (nulla poena sine lege praevia)”*<sup>95</sup>. Mediante la pena se busca restablecer el orden de social y de alguna manera retribuir a la sociedad el daño causado por quien cometió el delito. De igual manera, se busca hacer un ejemplo colectivo y enviar el mensaje de que el crimen no es apremiado y es repudiado por la sociedad, por lo tanto, es un castigo. Solo el Estado a través de las dependencias correspondientes, tiene el derecho y potestad de ejercer este castigo, el cual debe estar limitado por las leyes que creen las penas.

---

<sup>95</sup> Asociación Henry Capitant. Op Cit. P. 639.

Por su parte, la profesora española María Concepción Molina Blazquez la define como *“la privación o restricción de bienes jurídicos, establecida por la Ley e impuesta por un Órgano Jurisdiccional competente, al que ha cometido un delito”*<sup>96</sup>. Como se ha mencionado, la Confiscación se encuentra actualmente reglamentada en el Código Penal, la cual lo establece como una pena complementaria imputable a personas físicas ante la comisión de una infracción, y es una medida que se impone a aquel que se enriquezca de manera ilícita, por lo que su manifestación tiene obligatoriamente su origen en un hecho punible. Es por esto que se impone la sanción del decomiso a toda persona sea condenada por violación a la citada Ley No. 155-17<sup>97</sup>.

La profesora Molina Blazquez<sup>98</sup> plantea las siguientes características de la pena en virtud del concepto brindado:

- La pena es la reacción del Ordenamiento Jurídico frente al delito.  
Solo se puede imponer una pena a quien ha cometido una falta penal.
- La pena es una privación o restricción de bienes jurídicos.  
La privación que se menciona consistirá en el tipo de delito y a cuál clasificación de la pena pertenece el mismo.
- La pena debe estar establecida por la Ley, en sentido estricto.
- La pena debe ser impuesta por un Órgano Judicial independiente.

Finalmente, la profesora Molina indica que la función de la pena es la retribución del mal causado por el delito. También más adelante explica que es la

---

<sup>96</sup> MOLINA BLAZQUEZ, María Concepción. La aplicación de la pena. Estudio práctico de las consecuencias jurídicas del delito. 1ra edición. Barcelona, España. Abril 1996. P. 15.

<sup>97</sup> Op. Cit. Artículo 24.

<sup>98</sup> Ibíd. P. 15.

prevención del delito<sup>99</sup>. La Confiscación, se convierte entonces en una medida utilizada para sancionar a aquellos que intentan enriquecerse de manera ilícita y, por lo tanto, se encuentra enteramente regulado por las leyes penales, y no por la Ley de Registro Inmobiliario.

La Confiscación tiene también el aspecto psicológico de la pena, en cuanto a que se convierte en una medida que busca promover la prevención del delito de enriquecimiento ilícito, ya que en la medida que ha madurado el derecho de propiedad en la República Dominicana, se ha dado mayor énfasis en la protección efectiva de estos derechos, y por tanto más auge e importancia en la aplicación de este tipo de medidas establecidas.

Dentro del ámbito de la pena, esta figura se puede calificar como una pena privativa de derechos en perjuicio del titular, y más propiamente, se perfila como una Pena Patrimonial, la cual es definida como *la pena que va dirigida a la desaparición o la disminución del patrimonio del delincuente condenado*<sup>100</sup>, en tanto que al decretarse la misma, se procede al despoje de los bienes que se determinen estar relacionados con el lavado de activo como medida accesoria y por lo tanto, constituiría en una extinción o disminución del patrimonio del titular.

### **3.7 Diferencias entre expropiación, extinción de dominio y confiscación.**

Como bien se pudo apreciar, existen marcadas diferencias entre las figuras analizadas en virtud del hecho generador de cada una, sin embargo, se puede bien concluir que la mayor diferencia entre estas figuras radica en los siguientes elementos: la licitud del hecho generador y la compensación.

