



BIENES PUBLICOS

José María Pereira Pérez

CONTENIDO

	Pág.
Estado	
Concepto	120
Cosas públicas	
1) Concepto histórico	120
2) Concepto moderno	120
3) Características	121
Dominio hídrico	122
Zona marítima terrestre	124
Concepto	124
Zona pública	124
Zona restringida	124
Dominio minero	125
Dominio aéreo	125
Dominio terrestre (calles, caminos, ferrocarriles)	126

El presente estudio está basado, somera y principalmente en el Código Civil (por estar ahí comprendidas las normas relacionadas con el tema). Analógicamente no sólo abarcará nuestro Derecho Privado —ya que es totalmente errado que las normas referidas al dominio público se encuentren en el Código Civil, pues ellas son incompatibles con el dominio en cuestión— sino que tocará, por supuesto con normas de Derecho propiamente administrativas, e incluso penales. Pues como se verá, el estudio tiene como objeto, la investigación de los bienes públicos cosas públicas o dominio público.

En el desarrollo del tema, entran en función todas las regulaciones existentes sobre el derecho Real Administrativo en nuestro país. Para entrar en detalles sobre algunos minúsculos aspectos de lo que se trata, debemos retroceder momentáneamente a lo que nosotros conocemos como Estado —para ir entrando luego en el fondo del tema— y sobre todo, la administración de sus bienes.

ESTADO

Al Estado se le concibe, como una persona jurídica por excelencia, con carácter perpetuo, de pleno derecho y la única que como tal lo ostenta (art. 15 Código Civil), debe tener, por lo tanto dentro de sus bases y estructuras, patrimonio propio que sirva a la colectividad para su uso y utilidad.

En la época romana Estado era el "(populus romanus, res pública) aparte de lo que significa en el Derecho Público, es un ente colectivo que en el Derecho Privado resulta titular de derechos y obligaciones" (1).

Algunos consideran que "la hipótesis más corriente es que el Estado se sirva, para conseguir sus propios fines, de varias personas jurídicas (o entes públicos)" (2).

De cualquier manera que se observe, a esa persona jurídica, con todos sus atributos potesta-

tivos de imperio, se tendrá siempre una diferencia marcada con la persona física, en cuanto a la administración de sus bienes; se colige de lo anterior que la "administración de sus bienes depende directamente de cada uno de los departamentos a que estén afectos" (3).

En síntesis, podríamos afirmar, que la función primordial del Estado, es de servir a la colectividad en el uso y disfrute de sus bienes, por medio de los mecanismos que indica la ley.

COSAS PUBLICAS

1. Concepto histórico:

Eran en el Estado romano, "las cosas pertenecientes al populus, es decir, a la comunidad organizada en Estado" (4). Incluso dentro del suelo romano todos esos bienes "fuera de la propiedad privada, están las cosas que son de todos, como el aire o el mar, las que pertenecen a los Dioses y las del pueblo romano, como son las vías y plazas públicas, ríos, etc." (5).

2. Concepto moderno:

La ley, la doctrina y la jurisprudencia coinciden plenamente, en lo que son cosas públicas. Nuestro Código Civil (art. 261) establece que son "...las que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquéllas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas a uso público".

Por su parte, la doctrina ha manifestado que son "aquel conjunto de cosas afectadas al uso "directo" de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados y que no son susceptibles por tanto de apropiación privada" (6).

La jurisprudencia, en su tanto expresa que son "cosas públicas o de dominio público, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, las que están destinadas al uso público, como los caminos, los ríos, plazas y también las que se hallen dedicadas

(1) ARIAS RAMOS J; ARIAS BONNET J: *Derecho Romano*, Editorial Revista de Derecho Privado, Tomo I, Madrid, 1979, p. 93.

(2) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1973, p. 208.

(3) CABANELLAS, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*, Ediciones Arayú, Buenos Aires, Tomo I, 1953, p. 115.

