

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Watchtower Bible and Tract
Society of New York, Inc., et
al.

Recurridos

v.

Municipio de Dorado, et al.;
United States District Court for
the District of Puerto Rico

Peticionarios

Certificación

Núm. CT-2013-0014

Opinión del Tribunal emitida por el Juez Asociado Señor Rivera García

En San Juan, Puerto Rico, a de 18 de noviembre de
2014.

El presente recurso de certificación
interjurisdiccional solicitado por el Tribunal
Federal de Distrito para el Distrito de Puerto
Rico (Tribunal de Distrito) nos permite contestar
la interrogante siguiente: ¿Permiten las leyes de
Puerto Rico que existan calles residenciales
privadas? Luego de examinar la norma civilista
concerniente a la clasificación de los bienes y la
legislación aplicable, contestamos
afirmativamente. Resolvemos que el

ordenamiento jurídico vigente provee para la existencia de calles residenciales públicas y calles residenciales privadas. Las de carácter público están contempladas en el Art. 256 del Código Civil, que -según se explicará más adelante- establece que son bienes de uso público en Puerto Rico aquellos costeados por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico que estén destinados al uso público. Serán calles privadas aquellas que queden fuera de esa categoría. Circunstancia que, según explicaremos, está supeditada al ejercicio del legislador para determinar lo que constituye un fin público.



A continuación exponemos el tracto procesal y fáctico que originó el presente recurso y los fundamentos que sostienen nuestra determinación.

I

En el 2004, Watchtower Bible Tract Society of New York y la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová de Puerto Rico Inc., presentaron una demanda en el Tribunal de Distrito contra el Gobierno de Puerto Rico y varios municipios y urbanizaciones. En esta sostuvieron que la Ley de Control de Acceso, Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada, 23 LPRA sec. 64, et seq., (Ley de Control de Acceso) era inconstitucional de su faz y en su aplicación porque presuntamente violaba sus derechos a la libertad de expresión y la libertad de culto.¹ La

¹ Véanse: *Plaintiffs' complaint for declaratory judgment and permanent injunctive relief y Plaintiffs' amended complaint for declaratory*

contención de los demandantes era que dicha ley les impedía entrar a ciertas urbanizaciones aun cuando las calles de estas eran públicas.

Luego de varios trámites procesales, el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Primer Circuito sostuvo que la Ley de Control de Acceso era constitucional de su faz, pero no en su aplicación. De acuerdo al foro apelativo federal, la manera en que la ley se había implementado en algunas instancias infringía el derecho de los demandantes a ejercer sus libertades constitucionales. Watchtower Bible and Track Society of New York v. Sagardía, et al., 634 F. 3d 3 (1^{er} Cir. 2011). En vista de ello, devolvió el caso al Tribunal de Distrito para trámites posteriores.

Una vez devuelto el caso, en febrero de 2012 el Tribunal de Distrito ordenó a los municipios demandados que presentaran alternativas para permitir que los demandantes pudieran entrar a las urbanizaciones con control de acceso, independientemente de que operaran con o sin guardias de seguridad.² Como parte de esos procedimientos, el Municipio de Dorado argumentó que la referida orden no le aplicaba a la urbanización Brighton Country Club (BCC), localizada en su jurisdicción. Como

judgment and permanent injunctive relief. Apéndice del alegato del Municipio de Dorado, págs. 1 y 38.

² Véase, Orden de 2 de febrero de 2012 emitida por el Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, Apéndice del Alegato del Municipio de Dorado, pág. 102. Durante ese proceso, se desestimó la demanda contra el Estado dado a que la implementación de esa ley y el remedio concedido le correspondía a los Municipios.

fundamento, planteó que sus calles eran privadas porque fueron costeadas con fondos privados y porque no se habían transferido a la autoridad municipal. Así, indicó que era la Asociación de Residentes de BCC quien tenía la titularidad de dichas calles.

Eventualmente, el Municipio de Dorado presentó ciertos documentos que, a su juicio, establecían que las calles de BCC eran privadas.³ Entre ellos, el endoso del Municipio de Dorado para la construcción del proyecto - condicionado a que las calles se mantuvieran privadas- y la escritura sobre condiciones restrictivas en la que se detalló que el mantenimiento de las calles estaba a cargo de la Asociación de Residentes.

Ante esa disyuntiva, el 19 de junio de 2013 el Tribunal de Distrito nos certificó la pregunta siguiente: *Do the laws and Constitution of Puerto Rico allow for private roads?*⁴ El 17 de julio de 2013 acogimos la solicitud para estudiar únicamente si las leyes de Puerto Rico permiten la existencia de calles residenciales privadas. Así las cosas, en octubre de ese mismo año, las entidades DBR Dorado Owners LLC, Coco Beach Maintenance, Inc. y Serrallés Hotel, Inc. solicitaron comparecer

³ Véase, *Motion in compliance with order*, íd., pág. 119.

⁴ Inicialmente, el Tribunal de Distrito había certificado una pregunta en cuanto a si la Ley de Control de Acceso, permitía las urbanizaciones de control de acceso sin guardias de seguridad, y de permitirse, si ello era constitucional bajo la Constitución de Puerto Rico. Esta solicitud de certificación fue denegada por no cumplir con los estándares de la Regla 25 del Reglamento del Tribunal Supremo, 4 LPRA Ap. XXI-B.

conjuntamente como amigos de la corte, a lo que accedimos.⁵ En esos mismos términos, invitamos al Departamento de Justicia para que compareciera.⁶ Finalmente, conforme a las Reglas 4 y 41 del Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 4 LPRA Ap. XXI-B, celebramos una vista oral el 11 de febrero de este año, en la que tuvimos la oportunidad de escuchar las posturas de las partes y de los amigos de la corte.⁷

Contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, de los escritos de los amigos de la corte y de los argumentos presentados en la vista oral, pasamos a contestar la pregunta ante nuestra consideración.

