# DECLARATORIA. SALIDA MUNICIPAL. BIEN GANANCIAL. BIEN PROPIO

Informe: Civil

## Consulta

### I. Relación de hechos

— La Sra. XX falleció intestada el 5.5.1961, viuda de sus únicas nupcias con HH. Su sucesión fue debidamente tramitada; fueron declarados herederos sus hijos legítimos AA, BB y CC, y se incluyó el bien padrón n.º 1, que se «adquirió por prescripción».
— Según escritura de cesación de condominio de fecha 20.9.1963, el bien padrón n.º 2 (padrón n.º 1 en mayor área) le fue adjudicado a BB, casado en únicas nupcias con YY.
— Por sentencia de fecha 29.3.1966 se declaró que la Sra. XX adquirió por prescripción treintañal la propiedad del bien padrón n.º 1.
— Según escritura pública de declaratoria de salida municipal de fecha 19.12.1990, la Intendencia de Canelones declaró que el inmueble padrón n.º 2 salió del dominio municipal a favor de BB.
— BB fallece intestado el 18.3.1998, casado en únicas nupcias con YY. En la relación de bienes se incluyó el padrón n.º 2 sin especificar su naturaleza, lo que sí hizo el escribano al expedir el certificado de resultancias de autos; allí manifiesta que tiene naturaleza ganancial.

### II. Consulta

Como consecuencia del fallecimiento de BB, su heredera está interesada en enajenar el padrón n.º 2 (padrón en mayor área n.º 1). Se consulta: *a*) si la naturaleza del bien padrón n.º 2 es propia o ganancial; *b*) en caso de considerar que la naturaleza es propia, cuáles son los pasos a seguir para su adecuación.

### III. Opinión del consultante

La consultante entiende que el bien es de naturaleza propia: la continuación de la posesión del inmueble tiene causa y origen sucesorio. Aun considerando la declaratoria de salida municipal, el bien no puede considerarse ganancial, puesto que la causa es ajena al vínculo matrimonial.

Considera, además, que no hay que rectificar la relación de bienes del causante, ya que allí no se consignó la naturaleza del bien. Correspondería, por tanto, subsanarlo registralmente, bien presentando un certificado notarial, bien consignándolo en la futura actuación susceptible de inscripción.

# Informe de la Comisión de Derecho Civil

## I. GENERALIDADES

### A. Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales

El artículo 476 del Código Civil establece que los bienes jurídicos son de propiedad *nacional* o *particular*. Según el artículo 477, los *bienes nacionales de uso público* —o *bienes públicos del Estado*— son aquellos bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado; estos bienes —plazas, calles y ríos navegables, por ejemplo— están fuera del comercio de las personas y son imprescriptibles mientras no sean desafectados por la autoridad competente.

Las *tierras fiscales* son las tierras particulares o privadas del Estado. Son los bienes de propiedad nacional cuyo uso no pertenece generalmente a todos los habitantes. Estos bienes están sujetos al comercio de las personas y son prescriptibles, es decir, pueden ser adquiridos por particulares y pueden llegar a ser objeto de prescripción adquisitiva (C. Civil, arts. 1193, 1194 y 1668).

*Interpretación amplia del término «Estado»*

La calificación de un bien como *nacional* implica una referencia genérica a lo público y estatal al mismo tiempo; engloba los bienes de todas las personas jurídicas estatales (no solo las del Estado central). Por tanto, entre los bienes nacionales se encuentran los bienes del Estado, en sentido estricto, así como los bienes pertenecientes a los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados.

En el contexto del artículo 477 del Código Civil, el término *Estado* debe interpretarse en sentido amplio, incluyendo todas las personas jurídicas estatales. Esto significa que no se limita al gobierno central, sino que abarca también otras entidades estatales, como los gobiernos departamentales y otras subdivisiones territoriales que pueden tener competencia sobre la administración de bienes públicos.

El dominio público departamental se origina por delegación de la nación —como consecuencia de la creación originaria de los departamentos— y, eventualmente, por atribución del Estado o por haberlas adquirido por cualquiera de los modos de adquirir. Como persona jurídica pública estatal, el gobierno departamental es titular de un patrimonio colectivo que, al igual que el del Estado, se compone de bienes públicos —de uso generalmente de todos los habitantes del departamento— y bienes privados.

### B. Tierras públicas estatales y departamentales

El artículo 1194 del Código Civil expresa:

> El Estado y los gobiernos departamentales, respecto de los bienes de propiedad privada, con excepción de las tierras públicas, los establecimientos públicos y corporaciones, quedan sujetos a las mismas prescripciones que los particulares y pueden oponerlas como ellos.

