

LA PROPIEDAD Y LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES EN EL CÓDIGO CIVIL DE 2020

ARTÍCULO

ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES* & FABIO S. JIMÉNEZ CADENA**

INTRODUCCIÓN.....	1023
I. LA CONCEPCIÓN PROPIETARIA Y EL DOMINIO EN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL: LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD	1025
A. <i>La concepción absolutista de la propiedad</i>	1026
B. <i>La función social de la propiedad</i>	1028
C. <i>La función ecológica de la propiedad</i>	1030
II. LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES	1035
A. <i>Bienes extrapatrimoniales</i>	1037
i. Los bienes comunes	1040
ii. Los bienes de uso y dominio público	1051
a. Las calles y camino	1054
b. Afectación y Desafectación.....	1064
iii. Los bienes patrimoniales del pueblo de Puerto Rico	1067
B. <i>Los bienes patrimoniales del Estado y de particulares</i>	1075
CONCLUSIONES	1076

INTRODUCCIÓN

Al comienzo de la segunda década de este siglo, Puerto Rico estrena un nuevo Código Civil. Al proceso de aprobación del Código le precedieron trabajos monumentales que incluyeron la elaboración de criterios orientadores y diversas fases de estudios preparatorios, investigación, análisis jurídico, redacción y evaluación en comisiones legislativas.¹ Uno de los criterios orientadores del proceso de revisión fue que el Código fuera

* Catedrática de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

** Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y Asistente de Investigación de la profesora Érika Fontáñez Torres.

¹ La revisión y reforma del Código Civil de 1930 dio comienzo con la aprobación de la Ley Núm. 85 de 16 de agosto de 1997 y la creación de la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de Puerto Rico. Algunos de los artículos en los que se analizan las metodologías adoptadas, el proceso y se emiten comentarios a los borradores son: Luis Muñiz Argüelles, *Comentarios a los borradores de los Libros Primero y*

“fruto del pluralismo y participación de todos los sectores de la sociedad puertorriqueña capaces y dispuestos a aportar diversas perspectivas e intereses”.² La falta de esto fue una de las críticas principales en los albores de su aprobación. Su adopción produjo varias controversias, particularmente en temas como la diversidad, igualdad y equidad de género, los tipos de familias, la concepción de la persona y otros temas medulares para la sociedad que han visto un amplio desarrollo en materia de derechos humanos.³

Los códigos civiles recogen la normativa que supone establecer coherencia entre las normas y los aspectos sociales a lo largo de la vida de los individuos. El reto es inmenso pues implica concebir modelos para la vida de las personas desde que nacen y advienen sujetos jurídicos hasta que mueren y aún después, cuando se dispone del patrimonio que dejaron.⁴ Es entendible, por tanto, que un texto jurídico de tales pretensiones enfrente distintas visiones de mundo, ponga sobre la mesa cuestionamientos sobre la idea misma de la condición humana, la diversidad y pluralidad de sujetos, modos de vida, organización y relaciones con el entorno social y natural. Asimismo, la pretensión de uniformidad y homogeneidad social de los códigos civiles napoleónicos del siglo XIX ha sufrido flexión. Ya se ha hecho insostenible pensar en un modelo único, absoluto y universal de sujeto, lo que ha exigido una mayor apertura y nuevos acercamientos para reconocer la complejidad del mundo contemporáneo. De otro modo estaríamos renunciando a los ideales democráticos y respetuosos de la dignidad y los derechos humanos.

En el campo patrimonial, la discusión plantea cuestionamientos fundamentales sobre cómo nos relacionamos con el entorno, la cosificación de lo natural como un producto o recurso de explotación, las relaciones de poder entre partes desiguales y las premisas ideológicas de la economía política. La discusión de estos temas pudo y podría tener aún más alcance, pues los tiempos nos han hecho cuestionar y replantearnos las premisas del

Tercero, presentados por la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma Del Código Civil de Puerto Rico, 73 REV. JUR. UPR 831 (2004); Marta Figueroa Torres, *Crónica de una ruta iniciada: El proceso de revisión del Código Civil de Puerto Rico*, 35 REV. JUR. UPR 491 (2001); Michel Godreau Robles, *Notas sobre una posible revisión del Código Civil de Puerto Rico*, 32 REV. JUR. UPR 323 (1998); Luis Muñiz Argüelles, *La revisión y reforma del Código Civil de Puerto Rico: Una propuesta para viabilizar un sueño*, 59 REV. COL. ABOG. PR 149 (1998). Véase Luis Muñiz Argüelles, *La revisión de 2020 del Código Civil de Puerto Rico: Introducción*, en EL CÓDIGO CIVIL DE PUERTO RICO DE 2020: PRIMERAS IMPRESIONES 1–34 (2021), para un análisis general posterior a la aprobación del Código Civil.

² Marta Figueroa Torres, *Crónicas de una ruta iniciada: El proceso de revisión del Código Civil de Puerto Rico*, 35 REV. JUR. UPR 491, 502 (2001).

³ Algunas columnas de opinión sobre el tema son: Esther Vicente, *Código Civil: documento jurídico mal concebido*, EL NUEVO DÍA (3 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/codigo-civil-documento-juridico-mal-concebido/>; Osvaldo Burgos Pérez, *Código Civil: la mentira es incompatible con la equidad*, EL NUEVO DÍA (3 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/codigo-civil-la-mentira-es-incompatible-con-la-equidad/>; Pedro Cabán Vales, *Código Civil: secuelas de un hecho consumado*, EL NUEVO DÍA (2 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/codigo-civil-secuelas-de-un-hecho-consumado/>; Osvaldo Burgos Pérez, *Un código excluyente que nace viejo*, EL NUEVO DÍA, (1 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/un-codigo-excluyente-que-nace-viejo/>.

⁴ María José Añon Roig, *Las ramas del ordenamiento jurídico*, en INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DEL DERECHO 179 (1992); Michel J. Godreau, *Un esquema para el análisis de problemas del Derecho Civil Patrimonial*, 55 REV. JUR. UPR 9 (1986); Carlos Mouchet, *La distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado*, 23 REV. JUR. UPR 185 (1954).

liberalismo económico que nutrieron los códigos decimonónicos: ¿es la premisa de autonomía de la voluntad una realidad? ¿tienen las dos partes siempre igual poder en la contratación en una economía globalizada que se sostiene en un noventa y nueve por ciento por contratos en masa? ¿el derecho real de dominio significa tener la facultad de explotar una cosa ilimitadamente, independientemente de las consecuencias para otros, para el medioambiente y para las condiciones de vida del planeta? ¿se sostienen hoy día las premisas del derecho sucesorio? Aunque algunos de estos temas tuvieron cambios a tono con los tiempos, la realidad es que esta nueva normativa todavía requiere discusión.⁵ Revisado el Código, podemos atisbar algunos cambios de enfoque importantes que merecen destacarse y señalar posibles áreas para enmendar en el futuro.

En la primera parte de este artículo nos acercamos a los parámetros del Derecho Civil Patrimonial y el nuevo Código Civil respecto a la propiedad, sus limitaciones y su función social y ecológica. Este marco conceptual es de vital importancia para el proceso interpretativo de las figuras jurídicas relativas a los derechos reales, así como para el ámbito del Derecho Público en que muchas de estas figuras operan. En la segunda parte abordaremos la importancia que tiene la clasificación de los bienes tanto para el Derecho Privado como para el Derecho Público, esto es, desde el punto de vista constitucional y administrativo. Nos detendremos a examinar las clasificaciones de cosas y bienes: cosas comunes, bienes de uso y dominio público, bienes patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico, y finalmente bienes privados del Estado y de particulares. Compararemos las nuevas versiones con las de los códigos decimonónicos y situaremos la discusión en su desarrollo conceptual y doctrinal, así como en la importancia y los retos que cada clasificación presenta para el mundo contemporáneo. Finalmente, elaboraremos algunas conclusiones y recomendaciones.

I. LA CONCEPCIÓN PROPIETARIA Y EL DOMINIO EN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL: LA FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

La propiedad, como concepto filosófico-político, ha sido uno de los temas más debatidos en el mundo occidental. Su largo desarrollo en los últimos dos siglos ha sido fluido y los contornos varían no solo en términos del lugar del que se trate, sino también en coincidencia con las transformaciones del liberalismo político y económico.⁶ En términos jurídicos, el concepto que equivale a la mayor concentración de derechos propietarios es el derecho real de *dominio*. Pero, el alcance del derecho real de dominio dependerá de la concepción filosófico-política de la propiedad dominante del momento. Así, mientras más despótica y absoluta se conciban las facultades individuales de un sujeto propietario,

5 Gabriel Pacheco Santa, *Nuevo Código Civil prohíbe la autorenovación de contratos*, EL NUEVO DÍA (9 de junio de 2020), <https://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/notas/nuevo-codigo-civil-prohíbe-la-autorenovacion-de-contratos/>.

6 ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES, AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA 105 (2014); Érika Fontáñez Torres, *La contingencia de las políticas propietarias: un examen de los supuestos de la teoría política propietaria en los contextos de justicia social y medioambientales puertorriqueños*, en DERECHO Y PROPIEDAD: SEMINARIO EN LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA 147 (2008); Érika Fontáñez Torres, *La Propiedad en Puerto Rico: Apuntes para el análisis de su contingencia y desarrollo en el Siglo XX*, 13 REVISTA DEL FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO 72 (2008).

más abarcador podría interpretarse el derecho real de dominio. Por otro lado, mientras más situada se conciba la propiedad en el entorno en el que opera, más contextualizados estarán sus derechos frente a los de otros propietarios y los del resto de la sociedad, y más respetuosa será dicha propiedad de la salud de los ecosistemas de los que depende. Trazada una línea del tiempo desde el nacimiento de la idea de la propiedad privada, hasta sus contornos actuales, podemos identificar esos vaivenes. Precisamente ahora estamos de vuelta a uno de esos momentos en que el régimen absolutista que operaba en el origen del Estado moderno está en cuestionamiento.

Si bien la percepción popular (e incluso a veces la de ciertos sectores jurídicos) es que existe un solo concepto de propiedad, un examen del desarrollo jurídico del concepto da cuenta de otra cosa. La propiedad y el dominio en general transitan en torno a tres variantes que pueden operar simultáneamente, aunque en algunos contextos y periodos unas cobran más fuerza que las otras. Estas son: la concepción absolutista de la propiedad, la función social de la propiedad y la función ecológica de la propiedad. Antes de adentrarnos a discutir las premisas propietarias del nuevo Código Civil y de la clasificación de las cosas y los bienes, conviene pasar revista sobre estas tres concepciones.

A. *La concepción absolutista de la propiedad*

La Revolución Francesa y la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* marcan el momento en que el paradigma de la propiedad privada se instala normativamente. La Revolución, imbuida en el pensamiento de la Ilustración, asentó la noción de un individuo libre por naturaleza, pero, en oposición a ella, racional, soberano y titular de derechos naturales. Entre esos derechos se encuentra el derecho a la propiedad como un derecho inalienable, individual y precedente a la configuración misma del Estado. Este nuevo marco conceptual de la propiedad, discutido con variaciones en los tratados políticos de Hobbes, Locke, Rousseau y Hume, dará pie a un derecho de propiedad que pudiera protegerse frente al monarca o al Estado. Así, el artículo 17 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* estableció que “la propiedad [es] un derecho inviolable y sagrado”.⁷ Esta concepción de la propiedad bajo la influencia principal de John Locke influyó en la Revolución Americana (1776) y se adoptaría en los códigos civiles napoleónicos y sucesivos.

¿Cómo se interpretaba entonces esa idea de propiedad? ¿cuál era su alcance? Este concepto de propiedad remitía a un prototipo de individuo que, aunque con características muy particulares, fue considerado el sujeto universal (hombre, blanco, racional, acreedor, terrateniente, que se reproduce) y sirvió por mucho tiempo (para algunos todavía sirve) como marco de referencia de la relación entre un individuo y el resto de las cosas. La relación entre ese sujeto y cosa es una de subordinación, se concebía una separación tajante y el sometimiento de la naturaleza al individuo. De ahí que la concepción absolutista de la propiedad, basada en esos supuestos, concibiera una explotación máxima de la cosa, con una mínima intervención y con la prerrogativa más amplia de exclusión. Las caracte-

7 *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, CONSEIL CONSTITUTIONNEL, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789> (última visita 17 de abril de 2022).

rísticas de este derecho eran: un carácter absoluto, excluyente, *erga omnes*, para fines de explotación y de definir ampliamente su destino económico. Modelos o relaciones que no cosifican la cosa o que configuran su uso y aprovechamiento mediante otras premisas de intercambio (por ejemplo, cooperativas o en colectividades), eran incompatibles con este modelo. La concepción absolutista, por ejemplo, contrasta con otras concepciones de entronque religioso judeocristiano en que la tierra y los bienes materiales le son dados al ser humano por Dios y por ende su relación con esta implica un deber de cuidado (*stewardship*) y de respeto hacia la tierra.⁸ Las concepciones no occidentales de los pueblos originarios indígenas contrastan significativamente, sobre todo debido a la no separación entre ser humano-naturaleza y a la no cosificación de lo que llamamos *recursos* naturales. En esta cosmogonía, la relación con la tierra no es de explotación y su uso y aprovechamiento se concibe desde una función colectivista.⁹

La noción absolutista de la propiedad dominó la configuración de la mayoría de los códigos decimonónicos, incluyendo el de España extensivo a Puerto Rico en 1889 y enmendado en 1902 y en 1930. No obstante, aunque la redacción de estos códigos no sufriría muchos cambios, el desarrollo doctrinal, jurisprudencial y la legislación especial, con el tiempo, supusieron un distanciamiento de esta concepción absoluta. De hecho, la doctrina civilista en general también reconoció que los conceptos de derechos reales de los códigos civiles del siglo XIX establecían intrínsecamente limitaciones. Aún desde la interpretación absolutista del derecho real de dominio, la doctrina ha reconocido, por ejemplo, que entre dos propietarios vecinos “se toleren ciertas medidas favorables a los predios vecinos, o se imponga a los propietarios una conducta que evite un perjuicio a los demás”.¹⁰ Estas limitaciones de vecindad son *internas* en el sentido de que se trata de limitaciones intrínsecas a la propiedad y todos los vecinos las disfrutaban a la vez que están obligados a seguirlas. Además de estas, están las limitaciones propias provenientes del Derecho Público o administrativo. Así, aún desde esta concepción las propiedades colindantes tienen deberes intrínsecos la una con la otra y esto se extiende cuando lo colindante es de dominio público y cuando hay otros valores ecológicos y funciones ambientales de los ecosistemas necesarios para la vida. Como explica José Puig Brutau “[e]stas relaciones legales no . . . modifican un estado anterior”.¹¹ Se refiere a la noción de que la propiedad, tanto la urbana como la rural, siempre ha estado sujeta a limitaciones intrínsecas y en este sentido no se tienen por impuestas por otros derechos reales ya sean voluntarios o legales. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo de Puerto Rico en un sinnúmero de ocasiones.¹²

8 Peter W. Salsich, Jr., *Toward a Property Ethic of Stewardship. A Religious Perspective*, en THE COMMUNITY LAND TRUST READER 48 (2010).

9 Pierre Arnold et al., *Propiedad colectiva de la tierra en América Latina y el Caribe, historia y presente*, en LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL CONTROL COMUNITARIO DE LA TIERRA COMO PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO 1 (2020).

10 1-III JOSÉ PUIG BRUTAU, FUNDAMENTOS DEL DERECHO CIVIL 264 (4ta ed. 1994).

11 *Id.* en la pág. 265.

12 Véase *Culebra Enterprises Corp. v. ELA*, 143 DPR 935 (1997); *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533 (1990); *The Richards Group v. JP*, 108 DPR 23 (1978); *Borges v. Registrador*, 91 DPR 112 (1964); *Rivera Santiago v. Cobián China*, 69 DPR 672 (1949).

En *Richards Group v. Junta de Planificación*, por voz del juez presidente José Trías Monge, el Tribunal Supremo rechazó la concepción absolutista de la propiedad:

Desde hace varias décadas [la] visión absolutista y petrificada de la propiedad ha venido cediendo. Hoy podemos decir que la propiedad en las sociedades democráticas tradicionales entraña determinados derechos, pero que éstos viven en competencia continua con otros intereses, privados y públicos, de importancia cambiante y en ocasiones creciente. La extensión de esos derechos y el grado a que tienen que ceder ante otros valores dependen de las circunstancias de cada controversia.

....

[R]esulta claro en nuestra jurisdicción que el derecho de propiedad no abarca el derecho de urbanizar un predio sin autorización gubernamental, la cual puede condicionarse.¹³

Además de las intrínsecas, queda claro —y así lo discuten tratadistas españoles como Puig Brutau, Díez Picazo y Gullón— que la doctrina en general reconoce limitaciones del dominio en interés público o general, que derivan del Derecho Público mediante reglamentación. Como señala Puig Brutau, “[e]n el suelo urbano no se pueden construir los edificios donde se quiera, para cualquier finalidad (industrial, comercial, residencial), con el volumen que se quiera, ni con un estilo que pueda romper la posible armonía de un conjunto”.¹⁴ Se trata del régimen del suelo urbanístico que como veremos está fundamentado en la doctrina de la función social de la propiedad.¹⁵ Explica Puig Brutau que, si bien el dueño de un predio es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, este derecho no es irrestricto y “[e]s natural que el ordenamiento jurídico no puede dispensar protección al propietario más allá de donde alcance su propio interés”,¹⁶ y menciona como ejemplos, asuntos urbanos como comunicaciones, transportes y energía.¹⁷

B. *La función social de la propiedad*

Durante todo el siglo XIX, las implicaciones de la concepción absolutista de la propiedad se hicieron sentir a nivel global y produjeron constantes cuestionamientos. Cuando se concibió la idea de un sujeto con derechos naturales frente al Estado, lo que no estuvo en debate fue quiénes eran, en ese momento, considerados propietarios, quiénes no podían serlo y quiénes, incluso, eran considerados propiedad. De ahí que, como bien diserta Brenna Bhandar, el tipo particular de sujeto con derechos fue clave en el desarrollo histórico del derecho y del capitalismo racial, y sirvió de justificación para explotar todo aquello a su alrededor, fuera la naturaleza, las mujeres, los hombres no-blancos y todo grupo considera-

¹³ *The Richards Group*, 108 DPR en las págs. 34-35.

¹⁴ PUIG BRUTAU, *supra* nota 10, en la pág. 273.

¹⁵ *Id.* en las págs. 273-75.

¹⁶ *Id.* en la pág. 259.

¹⁷ *Id.* en las págs. 258-61.

do bárbaro.¹⁸ Emplazamientos a cada uno de estos aspectos, así como a los vínculos de esta noción propietaria con la acumulación primitiva e irrestricta de riqueza y la explotación de poblaciones, dieron paso a diferentes desarrollos doctrinales.¹⁹

¿Qué sucedía si el poder irrestricto de un propietario afectaba la convivencia e impactaba negativamente al resto de los miembros de una sociedad y su sobrevivencia? Entradas las primeras décadas del siglo XX, la concepción absolutista de la propiedad fue cediendo y nuevas tendencias en el mundo jurídico a nivel global reconfiguraron las nociones jurídicas del dominio. “[L]a propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza que posee en mantener y aumentar la interdependencia social”, dictaba en una conferencia en el Cono Sur el jurista francés León Duguit²⁰. Para Duguit, la propiedad implicaba una responsabilidad social para el sujeto jurídico: “La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza”.²¹ En “La Propiedad Función Social”,²² Duguit planteó que el derecho de propiedad en realidad responde a una función y “la utilidad individual es lo único que se tiene que tomar en cuenta”.²³ Su concepto de función social de la propiedad no trata de la abolición de la propiedad privada, por el contrario, argumenta que la función social de la propiedad es una mejor forma de protegerla.²⁴ En su concepción de función social de la propiedad si bien “[e]l propietario tiene el deber, y por tanto el poder, de emplear la cosa que posee en la satisfacción de las necesidades individuales, y especialmente de las suyas propias, de emplear la cosa en el desenvolvimiento de su actividad física, intelectual y moral” también “tiene el deber, y por consiguiente el poder, de emplear su cosa en la satisfacción de necesidades comunes”.²⁵ Es decir, para Duguit, el propietario puede y debe satisfacer sus necesidades individuales que corresponden al ejercicio de su libertad individual, pero bajo el reconocimiento de que existe una “interdependencia social”.²⁶

La función social de la propiedad ha tenido su desarrollo en diferentes partes del mundo, incluyendo Puerto Rico.²⁷ Está vinculada en los Estados Unidos con la doctrina del *Public Trust* y se hizo patente en las políticas públicas del presidente Roosevelt en el Nuevo Trato acompañadas de legislación cuya noción propietaria adoptó esta corriente social. Puerto Rico tuvo la influencia del periodo del Nuevo Trato y las políticas que se adoptaron mediante leyes especiales como la *Ley de tierras* (1941), la *Ley de alquileres razonables*

18 Sobre este tema, véase BRENNAN BHANDAR, *COLONIAL LIVES OF PROPERTY: LAW, LAND, AND RACIAL REGIMES OF OWNERSHIP* (2018).

19 Para un resumen de estos desarrollos y diversas corrientes, véase Érika Fontánez Torres, *La propiedad (¿nuestra?) de cada día (Parte I)*, 80GRADOS (20 de julio de 2018), <http://www.80grados.net/la-propiedad-nuestra-de-cada-dia-parte-i/>.

20 LEÓN DUGUIT, *LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO (PÚBLICO Y PRIVADO)* 240 (1975).

21 *Id.*

22 *Id.* en la pág. 235.

23 *Id.* en la pág. 239.

24 *Id.* en la pág. 241.

25 *Id.* en la pág. 243.

26 *Id.*

27 DANIEL BONILLA MALDONADO, *LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD* (2012); Sheila Foster & Daniel Bonilla, *The Social Function of Property: A Comparative Perspective Introduction*, 80 FORDHAM L. REV. 1003 (2011); M. C. Mirow, *Origins of the Social Function of Property in Chile*, 80 FORDHAM L. REV. 1183 (2011).

(1946) y otra serie de legislación que fue distanciándose de su variante absolutista.²⁸ En 1949, el Tribunal Supremo emitió una opinión en la que se expresa sobre las limitaciones de la propiedad y se aleja de la interpretación absolutista:

Hoy nadie califica de “sagrado” el derecho a la propiedad como ocurría frecuentemente en el pasado siglo. Hoy la propiedad tiene una función social que es la de servir a la sociedad y no exclusivamente a su dueño. . . . En el nuevo concepto el privilegio individual queda supeditado al interés social.²⁹

En 1967, en *ELA v. Rosso*, el Tribunal Supremo acogió más directamente una concepción de la propiedad delimitada por las necesidades urbanas y proyectos de interés público, al interpretar el alcance de los límites de la propiedad.³⁰ Aunque los parámetros del caso de *Rosso* han sido tergiversados para dar paso al uso de la expropiación para beneficio del interés privado, los pronunciamientos del Tribunal Supremo en esa opinión aludían claramente a una concepción social de la propiedad: “este concepto social de la tierra aleja la idea que la tierra es un producto de comercio que se presta a la especulación y a la explotación para el beneficio privado, sujeto a las fluctuaciones caprichosas del capital”.³¹ Como vimos, en *Richards Group*,³² el Supremo alude a la función social de la propiedad y responde a preguntas como: ¿cuál es el significado de la propiedad privada en nuestro ordenamiento? ¿qué derechos lleva y en qué circunstancias? El Tribunal directamente decide que el concepto propiedad no tiene un contenido petrificado y que debe ser analizado vis a vis otros derechos e intereses tanto públicos como privados. Quedó claro en ese caso que la versión absolutista dejó de sostenerse.

