

Dominio público ferroviario en Costa Rica

Costa Rican railroad public domain

Andrés VILLAFUERTE VEGA*

RESUMEN: En el presente artículo se analizan los principios, protecciones y elementos del demanio costarricense, así como su correlación con el servicio público de ferrocarriles. A partir de los postulados de la doctrina, la normativa y la jurisprudencia, se concluye que el dominio público ferroviario es una universalidad, donde concurren los bienes definidos legalmente como ferrocarriles y los bienes conexos a su funcionamiento.

PALABRAS CLAVE: Dominio publico; ferrocarriles; demanio terrestre y artificial; servicio público; transporte público.

ABSTRACT: In this article it's analyzed the principles, protections and elements of the Costa Rican State property, like so their correlation with the railroad public services. From the postulates of the doctrine, normative and jurisprudence, it's concluded that the railroad public domain is a universality, where they concur the property defined legally like trains and the assets related with their operation.

KEYWORDS: State property; Railroad; Terrestrial and artificial domain; Public service; Public transport.

* Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Asistente Legal de la Vicerrectoría de Docencia de la UCR. Con experiencia en representación estudiantil, Asistencia de Cátedra y Asistencia de Consultoría Jurídica en materia de Derecho Alimentario y Derecho del Consumidor. Miembro de la Red Internacional de Investigación en Derecho Educativo. Contacto: <andres.villafuerte@ucr.ac.cr>. Fecha de recepción: 12/02/2019. Fecha de aprobación: 19/04/2019.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar y determinar los postulados jurídicos relacionados al dominio público ferroviario, conforme al Derecho costarricense; la cual servirá como elemento de ejercicio comparativo entre otras legislaciones de distintos países.

Para ello, con el propósito de brindar una guía orientadora a esta investigación, resulta necesario enlistar los elementos generales sobre la teoría del dominio público.

Posterior a ello, a través de una metodología sistemática, se observará el tratamiento que las fuentes doctrinarias generales han sostenido sobre esta temática, así como su correlación con la normativa y jurisprudencia costarricense.

A partir de lo anterior, el cotejo entre tales principios generales con las especialidades del dominio público ferroviario, permitirá determinar las características y elementos de su régimen jurídico particular.

II. EXCURSUS PRELIMINAR SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

A) CUESTIONES GENERALES SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO

Desde la antigüedad, la humanidad ha desarrollado una relación apropiadora sobre sus bienes. Estos últimos (en su sentido más genérico), hacen alusión a los elementos espaciales sobre los cuales recaen diversas situaciones jurídicas. Por lo general, su importancia deviene de la utilidad que ostentan para la satisfacción de los intereses personales¹.

¹ PÉREZ VARGAS, Víctor, *Derecho Privado*, Costa Rica, LIL, 2013, pp. 209-213.

A través de los años, a esa relación se le acuñó el término de “dominio”; el cual consiste en la potestad del *dominus* (dueño) para la utilización discrecional del bien, siempre y cuando no quebrante el Derecho².

Históricamente, la utilización del bien se clasifica conforme a su finalidad: dominio privado (bienes dedicados a la satisfacción de intereses individuales) y dominio público (bienes con función social); a lo cual, según algunas recientes posturas, se le debe agregar la nueva categoría de dominio público al servicio de la humanidad³.

Del dominio privado, lo único que interesa en el presente artículo, es mencionar que el reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad no es una cualidad absoluta, pues se puede limitar a causa de la utilidad pública e interés social, mediante pago de indemnización. A través de esa declaratoria, se iniciaría el proceso para traspasarlo al dominio público⁴.

Por otro lado, respecto a este último, no sobra mencionar lo siguiente: En el Derecho Romano, se encontraban diferencias entre dominio privado (ejercido individualmente por un ciudadano, en suelo itálico) y una especie similar al dominio público (referidos a los fundos ubicados en las tierras provinciales, cuya propiedad era soberana para el pueblo romano o el emperador)⁵.

Tras la caída del Imperio Romano, la única distinción entre ambos dominios, versaba respecto de los bienes del Rey. Estos úl-

² CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos*, Argentina, Heliasta, 2007, pp. 322-323.

³ MIRANDA FONSECA, Héctor Eduardo, “Hacia un nuevo concepto de propiedad”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 86, enero-abril de 1998, pp. 105-106.

⁴ GONZA, Alejandra, “Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada”, en *Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Colombia, Konrad Adenauer, 2014, pp. 503-504 y 517-520.

⁵ IGLESIAS SANTOS, Juan, *Derecho Romano*, España, Ariel, 2001, pp. 159-161.

timos tenían un régimen jurídico especial y diferente al de la propiedad común (destinada a intereses individuales). Sin embargo, no es hasta la Francia post-revolucionaria donde nace el concepto de dominio público, en razón de la utilidad nacional ostentada por el patrimonio⁶.