A diferencia de la extinción de dominio y la confiscación, cuya aplicación se origina en virtud de la ilicitud en los medios de obtención o uso de los bienes, el

---

<sup>99</sup> MOLINA BLAZQUEZ, María Concepción. *La aplicación de la pena. Estudio práctico de las consecuencias jurídicas del delito*. 1ra edición. Barcelona, España. Abril 1996. P. 15-16.

<sup>100</sup> DE SANTO, Víctor. Op Cit. P. 664.

hecho generador de la expropiación no debe acarrear vestigios de penalidad, siendo en principio de mera competencia civil.

Para fines de expropiación, el Estado no juzgará en alguna parte del proceso el origen de los bienes, ni tan siquiera el uso que actualmente tenga, sino más bien procederá a la privación del derecho de propiedad en función de la proyección del destino que se le pretenda dar, pues la finalidad del Estado es utilizar el bien para la construcción de obras para el interés público.

Es decir, el bien expropiado como tal, no presentaba en su momento una afectación ilegal, en tanto que la expropiación recae sobre bienes respecto de los cuales existe un derecho de dominio legítimo, digno de reconocimiento y protección jurídica por esto es de mi opinión que esta es la figura que mayor puede ejemplificar la privación del derecho de propiedad y de su absolutismo.

Igual es el caso con la Confiscación, en la que no se cuestiona el origen del inmueble, el cual se asume ser lícito, por lo que en principio el derecho de propiedad sí es reconocido al legítimo titular, en tanto que el hecho generador del mismo recae sobre el uso que posteriormente se da al bien, el inmueble en este caso, el cual debe ser contrario a su función social para que pueda ser interpuesto.

Lo contrario sucede en el caso de la extinción de dominio en la cual no existe un derecho verdadero o legítimo de proteger, ya que los supuestos titulares no ostentaron el derecho legítimo del inmueble, en el caso del lavado de activos, sino que más bien daban la apariencia de ser los propietarios, por lo que en este caso, podríamos incluso aceptar que la sentencia que emita el tribunal no necesariamente estaría privando de un derecho legítimo de propiedad, sino que más bien estaría ordenando una situación jurídica sobre el origen y real propietario del inmueble.

De estos dos ultimo párrafos se desprende entonces una importante diferencia entre la extinción de dominio y la confiscación, relativa a su hecho generador, toda vez que se toma en cuenta la característica del origen del inmueble, en tanto que si la alegada ilicitud data del momento de la adquisición del inmueble, o si recae en el uso distinto e ilícito dado posteriormente a una adquisición lícita.

Por otra parte, en la expropiación se priva a una persona de la correcta, lícita y legal titularidad de su bien, sujeto a una compensación no necesariamente deseada o siquiera solicitada, pero si debida. En ese orden, como mencionamos anteriormente, otra diferencia fundamental entre estas figuras es el elemento de la compensación, pues como se explicara anteriormente, en la expropiación se materializa un pago para poder afectar el inmueble, y por lo tanto privar a su propietario del mismo (tomando en cuenta la necesidad pública que podría imperar antes de realizado este pago justo), lo que no sucede en el caso de la confiscación ni en la futura extinción de dominio, en las cuales la privación del derecho no es compensable por la naturaleza ilícita del bien.

De igual manera, está la calidad del titular el cual, en los casos de expropiación, su calidad moral y civil nunca sería juzgada, de hecho, en los casos en que se logre un acuerdo en relación al pago, el caso no debería tan siquiera volverse contradictorio y, por lo tanto, no es un requisito indispensable que haya un juicio que involucre al referido titular, sino más bien sería un proceso administrativo donde el juez simplemente ordene la expropiación.

Esto como hemos visto es diferente en las demás figuras, en donde la sentencia que ordena la privación del derecho de propiedad por aplicación de las mismas sí conlleva un proceso judicial en contra del titular el cual, tras ser probado de haber obtenido los bienes de manera ilícita, o de haberlos utilizado para fines ilícitos, en caso de bienes inmuebles que nos atañe, pierde su propiedad a favor del Estado por razones que si le afectan.