C. *La función ecológica de la propiedad*

Tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico, desde la década de 1960, la comunidad científica y grupos de derechos civiles, religiosos y ecologistas comenzaron a advertir los impactos negativos a la salud y al medioambiente, producto de un tipo de explotación voraz del suelo. La contaminación de aire, agua y suelo, la pérdida de hábitat y especies y las implicaciones de esto sobre grupos minoritarios acaparó la atención dentro y fuera de Puerto Rico. En Estados Unidos se adoptó legislación federal de gran importancia como la *Ley federal de aire limpio*,³³ la *Ley federal de agua limpia*,³⁴ la *Ley de especies en*

28 ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES, AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA III (2014); Érika Fontánéz Torres, *La contingencia de las políticas propietarias: un examen de los supuestos de la teoría política propietaria en los contextos de justicia social y medioambientales puertorriqueños*, en DERECHO Y PROPIEDAD: SEMINARIO EN LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA 152 (2008); Érika Fontánéz Torres, *La Propiedad en Puerto Rico: Apuntes para el análisis de su contingencia y desarrollo en el Siglo XX*, 13 REVISTA DEL FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO 77 (2006-2008).

29 *Rivera Santiago v. Cobián Chinae*, 69 DPR 672, 676 (1949).

30 *ELA v. Rosso*, 95 DPR 501 (1967).

31 *Id.* en la pág. 525.

32 *The Richards Group v. JP*, 108 DPR 23 (1978).

33 *Clean Air Act*, 42 U.S.C. §§ 7401-7671q (2018).

34 *Clean Water Act*, 33 U.S.C. §§ 1251-1388 (2018).

peligro de extinción,³⁵ y la *Ley nacional de política pública ambiental*.³⁶ Todas regulan las actividades de propietarios y corporaciones y establecen límites a favor del interés público y el medioambiente. Puerto Rico también tuvo sus equivalentes y otras leyes adaptadas a controversias locales luego de luchas ambientales locales comunitarias.³⁷ Se crearon, además, agencias estatales y federales como la Junta de Calidad Ambiental y la *Environmental Protection Agency* (“E.P.A.”) para regular las prerrogativas propietarias y proteger áreas de tierra de alto valor como los humedales. Asimismo, grupos y entidades a favor del medioambiente acuñaron el término *justicia ambiental* para señalar cómo la explotación y contaminación, además, afectaba particularmente a comunidades de minorías y en desventaja socioeconómica.

La concepción absolutista de la propiedad no respetaba ni al entorno ni a la sociedad, pero la función social de la propiedad resultaba insuficiente. Así, en diferentes contextos latinoamericanos se produjo una nueva concepción: la función ecológica de la propiedad.³⁸ En esta el derecho de propiedad incorpora una consideración especial sobre el impacto y la importancia del medioambiente.³⁹ En Estados Unidos se plantea que mediante la doctrina de *Public Trust* se pudiese incorporar la función ecológica pues establece los recursos naturales de uso público que deben ser protegidos y conservados por el Estado y ha sido acogida por tribunales federales y por algunos Estados en sus constituciones.⁴⁰ Además, en 1994, el presidente Clinton y más recientemente el presidente Biden, acogieron normativamente desde el Ejecutivo el término *justicia ambiental*.⁴¹

Nuestra Constitución en el artículo VI, sección 19 tiene un mandato expreso de conservar los recursos naturales para el beneficio de la comunidad en general, lo que puede verse como límites intrínsecos a la concepción absolutista de la propiedad y a su explotación sin mediación.⁴² En *Soc. de Gananciales Iván Negroni v. Secretario de Justicia*, el Tribunal Supremo destacó el impacto ecológico que tenía una servidumbre de paso para dilucidar una controversia propietaria sobre terrenos aledaños al Bosque Seco de Guánica.⁴³ Asimismo, en *Paoli Méndez v. Rodríguez*, un caso sobre la importancia del derecho al agua, el Tribu-

35 Endangered Species Act, 16 U.S.C. §§ 1531-1544 (2018).

36 National Environmental Policy Act, 42 U.S.C. §§ 4321-4370m (2018).

37 ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES, *AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA* 129-31 (2014).

38 Algunas de las jurisdicciones donde se han adoptado la función social o la ecológica han sido: Colombia, Chile, Costa Rica, México, Brasil, Bolivia y Sudáfrica, véase Nicholas S. Bryner, *Public Interest and Private Land: The Ecological Function of Property in Brazil*, 34 VA. ENVTL. L. J. 122 (2016).

39 *Id.* en la pág. 129.

40 Por ejemplo, en el artículo 1, sección 27 de la Constitución del Estado de Pennsylvania, se reconoce lo siguiente:

The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural, scenic, historic and esthetic values of the environment. Pennsylvania's public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people.

PA. CONST. art. 1, § 27.

41 Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, 86 Fed. Reg. 7619 (Feb. 1, 2021); Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations, 59 Fed. Reg. 7629 (Feb. 16, 1994).

42 CONST. PR art. VI, § 19.

43 *Soc. de Gananciales Negroni v. Srio. de Justicia*, 137 DPR 70 (1994).

nal adoptó principios de la función ecológica de la propiedad.⁴⁴ Pero más importante aún no hay que olvidar que contamos con legislación y reglamentación de planificación y de política pública ambiental que regulan los usos, aprovechamientos y alcance del ejercicio del derecho real del dominio. Es aquí donde coinciden el Derecho Privado con el Derecho Público.

En resumen, en Puerto Rico, aunque el Código Civil de 1930 no aludía explícitamente a la función social de la propiedad —salvando lo relativo a la clasificación de los bienes comunes y de dominio público— la función social de la propiedad surge de la doctrina, precedentes jurisprudenciales y por amplia legislación especial. Por su parte, la función ecológica de la propiedad surge de legislación especial local y federal en materia de regulación de uso de suelos, urbanismo, protección de recursos naturales y prevención de contaminación, entre otros aspectos regulatorios por medio del Derecho Público. Además, se encuentra en ciertos pronunciamientos jurisprudenciales.

A partir de esta discusión, ¿qué nociones incorporó el Código Civil de 2020? En la versión comentada del Código se resumen algunos de los parámetros principales que llevaron a los redactores y legisladores a incluir en este nuevo Código una serie de artículos que armonizan la noción de la propiedad como un derecho, con los deberes y responsabilidades que este conlleva. Así se expone al comienzo del Título III, titulado Propiedad y en el Capítulo I, Disposiciones Generales:

El nuevo articulado supera [las] deficiencias [del Código de 1930] al tratar en un solo Título la noción de propiedad, los diferentes modos de adquirirla, las limitaciones públicas y privadas, los derechos y obligaciones del propietario. Se reformulan los actuales preceptos de la propiedad en general, ejes fundamentales de nuestro sistema jurídico privado, *para superar la clásica visión individualista y configurarla como un derecho en el que no sólo se aprecia el poder subjetivo sino también un conjunto de deberes y condiciones englobados bajo la fórmula función social*. Se introduce el criterio del interés común, social o colectivo en el ejercicio del derecho de propiedad y se reconocen algunas manifestaciones de la propiedad constitucional en la legislación ordinaria.

Además de las facultades del dominio, se esbozan sus límites, reconociendo el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico y de los bienes que lo integran, el derecho a una vivienda digna y adecuada. *La protección del ambiente y del entorno ecológico como parte integrante del ejercicio y disfrute de la propiedad privada.*⁴⁵

El nuevo Código Civil incorporó las concepciones sociales y ecológicas de la propiedad junto a los derechos propietarios provenientes del dominio como derecho real. Si bien la

44 Paoli Méndez v. Rodríguez, 138 DPR 449 (1995).

45 El propósito del Código Civil comentado es “comparar y servir de guía en el proceso de análisis e investigación que generará esta nueva ley”, véase *Código Civil 2020 Comentado*, OSL, [HTTPS://WWW.OSLPR.ORG/_FILES/UGD/5BE21A_15CD7772B7CA4ECD84035ED394E1E517.PDF](https://www.oslpr.org/_files/ugd/5be21a_15cd7772b7ca4ecd84035ed394e1e517.pdf) (última visita 17 de abril de 2022) (énfasis suplido).

definición de la propiedad permaneció en su sentido clásico, el Código acoge los precedentes jurisprudenciales y el reconocimiento de legislación especial.⁴⁶ Expresamente se reconoce que, si bien existe un poder subjetivo del sujeto que ostenta el derecho de dominio, este derecho, como tantos otros, incluyen intrínsecamente deberes y responsabilidades como parte integrante de su ejercicio y disfrute.

Entre los nuevos cambios se destacan dos de relevancia a lo que estamos discutiendo:

[(1)] Se adopta un régimen legal para las restricciones a la propiedad de naturaleza privada a partir de los desarrollos jurisprudenciales [y]

. . . .

[(2)] Se crea un Capítulo de limitaciones al derecho de propiedad (obligaciones del propietario) que además de mantener las actuales integra otras disfrazadas como servidumbres legales y las propias de la nueva noción del derecho de propiedad que se ha adoptado.⁴⁷

A esto se añaden otros ejemplos como las alusiones importantes a legislación especial como a la *Ley de aguas*,⁴⁸ y un nuevo artículo de clasificación de bienes que incluye los bienes de valor social y ecológico y que discutiremos al detalle más adelante.

En los Criterios Orientadores adoptados por la Comisión Conjunta se reconoció que “[e]n Puerto Rico, antes que en muchos países, el deber de usar los bienes en pro de la colectividad se reconoció en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución”.⁴⁹ En sus comentarios a los primeros borradores del Código, el profesor Luis Muñiz Argüelles comenta que los criterios orientadores relativos a los bienes y a los derechos reales tenían como punto de partida el reconocimiento de que:

⁴⁶ El artículo 741 dispone que:

La propiedad es el derecho por virtud del cual una cosa pertenece en particular a una persona con exclusión de cualquiera otra.

La propiedad concede el derecho de gozar y disponer de las cosas sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.

El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla. Cuando el derecho de propiedad recae sobre cosas se llama dominio.

CÓD. CIV. PR art. 741, 31 LPRA § 7951 (2015 & Supl. 2021).

⁴⁷ OSL, *supra* nota 45, en las págs. 747, 749.

⁴⁸ *Id.* en las págs. 747-48.

⁴⁹ Luis Muñiz Argüelles, *Comentarios a los borradores de los Libros Primero y Tercero, presentados por la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma Del Código Civil de Puerto Rico*, 73 REV. JUR. UPR 831, 838 (2004). Por su parte, el artículo VI, sección 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que:

Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad; la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artístico por la Asamblea Legislativa; reglamentar las instituciones penales para que sirvan a sus propósitos en forma efectiva y propender, dentro de los recursos disponibles, al tratamiento adecuado de los delincuentes para hacer posible su rehabilitación moral y social.

CONST. PR art. VI, § 19.

[H]ace más de un siglo, la propiedad dejó de ser patrimonio exclusivo de su titular. Tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que tiene una función social y que su ejercicio en forma contraria a este fin da lugar a reclamos públicos y privados, solicitudes interdictales y sanciones administrativas o penales cuando se ocasiona un daño ambiental o se viola una norma urbanística, por ejemplo.⁵⁰

Asimismo, lo expuso en 1998 el profesor Godreau al señalar que “[l]a protección del ambiente y del entorno ecológico como parte integrante del ejercicio y disfrute de la propiedad privada” debía ser un área específica de contenido sustantivo que ameritaba revisión.⁵¹ De manera que entre los objetivos y criterios en la redacción del borrador se identificó la necesidad de integrar consideraciones de derecho urbano y ambiental y normas para proteger el patrimonio cultural, distintas de las de la clasificación de bienes comunes y públicos.⁵²

A tono con lo expuesto, el Código Civil de 2020 incorporó una sección titulada “Restricciones a la Propiedad” para clarificar conceptualmente aquello que en el Código anterior, si bien constituían restricciones intrínsecas a la propiedad, estaban disgregadas en diversas disposiciones o surgían de la jurisprudencia o legislación especial.⁵³ Esas restricciones, establece el propio Código 2020, no solo se rigen por sus disposiciones, sino por las de legislación especial pública. En los comentarios, haciendo alusión a las restricciones provenientes de servidumbres legales, se explica que:

La consideración de que la convivencia social exige la subordinación de los intereses privados a los intereses generales y colectivos basta para justificar la existencia de limitaciones legales de la propiedad privada. . . . La doctrina científica estima, con razón, que este tipo de servidumbre, en ciertos casos, se refiere más a limitaciones al derecho de propiedad que, por razón de ser aplicables a todos los titulares de predios colocados en situación de vecindad, no constituyen gravámenes propiamente, como ocurre con las servidumbres prediales. Se aduce que como cada cual, en igual medida, está limitado en el ámbito de libertad de disfrute de su propio predio, no cabe hablar de gravamen sobre predios, sino más bien de una situación establecida por la ley para lograr igualdad y reciprocidad en el disfrute de los mismos.⁵⁴

50 Luis Muñiz Argüelles, *Comentarios a los borradores de los Libros Primero y Tercero, presentados por la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de Puerto Rico*, 73 REV. JUR. UPR 831, 838 (2004).

51 Michel Godreau Robles, *Notas sobre una posible revisión del Código Civil de Puerto Rico*, 32 REV. JUR. UIPR 323, 330 (1998).

52 Muñiz Argüelles, *supra* nota 50, en las págs. 839–40.

53 Cód. Civ. PR art. 798, 31 LPRA § 8061 (2015 & Supl. 2021) (“[l]as restricciones legales de la propiedad se rigen por las disposiciones de este Código, sin perjuicio de lo que disponen otras leyes”).

54 OSL, *supra* nota 45, en la pág 789.

Un ejemplo de lo anterior es el artículo 799, un nuevo artículo que dispone que “[el] propietario está obligado a destinar los terrenos y las construcciones a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento y a custodiarlos y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público con sujeción a la ley”.⁵⁵ Como señalan los comentarios, este artículo remite a la legislación especial y función administrativa que regula el uso de los suelos, que en nuestro caso regula la Junta de Planificación de Puerto Rico y la reglamentación establecida a su amparo.⁵⁶ Este artículo no solo es innovador, sino que, además, atisba uno de los problemas contemporáneos más acuciantes en Puerto Rico que es el problema de los escombros y estorbos públicos en propiedades vacantes o abandonadas.

Otro elemento fundamental en este tema es la inclusión de un nuevo artículo que establece la clasificación de bienes patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico y otro que incorpora el uso de energía eólica y solar. El artículo 239 establece que “[o]tros bienes públicos se declaran patrimonio del Pueblo de Puerto Rico por su interés o valor ecológico, histórico, cultural, artístico, monumental, arqueológico, etnográfico, documental o bibliográfico. Estos bienes están fuera del tráfico jurídico y se registrarán por la legislación especial correspondiente”.⁵⁷ Por su parte, el artículo 747 alude a bienes que se pueden utilizar por su naturaleza por vía de la figura de la ocupación.⁵⁸ Se refiere al uso común que todos y todas pueden tener de cosas comunes como el aire, las aguas pluviales y la luz solar entre otras.⁵⁹ En la próxima sección discutiremos el alcance de estos artículos. En lo que concierne al tema de la concepción social y ecológica de la propiedad, baste notar que este Código acoge la importancia de esos enfoques en materia de propiedad.

II. LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

En el estudio y el ejercicio del Derecho abundan las categorías, clasificaciones y distinciones. Estas responden a formas de conceptualizar las relaciones sociales, ya sea para entenderlas al nombrarlas o para identificar patrones que permitan establecer normas según sus características. Las clasificaciones o categorías suelen responder al tipo de conducta que se quiere regular, al perfil de las relaciones sociales, a las formas, contenido o naturaleza de estas o a las subjetividades que se quieren propiciar. Como en toda categoría establecida, aquello que se incluye implica reconocer también aquello que se ha excluido. Por eso, lo importante de las clasificaciones establecidas por el mundo jurídico es entender las razones de estas, su función, es decir, lo que persiguen como objetivo.

El Derecho Civil Patrimonial se caracteriza por establecer las normas relativas al patrimonio de una persona desde que nace e incluso aún después de la muerte. El patrimonio, en este sentido, se refiere a todo aquello que a lo largo de la vida del sujeto sea susceptible de producir riqueza. Eso implica que no solamente se trata de asuntos materiales o cosas

55 31 LPRÁ § 8062.

56 OSL, *supra* nota 45, en las págs. 790-91.

57 31 LPRÁ § 6022.

58 *Id.* § 7963.

59 *Id.*

tangibles, sino también incluye todo lo que sea intangible como por ejemplo la propiedad intelectual, las deudas y los sueldos por cobrar.⁶⁰ Díez Picazo y Gullón lo definen como “el complejo o conjunto de relaciones jurídicas valuables en dinero que pertenecen a la esfera jurídica de una persona, activa o pasivamente”.⁶¹

Por lo tanto, es imprescindible determinar lo que en determinada sociedad se considera patrimonio o, por el contrario, queda fuera en el ámbito extrapatrimonial. En lo que respecta a las cosas tangibles es necesario determinar cuál es la clasificación de las cosas que nos rodean. La clasificación nos va a indicar si la cosa en controversia puede ser objeto de contratos, transferencias, explotación económica, si es apropiable, se puede adquirir por vía de usucapión, es decir, si transita o no en el tráfico jurídico. Asimismo, la clasificación también tiene implicaciones sobre el tipo de regulación pública al que está sujeta la cosa: ¿cómo puede expropiarse? ¿a qué tipo de regulación constitucional, administrativa o especial está sujeta? ¿quién la administra? ¿el Estado o los municipios? ¿cómo se desafecta?

En la era del Antropoceno,⁶² y ante la crisis climática, la función que le damos a las cosas de nuestro entorno y cómo nos relacionamos con ellas puede lograr o, por el contrario, puede negar, un presente de justicia climática y un futuro de justicia intergeneracional. La importancia de los ecosistemas, los árboles, humedales, el suelo con potencial agrícola, el mar litoral y la biodiversidad, que incluye los microorganismos algunos de los cuales apenas se descubre su existencia e importancia, es monumental. Ya sabemos por la ciencia que la existencia misma de las sociedades y del planeta se sostiene por la interdependencia de todos estos elementos. Visto así, el paradigma antropocéntrico que ve las cosas mediante el lente exclusivo de la explotación pone en riesgo la vida misma, la de los humanos y la del planeta. De ahí la importancia que tiene en estos momentos un replanteamiento del lente jurídico. Cómo concibamos y clasifiquemos jurídicamente una cosa y su entorno, permite que esta pueda ser fácilmente explotada y extinta de la faz de la tierra o, por el contrario, sea respetada como un elemento indispensable para la vida. En este sentido, la forma en que se clasificaban las cosas al comienzo de la Revolución Industrial y durante el proceso de codificación europea, ha estado en cuestionamiento por al menos la mitad del último siglo, pero ya estamos sintiendo el impacto. Las cosas, vistas por la lógica patrimonial, nos

60 MICHEL J. GODREAU ROBLES, INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO CIVIL PATRIMONIAL PUERTORRIQUEÑO 1 (1988).

61 1 LUIS DÍEZ-PICAZO & ANTONIO GULLÓN, SISTEMA DE DERECHO CIVIL 388 (11 ed. 2003).

62 El término Antropoceno:

[S]e emplea hoy en centenares de libros y artículos científicos, se cita miles de veces y se usa cada vez más en los medios de comunicación. Creado en un principio por el biólogo estadounidense Eugene F. Stoermer, este vocablo lo popularizó a principios del decenio de 2000 el holandés Paul Crutzen, premio Nobel de Química, para designar la época en la que las actividades del hombre empezaron a provocar cambios biológicos y geofísicos a escala mundial. . . . Stoermer y Crutzen propusieron que el punto de arranque de la nueva época fuera el año 1784, cuando el perfeccionamiento de la máquina de vapor por el británico James Watt abrió paso a la Revolución Industrial y la utilización de energías fósiles.

Liz-Rejane Issberner & Philippe Léna, *Antropoceno: la problemática vital de un debate científico*, UNESCO, <https://es.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-problemativa-vital-debate-cientifico> (última visita 18 de abril de 2022).

presentan un desafío existencial que toca a los juristas acoger con responsabilidad e incluso cierto grado de solemnidad. De ahí la importancia de la clasificación de las cosas en el Derecho Civil Patrimonial.

Como sabemos, los derechos reales se conocen como el derecho de cosas o *res*, en latín. El término cosa (*res*) en el Derecho Romano puede referirse al mundo de lo material, a la cosa corporal (*corpus*) y, por lo tanto, a lo material y perceptible por los sentidos, o en un sentido general, a “todo lo que tiene existencia física o jurídica, comprendiendo, por consiguiente, tanto las cosas materiales como aquellas que tienen sólo entidad jurídica ideal, como una herencia, un crédito, etc.”⁶³ Según Santiago Castán Pérez-Gómez, los romanos utilizaban el término *res corporales* para referirse a las cosas que podían tocarse y percibirse por los sentidos, y el término *res incorporales*, para las entidades jurídicas como la herencia, las obligaciones y el usufructo.⁶⁴ En resumen, cosa o *res*, en el derecho romano refería tanto a objetos de derechos corporales como a bienes intangibles. No obstante, hay un desarrollo que distingue cosas de bienes, ubicando el concepto cosas solo a lo material y bienes a todo aquello que, aunque sea intangible, puede producir valoración económica. En última instancia, la definición del concepto tenía poca importancia, distinto a las subdivisiones o clasificaciones de las cosas y bienes que sí “quedaron fijadas tras la valoración del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia sobre las propias cosas, basadas unas veces en razones jurídicas y otras en virtud de la conciencia social”.⁶⁵

El Código Civil de 2020 establece “una clara diferenciación entre bienes y cosas”, una distinción que no tenía el anterior.⁶⁶ Al definir *bienes* en el artículo 236, como “las cosas o derechos que pueden ser apropiables y susceptibles de valoración económica”, queda claro que hay a su vez cosas que no pueden ser apropiables ni son susceptibles de valoración económica.⁶⁷ En los comentarios al Código aprobado se advierte que “cosas’ y ‘bienes’ no son perfectos sinónimos. “El término ‘bienes’ es más amplio que ‘cosas’ porque no se reduce a los objetos corporales, sino que incluye también los incorporales susceptibles de producir alguna utilidad”.⁶⁸ Así, *cosas* se refiere a lo material y *bienes* a todo aquello que puede ser de utilidad o susceptible de apropiación. No obstante, la clave está en la consideración de valoración y si está atada a su tránsito en el tráfico jurídico.