(4) IGLESIAS, Juan: *Derecho Romano*, Instituciones de Derecho Privado, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, p. 216.

(5) D'ORS, Alvaro: *Elementos de Derecho Privado Romano*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1975, p. 85.

(6) *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Tomo II, p. 238.

a un servicio general, reguladas en sus propios rasgos distintos de las privadas, por el Derecho Administrativo" (7).

Las cosas públicas se caracterizan (más adelante se hablará al respecto) también por su imprescriptibilidad "...pertenecen al Estado o a sus organismos, los que no pueden perderlas por prescripción negativa, ya que su posesión, aunque no se manifieste por hechos reales, debe estimarse que se produce por imperio de las mismas leyes que regulan su destino" (8).

Aquí no nos vamos a cuestionar el verdadero sentido de *bien* o *cosa*, ya que a veces se usa en la ley y en la doctrina una terminología diferente, no existen conceptos uniformes, por lo que debe emplearse a estos efectos, indistintamente.

Valga decir que por "...tratarse de un Derecho Real Administrativo, debe pertenecer a un ente público" (9). Este dominio de propiedad pública lo ha entendido la corriente doctrinaria como "...el Derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes en cuanto sometidos a su régimen jurídico exorbitante del civil" (10).

Sin embargo algunos consideran que "bajo esta denominación se comprenden unos tipos de bienes de propiedad de la Administración que se afectan a servir de soporte físico de una determinada función pública propia de la Administración propietaria, función pública que puede ser, o bien un uso público (calles, caminos, etc.) o bien un servicio público, estrictamente tal (ferrocarriles, escuelas, etc.) (11).

En el fondo, pues, son bienes que por pertenecer al Estado o a sus instituciones, tienen sus características propias. Queda claro, que hasta tanto

esos bienes no sean desafectados, mediante los mecanismos que indica la ley, no pasarán a manos particulares.

3. Características:

Dentro de sus características tenemos que son: a) inalienables; b) imprescriptibles, y c) inembargables.

a) Inalienabilidad:

El art. 121 inc. 14 de nuestra Constitución Política, relativo a hidrocarburos, establece que no pueden ser desafectados, ni aún por ley pueden salir del dominio del Estado. "La inalienabilidad es un concepto jurídico y depende de la voluntad del legislador la inclusión en el dominio público o en el privado del Estado de ciertos y determinados bienes" (12). De lo anterior se puede dar un ejemplo, el art. 45 de la Ley de Planificación Urbana (No. 4240 de 15 de noviembre de 1968) establece que "los bienes de dominio privado municipal necesitan el visto bueno de la Contraloría General de la República y los bienes de dominio público municipal necesitan para el cambio la aprobación de la Asamblea Legislativa (13).

b) Imprescriptibilidad:

Nadie puede alegar usucapión sobre bienes públicos, el que lo haga puede cometer el delito de usurpación (art. 227 del Código Penal).

"La prescripción no es un medio jurídico para adquirir bienes públicos" (14). Sin embargo se ha sostenido que "el hecho de que la ley permita la usucapión respecto de la zona marítima terrestre implica automáticamente una desafectación indicativa de que tales bienes han dejado de pertenecer al

(7) 1976. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, No. 1851 de las 9:50 hrs. del 5 de mayo.

(8) 1975. Tribunal Superior Civil, Alajuela, No. 1622 de las 8:22 hrs. del 15 de diciembre.

(9) GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Vol. II, Tercera Edición, Madrid, 1966, p. 389.

(10) *Ibidem*, p. 406. Ver res. Tribunal Sup. Contencioso Administrativo No. 1851 de las 9:50 hrs. del 5 de mayo de 1976 y Sala de Casación, No. 28 de las 16:00 hrs. del 13 de mayo de 1977.

(11) GARCIA DE ENTERRIA, Edo. — FERNANDEZ TOMAS, Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 134; VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín: *Derecho Administrativo*, Sexta edición, Tomo III, La Ley S.A., Editora e Impresora, 1964, p. 339.