II

A. El recurso de certificación interjurisdiccional

Nuestro ordenamiento procesal civil contempla dos tipos de recursos de certificación: el intrajurisdiccional y el interjurisdiccional. Como sabemos, la certificación interjurisdiccional es la que le facilita a un tribunal someter a otro tribunal de una jurisdicción distinta, preguntas sobre cuestiones dudosas que se refieren al derecho de esa jurisdicción. Véanse: Martínez Marrero v.

González Droz, 180 DPR 579, 584-585 (2011); Santana v.

⁵ Véase Resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 14 de noviembre de 2013.

⁶ Más adelante, la American Civil Liberties Union también solicitó comparecer como amigo de la corte. No obstante, denegamos su petición, ya que su comparecencia estaría dirigida a ilustrar a este Tribunal en temas relacionados a derecho constitucional, los cuales quedaban fuera del alcance de la pregunta certificada. Véase, Resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 16 de diciembre de 2013.

⁷ Véase Resolución del Tribunal Supremo de Puerto Rico de 22 de noviembre de 2013.

Gobernadora, 165 DPR 28, 42 (2005); Guzmán v. Calderón, 164 DPR 220, 227 (2005); Pan Ame. Comp. Corp. v. Data Gen. Corp., 112 DPR 780, 783 (1982). Esto, pues cuando el derecho estatal no es claro, el foro federal generalmente se abstiene de decidir asuntos relacionados a ese derecho que puedan ser determinantes en un pleito ante sí. Pan Ame. Comp. Corp. v. Data Gen. Corp., supra, págs. 784-785. La facultad de este Tribunal para entender en asuntos que le son certificados es discrecional. Guzmán v. Calderón, supra, pág. 228. Empero, de hacerlo, las determinaciones que hagamos obligan en cualquier procedimiento judicial ulterior entre las partes, bajo la doctrina de cosa juzgada. Pan Ame. Comp. Corp. v. Data Gen. Corp., supra, pág. 784.

Este tipo de recurso establece una colaboración útil entre la jurisdicción federal y la estatal. Véanse, Santana v. Gobernadora, supra, pág. 43; Medina & Medina v. Country Pride Foods, 122 DPR 172, 181 (1988). De igual manera, ayuda a preservar y respetar la función de las cortes estatales de interpretar y formular el derecho de los estados. Muñiz-Olivari v. Stiefel Labs, 174 DPR 813, 818 (2008); Santana v. Gobernadora, supra, pág. 42; Pan Ame. Comp. Corp. v. Data Gen. Corp., supra, pág. 785. Así, se reconoce la primacía de las normas de derecho civil para la resolución de conflictos de derecho privado. Martínez Marrero v. González Droz, supra, pág. 585.

El recurso de certificación interjurisdiccional está estatuido en el inciso (f) del Art. 3.002 de la Ley de la Judicatura de 2003, que establece que el Tribunal Supremo de Puerto Rico

[m]ediante auto de certificación, podrá conocer de cualquier asunto que le fuere certificado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América, un tribunal de apelaciones de circuito de los Estados Unidos de América, un Tribunal de distrito de los Estados Unidos de América, el más alto tribunal apelativo de cualesquiera de los estados de Estados Unidos de América, así como por los tribunales de menor jerarquía de cualesquiera de los estados de los Estados Unidos de América, cuando así lo solicite cualesquiera de dichos tribunales, de existir ante el tribunal solicitante cualquier asunto judicial en el que estén implicados cuestiones de Derecho puertorriqueño que puedan determinar el resultado del mismo y respecto al cual, en la opinión del tribunal solicitante, no existan precedentes claros en la jurisprudencia de este tribunal. Ley de la Judicatura de 2003, Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003 (4 LPRA sec. 24s).

A su vez, la Regla 25(a) del Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico nos ilustra sobre esta materia. En lo pertinente, reza que

[e]ste tribunal podrá atender cualquier asunto que le sea certificado por el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América, por un Tribunal de Apelaciones de Circuito de Estados Unidos de América, por un tribunal de Distrito de Estados Unidos de América o por el más alto tribunal apelativo de cualquiera de los estados de la Unión americana, cuando así lo solicite cualquiera de dichos tribunales, de existir ante el tribunal solicitante cualquier asunto judicial en el cual estén implicados cuestiones de derecho puertorriqueño que puedan determinar el resultado del asunto y respecto al cual, según la opinión del tribunal solicitante, no existan precedentes claros en la jurisprudencia de este tribunal. Regla 25 del Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico (4 LPRA Ap. XXI-B).

Similar lenguaje contiene la Regla 52.2(d) de Procedimiento Civil de 2009 (32 LPRA Ap. V).⁸

Es apropiado señalar que las preguntas certificadas deben enmarcarse en un contexto de hechos detallados y específicos. Pan Ame. Comp. Corp. v. Data Gen. Corp., supra, pág. 786. Sin embargo, los términos específicos utilizados por el foro federal no limitan nuestra facultad para exponer la controversia conforme a nuestro mejor entendimiento del récord, ni restringe el ámbito de nuestra función interpretativa. Córdova & Simonpietri v. Crown American, 112 DPR 797, 799 (1982).

