

Breve glosario de términos usuales en materia de dominio público

Por Julio C. Durand

1. Propósito de este glosario

La importancia del Lenguaje para el mundo del Derecho es indiscutible: basta con recordar que las reglas jurídicas siempre se expresan con palabras, y que el operador jurídico que “trabaja” con esas reglas, emplea también ideas y conceptos –propios y ajenos, abstractos y concretos– que finalmente se vuelcan también en palabras. Como ha dicho Risolía, “[l]a palabra, agente móvil del lenguaje, acota el mundo del derecho. Es el símbolo y la cifra que concreta, en una o más proposiciones gramaticalmente adecuadas, lo que puede o debe hacerse o no hacerse, lo que se resta a la libertad y lo que se suma a la restricción”¹.

A partir de lo expuesto es imposible una eficaz realización del Derecho como ciencia *social* (*intersubjetiva*), ni como sistema de normas, si no se cuenta con un *lenguaje común*, cuyo primer requisito –aunque no el único– es un vocabulario compartido, es decir, un conjunto de palabras cuyo significado sea conocido por todos.

Bien explica Bielsa que “[l]a acepción propia y exclusiva de una palabra referida a una institución, a un precepto de derecho o a una noción jurídica, evita discusiones, ambigüedades y dudas”². Refiriéndose específicamente al tema del “dominio público”, Marienhoff advierte que “[l]a propiedad del lenguaje adquiere aquí particular trascendencia; las vicisitudes del vocabulario jurídico en esta materia, como también las complejas relaciones de derecho a estudiar, exigen el empleo de términos de significado inequívoco”³.

A la luz de lo expuesto, y como modesta contribución al objetivo enunciado por Marienhoff, este breve glosario no tiene otra pretensión que la de exponer el sentido usual con que se utilizan, en nuestro medio, las palabras que designan las principales instituciones en materia de “dominio público”. Cualquier *autoritas* que se pretenda

¹ Risolía, Marco Aurelio, “Derecho y Lenguaje”, anticipo de “Anales”, segunda época – año XX – número 15, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pág. 5

² Bielsa, Rafael, *Los conceptos jurídicos y su terminología*, 3ª edición aumentada – reimpresión, Buenos Aires, Depalma, 1993, pág. IX.

³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo V – Dominio público, cuarta ed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, pág. 28/29).

encontrar en estas definiciones deberá derivarse del prestigio de los autores *textualmente* citados en cada caso, o de las normas jurídicas a las que se hace referencia: el resto del trabajo es producto de nuestra mejor interpretación y comprensión acerca del significado de estos vocablos en la práctica jurídica corriente, la jurisprudencia y la doctrina, con el eventual agregado de las referencias a otras obras donde el tema puede verse con mayor detalle.

En cuanto a la metodología, cuando ello parecía pertinente no hemos vacilado en recurrir a la transcripción literal de las obras consultadas –que limitamos, con pocas excepciones, a la doctrina clásica que se ocupó del tema en nuestro país, donde se destacan Spota, Marienhoff y Villegas Basavilbaso–. Al mismo tiempo, cada vez que lo hemos advertido, hemos procurado dar cuenta de las principales divergencias de criterio entre estos autores.

Para terminar, aclaramos que las palabras o expresiones subrayadas remiten a otros términos definidos en este mismo glosario, y que las referencias (entre paréntesis) corresponden a las obras citadas al final de este trabajo, junto a su página (pág.), parágrafo (par.) o numeral (n.), según el caso.

2. Glosario

Afectación: dedicación de un bien de titularidad estatal al Uso público directo o Uso público indirecto. Esta afectación determina el momento preciso en el que el bien se incorpora al Dominio público. Villegas Basavilbaso critica el empleo de este término, y postula que el correcto sería “consagración” (como dedicación de una cosa a un determinado fin) aunque advierte que “como acontece con la literatura jurídica en que los vocablos incorrectamente empleados son los más perdurables, el término afectación ha adquirido un sentido propio, en contra de la semántica” (Villegas Basavilbaso, pág.302). Para Marienhoff, el vocablo “es un extranjerismo. Lo hemos tomado del francés. No obstante ello, traduce con precisión la idea que al efecto deseamos expresar” (Tratado..., par. 1739).

–**formal:** la que se realiza mediante una declaración expresa de voluntad del órgano o sujeto estatal competente. Puede consistir en una ley nacional (en el caso de bienes del Dominio público natural), o bien –exclusivamente para bienes del Dominio público artificial– en un acto administrativo nacional, provincial o municipal (según la jurisdicción que corresponda, de acuerdo a las características del bien en cuestión, conf. Villegas Basavilbaso, pág. 323). Para el caso de los bienes públicos artificiales, la doctrina exige que, además de la declaración

formal, el bien sea efectivamente habilitado al uso público directo o indirecto, ya que “con la puesta en función termina el proceso de la afectación o consagración” (Villegas Basavilbaso, pág. 314). En el mismo sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha entendido que para que el bien sea considerado del dominio público no basta con la mera “declaración”, ya que es precisa la “consagración real y efectiva al uso público” (Fallos: 328:3590).

–**tácita**: la que se verifica por el uso y goce común, con el asentimiento de las autoridades y de los propietarios, desde tiempo inmemorial. Para Villegas Basavilbaso, el requisito del “asentimiento” de las autoridades impide hablar de afectación tácita, ya que en todos los supuestos la consagración a un fin de utilidad pública debe ser expresa (Villegas Basavilbaso, pág. 311).