A. Bienes extrapatrimoniales

Una de las primeras y más importantes distinciones del derecho romano es la de cosas o bienes patrimoniales y extrapatrimoniales. Tanto en las Instituciones de Gayo como en

63 Santiago Castán Pérez-Gómez, *A propósito de los bienes de dominio público en el Derecho Romano*, en *DERECHO Y OPINIÓN* 262 (1995).

64 *Id.*

65 *Id.* en las págs. 262–63.

66 Exposición de motivos, Código Civil de Puerto Rico de 2020, Ley Núm. 55-2020, 2020 LPR 602. Cabe destacar que el nuevo Código excluye a los animales domésticos de la definición de bienes y cosas. Véase CÓD. CIV. PR art. 232, 31 LPRA § 5951 (2015 & Supl. 2021) (en el cual establece que “[l]os animales domésticos y domesticados no son bienes o cosas, ni están sujetos a embargo”).

67 31 LPRA § 6011.

68 OSL, *supra* nota 45, en la pág. 186.

las de Justiniano, el primer elemento —el más importante— era determinar si las cosas podían considerarse como parte del patrimonio de alguien o no.⁶⁹ En otras palabras, la primera gran clasificación gira en torno a “su capacidad de establecer relaciones jurídicas privadas en general”.⁷⁰ Esta clasificación remite a las cosas o bienes patrimoniales (*res in patrimonium*) y a las extrapatrimoniales (*res extra patrimonium*).⁷¹ Esta clasificación también se nombra por los juristas romanos como *res in commercio* y *res extra commercium*.⁷²

Los bienes patrimoniales son objeto de derechos reales y de crédito y, por lo tanto, circulan en el tráfico jurídico. Las extrapatrimoniales no son susceptibles de tráfico jurídico, es decir, quedan fuera de las lógicas del comercio. A su vez, las extrapatrimoniales se dividen según su importancia y función. Así, en su origen había cosas que se dejaban fuera del comercio por su importancia en términos de divinidad (*res divini iuris*). Su carácter sacro hacía que estas cosas estuvieran clasificadas “más allá del patrimonio” (*nullius in bonis*).⁷³ Pero también las cosas extrapatrimoniales remiten a su importancia por su función pública y como tal, el derecho romano las concebía extrapatrimoniales (*res humani iuris*). En otras palabras, los bienes extrapatrimoniales tienen en su origen una función proveniente tanto por causa divina como por causa humana; esta es para las Instituciones de Gayo, la distinción fundamental.⁷⁴ Las cosas de origen divino no están en el patrimonio de nadie (son sagradas, religiosas) y las segundas, aunque en el patrimonio de los pueblos, “tienen en común con los bienes *divini iuris* que no están en el patrimonio privado de los [seres humanos]”.⁷⁵

La importancia de esta clasificación primaria o general está en el papel y la función que juegan en la sociedad; es esto lo que determinará si circulan o no en el tráfico jurídico. Aquellas que circulan en el tráfico jurídico son susceptibles de apropiación, mientras las que no, no pueden ser apropiadas por un particular, ni siquiera el Estado. La apropiación, a su vez, nos dice si es permitido que un sujeto excluya a los demás de su disfrute, defina el destino económico del bien, pueda transferirlo a otros privados, explotarlo económicamente y obtener frutos civiles e industriales de esta. Por el contrario, si se trata de un bien que no es apropiable, implica que los seres humanos en conjunto lo necesitan para su sobrevivencia (e.g., ante desastres naturales), uso cotidiano, seguridad (salud, vida, propiedad), salud de los ecosistemas de los cuales depende la vida, entre otras razones. Por lo tanto, su uso, administración y cuidado se hace teniendo en cuenta los objetivos y propósitos de ese bien. Desde ahora es preciso destacar que el criterio de apropiabilidad va de la mano con el de su función respecto a su circulación o no en el tráfico jurídico, y no proviene de una naturaleza o esencia particular del bien. Como señalan Díez Picazo y Gullón, la apropiabilidad no debe interpretarse en el sentido de que algo pueda ser literalmente apro-

69 Castán Pérez-Gómez, *supra* nota 63, en la pág. 263.

70 *Id.*

71 *Id.*

72 *Id.*

73 *Id.* en la pág. 264 ([l]as *res divini iuris* a su vez incluía las cosas sagradas, religiosas y santas).

74 *Id.* en la pág. 263.

75 Guillermo Suárez Blázquez, *Parámetros históricos y jurídicos, romanos y medievales, para la protección universal de los recursos naturales*, 90 ANUARIO DE HIST. DEL DER. ESPAÑOL 9, 12 (2020).

piado materialmente, sino que remite a un señorío, a la posibilidad y deseabilidad de un ‘sometimiento’ de la cosa a la voluntad de un particular.⁷⁶

El nuevo Código Civil, en su artículo 236, define bienes como “las cosas o derechos que pueden ser apropiables y susceptibles de valoración económica”.⁷⁷ El artículo 237 establece una gama de clasificaciones que, en lo que concierne a esta primera gran clasificación, remite a si circulan o no en el tráfico jurídico.⁷⁸ La clasificación de los bienes en el Código Civil de 2020 es más amplia y detallada que aquella establecida en el Código de 1930. Por ejemplo, el artículo 253 de 1930 sólo aludía a que los bienes o cosas podían ser comunes o públicos en contraposición a aquellos privados pertenecientes a corporaciones o individuos.⁷⁹ Distinto a esto, el artículo 237 del nuevo Código Civil identifica varias categorías, siendo la principal si los bienes están en el tráfico jurídico o fuera de este.⁸⁰

En realidad, la clasificación de bienes dentro o fuera del tráfico jurídico, no debió estar ubicada en un inciso del artículo 237 junto con otras categorías como la de muebles o inmuebles, o divisibles o indivisibles, pues estas últimas, aunque son importantes para el tratamiento del régimen patrimonial, no tienen una implicación macro como la de si los bienes de que se trate están amparados bajo las reglas y lógicas patrimoniales. Es decir, antes de analizar las implicaciones que tiene el hecho de que un bien sea inmueble o mueble, divisible o indivisible, incluso público o privado, es indispensable determinar si este circula o no en el tráfico jurídico, si es apropiable por un particular o no. Por ejemplo, sabemos que un bien inmueble privado bien podría estar destinado a un uso público y mientras lo esté, queda fuera de su circulación del tráfico jurídico y, por lo tanto, se considera extrapatrimonial, independientemente sea un bien privado del Estado o de un particular.⁸¹ De ahí la importancia de esta primera clasificación. Esto es algo que los romanos tenían bien claro:

Para la jurisprudencia romana, las cosas (*res*) son bienes en cuanto susceptibles de una apropiación o pertenencia personal. Y por tal razón, antes de reflexionar acerca del contenido y el aprovechamiento de un bien bajo el título de ‘dueño’, se preocuparon de establecer qué bienes son susceptibles de apropiación y cuáles no.⁸²

En lo que sigue explicaremos cuáles son los bienes que están fuera del tráfico jurídico, es decir, que son considerados extrapatrimoniales.

⁷⁶ Díez-PICAZO & GULLÓN, *supra* nota 61, en la pág. 395.

⁷⁷ Cód. Civ. PR art. 236, 31 LPRA § 6011 (2015 & Supl. 2021).

⁷⁸ *Id.* § 6012.

⁷⁹ *Id.* § 1022 (derogado 2020).

⁸⁰ *Id.* § 6012 (otras clasificaciones que surgen del artículo 237 son: (1) públicos o privados; (2) corporales e incorporales; (3) consumibles y no consumibles; (4) fungibles y no fungibles; (5) divisibles e indivisibles, y (6) muebles e inmuebles).

⁸¹ Muñoz Argüelles, *supra* nota 49, en la pág. 863; Figueroa v. Municipio, 98 DPR 534 (1970). Véase además Castán Pérez-Gómez, *supra* nota 63, en la pág. 264 (aunque para Gayo, las privadas eran patrimoniales (*res in commercium*) y no hace un análisis en ese entonces de la posibilidad de que cosas pertenecientes a privados pudieran estar destinadas a utilidad pública).

⁸² Eduardo Cordero Quinzacara & Eduardo Aldunate Lizana, *Evolución histórica del concepto de propiedad*, 30 REVISTA DE ESTUDIOS HISTÓRICO-JURÍDICOS 345, 351 (2008).

i. Los bienes comunes

Los antecedentes a esta clasificación son remotos —desde la Grecia Antigua y el Imperio Romano— y su desarrollo en el Derecho Civil Patrimonial Occidental incluye la reincorporación de las categorías romanas en los códigos napoleónicos adoptados en el siglo XIX y extensivos a América Latina y su eventual desarrollo colonial.⁸³ En ese recorrido, la clasificación de las cosas como comunes en todos los códigos modernos, responde en general a dos características: son inapropiables y tienen una función comunal o como garante del acceso colectivo. La “lógica del acceso —contraria a la lógica privatista de la exclusión— es el principal motor de las corrientes que en la actualidad bregan por su recuperación y su revalidación, en función de su relevancia como garantía del acceso a bienes fundamentales”.⁸⁴ Pero, la reincorporación de los bienes comunes, no tan solo en la normativa del derecho privado, sino también en los ordenamientos constitucionales, responde en gran medida a la inminente realidad del calentamiento global. Aunque los bienes comunes los encontramos en nuestros ordenamientos definidos principalmente en los códigos civiles, su delimitación, uso y manejo se encuentra principalmente en el ordenamiento público. La razón por la que los bienes comunes en la modernidad quedaron ubicados en los textos del Derecho Privado, como los códigos civiles, se debe a que esta tuvo como pilar fundamental la propiedad individual y el paradigma que reinó en el proceso de Revolución Industrial fue uno de explotación, dogmas incuestionables a la idea del progreso y una noción absolutista de la propiedad individualista. En este sentido, los bienes o cosas comunes quedaron expuestos en el Código Napoleón como excepciones, como bienes que no son ni propiedad individual ni de entidades de gobierno.

Las Instituciones de Justiniano, texto clave para el conocimiento del derecho romano hasta nuestros días, hace una distinción fundamental que las de Gayo no precisaron. Dentro de los bienes extrapatrimoniales, el emperador Justiniano introduce el concepto de bienes comunes por Derecho Natural (*natura o naturale iuri*) que acoge del jurista Marciano y que proviene de la filosofía estoica.⁸⁵ El concepto de los bienes comunes (*res communes*) remite a aquellas cosas que por naturaleza o Derecho Natural no pueden ser objeto de propiedad por los particulares, pues son comunes a todos en el disfrute y aprovechamiento. Están puestas a disposición de todos los seres humanos (*natura omnibus patet*) y se excluye el dominio de particulares. Cualquiera puede usarlos en los límites de sus necesidades, siempre que no vulnere el mismo derecho de los demás.⁸⁶ Tanto Justinia-

⁸³ Como señalan Bailo, Bonet y Marichal, los codificadores latinoamericanos tuvieron dificultades para reducir la complejidad del término común o comunal por el predominio indígena de las formas comunales de gestión de la tierra y los recursos, véase Gonzalo L. Bailo et al., *Bienes comunes en los primeros códigos civiles latinoamericanos*, 14 REVISTA DIREITO GV 775, 779 (2018) (“[l]a operación político-jurídica que movilizó esta dinámica patrimonialista impuso una categoría de propiedad fundada en el modelo pandectista-napoleónico que condujo a la eliminación de otras formas de propiedad no individual”).

⁸⁴ *Id.* en la pág. 776.

⁸⁵ Castán Pérez-Gómez, *supra* nota 63, en las págs. 271–72 (aunque Gayo no aludió a la clasificación de bienes comunes, algunos estudiosos del derecho romano plantean que el equivalente a esta clasificación era la *res publicae iuris gentium* o el derecho de gentes en el derecho romano). Véase Roberto E. López, *El Pensamiento político de Roma*, AGROMENSAJES (9 de diciembre de 2018), <https://fcagr.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2018/12/09AM52.pdf>, para detalles sobre la influencia de la filosofía estoica en el pensamiento político de Roma.

⁸⁶ Castán Pérez-Gómez, *supra* nota 63, en las págs. 273–74.

no como Marciano, mencionan como ejemplos el agua, el aire y el mar.⁸⁷ La defensa legal propuesta para la época a quien interfiriera con ese derecho era una acción de interdicto (*actio iniurirarum*).⁸⁸

Como explica Suárez Blázquez, “el pensamiento religioso y filosófico cristiano del tardío Mundo Antiguo, inspirado por los grandes filósofos griegos y romanos, atribuyó a Dios la creación de la naturaleza, las leyes que la gobiernan y sus elementos”.⁸⁹ Por lo tanto, el vínculo entre el mundo de la Grecia clásica, el Imperio Romano y la tradición cristiana del medioevo, se transfiguran en el origen de los bienes comunes por Derecho Natural. Estudiosos del tema aluden tanto a criterios filosóficos como económicos, pero principalmente a la razón de que el *ius naturale* como fuente generadora de vida, genera “derechos y valores jurídicos comunes universales de la humanidad”.⁹⁰ En tanto tal, este derecho precede al sistema de leyes positivas pues conciernen a la vida de todos los seres vivos, tanto de personas como animales, mar y elementos biológicos universales. Incluso el tan citado jurista positivista Blackstone aludía a estas “reglas infalibles”.⁹¹

Así lo explica Suárez Blázquez, al exponer la lógica que atravesaba el pensamiento jurídico romano:

[P]ara la óptica de la jurisprudencia romana, los recursos ecológicos eran universales. En esta dirección, Celso en el libro 39 de sus Digestos, sostuvo que el uso del aire atmosférico y la utilización de la mar eran derechos comunes de la humanidad:

«[]maris commune usum omnibus hominibus, ut aeris».

En esta línea de pensamiento jurídico se situó también Marciano. Este, en el Libro III de sus Instituciones, reportó:

«Quaedam naturali iure communia sunt omnium, quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae ex causis cuique acquiruntur».

La naturaleza creó recursos perpetuos comunes para todos los seres vivos «[]Quaedam naturali iure communia sunt omnium». Estos son intemporales y globales, superiores a todos los patrimonios privados de los hombres «quaedum nullius, pleraque singulorum». Los elementos biológicos universales fueron identificados por el jurista Marciano:

«Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris» («Y ciertamente, por derecho natural, son comunes a todos el aire, las aguas corrientes, la mar y, en consecuencia, los litorales del mar»).

87 *Id.* en la pág. 273.

88 *Id.* en la pág. 274.

89 Suárez Blázquez, *supra* nota 75, en la pág. 14.

90 *Id.* en la pág. 17.

91 *Id.*

92 *Id.* en la pág. 19.

Esta tradición escolástica proveniente del jurista Marciano es la que adopta el Emperador Justiniano en la compilación *Corpus Iuris Civilis*, convertida eventualmente en el libro jurídico más importante de Occidente.⁹³ Su compilación en el siglo VI, eventualmente nutre a los códigos napoleónicos como el nuestro, proveniente de España. Así, “[e]l aire atmosférico, los manantiales, las fuentes y las aguas corrientes, los acuíferos termales, los arroyos, los ríos, los lagos y la mar, sus riberas, sus lechos, sus playas y sus litorales, así como los fondos oceánicos son, por derecho natural, bienes ecológicos comunes de la humanidad”.⁹⁴ La lógica tras ese origen del Derecho Natural es, según Suárez Blázquez, que “[l]os elementos biológicos son donados y entregados por la naturaleza de forma gratuita y sin contraprestación a todos los seres vivos y a los hombres, para su uso y disfrute. Estos tienen derechos ecológicos comunes y, por equidad, la obligación jurídica suprema de conservarlos y protegerlos”.⁹⁵

El otro origen de los derechos comunes que se ha identificado es el llamado derecho de gentes o *ius gentium*, “concebido por la jurisprudencia romana como el derecho natural común de la humanidad”.⁹⁶ En el Imperio Romano, el derecho de gentes abarcaba el derecho común a todos los humanos, independientemente se tratara de ciudadanos romanos o extranjeros. Se trata de una especie de Derecho Internacional de entonces, creado por el orden natural mismo y perceptible por el uso de la razón. Como afirma Suárez Blázquez “[e]sta capacidad de comprensión de los seres humanos permitió a los pueblos y naciones, aún sin acuerdo de unos con los otros, crear un conjunto de normas dirigidas a regular y utilizar los recursos naturales de forma común”, es decir, “como derechos comunes de la humanidad”.⁹⁷ Así, para Gayo, el derecho de gentes hacía público el uso de los ríos, el mar y sus riberas, aunque estuvieran bajo la potestad y jurisdicción internacional del Estado romano, “para garantizar su protección, la libertad y el amparo individual y colectivo”.⁹⁸ Luego Marciano, seguido por Justiniano, consideraron estos bienes comunes no pertenecientes a nadie, ni siquiera al Estado y “por evidentes razones de utilidad pública, eran objeto de vigilancia, amparo y protección en interés de la colectividad”.⁹⁹

Por su parte, en el derecho medieval de las Siete Partidas (de Alfonso X) también se adoptó una “visión sobrenatural, cosmopolita y universal del orden natural”.¹⁰⁰ Nos referimos a mediados del siglo XIII. Acorde a la misma noción la naturaleza “es universal y común a todos los hombres y a los animales” y se considera algo intrínseco en cada ser humano.¹⁰¹ Esto mismo, para la misma época, concebía Santo Tomás de Aquino, quien considera esta verdad como una manifestación de la voluntad divina.¹⁰² Es Alfonso X quien recurre a positivizar esta noción jurídica para de esta forma dejar claro que no habría reyes

93 UGO MATTEI, BIENES COMUNES: UN MANIFIESTO 58–59 (2013).

94 Suárez Blázquez, *supra* nota 75, en la pág. 20.

95 *Id.*

96 *Id.* en la pág. 21.

97 *Id.* en la pág. 22.

98 *Id.* en la pág. 24.

99 *Id.* en la pág. 24.

100 *Id.* en la pág. 33.

101 *Id.*

102 *Id.*

ni emperadores con autoridad para “conceder privilegios y regalías privadas de los recursos comunes de la humanidad contra el derecho natural” y, según los juristas castellanos, cualquier concesión al efecto debía considerarse nula de pleno derecho.¹⁰³ Así, las cosas “que comunalmente pertenecen [a] todas las criaturas, es decir, los recursos ecológicos y el medio ambiente” como el aire, las aguas de lluvia, el mar y sus lechos y riberas se positivizaron como cosas comunes de todos los seres vivos, convirtiéndose en la ley como bienes extrapatrimoniales, excluidos del comercio y del alcance de la prescripción.¹⁰⁴ Precisamente, Suárez Blázquez lo resume:

Con una mentalidad jurídica avanzada, impregnada de elementos romanos, filosóficos y cristianos universales, los juristas castellanos adoptaron, al menos en el plano teórico, como derecho civil y derecho público del reino de Alfonso X el Sabio, un conjunto de principios jurídicos del derecho natural, o bien impregnados en parte de *ratio naturalis*, que eran válidos no solo para los súbditos del reino, sino para todas las naciones y sus gentes. Elenco de normas que eran protectoras de la vida y la salud de todos los seres vivos, de los recursos naturales y del medio ambiente (el aire atmosférico, las aguas corrientes, los ríos y la mar). Principios orientadores y reglas jurídicas que trataban de garantizar el acceso y el uso colectivo de los elementos medioambientales a todas las criaturas y los hombres.¹⁰⁵

El origen de la clasificación de los bienes comunes en el mundo anglosajón y en la tradición medieval de Inglaterra no fue muy distinto. Aparte de la influencia del Imperio Romano, en la Edad Media se identifica el 1215 —año de la adopción de la Carta Magna— como el momento en que no solo se garantizó a la nobleza representación política y propiedad privada,¹⁰⁶ sino que además, a través del *Charter of the Forest*,¹⁰⁷ se:

[G]arantizaba los bienes comunes de la mayoría de súbditos . . . que no gozaban de riqueza ni de propiedad privada. . . . garantizaba al pueblo el acceso libre a los bosques y al uso de los bienes comunes —leña, frutas, animales, agua— contra las pretensiones de quienes —incluido el soberano— pretendían reservárselos para el ocio y la caza privada.¹⁰⁸

El profesor y jurista italiano Ugo Mattei explica que a partir de la adopción de la Carta Magna quedaron tres categorías de bienes: (1) los del soberano, incluyendo el poder de expropiación o *eminent domain*; (2) los bienes privados de los señores dotados de las concesiones, y (3) los bienes comunes (de los *communers*).¹⁰⁹ Estos últimos incluso te-

103 *Id.* en la pág. 34.

104 *Id.* en la pág. 37.

105 *Id.* en las págs. 39-40.

106 MATTEI, *supra* nota 93, en la pág. 50.

107 La *Charter of the Forest* formó parte de la Carta Magna al ser incorporada en 1217 por el Rey Henry III. En 1225, se emite una versión final que acoge ambas con enmiendas.

108 MATTEI, *supra* nota 93, en la pág. 50.

109 *Id.*

nían acción de tutela judicial para protegerlos.¹¹⁰ Eventualmente estas extensiones de tierra de los comunes fueron violentamente expropiadas y privatizadas a través de los famosos *enclosures* y la retórica dominante fue la contraposición de lo público y lo privado,¹¹¹ entendido lo primero como lo que estaba en manos del Estado y lo segundo bajo el dominio de particulares. No obstante, en el derecho común subsistió la doctrina del *Public Trust Doctrine* (en adelante, “PTD”), originada en el siglo XIII, que en esencia “sostiene la idea jurídica que el Estado es un *trustee* (fiduciario) de los intereses generales”.¹¹² “Este tiene que actuar para conservar las cosas comunes universales (*res communes omnium*), como el aire, el agua corriente, los litorales y la mar, y proteger su uso colectivo en beneficio de los administrados (*cestui que trust*)”.¹¹³

En los Estados Unidos, la doctrina del PTD se acogió en las diferentes colonias inglesas y fue desarrollándose por vía jurisprudencial como una “limitación del poder soberano de privatizar o destruir cierta propiedad y una garantía del acceso público a ciertos recursos”.¹¹⁴ La doctrina sostiene que el público es dueño en común de la propiedad en cuestión y que el gobierno tiene el deber de fiducia y administración para su beneficio.¹¹⁵ Los tribunales han interpretado la doctrina en múltiples situaciones, por lo general respecto a bienes o áreas de navegación, recreación y ecosistemas.¹¹⁶ Más allá de casos federales, una diversidad de constituciones estatales tiene disposiciones que adoptan esta doctrina por lo general para tres tipos de propósitos: (1) el reconocimiento de la propiedad pública de ciertas áreas, derechos de navegación o de pesca; (2) una política pública de conservación, y (3) el reconocimiento del derecho a un medioambiente saludable.¹¹⁷ Hawái, Pennsylvania y Washington son algunos de los estados que tienen disposiciones constitucionales en las que se acoge el PTD y cuya jurisprudencia ha sido desarrollada.¹¹⁸

110 *Id.* en la pág. 51.

111 Mattei identifica los primeros cercados masivos en el siglo XV, pero no es hasta la modernidad y el dominio del capitalismo y entre los siglos XVI, XVII y XVIII en que los cercamientos hacen que los bienes comunes se conviertan en una limitada excepción y se retoman ciertos parámetros del Derecho Romano adaptados al nuevo contorno. *Id.* en las págs. 50–51.