En este caso, contestaremos si el ordenamiento jurídico puertorriqueño permite que existan calles residenciales privadas. Recalamos que no es nuestra función pasar juicio sobre las controversias constitucionales⁹ planteadas por las partes, propias del pleito que se ventila ante el foro federal. De igual forma, tampoco nos compete emitir un dictamen que se extienda más allá de nuestras facultades como foro

⁸ Esta expresa que:

[e]l recurso de certificación se formalizará cuando el Tribunal Supremo de Estados Unidos de América, un Tribunal de Circuito de Apelaciones de Estados Unidos de América, un Tribunal de Distrito de Estados Unidos de América, el más alto tribunal apelativo de cualquiera de los estados y territorios de los Estados Unidos de América o de cualquier otro tribunal de menor jerarquía apelativa, tenga ante su consideración un caso en el cual surja cualquier asunto judicial en el que estén implicadas cuestiones de derecho puertorriqueño que puedan determinar el resultado del mismo y respecto al cual, en la opinión del tribunal solicitante, no existan precedentes claros en la jurisprudencia de este tribunal.

⁹ Por ejemplo, en su escrito, *Watchtower* argumenta sobre el balance que debe hacerse entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de propiedad.

judicial, trastocando los límites de las funciones que son propias de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Aclarado esto, pasemos a examinar la norma jurídica pertinente.

B. Análisis del marco doctrinal

Aunque este Tribunal no se ha expresado en cuanto a la controversia de si pueden existir calles residenciales de naturaleza privada, en el contexto de este caso, la realidad es que no se trata de un asunto novedoso. Por el contrario, se trata de una pregunta que la doctrina ha considerado y para la cual se han formulado respuestas encontradas. Por un lado, hay quienes consideran que no existe impedimento legal alguno para que una calle urbana o residencial sea de naturaleza privativa. Por otra parte, hay quienes estiman que ello es inconcebible.

Por ejemplo, según el tratadista español Martín Blanco, la posibilidad de las llamadas "calles particulares" se fundamenta en la interpretación literal, lógica, sistemática y de praxis administrativa del Art. 344 del Código Civil español, análogo al Art. 256 de nuestro Código Civil. Martín Blanco, Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica, Madrid, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, 1973, pág. 75. Sin embargo, Mola concibe que es inadmisibles que la calle, como concepto eminentemente público, sea de particulares, y califica la idea como "aberrante". Véase M.A. del Arco Torres,

Diccionario de Derecho Civil, Granada, Editorial Comares, 1999, pág. 181.¹⁰ Por otra parte, la profesora García Cárdenas opina que aun

[e]n las urbanizaciones que están constituidas bajo la égida de la ley de condominios, tampoco existen calles privadas. En estas el área de rodaje es parte de los elementos comunes. O sea, lo que parece una calle no es per se una calle, sino que es la equivalencia al pasillo que en una construcción vertical conecta al apartamento a la vía pública. M. E. García Cárdenas, Derecho de urbanizaciones: servidumbre en equidad, controles de acceso e instalaciones vecinales, San Juan, Ed. Interjuris, 2010, págs. 82-83.

Como vemos, existen distintas opiniones en cuanto al concepto de la calle residencial privada. En el pasado este Tribunal se ha expresado sobre otras controversias relacionadas a las calles. Sin embargo, como veremos más adelante, en esas ocasiones la titularidad de estas no estaba en disputa. En el presente caso podremos justipreciar este asunto desde una perspectiva distinta. Esto, pues la interrogante que nos ocupa surge ante la alegación de que las calles de una urbanización no son públicas porque fueron costeadas y mantenidas con fondos privados y porque nunca se cedieron a favor del municipio.¹¹ En ese contexto, lo que hoy nos corresponde

¹⁰ Para opinar así se apoya en las disposiciones de la Ley de Suelo de España que exigían que el propietario de suelo urbano cediera las calles al Ayuntamiento en la proporción establecida.

¹¹ Es meritorio aclarar que los acuerdos a los que haya llegado el Municipio de Dorado con los promotores o desarrolladores de la urbanización BCC no son pertinentes para resolver el recurso particular que está ante nosotros. Eso está fuera del alcance de nuestra función adjudicadora pues nos circunscribiremos a determinar si nuestro ordenamiento permite que esa clase de bienes existan dentro de la modalidad privativa.



resolver es si nuestro ordenamiento permite que existan calles privadas.

Con el fin de adjudicar esta controversia, es ineludible que repasemos en primera instancia cómo el Código Civil de Puerto Rico clasifica los bienes por razón de su pertenencia. Luego, discutiremos con énfasis especial el régimen jurídico que aplica a la categoría de bienes de dominio público, que es en la que el Código incluye a las calles y a los caminos vecinales. Esto es importante ya que, como veremos, un bien de esa naturaleza (público) no puede ser propiedad de una persona particular. En ese ejercicio, analizaremos el Código Civil de Puerto Rico en unión a la norma jurisprudencial y a la doctrina que nos ayuda a interpretarlo, así como otras leyes pertinentes a esta materia.

i. La clasificación de los bienes


El ordenamiento jurídico civil define el concepto "bienes" como cualquier cosa que pueda constituir riqueza y fortuna y los clasifica de acuerdo con sus características físicas. Art. 252 del Código Civil, 31 LPRA sec. 1021. Al respecto, se distingue, por ejemplo, entre: bienes muebles e inmuebles, bienes fungibles y no fungibles, y bienes corporales e incorporales. 31 LPRA secs. 1027, 1029, 1066. Así también, el Código divide los bienes de acuerdo a las personas a quienes pertenecen. En ese sentido, nuestra jurisdicción adoptó una norma tripartita según la cual los bienes pueden ser comunes, de

dominio público o privados. San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I, 174 DPR 518, 557 (2008); Art. 253 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 1022.¹² De acuerdo a Vázquez Bote, esta clasificación implica un criterio que se basa en la adscripción al sujeto. E. Vázquez Bote, Derecho privado puertorriqueño, Orford, Ed. Equity, 1991, T. VII, pág. 30.