Agua/s: Jurídicamente es una *cosa*, esto es, un objeto material susceptible de valor económico (Marienhoff, Régimen..., par. 15) que –según el caso– puede pertenecer al dominio público, al dominio privado o ser considerada *res nullius* (Spota, pág. 78). Para Spota (*Id.*, pág. 91/98) el agua puede ser inmueble por su naturaleza (cuando constituya la porción “fluida” del suelo, en los términos del art. 2314 del C.Civil), o por accesión (art. 2315, C.Civil, en el caso de aguas que corren por cauces artificiales “inmovilizados por su adhesión física al suelo”, arg. art. 2319, C.Civil), y sin embargo será mueble cuando se la haya separado del suelo de un modo que permita su transporte “por una fuerza externa” (art. 2318, C.Civil). Se utiliza tanto en singular como en plural.

–**de fuente**: aguas que brotan en los fundos privados. ver Vertientes.

–**durmientes**: acumulaciones permanentes de agua que cubren una depresión del terreno, y aparecen relativamente inmóviles, por oposición a las Aguas corrientes. Spota las denomina “estancadas” (Spota, pág. 110; *id.* Marienhoff, Régimen..., par. 177).

–**artificiales**: acumulaciones de agua debidas a la acción del hombre, como los estanques y las represas.

–**naturales**: acumulaciones de agua que se formaron sin la acción del hombre, como los Lagos y las Lagunas.

–**corrientes**: aguas en movimiento que discurren sobre un Cauce.

–**estancadas**: sinónimo de Aguas durmientes.

–**interiores**: todas las aguas (lacustres, marítimas o fluviales) ubicadas en el interior de las Líneas de base del mar territorial (conf. art. 2º, Ley 23.698).

–**pluviales**: las que caen del cielo en forma de lluvia, en tanto conserven su individualidad y corran hacia los fundos inferiores, o bien se estanquen, y no sean absorbidas por el terreno, ni se confundan con un Curso de agua o con Aguas durmientes (en cuyo caso pasan a formar parte de éstos, conf. Villegas

Basavilbaso, pág. 664). Como regla, pertenecen a los titulares del fundo en el que caen o entran (art. 2635, C.Civil), y si caen o entran en terrenos públicos pueden ser aprovechadas por cualquier interesado (art. 2636, C.Civil). Para Spota, “todos pueden apropiarse” las aguas caídas en lugares públicos (Spota, t.II, pág. 356) y el Estado no podría conceder su aprovechamiento exclusivo (por ejemplo, mediante concesión) ya que constituyen *res nullius* (Spota, t.II, pág. 367). En contra, Marienhoff, para quien se trata de bienes públicos (Régimen..., par. 148) –razón por la cual entiende, además, que el art. 2636 no es aplicable a las Provincias (*Ibíd.*, par. 149).

–**subálveas**: aguas corrientes subterráneas que discurren por debajo del cauce de otro curso de agua. Para Spota, forman parte del curso de agua superficial del que derivan (Spota, t.II, pág. 140).

–**subterráneas**: agua infiltrada, freática, estancada o corriente que se encuentra debajo de la tierra, o discurre por un cauce natural subterráneo. En nuestro derecho estas aguas forman parte del terreno debajo del cual se encuentran (art. 2518, C.Civil) y no son bienes del dominio público (excepto que la tierra superficial fuese del dominio público, según Villegas Basavilbaso, pág. 560). Para Spota, los cursos de agua subterráneos se diferencian del resto de las aguas subterráneas, y están sometidos al mismo régimen jurídico que los cursos de agua superficiales (ya que el art. 2340, 3º del C.Civil no efectúa ninguna distinción; Spota, t.II, 516).

–**superficiales**: las que se encuentran sobre el terreno; se dividen en Aguas corrientes y Aguas durmientes o estancadas (conf. Spota, pág. 110).

–**terrestres**: conjunto de las Aguas subterráneas y las Aguas superficiales.

Aluvión: acrecentamiento de tierra que en forma paulatina e insensible reciben las heredades colindantes con cursos de agua, lagos o mares, por efecto de la corriente (Villegas Basavilbaso, pág. 464). El C.Civil lo incluye como uno de los modos de adquisición del dominio (art. 2572 y sigtes.) aunque en doctrina se discute si el aluvión pertenece al Estado (nacional o provincial) o a los particulares (cfr. Spota, t.II, pág. 308).

Álveo: concavidad de la tierra donde se depositan las Aguas durmientes (Villegas Basavilbaso, pág. 576). También se utiliza como sinónimo de Cauce (Spota, t.II, pág. 165).

Arroyo: curso natural y perenne de agua, de menor caudal que un Río (diferencia que, en nuestro derecho, no tiene consecuencias jurídicas desde el punto de vista de la ‘dominicalidad pública’) (Villegas Basavilbaso, pág. 484).

Autotutela (del dominio público): ver Tutela (del dominio público).

Avulsión: acrecentamiento de tierra que ocurre cuando una cosa susceptible de adherencia natural es llevada por la fuerza súbita de la corriente hacia otra heredad, a la cual se adhiere naturalmente (Spota, t.II, pág. 317).