Sin embargo, tras el posterior desarrollo de la doctrina contemporánea sobre el dominio público, no existe unanimidad en la conceptualización del término. Con el propósito de ejemplificar esta situación, se enlistan varias acepciones relacionadas:

- “El régimen de la propiedad pública se vertebra sobre la existencia de un bien, material o inmaterial, destinado a satisfacer un fin que trasciende el individual para abarcar uno general, ya sea directo o indirecto, pero que tiene la peculiaridad de terminar consumiendo al objeto en lo que a su funcionalidad respecta, dada su consagración plena al anterior”⁷.
- “El dominio público forma parte, con los bienes patrimoniales, los bienes comunales y bienes del patrimonio nacional, de los que cuentan las Administraciones públicas para desarrollar sus funciones”⁸.
- “Hacen parte del dominio público los bienes de las colectividades públicas o establecimientos públicos, que son sometidos a la disposición directa del público usuario, sea afectadas a un servicio público o que por su naturaleza o por el hecho de su disposición especial están adoptadas exclusiva o esencialmente al fin particular de estos servicios”⁹.

⁶ ROJAS FRANCO, Enrique, *Derecho Administrativo de Costa Rica*, México, Porrúa, 2006, p. 409.

⁷ GUIRIDLIAN LAROSA, Javier, “Dominio Público y Fiducia”, en *Dominio Público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Argentina, Heliasta, 2009, p. 312.

⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, “Régimen General del Dominio Público”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V: Bienes e Infraestructuras*, España, Iustel, 2009, p. 13.

⁹ ROJAS FRANCO, Enrique, *op. cit.*, p. 410.

Como se puede observar, las conceptualizaciones no son unánimes. Mientras unos hablan de los destinos funcionales de los bienes públicos, otros se refieren al contenido del dominio público. Construir una noción única sobre la cuestión se torna dificultoso, debido a la variedad de supuestos fácticos que intervienen en la realidad de esta concepción jurídica.

Por tal razón, la doctrina ha caracterizado cuatro elementos para distinguir la noción de dominio público en la realidad, los cuales son: subjetivo, objetivo, normativo y teleológico¹⁰. Estos, se explican a continuación:

1. Elemento Subjetivo: La titularidad del dominio público, es ejercida el pueblo (considerada como la colectividad popular), en cuyo nombre actúan sus representantes estatales bajo el mando de la Constitución¹¹.
2. Elemento Objetivo: El dominio público se compone por aquellos bienes susceptibles de cumplir ciertos requisitos para su integración en el demanio¹².
3. Elemento Teleológico: También llamado elemento finalista. Aquel bien que integre el dominio público debe tener una finalidad, la cual se averigua en la observación de los preceptos legales

¹⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, “Cuestiones del régimen general del dominio público”, en *Derecho de los Bienes Públicos*, España, Tirant lo Blanch, 2015, p. 61.

¹¹ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Argentina, AbeledoPerrot, 2011, pp. 55 y 57-58.

¹² Los requisitos objetivos para que un bien sea susceptible de integrar el dominio público, provienen de las conceptualizaciones realizadas por el Derecho Privado. Así, “*valen por lo tanto para nosotros las distinciones de las cosas en corporales e incorpales; muebles e inmuebles; fungibles y no fungibles; consumibles y no consumibles; divisibles y no divisibles; simples y compuestas; universalidad de cosas, universalidad de derechos; cosas principales y accesorias*”. *Ibidem*, pp. 81-82.

de cada país. No obstante, existe un consenso respecto al concepto de ‘utilidad pública’, como categoría de finalidad en el demanio¹³.

4. Elemento Normativo: También llamado elemento legal. No existen bienes de dominio público por mera naturaleza. Esta calidad es un concepto jurídico que necesita la manifiesta voluntad del legislador¹⁴. Es decir, los bienes son del dominio público por expresa enunciación legal, no por derecho natural¹⁵.

Por todo lo anterior, se puede concluir que el dominio público es el conjunto de bienes susceptibles de pertenecer al demanio, a los cuales el legislador les dio la condición de ‘públicos’ para el fin previsto en utilidad popular, cuyo titular será ejercido por los representantes del pueblo, en nombre de este último¹⁶. En el siguiente párrafo, se sostuvo la misma idea:

¹³ *Ibidem*, pp. 102-103 y 111-112.

¹⁴ Para definir qué bienes constituyen parte del dominio público, bajo la óptica del elemento normativo, se ha acudido a dos criterios: a) Criterio de la Naturaleza (esta defiende que existen bienes que por su naturaleza están destinados al uso común, pero confunde los términos de habitualidad y normalidad) y b) Criterio de la Afectación (la cual sostiene que son bienes de dominio público aquellos afectados al uso común, ampliando su margen de aplicación en cosas mínimas utilizadas por las Administraciones).

CUMELLA GAMINDE, Antonio y NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos del Dominio Público y el Registro de la Propiedad*, España, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 37-38.

¹⁵ MARIENHOFF, Miguel, *op. cit.*, pp. 39 y 112-114.

¹⁶ Similar a la siguiente definición: “Dominio público es un conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público –directo o indirecto– de los habitantes. Tal definición incluye los cuatro elementos constitutivos de la dominiabilidad”. *Ibidem*, p. 135.

Asimismo acorde a todo lo anterior, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica ha defendido lo siguiente: “El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por

Para el cumplimiento de los fines públicos asignados a una Entidad, el legislador puede otorgarle no sólo potestades públicas sino también medios personales y materiales. (...). Los bienes demaniales o del dominio público están afectos al cumplimiento de un fin público o son de utilidad pública. El elemento primordial para definir un bien propiedad del Estado como demanial es, precisamente, la afectación a la finalidad o uso público. Afectación que está reservada al legislador, lo que implica que sólo la ley puede afectar determinados bienes al dominio público¹⁷.