Los bienes comunes se describen en el Art. 254 del Código Civil como aquellos cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y que todos pueden usar libremente de acuerdo a la propia naturaleza del bien, por ejemplo: el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas. 31 LPRA sec. 1023. Por otro lado, son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, los que pertenecen a los particulares individual o colectivamente. Art. 257 del Código Civil, 31 LPRA sec. 1026. Por razón de esa distinción, los bienes se clasifican entre pertenecientes a los particulares o a los entes públicos, y a su vez, estos últimos pueden ser bienes de dominio público (demaniales) o bienes de dominio privado (patrimoniales). Vázquez Bote, op. cit., pág. 29. Véase también, E.L.A. v. Tribunal Superior, 97 DPR 644, 669 (1969).

Los Arts. 255 y 256 del Código Civil, 31 LPRA secs. 1024 y 1025, son los que enumeran los bienes de dominio público. Esta lista se complementa con las disposiciones

¹² El Art. 253 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 1022, establece que "[l]as cosas o los bienes son, o comunes o públicos. Los bienes además son susceptibles de ser, o propiedad de las corporaciones o propiedad de los individuos".



del Art. 274 del mismo cuerpo legal, que también habremos de examinar más adelante. 31 LPRA sec. 1082. Por el momento, es importante mencionar que contrario a lo que ocurre con los bienes particulares, -que se rigen por las normas ordinarias de derecho civil privado y que quedan sujetos al régimen regular de propiedad¹³- los de dominio público gozan de una tutela diferente al ser inembargables, imprescriptibles e inalienables. Figueroa v. Municipio de San Juan, 98 DPR 534, 562-563 (1970). Véanse además: J.L. Lacruz Berdejo, Elementos de derecho civil, 3ra ed. rev., Madrid, Ed. Dykinson, 2005, T. I, Vol. III, pág. 39. Vázquez Bote, op. cit., pág. 29. Estos bienes están fuera del comercio porque por disposición de ley no se pueden enajenar ni poseer privadamente. San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I, supra, págs. 558, 561. Ese tratamiento jurídico diferente se debe a las características y a las funciones que han cumplido dichos bienes desde antaño en las sociedades. J.V. González García y otros, Derechos de los bienes públicos, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2005, pág. 12.

Así pues, para ponderar si en Puerto Rico las calles residenciales pueden ser bienes susceptibles de apropiación particular, debemos discutir el tratamiento jurídico concerniente a los bienes de dominio público. Esto, pues como veremos más adelante, el Código Civil

¹³ En cuanto a estos bienes privados, el Código establece que las personas los pueden disponer libremente sin más limitaciones que las impuestas por la ley. Art. 276 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 1084.

alude a los términos *calle* y *camino vecinales* en los artículos que definen y enumeran este tipo de bienes. Nos corresponde entonces evaluar si aún ante esa clasificación general cabe la posibilidad de que en nuestro ordenamiento puedan surgir a la vida jurídica calles residenciales dentro de la modalidad privada. Pasemos a examinar los artículos del Código Civil que presentan la primera declaración jurídica legal con referencia a las cosas que se pueden reconocer como de dominio público. Véase P. Escribano Collado, Las vías urbanas: concepto y régimen de uso, Madrid, Ed. Montecorvo, 1973, pág. 102.



ii. Bienes de dominio público

Hay ciertos bienes que los poderes públicos excluyen del tráfico jurídico porque son imprescindibles para el desarrollo de la sociedad. González García y otros, op. cit., pág. 72. Cónsono con ello, el Art. 255, de nuestro Código Civil, supra, que procede del Art. 339(1) del Código Civil español,¹⁴ indica que "son bienes de dominio

¹⁴ El Art. 339 del Código Civil español establece que:

Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puentes y puentes contruidos por el Estado, las riberas, radas y otros análogos.
2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

Según podemos apreciar, nuestro Art. 255 es similar al primer inciso del Art. 339 español, con la excepción de que el primero no hace referencia a los puentes y puentes contruidos por el Estado y sustituye los conceptos de riberas y radas. Además, el Art. 255, supra, omite la segunda parte del Art. 339, supra, que contempla que también sean de dominio público los bienes que le pertenecen privativamente al Estado. Esto, pues conforme al ordenamiento establecido en Puerto Rico desde 1902 por el Código Civil, estos bienes dejaron de considerarse como de dominio nacional y público, y

público, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes y otros análogos". (Énfasis nuestro). 31 LPRA sec. 1024. Por su parte, nuestro Art. 256 supra, cuyo homólogo es el Art. 344 también del Código Civil español,¹⁵ señala que

[s]on bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, **los caminos estadauales y los vecinales**, las plazas, **calles**, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico.

Todos los demás bienes que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o los municipios posean, son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este título. (Énfasis nuestro). 31 LPRA sec. 1025.

Los preceptos españoles de los que preceden estos Arts. 255 y 256 distinguen entre los bienes que son del dominio público de la nación española de los que pertenecen a las corporaciones locales y provinciales.¹⁶ Ahora bien, es importante tener presente que el hecho de

se reconocieron como patrimoniales del Estado. Véase, San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I, 174 DPR 518, 566 (2008).

¹⁵ El estatuto español indica que:

Son bienes de uso público en las provincias y en los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las playas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias.