Bahía: a los efectos de la determinación de los límites de las zonas marítimas, toda escotadura bien determinada cuya penetración tierra adentro, en relación con la anchura de su boca, es tal que contiene aguas cercadas por la costa y constituye algo más que una simple inflexión de ésta (Glosario Naciones Unidas, n. 13, donde se aclara que la escotadura no será considerada una bahía –a estos efectos– si su superficie es inferior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la línea trazada a través de la boca de dicha escotadura (CNUDM, art. 10.2).

Bienes: objetos materiales e inmateriales susceptibles de tener valor económico (art. 2312, C.Civil)

–**privados (del Estado):** bienes del “Dominio privado (del Estado)” (art. 2339 del C.Civil).

–**públicos:** bienes del Dominio público (conf. art. 2340 del C. Civil; Marienhoff, Régimen... pág. 103). “La doctrina habla de bienes públicos o bienes del dominio público. Existe, evidentemente, una equivalencia entre estas expresiones, a pesar de que, de acuerdo con algunos textos del Código Civil, podría hacerse una distinción entre ambas denominaciones” (Diez, pág. 429).

–**artificiales:** ver Dominio público artificial.

–**eclesiásticos:** ver Dominio público eclesiástico.

–**naturales:** ver Dominio público natural.

Camino de sirga: se utiliza como sinónimo de Camino ribereño (aunque en rigor las finalidades del camino ribereño pueden exceder la navegación a sirga).

Camino ribereño: extensión de tierra compuesta por la franja de 35 metros (reducible hasta un mínimo de 15 metros cuando atravesare un centro poblado) adyacente a la ribera de un río o canal que sirve a la navegación (y analógicamente a los lagos navegables, en opinión de Spota, t.II, págs. 634/635), en la que existe una restricción al dominio del propietario ribereño que lo obliga a permitir el acceso y tránsito público sobre esa superficie.

Cauce: parte del curso de agua compuesta por la superficie de tierra que alcanzan a cubrir las más altas aguas en su estado normal –es decir, los aumentos de nivel de las aguas debidos a causas permanentes o crecidas ordinarias, excluyendo los aumentos originados en causas extraordinarias o accidentales– (Villegas Basavilbaso, pág. 489). Incluye tanto el Fondo (superficie efectivamente cubierta de agua) como las Riberas (superficies adyacentes que no están ocupadas por las aguas, excepto en el momento de las más altas crecidas ordinarias).

Concesión de cementerios: modalidad de la Concesión de uso que permite la ocupación y utilización del bien para un uso especial y determinado (la sepultura). Se ha dicho que en esta clase de concesiones “la autoridad administrativa no puede rehusar la concesión solicitada sino por razones de policía, y no en apreciación de oportunidad” (Villegas Basavilbaso, pág. 227).

Concesión de uso: relación jurídica que se establece entre el titular del bien del dominio público, como concedente, y un particular a quien se concede, por razones de interés público, la ocupación y utilización exclusiva de un bien público, para que desarrolle allí una actividad económica (Villegas Basavilbaso, pág. 225). La misma denominación recibe el acto administrativo bilateral en virtud del cual se constituye esta relación.

Costa: Ribera de formación vertical o pronunciadamente oblicua (Villegas Basavilbaso, pág. 490). Para la CNUDM, en cambio, es una “estrecha franja de terreno en contacto inmediato con alguna masa de agua, incluida la superficie que se extiende entre la línea de pleamar y la línea de bajamar” (Glosario Naciones Unidas, n. 17).

Curso de agua: genéricamente, cualquier masa de agua que corre por un cauce determinado. Como concepto jurídico, está integrado por dos elementos físicos esenciales: el agua en movimiento (*aqua profluens*) o Aguas corrientes, y el cauce (*alveus*) (Villegas Basavilbaso, pág. 486).

–**artificial:** masa de agua que corre por un cauce construido por el hombre (por ejemplo un canal).

–**natural:** curso de agua que corre por un cauce natural, es decir, un cauce que no es obra del hombre. Incluye como sus especies al “río”, al “arroyo” y al “torrente” y pertenece siempre al dominio público (art. 2340.3, C. Civil) excepto que nazca y muera dentro de un mismo fundo (art. 2350, C.Civil). Estos cursos de agua no se convierten en “artificiales” aunque se realicen modificaciones artificiales en su cauce (Villegas Basavilbaso, pág. 482). Con relación a las aguas que corren por cauces artificiales, Spota explica que “si estas aguas han sido derivadas de corrientes públicas su condición no se altera: jamás ha mediado cambio de su destino a un fin de utilidad general” (Spota, t.II, pág. 134).

–**navegable:** aquel en el que la navegación es posible, “natural o artificialmente en todo su curso o en parte de él, a vela, remo, o a la sirga por embarcaciones de cualquier especie, como también por jangadas, planchas y balsas de madera” (Freitas, Código Civil brasileiro, art. 331) incluyendo la flotación (Villegas Basavilbaso, pág. 521), en ambos casos, en la medida en que sirva efectivamente a la circulación comercial de personas o cosas (Villegas Basavilbaso, pág. 515). Cuando el curso de agua navegable es al mismo tiempo interprovincial y/o internacional, está sujeto a la jurisdicción de las autoridades nacionales en materia de navegación (Villegas Basavilbaso, pág. 512) sin perjuicio del dominio provincial.

Delta: extensión de tierra aluvial encerrada y atravesada por las desembocaduras divergentes de un río (Glosario Naciones Unidas, n. 26).