De hecho, el artículo 261 del Código Civil de Costa Rica (Ley No. 63 del 28 de setiembre de 1887) dicta que las cosas públicas son aquellas destinadas, por ley, a la utilidad general. A lo cual, los artículos 262 y 263 de este Código ordenan su exclusión del comercio de los hombres y el mandato de reglamentar el uso de aquellos, respectivamente.

Asimismo, es importante mencionar que los bienes de dominio público tienen tres características importantes: mientras pertenezcan al demanio, siempre serán inalienables (el bien está fuera del comercio), inembargables (es improcedente la ejecución de un embargo sobre aquellos) e imprescriptibles (no pueden ser objeto de prescripciones positivas o usucapión)¹⁸.

voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.-Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa” (Res. N° 2306-91 de las 14:45H del 06 de noviembre de 1991).

¹⁷ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-207-99 del 15 de octubre de 1999.

¹⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, *Régimen General... op. cit.*, pp. 15-16.

Por último, no sobre mencionar que existe una tendencia a clasificar los tipos de bienes de dominio públicos. Así, por ejemplo, algunos distinguen entre bienes naturales (destinados a la satisfacción de necesidades colectivas primarias) y artificiales (creadas directamente por el ser humano)¹⁹. Otros, en su lugar, hablan de demanio terrestre, fluvial, marítimo y aéreo (uniendo ambas categorías mencionadas en cada una de las subclasificaciones)²⁰.

B) Cuestiones preliminares sobre los ferrocarriles

Los conceptos de ‘dominio público’ y ‘servicio público’, son distintos entre sí. El primero hace referencia a un conjunto de bienes, mientras el segundo se refiere a una actividad de la Administración. Sin embargo, lo anterior tiene una consecuencia sobre el demanio: existen bienes que pueden ser afectados para la prestación de un servicio (según el elemento teleológico de la noción de dominio público)²¹.

Debido a lo anterior, se ha dicho lo siguiente: “Forman parte del dominio público los bienes afectados a un servicio público. Si la afectación a un servicio público constituye una fuente de dominio público, debe admitirse que todos los bienes afectados a un servicio público forman parte del dominio público”²².

Empero, para afectar ciertos bienes destinados a la prestación de un servicio público, siempre será necesario cumplir con el elemento normativo (es decir, la expresa voluntad legislativa, plasmada en una ley); por lo cual, no existe la posibilidad de que el

¹⁹ SEGOVIA ARROYO, José Antonio, “Condiciones urbanísticas de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos”, en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, núm. 27, setiembre del 2006, p. 40; MARIENHOFF, Miguel, *op. cit.*, pp. 139-143.

²⁰ ROJAS FRANCO, Enrique, *op. cit.*, p. 411.

²¹ MARIENHOFF, Miguel, *op. cit.*, pp. 30-31.

²² ROJAS FRANCO, Enrique, *op. cit.*, p. 411.

servicio público, sólo por el hecho de serlo, tenga bienes públicos en su haber²³.

Ahora bien, el motivo por el cual dichos bienes se afectan con el propósito de prestar servicios públicos, deviene del satisfacer el interés general en la ejecución de políticas públicas o en la práctica de actividades con interés económico para la comunidad²⁴.

En Costa Rica, de los artículos 1° de la Ley General de Ferrocarriles (Ley N° 5066 del 30 de agosto de 1972) y 3 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Ley N° 7001 del 19 de setiembre de 1985), se concluye que el transporte por ferrocarriles es un servicio público, el cual debe ser brindado por facultad exclusiva del Estado²⁵.

Por tanto, en este país, conforme a la doctrina anterior, existe la posibilidad legal de que los bienes afectados para brindar el servicio público de transporte por ferrocarriles, pertenezcan al dominio público; situación analizada más adelante.

²³ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, *Régimen General... op. cit.*, p. 24.

²⁴ COLOM PIAZUELO, Eloy. "Las cosas públicas y su régimen jurídico", en *Dominio Público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Argentina, Helias-ta, 2009, pp. 178-180.

²⁵ La jurisprudencia costarricense ha afirmado esta misma idea. Así, por ejemplo, la Procuraduría General de la República de Costa Rica ha reiterado que "el transporte por ferrocarriles es un servicio público cuya prestación es facultad exclusiva del Estado" (Dictamen C-084-03 del 21 de marzo de 1983); mientras que el Tribunal Contencioso Administrativo costarricense, en los considerandos IV y IX de la Res. N° 64-2013 de las 16:10H del 29 de julio del 2013, desarrolló los motivos por los cuales el transporte mediante ferrocarriles es clasificado como servicio público.

III. DOCTRINA GENERAL

El dominio público ferroviario ha sido clasificado dentro de dos categorías: terrestre (por estar al nivel del suelo) y artificial (debido al intervencionismo humano en su construcción)²⁶.