(12) *Ibidem*, p. 337.

(13) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, art. 3; Reglamento de la Contratación Administrativa, art. 28.

(14) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín: *op. cit.*, p. 145.

dominio público" (15). En todo caso, la regla sería que "cuando un bien demanial ha adquirido este carácter por disposición expresa de una ley, está fuera del comercio y no puede entrar en él mientras no se desafecte legalmente, por ello no cabe hablar de desafectación implícita, pues si el bien fue afectado, específicamente por una ley, su degradación ha de hacerse en esa misma forma" (16). Debemos entender que la usucapión es un modo de adquirir un derecho real, el dominio.

c) Inembargabilidad:

El Código Fiscal en su art. 729 establece que "los bienes raíces propiedad de la Nación no podrán ser enajenados, sino por disposición del Poder Legislativo, salvo lo dispuesto acerca de terrenos baldíos".

Asimismo la Ley sobre Inembargabilidad de los Bienes del Estado (No. 12 de 26 de setiembre de 1918) estipula en su art. 1 que: "...los bienes destinados directamente a los servicios públicos del Estado, de los Gobiernos locales y de las Juntas de Educación, no son susceptibles de embargo por sus particulares acreedores", en ese mismo sentido habla la Ley No. 70 de 9 de febrero de 1925.

Así las cosas, "los bienes que comprenden el dominio público no pueden embargarse" (17).

En resumen, lo que viene a significar es que "no pueden ser embargados, enajenados ni gravados de ninguna manera, si no es con autorización legislativa y con las formalidades establecidas al intento" (18).

De todas esas características, se derivan que "son bienes sujetos al uso y servicio público a que han sido destinados, destino inmutable, al

amparo de la permanencia de la necesidad que satisfacen y del derecho de todos al uso reconocido, conforme a las leyes y reglamentos administrativos". (1982. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera, No. 5579 de las 10:50 hrs. del 25 de mayo).

Hay que destacar, de lo supra expuesto que como característica general, "está su extracomercialidad de esas cosas públicas, en razón de su especial destino" (19).

En el régimen existen tipificaciones que tienen relación con los bienes públicos, al efecto se dice que "la apropiación indebida de bienes públicos efectuada por quien en razón de su función los tiene bajo su administración o custodia, configura el delito de peculado y no el de apropiación indebida" (20).

Desarrollando el tema, veremos poco a poco cada uno de los dominios del Estado.

En esa idea veremos el dominio hídrico.

DOMINIO HIDRICO(*)

Está regulado en la Ley de Aguas (No. 276 de 27 de agosto de 1942 y sus reformas) que en su art. 1 establece cuáles son las aguas de dominio público. El tema en cuestión, no sólo hay que tratarlo desde el punto de vista de las aguas terrestres sino también marítimas (art. 6 de la Constitución Política). La Ley de Aguas marcará la pauta a seguir en los casos en que los particulares, podrán aprovecharse de esas aguas públicas, por medio del organismo encargado (21).

El art. 6 del Código Político reza: "El Estado

(15) 1975. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, No. 1662 de las 10:15 hrs. del 11 de diciembre.

(16) 1975. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, No. 1519 de las 9:15 hrs. del 8 de agosto.

(17) BIELSA, Rafael: *Derecho Administrativo*, La Ley S.A., Editorial e Impresora, Sexta Edición, Tomo III, 1964, p. 479; Código Municipal art. 71; Res. Tribunal Superior Contencioso Administrativo No. 5203 de las 9:10 hrs. del 11 de noviembre de 1981.

(18) BRENES CORDOBA, Alberto: *Tratado de los bienes*, Editorial Juricentro S.A., 1981, p. 24.