### **3.8 Similitud de la Extinción de Dominio con la Confiscación.**

Por otra parte, y como se mencionó anteriormente, la Extinción de Dominio guarda una importante relación con otras figuras que de igual manera pretenden privar a un titular de bienes, en este caso inmuebles, a favor del Estado. En este orden se puede destacar su similitud con la Confiscación.

La Confiscación, tiene asimismo la finalidad de privar de la titularidad del inmueble a una persona que lo haya adquirido de manera ilícita, y de igual manera, esta disposición se adopta de forma definitiva y hasta tanto el Estado decida cómo dispondrá del inmueble. Así mismo, esta decisión se realiza de manera judicial, por lo que la transferencia al Estado de este inmueble se realiza por las vías judiciales existentes.

Una diferencia que podemos encontrar entre ambas figuras es el hecho de que la Confiscación, es un proceso que se llevará a cabo de forma accesoria con la finalidad de castigar al imputado por la actividad ilícita. Por su parte, la Extinción de Dominio se pretende aplicar en nuestro país de manera independiente; este sería un juicio autónomo en donde se evalúe la forma ilícita de adquisición del inmueble, y no necesariamente la licitud o no de la actuación del imputado.

Por otra parte, la primordial semejanza entre la Extinción de Dominio y la Confiscación es que, como fuera anteriormente mencionado, los resultados de las mismas van dirigidos hacia un bien y no de una persona, y a su vez se distinguen en que es el bien no es perseguido específicamente por su carácter peligroso, sino por su carácter de ilícito<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> BONNELLY VEGA, Manuel U. Op Cit.P 259.

## Conclusiones

Como bien ha sido planteado en el primer capítulo de esta investigación, el Derecho de Propiedad fue concebido inicialmente como un derecho absoluto; como aquel que permitía u otorgaba la plena disposición del bien para su propietario. La evolución que hemos visto del Derecho de Propiedad ha hecho surgir una serie de libertades civiles que se conceden dentro del mismo ámbito de la constitucionalidad, y que igualmente deben ser protegidas para su disfrute paralelo.

La doctrina actual bien ha demostrado que este absolutismo ha sido reducido al darse relevancia al respeto de los derechos de los terceros, procurando que el derecho de propiedad no se ejerza con un uso antisocial o contrario al interés colectivo, y esta ha sido una clara corriente que ha dominado las distintas legislaciones y modificaciones legislativas que han dado paso a la organización, especialización y transparencia del ordenamiento jurídico de que dispone el país en materia inmobiliaria hoy en día.

En tal sentido, podríamos decir que este supuesto absolutismo del derecho de propiedad solo se limitaría a su pleno disfrute dentro de los límites permitidos por la ley, esto es que tanto su uso, disfrute y hasta su adquisición, no vayan en contra del bien común y las buenas costumbres, a su vez determinadas por lo que la ley considere un buen comportamiento ciudadano, lo cual en ningún caso consistirá en apremiar la obtención, y por ende protección, de un derecho de propiedad adquirido de forma incorrecta, o que sea objeto de distracción u ocultamientos de enriquecimiento ilícito.

En este orden, se aprecia cómo el Artículo 51 de la Constitución -objeto de este estudio-, mantiene e introduce figuras del Derecho de Propiedad que por sus características crean limitaciones al ejercicio pleno del mismo, restringiendo hasta cierto punto, el goce, disfrute y disposición de los de los titulares registrales sobre sus inmuebles.

En esta misma realidad, encontramos figuras que más bien plantean situaciones en las cuales, de manera regulada, advierten la privación total del Derecho de Propiedad, considerando, a conclusión personal, que el límite primordial de la propiedad privada también viene establecido fundamentalmente por la función social de que el mismo viene investido, representado por dos circunstancias legalmente respaldadas: la utilidad pública y la ilicitud, en tanto que ambas situaciones buscan restaurar un orden y/o aportar bienes de aprovechamiento colectivo, ambas en favor del bienestar social.

Esta función social, en lo que respecta al objeto de esta investigación, se materializa a través de las figuras analizadas en virtud del objetivo de cada una, siendo la función del

Estado ejercida a través de la Expropiación para convenir con un titular sobre la privación de su bien en favor de un beneficio común, acompañado de la compensación correspondiente.