Todos los demás bienes que unos y otras posean, son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

¹⁶ Véanse: González García y otros, op. cit., pág. 931; Lacruz Berdejo, op. cit., págs. 33-34; Gil de la Cuesta, op. cit., págs. 61-62; L. Díez-Picazo y Ponce de León, Sistema de Derecho Civil, 6ta ed., Madrid, Ed.Tecnos, 1997, V.1, pág. 393; J.M. Manresa y Navarro, Código Civil Español, Madrid, Ed. Reus S.A., T.3, 1976, págs. 93, 99, 101; A.M. Borell y Soler, Derecho Civil Español, Barcelona, Ed. Bosh, T.1., 1955, págs. 293, 298.

que el Código puertorriqueño haya permanecido con estos dos preceptos no implica que en nuestra jurisdicción existan dos categorías distintas de bienes de dominio público. El profesor Michel Godreau lo explica de la siguiente manera:

El artículo 255 del Código Civil de Puerto Rico expresa que los bienes destinados al uso público son de dominio público, y el artículo 256 ejemplifica este tipo de bien al enumerar dentro de esa categoría general a los caminos estatales y vecinales, las plazas, calles, los paseos y las obras públicas de servicio general, "costeados por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico".

Podría parecer que el artículo 256 crea una categoría adicional al hablar de bienes de uso público, ofreciendo una lista constituida en su totalidad de bienes contruidos o creados con fondos públicos, a diferencia de los enumerados en el anterior artículo 255 que incluye cosas naturales. Esta diferenciación no está justificada y de hecho no tiene consecuencia alguna en términos de las restricciones a la enajenabilidad y transferibilidad a los particulares. Tanto los incluidos bajo el artículo 255 como los enumerados bajo el 256 son bienes de dominio público, es decir, no son bienes patrimoniales. No hay diferencia entre los bienes de dominio público y los de uso público. Tanto a unos como a otros les aplican las mismas restricciones y todos tienen las mismas características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. M. Godreau y J. A. Giusti, Las Concesiones de la Corona y Propiedad de Tierra en Puerto Rico, Siglos XVI-XX: un estudio jurídico, 62 Rev. Jur. U.P.R. 351, 562 (1993).


Esta lista de bienes de dominio público que establece el Código es ejemplificativa.¹⁷ Por lo tanto, existen otros bienes que se les puede considerar como bienes de dominio

¹⁷ Véanse: J. Lacruz Berdejo y otros, Elementos de derecho civil, 3ra ed., Madrid, Ed. Dykinson, 2005, Vol. 3, pág. 34; Albaladejo y otros, Comentarios al Código Civil, Madrid, Ed. Edersa, Madrid, 1990, T.1, Vol.1, pág. 90; A.M. Borrell y Soler, Derecho Civil Español, Barcelona, Ed. Bosh, 1955, T. I, pág. 293; I. I. Gil de la Cuesta, Barcelona, Ed. Bosh, T.3, 2000, op. cit. pág. 62.

público aunque no estén específicamente enumerados en el Código. Así sucede con el Art. 274, supra, que dispone lo siguiente:

Entre las cosas que no son susceptibles de apropiación están comprendidas aquellas que no pueden ser propiedad particular por razón de su objeto, tales como las cosas en común o sean aquéllas cuyo uso y disfrute pertenece a todos los hombres.


Hay otras cosas, por el contrario, que aunque por su naturaleza son susceptibles de propiedad particular, pierden esta cualidad como consecuencia de la aplicación que de ellas se hace para fines públicos incompatibles con la propiedad privada, si bien pueden adquirir su primitiva condición tan pronto cese el fin público que se les hubiera dado; **tales son los terrenos de las carreteras, calles y plazas públicas.** 31 LPRA sec. 1082.



Nótese que esta disposición no trata de bienes que en su origen se califican como bienes de dominio público, sino que tal condición queda supeditada al uso al que eventualmente destinen. Es decir, el Art. 274, supra, no crea una categoría de bienes de dominio público como a manera de ejemplo lo hacen los Arts. 255 y 256, supra, sino que alude a que ciertos terrenos podrían quedar destinados a uso público si se construyera en ellos un bien de dominio público, como por ejemplo, una calle pública. Si esto ocurre, dichos terrenos quedarían excluidos del régimen de propiedad privada por razón del bien público que radicaría sobre ellos. Véanse, e.g.: Figueroa v. Municipio de San Juan, supra; Balzac v. Registrador, supra. Sobre este Artículo, Vélez Torres nos explica que equivale a la norma anglosajona que establece

que los bienes susceptibles de apropiación individual pierden esa característica por 'incompatibilidad de uso'. J.R. Vélez Torres, Curso de Derecho Civil, Madrid, Ed. Offigraf, 2005, T.II, 2005, pág. 41.

De manera que, conforme a lo que hemos discutido hasta este momento, son bienes de dominio público: los destinados al uso público, los de uso público que se mencionan en el Art. 256, supra, y los terrenos que se han destinado para fines de uso público. Cabe destacar que en todo caso, lo que define a estos bienes es **el uso público al que se destinan**.



Nos aclara Vélez Torres que no es necesario que los bienes de dominio público sean propiedad del Estado o de sus dependencias. Vélez Torres, op. cit., págs. 40-41. En ese sentido, lo que caracteriza a estos bienes no es la propiedad o pertenencia en sí. De igual manera, el hecho de que un bien sea de dominio público tampoco depende de su naturaleza geológica o física. San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I, supra, págs. 565-566, citando a Godreau y Giusti, supra, pág. 563. En ambos casos, lo determinante es la **finalidad** del bien, es decir, la afectación de este al uso público general.¹⁸ Íd. Por lo tanto, un bien afectado o destinado a un fin o interés público adquirirá la clasificación jurídica de bien de dominio público. San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I,

¹⁸ Esto, independientemente de la actividad material y contingente de la construcción de la cosa. Véase, Díez-Picazo, op. cit., pág. 393. Véanse también: M. Manresa y Navarro, op. cit., págs. 93, 96-97; Vélez Torres, op. cit., págs. 40-41.

supra, pág. 564. Esto, independientemente de a quién pertenezca y de su naturaleza. Véase además, Figueroa v. Municipio, supra. Según señalamos en San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I:

[...] la clasificación demanial puede responder exclusivamente a la propia naturaleza de la cosa, sin que se requiera ningún acto ulterior del soberano, como sería el caso de los ríos y los torrentes, pues su afectación está definida de modo general en la ley con relación a determinadas circunstancias físicas o naturales. 31 LPRA sec. 1024. En otros casos, la afectación responde al acto singular del soberano para construir o establecer un inmueble para fines públicos, como por ejemplo, las carreteras estatales o cementerios municipales. San Gerónimo Caribe Project v. E.L.A. I, supra, pág. 565.