112 Suárez Blázquez, *supra* nota 75, en la pág. 10.

113 *Id.*

114 Kacy Manahan, *The Constitutional Public Trust Doctrine*, 49 ENVTL. LAW 263, 264 (2019) (traducción suplida).

115 *Id.*

116 *Id.*

117 *Id.* en la pág. 269.

118 En Hawái, la doctrina data de 1848, pero en su convención constitucional de 1978 Hawái adoptó un lenguaje mucho más amplio en el artículo 11 de su Constitución:

For the benefit of present and future generations, the State and its political subdivisions shall conserve and protect Hawaii’s natural beauty and all natural resources, including land, water, air, minerals and energy sources, and shall promote the development and utilization of these resources in a manner consistent with their conservation and in furtherance of the self-sufficiency of the State.

All public natural resources are held in trust by the State for the benefit of the people.

Id. en la pág. 270.

Por su parte, “Pennsylvania’s public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people”. *Id.* en la pág. 275.

En resumen, desde los orígenes de la civilización occidental, los ordenamientos jurídicos han reconocido que ciertas cosas o bienes tienen una función universal indispensable. De una manera u otra, ya sea desde el Derecho Natural proveniente de la filosofía clásica, el de origen judeocristiano —y en la modernidad positivista de las doctrinas anglosajonas y los códigos napoleónicos—, se ha mantenido esta clasificación. Como bien expone Mattei, los bienes o cosas comunes son un agregado que hace posible la vida, incluyendo la existencia humana y su reproducción.¹¹⁹ Por lo tanto, los bienes comunes siempre tienen una dimensión relacional. Esto es particularmente relevante en momentos en que las prácticas humanas y sociales se han tenido que ajustar al panorama planetario que presenta el cambio climático.

Si bien las clasificaciones de bienes comunes tradicionales apuntan al medioambiente, aire, agua, los bosques y otros afines al mundo natural, a través del tiempo han surgido discusiones sobre la necesidad de que ciertas tecnologías puedan considerarse como bienes comunes de la humanidad. Ejemplos de ello pueden ser el espacio web, los bienes culturales y de memoria histórica y hasta una vacuna en tiempos de pandemia. Por eso, Mattei señala que los bienes comunes exigen:

[U]na percepción holística que permita advertir sus inextricables vínculos con la comunidad de referencia y con otras comunidades contiguas o superpuestas. En ningún caso pueden ser objetivizados. De ahí que buena parte de las clasificaciones de bienes comunes que comienzan a surgir —por ejemplo, la que distingue entre bienes comunes naturales (medioambiente, agua, aire puro) y bienes comunes sociales (bienes culturales, memoria histórica, saberes) o incluso la que diferencia los bienes comunes materiales (plazas, jardines públicos) de los inmateriales (el espacio común de la web)— deban abordarse con cautela y sentido crítico.¹²⁰

Esto es importante porque reconoce que el Derecho siempre es interpretación y como tal es “un artefacto cultural similar al lenguaje, que cobra vida a partir de la inevitable interpretación que de él ofrece una comunidad humana en constante transformación”.¹²¹

El artículo XVII de la Constitución de Washington expone:

The state of Washington asserts its ownership to the beds and shores of all navigable waters in the state up to and including the line of ordinary high tide, in waters where the tide ebbs and flows, and up to and including the line of ordinary high water within the banks of all navigable rivers and lakes: Provided, that this section shall not be construed so as to debar any person from asserting his claim to vested rights in the courts of the state.

Id. en la pág. 279.

119 Mattei se refiere al aspecto de “agregado de bienes comunes” cuando explica la economía de subsistencia y ofrece como ejemplos el bosque que ofrecía leña, frutos, hongos y caza, los ríos y torrentes que ofrecían agua, peces y la posibilidad de transporte, la ciudad, que ofrecía protección e incluso las iglesias que “edificadas con el esfuerzo físico y económico de todos, y que para la mayor parte de la población constituían el único sitio en el que la existencia, a menudo brutal, podía elevarse, al menos durante unas pocas horas a la semana, a una dimensión compatible con la espiritualidad”. Véase MATTEI, *supra* nota 93, en la pág. 45.

120 *Id.* en la pág. 67.

121 *Id.* en la pág. 70.

En ese sentido, “[l]o común no es solo un objeto —un curso de agua, un bosque, un glaciar— sino también una categoría del ser, del respeto, de la inclusión, de la cualidad”.¹²² “Es una categoría auténticamente relacional, construida a partir de relaciones entre individuos, comunidades, contextos y medio ambiente. Lo común es una categoría ecológico-cualitativa y no económico-cuantitativa, como la propiedad o la soberanía estatal”.¹²³ Por lo tanto, explica Mattei, “es inescindible de la posibilidad efectiva de satisfacción de los derechos fundamentales, una experiencia, al cabo, de satisfacción subjetiva y de participación objetiva en una comunidad ecológica”.¹²⁴ “El medioambiente, visto como un bien común no es una entidad estática. Es al mismo tiempo naturaleza y cultura, un fenómeno local y global, tradición y futuro. Lo común, en otras palabras, es civilización”.¹²⁵

En el Código Civil de 1930, los bienes o cosas comunes figuraban en los artículos 253 y 254. El primero establecía las dos grandes distinciones: (1) las cosas o bienes pueden ser comunes o públicos, por un lado, o (2) susceptibles de ser propiedad de corporaciones o individuos, por otro. En específico, el artículo 254 de 1930 definía las cosas comunes como “aquéllas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos los hombres tienen libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas”.¹²⁶ El Código Civil de 2020 adopta esta misma definición en el artículo 241. Nótese que, en lugar de bienes, la definición alude a cosas. De más está decir que en este contexto, comunes no significa que se tenga sobre ellos un derecho de dominio o propiedad en condominio. En este sentido, habría cosas no comunes que bien podrían operar a partir de una lógica de lo común, pero aquí nos limitamos a discutir la clasificación y no su administración o manejo desde un operativo comunal.

La clasificación de bienes comunes, como vimos, responde a una lógica extrapatrimonial. La lista no es taxativa y recoge todo aquello que forme parte de la supervivencia humana como el aire, el agua y la luz solar. Aunque el Código es escueto sobre estos bienes, es claro que su regulación más específica se establece por la vía del derecho público y no del derecho privado patrimonial, de modo que la regulación de la contaminación del aire y del agua, por ejemplo, son materia de regulación del Derecho Administrativo y Ambiental. Lo mismo aplica para el caso de la luz solar. Un ejemplo del uso común de cosas comunes es el artículo 875 del Código de 2020 que señala que “[t]odo propietario de una finca tiene el derecho de recoger y conservar en depósitos las aguas pluviales que caigan en su finca con la intención de utilizarlas en beneficio propio”.¹²⁷ Este artículo, explica el profesor Muñoz Argüelles, “ampara los reclamos de quienes desean valerse de los medios de la naturaleza para acceder al agua pluvial y a la energía, sin tener que pagar por ello, es decir, sin utilizar las redes de las agencias públicas que actualmente distribuyen el agua y la electricidad”.¹²⁸

¹²² *Id.* en la pág. 74.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ Cód. Civ. PR art. 254, 31 LPRA § 1023 (2015) (derogado 2020).

¹²⁷ *Id.* § 8322 (2015 & Supl. 2021).

¹²⁸ LUIS MUÑOZ ARGÜELLES ET AL., EL CÓDIGO CIVIL DE PUERTO RICO DE 2020: PRIMERAS IMPRESIONES 142 (2021).

Asimismo, el artículo 747 del Código Civil de 2020, explícitamente dispone que “las energías provenientes de la luz solar o el viento” se adquieren meramente por su ocupación.¹²⁹ Esta es la razón por la que en nuestra jurisdicción no se requiere de un negocio jurídico entre particulares (servidumbres voluntarias) conocidas como servidumbres solares, para el uso de energía solar, debido a que la luz solar es un bien común. Este artículo toma prenda de la figura de la ocupación, lo que implicaría que el uso colectivo de estos elementos comunes, como en el caso de la energía solar, solo puede derivarse de instalación y equipo porque estamos ante un bien común que cada habitante puede consumir por la mera ocupación. Así también lo interpreta el profesor Muñiz Argüelles, cuando señala que este artículo:

[E]stablece que la titularidad de las aguas pluviales y de la energía solar es de quien las captura, sin posibilidad de que se fijen cargos por ello. En el pasado se ha sugerido que, si alguien convierte la energía solar, por ejemplo, en electricidad, tendría que pagar una suma a la Autoridad de Energía Eléctrica por ello, como si esta fuese la única titular de esa fuente de energía natural. La nueva norma, que busca prohibir esa práctica, aparece en el artículo 747.¹³⁰

En este punto es importante precisar el desarrollo de este artículo en Puerto Rico a la luz de lo que vimos anteriormente, respecto a la clasificación de bienes comunes. Se sabe que el artículo 254 del Código Civil de 1930 provino del Código Civil de Luisiana y fue incorporado en Puerto Rico en 1902. Visto de primera intención podría pensarse entonces que la influencia del Código Civil de Luisiana apartó la trayectoria del desarrollo civilista proveniente de España. No obstante, el Código Civil de Luisiana (1808 y 1825) formó parte de lo que se conoce como la primera oleada de códigos civiles en las Américas basados en el modelo francés.¹³¹ La justificación de los bienes comunes en ese código era que estos eran tales por su naturaleza y conjugó la trayectoria del derecho castellano de recepción romana (principalmente las Siete Partidas), el Código de Napoleón y el derecho inglés. El Código Civil de 1825 se basó en el Código Civil francés, al igual que en doctrinas y jurisprudencia francesa, la que a su vez acoge la influencia de las Instituciones de Gayo, Justiniano y las Siete Partidas. Se revisaron tratados, se puso atención al Digesto de Justiniano, las Siete Partidas, las Leyes del Toro y otros materiales españoles. Pero, la mayoría de su influencia es francesa.¹³²

La primera distinción en el Código de 1825 diferenciaba las cosas no susceptibles de apropiación (comunes o públicas) de las privadas. Las comunes no podían ser nunca objeto de propiedad “por su naturaleza” y las públicas que bien podían ser objeto de propiedad, al ser dedicadas a un propósito público, también se consideraban inapropiables, mientras no cesara su utilidad. Aunque el desarrollo legislativo de Luisiana presenta revisiones a su

129 31 LPRA § 7963 (2015 & Supl. 2021).

130 MUÑIZ ARGÜELLES ET AL., *supra* nota 128, en la pág. 132.

131 Bailo et al., *supra* nota 83, en la pág. 781.

132 A. N. Yiannopoulos, *Código Civil de Louisiana*, 1 LEY CIVIL COMENTARIOS 1, 15 (2008).

Código Civil, lo cierto es que la trayectoria de la clasificación de bienes comunes es la misma. De hecho, “[e]l Código de Luisiana vigente conserva referencias a los bienes comunes en sus art[ículos] 449 y 452”.¹³³ “Allí se dispone que nadie puede apropiarse de las cosas comunes, y que todos pueden usarlas libremente conforme al uso para el cual la naturaleza las ha dispuesto y las normas que les resulten aplicables”.¹³⁴ Más aún, estudios indican que el proyecto de 1851 del Código Civil español en materia de Derechos Reales tuvo la influencia del Código de Luisiana.¹³⁵

Hemos dicho antes que la categoría de los bienes comunes proviene en su origen del Derecho Natural, de ahí que se distinguen de los bienes públicos por su destino. No obstante, como dijimos, los bienes comunes —al igual que cualquier otro bien— realmente son tales por la función que la sociedad le da al ser de importancia para la sobrevivencia, vida en sociedad humana y del planeta, vida en sociedad y la garantía de derechos. Se debe recordar que el decir que no se pueden poseer por la naturaleza del mismo bien, refiere siempre a esa valorización, que por supuesto, siempre remite al elemento funcional. En ese sentido, al igual que Mattei, el experto en el desarrollo del Código Civil de Luisiana, A. N. Yiannopoulos, explica que el acercamiento al tema de los bienes o cosas comunes que enfoca en ‘su naturaleza’ ha sido abandonado. Esto debido a que lo importante no es una característica inherente del bien como tal, sino su valoración.¹³⁶ Asimismo, expone que mediante legislación algunos de los bienes comunes, como embalses, lagos, lagunas y bahías, así como el litoral del Golfo de México, fueron declarados bienes públicos del Estado.¹³⁷

En el caso de las aguas corrientes, expone Yiannopoulos que aunque en 1910 legislativamente se cambió la clasificación a bienes públicos del Estado, esta reclasificación no afectó adversamente el uso público de las aguas, sino que tanto la legislación como la jurisprudencia establecen que el uso de estas debe ser acorde con los derechos de otras personas, particularmente respecto a la contaminación.¹³⁸ En cuanto al mar litoral, la definición original del Código Civil de Luisiana provenía de las Instituciones de Justiniano y de las Siete Partidas y se definió en el Código como “el espacio de tierra sobre el que las aguas del mar alcanzan la marea alta de la temporada de invierno”.¹³⁹ Yiannopoulos explica que la aplicación de esa definición era compatible con el Mar Mediterráneo, de donde deriva su origen. Pero, en el caso de Luisiana, tratándose el mar litoral de pantanos, bahías y otras condiciones geográficas, se determinó que el espacio del mar litoral sería el espacio de tierra que yace entre la marca que deja el promedio de la marea baja y la marca del promedio de la marea alta. Contrario a lo establecido en el Código, se desafectó de lo común por ley especial y pasó a ser propiedad del Estado, aun cuando continuó siendo de uso público.¹⁴⁰

133 Bailo et al., *supra* nota 83, en la pág. 785.

134 *Id.*

135 Regina Gaya Sicilia, *La influencia del Código civil de Luisiana en la codificación civil española*, 63 ANUARIO DE DERECHO CIVIL 719 (2010).

136 A. N. Yiannopoulos, *Common, Public, and Private Things in Louisiana: Civilian Tradition and Modern Practice*, 21 LA. L. REV. 697, 700 (1961).

137 *Id.* n. 25.

138 *Id.* en la pág. 702.

139 *Id.* en la pág. 705 (traducción suplida).

140 *Id.* en las págs. 705-06.

Había un interés en esta clasificación, no tanto como parte de su desarrollo conceptual, sino porque se trata de un área en que se explota petróleo y opera la industria de las ostras y la industria de la pesca.¹⁴¹

El artículo 254 del Código de 1930 fue comentado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*,¹⁴² en lo concerniente a si terrenos sumergidos que fueron rellenados antes de 1968 se consideraban o no cosas comunes. El artículo 254, igual que el adoptado por el nuevo Código Civil, establecía que “el mar y sus riberas” son bienes comunes.¹⁴³ El origen de este artículo es el Código Civil de Luisiana de 1825, que como vimos, entonces establecía para estos la clasificación de cosas comunes proveniente de Justiniano y de las Siete Partidas. En *San Gerónimo* el Supremo tuvo que determinar si la inclusión de ese artículo en el Código Civil de 1902 tuvo el efecto de convertir los terrenos sumergidos y el mar litoral en cosas comunes, en cuyo caso, un acto de desafectación solo podía ser por vía legislativa y no mediante un permiso para rellenar y apropiarse del terreno sumergido. Desde 1902, a partir de enmiendas a algunos artículos del Código Civil, entonces provenientes del de Luisiana, se estableció una distinción entre cosas comunes y bienes de dominio público (los de uso público por su destino). En términos jurídicos ambos son tratados de la misma manera —es decir, ambos son considerados extrapatrimoniales y como tales inenajenables, imprescriptibles e inembargables—, pero el fundamento y origen de las clasificaciones es distinto. Los destinados a un *uso* público y, mientras dure ese destino, se entenderán bienes de dominio público y ese destino puede cesar y regresan a su condición. En el caso de los comunes, se requiere un acto legislativo para su desafectación.

En *San Gerónimo*, el Procurador General planteaba que el mar y las riberas estaban incluidas entre los bienes comunes por su naturaleza, y no entre los que hubiesen podido ser privados. El Tribunal concluyó en ese caso que los terrenos sumergidos, por mera condición de serlo, no eran *bienes comunes* y que —distinto al mar, el aire y otros bienes comunes— estos no necesariamente son inapropiables. El Tribunal razonó que el Código Civil de 1902 no derogó la *Ley de puertos* española ni una Instrucción de 1883 que permitía la apropiación particular del mar litoral mediante relleno autorizado y que, según el tratadista Manresa citado por el Supremo, no clasificaba el mar litoral como bien común, sino de dominio público.¹⁴⁴ Los hechos del caso fueron antes de 1968, año en que se aprobó en Puerto Rico una *Ley de muelles y puertos* que incluyó los terrenos ganados al mar como parte de la zona marítimo terrestre. El Tribunal puso énfasis en el supuesto carácter de apropiación del mar litoral, distinto al mar, y concluye que en tanto el litoral es materialmente apropiable, clasifica como un bien sujeto a la apropiabilidad: “el esquema tripartito antes descrito no impide que los terrenos ganados al mar sean susceptibles de apropiación patrimonial. Ello, dado que la naturaleza de estos bienes tras ser rellenados o desecados *posibilita su apropiación física por un particular, independientemente de que*

¹⁴¹ *Id.* en la pág. 703.

¹⁴² *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*, 174 DPR 518 (2008).

¹⁴³ Cód. Civ. PR art. 254, 31 LPR § 1023 (2015) (derogado 2020).

¹⁴⁴ *San Gerónimo Caribe Project*, 174 DPR en las págs. 560-61.

la ley no permita dicha apropiación”.¹⁴⁵ De ahí que distinga el mar del mar litoral. En su momento, se elaboró una crítica sobre esta forma de razonar respecto a la clasificación de los bienes:

Respecto a la aplicación del artículo 254 proveniente de Louisiana, el Tribunal acota que el Código Civil de 1902 no derogó la Ley de Puertos española ni la Instrucción de 1883 que permitía la privatización mediante relleno autorizado. No obstante, habría que decir que no se trata de una derogación de estas leyes especiales por parte del Código Civil, sino de la clasificación que se hace allí sobre los bienes comunes, que incluye al mar y a sus riberas. La legislación especial bien puede tener de marco [de interpretación] legislación general, más cuando se trata, como en este caso, de un asunto de clasificación patrimonial o no de los bienes.

....

El elemento de la apropiación física nos resulta sorprendente, pues muy pocas cosas no lo son. Incluso el agua y el mar son apropiables, si tomamos en cuenta las controversias sobre tomas de agua para fines exclusivamente privados, las apropiaciones y cuotas internacionales del recurso pesquero en alta mar e incluso del mar mismo o las controversias sobre el espacio aéreo. Si quisiéramos ir más allá, ¿acaso los seres humanos no se concibieron en su día como apropiables? La *apropiabilidad* física de un bien o una cosa, en todo caso, no nos dice nada sobre su *permisibilidad* en una sociedad particular. Aun en el ámbito de las ideas, existe controversia sobre su apropiabilidad. Es precisamente la ley —y no “independientemente de ella”— la que determina cuál es la importancia que se le quiere dar a las cosas. En este caso, nuevamente, hacemos énfasis en que debemos partir de una premisa del bien como común o colectivo y no de forma contraria.¹⁴⁶

Como hemos explicado a lo largo de este escrito, las clasificaciones responden a su valoración y no necesariamente a una característica inherente del bien o cosa que se trate.¹⁴⁷ Por otro lado, en distintas notas al calce de la opinión se alude a cómo el desarrollo en Luisiana el mar litoral es un bien patrimonial del Estado.¹⁴⁸ No obstante, hemos señalado que dicho desarrollo se debió, entre otras razones, a su entorno económico y contexto geográfico, pero en su origen estaban clasificados como bienes comunes y comparten origen común con el Derecho Romano.¹⁴⁹ Aun así, en ese caso, el análisis del Tribunal Supremo

¹⁴⁵ *Id.* en las págs. 558-59 (énfasis suplido).

¹⁴⁶ Érika Fontánez-Torres & Mariana Muñoz Lara, *Derechos Reales*, 79 REV. JUR. UPR 471, 498-99 (2010).

¹⁴⁷ Véase Yiannopoulos, *supra* nota 134, en la pág. 700 (en el cual se llama la atención sobre este particular al discutir los orígenes de los artículos 450 y 451 del Código Civil de Luisiana y la clasificación del mar y sus riberas como cosa común en ese Código).

¹⁴⁸ Véase *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*, 174 DPR 518 n. 33, 35 (2008).

¹⁴⁹ Yiannopoulos identifica estos originalmente en el artículo 450 como comunes (artículo 3 del Código de 1808 y el 441 de 1825) y es luego por legislación especial que se reclasifican. Véase Yiannopoulos, *supra* nota 134, en las págs. 699-700.

respecto al mar y sus riberas o mar litoral fue debido a que todavía en Puerto Rico está en vigor la *Ley de puertos española de 1886*. Dicha ley fue extensiva a Puerto Rico en 1889, a su vez proveniente de la *Ley de aguas de 1880*. Tratándose de legislación especial que cualifica el mar litoral como bien de dominio público y no cosa común, la clasificación de bienes comunes establecida en el Código no es la correcta. Aprobado el nuevo Código Civil con esa misma definición, cabría analizar si su inclusión atemperada a los tiempos alteró el análisis del Supremo en el caso. Podría mirarse además si hubiera margen para un análisis más a tono con el origen y propósito de la clasificación de las cosas comunes. Aunque en este artículo no nos adentramos a las clasificaciones de bienes de comunes y de dominio público marítimo-terrestre, recomendamos que cuando se adopte una *Ley de bienes comunes costeros*, se explicita que el mar litoral debe clasificarse —como originalmente, tanto su origen romano como medieval lo consideraron— como un bien común.

ii. Los bienes de uso y dominio público

La segunda categoría importante en el Código Civil es la categoría de bienes de uso (o dominio) público. Estos, distinto a los comunes, son bienes que, si bien pudieron estar en el tráfico jurídico y son apropiables, han sido destinados al uso público. El destino y el tiempo que dure es la clave en estos bienes, pues mientras sea destinado al uso público (algo que puede hacerse por ley o reglamento, pero incluso podría ser por escritura pública)¹⁵⁰ su tratamiento jurídico es igual al de los bienes comunes: es inajenable, imprescriptible e inembargable.¹⁵¹ Ese destino, además, puede ser tanto de bienes patrimoniales del Estado, como de bienes privados. En el Código Civil de 1930 se aludía esta clasificación indistintamente como bienes de uso público o de dominio público. La doctrina distinguía entre los de dominio público por su naturaleza (los comunes) o los bienes de dominio público por su destino (los de uso público). En el Código de 2020 queda más claramente expuesta la distinción al adoptarse el término bienes de uso o dominio público, que refieren a los bienes clasificados como tal por su destino.