Como se mencionó en el cuerpo de esta investigación, en la Sentencia No. TC/0261/14<sup>102</sup> *“el derecho de propiedad privada llega hasta donde comienza la esfera de la utilidad pública”*. En tal sentido, esta limitante surge debido a que el Estado, como garante de los Derechos Fundamentales y de la cosa pública, requiera la titularidad del bien para fines de convertirlo en un bien común. Es importante destacar que esa acción no puede ser vista como un tipo de enriquecimiento para el Estado, sino más bien como una erogación de fondos del Estado para la adquisición de una propiedad. Más bien esta acción debe ser entendida como un enriquecimiento en la infraestructura y bienestar de la sociedad.

En ese orden, a través de la Extinción de Dominio y la Confiscación, la función pública se materializa como mecanismos de protección frente a los terceros y de recuperar bienes que, al contener elementos de ilicitud, generan un desbalance social y alteran la economía.

Siguiendo esa misma corriente de idea, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que las tres instituciones tienen como común denominador, el ser una limitación a la propiedad privada: *“Constituyen límites a la propiedad privada, la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la expropiación; así como también constituyen límites a la propiedad la extinción de dominio y la confiscación”* (Sentencia C-133, 2009).

Desde el punto de vista tributario, tanto la obtención ilícita como el destino ilícito de estos inmuebles dan cabida en muchos casos a una evasión o elusión fiscal, causando también una erosión en su base imponible. De igual manera, no permite a la Administración Tributaria, identificar al beneficiario final del inmueble, lo que dificulta la transparencia en su labor fiscalizadora. Estos elementos han sido correctamente abordados por la Ley No. 155-17 Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo que busca sustituir y derogar la Ley No.72-02, sobre el Lavado de Activos provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas, de fecha 1ro. de junio de 2017.

Entonces, tras el análisis realizado a las figuras de la Expropiación, Extinción de Dominio y Confiscación, podríamos concluir, que el Derecho de Propiedad definitivamente no

---

<sup>102</sup> Óp. cit. Sentencia No. TC/0261/14. Pág. 20.

podría ya ser considerado de alguna manera absoluto porque en algunas de estas, como lo es la Expropiación Forzosa, ya se está obligando al propietario (no limitando) a transferir su propiedad en beneficio de la colectividad y por lo tanto, dando un uso distinto al bien inmueble, distinto a lo que fue concebido por el propietario originario, llegando así a perder de manera definitiva su titularidad registral.

De igual manera, estas figuras tienen un objetivo común, y es que en las mismas predomina el propósito de que se produzca la pérdida del derecho sobre el bien por parte del titular en favor del Estado, para su correcta consecución de hechos o disposición, como ente investido de la autoridad y responsabilidad de tutelar y garantizar la correcta aplicación de los principios constitucionales, a través de las diferentes instituciones que lo componen, y amparados siempre en sus actuaciones por el principio de legalidad. En este sentido, cada figura se encuentra determinada por sus características esenciales que permiten su distinción y aplicación acertada.

Esta pérdida del derecho a favor del Estado se podrá evidenciar en virtud de la característica o fin esencial de cada figura, a saber, que en la Expropiación se explica cómo el derecho es transferido a favor del Estado para fines exclusivos de utilidad pública, cuando así lo amerite.

De la revisión de este procedimiento bien podríamos concluir en que en la práctica se toman en cuenta los elementos de protección mínima de los derechos del expropiado, por ejemplo, tratando de lograr un acuerdo entre las partes que permita el pago a tiempo del precio justo, no obstante, no sea este último elemento de garantía mínimo, de relevancia tal que paralice el proceso hasta tanto el expropiado logre su compensación.

Por otra parte, tenemos la Extinción de Dominio, la cual como hemos visto, implica la pérdida de una titularidad en virtud de la forma ilícita de apropiación del bien, en el cual como ya hemos expresado, existiría un cuestionable derecho de propiedad. Esto sería subsanado con la sentencia la cual, a entender personal, sirve como una forma de corrección de la irregularidad en cuanto a la ostentación de un derecho de propiedad, que por haber sido violentado, no permite al Registrador de Títulos administrar bien el Principio de Legitimidad, en cuanto a garantizar la correcta identificación de quien sea el titular final, o beneficiario efectivo del inmueble.