Asimismo, la doctrina señala otra característica del dominio público ferroviario, el cual versa sobre la composición del mismo: este se consolida como una universalidad (es decir, como un conjunto de bienes, cuya integración constituyen un complejo –un “todo”-)²⁷.

Es decir, la protección ostentada por régimen jurídico del dominio público ferroviario, encuentra su sustento en la universalidad de bienes destinados a la actividad ferrocarrilera. Se necesita, por ende, visualizar los mencionados como un conjunto y no como individualizables con fines diferentes.

Lo anterior, encuentra su fundamento al observar que el dominio público se compone de dos tipos de bienes:

- Conjunto de bienes compuesto por la maquinaria ferrocarrilera rodante y los ubicados a lo largo de la vía; destinados, por condición primaria, al funcionamiento ferroviario.²⁸
- Conjunto de bienes muebles e inmuebles que, de una o de otra manera (por conexidad), colaboran a la adecuada prestación del servicio ferroviario²⁹.

Ambos tipos de bienes han sido llamados por la doctrina “infraestructuras ferroviarias”, las cuales constituyen aquella mencionada universalidad. Sobre el particular, se ha ofrecido la siguiente definición:

²⁶ SEGOVIA ARROYO, José Antonio, *op. cit.*, p. 40.

²⁷ MARIENHOFF, Miguel, *op. cit.*, pp. 536-537.

²⁸ CUMELLA GAMINDE, Antonio y NAVARRO FLORES, Jorge, *op. cit.*, pp. 69-71.

²⁹ BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, España, Tirant lo Blanch, 2015, p. 1104.

Sobre pilares normativos y doctrinales podríamos definir a las infraestructuras ferroviarias como aquellas construcciones públicas (obras públicas) que sirven de soporte para la realización de actividades por parte de los particulares y de los poderes públicos (actividades de transporte en primera instancia), actúan como motor de la actividad económica mediante la realización de instalaciones necesarias que permiten la circulación de personas y bienes a través de medios ferroviarios (material móvil especializado)³⁰.

Ahora bien, para que un bien forme parte de la universalidad del dominio público ferroviario, es necesario el acto jurídico de afectación³¹. En este, se puede observar la voluntad legislativa para destinar el patrimonio a la utilidad pública.

Dicha utilidad deviene del interés general manifiesto en la prestación del servicio de transporte por medio de las infraestructuras ferroviarias, tanto de mercancías como de personas³². A partir de ello, nace el fundamento político-jurídico para proteger

³⁰ RIVAS CASTILLO, María Isabel, “Las Infraestructuras Ferroviarias”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V: Bienes e Infraestructuras*, España, Iustel, 2009, p. 412.

³¹ Sobre el particular, se ha dicho lo siguiente: “La afectación no consiste en una simple intencionalidad sino en una decisión pública que determina la aplicación de un concreto y específico régimen jurídico que conlleva al mismo tiempo un amplio conjunto de facultades a manos de la Administración pública. El dominio público adquiere, por tanto, un carácter funcional, deviniendo título de intervención administrativa a través, justamente, de la técnica jurídica de la afectación”.

CANALS AMETLLER, Dolors, *Recuperación y nuevo destino de las viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, España, Cedecs, 2000, p. 60.

³² ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “La intervención de la Administración Pública sobre las infraestructuras y el mercado de los transportes terrestres, aéreo y marítimo”, en *Estudios Jurídicos Hispano-Lusos de los Servicios*

las zonas destinadas a la prestación de ese mencionado servicio público³³.

No obstante, como lo ha defendido la doctrina, la prestación del servicio ferroviario tiene una gran incidencia sobre cuestiones urbanísticas y ambientales, además de su impacto en el desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, se torna necesaria la planificación y comunicación entre las Administraciones Públicas involucradas, con el propósito de mejorar las condiciones prestacionales y su relación con el dominio destinado a dicho fin³⁴.

Asimismo, como se pudo observar en el excursus, los bienes del dominio público siempre ostentan tres características especiales. Por lo tanto, a continuación se pueden observar las mismas, desde la óptica propia de la materia ferroviaria³⁵:

- Inalienabilidad: el dominio público ferroviario está fuera del comercio de los hombres, en razón de garantizar la continuidad de la prestación de este servicio público.
- Imprescriptibilidad: el dominio público ferroviario no puede

en Red (energía, telecomunicaciones y transportes), España, Dykinson, 2015, pp. 460 y 465.

³³ RIVAS CASTILLO, María Isabel, *op. cit.*, pp. 420-421.

³⁴ Sobre el particular, se ha dicho: “La incidencia territorial de los distintos medios de transporte es indiscutible, máxime en el supuesto que nos ocupa en el que estamos ante un modo de transporte lineal, cuya protección se despliega a lo largo y ancho de la geografía. Razón suficiente para coordinar la política de transportes con aquellas otras que pudieran verse afectadas, entre las que la ordenación del territorio y el urbanismo ocuparán un espacio preferente. El diseño y la implantación de las infraestructuras ferroviarias ha de realizarse respetando el equilibrio socioeconómico y ecológico, con el que se conseguirá un autentico desarrollo socioeconómico equilibrado, y el equilibrio jurídico-administrativo”, entendiéndose este último como la conexión normativa entre Administraciones públicas involucradas que compartan elementos en común”. *Ibidem*, p. 417.