Derecho real administrativo: de acuerdo a un sector de la doctrina, es el derecho que corresponde a un sujeto sobre los bienes públicos, análogo a los derechos reales del Derecho Civil, pero sujeto a un régimen exorbitante (y, según una parte de la doctrina, caracterizado por su precariedad). La teoría que postula la existencia de estos “derechos reales administrativos” (que ha tenido especial aplicación al caso del derecho del “concesionario de uso” sobre los bienes objeto de concesión) fue desarrollada orgánicamente por Hauriou, quien encontraba en el dominio público una verdadera “propiedad pública” del Estado, sujeta a un régimen exorbitante (Marienhoff, Tratado..., par. 1865, quien acepta su existencia pero cuestiona que se le atribuya un carácter esencialmente “precario”; cfr. también Villegas Basavilbaso, págs. 246–251).

Desafectación: cesación de la habilitación al uso público de un bien, que determina su incorporación al Dominio privado del Estado o al Dominio de los particulares (Marienhoff, Tratado..., par. 1747).

–**formal:** la que se verifica por medio de una manifestación de voluntad de las autoridades competentes (ley o acto administrativo, según el caso) de sentido inverso a la Afectación, cuyo objeto es cesar la dedicación del bien al Uso público. Para la doctrina, debe distinguirse la desafectación formal que deja subsistente la individualidad física de un bien del Dominio público natural (el que, en consecuencia, pasa a formar parte del dominio privado del Estado) de aquella que produce un cambio en la condición física de un bien de esa misma naturaleza, esto es, que implica su transformación (Villegas Basavilbaso, pág. 328) como ocurre, por ejemplo, con las obras de relleno que convierten a un curso de agua en tierra firme (Villegas Basavilbaso, pág. 342): el primer caso es competencia exclusiva del legislador nacional; el segundo corresponde a la legislatura provincial a la que pertenezca el correspondiente bien (Villegas Basavilbaso, pág. 344).

–**por el no-uso inmemorial:** la que resulta de la falta de uso público del bien, o de la ausencia de ejercicio de las potestades estatales, durante un largo tiempo (Villegas Basavilbaso, pág. 348, quien no admite la eficacia jurídica de esta modalidad de desafectación). Para Marienhoff, en cambio, procede respecto de bienes del dominio público artificial, siempre que se cumplan ciertos requisitos, entre ellos la “indudable aquiescencia de las autoridades” (Marienhoff, Tratado..., par. 1755).

–**tácita:** la que se verifica cuando el bien pierde su aptitud para la utilidad o comodidad común por hechos de la naturaleza o de terceros, sin intervención de la voluntad administrativa en forma expresa y dirigida a ese fin (cfr. Villegas Basavilbaso, pág. 326). Villegas Basavilbaso apunta que la pérdida de aptitud para el uso público que resulta de la voluntad expresa de la Administración (por

ejemplo, la demolición de un edificio público) es un supuesto de desafectación formal, y no tácita (Villegas Basavilbaso, pág. 347).

Desclasificación: ver Desafectación tácita.

Dominial: ver Dominical.

Dominialidad: ver Dominicalidad.

Dominical: perteneciente o relativo al Dominio, sea público o privado. Sin embargo, en las obras especializadas la expresión se utiliza frecuentemente para hacer referencia al Dominio público (ver Dominicalidad).

Dominicalidad: cualidad de Dominical. Aunque Villegas Basavilbaso diferencia “dominicalidad pública” de “dominicalidad privada”, Marienhoff explica que “cuando se habla de dominicalidad o dominialidad, se entiende referir al dominio público, es decir a los bienes públicos, que son los que integran el dominio público” y por ello “agregarles a estas palabras el adjetivo ‘público’ (...) implicaría una redundancia o pleonismo” (Marienhoff, Tratado..., par. 1694).

Dominio: derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona (art. 2506, C.Civil). El legislador civil utiliza indistintamente los conceptos de dominio y Propiedad, como sinónimos.

–**eminente:** antiguamente, derecho del Estado sobre los bienes de sus súbditos (Villegas Basavilbaso, pág. 11) vinculado a la noción de soberanía (Marienhoff, Tratado..., par. 1695) en cuya virtud “el Estado es potencialmente el propietario de toda la masa de bienes situados en su jurisdicción” (González, Obras Completas, citado por Villegas Basavilbaso, pág. 12). Este “dominio eminente” se traducía en una cierta facultad de obrar (v.gr., expropiar) aunque con el tiempo la expresión pasó a utilizarse para designar –en general– a “la potestad que el Estado ejerce potencialmente sobre las personas y los bienes dentro de los límites de su territorio” (Villegas Basavilbaso, pág. 13), desvinculado de cualquier noción de propiedad o dominio (conf. nota al art. 2507 del C.Civil).

–**nacional:** expresión de uso poco frecuente con la que se designa al conjunto de los bienes del Dominio público y del Dominio privado del Estado (Villegas Basavilbaso, pág. 7).

–**privado (del Estado):** conjunto de bienes materiales o inmateriales, no afectados al Uso público, sobre los que el Estado posee un derecho real de Dominio.