Esto así porque un procedimiento que inicia con elementos lesivos corrompe indudablemente el procedimiento completo evitando una eficaz aplicación de la ley, y

entendemos que es aquí donde radica el elemento más relevante de esta figura que hace necesario legislar al respecto, para poder aclarar la situación jurídica de los inmuebles en cuanto a sus verdaderos propietarios. Esto al final contribuiría a una subsanación del Registro de Títulos que sería altamente aprovechada.

Entonces la afectación del Derecho de Propiedad es relativa, en cuanto a que, para fines inmobiliarios, quien en principio detento en apariencia una propiedad nunca la tuvo, y como establece un principio, si algo inicia con pinceladas de ilegalidad, esto convierte el proceso en ilegal, y, por lo tanto, el derecho de propiedad sobre el inmueble sería ilegítimo, lo que iría en contra de los principios del derecho de propiedad.

Finalmente, en la Confiscación, para los casos en que el Estado enajene los bienes que han sido utilizados o son resultado de actividades ilícitas, se aplica como una consecuencia de esa ilicitud debido a la persona que haya sido condenada por una causa prevista por la ley. Actualmente la Confiscación no presenta grandes retos, pero sí grandes avances en la sanción de actividades ilícitas materializadas en bienes. En el caso de los inmuebles, actualmente no se da mucha publicidad a su posterior uso, lo cual forma parte de las recomendaciones ofrecidas más adelante.

El Derecho de Propiedad en la rama inmobiliaria es muy dinámico, por lo que siempre será necesario aplicar medidas limitativas o privativas para su aplicación eficaz y disfrute. Será siempre necesario actualizar el ordenamiento jurídico para hacer frente a nuevos retos y nuevas necesidades. Como se ha demostrado el Derecho de Propiedad no es, ni podría ser absoluto, pues este absolutismo queda destituido ante el bien común o la utilidad pública, siempre garantizado por el Estado.

## Recomendaciones

De la simple revisión legislativa de las figuras analizadas, se pueden comprender que, si bien el legislador realizó una buena labor en las leyes que hoy en día rigen las mismas, se hace imperante ejecutar un levantamiento de las acciones que se llevan a cabo para la implementación de estas normativas que necesiten ser actualizadas.

Es importante destacar que contamos con dos significativas iniciativas depositadas ya en el Congreso Nacional, el Proyecto de Ley de Extinción de Dominio y el Proyecto de Ley de Expropiación, que constituirán un gran avance en nuestro país en sus respectivas materias. Por su parte, estos proyectos de Ley antes mencionados, muestran una vez más el compromiso del país de unirse a la lucha contra el lavado de activos y en favor de la transparencia y para ordenar el proceso de expropiación en una Ley más integral.

En la actualidad se hace indispensable dotar al país de un mecanismo especializado de recuperación de bienes, en este caso por su origen ilícito, que permita imponer las sanciones correspondientes y dotar a las autoridades de un mecanismo efectivo para su debida implementación. En tal sentido, es necesario definir claramente las causales y características específicas de los hechos que serían finalmente considerados para aplicar a un caso los procesos de Extinción de Dominio que se determinen.

De igual manera, establecer sus principios, y en sentido general, delimitar de manera clara el proceso y el órgano competente, que distingan la Extinción de Dominio de la Confiscación, en tanto que la primera es meramente para la recuperación de bienes, y la segunda, se corresponde a una sanción directamente sobre la persona, en afectación de sus bienes.

En el caso de la Confiscación, se requiere de una mayor supervisión y aprovechamiento, dentro de los límites permitidos por la Ley, de los bienes confiscados. En la actualidad no se realiza una tutela efectiva de los mismos de parte de las autoridades, lo que genera en algunos casos pérdidas económicas, y por lo tanto devaluación del inmueble. Sería recomendable contar con un sistema más rápido y dinámico en el cual, se tengan previamente identificadas acciones necesarias para el bienestar social, que puedan ser posteriormente subsanadas con estos decomisos. Destinar estos bienes a proyectos sociales sería la mejor manera de brindar una “indemnización social” al país por la falta cometida.