El artículo 238 establece que “[l]os bienes públicos son aquellos bienes privados, pertenecientes al Estado o a sus subdivisiones o a particulares, que han sido afectados para destinarlos a un uso o servicio público. Estos bienes públicos se denominan bienes de uso y dominio público”.¹⁵² Queda claro del artículo que son bienes patrimoniales ya sean privados del Estado, de sus subdivisiones o de particulares, que se han destinado (afectado) para un uso o servicio público. La procedencia, según los comentarios del nuevo Código, son los artículos 255 y 256 del Código de 1930 y la *Ley de municipios autónomos de 1991*, hoy sustituida por el Código Municipal.¹⁵³ Valga citar los comentarios al Código respecto a tres características del bien de uso o dominio público:

150 Véase *Figuroa v. Mun. de San Juan*, 98 DPR 534 (1970).

151 Fontáñez-Torres & Muñiz Lara, *supra* nota 146, en la págs. 496-98.

152 Cód. Civ. PR art. 238, 31 LPRA § 6021 (2015 & Supl. 2021).

153 *Id.* §§ 1024-1025 (derogado 2020); Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA §§ 7001-8351 (2014).

Queda aclarada cualquier duda sobre las posibles diferencias entre “bienes de uso público” y “bienes de dominio público”, sobre todo por la posibilidad de que bienes patrimoniales del Estado sean dedicados al uso público sin perder su naturaleza. Véase el Artículo 455 del Código Civil de Luisiana.

El Código Civil de Puerto Rico (1930), sin expresarlo, abraza la teoría de que los bienes de uso público son del Pueblo, no del Estado. Algo similar dispone la Ley de Aguas en los Artículos 2 y 4 cuando declara que todas las aguas y cuerpos de agua son propiedad y riqueza del Pueblo de Puerto Rico. Esto contrasta con la Constitución y otras leyes que hablan de que dichos bienes son del Estado Libre Asociado. La primera teoría (de la no propiedad) sostiene que los bienes públicos no se encuentran sometidos a un verdadero derecho de propiedad. La administración o el derecho del Estado sobre estos bienes sólo es de guardia o vigilancia, jamás de propiedad porque son inalienables. La segunda teoría (de la propiedad) considera que se trata de una propiedad de administración o de afectación —no propiedad civilista— en que el uso del público prima. Ello explica que el Estado pueda aprovechar las consecuencias económicas de estos bienes siempre que sean compatibles con la afectación. Para esta teoría el Estado es la personificación jurídica del llamado “público”. La diferencia entre un bien de dominio público y un bien de dominio privado del Estado *es sólo una cuestión de afectación*. La ley puede declarar la desafectación o sustracción al dominio público de un bien público para que pase del dominio público al dominio privado.

El uso común o uso para todos los habitantes en igualdad de condiciones no puede ser prohibido por las autoridades[,] pero sí reglamentado, bien por disposiciones del propio Código o bien por legislación especial u ordenanzas que sobre la materia se promulguen. Por otro lado, cabe el uso privativo o reserva exclusiva de una porción del domin[i]o público a usuario[s] individuales y determinados siempre que no se siga un fin que se oponga con el destino de la cosa (*supone compatibilidad con el uso general del público*). El uso privado se otorga por permiso o concesión.¹⁵⁴

Con esta clasificación y los comentarios del nuevo Código se establecen claramente cinco asuntos. El primero es que hay una distinción entre bienes de uso (dominio) público y los bienes patrimoniales del Estado que funcionan bajo la lógica patrimonial del tráfico jurídico y, por lo tanto, el Estado podría enajenarlos siempre acorde con los parámetros de acciones, limitaciones que competen al uso de fondos públicos. El destinarlos al uso público no le priva de su naturaleza de bienes patrimoniales (tampoco cuando se trata de bienes privados). En segundo lugar, aunque el Código de 1930 abraza la teoría de que los bienes de uso y dominio público son del Pueblo, en esta clasificación la característica es que son bienes que pudieron ser patrimoniales y, por tanto, se distinguen tanto de los comunes, que ya discutimos, como de otros bienes que sí pertenecen al Pueblo, los bienes patrimoniales del pueblo de Puerto Rico. En tercer lugar, como señalan los comentarios, en este tipo de

154 OSL, *supra* nota 45, en las págs. 188-89 (énfasis suplido).

bienes la clave es la afectación, por lo que mientras dure el destino el Estado no tiene una propiedad *per se* en el sentido de dominio civil, sino que su aprovechamiento está atado a la compatibilidad con su uso común y el acceso del público. En ese sentido, el Gobierno tampoco puede apropiarse de estos bienes pues su función es meramente de administrador en representación del pueblo de Puerto Rico. Cuarto, estos bienes se pueden regular y su regulación incluye la posibilidad de otorgar concesiones, pero estas deben ser a fines con el destino de la cosa y suponen compatibilidad con el uso y acceso general. Un ejemplo son las concesiones de bienes de dominio público marítimo-terrestre reguladas en el Reglamento Núm. 4860 de 1992 del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales para actividades o usos dependientes del agua.¹⁵⁵ Finalmente, en el caso de estos bienes, al cesar su destino, estos revierten a su condición original, ya fuera en concepto de bienes patrimoniales del Estado o al patrimonio privado del cual fueron destinados.¹⁵⁶

Algunos ejemplos de estos bienes de uso o dominio público son los caminos, las plazas, los parques, los balnearios, las aceras, y las calles.¹⁵⁷ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha enmarcado los bienes de uso y dominio público como un espacio de equidad y de igualdad jurídica formal. Se trata del libre disfrute de ese espacio, según lo expresó desde el 1909.¹⁵⁸ Así lo dispuso el Tribunal:

Estas [las aceras, las calles y las plazas] han sido destinadas al uso de los habitantes de la ciudad, y todos y cada uno de ellos desde el Gobernador, en su palacio, hasta el limosnero en su choza, tienen derecho al uso libre y continuado de las mismas. Cualquier acto del concejo de la ciudad por el que se trate de autorizar la construcción de un edificio sobre una de las aceras de esta ciudad es *ultra vires*, nulo y sin ningún valor; y cualquier ciudadano puede recurrir á los tribunales para que se le proteja contra un acto tan ilegal.¹⁵⁹

En *Rubert Armstrong v. ELA*, el Supremo explicó tanto los bienes de dominio público por su naturaleza como los tales por su destino:

Por dominio público de la Nación entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto

¹⁵⁵ DRNA, Reglamento para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo estas y la zona marítimo terrestre, Núm. 4860 (30 de diciembre de 1992), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>.

¹⁵⁶ *Figueroa v. Mun. de San Juan*, 98 DPR 534 (1970) (se trataba de terrenos privados que habían sido cedidos y traspasados de manera gratuita al Municipio sujetos a que se usaran para uso público. Se trató de dos predios, uno para el uso de una calle que había cesado su destino y que el Municipio destinó para usos distintos; el otro fue un predio para el uso de la plaza de recreo que luego fue agrupado a un solar del Municipio para la construcción de un Parque Atlético con fondos del Estado. Aunque ambos predios debieron revertir al dominio privado de la sucesión en cuestión, el Supremo discutió la posibilidad de la aplicación de la figura de la usucapión y del tercero registral).

¹⁵⁷ *Watchtower Bible et al. v. Mun. de Dorado*, 192 DPR 73 (2014).

¹⁵⁸ *Saldaña v. Concejo Municipal de San Juan*, 15 DPR 37 (1909).

¹⁵⁹ *Id.* en la pág. 51.

a que se hallan destinadas; tales son, por ejemplo, *las playas, ríos, caminos, muelles y puertos públicos; su carácter principal es ser inalienable e imprescriptible*. Y por dominio particular del Estado entiende el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea, a la satisfacción de sus necesidades colectivas, y *no al uso común*, cosas de las que dispone como los particulares de las que constituyen su patrimonio: tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares.¹⁶⁰

a. Las calles y caminos

Entre los bienes de uso y dominio público mencionados directamente en el Código Civil de 1930 estaban “los caminos, canales, ríos, torrentes y otros análogos”.¹⁶¹ El artículo 256 del Código Civil de 1930 mencionaba entre los bienes de uso público “los caminos estaduales 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”.¹⁶² Del mismo modo, el artículo 274 de la versión de 1930 también nombraba ejemplos de bienes destinados al uso público las carreteras, calles y plazas públicas.¹⁶³ El nuevo Código elimina los ejemplos.

Las calles y caminos han sido objeto de controversia jurídica en nuestra jurisdicción y desde temprano en el siglo XX el Tribunal Supremo los menciona como parte de los bienes de dominio público.¹⁶⁴ En *Saldaña*, un caso en que el Concejo Municipal de San Juan impugnó un uso privativo de un segmento de acera, el Tribunal destacó que procedía un interdicto para hacer valer el acceso público a esta.¹⁶⁵ 100 años más tarde, el Supremo resolvió que incluso procede un interdicto posesorio para hacer valer el acceso a caminos.¹⁶⁶ No obstante, la aprobación de la Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987 conocida como *Ley sobre*

¹⁶⁰ Rubert Armstrong v. ELA, 97 DPR 588, 620 (1969).

¹⁶¹ Cód. Civ. PR. art. 255, 31 LPRA § 1024 (2015) (derogado 2020).

¹⁶² *Id.* § 1025.

¹⁶³ *Id.* § 1082 (“[h]ay 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 las hubiera dado; tales son los terrenos de las carreteras, calles y plazas públicas”).

¹⁶⁴ Rubert Armstrong v. ELA 97 DPR 588 (1969); *Saldaña v. Concejo Municipal de San Juan*, 15 DPR 37 (1909).

¹⁶⁵ *Saldaña*, 15 DPR en la pág. 45.

¹⁶⁶ *Miranda Cruz v. SLG Ritch*, 176 DPR 951 (2009). En un análisis de este caso, Fontáñez Torres y Ramírez Ballagas exponen que:

[C]abe destacar la importancia de la diferencia entre la protección posesoria que puede haber sobre un camino y la posibilidad de adquirir su dominio mediante la figura de la usucapión. El Tribunal Supremo no deja dudas de la aplicabilidad del interdicto posesorio aún cuando se trate de servidumbres discontinuas como lo es la servidumbre de paso. De esta forma, el Tribunal distingue la posesión y su protección del dominio y la adquisición de éste por medio de la prescripción adjudicativa o usucapión. El Tribunal señala que no es determinante la posibilidad de usucapión, sino la posesión; que no ha de entenderse como un derecho evolutivo hacia la prescripción adquisitiva y sí con independencia de cualquier titularidad, como ejercicio o goce aparentemente jurídico.

Erika Fontáñez Torres & Rohemir Ramírez Ballagas, *Derechos Reales*, 80 REV. JUR. UPR 779, 786 (2011).

control de acceso vehicular,¹⁶⁷ fue la que trajo la mayor cantidad de controversias respecto a las calles como bienes de uso y dominio público.

A partir de la década del 1980 comienza el fenómeno urbano de las *gated communities*, primero a través del control de acceso a las calles de urbanizaciones ya establecidas y posteriormente con la proliferación de urbanizaciones cerradas. El cambio fue significativo y como explica la profesora Carmen Pérez Herranz, el nuevo modelo que “privilegi[ó] su encierro en virtud de la seguridad como una mercancía preciada”, implica el diseño de estructuras que no solo aíslan a los vecinos, sino que “la comunidad se separa de su sociedad mediante muros y vigilancia policíaca”.¹⁶⁸ En la década de 1990 los controles de entrada, además, se proliferan por parte del Estado en los residenciales públicos a través del uso de la Guardia Nacional, lo que dio lugar a litigios de corte constitucional y a comparaciones entre lo que simbólica y materialmente implicaba el cierre o control en unos y otros espacios.¹⁶⁹

Las *gated communities* —y las condiciones restrictivas (*restrictive covenants*) que generalmente le acompañan— implican una nueva concepción del espacio compartido y han sido objeto de fuertes e importantes disputas. Desde las presentadas en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos por afroamericanos discriminados racialmente,¹⁷⁰ como otras relativas a derechos civiles,¹⁷¹ acceso a los espacios colectivos,¹⁷² los gastos y gestiones que implica mantenerlas.¹⁷³ Como era de esperarse en Puerto Rico, el cierre de las calles, la separación de los espacios urbanos y los costos que implicó este nuevo modelo, provocaron una serie de conflictos que permanecen hoy día. Después de todo, como explica la profesora Dinzey-Flores, experta en este fenómeno sociológico, “[a]s gates and walls establish and reinforce community boundaries and social permissions, they distribute power; they warn

¹⁶⁷ Ley de control de acceso vehicular, Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, 23 LPRA §§ 64-64(h) (2015).

¹⁶⁸ Carmen A. Pérez Herranz, *El hábitat suburbano en Puerto Rico como espacio global: una seductora y violenta paradoja*, en TRANSITANDO CIUDAD, ABANDONO Y VIOLENCIAS 85 (2018).

¹⁶⁹ A esos efectos, en *Fortress Gates* se indica que:

Fences and gates in Puerto Rico, through physical qualities and public images, shape the social lives of both the poor and the rich; they reinforce “*virtual social identities*”. Gates for the poor become “*stigmata*” that attribute disreputable or “*spoiled*” identities. Gates for the rich are “*prestige symbols*”. Both are reductive representations of communities, “perceptible” and “*evident*” and reproducible (the mass media is a central producer), with “*public images*” that take on a self-perpetuating life.

ZAIRE ZENIT DINZEY-FLORES, LOCKED IN, LOCKED OUT: GATED COMMUNITIES IN A PUERTO RICAN CITY 21 (2013).

¹⁷⁰ *Shelley v. Kraemer*, 334 U.S. 1 (1948).

¹⁷¹ JEFFREY D. GONDA, UNJUST DEEDS: THE RESTRICTIVE COVENANT CASES AND THE MAKING OF THE CIVIL RIGHTS MOVEMENT 16 (2015).

¹⁷² Érika Fontánz Torres, *La pretensión totalizadora del Derecho: juridificación de controversias en Puerto Rico*, 5 REV. ELECTRÓNICA DEL INST. DE INVESTIGACIONES AMBROSIO L. GIOJA 517 (2011).

¹⁷³ En los últimos años las controversias y problemas han girado en torno a las dificultades económicas para el pago de cuotas y las disputas entre las asociaciones y residentes para el cobro de estas. Véase Ley de control de acceso, Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, 23 LPRA §§ 64-64i (derogada 2020); *Alonso Piñero v. UNDARE Inc.*, 199 DPR 32 (2017); *Díaz Díaz v. Asoc. Res. Urb. Quintas de San Luis*, 196 DPR 573 (2016); *Deudores de tres plazos o más de cuotas residenciales perderán derecho al voto en reuniones*, MICROJURIS (3 de abril de 2018), <https://aldia.microjuris.com/2018/04/03/deudores-de-tres-plazos-o-mas-de-cuotas-residenciales-perderan-derecho-al-voto-en-reuniones/>.

and discipline city navigators; and they shape and sustain race, class, and gender inequality and exclusion, determining and exemplifying a social hierarchy".¹⁷⁴

En los primeros dos casos que llegaron al Tribunal Supremo para impugnar la constitucionalidad de la ley, se adujo que el cierre vehicular de calles era contrario a la naturaleza pública de estas.¹⁷⁵ En *Caquías*, el Supremo denegó entrar a dilucidar la constitucionalidad del estatuto que permitía que calles residenciales fueran cerradas previo a una solicitud de tres cuartas partes de los residentes de la urbanización en cuestión y otros requisitos.¹⁷⁶ No obstante, el Supremo sí se pronunció sobre la clasificación de las calles y se expuso que la ley preservaba su naturaleza pública y que el permiso para controlar el acceso a las calles residenciales "debe interpretarse e implantarse de conformidad con la naturaleza pública de esas vías".¹⁷⁷

En *Asociación Pro Control de Acceso Calle Maracaibo Inc. v. Cardona Rodríguez*, se planteó que el cierre afectaba derechos constitucionales como el debido proceso de ley y el derecho a la intimidad y que el cierre concedía bienes de uso público para uso exclusivo privado.¹⁷⁸ El Tribunal decidió analizar si la ley pasaba el crisol constitucional, entre otros asuntos debido a que:

[A] permitir que una comunidad controle el acceso a vías públicas, la [*Ley sobre Control de Acceso*] limita y, en ciertas circunstancias, inhibe la libre difusión de ideas y la plena libertad de expresión de aquellos grupos que resultarían excluidos bajo una operación del control de acceso que no garantice adecuadamente estos derechos de la ciudadanía. La exclusión de estos grupos de áreas tradicionalmente concebidas como foros públicos presenta un potencial problema de lesión al derecho a la libertad de expresión, que nos obliga a examinar de su faz el estatuto y los reglamentos impugnados.¹⁷⁹

Asimismo, el Tribunal consideró el hecho de cómo los derechos a la intimidad y la libertad de movimiento se verían lesionados por la regulación de las asociaciones de vecinos al limitar la entrada, pues, razonó que:

[L]a mera presencia de un guardia en una vía pública de una urbanización puede tener el efecto de inhibir el que la ciudadanía opte por transitar por ella y deje de utilizar las instalaciones que allí se encuentran, a pesar de la naturaleza pública de las vías e instalaciones cuyo acceso ha sido controlado.¹⁸⁰

¹⁷⁴ DINZEY-FLORES, *supra* nota 169, en la pág. 21.

¹⁷⁵ Véase *Asoc. Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc. v. Cardona Rodríguez*, 144 DPR 1 (1997); *Caquías v. Asoc. Res. Mansiones de Río Piedras*, 134 DPR 181 (1993).

¹⁷⁶ *Caquías v. Asoc. Res. Mansiones de Río Piedras*, 134 DPR 181 (1993).

¹⁷⁷ *Id.* en la pág. 208. También se determinó que los residentes tienen derecho oponerse al control de acceso, a no pagar las cuotas para "el establecimiento, la operación, el mantenimiento o la remoción". Si se opusieron, no están obligados a pertenecer a la asociación de residentes, "tienen derecho de voz y voto en las reuniones" y tienen "derecho de acceso al área controlada bajo las mismas condiciones que los residentes que hayan favorecido al control de acceso". Véase *Id.* en la pág. 211.

¹⁷⁸ *Asoc. Pro Control de Acceso Calle Maracaibo, Inc.*, 144 DPR en la pág. 15.

¹⁷⁹ *Id.* en la pág. 24.

¹⁸⁰ *Id.*

Al validar la constitucionalidad de la ley, el Supremo determinó que:

En la medida en que se está controlando el uso de bienes públicos, la facultad conferida a las asociaciones de residentes está delimitada por los mismos parámetros que limitan las actuaciones del Estado. Por ende, si algún reglamento aprobado por alguna asociación de residentes infringe derechos constitucionalmente protegidos, tal reglamento será invalidado.¹⁸¹

Sobre el uso de bienes públicos, el Tribunal determinó, al igual que en *Caquías*, que “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”.¹⁸² También mencionó que su carácter público “se remonta a las partidas del Rey Alfonso el Sabio”.¹⁸³ Asimismo, se expresó en torno a la regulación del uso y acceso a esos bienes:

El derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de los lugares públicos es básico dentro del esquema de valores de nuestro sistema democrático. Sin embargo, esto no significa que los ciudadanos tengan un derecho absoluto a su uso. El Estado, en el ejercicio de su poder *parens patriae*, puede válidamente reglamentar el uso que se le dará a las calles siempre y cuando la reglamentación o legislación adoptada al respecto no interfiera de forma irrazonable con los derechos constitucionales de los individuos.¹⁸⁴

Finalmente, se estableció que “no empece el carácter público de las calles, las asociaciones pueden controlar su acceso e incluso negar su uso a quien no se someta a los requisitos mínimos”, que incluyen no brindar el destino o propósito de la visita y su nombre.¹⁸⁵

El fenómeno de cierre de calles en las urbanizaciones se proliferó ampliamente, dando lugar a una multiplicidad de análisis sobre sus impactos sobre la ciudad, el espacio y la concepción de lo público. Asimismo, el tipo de cierre que fue proliferando incluyó cierres automáticos o por códigos de acceso, lo que en muchas ocasiones hizo de las recomendaciones del tribunal letra muerta pues a falta de casetas con guardias y personas que implantaran los parámetros de la entrada, en gran medida el cierre se convirtió en un cierre total de facto. Además, el modelo de urbanización que se impulsó posteriormente para un

181 *Id.* en las págs. 27-28.

182 *Id.* en la pág. 29.

183 *Id.*

184 *Id.* en las págs. 29-30.

185 *Id.* en la pág. 50. Además, se dispuso que:

[E]n los sistemas de control de acceso implantados en donde al menos una (1) de las entradas sea controlada por una persona, ésta sólo se limitará a preguntar el destino o, en su defecto, el propósito de la visita. En aquellos casos en que el residente que sea visitado así lo haya autorizado expresamente podrá preguntar el nombre del visitante y anotar dicha información en un registro. Podrá anotarse, además, aquella otra información perceptible a simple vista, como lo sería el número de la tablilla del vehículo. Estos requisitos aplican tanto al acceso vehicular como al peatonal.

Id.

sector medio profesional ya se concebía suburbano, fragmentado y apartado del resto e incluso con amenidades e instituciones privadas a su interior.

En el 2004, la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová de Puerto Rico, Inc. presentó un litigio en el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico contra una asociación de residentes y varios municipios, entre ellos, el Municipio de Ponce.¹⁸⁶ La Congregación solicitó una sentencia declaratoria y un remedio interdictal por violación a su derecho a la libertad de expresión y el libre ejercicio de su religión al amparo de las Primera y Decimocuarta enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos.¹⁸⁷ En un litigio que duró doce años, alegaron con éxito que las calles de las urbanizaciones en cuestión eran públicas y que debía garantizársele acceso. En el 2011, 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 y que la forma en que la ley se había implementado infringía el derecho de los demandantes.¹⁸⁸ Devuelto el caso al Tribunal de Distrito, el juez Gustavo A. Gelpí ordenó a los municipios que presentaran alternativas para implantar la ley de manera que se le garantizara el acceso a las calles a los demandantes.¹⁸⁹ No obstante, el Municipio de Dorado, junto a una urbanización en dicho municipio, argumentaron que en ese caso en particular las calles eran privadas porque habían sido costeadas con fondos privados. La Asociación de Residentes adujo que debido a lo anterior tenían la titularidad de las calles. En el 2013, el Tribunal de Distrito sometió un recurso de certificación interjurisdiccional al Tribunal Supremo de Puerto Rico para que este respondiera a la pregunta de si en nuestra jurisdicción era legalmente posible que hubiera calles privadas.

En el 2014, en el caso *Watchtower Bible and Tract Society of New York v. Municipio de Dorado*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió la opinión al respecto.¹⁹⁰ La opinión mayoritaria —con dos opiniones disidentes— concluye que el ordenamiento jurídico puertorriqueño vigente en ese momento contemplaba la existencia de calles residenciales privadas.¹⁹¹ El Tribunal razona que los bienes de uso público refieren a aquellos que en su origen se califican como bienes públicos, pero que tal condición queda supeditada al uso o destino, es decir, a su finalidad o afectación para el uso del público en general.¹⁹² Sobre las formas en que se pueden destinar, ya hemos explicado que bien pueden ser por actos legislativos, administrativos e incluso, en el caso de tratarse de bienes privados, por escrituras públicas. Así también lo recalca el Supremo en *Watchtower* cuando expone que:

[L]as maneras mediante las cuales un bien puede quedar afectado al uso público . . . puede deducirse de una declaración del legislador, como sería

¹⁸⁶ *Watchtower Bible Tract Soc’y of N.Y., Inc. v. Municipality of Ponce*, 197 F. Supp. 3d 340 (D.P.R. 2016).