³⁵ CANALS AMETLLER, Dolors, *op. cit.*, pp. 75-82.

ser sujeto de usucapión, en razón de la supremacía del interés público que media en la prestación del servicio (en desmedro del interés privativo).

- Inembargabilidad: el dominio público ferroviario no puede ser ejecutado como embargo, en razón de evitar toda aquella perturbación que pueda afectar o alterar la prestación del servicio.

IV. FUENTES NORMATIVAS

A) NORMATIVA INTERNACIONAL

El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) es miembro de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la cual constantemente emite manuales referentes a materia ferroviaria; cuyo principal contenido versa, entre otros, sobre el manejo técnico de la maquinaria respectiva y medidas de seguridad. En materia propia de dominio público ferroviario, dicha institución no se ha pronunciado.

No obstante, por otro lado, Costa Rica ratificó el Acuerdo que establece asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros³⁶ (mediante Ley N° 9154 de del 03 de julio del 2013); donde los Estados partes se comprometieron, entre otras cosas, a modernizar algunas de sus infraestructuras, con el

³⁶ El artículo 68.1 de dicho cuerpo normativo, el cual trata el tema en cuestión, expresamente dicta lo siguiente: “Las Partes acuerdan que la cooperación en este ámbito se centrará en la reestructuración y modernización del transporte y los sistemas de infraestructuras relacionados, incluidos los puestos fronterizos; en facilitar y mejorar la circulación de personas y mercancías; y en proporcionar un mejor acceso a los mercados del transporte urbano, aéreo, marítimo, de vías navegables, ferroviario y vial, perfeccionando la gestión del transporte desde el punto de vista operativo y administrativo, y promoviendo unas normas de funcionamiento exigentes”.

propósito de facilitar el transporte mediante diversos medios, el cual incluye los ferrocarriles.

Como se verá más adelante, esta disposición internacional (superior a la ley, al tenor del artículo 7 de la Constitución Política de la República de Costa Rica) repercute en el dominio público ferroviario.

B) NORMATIVA NACIONAL

Respecto a las fuentes normativas nacionales costarricenses, el dominio público ferroviario encuentra su fundamento constitucional, en el párrafo último del artículo 121.14 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (1949); el cual, en lo que interesa, dicta lo siguiente:

Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...)

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación. (...)

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.

No obstante, el desarrollo del dominio público ferroviario, se encuentra con mayor amplitud en las normas legales y sus reglamentos.

Así, por ejemplo, el artículo 4 de la Ley General de Ferrocarriles dicta lo siguiente:

Los ferrocarriles construidos o que hayan pasado a poder del Estado, no podrán ser enajenados, arrendados, ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado, entendida esta prohibición a los ferrocarriles

considerados como tales, conforme a la disposición contenida en el artículo 7°.

En concordancia con lo anterior, se cita el respectivo artículo 7 de la Ley General de Ferrocarriles:

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 una misma explotación.

Como se puede observar hasta aquí, por disposición constitucional los ferrocarriles (cuya definición es ofrecida por el artículo 7 de la Ley General de Ferrocarriles) son protegidos por el régimen jurídico del dominio público, a favor del Estado costarricense; cuyo precepto es literalmente reproducido en el artículo 4 de esa misma ley.

Por lo demás, respecto a la Ley General de Ferrocarriles, su artículo 2 menciona la posibilidad de concesionar los ferrocarriles, conforme a las leyes y reglamentos de la República y los principios generales del Derecho Público. Sin embargo, el siguiente artículo 5 restringe la concesión a la explotación territorial, espacial (propiedad limitada) y condicional (sujeto al control del Estado para la prestación de un servicio público).

Al tenor del artículo 3, los contratos relacionados a los ferrocarriles donde se coarte la autoridad del Estado respecto a los últimos y sus anexos, tendrán como consecuencia la declaratoria de nulidad absoluta (cuyo motivo es la carencia del interés público).

El capítulo tercero de la Ley General de Ferrocarriles desarrollaba estas cuestiones sobre la concesión de los ferrocarriles. Empero, estas disposiciones fueron tácitamente derogadas por los

artículos 6 y 43 de la Ley General de Concesión de Obra Pública (Ley N° 7404 del 03 de mayo de 1994)³⁷.

Asimismo, el artículo 6 de dicha ley, expresa la prohibición de los particulares para construir o ampliar ferrocarriles sin obedecer las disposiciones de la misma Ley General de Ferrocarriles, so pena de pasar al dominio pleno del Estado sin derecho a una indemnización.

Ahora bien, el tema del dominio público ferroviario no se agota con la Ley General de Ferrocarriles, pues la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles también ostenta regulación al respecto. Por ello, se cita el siguiente artículo de dicho cuerpo normativo:

³⁷ El artículo 6 de la Ley General de Concesión de Obra Pública, dicta lo siguiente: “Las concesiones que se otorguen para construir y explotar nuevas instalaciones de ferrocarriles, muelles y aeropuertos deben ser tramitadas de acuerdo con esta Ley y aprobadas por la Asamblea Legislativa, dentro del plazo que corresponda conforme a su Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior. Pueden darse en concesión, los servicios públicos complementarios o no esenciales, situados en ferrocarriles, muelles y aeropuertos”. Por su parte, el posterior artículo 43, ordena lo sucesivo: “Derógase cualquier otra ley que se oponga a la presente”.