En ese mismo caso discutimos las maneras mediante las cuales un bien puede quedar afectado al uso público. Indicamos que esto puede deducirse de una declaración del legislador, como sería el Código Civil o la Ley de Puertos. Id. Así también, puede ocurrir mediante actos administrativos¹⁹ realizados por el Estado bajo la autorización de alguna ley (como por ejemplo, la construcción de una plaza o de un cementerio). Id. Por lo que podríamos decir que luego de que el legislador advierte una necesidad social, fija los objetivos que constituyen la razón para someter al demanio cierta

¹⁹ La doctrina española distingue entre la "afectación administrativa expresa" y la "afectación administrativa implícita". González García y otros, op. cit., págs. 90-91. En ese sentido, contempla que hay afectación implícita en supuestos tales como la aprobación de planes de ordenación urbana. Id., pág. 982. Véase además, Lacruz Berdejo, op. cit., pág. 37.

categoría de bienes. González García y otros, op. cit., pág. 72. Elaboremos un poco sobre este asunto particular.

Según la doctrina, la afectación por acto legislativo es el único procedimiento para que entren en el dominio público categorías enteras de bienes como los descritos en el Art. 339.1 del Código Civil español, análogo al Art. 255 nuestro. González García y otros, op. cit., pág. 89.

La autora Isabel Miralles González explica este tipo de afectación de la siguiente forma:

La consideración de dominio público de un bien arranca de una declaración legal. El destino público de esos bienes se hace para todos aquellos que participen de la misma denominación, llámesele naturaleza²⁰ o no, es decir, para todos aquellos bienes reconocibles por sus características intrínsecas, razón por la cual no precisan de un acto específico de afectación. **Basta con que la Ley [...] declare el carácter de bienes de dominio público a los de un tipo determinado**, para que todos los que participan de esa misma naturaleza vengan a integrarse en dicho dominio. (Énfasis y escolio nuestro).

I. Miralles González, Dominio público y propiedad privada en la nueva ley de costas, Barcelona, Ed. Cívitas S.A., 1992, pág. 69.

En Puerto Rico, el Art. 256 del Código Civil es el precepto que define el carácter demanial de las calles. Nuestro ordenamiento jurídico no cuenta con una ley

²⁰ Dice esto al analizar el texto del segundo inciso del Art. 122 del Anteproyecto de la Constitución española, que leía como sigue: "En todo caso son bienes de dominio público por su naturaleza la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, la plataforma continental y sus recursos naturales". Según explica la autora, la frase "por su naturaleza", fue suprimida. Véase, I. Miralles González, Dominio público y propiedad privada en la nueva ley de costas, Barcelona, Ed. Cívitas S.A., 1992, págs. 28-30.

especial que regule específicamente este tipo de bienes.²¹ De lo contrario, el Código Civil aplicaría supletoriamente en cuanto a la materia que hoy nos concierne. Véase, Art. 12 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 12. Véanse además, San Gerónimo v. E.L.A. I, supra; Córdova & Simonpietri v. Crown American, 112 DPR 797 (1982). Conviene

²¹ El comentarista Garrido Falla, al discutir la enumeración que contiene el Art. 344 del Código Civil español, análogo al Art. 256 nuestro, nos indica que:

...si nos limitamos a la lectura del [artículo] 344 del Código civil, las calles parece que sean bienes de uso público, por su naturaleza; pero a la misma conclusión tendríamos que llegar entonces en relación a los caminos. Y sin embargo, hay que admitir que existen caminos (y carreteras) privados: aquellos que en todo su recorrido discurren por terrenos de propiedad privada. Los carteles de "camino particular" con los que frecuentemente nos topamos en nuestras excursiones no van, obviamente, contra la Ley.

Ahora bien, ¿existen calles privadas? Convencionalmente, podríamos definir la calle como un camino que permite el acceso a las distintas zonas y edificaciones de una ciudad. Si se admite esta acepción, es obvio que la calle debe ser de uso público (y, por tanto, de dominio público...). (Itálicas en el original, citas omitidas). Albaladejo y otros, op. cit., pág. 131.

Tras expresar esto, alude a la legislación urbanística de esa jurisdicción y concluye lo siguiente:

[L]a conclusión que se desprende de los preceptos examinados parece ser la de que, aunque la obra sea sufragada por los promotores privados, la calle construida ha de ser cedida al Ayuntamiento y, por tanto, entra en su patrimonio (público). Lo que ocurre es que la recepción de obras por el Ayuntamiento... no siempre se realiza. [...] Si **no ha habido, pues, recepción de las obras por parte del Ayuntamiento, estamos aquí en presencia de las polémicas 'calles privadas'**. (Énfasis nuestro). Íd., pág. 132.