¹⁸⁷ *Id.* en la pág. 342.

¹⁸⁸ El caso tuvo múltiples ramificaciones procesales, particularmente para eventualmente hacer valer la sentencia. Véase *Watchtower Bible & Tract Soc’y of N.Y., Inc v. Jesus*, 634 F.3d 3 (1st Cir. 2011).

¹⁸⁹ *Watchtower Bible Tract Soc’y of N.Y., Inc. v. Municipality of Santa Isabel*, No. 04-1452 (GAG), 2012 U.S. Dist. LEXIS 12350 (D.P.R. Feb. 2, 2012).

¹⁹⁰ *Watchtower Bible and Tract Society of New York v. Mun. de Dorado* 192 DPR 73 (2014) (denegando la reconsideración). Véase además *Watchtower Bible and Tract Society of New York v. Mun. de Dorado*, 192 DPR 339 (2015).

¹⁹¹ *Watchtower*, 192 DPR en la pág. 97.

¹⁹² *Id.* en la pág. 89.

el Código Civil o la Ley de Puertos . . . [o] puede ocurrir mediante actos administrativos realizados por el Estado bajo la autorización de alguna ley (como por ejemplo, la construcción de una plaza o de un cementerio).¹⁹³

Asimismo, determina que, aunque en los casos de *Caquías* y *Maracaibo* se determinó que el acceso controlado a las calles no le quitaban su naturaleza pública, esas opiniones tenían de contexto calles municipales y costeadas con fondos públicos.¹⁹⁴ Concluye que el entonces artículo 256 del Código que menciona los caminos, plazas, calles y fuentes, paseos y obras, se refiere solamente a aquellos costeados con fondos públicos, es decir, mantenidos y costeados por el Estado.¹⁹⁵ La conclusión, es pues, que al amparo de ese artículo 256 del Código Civil de 1930, si se trata de calles que no son costeadas con fondos del Estado, no necesariamente estamos ante calles de dominio público, y por ende, contesta en la afirmativa la pregunta de si en nuestro ordenamiento pueden existir calles privadas.

El problema principal con esta conclusión es que, como vimos, incluso bienes privados que se destinan al uso público son bienes de uso y dominio público mientras dure el destino. La clave es, como el propio Tribunal señala contradictoriamente en su opinión, el uso o la finalidad y no de dónde sale el patrimonio para su mantenimiento.¹⁹⁶ Correspondía que el Tribunal analizara la controversia en función de la normativa urbana y administrativa que establece que el proceso de urbanización y la *Ley hipotecaria* requiere que las calles estén bajo la jurisdicción de los municipios. En este caso, el Municipio de Dorado renegó de su responsabilidad en la defensa de un bien de dominio público a su favor, precisamente porque no estaba interesado en asumir el costo de su mantenimiento. El equivalente a esta abdicación se interpretó como un acto de desafectación unilateral. No obstante, un ente municipal no tendría el poder de ir en contra de la legislación y reglamentación aprobada y por *fiat* administrativo desafectar un bien que la ley y los reglamentos han establecido y afectado como de uso y dominio público. Así lo explicó el profesor Godreau Robles en su análisis de este caso:

Entiendo que la determinación respecto a si el uso de las calles en nuestro país puede ser privado, cuando nuestra jurisprudencia y la doctrina han interpretado —al menos hasta el presente caso— que los artículos pertinentes del Código Civil establecen que *el uso público* de las calles responde a un fin público, es una decisión de tal envergadura valorativa que debe ser de la exclusiva jurisdicción del legislador. Si, como expresó el Tribunal, la categoría de fin público de una calle “está supeditada al ejercicio del legislador para determinar lo que constituye un fin público”, entonces la desafectación de las calles como bienes de dominio público no puede dejarse al arbitrio de un municipio. En este sentido, la jueza Rodríguez Rodríguez tiene toda la razón al plantear la necesidad de analizar el acuerdo entre el desarrollador y el Municipio de Dorado para determinar la validez de la

193 *Id.* en la pág. 90.

194 *Id.* en la pág. 93.

195 *Id.* en la pág. 94.

196 *Id.* en la pág. 89.

desafectación de un bien de dominio público como lo son las calles de las urbanizaciones según nuestro ordenamiento.¹⁹⁷

La jueza asociada Rodríguez Rodríguez y los jueces asociados Estrella Martínez y Martínez Torres emitieron opiniones disidentes, aunque este último por entender que faltó una parte indispensable en el pleito.¹⁹⁸ Entre otros señalamientos, Rodríguez Rodríguez enfatiza que:

[D]e estos artículos, se desprende con claridad que la coetilla en que se ampara una mayoría de este Tribunal —a saber, “*costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico*”— no tiene el alcance de convertir un bien de uso público en privativo por el mero hecho de que éste no haya sido costeadado con fondos públicos. Más bien, los artículos en cuestión evidencian la importancia del *destino o la función* de los bienes al momento de calificarlos como demaniales o patrimoniales. Esto, por la función eminentemente pública que los bienes de uso público desempeñan en nuestra sociedad, y no por el origen de los fondos que son utilizados para su construcción, mantenimiento o financiamiento. Los bienes contenidos en ambos artículos son, por tanto, bienes de uso público. Cabe destacar que, en el caso de estos bienes, su mera conceptualización como privados desvirtuaría su función pública.¹⁹⁹

El juez Estrella Martínez, por su parte, aludió a las implicaciones de esta opinión para el entorno y desarrollo urbano comentando que:

Hoy, una Mayoría de este Tribunal cerró el camino de la adecuada planificación dejando a un lado la finalidad social de la ordenación territorial y, más importante aún, el reconocimiento de la naturaleza pública de las calles de desarrollos urbanísticos, principios firmemente arraigados en nuestro ordenamiento jurídico. En su lugar, optaron por la ruta incierta de la privatización de las calles, lo cual generará múltiples controversias y dudas en torno a la protección del ambiente y los derechos individuales de propietarios y limitará el rol del Estado en la tan importante gestión de la planificación urbana.²⁰⁰

¹⁹⁷ Michel Godreau Robles, *Derechos Reales*, 85 REV. JUR. UPR 555, 557 (2016) (nota al calce omitida).

¹⁹⁸ En resolución ante la solicitud de reconsideración se emitieron otras dos opiniones, un voto de conformidad por el juez asociado Rivera García y un voto particular disidente de la jueza asociada Rodríguez Rodríguez. Véase *Watchtower Bible v. Mun. de Dorado*, 192 DPR 339 (2015). En el fondo, el punto principal en controversia, a saber, si independientemente las calles fueran costeadas con fondos públicos o privados, la ciudadanía pudiera o no tener acceso para el ejercicio de sus derechos constitucionales. Este aspecto, como la propia opinión del Supremo explica, no fue atendido en la opinión. El Tribunal entendió que esa no era la controversia que el Tribunal de Distrito Federal le había certificado. En este sentido, como señala el profesor Godreau “[n]o debería haber duda alguna de que nuestro ordenamiento no hace depender la protección de las garantías constitucionales de la titularidad pública o privada de una calle ni de su mantenimiento”. Véase Godreau Robles, *supra* nota 195, en la pág. 562.

¹⁹⁹ *Watchtower*, 192 DPR en las págs. 111-13.

²⁰⁰ *Id.* en la pág. 123 (Estrella Martínez, opinión disidente).

Además, al discutir la clasificación de los bienes de uso o dominio público, recalco que, en efecto, al tratarse de bienes por su destino o afectación “una persona particular puede mantener el dominio de la calle como un bien afectado, mientras que el Estado sólo retiene la función de guarda, gestión y administración, no así su dominio”.²⁰¹ Por último, citando a Vélez Torres, enfatiza la importancia de los bienes de dominio o uso público:

[E]s imperativo concluir que en nuestro ordenamiento las calles son bienes de dominio público que han sido destinadas para el uso público. Es decir, más allá de la razón práctica para la cual son utilizadas, responden a un fin social significativo dentro de nuestra sociedad. En palabras del tratadista Vélez Torres, “[e]l bien de dominio público sirve un fin social deseable en la medida que es disfrutado por el público en forma directa. La ciudadanía usa las playas, los parques, las carreteras, las calles, etc., sin tener que pedir permiso a nadie”.²⁰²

No obstante, en el 2016, el Tribunal de Distrito Federal emitió sentencia a favor de la congregación Testigos de Jehová.²⁰³ La sentencia del juez Gelpí explica que, bajo la *Ley de control de acceso*, le corresponde a los municipios autorizar los permisos para establecer el acceso controlado (cabe señalar que esto es así tanto en urbanizaciones que en su origen no eran cerradas, como para las que fueron destinadas a ser cerradas desde el proceso de urbanización, pues la regulación forma parte de la regulación urbana).²⁰⁴ La ley, además, establece que estos permisos se pueden inscribir en el Registro de la Propiedad e impone sanciones o permite la revocación de los permisos de no cumplirse con la ley. Aunque en el 2011, el Reglamento Conjunto para la Evaluación y Expedición de Permisos Relacionados al Desarrollo y Uso de Terrenos fue enmendado para incorporar la existencia de calles privadas, los hechos del caso fueron previos a la enmienda de este reglamento y el desarrollo se hizo siguiendo los parámetros anteriores. En cuanto a la naturaleza pública de las calles en urbanizaciones residenciales, la opinión reitera que el acceso a estas no se puede cerrar totalmente al público, en particular cuando se hace para impedir actividades constitucionalmente protegidas.²⁰⁵

Más importante aún, en esta sentencia la Corte descarta que, tras la decisión del Supremo de Puerto Rico, se crearon dos categorías de calles en nuestro ordenamiento; públicas y privadas: “[t]his assumption is clearly erroneous. The high Court’s opinion did not create two separate categories for streets. Rather, it clarified that the nature of the property is contingent upon the property’s eligibility of ownership”.²⁰⁶ La Corte concluye que las acciones del Municipio respecto a los acuerdos y permisos previo a construirse la urbanización demuestran que las calles estaban destinadas a ser públicas para fines de mantenimiento y otros asuntos similares. Además, reitera que el Estado retiene el poder de deter-

²⁰¹ *Id.* en la pág. 134 (Estrella Martínez, opinión disidente).

²⁰² *Id.* en la pág. 137 (citando a II VÉLEZ TORRES, CURSO DE DERECHO CIVIL 42 (1983)).

²⁰³ Watchtower Bible Tract Soc’y of N.Y., Inc. v. Municipality of Ponce, 197 F. Supp. 3d 340, 373 (D.P.R. 2016).

²⁰⁴ *Id.* en la pág. 359.

²⁰⁵ *Id.*

²⁰⁶ *Id.* en la pág. 364.

minar mediante declaración, legislativa o administrativa, qué propiedad se usará para uso público.²⁰⁷ Y, como hemos explicado, enfatiza que no se trata de la titularidad, ni del uso de fondos públicos, sino del uso que se le dé o que el Estado le haya asignado a la propiedad o calle, siendo este el factor determinante para conocer la clasificación de la calle.

En este sentido, así como los cita el juez Gelpí, valga citar del voto concurrente del juez asociado Rivera García, quien fuera el juez ponente de la opinión del Supremo en *Watchtower* y que, en la denegatoria a la reconsideración, aclara que en efecto “un bien de uso o dominio público no está supeditado a quién sea el dueño inicial de este, sino que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en el pleno ejercicio de su poder de razón de [E]stado, puede determinar que cierto bien se destine al uso público”.²⁰⁸ Finalmente, sobre el poder que el Estado mantiene para declarar una propiedad o calle para utilidad pública, la sentencia del juez Gelpí cita la siguiente porción de la opinión disidente de la jueza asociada Rodríguez Rodríguez en el caso del Supremo de Puerto Rico:

[T]he recognition of private streets under our laws should not in any way undermine the State’s exercise of it[s] power and authority in connection with land use, permits, construction works, and other inherently public functions. Much less should it shield these communities from the state’s authority to act in the public’s interest by the mere fact of their streets being private property. The socioeconomic animosity intrinsic in the recognition of private streets not only fosters crime, inequity and discrimination, but it encourages the secession of groups and communities from the country’s political system, and the exclusion of groups that lack the economic resources to be a part of these enclaves. It is an unprecedented circumvention of public order, and disturbs the workings of a democratic constitutional state based on citizen participation and social integration.²⁰⁹

En sus consideraciones finales, el juez Gelpí plantea una preocupación de índole constitucional: “[i]t has become quite common for urbanizations and some of their residents to believe it is unacceptable to have non-residents walk the streets within their gated communities. This constitutes a discriminatory pattern that our Constitution forbids”.²¹⁰ Muy consciente de las dinámicas que generan los cierres y fragmentaciones del espacio, incorpora el análisis de la profesora y estudiosa del tema Zaire Zenit Dinzey-Flores:

The public and private housing gates of Puerto Rico are visual symbols of a historical trend that has lasted for centuries within unequal communities around the globe. Gates have been an integral part of city design from Rome to Britain to the colonies of the New World. . . . Most have been

²⁰⁷ *Id.* en la pág. 368 (citando a *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*, 174 DPR 518, 565 (2008)).

²⁰⁸ *Watchtower*, 192 DPR en la pág. 346.

²⁰⁹ *Watchtower*, 197 F. Supp. 3d en la pág. 366 (citando a *Watchtower Bible Tract Soc’y of N.Y., Inc. v. Mun. Dorado*, 192 DPR 339, 366-67 (2015) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente)).

²¹⁰ *Watchtower*, 197 F. Supp. 3d en la pág. 372.

erected as private enclaves, in the name of protection from crime, locking out an increasingly complex city. . . . In private communities, gating arranged by insiders keeps others out.

. . . .

As gates and walls establish and reinforce community boundaries and social permissions, they distribute power; they warn and discipline city navigators; and they shape and sustain race, class and gender inequality and exclusion, determining and exemplifying a social hierarchy. [R]ace prejudice is rooted in a sense of group position, *maintained by collectively rearticulating a sense of superiority that demeans a subordinate group, justifying social exclusion, solidifying claims to privilege, and sustaining fears and suspicion of that subordinate group.*²¹¹

Coincidimos con el juez Gelpí y con la profesora Dinzey-Flores cuando señalan: “[c]ommunity gates in Puerto Rico narrow the concept of community and of individual through decisions about group social worth and social threat, about who is redeemable and who is dispensable, about who is ‘good’ and allowable, and about who is ‘bad’ and made to ‘go away’”.²¹² Se trata de asuntos valorativos sobre cómo queremos vivir, sobre el derecho a la ciudad y sobre la importancia de espacios plurales e integrados. La decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Watchtower* no tuvo el efecto de variar la clasificación de uso público de las calles pues como el propio juez asociado Rivera García en su voto particular reconoce, lo importante es el uso, la finalidad o destino del bien.²¹³ Por lo mismo, nos parece que la normativa urbana, tanto legislación como reglamentos, deben explícitamente abordar esto y no *sub silentio* mediante la eliminación de la mención del concepto calles públicas o la eliminación del requisito de transferencia a los municipios. Debe ser la Legislatura la que, tratándose de un acto de desafectación, proceda, mediante el trámite democrático a atender el tema. Por lo mismo, tampoco nos parece que los alcaldes tienen, como se planteó en *Watchtower* en el Tribunal Federal, la prerrogativa de negarse a asumir la jurisdicción sobre las calles. Ese acto, debe ser expreso y debe haber criterios claros y uniformes. Después de todo, se trata de la conformación del territorio y como la jurisprudencia y el voto particular del juez asociado Rivera García expone, no hay un derecho absoluto de urbanizar arbitrariamente.

Todo lo anterior adquiere mayor relevancia ahora porque el nuevo artículo del Código Civil sobre bienes de uso y dominio público no contiene ejemplos explícitos. No obstante entendemos que, aunque en el Código Civil 2020 no se enumeran ejemplos, no debe haber duda de que las calles y los caminos son bienes de uso público. Incluso, el nuevo Código permitiría visitar con más apertura y análisis las calles y caminos como bienes destinados al uso público, sin la limitación que interpretó el Tribunal Supremo de Puerto Rico a

²¹¹ *Id.* en las págs. 372–73 (citando a DINZEY-FLORES, *supra* nota 169, en las págs. 9-10, 21).

²¹² *Id.* en la pág. 373 (citando a DINZEY-FLORES, *supra* nota 169, en la pág. 72).

²¹³ *Watchtower Bible Tract Soc’y of N.Y., Inc. v. Mun. de Dorado*, 192 DPR 339, 346 (2015) (Rivera García, opinión concurrente).

los efectos de que las calles, para ser clasificadas como de uso o dominio público, debían costearse con fondos públicos. Corresponderá analizar entonces el destino del bien, su uso y finalidad y, en caso de que se plantee que su uso público ha cesado, contar con criterios claros y uniformes para su desafectación.

b. Afectación y Desafectación

Como se ha explicado anteriormente, los ordenamientos jurídicos categorizan los bienes en aquellos que están dentro del tráfico jurídico y aquellos que no lo están. Respecto a estos últimos, se encuentran fuera del tráfico jurídico porque (a) son bienes comunes que son de importancia, acceso y uso común, o porque (b) han sido destinados al uso público. Entonces surge la siguiente interrogante, ¿cómo se determina cuándo un bien está fuera del tráfico jurídico?

La premisa del liberalismo económico es que la tierra y las cosas pueden ser apropiadas y en tanto esto ocurra, figuran en el tráfico jurídico. Esto, como vimos, fue la justificación de filósofos políticos como John Locke para el origen —anclado en el derecho natural— de la propiedad privada. Desde ahí se justificó el cercamiento de bienes comunes y la apropiación de tierras comunes habitadas por poblaciones nativas que se relacionaban de manera distinta con la tierra y que no veían en ella una mercancía de índole económico. Ese origen justificador de la propiedad privada, conocido como acumulación primitiva u originaria, supuso entonces que aquello que no fuera apropiable requería un acto expreso de *afectación*. La figura jurídica de la afectación tiene su origen en el Derecho Romano, anteriormente conocida como *dedicatio*. Esta figura le otorgaba protección a los bienes públicos y a los bienes comunes (descritos en secciones anteriores). Los bienes que recibían el *dedicatio* no eran apropiables ni por personas privadas ni tampoco por el Estado, sino que entraban en una categoría distinta, similar a un recurso colectivo.²¹⁴

Se puede decir que afectar algo es colocarlo en un régimen distinto al de la apropiación privada y el tráfico de bienes, como consecuencia, esta figura jurídica otorga características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad a dichos bienes. Así, el Estado debe realizar un acto expreso en el que remueve estos bienes del tráfico jurídico y les provee esa protección adicional. El acto mencionado puede hacerse de diversas formas: (1) desde el texto constitucional (e.g., Hawai, Washington, Pennsylvania); (2) por vía de la ley; (3) por reglamento, o (4) por la acción de destinarlo o designarlo a uso público por la entidad competente (agencia, municipio) o la persona dueña de este.

La desafectación ocurre cuando el bien o la cosa pierde o se le remueve la finalidad pública para la que se había separado, por ende, la cosa pasa a estar en el tráfico jurídico y vuelve a ser susceptible de apropiación privada. La desafectación, sin embargo, no puede hacerse arbitrariamente. Las características de apropiabilidad del bien son irrelevantes para determinar si este se puede desafectar o no. Lo importante son las razones y la finalidad a la que se destinó el bien, ya fuera por la vía normativa o mediante designación particular. Así, si un bien ha sido afectado por ley, solo puede ser desafectado por ley o conforme

²¹⁴ Suárez Blázquez, *supra* nota 75, en la pág. 25.

el proceso que la ley disponga. En ese caso, la ley debe establecer clara y expresamente la delegación y los criterios para su desafectación. Del mismo modo, si un bien fue afectado por reglamento, la desafectación solo puede ocurrir mediante enmienda al reglamento según los procesos establecidos en la ley. Cuando los bienes fueron afectados por el mero uso o la designación de un funcionario o de un particular, el proceso de desafectación debe darse acorde con lo que se hubiese expuesto en el documento, ordenanza o escritura que dio lugar a la afectación.

Las figuras de la afectación y desafectación surgen del artículo 244 del Código Civil de 2020 (artículo 274 del Código Civil de 1930). Dicho artículo reza:

Los bienes privados de las personas pierden esta cualidad por dedicarse a fines públicos incompatibles con la propiedad privada y readquieren su primitiva condición tan pronto cesan dichos fines.

El cambio o la alteración de la clasificación jurídica de los bienes puede realizarse por cesar el fin público al cual fueron destinados, lo cual puede ocurrir en la forma prescrita por ley o reglamento.²¹⁵

La primera oración del artículo se refiere a bienes privados (de individuos o del Estado) que han sido dedicados al uso público y mientras dure el destino, estos se clasifican como bienes de uso y dominio público. El artículo establece que estos bienes cesan de clasificarse como públicos “tan pronto cesan dichos fines”.²¹⁶ En este sentido, el acto de desafectación puede ser expreso o tácito solo en la medida en que deja de utilizarse el bien para lo que originalmente fue destinado. No obstante, si la afectación se hizo por ley, o reglamento entonces se requiere una ley o enmienda al reglamento para la desafectación; a eso se refiere la segunda oración del articulado del Código Civil cuando establece que el cese de un fin público puede ocurrir en la forma prescrita por ley o reglamento. No bastaría un acto unilateral o tácito de un jefe de agencia como la otorgación de un permiso para la desafectación. Esta aclaración es importante ya que resulta imposible no preocuparse por casos en los que agencias administrativas han emitido permisos y proyectos altamente cuestionables para disponer de bienes del Estado, yendo en clara contravención con los intereses a las que se les designó proteger.²¹⁷

Por su parte, los bienes comunes, al designarse por ley, solo pueden ser desafectados mediante ley. Lo mismo con los bienes declarados patrimonio del pueblo de Puerto Rico. No es lo mismo la afectación que realiza un agencia o funcionario destinando un predio para el uso público, a la protección que tienen los bienes comunes y los bienes de patrimonio histórico, cultural o ecológico, que han sido concebidos por el propio ordenamiento legal como bienes extrapatrimoniales.

²¹⁵ Cód. Civ. PR art. 244, 31 LPRA § 6027 (2015 & Supl. 2021).

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ Véase, por ejemplo, Laura M. Quintero, *El expediente histórico de Sol y Playa revela que hubo advertencia de incumplimiento desde 1997*, EL NUEVO DÍA (5 de octubre de 2021), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/el-expediente-historico-de-sol-y-playa-revela-que-hubo-advertencia-de-incumplimiento-desde-1997/>.

