

Los bienes del Estado y el Código Civil de 1984

Eleodoro Valencia Justo

DEBEMOS EMPEZAR POR reconocer el gran esfuerzo que, sin duda, ha significado concretar el Código Civil de 1984. Esta obra compromete nuestro aprecio hacia los connotados juristas que han participado en su formulación y nos motiva para estudiar su texto en forma constante, así como para hacer conocer las apreciaciones que estimamos pertinentes desde nuestro propio punto de vista.

El Código Civil de 1984, en el Libro V, de los Derechos Reales, ha omitido legislar sobre los bienes del Estado, como lo hicieron los Códigos de 1852 y 1936. La omisión consiste no sólo en haber dejado de lado la relación de bienes del Estado, sino, también, la categoría de inalienables e imprescriptibles, que se concedía a los bienes de uso público.

En efecto, el Código Civil de 1936, en el Art. 822, declaraba como bienes del Estado:

- 1º.— Los bienes de uso público.
- 2º.— El mar territorial y sus playas y la zona anexa que señala la ley de la materia.
- 3º.— Los bienes que le corresponden por título legal, no comprendidos en los otros incisos de este artículo.
- 4º.— Las tierras públicas, entendiéndose por tales las que han sido abandonadas por el dueño que tuvieron, las minas y los bosques y demás fuentes naturales de riqueza antes de su concesión, los ríos y demás aguas corrientes y los lagos, así como sus respectivos cauces y álveos.

50.— Los monumentos históricos y los objetos arqueológicos que están regidos por su ley especial.

60.— Las rentas nacionales.

Además, el mismo Código Civil de 1936, en el Art. 823, establecía que los bienes de uso público son inalienables e imprescriptibles.

La mayoría de los Códigos Civiles —no sabemos si todos— han dedicado o tienen dedicadas normas a los bienes del Estado; bien es cierto que adoptando diferentes orientaciones en base a la también diversa pero autorizada doctrina.

Para algunas corrientes doctrinarias, el Estado es susceptible de poseer bienes en su doble carácter de persona de derecho público y de persona de derecho privado. En el primer caso, los bienes así poseídos serían los bienes públicos que constituirían lo que se llama el dominio público del Estado; y, en el segundo, los bienes privados que constituirían su dominio privado.

Para otras corrientes doctrinarias (Bielsa) se impone distinguir entre aquellos bienes sobre los que el Estado tiene un verdadero derecho de propiedad con todos los atributos que el mismo importa, de aquellos otros sobre los que el Estado no ejerce más que poder de reglamentación, tutela, administración, etc.; pero que, en realidad, pertenecen al uso público. A los primeros se les llama, propiamente, bienes del Estado, y a los segundos, bienes del dominio público.

Entiéndase por dominio público, el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada.

Bielsa, aclara que el dominio público no se atribuye al Estado sino al pueblo, si bien representado por el Estado; y define al dominio del Estado, a diferencia del dominio público, como el conjunto de cosas sobre las cuales el Estado ejerce, en realidad, un derecho de propiedad, es decir, aquellas cosas que están en su patrimonio.

Los ponentes del Código Civil de 1936, en la Exposición de Motivos, expresaron: “Los del Estado suelen clasificarse en bienes públicos y en bienes de propiedad privada pero no hemos adoptado esta clasificación por juzgar que de la frase propiedad privada debe descartarse la anfibología y que carece de finalidad práctica aplicarla en relación con el Estado que es la institución pública por excelencia, extendiendo ese carácter a todas sus relaciones de derecho”.

El Código Civil de 1984 —de haber abordado el tema— en resguardo de su propia sistemática, hubiera tomado una posición clara, como lo hace con respecto a otras instituciones.

A nuestro criterio, el Art. 128 de la Constitución, que establece que “los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados”, constituye un pie forzado que obliga a diferenciar estos bienes públicos de otros bienes pertenecientes al ámbito del Estado. Con respecto a los segundos, debe diferenciarse los que merecen estar en la categoría de inalienables e imprescriptibles por estar destinados a un servicio público, al menos mientras dura su afectación a ese servicio, de aquellos otros que, aun siendo de utilidad, no están destinados a un servicio público y que, por tanto, es posible su enajenación y su prescripción.

En base a lo hasta ahora expuesto, es dable afirmar que toda legislación vigente sobre bienes del Estado no justifica que el Código Civil de 1984 haya omitido dedicar un capítulo a los bienes del Estado. Era necesario hacerlo aun por mantener la tradición jurídica; pero, sobre todo, teniendo en consideración: a)—La nueva estructura estatal, que se ha enriquecido con la presencia de las instituciones autónomas y las empresas del Estado; y, b)—La coherencia que se hubiera logrado al integrar, en un cuerpo de leyes, de la importancia del Código Civil, los principios o normas que den fundamento a toda la frondosa legislación existente sobre bienes del Estado, que incluye algunos artículos del propio Código Civil de 1984 (968, 1001, 1290, 1357, 1366).