–**público:** conjunto de bienes materiales (muebles o inmuebles) o inmateriales, susceptibles de valor económico, de titularidad estatal, afectados al uso público y sujetos a un régimen jurídico exorbitante (conf. Villegas Basavilbaso, págs. 3, 88 y 98). La misma expresión también se utiliza para hacer referencia al particular régimen jurídico que vincula a estos bienes con el Estado que es su titular. El origen de la expresión, en su sentido actual, pertenecería a Pardessus (*Traité des*

Servitudes ou services fonciérs, Paris, 1806, citado por Villegas Basavilbaso, pág. 5, y por Marienhoff, par. 1694) aunque muchos autores destacan la influencia posterior de Víctor Proudhon (Cassagne, 2010), cuya obra (*Traité du domaine public*, cinco tomos publicados entre 1833 y 1834) le valió la atribución de la paternidad del concepto en su sentido moderno (Diez, pág. 426). Manuel Ballbé sistematizó los cuatro elementos que tradicionalmente se consideran integrantes de esta noción de “dominio público” (Cassagne, 2010): el elemento objetivo (un bien); el elemento subjetivo (una persona jurídica estatal que ejerce las potestades inherentes al dominio público); el elemento teleológico (la afectación al uso público) y el elemento normativo (ya que la calificación del bien como público deriva siempre de una norma).

–**accidental**: sinónimo de Dominio público artificial.

–**artificial**: conjunto de bienes integrantes del dominio público cuya existencia física es el resultado de la acción del hombre que modifica la naturaleza (como los caminos y los puentes) (Villegas Basavilbaso, pág. 303).

–**eclesiástico**: conjunto de bienes de la Iglesia Católica (art. 33.3 C.Civil) afectados al uso público de los fieles. Parte de la doctrina considera que este uso público es “de utilidad pública” (Villegas Basavilbaso, pág. 108) y en consecuencia que estos bienes están fuera del comercio, y son alienables solamente en la medida en que lo permitan las disposiciones del Derecho Canónico y las normas que rigen el Patronato. Para Marienhoff (Tratado..., par. 1707) estos bienes son privados, “pero sujetos al régimen diferencial propio de todo bien o cosa afectado a la prestación de un servicio público” por lo que “pueden ser objeto de todos los (...) actos que no comprometan ni menoscaben la prestación de dicho servicio público”.

–**natural**: conjunto de bienes integrantes del dominio público cuya existencia física no es el resultado de la obra del hombre, ya que los bienes existen como tales en la naturaleza (v.gr., los ríos o lagos) y el legislador simplemente declara su pertenencia al dominio público en su estado natural.

–**necesario**: sinónimo de Dominio público natural.

–**originario**: el derecho que pertenece desde el origen o descubrimiento de la cosa a una persona física o jurídica, a diferencia del dominio derivado que reconoce la existencia de un dueño anterior. La expresión proviene del Derecho Minero, donde se “reconoce un dominio originario en manos del Estado, el cual se desmembra al otorgar el derecho de “*propiedad minera*” a los particulares” (Cassagne, 2010). Se ha vinculado este concepto con el de Dominio eminente, ya que si “el dominio originario importa una potestad de disposición y de percibir regalías con sujeción a un ordenamiento fundamental”, el mismo “podría caracterizarse como una manifestación del regalismo o del dominio eminente” (Saravia, Luis A., citado por Cassagne, 2010).

–**terrestre**: el constituido por cosas inmuebles en los términos del art. 2314 del C.Civil (Villegas Basavilbaso, pág. 367).

Espacio aéreo (nacional): espacio tridimensional sobre la superficie terrestre o acuática del país, hasta el límite del mar territorial (Marienhoff, Tratado..., par. 1919). Aunque el C.Civil establece que el “propietario es dueño exclusivo del espacio aéreo” (art. 2518), la doctrina restringe este derecho en la medida necesaria para asegurarle el uso y goce efectivos de la superficie (Villegas Basavilbaso, pág. 700). Así, Marienhoff explica que, aunque no existe texto expreso que lo declare, el espacio aéreo –desde el punto en el que acaba el interés del propietario del suelo, y hasta donde cesan los efectos de la gravedad terrestre– es un bien del dominio público (Marienhoff, Tratado..., par. 1918).

Fondo: superficie del Cauce sobre la que discurre el caudal (Marienhoff, Régimen ..., par. 189).

Imprescriptibilidad: cualidad de imprescriptible. Es uno de los caracteres esenciales de los bienes del dominio público, que determina que no sean susceptibles de prescripción adquisitiva o usucapión (cfr. art. 3951 C.Civil, *a contrario sensu*). En rigor, es una consecuencia necesaria de su Inalienabilidad, ya que los bienes públicos, al no estar en el comercio, no son susceptibles de la posesión que es condición necesaria de la usucapión (conf. art. 2400, C.Civil) ni son susceptibles de adquisición (una de cuyas formas es la prescripción adquisitiva, conf. art. 3952, C.Civil).

Inalienabilidad: cualidad de inalienable. Es uno de los caracteres esenciales de los bienes del dominio público, en virtud del cual –mientras dure su consagración al uso público– están fuera del comercio (Fallos:48:195). Sin perjuicio de ello, los “bienes públicos” pueden ser objeto de actos jurídicos de Derecho Público, como la transferencia a otras personas estatales, o la concesión de su uso privativo a un particular.