No obstante, la recién citada Ley General de Concesión de Obra Pública fue derogada por el artículo 69 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (Ley N° 7762 del 14 de abril de 1998). Esta última ley, relacionado al dominio público ferroviario, en su artículo 2.2, menciona lo siguiente: “Los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que ahí se presten, únicamente podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta ley”. Asimismo, tiene relación en el posterior artículo 5.4, cuando dice: “Corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, considerado en los términos del artículo 21.2 de la Ley General de la Administración Pública, adjudicar y suscribir los contratos de concesión de los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los aeropuertos internacionales, tanto nuevos como existentes”.

Artículo 36.- Formarán parte del patrimonio del Instituto:

a) Los terrenos, edificios, estructuras, equipos, material rodante y, en general, todos los bienes inmuebles que estén o hayan estado destinados a actividades ferroviarias o conexas con éstas, como patios ferroviarios, bodegas, casas y edificios que integraron o integren el patrimonio del Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, a los Ferrocarriles del Atlántico o a cualquier otra institución pública que los tenga bajo su dominio o posesión por cualquier título.

Estos bienes deberán ser traspasados en propiedad al Instituto, conforme con las previsiones establecidas en el transitorio I de esta ley³⁸.

b) Las utilidades que se obtengan de la explotación de los ferrocarriles y sus obras conexas y de la ejecución de los actos que le competan. (...).

h) Los productos de la venta de bienes.

i) En general, todos los bienes muebles e inmuebles que adquiriera por cualquier título. (...).

Como se puede observar, el INCOFER ejerce la titularidad del dominio público ferroviario costarricense, en nombre del pueblo (en razón de lo descrito en el anterior excursus). No obstante, este particular artículo extiende tal condición a todos aquellos bienes que tengan conexidad funcional con la actividad ferroviaria.

Por tanto, con fundamento en todo lo anterior, el dominio público ferroviario es un conjunto de dos tipos de bienes:

- Ferrocarriles: bienes definidos por el artículo 7 de la Ley General de Ferrocarriles.

³⁸ Por su parte, el Transitorio I de la Ley Orgánica del INCOFER, en lo que aquí importa, dicta lo siguiente: “Todas las funciones, bienes y derechos del transporte remunerado ferroviario y servicios conexas que sean parte integral del objeto del Instituto y que estuviesen a cargo de otros organismos del Estado, deberán ser traspasados al Instituto dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley. (...)”

- Conexos: bienes relacionados con la prestación de la actividad ferroviaria; pero que no son, por estricta definición legal, ferrocarriles.

Para ambos tipos de bienes, por pertenecer al dominio público ferroviario, el artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles le confiere la condición de inembargables.

Asimismo, el artículo 37 de esta ley prohíbe que el Gobierno de Costa Rica reciba porcentaje por las utilidades del INCOFER, las cuales tampoco pueden ser consideradas como ingresos para el fisco. Aquellas sólo deben ser destinadas al mantenimiento y mejoramiento del servicio ferroviario.

Respecto a las normas infralegales, se observan situaciones diferentes. El Reglamento a la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Decreto Ejecutivo N° 18245-MOPT del 23 de junio de 1988) no hace mención al dominio público ferroviario en ninguno de sus artículos.

No obstante, existen dos Reglamentos que tienen relación directa con los bienes del dominio público ferroviario.

El primero es el Reglamento sobre las Dimensiones de los Derechos de Vía en los Ferrocarriles Nacionales (Decreto Ejecutivo N° 22483-MOPT del 01 de setiembre de 1993); el cual versa sobre las dimensiones espaciales del derecho de vía de los ferrocarriles en todo el territorio nacional. Esto delimita las áreas específicas, dentro de los bienes inmuebles ferroviarios, por donde la maquinaria ferrocarrilera puede transitar.

El otro es el Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Uso (emitida por el INCOFER, el 29 de marzo del 2006), en el cual se regula los procedimientos y requisitos mediante los cuales el INCOFER podrá otorgar permisos de usos, a título precario y por solicitud de interesado, para el mero aprovechamiento de los bienes inmuebles ferroviarios. Empero, dichos instrumentos jurídicos no pueden otorgarse si el bien no se está explotando con la prestación del servicio público.

V. JURISPRUDENCIA COSTARRICENSE

A) JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

La Procuraduría General de la República de Costa Rica, en varias ocasiones, se ha referido acerca del dominio público ferroviario. En el presente segmento, se resumen los puntos más significativos de dichos pronunciamientos.

En primer lugar, la Procuraduría General de la República ha sido insistente en enunciar que los ferrocarriles han sido seleccionados por el constituyente como bienes del dominio estatal, mediante la protección del régimen jurídico de dominio público. Por tanto, no podrán salir del control del Estado, con el propósito de mantener la garantía de accesibilidad universal³⁹. A lo cual, se le agrega lo siguiente:

En relación con los ferrocarriles la prohibición de enajenarlos y gravarlos es absoluta, es decir, ni siquiera el legislador es capaz de integrarlos al comercio de los hombres, porque siempre habrán de permanecer bajo el control y dominio público. Es decir, por mandato del constituyente forman parte de lo que la doctrina denomina 'dominio público necesario', en cuanto deben pertenecer necesariamente al Estado⁴⁰.