(*) Ver "Notas sobre el Derecho del Mar" del Dr. Jorge Romero Pérez, en Revista Judicial, Costa Rica, año III, No. 10, p. 7. El autor hace un interesante estudio sobre su régimen jurídico tanto nacional como internacional.

(19) BIELSA, Rafael: *op. cit.*, supra nota 17, p. 479. En ese mismo sentido Sala de Casación No. 122 de las 16:15 hrs. del 16 de noviembre de 1965.

(20) Res. Tribunal Superior Primero Penal, No. 494 de las 10:50 hrs. del 20 de junio de 1973. Este mismo Tribunal expuso que "a pesar de ser cierto que el robo atenta contra la propiedad mediante una lesión a la posesión, también lo es que al crearse la jurisdicción especial de Hacienda para conocer de los delitos en que están de por medio los bienes públicos, su competencia alcanza a aquellos hurtos o robos en los cuales el agente pasivo es un empleado público que en razón de su trabajo disfruta de la tenencia temporal de los bienes que le sirven para el desempeño de sus labores", No. 906 de las 15:20 hrs. del 22 de octubre.

(21) Ley General de Agua Potable (No. 1634 de 18 de setiembre de 1953) arts. 1 y 12; Reglamento de la Contratación Administrativa, art. 28 inc. a); Ley de Aguas y sus reformas, art. 1 incs. I a X.

ejerce la soberanía completa y exclusiva. . . en sus aguas territoriales. . .".

Sin embargo la misma Constitución Política establece la excepción a la regla contenida en ese art. 6, pues en el 121 inc. 14 indica que los bienes ahí mencionados sólo podrán ser explotados por la Administración o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial (22).

Dentro del mar territorial, tenemos una regulación específica en la Constitución (art. 6) "con una extensión de 200 millas a partir de la línea baja, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas. . .".

En esencia, se nota, que "es al Derecho Administrativo al que le corresponde considerar la relación de las aguas con el interés social y la reglamentación que sus aprovechamientos se originan" (23). Siendo así y como la misma Ley de Aguas lo estipula, son los organismos administrativos, a los que les corresponde dar la autorización correspondiente.

En materia de conflictos sobre aguas corresponde a la jurisdicción civil la solución de los mismos siempre y cuando se susciten entre particulares (art. 205 de Ley de Aguas). Al efecto se ha establecido por jurisprudencia que "cualquier acción interdictal referente al aprovechamiento de las aguas, que ha sido acogida ilegalmente, dada la prohibición de la Ley de Aguas, permite que en juicio ordinario, es decir en vía declarativa se puede revisar la sentencia recaída en lo interdictal para dejarla sin efecto" (24), o en su defecto, "en todos los demás pronunciamientos del Servicio Nacional de Electricidad en uso de su capacidad de Derecho Público, son controlables en la vía con-

tencioso administrativa, cuando están dentro de los supuestos de esa ley y la Ley de Aguas" (25).

Nuestra ley sigue el criterio de que el carácter de dominio público, resulta de la afectación permanente de una cosa a un servicio de utilidad general o al uso directo del público; "de modo que si la ribera de los mares ha estado, desde el coloniaje, destinada a servicios de utilidad general, como la pesca, la marina y las salinas, servicios de que todos pueden aprovecharse por ser público su uso, esa ribera es un bien público, por estar fuera del comercio de los hombres" (25 bis).

En el campo represivo (art. 226) se establece que "se impondrá prisión de un mes a dos años y de diez a cien días multa al que con propósito de lucro":

1) *Desviare a su favor aguas públicas o privadas que no le corresponden o las tomare en mayor cantidad que aquella a que tenga derecho.*

En este orden de ideas, el mismo cuerpo legal señala en cuanto a dominio público el delito de piratería (art. 256 inc. 1) violación que corresponde a los casos en que se explotare sin permiso las riquezas ictiológicas de la Nación dentro del mar territorial o en la plataforma continental o en ríos navegables. En este sentido la jurisprudencia ha sentado que "si los imputados estaban en aguas jurisdiccionales de Costa Rica probablemente en actividades pesqueras, ya que la pesca no se reduce simplemente a la extracción de los peces de la mar sino que también a su búsqueda, localización y procura de la oportunidad de pesca, que son actos previos a la extracción misma, deberá tenerse presuntamente cometido por ellos el delito de piratería" (26).

