

**LAS ISLAS, COSTAS O PLAYAS DEL MAR
(LITORALES MARITIMOS)
COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO**

Manuel Peña López
*Abogado Adjunto.
Dirección de Consultoría Jurídica.
Fiscalía General de la República.*

I. LOS BIENES DEL ESTADO

1. Generalidades

Los bienes del Estado son aquellos que a él pertenecen, pero no todos estos bienes están sometidos al mismo régimen jurídico. Es por ello que dichos bienes se dividen en "bienes del dominio público" y "bienes del dominio privado". Esta clasificación, universalmente aceptada hoy en día, era conocida ya, con las reservas que el caso amerita, en el Derecho Romano.

2. Bienes del dominio público

Los bienes del dominio público son aquellos que, perteneciendo al Estado, son utilizados por todos los particulares, sin discriminación alguna, aun por los ciudadanos extranjeros. Como ejemplos conocidos podríamos indicar, una plaza, un camino, una carretera: son, pues, bienes del dominio público, aunque pertenecen a la Nación, están destinados al empleo de todos los conciudadanos.

3. Bienes del dominio privado

Los bienes del dominio privado también son propiedad del Estado, pero entre ellos y los del dominio público existe una gran diferencia, ya que los bienes del dominio privado pertenecen al Estado en virtud de una relación jurídica idéntica a la que podría existir entre un particular y un bien cualquiera. En esta relación jurídica comentada de dominio privado, el sujeto del derecho o sea: el Estado, y el objeto de ese derecho, es decir, la cosa, el titular ejerce sus pretensiones de manera exclusiva. O dicho de otra manera, los bienes del dominio privado sólo pueden ser utilizados por el Estado, de la misma forma como un particular ejerce su derecho de propiedad. Una empresa cualquiera, como por ejemplo la dedicada a la explotación de fósforos, sobre la cual el Estado tenga plenamente la libertad de usar, gozar y disponer de ella, es un bien del dominio privado.

4. Explicación doctrinaria sobre la materia

La doctrina ha venido estudiando con preocupación lo relativo a si los bienes del dominio público pertenecen realmente al Estado, puesto que es característica muy especial de ellos que la facultad de uso, indispensable en el derecho de propiedad, no es ejercida por el Estado sino por la colectividad; y lo que es más im-

portante aun, el goce o derecho de percibir los frutos de estos bienes no existe en la relación jurídica, ya que éstos no producen rentas. No solamente el Estado no tiene el uso y el goce de los bienes del dominio público, sino que tampoco tiene la facultad de disponer de los mismos. Y ello porque es característica inequívoca de los bienes del dominio público, la inalienabilidad, de conformidad con el artículo 543 del Código Civil vigente.

Por tal motivo se ha sostenido que los bienes del dominio público forman una propiedad *sui generis*, por cuanto no responden, técnicamente hablando, a la idea que todos tenemos del derecho de propiedad. No obstante lo dicho, el Estado no pierde su carácter de propietario respecto de los bienes del dominio público, ya que en todo momento podrá ejercer sobre ellos los actos de soberanía, esto es, el Estado conserva siempre la facultad de pretensión en la forma más amplia que pueda conferirse a un propietario particular.

Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del dominio público o del dominio privado (artículo 539 del Código Civil).

Además de los bienes del dominio público indicados en el artículo 539 del Código Civil, la Ley de Navegación vigente, de fecha 9 de agosto de 1944, en su artículo 4º establece lo siguiente:

“Artículo 4º.—Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marea, hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina en todo lo referente a esta Ley”.

“Parágrafo único. Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal”.

En esta forma se explica pues, que la extensión del terreno señalado, en la medida de cincuenta metros y mediante la manera indicada, es igualmente un bien del dominio público.

5. Bienes del dominio público “del uso público” y “del uso privado”

Existe una división doctrinal acerca de los bienes del dominio público, la cual los clasifica en bienes del uso público y del uso privado.

Entendemos por bienes del dominio público de uso público, aquellos que son utilizados por toda la colectividad, tales como: las plazas, las carreteras, los caminos, etc.