Isla: extensión permanente de tierra firme rodeada por agua (cfr. Villegas Basavilbaso, págs. 605/606). Pertenecen al dominio privado del Estado si existen o se forman “en el mar territorial, o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares” (cfr. art. 2340, 6º del C. Civil) aunque el Código Civil incorrectamente las enumere dentro de los Bienes públicos (*Ibid.*).

Lago: acumulación permanente de Aguas durmientes de cierta extensión y profundidad, formada por acción de la naturaleza. Para Spota, su caracterización como tal depende de que exista “una suerte de consenso general que repute esa masa de agua como lago” (Spota, t.II, pág. 151). La diferencia con la Laguna es meramente de hecho, y no incide en su régimen jurídico.

– **navegable**: aquel en el que es posible la navegación mercantil (Villegas Basavilbaso, pág. 582).

Laguna: acumulación permanente de Aguas durmientes de extensión y profundidad reducida, formada por acción de la naturaleza. La diferencia con el Lago es de hecho, pero no incide en su régimen jurídico.

Lecho del lago: capa superficial del Álveo.

Lecho del mar: parte superior de la capa superficial de tierra, roca, barro u otros materiales que se hallen en el fondo del mar e inmediatamente encima de su subsuelo (Glosario Naciones Unidas, n. 75). Para Marienhoff, es “la superficie terrestre permanentemente ocupada” por las aguas del mar (Régimen..., par. 95).

Línea de base: línea desde la que se mide la extensión del mar territorial.

–**normal:** la línea de bajamar a lo largo de la costa (incluidas las islas) tal como aparece marcada en las cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el estado ribereño (Glosario Naciones Unidas, n.11).

–**de base recta:** sistema de determinación de la línea de base a partir de la elaboración de líneas que unen puntos especificados o puntos inconexos de la línea de bajamar, conocidos por lo general como puntos de cambio de la línea de base recta, que pueden utilizarse únicamente en las localidades en que la costa tenga profundas aberturas o escotaduras, o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata (Glosario Naciones Unidas, n. 11).

Línea de ribera: límite de un Curso de agua definido por la línea a la que llegan las más altas aguas en su estado normal (art. 2577, C. Civil), es decir, el nivel máximo del curso de agua debido a causas normales (*plenissimum flumen*) excluyendo crecidas accidentales o extraordinarias.

Mar: masa de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie terrestre, y cada una de las partes en las que se considera dividida (DRAE).

–**adyacente:** antigua designación de la parte del mar ubicada entre la “alta mar” o “mar libre” y la tierra firme, que se entendía integrada por el “mar territorial” y el “mar jurisdiccional” (Marienhoff, Régimen..., par. 109).

–**interior:** denominación que reciben, principalmente en el ámbito del Derecho Internacional Público, los grandes Lagos sin salida visible al mar (cfr. Marienhoff, Régimen..., par. 87).

–**territorial (argentino):** franja de agua desde la Línea de base y hasta las 12 millas marinas, sobre el cual el Estado ejerce la soberanía en forma plena (conf. ley art. 3º, 23.968).

Marea: subida y bajada periódica de la superficie de los océanos y otras grandes masas de agua, debidas principalmente a la atracción gravitatoria ejercida por la Luna y el Sol sobre la tierra en rotación (Glosario Naciones Unidas, n. 92).

Margen: zona lateral que linda externamente con las riberas del Curso de agua (Marienhoff, Régimen..., par.190; Villegas Basavilbaso, pág. 491).

–**continental:** comprende la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental, excluyendo el fondo oceánico profundo con sus crestas oceánicas y subsuelo (Glosario Naciones Unidas, n. 19).

Orilla: línea que separa la Ribera de los fundos lindantes (equivalente a la “línea de ribera”) (Villegas Basavilbaso, pág. 522) o, en el lenguaje natural, límite variable que separa el agua de la tierra firme.

Permisionario: el titular de un Permiso de uso.

Permiso: en general, el título jurídico precario por medio del cual la Administración permite a un particular la realización de una conducta que como regla no está permitida. Se diferencia así de la “autorización”, que es el título jurídico por medio del cual la Administración habilita la realización de una actividad de titularidad privada sujeta a previa autorización. Sin embargo, el término “permiso” –sin otro agregado– se utiliza comúnmente para hacer referencia al “permiso de policía” (esto es, el que permite la realización de una cierta actividad), que constituye una figura de características diferentes al Permiso de uso propio del régimen del dominio público.

–**de estacionamiento:** permiso precario que permite la ocupación exclusiva y temporaria de un bien afectado al Uso público general por parte de un sujeto determinado. Está caracterizado por una cierta permanencia (que distingue a este permiso de la habilitación general y anónima para el estacionamiento “momentáneo”) y por la ausencia de emprendimiento productivo o empresa (que diferencia a este permiso del Permiso de uso) (Villegas Basavilbaso, pág. 215, quien lo considera el “primer grado” de las utilidades privativas, aunque luego aclara que, en nuestro derecho, constituye esencialmente de un “permiso de uso” con algunas características particulares).

–**de uso:** permiso precario que permite la ocupación y utilización exclusiva de un bien afectado al Uso público general por parte de un sujeto determinado para desarrollar allí una actividad económica, en interés del permisionario (Villegas Basavilbaso, pág. 216, quien lo considera el “segundo grado” de las utilidades privativas). Se constituye por acto unilateral de la Administración, y en beneficio del interés del permisionario, por lo que normalmente requiere de éste el pago de un precio (Villegas Basavilbaso, pág. 219).