Como vemos, el tratadista recurre a los pronunciamientos del legislador sobre la regulación urbanística para completar su análisis. Y es que debe ser de esta manera, pues es claro que el régimen jurídico de la mayoría de los bienes que se reseñan en el Código Civil no deriva del "escueto precepto legal citado, sino de legislaciones específicas". Albaladejo y otros, op. cit., pág. 90. Esto, ya que como bien señala la doctrina, la regulación de cada parcela concreta de dominio público no va a ser fruto únicamente de la ley general reguladora de la categoría de bienes, sino que se trata de un entramado de piezas. González García y otros, op. cit., pág. 74-75. Así, cada bien enumerado como de dominio público debe contener sus características y regímenes jurídicos propios. Íd., pág. 926.

pues que estudiemos la controversia que nos ocupa enmarcada en la interpretación que la norma jurisprudencial y la doctrina han dado a este precepto del Código Civil.

iii. Las calles y el Art. 256 del Código Civil

En el pasado, hemos interpretado el referido artículo en controversias relativas a la Ley de Control de Acceso, supra. Véanse, e.g., Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, 144 DPR 1 (1997); Caquíás v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras, 134 DPR 181 (1993). Específicamente, hemos dilucidado si las restricciones de acceso que permitía esa legislación tuvieron el efecto de convertir las calles públicas en vías de acceso privado.

Así por ejemplo, en Caquíás v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras, supra, el Municipio de San Juan autorizó el cierre de unas vías municipales que daban acceso a la urbanización Mansiones de Río Piedras. Allí aludimos al Art. 256 del Código Civil, supra, y señalamos que en nuestro ordenamiento las calles son bienes de uso público. Íd., pág. 187. Por otra parte, en Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, supra, atendimos unos reclamos constitucionales relacionados al Art. VI, Sec. 9 de nuestra Constitución, que obliga al Estado a *utilizar las propiedades y los fondos públicos únicamente para fines públicos*. Indicamos que

[e]n este contexto las calles son bienes de dominio y uso públicos independientemente de la jurisdicción bajo la cual se encuentren, sea

ésta municipal o estatal. Este carácter público de las calles se desprende de nuestro Código Civil, Arts. 255 y 256 [...]. (Énfasis nuestro, citas omitidas). Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, supra, pág. 29.

Vemos que estos casos -contrario al que hoy nos ocupa- se resolvieron en el contexto de urbanizaciones cuyas calles eran municipales y estaban costeadas con fondos públicos. Desde luego que ante ello, el concepto "control de acceso" preservaba la naturaleza pública de las calles.²² Caquias v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras, supra, pág. 186. Ahora bien, nótese que lo antes reseñado demuestra que siempre hemos interpretado el Art. 256 del Código sugiriendo que las calles que allí se mencionan son costeadas con fondos públicos. Así también lo expresó el entonces Juez Asociado Señor Negrón García en su opinión concurrente y disidente en Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, supra. En la misma, mencionó que el Art. 256 del Código Civil, supra, "describe las calles como bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del Tesoro de Puerto Rico", Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, (Negrón García, J., Op. Concurrente y Disidente), supra, pág. 66. También añadió lo siguiente:

La Asamblea Legislativa tiene la potestad de enmendar el Código Civil y otras leyes para

²² Ante ello, reiteramos que la Ley de Control de Acceso no tuvo el efecto de privatizar esas calles públicas ya que eso no surge de esa legislación. Nótese que la Ley de Control de Acceso permitió a los municipios conceder permisos para el control del tráfico de vehículos de motor y del uso público de las **vías públicas**. 23 LPRA sec. 64. Por lo tanto, no existe controversia en cuanto a que las calles públicas costeadas por el Estado son de dominio público y que la Ley de Control de Acceso no alteró ni altera esa situación jurídica.

traspasar las calles residenciales a bienes de uso privado. Claro está, una vez dejen de ser bienes de uso público, su mantenimiento no podrá ser con fondos públicos municipales o estatales. Conllevaría el que con el traspaso de las calles se traspase el costo de mantenimiento de éstas, incluyendo el alumbrado, las reparaciones y la responsabilidad civil sobre éstos. El efecto sería que las calles se convirtieran en bienes de uso común limitado de las urbanizaciones con todas las responsabilidades, obligaciones y problemas que esto conlleva. (Citas omitidas).
Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, (Negrón García, J., Op. Concurrente y Disidente), supra, pág. 66.

Pasemos entonces a describir como la doctrina ha interpretado este Artículo.

Según acotamos, el profesor Godreau señala que el Art.

256, supra, contiene una lista

[...] **constituida en su totalidad de bienes construidos o creados con fondos públicos**, a diferencia de los enumerados en el [Art. 255] que incluye cosas naturales. Godreau y Giusti, supra, pág. 562. (Énfasis nuestro).

Si bien el propósito del autor en su comentario es distinguir entre bienes propios de la naturaleza de otros que no lo son, hacemos énfasis en que alude a que esos bienes que se mencionan en el Art. 256, supra, son bienes construidos o creados con fondos públicos. En ese mismo sentido, al interpretar el Art. 344 del Código Civil español, que es análogo al Art. 256 nuestro, Borrell señala que:

Entre los [bienes] destinados por las provincias y pueblos al uso público, el art. 344 menciona 'los caminos provinciales y vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias' [...]

De modo que las fincas destinadas a oficinas, hospitales, escuelas, museos, etc., etc., de las provincias y de los municipios, o bien son bienes privados de dichas corporaciones, o bien están fuera del Código civil, **y aun los bienes de uso público que enumera han de ser costeados por los mismos pueblos o provincias** porque añade este requisito injustificado. (Bastardillas en el original, énfasis suplido). Borrell y Soler, op. cit., págs. 298-299.

Independientemente de que lo considera un "requisito injustificado" -asunto que no está en discusión en este caso- el tratadista interpreta que los bienes que se enumeran en esa disposición son costeados por el ente público. Por otro lado, Garrido Falla nos dice que el Art. 344 del Código Civil español contiene un lenguaje esencialmente idéntico al del Reglamento de Bienes de España de 1986, que establecía en su Art. 3.1 que:


[...] son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. F. Garrido Falla en M. Albaladejo y otros, Comentarios al Código Civil, Madrid, Ed. Edersa, 1990, T. V, Vol. I, pág. 130.