(22) Reglamento de la Ley de la Zona Marítima Terrestre, arts. 5 y 24; Código de Minería (No. 6797 de 4 de agosto de 1982); en igual sentido res. de la Sala de Casación de 10:50 hrs. de 6 de abril de 1948; Reglamento de la Contratación Administrativa, art. 28 inc. a).

(23) GARCIA OVIEDO, Carlos: *Derecho Administrativo*, Novena edición, Tomo III, España, 1968, p. 418.

(24) 1982. Tribunal Superior Segundo Civil, Sección Primera, No. 213 de las 8:50 hrs. del 29 de abril.

(25) Casación No. 47, I sem. Tomo único, p. 589 de 1963.

(25 bis) Casación de 10 hrs. de 1 de agosto de 1946.

(26) 1979 Tribunal Superior Penal de Puntarenas. No. 21 de las 10:30 hrs. del 20 de febrero y No. 99 de 10:30 hrs. del 28 de mayo.

Dentro de este dominio, encontramos que existe una ley especial que regula lo concerniente a la *Zona Marítima Terrestre*.

ZONA MARITIMA TERRESTRE

Concepto:

Por Zona Marítima Terrestre debemos entender "aquella franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y de los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja" (art. 9).

Dicha Zona comprende dos secciones:

- a) Zona Pública
- b) Zona Restringida

a) Zona Pública:

Es la faja de 50 metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja (art. 10 *ibídem*).

Salvo las excepciones establecidas por la ley, la Zona Pública no puede ser objeto de ocupación bajo ningún título ni en ningún caso. Siguiendo esta misma idea "nadie podrá alegar derecho alguno sobre ella, estará dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas" (27).

b) Zona Restringida:

Está constituida por la franja de 150 metros restantes o por los demás terrenos en casos de islas (art. 10 *ibídem*). Sólo en esta podrán otorgarse concesiones por parte de las municipalidades de la respectiva jurisdicción.

En este caso, "la razón de afectación legal de las playas al uso público y, por consiguiente, su inclusión entre las dependencias del dominio público, es, como se comprende, la utilidad general para el comercio y la industria" (28).

En ese criterio los Tribunales han dicho "si el inmueble se localiza en la zona urbana de la ciudad, de manera que se ubica en una área que el propio Estado, por ley, desafectó (como zona de recreo y turismo) no lleva razón el representante del Estado al pretender que la titulante en esta información posesoria deja a favor del Estado dicha franja" (29). También han dicho que "si la parte de la superficie de las fincas está cubierta no por un río o manantial de agua dulce que ahora brota del interior de las propiedades, sino por un canal formado por la entrada de mar, cubierto en su mayor parte por árboles de mangle, entonces el título de propiedad que adquirió la sociedad de autos sobre esos terrenos no puede cubrir esa extensión pues las aguas saladas y los vasos que las contienen son de dominio público y no pueden ser reducidas a propiedad privada por estar fuera del comercio de los hombres" (30).

Existen varios pronunciamientos relativos a la Zona Marítima por parte de la Procuraduría Agraria y Ambiental de la República (31). Entre otros podemos destacar los siguientes:

Concesiones — En islas — Procedimiento.

Tratándose de una concesión sobre una parcela ubicada en una isla la misma debe ser otorgada por la Asamblea Legislativa, por lo que el Concejo Municipal no debe aprobar ningún traspaso que se haga al efecto. Pronunciamiento C-015-84 de 6 de enero de 1984 y C-062-84 de 8 de febrero de 1984.