> Con respecto a las tierras públicas que un poseedor hubiere poseído por sí o por sus causantes a título universal o singular por espacio de veinte años, estarán en todos los casos al abrigo de las pretensiones del Fisco, cumpliendo con los demás requisitos establecidos en la legislación especial.

La expresión *tierra pública* procede del término latino *ager publicus*, con el que los romanos denominaban a las tierras que conquistaban. Se denominan *tierras públicas del Estado* las tierras privadas del Estado destinadas al uso privado y, por tanto, susceptibles de prescripción. La expresión *tierras públicas* es restrictiva, ya que solo se refiere a los bienes cuyo uso no pertenece a todos los habitantes y que pueden ser enajenados y prescriptos.

En cuanto a las *tierras públicas municipales*,[1] la doctrina mayoritaria sostiene su existencia. Para RIAL (1936: 112), cuando el legislador habla de tierras públicas se refiere a aquellas que aún no han salido del dominio del Estado o del municipio. BARDALLO (1968: 6) comparte la posición de RIAL y agrega que las tierras municipales son las tierras públicas asignadas a los municipios y que nunca han salido de su patrimonio. A su vez, BIASCO dice: «Las *tierras públicas departamentales* (denominadas *tierras municipales*) constituyen una variedad de las tierras públicas nacionales; son tierras nacionales asignadas, adquiridas o atribuidas a los gobiernos departamentales —en su calidad de entes públicos territoriales fundacionales— o desafectadas del dominio público departamental» (ASOCIACIÓN DE ESCRIBANOS DEL URUGUAY, 1998: 338). Sin embargo, LANZIANO (2000) sostiene la inexistencia de las tierras públicas municipales, dado que ningún municipio puede demostrar la calidad de dueño de esa clase de tierras. Para este autor, todas las tierras pertenecieron a la Corona, y el hecho de que los repartimientos se efectuaran con el parecer del Cabildo no significó que tuvieran tierras en propiedad. No obstante, reconoce que la propia legislación toma en cuenta las tierras fiscales y las municipales.

## C. Salida fiscal y municipal

Las expresiones *salida fiscal* y *salida municipal*[2] refieren a aquel acto o hecho que genera que la tierra deje de pertenecer al Fisco o municipio, respectivamente, e ingrese en el patrimonio de un particular.

La salida fiscal o municipal es *directa* cuando el Estado enajena el inmueble a un particular, sea por título compraventa, permuta, donación, etcétera, seguida del modo tradición. La salida fiscal o municipal es *indirecta* cuando la tierra deja de pertenecer al Fisco e ingresa en el patrimonio de un particular en virtud de que este la ha adquirido por usucapión, con los requisitos específicos que la ley prevé para este tipo de inmuebles.

El tema esta legislado hoy por la ley 13.892 (Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, ejercicio 1969, de 19 de octubre de 1970). En su artículo 524, la referida ley establece: «Las tierras municipales a que se refiere la ley 4.272 [ley de adjudicación de tierras y terrenos municipales], de

---

1 *Nota del editor.* La autora utiliza el término *municipio* como sinónimo de *intendencia* —y por ende, *municipal* como 'perteneciente o relativo a la intendencia'—, práctica ampliamente generalizada, y no en referencia a la subentidad administrativa creada en 2010.

2 «Esas enajenaciones las llamamos en el lenguaje profesional corriente "salidas fiscales"; con ello queremos significar que las referidas tierras han dejado de pertenecer al Estado, han salido del patrimonio del Fisco para ingresar al dominio de los particulares (art. 483 del C. Civil)» (BARDALLO, 1960: 1).

21 de octubre de 1912, se considerarán definitivamente salidas del dominio municipal siempre que hubieren sido poseídas por cuarenta y cinco años, y que esa posesión conste en documentos públicos o auténticos». Según esta norma, la salida municipal puede demostrarse si el actual poseedor prueba haber poseído por sí o sus causantes durante 45 años, sin necesidad de obtener la escritura pública de «declaratoria de salida municipal». Para aquellos poseedores que no logren demostrarlo, el artículo 525 de la ley 13.892 permite obtener la salida del dominio municipal pagando al municipio una cantidad equivalente a 1/45 del valor fiscal vigente por cada año entero que falte para completar esos 45 años; en este caso, la salida municipal se formalizará mediante escritura pública, ya que el inciso final del artículo establece que, en lo pertinente, serán aplicables las disposiciones de la ley 4.272 y sus concordantes.