Mencionamos el comentario del tratadista ya que al hacerlo, señala que la expresión "y demás obras públicas" no deja de ser un acierto del legislador, porque **"aclara que aquellos paseos, caminos o parques que no sean ellos mismos "obras públicas", no forman parte del dominio ni del demanio de las entidades locales"**. (Énfasis nuestro).
íd.

Así también, el tratadista español Escribano Collado, al analizar el concepto de las vías públicas urbanas como

bienes de dominio público nos menciona que la demanialidad sólo es posible para "aquellas vías urbanas a las que se denominan públicas: aquellas que siendo de titularidad administrativa (municipal) han sufrido un proceso de afectación al uso público". Escribano Collado, op. cit., págs. 115-116. En otras palabras, vías que están bajo el control de alguna autoridad gubernamental.

Luego de analizar la norma jurisprudencial y la doctrina que precede, vemos que si bien el Art. 256, del Código Civil de Puerto Rico, supra, indica que las calles y los caminos vecinales son de dominio público, una interpretación lógica de ese precepto nos lleva a concluir que ello se menciona en el contexto de que estos sean mantenidos o costeados por el Estado. Como ya mencionamos, el Art. 256 de Código Civil, supra, establece que son bienes de uso público "los caminos y ... [las] calles ...costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico". De manera que, podemos decir que en Puerto Rico todas las calles residenciales que participan de este "tipo determinado" establecido por ley son de dominio público y por ende, no pueden ser patrimonio privado. Por lo tanto, resolvemos que las calles residenciales que queden fuera de lo establecido en el Art. 256 no se considerarán como tales, conforme a la interpretación de este artículo.



En resumen, actualmente el ordenamiento jurídico concibe que las calles residenciales puedan ser de titularidad pública o de titularidad privada. Según se deduce del lenguaje del Art. 256 del Código Civil, supra, y de la doctrina que lo interpreta, las calles que forman parte de la categoría de bienes de dominio público son las costeadas y mantenidas por los mismos pueblos y que están destinadas al uso público. El andamiaje jurídico vigente no requiere que todas las vías residenciales se traspasen a título de los municipios con fin de destinarlas al uso público.²³ Al ser así, las calles que no se transfieran a un ente gubernamental quedarán fuera del régimen del Art. 256 del Código Civil, supra, no por el hecho de sobre quien recaiga su titularidad, sino porque no pertenece al tipo determinado de calles que allí se enumera. Claro está, sabemos que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tiene amplia facultad para determinar lo que constituye un fin público. Asoc. Ctrl. Acc. C. Maracaibo v. Cardona, supra, pág. 28; P.I.P. v. C.E.E., 120 DPR 580, 608-609 (1988). Así también, hemos reiterado que la actividad urbanística está sujeta a las regulaciones que tenga a bien imponer el Estado ya que el derecho a urbanizar no es absoluto y puede condicionarse. Véanse: Arenas Procesadas v. E.L.A., 132 DPR 593 (1993); Vázquez v. A.R.Pe. 128 DPR

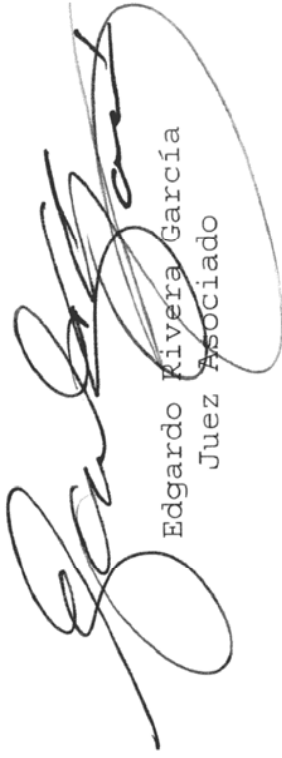
²³ Véase por ejemplo, la reglamentación adoptada al amparo de la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009.

513 (1991); The Richards Group v. Junta de Planificación,
108 DPR 23 (1978).

Por consiguiente, luego de analizar la legislación especial aplicable y los preceptos de nuestro Código Civil en unión a la norma jurisprudencial y doctrina que los interpretan, resolvemos que el ordenamiento jurídico puertorriqueño vigente contempla la existencia de calles residenciales privadas, según los fundamentos expuestos en esta opinión.

MO

Se dictará sentencia de conformidad.



Edgardo Rivera García
Juez Asociado

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO

Watchtower Bible and Tract
Society of New York, Inc., et
al.

Recurridos

Certificación

v.

CT-2013-0014

Núm. _____

Municipio de Dorado, et al.;
United States District Court for
the District of Puerto Rico

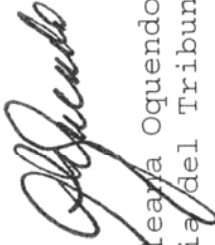
Peticionarios

SENTENCIA

San Juan, Puerto Rico, a 18 de noviembre de
2014.

Por los fundamentos expuestos en la Opinión que antecede, contestamos la pregunta certificada en la afirmativa. Resolvemos que el ordenamiento jurídico puertorriqueño vigente contempla la existencia de calles residenciales privadas, según los fundamentos expuestos en esta opinión.

Así lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal Supremo. La Juez Asociada señora Rodríguez Rodríguez y los Jueces Asociados señores Martínez Torres y Estrella Martínez disienten con opinión escrita. La Jueza Asociada señora Oronoz Rodríguez está inhibida.


Aida Ileana Oquendo Graulau
Secretaria del Tribunal Supremo