Y son bienes de dominio público de uso privado aquellos que solamente pueden ser utilizados por la Nación, los Estados o las Municipalidades, según pertenezcan a unos u otros.

En estos casos, el uso lo ejerce la respectiva entidad política a través del Gobierno. Un cuartel, por ejemplo, es un bien del dominio público de uso privado, ya que pertenece al Estado y sólo puede ser usado por éste, en el sentido técnico y estricto de la palabra.

Existen tres características inequívocas de los bienes del dominio público y son la de que dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Ahora bien, cuando se dice que los bienes del dominio público son inalienables, se debe entender que éstos no pueden salir jamás del patrimonio del Estado. No pueden venderse ni cederse en ninguna forma, como tampoco gravarse.

Igualmente son imprescriptibles. Y esto es lógico. Si ellos son inalienables, es natural que tampoco puedan prescribir, puesto que la prescripción adquisitiva en el fondo tiene el mismo efecto de una enajenación, ya que hay en la prescripción

adquisitiva, como en todo acto de enajenación, un desplazamiento de la propiedad de un patrimonio a otro. Por último, los bienes del dominio público son inembargables; la razón de ser de esta característica es que el embargo, bien sea preventivo o ejecutivo, tiende a que se rematen los bienes que hayan sido objeto de esta medida. Por lo que necesariamente este remate produce un desplazamiento de la propiedad. El Ejecutado, cuando es adjudicado el bien rematado, pierde el derecho de propiedad que tenía sobre el bien o los bienes rematados y por otra parte, en el momento del remate, ese mismo derecho se actualiza y cobra toda su vigencia en el patrimonio de la persona a quien se le otorgue la buena pro.

II. LAS ISLAS, COSTAS O PLAYAS DEL MAR (LITORALES MARITIMOS) COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO

1. *Introducción*

Desde la época del Derecho Romano existía ya la discusión de lo que debía entenderse por bienes del uso público y del uso privado. Y se hablaba entonces del derecho de usar, usufructuar y hasta abusar sobre la misma cosa objeto de propiedad. Es decir, las características del derecho de propiedad: el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi*.

Más adelante surgió el concepto de "uso público" de bienes como beneficio común del pueblo romano, y que se extendía a bienes que por su naturaleza implicaban un servicio directo a la colectividad romana, ejemplo de ellos: los caminos públicos, los acueductos, las riberas del mar, las obras artísticas, el botín tomado al enemigo, y otros. Y ya en ese entonces se consideraba que las edificaciones hechas en las costas o en el mar sobre estacas, pertenecían a los que las habían construido, pero se requería obtener un decreto de un funcionario llamado Pretor, quien autorizaba dicho acto "en cuanto no perjudicaran en nada ni al uso común ni a la utilidad privada". Además, tal concepto de interés público en el acceso al mar, envolvía asimismo la idea "de que las riberas del mar y el espacio cubierto por las aguas, en sus más altas crecientes, constituían patrimonio público del Estado, siendo cosas fuera del comercio y cosas comunes por su naturaleza y el fin de su destinación". Es decir, pues, que estas cosas públicas estaban constituidas por todos aquellos bienes susceptibles de ser disfrutados ilimitadamente, sin que nadie pudiera apropiárselos, así como por ejemplo: el aire, el agua corriente y las playas o riberas del mar, siendo las cosas públicas de uso común de todos por cuanto su finalidad era satisfacer necesidades colectivas o comunales, perteneciendo dichos bienes al Estado o Comuna, incluyéndose en la "res publicae" la utilización por la colectividad de los ríos, puertos, etc.

Incluso desde la época de Las Institutas, en su Libro Segundo, Título 1º, párrafo 1º, se afirmaba el carácter común de las mismas costas del mar.

2. *Situación contemplada en la Constitución*

Si examinamos cuidadosamente nuestra Ley Fundamental nos daremos cuenta que en el artículo 7º se establece que: "la soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la Ley". Y más adelante, en el artículo 8º, se prevé que "el territorio nacional no podrá ser jamás cedido, irasgado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a potencia extranjera".