La lucha contra el lavado de activos ha sido por muchos años una iniciativa mundial, que busca crear un ambiente de cooperación entre los países para frenar a los antisociales que incurrir en esta práctica.

De hecho, el país ha realizado grandes cambios legislativos y administrativos para estar en cumplimiento con los estándares internacionales emanados de organismos también de jurisdicción internacional, encargados de crear las medidas que proporcionan solución y un nivel de igualdad para que los países participantes puedan aplicar de manera homogénea.

Con la promulgación de la citada Ley No. 155-17, el país dio un paso magno para posicionarse entre los países que cumplen con estos estándares, enfocados mayormente en temas financieros, pero sin dejar de lado las actividades ilícitas de que forman partes los bienes inmuebles, por su inherencia en las finanzas de quienes se benefician ilegalmente.

Es así como organismos tales como el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reconocen los esfuerzos hechos por el país en la lucha contra la corrupción y el lavado de activos. Sin embargo, estas mejoras no pueden parar ahí. Es necesario continuar evaluando nuestro ordenamiento jurídico y priorizar la recuperación de inmuebles ilícitos, en un trabajo que indudablemente debe ser realizado en conjunto con la Jurisdicción Inmobiliaria. Este trabajo en conjunto debe ser de forma al, que se logren crear mecanismos efectivos y disuasivos en la comisión de actos de ilicitud contra los bienes inmuebles.

En este sentido, recomendamos incluir dentro de los procesos realizados en la Jurisdicción Inmobiliaria, algunos procedimientos de debida diligencia orientados a producir una identificación más efectiva del beneficiario final.

De igual manera, un importante aporte al proceso de Expropiación, sería incluir en el Proyecto de Ley que está siendo actualmente revisado en el Congreso Nacional, disposiciones relativas al Derecho de Reversión. Incluir este proceso permite en primer lugar, reconocer este derecho actualmente no tipificado en nuestro ordenamiento jurídico, y por lo tanto crear un procedimiento que, de manera sencilla y garantista, permita a los titulares, acceder al mismo para recuperar un bien que no fue utilizado posterior a un proceso de expropiación.

De esta forma se brindaría incluso mayor seguridad a este nuevo procedimiento y crea mayor responsabilidad para el Estado al momento de privar de un derecho de propiedad

a un titular con esta figura, pues se establecerían los plazos para que el mismo deba iniciar la ejecución del proyecto de bienestar común, tomando en cuenta que, pasado este tiempo, el titular quede facultado para recurrir ante la justicia en solicitud de la restitución de su inmueble en las condiciones iniciales.

## Bibliografía

- Constitución de la República Dominicana vigente, promulgada el día 26 de enero del año 2010, artículo 51.
- Código Civil de la República Dominicana, artículo 544.
- Código Penal de la República Dominicana, artículo 11.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.
- Código Civil de la República de Chile, promulgado el 16 de mayo de 2000.
- Código Civil Francés, artículo 544, última modificación de fecha 1ro., de septiembre de 2020.
- Ley No.1832, que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales, de fecha 29 de octubre de 1949.
- Ley sobre Expropiación Forzosa, España, de 16 de diciembre de 1954.
- Ley 5785 del 1962, que confisca y declara bienes nacionales todos los teneres, créditos, acciones y obligaciones que pertenecieron a Rafael L. Trujillo Molina, a sus hijos, esposa, madre y otros familiares, artículo 3, de fecha 4 de enero de 1962.
- Ley No. 318 sobre Patrimonio Cultural de la Nación, de fecha 14 de junio de 1968.
- Ley 50-88, sobre Drogas y Sustancias controladas de la República Dominicana, de fecha 24 de mayo de 1988, y sus modificaciones.
- Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, de fecha 23 de marzo de 2005.
- Ley No. 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2007.
- Ley No. 51-07 que modifica varios artículos de la Ley No. 108-05, de