A través de estos principios o normas habrían quedado precisados los bienes que pertenecen a la administración o patrimonio del Estado, así como identificados los que tienen la categoría de inalienables e imprescriptibles; máxime que los plazos de 30 y 10 años que señalaba el antiguo Código Civil para la adquisición de la propiedad por prescripción, se han reducido en el actual Código Civil (Art. 950) a 10 y 5 años, según medie, respectivamente, posesión continua, pacífica y pública como propietario o exista justo título y buena fe.

Con fines informativos, exponemos a continuación las diversas normas constitucionales, legales y administrativas que identifican los bienes del Estado y regulan los actos de administración y de disposición de los mismos.

Según la Constitución: —Art. 118.— los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y en general fuentes de energía, pertenecen al Estado. La

Ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a los particulares; –Art. 128.– Los bienes públicos, cuyo uso es de todos, no son objeto de derechos privados; y –Art. 143.– la contratación con fondos públicos, así como la adquisición o enajenación de bienes se efectúan obligatoriamente por licitación pública. Hay concurso público para la contratación de servicios y proyectos, cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto. La ley establece el procedimiento, las excepciones y responsabilidades.

La Ley Orgánica de Presupuesto Funcional de la República (14816 y su adicional 16360 y otras conexas 15257 y 15682) regula también la forma para adquirir o vender bienes públicos.

En las leyes anuales de presupuesto siempre se insertan normas sobre adquisición y venta de bienes por las entidades que conforman el Sector Público Nacional.

El Decreto Ley 18806 establece el régimen de aporte y desaporte de bienes a las empresas del Estado.

El Decreto–Ley 21146 alude a la donación de bienes del Estado.

Conforme a los Decretos Leyes 11061, 14197, 17716 y 19955 y Decretos Supremos Nos. 163–69–AP y 004–85–VC, pertenecen al Estado los terrenos eriazos; también pertenecen al Estado, los terrenos abandonados (Decreto–Ley 17716, Decreto Supremo 163–69–AP, Art. 968 del C.C.); los terrenos de ceja de selva (Decreto Ley 22175); los ribereños al mar, ríos y lagos y demás terrenos señalados en el Art. 5 del Decreto Ley 17752; los que le corresponden por título legal; los revertidos por incumplimiento de los plazos y condiciones señalados en los contratos de concesión y/o adjudicación (Decreto Supremo 004–85–VC).

En las habilitaciones urbanas, según sea su tipo, es obligatorio efectuar aportes para fines de recreación pública, parques zonales y servicios públicos complementarios (R.N.C. aprobado por D.S. 039–70–VI y D.S. 063–70–VI. Según los Ds. Ls. 18898, 19543 y 20591, los aportes en área útil para parques zonales son vendidos en subasta pública.

Los aportes para servicios públicos complementarios han venido siendo asumidos por el Estado; quien, a través del Ministerio de Vivienda y Construcción, los afecta en uso a los diversos organismos públicos y a las personas jurídicas sin fines de lucro que coadyuvan a la función social del Estado (D.S. 025–78–VC). A partir del D.S. 004–85–VC, la adminis-

tración de estos aportes son de responsabilidad de las municipalidades distritales en Lima, y de las municipalidades provinciales en el resto del País.

El D.S. 025-78-VC, de 11 de Marzo de 1978, contiene normas que obligan a las entidades del sector público nacional a llevar el inventario patrimonial de los bienes muebles e inmuebles que detenten o que se les tiene asignados. También norma en forma expresa que las Direcciones Generales de Administración de los Ministerios, remitan dichos inventarios a la Dirección General de Bienes Nacionales, cada quinquenio a partir de Diciembre de 1982, centralizando la remisión de las entidades del sector, bajo responsabilidad de quienes tengan a su cargo el control patrimonial en dicho nivel, así como el de la correspondiente dependencia de los organismos públicos descentralizados.

Estamos en conocimiento de que, efectivamente, se cumple en la gran mayoría de casos, con confeccionar los inventarios. En cambio, la remisión de los mismos a la Dirección General de Bienes Nacionales sólo se ha cumplido parcialmente.

En la actualidad, diversos organismos públicos tienen atribuciones de control, administración y/o disposición del patrimonio del Estado o patrimonio fiscal, como también se le denomina. A continuación exponemos algunos ejemplos:

a)– El INAP (Decreto Leg. 111) promueve, planea, coordina y dirige los Sistemas Nacionales de Racionalización, Personal y de Abastecimiento.