Del contenido de estos dos artículos citados, se desprende que existe una gran extensión de terreno formado por lo que se llama el mar territorial, la zona marítima cercana, y la plataforma continental sobre la cual la Nación ejerce plena soberanía, es decir, el Estado ejerce igualmente su dominio sobre las costas del mar, y esto por cuanto es universalmente reconocido, y así lo prevé nuestra Carta Magna, además de nuestro ordenamiento jurídico ordinario, que las playas son por su naturaleza bienes cuyo disfrute no debe estar restringido a un grupo de la sociedad, sino que su uso debe por tanto ser mantenido al alcance de toda la colectividad.

3. *Situación prevista en la legislación ordinaria*

Nos toca ahora estudiar, siguiendo el análisis que nos hemos propuesto realizar sobre la materia en referencia, el articulado del Código Civil vigente que se relacione con los bienes del dominio público del Estado.

Como hemos dicho anteriormente, en la legislación venezolana existen bienes inmuebles y muebles del dominio público, y bienes inmuebles y muebles del dominio privado del Estado o Nación. Tanto los unos como los otros aparecen debidamente diferenciados, según lo hemos venido estudiando. Los bienes del dominio público y uso público se encuentran fuera del comercio y, por consiguiente, no están sujetos a la prescripción y alienabilidad, ni a la imposición de servidumbre alguna. En tanto que los bienes del dominio privado sí están dentro del comercio, pero con las reservas del caso.

Pues bien, el artículo 539 del Código Civil establece que "los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del dominio público o del dominio privado", dando como ejemplo de los del dominio público los siguientes: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes, de las plazas de guerra y demás bienes semejantes.

Igualmente se contempla que los bienes del dominio público son de uso público o de uso privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades (artículo 540 del Código Civil). Y lo anotado anteriormente de que los bienes del dominio público son inalienables, mientras que los del dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen (artículo 543 del Código Civil).

Se hace necesario indicar aquí haciendo un paréntesis, que el tratadista venezolano doctor ELOY LARES MARTINEZ en su obra "Manual de Derecho Administrativo", divide a los bienes del dominio público, según su naturaleza, en terrestres, marítimos, fluviales y lacustres. Del dominio marítimo, cita la zona marítima extendida a lo largo de las costas continentales e insulares, con una anchura de 22 kilómetros y 224 m., equivalentes a 12 millas náuticas de acuerdo a la Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo. Además dentro de la misma subdivisión (dominio marítimo) contempla a las playas marítimas, formadas por una franja de terreno situada a todo lo largo de la orilla del mar entre el nivel de la más alta y el de la más baja marea; los puertos, etc.

Ahora, si bien es cierto que ningún texto de nuestro derecho positivo califica a las playas y riberas del mar como bienes del dominio público, es igualmente cierto que éstas no pueden dejar de ser consideradas como tales ya que es indiscutible que están destinadas en forma directa e inmediata a la satisfacción de una necesidad pública.

Hemos visto que el artículo 539 del Código Civil al señalarlos los bienes del dominio público, establece: "y demás bienes semejantes" por lo que esta enumeración de dichos bienes del dominio público es de carácter enunciativa, toda vez que además lo que caracteriza a los bienes del dominio público es su destinación directa e inmediata a la satisfacción de una necesidad pública.

Es bueno señalar aquí lo anotado por el tratadista español Vicente Santamaría de Paredes, en su obra *Curso de Derecho Administrativo*, pág. 526, quien expone:

“Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de Nación alguna, la seguridad y la independencia de ésta exige que se considere como parte de su territorio la zona marítima contigua a sus playas”. Y más adelante dice lo siguiente: “Es también del dominio nacional y uso público (sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares) la zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean”:

4. *Legislación especial*

Nos toca ahora analizar lo que contempla sobre la materia la Ley de Navegación vigente, de fecha 9 de agosto de 1944.