Hasta la entrada en vigor de la modificación del artículo 1194 del Código Civil realizada por la ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración, de 9 de julio de 2020), la salida municipal se podía demostrar mediante documentos públicos referentes a la posesión del inmueble por un plazo de 45 años o a través de la declaratoria de salida municipal. En la actualidad, la modificación referida al artículo 1194 genera la duda sobre si la prescripción de las tierras municipales requiere de 45 años de posesión en documentos públicos o si basta con veinte años. No nos detendremos en este tema porque en el caso concreto, la salida municipal ocurrió con anterioridad a la modificación referida.

## II. Aplicación al caso concreto

En el caso que motiva estos obrados, de la escritura pública de declaratoria de salida municipal del año 1990 que acompaña la consulta se desprende claramente que la Intendencia de Canelones solo declaró que el inmueble padrón n.º 2 salió del dominio municipal; se trata de un reconocimiento de que el bien está al abrigo de las pretensiones de la Intendencia de Canelones y no de una enajenación.

La declaratoria de salida municipal en cuestión no es, pues, una enajenación: solo acredita que el padrón n.º 2 propiedad de BB salió del dominio municipal. Y lo hizo de manera indirecta; ingresó al patrimonio de la madre de BB por prescripción, y luego, por sucesión, al patrimonio de BB, con anterioridad a la referida escritura de declaratoria.

El artículo 1964 del Código Civil dispone que se considerarán gananciales todos los bienes que estén en poder de cualquiera de los cónyuges al momento de disolverse la sociedad, a menos que se demuestre que pertenecían exclusivamente a uno de ellos antes del matrimonio o que fueron adquiridos después por herencia, legado o donación.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se concluye que el inmueble identificado con el padrón n.º 2 tiene la naturaleza jurídica de propio de BB, por haberlo heredado de su madre.

En nuestro ordenamiento jurídico, la naturaleza jurídica de un bien se determina al momento de su adquisición. El hecho de que el escribano que realizó el certificado notarial complementario del certificado de resultancias de autos de BB haya plasmado que el bien es ganancial no modifica la naturaleza de propio del bien.

A los efectos de corregir la información que surge del certificado registral, bastará con inscribir un certificado notarial que corrija el error.

## III. CONCLUSIONES

— El padrón de referencia es propiedad de BB con carácter de propio.

— La declaratoria de salida municipal, en el caso concreto, no es una enajenación, sino una declaración de que un inmueble está al abrigo de las pretensiones del municipio.

— El hecho de que el escribano que realizó el certificado notarial complementario del certificado de resultancias de autos de BB haya plasmado que el bien es ganancial no modifica la naturaleza de propio del bien.

Esc. Marcela Aldana
Informante

## BIBLIOGRAFÍA REFERIDA

ASOCIACIÓN DE ESCRIBANOS DEL URUGUAY (1998). Comisión de Derecho Público (informante: Emilio BIASCO). «Tierras municipales. Inundaciones. Tierras públicas y fiscales. Bienes públicos. Bienes fiscales. Municipio. Gobierno departamental». En *Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay*, tomo 84, n.º 1-12 (ene.-dic.) pp. 322-340.

BARDALLO, Julio R. (1960). *Situación jurídica actual de las tierras públicas*. Montevideo: Asociación de Escribanos del Uruguay. IX Jornada Notarial Uruguaya (Fray Bentos, 25 a 27 mar. 1960).

— (1968). *Cuatro bolillas sobre tierras públicas*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Notariado. Oficina de Apuntes.

LANZIANO, Washington (2000). *El mito de las llamadas tierras públicas municipales*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

RIAL BARBÉ, Raúl (1936). *Régimen legal de las tierras públicas y fiscales*. Montevideo: Sureda.

—o0o—

La Comisión de Derecho Civil, integrada por los Escs. M.ª Marcela Aldana, Fiorella Bernazquín, Américo Bianchi, Natali Bustelo, Javier Carneiro, M.ª Inés Casatroja, Stefanía Della Mea, Gustavo Echavarría, Nicolás García Rodríguez, Adriana Goldberg, M.ª de Lourdes Mainé, M.ª del Rosario Marchese, M.ª Valentina Martínez, Francisco Mastropierro, Ana Lía Méndez, Javier Parga, Paola Pólito, Margarita Puertollano, M.ª del Pilar Ramírez, Diego Séré, Adriana Silva, Verónica Ubillos y Juan Pablo Villar, aprueba el presente informe.

Esc. Juan Pablo Villar
Coordinador

*Informe aprobado por la Comisión Directiva Nacional de la AEU el 23.7.2024, expediente 3014/2024.*