

INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD CARACTERES ESENCIALES DEL DOMINIO PÚBLICO.

Por Mirta Liliana Bellotti

Informe presentado en la cátedra de Derecho Reales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, convocada en reunión por el Dr. Luis Moisset de Espanés, para analizar un proyecto de modificación del Código Civil para proteger los bienes de dominio público.

Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Se trata de caracteres inherentes a los bienes públicos, pertenecientes a la esencia del régimen del dominio público. Tales caracteres existen por principio, aunque la respectiva legislación los silencie. La inalienabilidad nació en el siglo pasado, simultáneamente con la distinción entre dominio público y dominio privado, apareció como una regla no escrita de origen consuetudinario y jurisprudencial.

La inalienabilidad y la imprescriptibilidad son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes dominiales, a efectos que ellos cumplan el fin que motiva su afectación. Tal protección no sólo va dirigida contra hechos o acto ilegítimos procedentes de los particulares, sino contra actos inconsultos provenientes de los propios funcionarios públicos. Si así no fuere resultarían inexplicables tales caracteres del régimen jurídico del dominio público.

La enajenación de los bienes de dominio público requiere la previa desafectación de la cosa.

Tales caracteres existen aunque la respectiva legislación no los regule. En ausencia de explícitas disposiciones legales son frutos de la elaboración doctrinal, mediante la coordinación de diversos textos legales.

En el derecho Argentino la inalienabilidad y la imprescriptibilidad no están previstas expresamente por la ley pero resultan de la aplicación coordinada de diversos textos del Código Civil.

La Inalienabilidad halla fundamento legal en la aplicación armónica de los arts. 953, 2336 y 2604 del Código Civil.

Art. 953 CC. “El objeto de los actos jurídicos deben ser cosas que estén en el comercio”

Art. 2336CC: “Están en el comercio todas las cosas cuya enajenación no fuere expresamente prohibida o dependiente de una autorización pública”

Art. 2604 CC: “El derecho de propiedad se extingue de una manera absoluta por la destrucción o consumo total de la cosa que estaba sometida a él, o cuando la cosa es puesta fuera del comercio.”

La imprescriptibilidad encuentra fundamento legal en nuestro derecho a través de los artículos 2400, 3951 y 3952 del mismo Código.

Art. 2400 CC: “Todas las cosas que están en el comercio son susceptibles de posesión. Los bienes que no fueren cosas, no son susceptibles de posesión”.

Art.3951CC: “El Estado general o provincial, y todas las personas jurídicas están sometidas a las mismas prescripciones que los particulares, en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada; y pueden igualmente oponer la prescripción”.

Art. 3952 CC: “Pueden prescribirse todas las cosas cuyo dominio o posesión puede ser objeto de una adquisición.”

Bibiloni acertadamente, en su “Anteproyecto de Reformas al Código Civil” intentó llenar el vacío legal de nuestra actual legislación, proponiendo el siguiente texto: “Los bienes de dominio público enumerados en el artículo anterior son inalienables e imprescriptibles”. La Comisión de Reformas al Código Civil aceptó esa sugerencia.

El proyecto de Reforma de Unificación de la legislación Civil y Comercial de 1998 en su art. 228 dice textualmente: “Las cosas públicas del Estado son inalienables, inembargables e imprescriptibles.” En vez de inalienables se usa el vocablo inalienables, (la palabra correcta es inajenables), y se agrega inembargables.

La Jurisprudencia se ha pronunciado reiteradamente estableciendo el carácter inalienable e imprescriptible de los bienes pertenecientes al dominio publico. Pueden verse los fallos de las Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallos, tomo 48, página 200. Fallos tomo 146, páginas 289 y 297 y páginas 304 y 315, tomo 147, páginas 180 y 220-221.

En el Derecho Comparado se establecen expresamente estos principios en la Constitución o en el Código Civil.

La Constitución de México en el art. 27 regula: “.....el Dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible...”

El Código Civil Italiano en el art. 823 dispone: “Los bienes que son parte del dominio público son inalienables y no pueden ser objeto de derechos a favor de terceros, sino en los modos y en los límites establecidos por la ley que los regula”,

El art. 132 de la Constitución de España establece: “La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad como su desafectación”. Señalamos que se agrega inembargabilidad.