Esta Ley especial establece, en su artículo 4º, lo siguiente:

“Artículo 4º.—Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marea, hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina (hoy Ministerio de la Defensa) en todo lo referente a esta Ley”.

Cabe observar pues, como se dijo en la primera parte de este estudio, que la extensión de este terreno, en la medida de cincuenta metros y mediante la forma ya señalada, es asimismo un bien del dominio público. Esta Ley no nos dice expresamente que esta franja de terreno sea un bien del dominio público, sino que se limita a disponer que la misma está sometida a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa. Y esto por cuanto el párrafo único del mismo artículo establece que: “Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal”.

Es decir, que en este artículo 4º comentado, se afirma de una vez por todas la jurisdicción de las Capitanías de Puerto sobre una extensión de cincuenta (50) metros desde la línea de la más baja marea, hacia adentro.

Y lo que es más importante, el artículo 6º de la mencionada Ley pauta que: “La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios, y es de su incumbencia el conocimiento previo de toda operación que se realice en los buques mercantes de cualquier nacionalidad que se hallen dentro de los límites jurisdiccionales para atracar a muelle, cambiar de fondeadero, acoderarse, tomar combustible o agua”, etc.; previéndose en el aparte único del citado artículo que: “quedan comprendidos en esta policía, vigilancia y control, los muelles, malecones, embarcaderos, varaderos, astilleros...”.

Esto se explica a nuestro entender, por cuanto el Estado, por cuestión de índole defensiva del territorio de la República y por razones de seguridad en la navegación marítima, necesita de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que es ejercida en cuanto al control y vigilancia, mediante organismos especializados (dependientes de los Ministerios de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones).

Es por ello que para efectuar cualquier tipo de construcción dentro de lo que se denomina “la faja nacional” (50 metros de la costa), es indispensable solicitar permiso a través de la Capitanía de Puerto de la zona correspondiente, dependiente del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La Capitanía de Puerto respectiva mediante publicación de un aviso hace del conocimiento de los propietarios de

aquellos inmuebles ubicados detrás de esta "faja nacional", de estos particulares, quienes tienen el derecho de oponerse, en caso de ser perjudicados por los solicitantes pretendientes.

III. JURISPRUDENCIA

En relación a la materia en estudio, o sea al problema confrontado por la utilización de los litorales marítimos sin permiso alguno por parte de particulares, es importante hacer mención aquí de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia que sienta jurisprudencia en los casos de terrenos calificados como del dominio público, por estar ubicados a la orilla del mar.

Esta sentencia fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 27.584, de fecha 4 de noviembre de 1964. En Sala Político-Administrativa fue Magistrado Ponente el Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez, quien entre otras cosas considera que: "Dentro de la permanente controversia que existe, así en la doctrina como en la jurisprudencia, acerca de la naturaleza y el alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del mar, prevalece un consenso general respecto de dos aspectos de la cuestión, que son fundamentales: en primer lugar, se reconoce que las playas son, por su naturaleza, bienes cuyo uso y disfrute debe, en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos que integran la colectividad"; e igualmente que se está de acuerdo en que, "por razones de indiscutible interés público, así en lo que concierne a la defensa del territorio nacional como también para los fines de la seguridad en la navegación marítima, tanto militar como civil, labores de salvamento, represión del contrabando, control administrativo de la industria pesquera y del aprovechamiento de los productos naturales del mar, y otras funciones análogas, el Estado requiere estar investido de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que ejerce por medio de los organismos competentes". Más adelante la Corte expone en su sentencia: "Tales principios están contenidos en disposiciones expresas de nuestro ordenamiento legal. En efecto, según el artículo 6º de la Ley de Navegación, "la autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas, tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios".

El artículo 113 *ejusdem* dispone que: "El establecimiento y modificación de muellés, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otro combustible líquido o gaseosos, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º, necesitarán de la autorización previa del Ministerio de Guerra y Marina (hoy de la Defensa) quien podrá otorgarla o negarla, según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales".

"De la misma manera, el artículo 4º de la Ley de Navegación establece que las aguas territoriales o internas y sus riberas, así como los terrenos situados a orillas del mar, lagos, ríos, y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa en todo lo referente a dicha Ley".