No obstante, aunque no puedan salir del control del Estado, los particulares pueden tomar provecho de dichos bienes, bajo el cumplimiento de dos institutos jurídicos:

- Concesión: el dominio público ferroviario puede darse en con-

³⁹ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-119-94 del 21 de julio de 1994.

⁴⁰ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-019-96 del 1° de febrero de 1996.

cesión, por medio de una licitación pública⁴¹.

- Permisos de Uso: este es un permiso para el aprovechamiento del bien, a título precario, obtenido por medio de la solicitud de interesado⁴².

No obstante, el mayor desarrollo que ha realizado la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, respecto al dominio público ferroviario, versa sobre las prohibiciones a limitar el régimen jurídico del demanio. Por lo cual, se enlistan las situaciones más presentes en los mencionados pronunciamientos:

- a) El dominio público ferroviario no puede sujetarse a gravámenes ni enajenaciones; como lo son, por ejemplo, las servidumbres o gravámenes de cualquier naturaleza⁴³. Esto deterioraría el control y dominio del estado sobre los bienes ferroviarios.

⁴¹ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-119-94 del 21 de julio de 1994.

⁴² En el Dictamen C-139-2006 del 4 de abril del 2006, la Procuraduría General de la República de Costa Rica explicó lo siguiente: “El uso u ocupación privativa del dominio público ferroviario es admisible por medio de un permiso de uso, otorgado de conformidad con la normativa correspondiente. Su signo característico es la precariedad, solo constituye una tolerancia provisional de parte del Estado. Su objeto son actos sencillos sin incidencia significativa en el bien, actividades que no requieren construcciones u obras permanentes sino instalaciones de fácil y rápida remoción o bienes muebles. (...). El permiso de uso no implica un contrato, pero los permisionarios quedan sujetos a obligaciones positivas o negativas, o condiciones”.

⁴³ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-019-96 del 1º de febrero de 1996.

b) Ninguna institución puede donar bienes que pertenezcan al dominio público ferroviario; salvo en casos de desafectación legislativa⁴⁴.

La donación es un proceso para enajenar un bien y sacarlo al dominio privativo, por lo cual es contrario a la Constitución Política de la República de Costa Rica. En este caso, ni siquiera la Asamblea Legislativa puede desafectarlos, mientras los ferrocarriles se encuentren en servicio.

c) Respecto a los bienes de dominio público ferroviario, no es procedente la desafectación mediante alegato de desuso. Por lo cual:

En el tanto los bienes que interesen se encuentren formando parte de una explotación ferroviaria, actual o potencial, no resulta procedente su desafectación dado el carácter constitucional de la prohibición absoluta de enajenarlos. A pesar del desuso en que puedan encontrarse las vías ferroviarias del país, las mismas siguen estando constitucionalmente destinadas a tal uso y, en consecuencia, se trata de bienes indisponibles que bien pueden ser reutilizados en el futuro⁴⁵.

Es decir, ni siquiera la Asamblea Legislativa (órgano estatal encargado de desafectar los bienes del dominio público) puede desafectar un bien del dominio público ferroviario, aunque esté en desuso. Ello se explica revisando la potencialidad futura (reutilización) del ferrocarril.

⁴⁴ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-208-96 del 23 de diciembre de 1996 y Dictamen C-207-99 del 15 de octubre de 1999.

⁴⁵ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-016-97 del 27 de enero de 1997, de la PGR. Al respecto, complementétese con el Dictamen C-101-97 del 18 de junio de 1997.

d) En principio, todos los bienes de dominio público están protegidos del uso privativo, exceptuando los casos de concesiones y permisos de uso⁴⁶.

B) JURISPRUDENCIA JUDICIAL

En el presente segmento, se procederá a estudiar algunos casos particulares presentados al conocimiento de la autoridad jurisdiccional.

El primer caso trata sobre un conflicto entre una particular y el INCOFER, por un tema de responsabilidad extracontractual⁴⁷. La mencionada persona sufre un accidente al colisionar con una locomotora y aduce como causa la falta de provisiones de seguridad necesarias para evitar este tipo de sucesos.

La ley, tal y como resolvió Tribunal Contencioso Administrativo costarricense, le ordena al INCOFER proveer de medidas de seguridad a toda la maquinaria ferrocarrilera, además de visualizar señalizaciones en los inmuebles por donde existe derecho de vía ferroviario; todo con el propósito de evitar accidentes.

Como se puede observar, tanto la maquinaria ferrocarrilera como los inmuebles por donde existe derecho de vía ferroviario, son parte del dominio público; la cual debe tener las señalizaciones de seguridad necesaria conforme a la ley. La simple omisión, puede acarrear responsabilidad sobre el INCOFER.

Un segundo caso se refiere a un conflicto entre el INCOFER y una Municipalidad de la provincia de Cartago⁴⁸. Entre ambas instituciones, años antes del conflicto, se quiso dar en donación

⁴⁶ Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen C-207-99 del 15 de octubre de 1999.