En el Código Civil de 1930 no había una distinción clara de los bienes comunes, los bienes de uso público y los bienes del patrimonio del Pueblo de Puerto Rico. Este asunto complicó la interpretación de la figura de la afectación y desafectación en nuestro ordenamiento, pues se les dio el mismo tratamiento a todos los bienes sin distinción. Como vimos en el caso de *Caquías*, de manera clara y acertada se determinó que las calles no se pueden privatizar unilateralmente; en ese caso ni siquiera fueron desafectadas por la *Ley del control de acceso*, por lo que debía respetarse el libre acceso a las calles aún bajo ciertos parámetros de control.²¹⁸ Como discutimos al explicar la decisión de *Watchtower* y la sentencia del juez Gelpí en el caso ante el Tribunal de Distrito Federal, no bastaba con que un alcalde se negara a exigir la designación pública de calles en el proceso de urbanización para que estas se desafectaran si los reglamentos exigían tal traspaso.²¹⁹ De hecho, en los comentarios al nuevo Código respecto a este artículo, se hace referencia a la *Ley de municipios autónomos* y a su regla para la desafectación de bienes municipales.²²⁰ El entonces artículo 9.001, ahora artículo 2.016 del Código Municipal de Puerto Rico dispone en lo referente:

El cambio o alteración de la clasificación jurídica de los bienes municipales solo podrá realizarse en la forma prescrita *por ley* y en todo caso, *previa justificación* de la necesidad y conveniencia pública de tal cambio o alteración, *salvo los recursos naturales, patrimonio arqueológico, histórico y de interés arquitectónico cuya clasificación solo podrá alterarse caso por caso mediante ley al efecto.*²²¹

Asimismo, en *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*, el Tribunal aludió a la figura de desafectación, pero en el contexto de un bien que entendió que era de dominio público y un bien común.²²² Respecto a la desafectación, el Tribunal expresó:

Se desprende de dicha doctrina que la desafectación contemplada por el Artículo 274 del Código Civil de Puerto Rico puede ocurrir por virtud de un acto de soberanía, ya sea mediante la aprobación de una ley a tales efectos o mediante un acto administrativo con los poderes delegados para ello; o por virtud de los cambios en la condición natural de los bienes que los excluyan de la clasificación contemplada por la propia ley. El factor fundamental para la desafectación debe ser que haya cesado el fin público que se le hubiera dado al bien objeto de desafectación.

De hecho, nuestro ordenamiento puede requerir una combinación de las modalidades de desafectación para que ésta proceda conforme a derecho.²²³

²¹⁸ *Caquías v. Asoc. Res. de Mansiones de Río Piedras*, 134 DPR 181 (1993).

²¹⁹ *Watchtower Bible Tract Soc'y of New York, Inc. v. Municipality of Ponce*, 197 F. Supp. 3d 340, 359 (2016).

²²⁰ OSL, *supra* nota 45.

²²¹ Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA § 7181 (2014); Ley de municipios autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA § 4451 (2014) (derogada 2020) (énfasis suplido).

²²² *San Gerónimo Caribe Project v. ELA*, 174 DPR 518 (2008).

²²³ *Id.* en las págs. 567-68.

El Tribunal expresa en su decisión que “lo más importante es considerar la finalidad y destino que se le otorgue al mismo, y no su naturaleza física o geológica”,²²⁴ pero como vimos, el Tribunal le dio importancia a las características de apropiabilidad del mar litoral y a que *el mar y sus riberas* fueron catalogados como bienes comunes en el Código Civil de 1902. Más allá de la posibilidad de apropiación material, la clave eran las razones por las que esos bienes se salvaguardaron como bienes comunes, incluso si un esquema del siglo XIX permitía su desafectación, eso no necesariamente implicaba que los hechos ante el Tribunal en ese caso condujeran, necesariamente, a una desafectación válida. Del mismo modo, independientemente que el mar litoral fuera acogido en el Código Civil en 1902, lo cierto es que ya en nuestro ordenamiento había un ámbito normativo que permitía una interpretación distinta de la que hizo el Supremo respecto a lo que se consideraba mar litoral en la ley decimonónica. De hecho, si hubiera ido a los orígenes tanto del derecho de Luisiana como de la ley española, hubiera encontrado los fundamentos ulteriores de clasificar el mar y el mar litoral como bienes extrapatrimoniales. Un análisis más completo y actualizado sería que los bienes comunes desde su clasificación como tal, nos benefician a todos y todas y, por ende, están fuera del comercio jurídico. El gobierno solo los administra mientras que los bienes de uso público pertenecen al Estado, o a individuos privados, y al ser afectados (destinados expresa o tácitamente) quedan fuera del tráfico jurídico.²²⁵ Un bien de dominio público como el mar litoral y la zona marítimo terrestre no es equivalente a cualquier solar que se dedica para el uso público y en ese sentido existe una distinción importante respecto a otros bienes de uso por su destino.

iii. Los bienes patrimoniales del pueblo de Puerto Rico

Para entender el concepto de bienes patrimonio del Pueblo, bienes nacionales o bienes culturales es necesario entender tanto el concepto *patrimonio* como el concepto *cultura*. El término cultura tiene su origen etimológico en la palabra cultivo, perteneciente al verbo latino cultivar.²²⁶ Así como la apicultura es el cultivo de colmenas de abejas, el término cultura se refiere al cultivo y la formación humana. Por lo tanto, toma en consideración la educación, formación, desarrollo, y el conjunto de actividades, constructos sociales, formas de pensar y vivir que convergen en la llamada civilización, concebida originalmente “en oposición al mundo natural”.²²⁷ En este sentido clásico, la cultura comprende todas las realizaciones del humano, incluyendo “el lenguaje, la industria, el arte, la ciencia, el derecho, el gobierno, la moral, la religión”, así como también las construcciones, edificios, maquinaria y otros análogos.²²⁸ A través del tiempo y más recientemente, la cultura “ha

224 *Id.* en la pág. 572.

225 Esto explica porqué un bien desafectado puede ser sujeto de usucapión una vez el Estado realiza el acto de la desafectación: porque el bien pasa a entrar nuevamente al comercio jurídico. De esta forma, el bien pasa a ser un bien privado del Estado, como un escritorio, una silla o una flota de vehículos. Precisamente esto fue lo que resolvió el Tribunal Supremo en *ELA v. Tribunal Superior*, 97 DPR 644 (1969).

226 Angelo Altieri Megale, ¿Qué es la cultura?, 2 *LA LÁMPARA DE DIÓGENES: REVISTA SEMESTRAL DE FILOSOFÍA* 15 (2001).

227 *Id.*

228 *Id.*

sido reconocida como un componente vital de la infraestructura de los países, ya sea por su impacto económico, educativo, comunitario, social y como el conjunto de expresiones que definen los valores de una colectividad”.²²⁹

Por su parte, el patrimonio según lo entendían los romanos se utilizaba para referirse a la potestad sobre los bienes y el derecho sobre las cosas que había en una familia, conocido como la *res familia*. Los romanos también denominaban patrimonio a la riqueza y el haber de los bienes de propiedad del Estado.²³⁰ Actualmente y a modo general, cuando se habla de patrimonio se piensa en la masa de bienes que posee una persona o entidad, pero una definición más completa sería decir que “es un conjunto de derechos, positivos o negativos económicamente, de los que es cabeza una persona actual o futura, y que son mantenidos en forma unida por una serie indefinida de intereses”.²³¹

La unión de ambos conceptos, patrimonio cultural “en su más amplio sentido es a la vez un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio”.²³² Así, los bienes patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico son los bienes que por su alto valor cultural le pertenecen al Pueblo o sociedad puertorriqueña como patrimonio. El Código Civil de 2020 distingue a los bienes públicos patrimonio del pueblo de Puerto Rico en el artículo 239 y los define como “[o]tros bienes públicos se declaran patrimonio del Pueblo de Puerto Rico por su interés o valor ecológico, histórico, cultural, artístico, monumental, arqueológico, etnográfico, documental o bibliográfico. Estos bienes están fuera del tráfico jurídico y se regirán por la legislación especial correspondiente”.²³³

Resulta esencial hacer una distinción en este momento y esta es poder identificar qué significado tiene el término patrimonio en este contexto. No es lo mismo hablar de bienes patrimonio *del Pueblo*, a referirse a los bienes patrimoniales del Estado. Estos últimos pertenecen por titularidad al Estado o Gobierno; por lo que es dueño del bien. Dentro de esta categoría entran los bienes privados del Estado, así como los bienes de uso público del Estado; ya explicados en secciones previas. Por el contrario, los bienes patrimonio del pueblo de Puerto Rico no son propiedad del Estado, más bien, lo que existe es una relación de administración. El Gobierno está encargado de proteger, regular y, dentro de ciertos parámetros, garantizar el disfrute de estos bienes. Este ejercicio de administración que efectúa el Estado es en beneficio del Pueblo o de la sociedad, que supone ser el verdadero dueño o titular de los bienes.

229 Comisión para el Desarrollo Cultural, *Estudio sobre el ecosistema cultural de Puerto Rico*, ESTADÍSTICAS (marzo de 2015), <https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/267486776-CODECU-Estudio-sobre-el-ecosistema-cultural.pdf>. En este estudio, comisionado por el gobierno de Puerto Rico, se utiliza el término ecosistema cultural y se reconoce la cultura como “el cuarto pilar del desarrollo”. *Id.* en la pág. 5.

230 Hugo Hanisch, *El patrimonio en derecho romano*, 4 REVISTA CHILENA DE DERECHO 11 (1977).

231 *Id.* en la pág. 13.

232 *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo: Manual Metodológico*, U.N.E.S.C.O. (2014), https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf. En los indicadores de la U.N.E.S.C.O. se expone que el concepto abarca “no sólo el patrimonio material, sino también el patrimonio natural e inmaterial”. *Id.* en la pág. 132.

233 Cód. Civ. PR art. 239, 31 LPRA § 6022 (2015 & Supl. 2021).

El asunto parece estar claro; sin embargo, en la doctrina existen dos posturas antagónicas. Primero, están quienes defienden la postura en la que el Pueblo en comunidad es el dueño de los bienes de patrimonio cultural. Este argumento se fundamenta en dividir el concepto Nación del concepto Estado. Al pertenecer el patrimonio a la Nación (entiéndase, al Pueblo) y no al Estado, se le impide al Estado disponer de los bienes de la Nación de igual forma que dispone de los bienes privativos del Estado. Por lo tanto, los bienes de patrimonio nacional reciben una protección jurídica adicional pues el Estado asume deberes especiales de conservación y transmisión a las futuras generaciones.²³⁴ En contraparte, están quienes niegan la posibilidad de que el Pueblo pueda ser dueño de los bienes de patrimonio cultural. Esta postura defiende que el Estado tiene la titularidad de los bienes de dominio público. Sustentan su teoría a partir de la incapacidad jurídica del Pueblo para reclamar la propiedad como un derecho subjetivo. En otras palabras, proponen que el Pueblo, como comunidad, no puede reclamar el derecho de dominio de un bien pues desde una perspectiva de derechos subjetivos, el Pueblo no tiene personalidad jurídica y solo puede ejercer sus derechos por medio del Estado.²³⁵ Sin duda, esta última postura presenta un argumento válido desde el punto de vista del derecho positivo; aunque más adelante en esta sección volveremos a abordar este tema bajo una nueva perspectiva.

El desarrollo del concepto bienes del patrimonio del Pueblo o bienes culturales ha tenido un largo desarrollo a través de la historia, aunque su concepción realmente es bastante reciente. Los fundamentos de esta figura tienen su origen en el Derecho Romano, pero fueron consolidados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (en adelante, “U.N.E.S.C.O.”, por sus siglas en inglés) en el siglo XX. Como vimos, los romanos dieron origen a bienes que trascendían la propiedad del Estado y estaban fuera del tráfico jurídico (específicamente hacemos referencia a los bienes comunes, *res communes*) y entre estos estaban bienes que tenían un valor sagrado para la sociedad. Estos bienes perdieron vigencia durante la Edad Media; época en la que las Coronas absorbieron todos los bienes y los bienes comunes pasaron a enriquecer el patrimonio de los reinados. Es en la implantación del Código Civil Napoleónico que vuelve a adoptarse una doctrina similar a la romana en la que se identifican bienes privados del Estado y bienes que estaban fuera del tráfico jurídico. A partir de la Revolución Francesa se entregaron al Estado tesoros artísticos de la Iglesia, la monarquía y la aristocracia dando como resultado al primer museo nacional de Europa: el Museo del Louvre.²³⁶ Este movimiento que eventualmente influyó en Europa —y en América a través de los movimientos de colonización— llevó a la sociedad europea a resignificar el valor por las antigüedades y las obras consideradas de alto valor cultural. La colección de estos bienes pasó de ser una mera actividad lucrativa privada a una práctica promotora de la nacionalización de estos bienes con el fin de hacerlos accesibles a la comunidad.²³⁷

²³⁴ Fernando Díez Moreno, *La consideración jurídico-constitucional del patrimonio nacional*, 39 BOLETÍN DE LA ANABAD 127, 132 (1989).

²³⁵ Véase AGUSTÍN GORDILLO, IX TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS 355–56 (1ra ed. 2014).

²³⁶ Josué Llull Peñalba, *Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural*, 17 ARTE, INDIVIDUO Y SOCIEDAD 177, 187–88 (2005).

²³⁷ *Id.* en la pág. 188.

Es a mediados del siglo XX que nace el concepto bienes de patrimonio cultural. Luego de la primera y segunda Guerra Mundial, importantes monumentos, edificaciones y artefactos de alto valor cultural se vieron afectados o completamente destruidos como resultado de los conflictos bélicos. Surgen entonces esfuerzos internacionales con el fin de promover tratados y acuerdos multilaterales entre países en búsqueda de establecer métodos alternativos en la mediación de conflictos. Es así como se consolidan entidades como la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”, previamente establecida como la Liga de las Naciones) y sus distintos organismos especializados como la UNESCO. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 27 que:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.²³⁸

Asimismo, el 15 de mayo de 1954 se firmó en la Haya la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.²³⁹ En la Convención, se acordó la protección especial de los bienes culturales inscritos en un registro internacional que garantiza su bienestar en caso de conflictos bélicos y se elimina lo conocido como el derecho de presa, en que se consentía al país vencedor a sustraer las riquezas culturales al país vencido.

En 1970 y 1972, se celebró la Convención de París, y se lograron avances para los bienes culturales en disciplinas como la arqueología, la literatura y la ciencia. De igual forma, en la Convención del 1972 se consideraron como bienes el arte, monumentos histórico-artísticos y bienes de riqueza natural. En relación con los bienes de riqueza natural la UNESCO ha promulgado la importancia que tienen estos actualmente ante los grandes retos a los que se enfrenta la humanidad con relación al cambio climático, los desastres naturales y la salud.²⁴⁰

A raíz de todo este desarrollo, la protección de bienes culturales se ha vinculado con el derecho internacional protector de los derechos humanos. El profesor Efrén Rivera Ramos, invita a mirar los bienes de patrimonio cultural bajo esta perspectiva.²⁴¹ Explica que los derechos humanos se han desarrollado prestando atención a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, pero se había descuidado o rezagado el desarrollo de los

²³⁸ *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, NACIONES UNIDAS, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (última visita 24 de abril de 2022).

²³⁹ *Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y Reglamento para la aplicación de la Convención 1954*, U.N.E.S.C.O., http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (última visita 24 de abril de 2022).

²⁴⁰ U.N.E.S.C.O., *supra* nota 230, en la pág. 132.

²⁴¹ Efrén Rivera Ramos, *Los derechos culturales: crisis, retos y resistencias*, 80GRADOS (31 de agosto de 2018), <HTTPS://WWW.80GRADOS.NET/LOS-DERECHOS-CULTURALES-CRISIS-RETOS-Y-RESISTENCIAS/>.

²⁴² *Id.*

derechos culturales; esto en parte al poco desarrollo teórico y doctrinario en el tema.²⁴² Cabe mencionar que esta tendencia ha ido cambiando a partir de las últimas décadas en las que ha habido un desarrollo importante en la materia. Muestra de esto es que países como Bolivia, Ecuador, Colombia y Canadá han incluido referencias a los derechos culturales recientemente en sus Constituciones.²⁴³ Sucede de igual forma en España por medio del artículo 132 de la Constitución de 1978 en que identifican de manera separada a los bienes patrimoniales del Estado de los bienes de patrimonio nacional.²⁴⁴ Otras naciones se han actualizado por medio de legislación especial, leyes generales para la conservación de la cultura o políticas nacionales en pro de los bienes culturales.

El acercamiento a los bienes de patrimonio nacional desde el punto de vista de los derechos humanos abre nuevas perspectivas. Al inicio de esta sección discutimos dos vertientes doctrinales. Una de estas no reconoce legitimidad al Pueblo para poseer la titularidad de los bienes patrimonio pues argumentan que el Pueblo no tiene personalidad jurídica y no puede reclamar ese derecho desde la perspectiva de los derechos individuales. Sin embargo, si atendemos esta controversia desde el punto de vista de los derechos humanos, la historia es muy diferente. El profesor Rivera Ramos menciona que para hablar de derechos humanos hay que hablar de derechos culturales, los cuales no pueden percibirse solamente como derechos individuales, sino también como derechos colectivos. Fundamenta este argumento en el reciente desarrollo que han tenido los derechos de grupos colectivos como pueblos indígenas, las minorías raciales, étnicas, lingüísticas, religiosas y de igualdad y equidad de género. Estas comunidades han tenido un mayor acceso a la justicia gracias al desarrollo de los derechos humanos en este mundo contemporáneo; dando así lugar a derechos culturales y a su vez derechos colectivos.²⁴⁵ Al yuxtaponer el desarrollo que han tenido los derechos colectivos ante la postura de los derechos individuales, queda claro que el Pueblo como colectivo tiene un derecho inalienable a ser dueño de su historia, cultura y recursos naturales. En ese sentido, estos bienes culturales de valor, histórico, cultural, etnográfico, artístico, natural y monumental, entre otros mencionados en el artículo 239 del Código, se distinguen de los bienes patrimoniales del Estado pues es por su valor cultural y no por su destino que están fuera del tráfico jurídico y como tal son extrapatrimoniales.

En la sección 19, artículo VI de la Constitución, se establece que:

Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad; la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artístico por la Asamblea Legislativa²⁴⁶

De esta sección de la Constitución podemos derivar dos conclusiones. Primero, hay una clara referencia a bienes patrimonio del Pueblo, sin embargo, se queda corta para pro-

²⁴³ *Id.*

²⁴⁴ CONST. ESP. art. 132 (en la cual se establece que “[p]or ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”).

²⁴⁵ Rivera Ramos, *supra* nota 241.

²⁴⁶ CONST. PR art. VI, § 19.

teger los bienes culturales. Estos van mucho más allá de ser solamente edificios o lugares con valor histórico o artístico, por lo que su definición, alcance y tipo de protección se rige también por el Código Civil y legislación especial. Antes de la inclusión del artículo 239 del nuevo Código Civil, solo teníamos legislación dispersa, insuficiente y de poca consistencia respecto a las categorías dentro de los bienes de patrimonio cultural.

Las leyes que mencionaremos a continuación son aplicables y rigen de una u otra forma la administración o disposiciones que aplican a los bienes de interés de patrimonio nacional, cultural o natural en Puerto Rico. Entre estas encontramos la *Ley de minas*,²⁴⁷ la *Ley de aguas*,²⁴⁸ la *Ley de edificios y estructuras de valor histórico o artístico en Puerto Rico*,²⁴⁹ la *Ley del consejo para la protección del patrimonio arqueológico terrestre*,²⁵⁰ la *Ley de protección, conservación y estudio de los sitios y recursos arqueológicos subacuáticos*,²⁵¹ la *Ley del programa de patrimonio natural*,²⁵² entre otras. La agencia designada en Puerto Rico para regular los bienes patrimonio de Puerto Rico es el Instituto de Cultura Puertorriqueña (en adelante, “ICP”) creada en 1955 en gran medida gracias a los esfuerzos de Don Ricardo Alegría, pionero en descubrimientos de nuestra arqueología y referente para la conservación y desarrollo de la cultura y patrimonio del Pueblo.²⁵³ También, hay que mencionar entre las agencias involucradas a la Junta de Planificación. Respecto a las funciones que realiza el ICP, bajo este ente operan el Consejo de Arqueología Subacuática y el Consejo para la Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico. Sin embargo, el funcionamiento de ambos consejos es prácticamente nulo en la actualidad debido a los recortes presupuestarios que sufre la agencia en adición a la desorganización y falta de estructura interna.²⁵⁴

De igual forma, no solo tenemos legislación especial propia, sino que hay disposiciones federales que rigen el campo. Entre las leyes federales que nos aplican encontramos el *National Historic Preservation Act*.²⁵⁵ Mediante esta ley se crearon el *National Register of Historic Places*, el *List of Historical Landmarks*, los *State Historic Preservation Offices* y el *Advisory Council on Historic Preservation*.²⁵⁶

²⁴⁷ Ley de minas de Puerto Rico, Ley Núm. 9 de 18 de agosto de 1933, 28 LPRÁ §§ 110-180 (2017).

²⁴⁸ Ley para la conservación, el desarrollo y uso de los recursos de agua de Puerto Rico, Ley Núm. 136 de 3 de junio de 1976, 12 LPRÁ §§ 1115-1115v (2014).

²⁴⁹ Ley de edificios y estructuras de valor histórico o artístico en Puerto Rico, Ley Núm. 3 de 2 de marzo de 1951, 23 LPRÁ §§ 167-169 (2020).

²⁵⁰ Ley del consejo para la protección del patrimonio arqueológico terrestre de Puerto Rico, Ley Núm. 112 de 20 de julio de 1988, 18 LPRÁ §§ 1551-1566 (2013).

²⁵¹ Ley de protección, conservación y estudio de los sitios y recursos arqueológicos subacuáticos, Ley Núm. 10 de 7 de agosto de 1987, 18 LPRÁ §§ 1501-1518 (2013).

²⁵² Ley del programa del patrimonio natural de Puerto Rico, Ley Núm. 150 de 4 de agosto de 1988, 12 LPRÁ §§ 1225-1241 (2014).

²⁵³ Ley del Instituto de Cultura Puertorriqueña, Ley Núm. 89 de 21 de junio de 1955, 18 LPRÁ §§ 1195-1201 (2013); Daniel del Valle Báez, *El Patrimonio del Quehacer: El patrimonio histórico y el quehacer cultural en Puerto Rico*, 11 REV. CRIT. 169, 176 (2015).

²⁵⁴ Norman E. Vega Rodríguez, *La Arqueología en Puerto Rico: Bases Legales para la preservación del Patrimonio Histórico*, 11 REV. CRIT. 145, 167 (2015).

²⁵⁵ National Historic Preservation Act, 54 U.S.C. §§ 300301-307108 (2018).

²⁵⁶ Vega Rodríguez, *supra* nota 254, en las págs. 148-55.

Debido a la manera dispersa y poco clara en cómo nuestro ordenamiento ha manejado la situación de los bienes patrimonio del pueblo de Puerto Rico, resulta de gran interés conocer el origen de la inclusión del nuevo artículo 239 en el Código Civil. En el Memorial Explicativo del Borrador del Libro Tercero de Derechos Reales del Código Civil de 2010, se reconoció la necesidad de atender el “auge de valores ecológicos, artísticos y culturales, y su repercusión en el surgimiento y desarrollo de la idea del patrimonio nacional y de áreas de preservación histórica y ecológica, y la aparición de nuevos criterios de estética y seguridad”.²⁵⁷ De igual forma, en los Comentarios a los borradores de los Libros Primero y Tercero, presentados para revisión para la reforma del Código Civil, el profesor Luis Muñoz Argüelles destaca la importancia de la adopción de normas “para proteger, conforme a su destino, el patrimonio cultural que requiere [un] régimen distinto al aplicable a los bienes comunes y los de uso público”.²⁵⁸

Si ya existe legislación al respecto, ¿entonces cuál es la aportación que hace nuestro Código Civil con el artículo 239? En primer lugar, el artículo agrupa una serie de categorías de cosas que por sus atributos deben considerarse dentro de lo que nombra bienes patrimonio del pueblo de Puerto Rico. La legislación especial dispersa no necesariamente reúne en un solo lugar esta definición. De igual manera, presenta inconsistencias al referirse a estos bienes tanto como bienes comunes, como bienes del Estado o de uso o dominio público.