Plataforma continental: En términos geológicos, se trata de una zona adyacente a un continente o situada alrededor de una isla, que se extiende desde la línea de bajamar hasta la profundidad a la cual se registra generalmente un acusado incremento del gradiente mar afuera (Glosario Naciones Unidas, n. 78). La plataforma continental sobre la cual ejerce soberanía la Nación Argentina, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más

allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas millas marinas medidas a partir de las líneas de base, en los casos en que el borde exterior no llegue a esa distancia (cfr. Ley 23.698, art. 6º, y CNUDM, art. 76.1).

Playa: Ribera horizontal, que ordinariamente queda en descubierto por efecto del reflujo de las aguas (Villegas Basavilbaso, pág. 490). El C.Civil define a la playa del mar como “la extensión de tierras que las olas bañan y desocupan en las más altas mareas, y no en ocasiones extraordinarias de tempestades”, definición que según Spota no conviene extender a los ríos (Spota, t.II, pág. 188).

Policía del dominio público: la facultad estatal de reglamentar el uso común o especial de los bienes del dominio público por medio de leyes y reglamentos, y la correspondiente actividad administrativa de ejecución de esas normas.

Propiedad: utilizada como sinónimo de Dominio en el Código Civil, una parte de la doctrina considera que son términos diferentes, ya que mientras el dominio sólo se predica respecto de las “cosas”, la “propiedad” abarca toda clase de bienes (conf. Villegas Basavilbaso, pág. 10). La Corte Suprema ha sostenido que el término, cuando se utiliza en los arts. 14 y 17 de la Constitución, debe entenderse en un sentido amplio, abarcador de “todos los intereses apreciables que un hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad” (CSJN, Fallos: 145:307).

Propiedad pública: denominación que refiere a la tesis de Hauriou (también denominada “propietarista”) que concibe al Dominio público como una propiedad pública diferente del dominio privado, regida por reglas propias y exorbitantes.

Res nullius: denominación que reciben los bienes sin dueño, que pueden ser apropiados por cualquier interesado.

Ribera: una parte del Margen, adyacente al Fondo, que no está ocupada por las aguas excepto en el momento de las más altas crecidas ordinarias. De acuerdo a su estructura, se denomina Costa o Playa.

Río: curso natural y perenne de agua, más o menos considerable (Marienhoff, Régimen..., par. 180). En su acepción amplia es sinónimo de Curso de agua, y así lo utiliza el legislador (cfr., Villegas Basavilbaso, pág. 611). En sentido restringido, el río se distingue del Torrente y del Arroyo, aunque estas diferencias no inciden en su régimen jurídico.

–**navegable:** ver Curso de agua navegable.

Tierras fiscales: denominación que reciben las tierras del Dominio privado del Estado (Marienhoff, Tratado..., par. 1694).

Titularidad (del dominio público): cualidad o condición de titular de bienes del Dominio público. Al respecto se han postulado dos tesis opuestas, que no proyectan mayores diferencias en el régimen jurídico resultante. La primera sostiene que el titular del dominio público es el “pueblo” (la comunidad) representado por el órgano estatal correspondiente, según resulte de la competencia atribuida por la Constitución y las leyes (tesis principalmente sostenida por Bielsa y Marienhoff). La segunda, cuyo exponente más caracterizado es Villegas Basavilbaso, apunta que sólo el Estado, como titular de personalidad moral o jurídica, puede ser titular del Dominio público (Cassagne, 2010).

Torrente: curso natural de agua discontinuo o intermitente. Su condición jurídica, no obstante la falta de continuidad del caudal, no se diferencia de aquella del Río o el Arroyo, ya que el art. 2340, inc. 3º no establece distingos por la perennidad o intermitencia o magnitud de las aguas corrientes (Villegas Basavilbaso, pág. 485).

Tutela (del dominio público): deber estatal de velar por la conservación de los bienes del Dominio público (Marienhoff, Tratado..., par. 1779) que se traduce en la existencia de ciertas potestades de autotutela administrativa (*Id.*, pág. 1780) inherentes al poder de policía sobre el dominio público (*Id.*, pág. 1782).

Universalidad pública: conjunto de cosas muebles y/o inmuebles del Dominio público, que pertenecen a un mismo sujeto y se hallan destinadas a un mismo fin (v.gr., un museo público).

Uso : acción y efecto de usar (DRAE); en general, utilización o empleo de una cosa; en el ámbito del “dominio público”, se aplica por extensión al beneficio o ventaja que se obtiene de un bien.

–**colectivo:** sinónimo de Uso público común.

–**diferencial:** sinónimo de Uso público especial

–**especial:** sinónimo de Uso público especial.

–**privativo:** sinónimo de Uso público especial (Diez, pág. 506). La doctrina española, sin embargo, distingue al uso privativo del especial, definiendo al primero como “el que se realiza mediante la ocupación de una parte del dominio público, de tal forma que queda excluida, al menos en cuanto a ella, la utilización de los demás” (Garrido Falla, pág. 531).

Uso público: utilización o aprovechamiento de los bienes por parte de la comunidad. Este uso público, según el modo en que se realiza, admite dos variantes: Uso público directo y Uso público indirecto; para la generalidad de la doctrina, en cualquiera de ambos casos –cumplidas las restantes condiciones– el bien pertenece al dominio público; para Bielsa, en cambio, sólo el uso público directo califica al bien como perteneciente al dominio público (Bielsa, Rafael, citado por Marienhoff, Tratado..., par. 1787, nota 2). Desde otro punto de vista, también se

consideran como variantes de uso público tanto el Uso público común como el Uso público especial.