(27) Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República en Revista de la Procuraduría No. 11, año VIII, Imprenta Nacional, 1979, p. 73.

(28) BIELSA, Rafael: *op. cit.*, supra nota 17, ps. 534—535.

(29) Tribunal Superior Contencioso Administrativo, No. 1638 de las 16:20 hrs. de 21 de noviembre de 1975.

(30) Sala de Casación, No. 121 de las 16:00 hrs. del 14 de noviembre de 1979.

(31) Sobre la explotación de depósito de arena y otros materiales que se acumulen en los cauces, playas y vasos de dominio público. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 10, año VII, Imprenta Nacional, 1975, p. 26. Sobre la concesión de permisos mineros en playas turísticas. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 10, año VII, Imprenta Nacional, 1975, p. 73. Sobre el análisis de la Zona Marítima Terrestre. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 11, año VIII, Imprenta Nacional, 1979, p. 77. Sobre un contrato de arrendamiento celebrado entre el ITCO y una sociedad anónima de un lote situado en la Zona Marítima Terrestre. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 12, año VIII, Imprenta Nacional, 1979, p. 113. Sobre la demarcación de la Zona Marítima Terrestre. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 12, año VIII, Imprenta Nacional, 1979, p. 117. Sobre la propiedad, usufructo y administración de los terrenos situados dentro de la Zona Marítima Terrestre. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 13, año IX, Imprenta Nacional, 1980, p. 92. Sobre la construcción y remodelación de inmuebles en la Zona Marítima Terrestre. Revista de la Procuraduría General de la República, No. 14, año X, Imprenta Nacional, 1981, p. 72.

Concesiones — Traspasos, gravámenes — Requisitos.

Para que una persona, pueda ceder, comprar, traspasar o gravar total o parcialmente una concesión o los derechos derivados de ella, tiene la obligación de solicitar el respectivo permiso a la Municipalidad y al Instituto Costarricense de Turismo. Pronunciamiento C-062-84 de 8 de febrero de 1984.

Zona Pública — Invasión — Demolición.

Si han invadido la Zona Pública, sin tener arrendamiento o derecho alguno al respecto, el Concejo Municipal es el que debe proceder al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones si las hubiere, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la Municipalidad, ya que la Zona Pública no puede ser objeto de ocupación, pues está dedicada al uso público y en especial al libre tránsito de las personas. Pronunciamiento No. 022-PAA-84 de 13 de marzo de 1984.

DOMINIO MINERO

En la época clásica las minas existentes en un fundo pertenecen al propietario del mismo. En la época romano-helénica se admite, de modo contrario, que el propietario viene obligado a consentir las excavaciones de extraños, pagando a éste una décima parte del producto obtenido y otra décima parte al Estado (32).

Nuestro reciente Código de Minería (Ley No. 6797 de 4 de octubre de 1982) art. 1 párr. 1, indica que: *"El Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial, cualquiera que sea el origen, estado físico o naturaleza de las sustancias que contengan"*

Por su parte el art. 276 del Código Civil expresa:

"La propiedad de las aguas y de las minas y los derechos que con ellas se relacionan, sólo se regirán por las leyes comunes en cuanto éstas no se opongan a las leyes especiales sobre aguas y minas".

Quiere decir con ello que las normas del Código Civil no se aplican a las mismas, sino supletoriamente a falta de ley especial, en este caso Constitución Política art. 121 inc. 14 párrafo b) y el Código de Minería.

En su condición de cosas públicas pertenecen al Estado y por ende fuera del comercio de los hombres, sólo mediante los mecanismos administrativos que al efecto estatuye el Código de Minería referente a las concesiones (arts. 3 y 4); a contrario sensu, el que viole tales procedimientos será penado de conformidad con el art. 227 inc. 3 del Código Penal. En caso de que surja conflicto, será competente el Juez de lo Contencioso y Civil de Hacienda (art. 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 90 párr. 2 del Código de Minería).