- Registro Inmobiliario y restablece las disposiciones de la Ley No. 317 sobre el catastro nacional, de fecha 23 de abril de 2007.
- Ley No. 150-14 sobre el Catastro Nacional, de fecha 8 de abril de 2014.
  - Ley No. 155-17 que deroga la Ley No. 72-02 del 26 de abril de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas, de fecha 1ro. de junio de 2017.
  - Resolución No. 2669-2009, que establece el Reglamento General de Registro de Títulos, de fecha 10 de septiembre de 2009.
  - Sentencia No. TC/0261/14 dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en fecha cinco (5) de noviembre del dos mil catorce (2014). Expediente núm. TC-05-2013-0100.
  - Sentencia No. 0015/16, emitida por el Tribunal Constitucional en fecha 28 de enero de 2016.
  - Sentencia No. 630, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en fecha 2 de noviembre de 2016.
  - Sentencia No. 030-02-2018 emitida por la Segunda sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 30 de noviembre de 2018.
  - Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.
  - Bula Inter Caétera de Alejandro VI, firmada en fecha 3 de mayo del 1493.
  - Orden Ejecutiva No. 511, de fecha 1ro de julio de 1920, publicada en la Gaceta Oficial No. 3138 de 1920.
  - Expropiación Forzosa. Su concepto jurídico. Madrid. Sabino Álvarez Gendin. Año 1928.
  - Vocabulario Jurídico. Henry Capitant. Buenos Aires, Argentina. Año 1966.

- Enriquecimiento ilícito y Confiscación general de bienes. Teoría y Procedimiento. Julio A. Cuello. República Dominicana. Año 1966.
- Régimen Jurídico de la Expropiación. Walter Villegas A. Buenos Aires, Argentina. Año 1973.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. Tomo VIII. Vigésima edición. Buenos Aires, Argentina. Año 1986.
- Vocabulario Jurídico. Eduardo J. Couture. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma. Año 1991.
- Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía. Víctor D Santo. Editorial Universidad. Buenos Aires, Argentina. Año 1996.
- La aplicación de la pena. Estudio práctico de las consecuencias jurídicas del delito. María Concepción Molina Blazquez. Barcelona, España. Abril 1996.
- Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 1ra. Edición. Año 1997.
- Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 1ra edición. Año 1997.
- Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de República Dominicana. Manuel de Jesús Troncoso de la Concha. Cuarta edición. Colección estudios jurídicos, No. 6. Año 1981.
- Boletín Judicial No. 1099. Volumen I. Sentencias del 12 de junio del 2002, Nos. 5. Y 6. Suprema Corte de Justicia en material Constitucional. Año 2002.
- PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. 6ta edición. Medellín, Colombia. Año 2006.
- Manual de Derecho de Propiedad. Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ). República Dominicana, año 2007.

- Derecho Constitucional. Volumen II. Eduardo Jorge Prats. Marzo 2005.
- Notas de Derecho Constitucional. Manuel A. Amiama. República Dominicana. Año 2008.
- Derecho Público Económico. Luis Cosculluela Montaner, y Mariano López Benítez. Tercera Edición. Año 2009.
- Ley Modelo sobre Extinción de Dominio. Programa de Asistencia Legal para América latina y el Caribe (LAPLAC). Abril 2011.
- Constitución Comentada. Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS). Santo Domingo, República Dominicana, noviembre 2011.
- Compendio de los Acuerdos de la Mesa de Políticas de la Jurisdicción Inmobiliaria.
- Estudio del Derecho de Propiedad y de los Derechos Reales Inmobiliarios en la Legislación Dominicana. Robinson A. Cuello Shanlatte.
- La extinción de dominio o confiscación civil de bienes ilícitos. Manuel U. Bonnelly Vega. República Dominicana.
- Proyecto de Ley sobre juicios de Extinción de Dominio para el decomiso civil de bienes ilícitos, aprobado por el Senado de la República en Sesión de fecha 04 de febrero de 2020.