⁴⁷ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera, Res. N° 87-2015 de las 09:00H del 02 de setiembre del 2015.

⁴⁸ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Res. N° 167-2000 de las 11:15H del 9 de junio del 2000.

un inmueble, del primero hacia el segundo; lo cual nunca llegó a formalizarse.

Sin embargo, la Municipalidad entró en posesión, bajo tolerancia del INCOFER. Durante todos esos años, la primera construyó una casa con piscinas, bajo ciencia y paciencia del segundo. Empero, este último se apersona ante la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa solicitando recuperar el bien y destruir aquellos cambios.

El bien en cuestión, tal y como resuelve el Tribunal Contencioso Administrativo, pertenece al dominio público ferroviario porque ostenta conexidad con la prestación del servicio ferrocarrilero. Por lo tanto, está protegido con el régimen jurídico especial del demanio, en lo cual se incluye la prohibición de donación.

Para trasladar el derecho de propiedad del INCOFER a la Municipalidad, es necesaria la desafectación del bien respectivo (mediante ley). Por tanto, aquel inmueble es parte del patrimonio del INCOFER. Sin embargo, no se puede ordenar la destrucción de las mejorías realizadas por la Municipalidad, debido a la titularidad ejercida por esta última sobre dichos cambios; en los cuales media, también, interés público por la prestación de un servicio municipal.

Para proceder con la destrucción de dichas mejorías, el INCOFER deberá pagarle a la Municipalidad el valor de esos bienes.

El último caso se presenta a través de un conflicto entre un particular y el INCOFER⁴⁹. Dicha persona laboraba como capataz para el Ferrocarril al Pacífico, por lo que se le concedió la administración de un inmueble aledaño al derecho de vía ferrocarrilero.

Con la creación del INCOFER, los bienes del Ferrocarril al Pacífico pasaron a conformar parte del patrimonio del primero. Ante esta situación, años después, esta le pide al particular desalojar el inmueble, a lo cual el último alega para sí el beneficio de la usucapión.

⁴⁹ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica, Res. N° 12 de las 14:00H del 20 de enero de 1995.

Dicho inmueble, al tener conexidad con la prestación del servicio ferrocarrilero, conforma parte del dominio público ferroviario. Estos tipos de bienes, tal y como resuelve la Sala Primera, son imprescriptibles (es decir, no susceptibles de adquirir por medio de la prescripción positiva o usucapión).

Por tanto, el inmueble pertenece al INCOFER y se le ordena, al particular, el respectivo desalojo.

VI. CONCLUSIÓN

Como se pudo observar a lo largo del presente ensayo, sobre los bienes del dominio público ferroviario recaen las mismas características especiales y elementos del demanio común.

No obstante, el dominio público ferroviario tiene ciertas particulares que lo distingue de los demás bienes públicos.

Así, conforme a la legislación costarricense, el dominio público ferroviario es una universalidad donde concurren dos tipos de bienes: el conjunto de aquellos destinados al funcionamiento propio de los ferrocarriles y el conjunto de activos que tienen conexidad con tal funcionamiento, aunque no se reputen legalmente como ferrocarriles.

Además, la necesidad de afectar dichos bienes proviene del interés público en torno a la prestación de un servicio importante para el país (como lo es el transporte de personas y mercancías).

Asimismo, este tipo de bienes también son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en virtud de mantener incólume la prestación del servicio público. Por lo tanto, no existe posibilidad del aprovechamiento privativo, a excepción de los procedimientos administrativos de concesión y permisos de usos.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, España, Tirant lo Blanch, 2015.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos*, Argentina, Editorial Heliasta, 2007.
- CUMELLA GAMINDE, Antonio y NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos de Dominio Público y el Registro de la Propiedad*, España, Tirant lo Blanch, 2014.
- CANALS AMETLLER, Dolors, *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, España, Editorial Cedecs, 2000.
- CANO CAMPOS, Tomás (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo V: Bienes e Infraestructuras Públicas*, España, Editorial Iustel, 2009.
- DE REINA TARTIÈRE, Gabriel (coord.), *Dominio Público: naturaleza y régimen de los bienes públicos*, Argentina, Heliasta, 2009.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, España, Tirant lo Blanch, 2015.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Estudios Jurídicos Hispano-Lusos de los Servicios en Red (energía, telecomunicaciones y transportes)*, España, Dykinson, 2015.
- IGLESIAS SANTOS, Juan, *Derecho Romano*, España, Ariel, 2001.
- MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Argentina, AbeledoPerrot, 2011.
- MIRANDA FONSECA, Héctor Eduardo, “Hacia un nuevo concepto de propiedad”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 86, enero-abril de 1998.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Aspectos Legales de Concesiones Ferroviarias*, Costa Rica, JAPDEVA, 1966.
- PÉREZ VARGAS, Víctor, *Derecho Privado*, Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, 2013.

- ROJAS FRANCO, Enrique, *Derecho Administrativo de Costa Rica*, México, Porrúa, 2006.
- SEGOVIA ARROYO, José Antonio, “Condiciones urbanísticas de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos”, en *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, No. 27, setiembre de 2006.
- STEINER, Christian y URIBE, Patricia (editores). *Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Colombia, Fundación Konrad Adenauer, 2014.