Dentro del Sistema Nacional de Abastecimiento se han logrado avances considerables en el área de control patrimonial; especialmente, en cuanto a bienes muebles, para los que se contempla la obligación de mantener inventarios actualizados.

b)– El Ministerio de Agricultura, a través de la Oficina General de Catastro Rural (R.M. 298-81-AG-DS de 25.03.81, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura), tiene como función ejecutar las acciones de levantamiento y actualización del catastro de la propiedad inmueble rústica. En este catastro están identificados de preferencia los predios estatales. Asimismo, el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, tiene facultades para adjudicar, con fines agropecuarios, terrenos del Estado; y para revertir o incorporar terrenos al dominio del Estado, fuera de la zona de expansión urbana (D. Ley 17716 TUC. y D.S. 019-

84—AG que aprueba el Reglamento de Tierras Eriazas para Usos Agropecuarios).

c)— El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Crédito Público, tiene la función de integrar la información contable del sector público nacional para la formulación de la Cuenta General de la República. En la información contable se incluyen los inventarios patrimoniales.

d)— El Sector Energía y Minas, de conformidad con el Capítulo VIII del Registro Público de Minería (D. Leg. 109), se encarga de llevar un Registro Público de Minería, con el fin de inscribir los títulos de las concesiones de exploración, de explotación, de labor general y de transporte, así como los denuncios mineros de las áreas de terrenos donde se encuentran localizadas las sustancias mineras, sea que éstas se encuentren dentro o fuera de la zona urbana o de expansión urbana.

Tratándose del otorgamiento y prórroga de concesiones o la expropiación de inmuebles ubicados en zonas urbanas, de acuerdo a los Arts. 22 y 79 de la Ley General de Minería, se deberá solicitar la opinión del Ministerio de Vivienda y Construcción o del Organismo Regional correspondiente.

e)— El Sector Transportes y Comunicaciones, a través de las empresas del Estado de ese Sector, como es el caso de ENAFER—PERU, ENAPU—PERU, ENATRU—PERU y la CPV, lleva el registro y la inscripción de los bienes inmuebles que poseen; sean ferrocarriles, naves, muelles, diques, vehículos automotores y otros.

f)— El Sector Industria, Turismo e Integración, a través de la Dirección Ejecutiva "Proyecto especial Parques Industriales", creada por D.S. 015—81—ITI/IND, de fecha 20.8.81, tiene la función, entre otras, de adjudicar y vender a personas naturales o jurídicas de derecho privado terrenos fiscales ubicados en zonas urbanas y de expansión urbana que le soliciten para establecer parques industriales.

g)— Las Municipalidades Provinciales y, en algunos casos, las Distritales tienen, entre otras, las funciones siguientes (Ley 23853 y Ds. Ss. 004—85—VC, 053—84—VC y 007—85—VC):

- En materia de acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva, les corresponde procurar conservar y administrar, en su caso, los bienes de dominio público, como caminos, puentes, plazas,

- avenidas, paseos, jardines, edificios públicos y otros análogos, con excepción de los que correspondan al Estado (Ley 23853, Art. 65).
- Identificar los terrenos eriazos ubicados dentro de la zona de expansión urbana de su jurisdicción, revertidos a la propiedad del Estado, en aplicación de las leyes Nos. 11061, 14197, y Decretos Leyes 17119, 17716 y 19955.
 - Tramitar la inscripción, en primera de dominio, a favor del Estado y/o la traslación del dominio a favor de terceros, de los terrenos adjudicados al amparo de la Ley 4940 y D. Ley 18460.
 - Solicitar al Ministerio de Vivienda y Construcción los terrenos de propiedad fiscal ubicados en zonas urbanas, de expansión urbana, o fuera de ella, para ejecutar sus planes y programas de desarrollo, o para adjudicarlos en venta o a título gratuito o en arrendamiento a terceros para fines de vivienda y servicios complementarios.
 - Asimismo, es inherente a las Municipalidades Provinciales la acción de fiscalizar el patrimonio estatal a que se contrae su reglamento, así como estructurar y mantener actualizados los planos—mósaico del mismo, tramitar a su nombre la inscripción registral de los inmuebles que les transfiere el Estado; y, en general, procesar y sustanciar la tramitación de los expedientes referidos a las adjudicaciones en los Asentamientos Humanos Marginales con características de Pueblos Jóvenes.

h)— Las Fuerzas Armadas cuentan, como es obvio, con leyes especiales y reglamentos (Leyes 16816 y 16350) para mantener en calidad de secreto militar parte de su inventario patrimonial.

i)— La Dirección General de Bienes Nacionales (D. Leg. 143, art. 14, D.S. 053—81—VI y D.S. 025—78—VC) es la encargada de cautelar el patrimonio mobiliario e inmobiliario del Estado; y del registro, control y administración de la propiedad fiscal, excepto aquéllas de la defensa nacional. También se encarga de las acciones referentes a las expropiaciones.