DOMINIO AEREO

Nuestra Constitución no establece hasta dónde llega ese "dominio" ni la propia Ley General de Aviación Civil (No. 5150 de 14 de mayo de 1973 reformada por leyes Nos. 5437 de 17 de diciembre de 1973 y 6021 de 15 de diciembre de 1976), pues la Carta Magna sólo se limita a decir que "El Estado tiene la soberanía de su espacio aéreo. . .".

Sobre ese espacio aéreo no se ha legislado al respecto. La doctrina sin embargo dice que "el supersuelo o espacio aéreo, jurídicamente no es cosa" (33). Se puede establecer que ese "dominio" no rinde ninguna utilidad para el Estado; habría que estarse a lo dicho por los Tratados Internacionales.

(32) IGLESIAS, Juan: *op. cit.*, p. 245.

(33) BIONDI, Biondo: *Los Bienes*, Casa Editorial Bosch, 1961, ps. 111-112.

DOMINIO TERRESTRE (calles y caminos)

Son bienes públicos, pues de conformidad con el Código Civil (art. 254) son bienes inmuebles por naturaleza. De ello se deriva consecuentemente la Ley General de Caminos Públicos (No. 5060 de 22 de agosto de 1972 y sus reformas); Ley de Tránsito (art. 3 párr. p) No. 5930 de 13 de setiembre de 1976).

Asimismo la jurisprudencia al respecto menciona que "son cosas públicas no solamente las que por ley están destinadas de un todo permanente a cualquier servicio de utilidad general, sino también aquellas de que todos puedan aprovecharse por estar entregadas al uso público, por lo que bien ha podido establecerse en la Ley General de Caminos Públicos del 28 de febrero de 1955 que son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras existentes o que se construyan en el futuro, y que de igual propiedad serán los caminos vecinales, definidos estos para los efectos de esa ley, como "los de tierra" (34). Siendo ello así, "los caminos públicos pertenecen al régimen de dominio público del Estado y por ello están fuera del comercio" (35).

Para no excluir de este dominio a los Ferrocarriles, hablaremos superficialmente acerca de su significación y regulación.

La Ley de Ferrocarriles (No. 5066 de 30 de agosto de 1972) da el siguiente concepto:

Art. 7: "Para los efectos de la presente ley se entiende por ferrocarril la vía, el material fijo

y rodante, los ramales o extensiones, los apartaderos, las terminales, las estaciones intermedias y todas aquellas edificaciones, instalaciones, muelles y otras anexidades que de manera directa o indirecta formen parte de su misma explotación".

Nuestra Constitución (art. 121 inc. 14), Ley de Ferrocarriles (art. 4) y Reglamento de la Contratación Administrativa (art. 28 párr. 2) aluden a que los mismos, no podrán ser gravados, enajenados ni arrendados, directa o indirectamente ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.

En esta materia, la obligación que establece el art. 41 de la Ley de Ferrocarriles, de vigilar la explotación correcta, eficiente y segura de los servicios de las empresas ferroviarias, "no puede entenderse como obligación del Estado de responder civilmente por todos los hechos culposos que se produzcan en esos ferrocarriles o en esas empresas, pues se refieren a una función de vigilancia en términos generales, pero se mantiene siempre a cargo de las mencionadas empresas la responsabilidad exclusiva por los hechos culposos" (36).

Partiendo de esos principios que rigen la materia, debemos entender que los ferrocarriles son en sí mismos bienes públicos, es decir, "están referidos a una unidad constituida por diversos elementos separados en tanto no formen parte de la explotación" (37).

(34) Casación No. 101, II sem., I tomo, p. 403 de 1961.

(35) Casación No. 118 de 1972.

(36) Sala Primera de la Corte, No. 5 de las 14:30 hrs. del 25 de enero de 1983.

(37) 1982. Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Segunda, No. 26 de las 8:05 hrs. del 18 de marzo.