Más adelante expone la Corte que los referidos preceptos "no se refieren a que tal zona (50 mts.) sea propiedad de la Nación o del dominio público sino que sólo confieren a las autoridades militares facultad de ejercer en ella funciones de policía, vigilancia y control"; y concluye la Corte en considerar: "por consiguiente, es natural que ese espacio de la costa cubierto por el mar en época de crecida, sea considerado como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la

orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea, tal como se establece en el fallo recurrido”.

IV. OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Por otra parte, la Procuraduría General de la República ha opinado al conocer un caso similar, que la extensión de terreno sobre la cual versó un interdicto interpuesto por la C.A. XX “contra la Gobernación del Estado Miranda, siendo como es una porción de playa, constituye un bien del dominio público, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 539, 540, 541 y 543 del Código Civil y 4º de la Ley de Navegación. Y son bienes de uso público administrados por la Nación, por cuanto éstas están destinadas, en forma directa e inmediata, a la satisfacción de una necesidad pública.

Aclaratoria

Es de aclararse que, según nuestra opinión, aparentemente existe una contradicción entre la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre esta materia, que se desprende de la sentencia comentada anteriormente, y el contenido del artículo 4º de la Ley de Navegación vigente, pero en todo caso para el presente estudio, lo importante es el hecho de que siempre ha sido señalado por los diferentes tratadistas de la especialidad, que las playas se encuentran entre los bienes de uso público al menos administrados por la nación, por cuanto éstas están destinadas, en forma directa e inmediata, a la satisfacción de una necesidad colectiva.

V. CONCLUSIONES

Conforme al estudio que antecede, se debe concluir en que las playas o riberas del mar a todo lo largo del territorio nacional, son del dominio público y uso público del Estado, y este dominio está comprendido por una zona que se extiende hasta donde alcanzan las más altas mareas. Asimismo, que las riberas o playas del mar son inalienables e imprescriptibles, por lo que ninguna persona, sea natural o jurídica, distinta de la Nación, puede pretender alegar derecho de propiedad sobre tales bienes. Por consiguiente, tomando en cuenta la potestad de administración de los bienes nacionales que tiene el Ejecutivo Nacional contemplada en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Estado puede por intermedio del Ministerio respectivo otorgar concesiones y permisos para el uso y disfrute provisional de tales bienes inmuebles, sin que ello signifique enajenación de los mismos.

Por último; el tratadista J. M. Hernández Ron, en su obra *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, expone que: “La concesión se regirá en un todo, conforme a las normas y condiciones determinadas en dicha ley y su reglamento, y podrá celebrarse con un particular o Compañía nacional o extranjera, previo contrato que firmará el Gobierno Nacional con el concesionario, el cual deberá ser aprobado por el Congreso”. Estas concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional sobre bienes del dominio público y uso público, para instalaciones fijas o permanentes de cualquier género y especie, deberán ser aprobadas por el soberano Congreso Nacional conforme al artículo 126 de nuestra Carta Fundamental, ya que se trata de convenios en los cuales priva el interés nacional y el beneficio colectivo.

VI. BIBLIOGRAFIA

1. *Constitución Nacional* vigente.
2. *Código Civil* vigente.
3. *Ley de Navegación* vigente.
4. *Reglamento de la Ley de Navegación* vigente.
5. *Tratado de Derecho Administrativo*, Rafael Bielsa (argentino).
6. *El dominio público de las playas del mar en la legislación venezolana vigente*, Carlos González Araujo.
7. *Manual de Derecho Administrativo*, Eloy Lárez Martínez.
8. *Curso de Derecho Administrativo*, Vicente Santamaría de Paredes (español).
9. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Allan-Randolph Brewer-Carías.
10. *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, J. M. Hernández Ron.
11. Tesis de grado publicadas sobre la materia.
12. Dictamen de la Procuraduría General de la República.
13. Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes.
14. Jurisprudencia: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia acerca de la materia en estudio.