Un segundo aspecto importante es que al clasificar estos bienes como patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico salen de la categoría de bienes patrimoniales del Estado, pero también se distinguen de los bienes de uso público por su destino. Como tales, solo por medio de un acto legislativo pueden cambiar de clasificación, pues no se tratan de bienes de uso y dominio público. En ese sentido, la afectación de estos bienes proviene del artículo 239 del Código Civil y corresponde a la ley especial establecer los parámetros de su protección, administración y manejo.

Ahora bien, al aprobarse el Código, ya existen bienes tangibles e intangibles en manos del Estado, ya sea de sus agencias o bajo la jurisdicción del ICP y estos quedan dentro de esta categoría. La legislación existente debe pues, enmendarse para atemperar y uniformar la clasificación de estos bienes como patrimoniales del Pueblo. No obstante, hay bienes de valor cultural, etnográfico, artístico, ecológico etc. que, si bien caen dentro del artículo 239, están en manos de entidades privadas o individuos. Obviamente la consecuencia no es una afectación o *taking* de plano, sino que implica que estos bienes por su valor, requieren ser objeto de regulación especial. Por ejemplo, la regulación existente, que debe ser puesta al día y otra especial que debe aprobarse para darle forma al propósito de la Asamblea Legislativa al aprobar este artículo del Código. La reglamentación de que se trate siempre está sujeta al poder de razón del Estado y a las normas constitucionales de regulación de la propiedad.

²⁵⁷ Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de Puerto Rico, *Borrador para discusión: Memorial explicativo del Libro Tercero. Derechos Reales*, OSL (1 de junio de 2003), https://www.oslpr.org/_files/ugd/91750d_f713e20fb95a4efc8f21d4b04b8077d9.pdf.

²⁵⁸ Muñoz Argüelles, *supra* nota 50, en la pág. 838.

Actualmente se evalúa el Proyecto del Senado Núm. 39 del 2 de enero de 2021 para la aprobación de la *Ley para la protección del patrimonio nacional de Puerto Rico*. El proyecto, presentado por la senadora María de Lourdes Santiago, se fundamenta en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.²⁵⁹ La iniciativa legislativa define el patrimonio nacional de Puerto Rico como:

[T]oda manifestación del quehacer humano —material o inmaterial— que, por su importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, social, antropológico, tradicional, religioso, etnográfico, científico, tecnológico e intelectual, contribuya al fortalecimiento de la identidad nacional y esté bajo la protección o custodia del Gobierno. También forman parte del mismo, los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico y estén bajo la protección o custodia del Gobierno.²⁶⁰

El proyecto define tanto el patrimonio tangible (bienes inmuebles y muebles) como el intangible,²⁶¹ y ordena al ICP a realizar un inventario, registro y a establecer los tipos de protección a los que están sujetos estos bienes.²⁶² Respecto a las restricciones a la propiedad, el proyecto establece que será una restricción básica al ejercicio de la propiedad de bienes inmuebles o muebles, alterar, reconstruir, modificar o restaurar total o parcialmente el bien sin autorización del ICP.²⁶³ Se dispone que habrá un interés público en casos de alteración o destrucción para el uso de la expropiación forzosa.²⁶⁴ Asimismo, el proyecto legislativo propone multas y sanciones para desincentivar la alteración o destrucción de estos bienes.²⁶⁵

No hay duda de que en la última década hemos visto una serie de eventos que ejemplifican el riesgo en que están los bienes culturales y patrimoniales del pueblo de Puerto Rico. Debido a la precaria situación económica que atraviesa el país hace ya casi dos décadas, se llegó a contemplar la posibilidad de canjear la venta de bienes del patrimonio de Puerto Rico a cambio del pago de la deuda pública.²⁶⁶ Esta ambiciosa medida, favorecida por los acreedores, ya se había considerado en años previos en Grecia y en Detroit —famosos casos de deuda soberana que ha terminado en quiebra en el caso de Detroit y grave recesión económica de Grecia— aunque para fortuna de sus ciudadanos los intentos de privatización no prosperaron. En el caso de Puerto Rico, desafortunadamente, no hay una política clara

259 NACIONES UNIDAS, *supra* nota 238 (“[t]oda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”).

260 P. del S. 39 de 2 de enero de 2021, 1ra Ses. Ord., 19va Asam.

261 *Id.* en las págs. 5-7.

262 *Id.* en la pág. 7.

263 *Id.* en la pág. 11.

264 *Id.*

265 Véase como ejemplo de otros proyectos similares, Jessica Rodríguez Martín, *El Delito Ecológico y Puerto Rico*, 40 REV. JUR. UPR 91 (2005).

266 Héctor Feliciano *En riesgo el patrimonio puertorriqueño*, EL NUEVO DÍA (9 de febrero de 2019), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/en-riesgo-el-patrimonio-puertorriqueno/>.

que guíe al ICP para que se encargue de administrar, proteger y diligenciar los trámites relacionados a estos bienes.

También ha habido casos en donde, por falta de legislación clara, piezas de arte históricas han sido destruidas por individuos o entidades privadas.²⁶⁷ Esa controversia se suscitó entre la sucesión del famoso pintor y artista puertorriqueño José Torres Martínó y la escuela privada Fountain Christian Bilingual School. En este caso se le arrendó lo que anteriormente era la Escuela Julia de Burgos a la entidad educativa privada. Torres Martínó había creado un mural, inspirado en el poema Río Grande de Loíza; obra de la famosa poeta y activista Julia de Burgos. El mural se realizó en 1966 y, además de los más de 50 años de historia que llevaba el mural, también tenía un alto valor cultural. Sin embargo, la administración de la nueva institución privada a la que le cedieron las facilidades decidió pintar el mural y así borrar un fragmento de nuestra historia. Este lamentable acto causó indignación por parte no solo de la familia, sino de la comunidad artística y sociedad en general. El asunto llegó a los tribunales federales en reclamación bajo el *Visual Artist Rights Act*, la *Ley de Derechos Morales de Autor de Puerto Rico*, la Constitución de Puerto Rico, daños contra la honra, reputación, vida familiar y daños extracontractuales.²⁶⁸

Ejemplos como el anteriormente mencionado dejan en evidencia la necesidad que hay por atemperar el ordenamiento puertorriqueño. El estado de derecho actual no está a la par con las necesidades sociales y del desarrollo del Derecho Internacional respecto a derechos humanos y colectivos. La inclusión del artículo 239 parece ser el primer paso, pero medidas como el Proyecto del Senado Núm. 39 son necesarias para tomar el camino correcto en poder concretar, organizar y establecer parámetros claros para la administración de los bienes patrimonio que recogen la historia y definen al Pueblo puertorriqueño.

B. *Los bienes patrimoniales del Estado y de particulares*

Finalmente, quedan los bienes patrimoniales, lo que representa el universo de bienes que no figuran en las clasificaciones extrapatrimoniales antes discutidas. El artículo 242 del Código Civil 2020 (artículos 256 y 257 del Código Civil de 1930) establece dos categorías de bienes patrimoniales, los del Estado y los de particulares.²⁶⁹ Los primeros incluyen “los pertenecientes al Pueblo de Estados Unidos de América, al Pueblo de Puerto Rico y a cada una de sus subdivisiones políticas; y que no están afectados al uso o servicio público”.²⁷⁰ Nótese que la definición incorpora expresamente la exclusión de aquellos bienes que, aunque se consideran patrimoniales del Estado están afectos a un uso o destino de servicio público. El resto son los pertenecientes a personas que pueden ser naturales o jurídicas.

²⁶⁷ Nydia Bauzá, *Representante denuncia mutilación del mural en escuela rentada a iglesia*, PRIMERA HORA (12 de abril de 2018), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/representante-denuncia-mutilacion-del-mural-en-escuela-rentada-a-iglesia/>.

²⁶⁸ Zoan T. Dávila Roldán, *Sucesión de José Antonio Torres Martínó demanda a escuela por mural mutilado*, MICROJURIS (7 de agosto de 2018), <https://aldia.microjuris.com/2018/08/07/sucesion-de-jose-antonio-torres-martinó-demanda-a-escuela-por-mural-mutilado/>.

²⁶⁹ Cód. Civ. PR art. 242, 31 LPRR § 6025 (2015 & Supl. 2021); Cód. Civ. PR arts. 256 & 257, 31 LPRR §§ 1025, 1026 (2015) (derogado 2020).

²⁷⁰ *Id.* § 6025.

Evidentemente, los bienes privados pertenecientes al Estado, es decir, patrimoniales del Estado, tienen a su vez ciertas restricciones referentes a su administración y enajenación por tratarse de bienes que, aunque sean patrimoniales, el patrimonio remite a fondos públicos. El artículo VI, sección 9 de la Constitución del Estado Libre Asociado establece que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”.²⁷¹ A su vez, el artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución en la sección 5 establece que “[n]o se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado”.²⁷² A esto se añade legislación especial para el uso de fondos públicos y contratación gubernamental,²⁷³ y, por supuesto, desde el 2016, un nuevo andamiaje bajo la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (“PROMESA”, por sus siglas en inglés).²⁷⁴

Por su parte, los bienes pertenecientes a las personas están afectos a lo establecido en la Constitución, la ley y el poder de razón de Estado. La propiedad conlleva el uso, el disfrute, el definir su destino económico, su transferencia y el poder de exclusión. No obstante, no se considera un derecho absoluto y está sujeta a: (1) el poder de expropiación del Estado sujeto a que haya una justa compensación y sea para un fin público,²⁷⁵ y (2) el poder de regulación del Estado en salvaguarda del interés público y las limitaciones intrínsecas de la propiedad que incluye cuando entran en conflicto con otros derechos y garantías constitucionales, a tono con las doctrinas de función social y ecológica de la propiedad.²⁷⁶

CONCLUSIONES

Hemos aprovechado la coyuntura de la aprobación en Puerto Rico de un nuevo Código Civil para discutir la importancia que tiene el concepto de dominio o propiedad, así como la clasificación de las cosas y bienes. Así, hemos hecho un análisis de las disposiciones del

²⁷¹ CONST. PR art. VI, § 9. La jurisprudencia interpretativa de este artículo incluye: *Aponte Rosario v. Pres. CEE*, 205 DPR 407 (2020); *PPD v. Gobernador*, 139 DPR 643 (1995); *Caquíes v. Asoc. Res. Mansiones de Río Piedras*, 134 DPR 181 (1993); *Noriega v. Hernández Colón*, 126 DPR 42 (1990); *PIP v. CEE*, 120 DPR 580 (1988).

²⁷² CONST. PR art II, § 5. Para el análisis de esta cláusula según la jurisprudencia, véase *Asoc. de Maestros v. Depto. Educ.*, 200 DPR 974 (2018) y *Asoc. de Maestros v. Srio. Educ.*, 137 DPR 528 (1994).

²⁷³ Véase, por ejemplo, Ley de la administración de servicios generales para la centralización de las compras del Gobierno de Puerto Rico, Ley Num. 73-2019, 3 LPRÁ §§ 9831-9841h (2019); Ley para establecer parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales y consultivos para las agencias y entidades gubernamentales del ELA, Ley Núm. 237-2004, 3 LPRÁ §§ 8611-8616 (2019); Ley de registros de contratos, Ley Núm. 18 de 30 de octubre de 1975, 2 LPRÁ §§ 97-98 (2017); Orden Ejecutiva Núm. OE-2021-029, *A los fines de establecer medidas para asegurar la transparencia y responsabilidad fiscal en la contratación gubernamental de servicios profesionales* (27 de abril de 2021), <https://www.estado.pr.gov/es/ordenes-ejecutivas/>.

²⁷⁴ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2012).

²⁷⁵ CONST. EE. UU. enm. V; CONST. PR art. II, §§ 7, 9; *Amador Roberts v. ELA*, 191 DPR 268 (2014); *Mun. de Guaynabo v. Adquisición*, 180 DPR 206 (2010); *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005); *ELA v. Rosso*, 95 DPR 501 (1967). Véase además MUÑIZ ARGÜELLES ET AL., *supra* nota 128, en pág. 122 (donde se comenta como “un dato algo sorprendente” la eliminación del artículo 282 del Código Civil de 1930 en el Código de 2020).

²⁷⁶ *Culebra Enterprises v. ELA*, 143 DPR 935 (1997); *Luan Investment Corp. v. Román*, 125 DPR 533 (1990); *Borges v. Registrador*, 91 DPR 112 (1964); *Rivera Santiago v. Cobián China*, 69 DPR 672 (1949); *The Richards Group v. JP*, 108 DPR 23 (1978). Véase la discusión sobre función social y ecológica de la propiedad en el Subtítulo I de este artículo.

nuevo Código tomando en cuenta el desarrollo doctrinal, jurisprudencial y normativo de estos aspectos. El momento no puede ser más propicio para discutir este tema. Mientras se edita este artículo, el mundo entero observa con interés y esperanza las discusiones que se llevan a cabo en el COP26 en Glasgow, Escocia, donde los Estados del mundo entero, organizaciones y entidades públicas y privadas, intentan llegar a acuerdos para enfrentar una de las crisis más acuciantes en la historia de la humanidad: el calentamiento global y la crisis climática que pone en riesgo la sostenibilidad de nuestro planeta. Esto tiene gran relevancia para el campo del Derecho Patrimonial, pues la discusión plantea cuestionamientos fundamentales sobre cómo las personas se relacionan con el entorno natural y material, la cosificación de lo natural como “recursos”, “productos” o materia de explotación, cómo nos relacionamos y la función que le damos a las cosas y si estas pueden ser explotadas por particulares en detrimento de la sociedad misma y la salud y condición del planeta. De ahí que concluimos que una revisión de aquello que concebimos como propiedad y cómo clasificamos las cosas es uno de los aspectos fundamentales en esta coyuntura histórica.

Reconociendo lo anterior, examinado el desarrollo de estos temas en nuestro ordenamiento puertorriqueño y revisado el Código Civil de 2020, destacamos los siguientes aspectos y conclusiones que se enumeran para facilitar a la lectora y al lector su análisis y discusión:

1. La noción absolutista de la propiedad dominó la configuración de la mayoría de los códigos decimonónicos del siglo XIX, incluyendo el de España, extensivo a Puerto Rico en 1889 y enmendado en 1902 y en 1930. No obstante, aunque la redacción de estos códigos no sufriría muchos cambios, el desarrollo doctrinal, jurisprudencial y la legislación especial con el tiempo se distanciaron de esta concepción decimonónica y dieron paso a las concepciones sociales y ecológicas de la propiedad.
2. En Puerto Rico, la Constitución, en el artículo VI sección 19, tiene un mandato expreso de conservar los recursos naturales para el beneficio de la comunidad en general.²⁷⁷ Esto puede verse como límites intrínsecos a la concepción absolutista de la propiedad y a su explotación sin mediación. Aunque el Código Civil de 1930 no aludía explícitamente a la función social de la propiedad —salvando lo relativo a la clasificación de los bienes comunes y de dominio público— la función social de la propiedad surge de la doctrina, precedentes jurisprudenciales y por amplia legislación especial. Por su parte, la función ecológica de la propiedad surge de legislación especial local y federal en materia de regulación de uso de suelos, urbanismo, protección de recursos naturales y prevención de contaminación, entre otros aspectos regulatorios por medio del derecho público.

²⁷⁷ CONST. PR art. VI, § 19.

3. El Código Civil de 2020 incorporó las concepciones sociales y ecológicas de la propiedad junto a los derechos propietarios provenientes del dominio como derecho real. Si bien la definición del derecho de propiedad permaneció en su sentido clásico, el Código acoge los precedentes jurisprudenciales y el reconocimiento de legislación especial. Expresamente se reconoce que, si bien existe un poder subjetivo del sujeto que ostenta el derecho de dominio, este derecho, como tantos otros, incluyen intrínsecamente deberes y responsabilidades como parte integrante de su ejercicio y disfrute.
4. La clasificación de los bienes también tiene implicaciones sobre el tipo de regulación pública al que está sujeta la cosa: ¿puede expropiarse? ¿a qué tipo de regulación constitucional, administrativa o especial está sujeta? ¿quién la administra? ¿el Estado o los municipios? Además, en la era del Antropoceno y ante la crisis climática, la función que le damos a las cosas de nuestro entorno y cómo nos relacionamos con ellas puede lograr o, por el contrario, puede negar, un presente de justicia climática y un futuro de justicia intergeneracional.
5. Antes de analizar las implicaciones que tiene el hecho de que un bien sea mueble o inmueble, divisible o indivisible, incluso público o privado, es indispensable determinar si este circula o no en el tráfico jurídico, si es apropiable por un particular o no. De ahí la importancia de la clasificación de los bienes extrapatrimoniales y fuera del tráfico jurídico.
6. Desde los orígenes de la civilización occidental, los ordenamientos jurídicos han reconocido que ciertas cosas o bienes tienen una función universal indispensable. De una manera u otra, ya sea desde el Derecho Natural proveniente de la filosofía clásica como en el de origen judeocristiano y en la modernidad positivista de las doctrinas anglosajonas y los códigos napoleónicos, se ha mantenido esta clasificación. La clasificación de las cosas como comunes en todos los códigos modernos, responde en general a dos características: (1) son inapropiables y (2) tienen una función comunal o como garante del acceso colectivo. Su lógica responde a que los elementos biológicos son parte de los seres vivos y sin estos la vida no existe, por lo que, en el lenguaje en clave de derecho, los seres humanos en tanto parte de la humanidad tienen derechos ecológicos comunes de aquello que es necesario para la vida, y a la vez la obligación jurídica de conservarlos y protegerlos.
7. Los bienes o cosas comunes son un agregado que hacen posible la vida, incluyendo la existencia humana y su reproducción. Por lo tan-

to, los bienes comunes siempre tienen una dimensión relacional. Esto es particularmente relevante en momentos en que las prácticas humanas y sociales se han tenido que ajustar al panorama planetario que presenta el cambio climático.

8. Los bienes destinados a un *uso público* y, mientras dure ese destino, se entenderán bienes de dominio público y ese destino puede cesar y regresan a su condición. En el caso de los comunes, se requiere un acto legislativo para su desafectación. El Código Civil establece que los bienes de uso público por su destino cesan de clasificarse como públicos “tan pronto cesan dichos fines”.²⁷⁸ En este sentido, el acto de desafectación puede ser expreso o tácito solo en la medida en que en casos donde no se requiere un acto expreso, deja de utilizarse el bien para lo que originalmente fue destinado. Si la afectación no se hizo en un documento privado (podría ser, por ejemplo, en una escritura pública) o en un acto gubernamental administrativo, sino por ley, entonces se requiere una ley para la desafectación. Si el destino del bien se hizo por vía reglamentaria se requeriría de igual forma un acto cónsono con el proceso de adopción y enmienda de reglamentos y no bastaría un acto unilateral de un jefe de agencia o tácito como la otorgación de un permiso para la desafectación.
9. En el Código Civil de 1930 no había una distinción clara de los bienes comunes, los bienes de uso público y los bienes patrimonio del Pueblo de Puerto Rico. Este asunto complicó la interpretación de la figura de la afectación y desafectación en el ordenamiento puertorriqueño, pues se les dio el mismo tratamiento a todos los bienes sin distinción. No es lo mismo la afectación que realiza el Estado al construir una carretera, un parque o una acera que la protección que tienen los bienes comunes y los bienes de patrimonio histórico y nacional que han sido concebidos por el propio ordenamiento legal como bienes extrapatrimoniales. La función que le ha sido delegada por ley al gobierno en este último caso es la de administrarlos y mantenerlos.
10. El Código Civil de 2020 crea la categoría de los “Bienes públicos, patrimonio del Pueblo de Puerto Rico” en el artículo 239.²⁷⁹ Los bienes patrimonio del pueblo de Puerto Rico no son propiedad del Estado, más bien, lo que existe es una relación de administración. El artículo 239 agrupa por primera vez una serie de categorías de cosas que por sus atributos —culturales, históricos, ecológicos— deben conside-

²⁷⁸ Cód. Civ. PR art. 244, 31 LPRR § 6027 (2015 & Supl. 2021).

²⁷⁹ *Id.* § 6022.

rarse bienes patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico.^{28o} La legislación especial dispersa no necesariamente reúne en un solo lugar esta definición y presenta inconsistencias al referirse a estos bienes tanto como bienes comunes o como bienes del Estado o de uso o dominio público. Al clasificar estos bienes expresamente, estos salen de la categoría de bienes patrimoniales del Estado y también se distinguen de los bienes de uso público por su destino. Como tales, solo por medio de un acto legislativo pueden cambiar de clasificación, pues no se tratan de bienes de uso y dominio público.

11. Al aprobarse el Código 2020, ya existen bienes tangibles e intangibles en manos del Estado, ya sea de sus agencias o bajo la jurisdicción del ICP y estos quedan dentro de esta categoría. La legislación existente debe enmendarse para atemperar y uniformar la clasificación de estos bienes como patrimoniales del Pueblo. No obstante, hay bienes de valor cultural, etnográfico, artístico, ecológico etc. Que, si bien caen dentro del artículo 239, están en manos de entidades privadas o individuos. Obviamente la consecuencia no es una afectación o *taking* de plano, sino que implica que estos bienes por su valor, requieren ser objeto de regulación especial, alguna existente que debe ser puesta al día y otra especial que debe aprobarse para darle forma al propósito de la Asamblea Legislativa al aprobar este artículo del Código. La reglamentación de que se trate siempre está sujeta al poder de razón de estado y a las normas constitucionales de regulación de la propiedad.
12. Por último, la clasificación que agrupa la mayoría de los bienes es la de bienes privados que incluyen los privados del Estado y los de particulares. Los bienes privados pertenecientes al Estado tienen a su vez ciertas restricciones constitucionales y legislativas, referentes a su administración y enajenación. Los bienes pertenecientes a las personas están afectos a lo establecido en la Constitución, la ley y el poder de razón de Estado. La propiedad conlleva el derecho al uso, disfrute, definir su destino económico, su transferencia y el poder de exclusión. No obstante, no se considera un derecho absoluto y está sujeta a: (1) el poder de expropiación del Estado sujeto a que haya una justa compensación y sea para un fin público, y (2) el poder de regulación del Estado en salvaguarda del interés público y las limitaciones intrínsecas de la propiedad que incluye cuando entran en conflicto con otros derechos y garantías constitucionales, a tono con las doctrinas de función social y ecológica de la propiedad.

Todo lo anterior nos plantea a la comunidad jurídica —profesionales, académicos y la judicatura— el reto de analizar y desarrollar esta normativa y doctrina *en su mejor luz* —como diría el filósofo del derecho Ronald Dworkin— para mantener su vigencia, enmendar aquello que sea necesario de acuerdo con los contextos locales y globales y los parámetros de equidad, justicia climática e intergeneracional.