–**común**: utilización de los bienes del dominio público por parte de la comunidad en general (por oposición al Uso público especial). Para Spota no deriva de un derecho subjetivo, sino del ejercicio de una facultad que forma parte integrante de la esfera de libertad de los habitantes (Spota, t.II, pág. 876).

–**directo**: el que resulta de la utilización o aprovechamiento directo por parte de la comunidad, cuyos integrantes son quienes hacen empleo del bien (v.gr., los caminos). Para Marienhoff, el uso directo de los bienes públicos puede ser tanto individual (como en el caso del “permiso de uso”) como colectivo (como en el caso de la circulación por los caminos) (Tratado..., par. 1787; en el mismo sentido, Diez, 443).

–**especial**: utilización de una porción de un bien del dominio público por parte de un usuario jurídicamente individualizado, como consecuencia de un título jurídico particular que lo habilita a ello (por ejemplo, un permiso de uso especial). Habitualmente se lo denomina Uso especial, aunque utilizamos aquí la denominación completa (“uso público especial”) para enfatizar que se trata de una variante del uso público. Cabe aclarar que una parte de la doctrina utiliza la expresión “uso público especial” en un sentido diferente, para referirse a un cierto uso *determinado* –ya sea común o especial– de un bien del dominio público (y denomina “uso público general” al que carece de una finalidad particular). Es lo que ocurre, por ejemplo, con los cementerios públicos, cuyo uso público está necesariamente condicionado por una finalidad determinada (Villegas Basavilbaso, pág. 214) y por eso se lo considera –en este sentido– “especial”. A nuestro juicio, se trata de una categorización poco clara, que no presenta mayor utilidad y se presta a confusión.

–**indirecto**: por extensión, se denomina así a las ventajas derivadas de la afectación de un bien público al funcionamiento de un servicio público, o a una finalidad de interés general, aun cuando el bien no sea *directamente* utilizado por los habitantes sino por agentes del Estado. Los ejemplos son muy variados, y comprenden desde un buque de guerra hasta la Casa de Gobierno. Para Marienhoff, este uso indirecto puede ser tanto individual como colectivo (Tratado..., par. 1787). Para Bielsa, el *uso público indirecto* no es suficiente para considerar al bien como parte del dominio público (Bielsa, pág. 386).

–**uti singuli**: el Uso público directo (Marienhoff, Tratado..., par. 1787). Para Bielsa, en cambio, el *uti singuli* sería el uso individual (Bielsa, pág. 433).

–**uti universi**: el Uso público indirecto (Marienhoff, Tratado..., par. 1787). Para Bielsa el goce *uti universi* implica “un uso colectivo,

pero no en forma directa, sino y por el contrario en forma indirecta y mediata, es decir, por medio de los funcionarios o empleados del Estado” (Bielsa, pág. 386) lo que excluiría el uso público indirecto *individual*.

Vertiente: afloramiento de agua subterránea, desde el lugar en que el caudal comienza a correr por el suelo (Villegas Basavilbaso, pág. 562). Cuando las aguas nacen y mueren dentro de una misma propiedad, pertenecen al dueño de ésta (art. 2350, C.Civil), pero cuando constituyen cursos de agua por cauces naturales pertenecen al dominio público y no pueden ser alterados (art. 2637, C.Civil).

Zona contigua (argentina): la parte del mar que se abarca desde la línea exterior del Mar territorial y hasta las 24 millas contadas desde la Línea de base. Sobre esta zona, el Estado ejerce “todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria” (Ley 23.968, art. 4º, modificado por Dto. NyU 2623/91).

Zona económica exclusiva: parte del mar que se extiende más allá del límite exterior del Mar territorial, hasta una distancia de doscientas millas marinas a partir de las Líneas de Base. En esta zona, según el art. 5º de la Ley 23.968, la Nación Argentina ejerce “derechos de soberanía para los fines de la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos”.

3. Referencias

Bielsa: Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1956, 5ª ed., tomo III.

Cassagne, 2010: Cassagne, Juan Carlos, “Acerca de la titularidad del Dominio Público y las nuevas ideas sobre los usos especiales”, inédito.

CNUDM: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada por Ley 24.453.

CSJN: *Fallos* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Diez: Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, segunda edición, 1985.

DRAE: Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.

Garrido Falla: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, Madrid, ed. Tecnos, undécima edición, 2002.

Glosario Naciones Unidas: *Glosario consolidado de términos técnicos utilizados en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, en “El Derecho del Mar. Líneas de Base. Examen de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas a las líneas de base”, Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, publicación de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

Marienhoff, Régimen...: Marienhoff, Miguel S., *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, publicación de la Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, ed. Abeledo Perrot, 1971.

Marienhoff, Tratado...: Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo V – Dominio público, cuarta ed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo–Perrot, 1998.

Spota: Spota, Alberto G., *Tratado de Derecho de Aguas*, Buenos Aires, ed. Jesús Menéndez, 1941, tomos I y II.

Villegas Basavilbaso: Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho Administrativo*, IV. Instituciones fundamentales (segunda parte) – Dominio público, Buenos Aires, ed. TEA, 1952.

* * *

*