Los bienes de dominio público del Estado son inembargables. La Doctrina y la jurisprudencia se expiden de manera unánime. (Ver Miguel Marienhoff “Tratado del Dominio Público”, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960, pág. 230; Rafael Bielsa, Derecho Administrativo tomo III, Depalma, Buenos Aires, 1856, pág. 408; Bartolomé Fiorini, “Manual de Derecho Administrativo”, segunda parte, La ley, Buenos Aires 1968. pág. 958; Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos tomo 48 página 200 ; tomo 121 páginas 36 y 37; tomo 131, páginas 267 y 268; tomo 146, páginas 289 y 297, y páginas 304 y 315; tomo 158, páginas 358 y 359.)

El embargo, no implica ni requiere desapropio ni enajenación, pues puede responder a una simple medida de seguridad, en el sentido de evitar que el titular de la cosa disponga de ella, enajenándola; no obstante, el embargo apareja también la idea de una eventual enajenación, ya que esa medida cautelar, tiende a asegurar la ejecución forzada del bien. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo: “Los jueces carecen por lo mismo de autoridad y jurisdicción para cambiar su destino y no pueden por consiguiente ordenar el embargo ni proceder a su ejecución. La inembargabilidad es una consecuencia de la inalienabilidad.

Los bienes de dominio público no pueden ser objetos de ejecución judicial, por las mismas razones que no pueden ser objeto de una compraventa art. 953 del Código Civil, 1167 y 1327 del mismo Código. La Corte Suprema de la Nación Argentina expresó que: “los jueces carecen por lo mismo de autoridad y jurisdicción para cambiar su destino y no pueden por consiguiente ordenar su embargo y proceder a su ejecución”. (Fallos, tomo 48, página 200).

Conclusión:

Si bien los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las cosas de dominio público son inherentes a su régimen jurídico y existen aunque la legislación no los establezca expresamente, es muy conveniente regular expresamente principios tan importantes. Las normas deben contener los principios del Derecho a fin de hacerlos evidentes, de manera que con la simple lectura de la ley sean conocidos hasta por el más inexperto. No deben permanecer tácitos en la legislación reservados a los juristas experimentados que luego de una interpretación doctrinaria los hacen salir a la luz.

Debe modificarse el Código Civil e incluirse una norma que incorpore los caracteres mencionados. Proponemos agregar al art. 2341 el siguiente párrafo:

“Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. No pueden ser objetos de derechos incompatibles con el destino al que fueron afectados.”

Tomamos como fuente el art. 823 del Código Civil Italiano. No remitimos a la ley debido a que en nuestro derecho no están reguladas legislativamente el permiso de uso y la concesión de uso, ni las servidumbres administrativas en general. Si se constituyen estos derechos no deben ser incompatibles al destino al que fueron afectados los bienes de dominio público. La doctrina señala que la inalienabilidad sólo es incompatible con el comercio jurídico del derecho privado, pero en modo alguno con el de derecho público. Las cosas de dominio público pueden ser objeto de actos jurídicos de derecho público compatibles con el régimen que las disciplina y con el fin que motiva su afectación. Verbigracia: concesión o permiso de uso mediante los medios reconocidos en el derecho administrativo y expropiación.

No se establece una sistematización correcta si se establece la inembargabilidad de los bienes de dominio público sin mencionar el principio del cual deriva. Y mucho menos si se establece con respecto a una clase de bienes de dominio público contemplada en el art. 2340 CC.

La inembargabilidad es consecuencia de la inalienabilidad. En realidad no sería necesario mencionarla. Pero si se desea poner énfasis en este aspecto, dada la posibilidad que las autoridades pretendan dar tierras en pago de deuda externa, podría agregarse al artículo luego de mencionar la inalienabilidad e imprescriptibilidad, la inembargabilidad, como el Proyecto de Código Civil de 1998 y el art. 132 de la Constitución española. Es preferible usar el término inalienabilidad porque es el vocablo consagrado en la doctrina y jurisprudencia; y no inajenable como lo hace el Proyecto de Código Civil de 1998.

Pero la sistematización más correcta es señalar que la inembargabilidad es consecuencia de la inalienabilidad.

Proponemos agregar otro párrafo al art. 2341 del Código Civil:

“La inembargabilidad de los bienes de dominio público es consecuencia de la inalienabilidad.”

Bibliografía

Miguel Marienhoff “Tratado del Dominio Público”, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960, pág. 218 y ss.

Rafael Bielsa, Derecho Administrativo tomo III, Depalma, Buenos Aires, 1856, pág. 403 y ss.

Bartolomé Fiorini, "Manual de Derecho Administrativo", segunda parte, La ley, Buenos Aires 1968, pág. 958 y ss.