

EXPOSITOR: Franco Marcelo Carballo Marina
FECHA DE NACIMIENTO: 21 de Mayo de 1967
LUGAR: Bolívar
Nº DE DOCUMENTO: D.N.I. 18.370.870
DOMICILIO: 19 Nº 1168 La Plata C.P (1900)
TELÉFONO: 0221 15-4775715/15-40792668
CORREO ELECTRONICO: carballo.franco@gmail.com

INTRODUCCION

Estas propuestas representan el esfuerzo de las organizaciones que conforman Habitar Argentina y de todos los abogados, profesores de derecho y urbanistas del espacio y tiene por finalidad asegurar que el nuevo de Código Civil y Comercial, contemple la situación de millones de personas que no acceden a la vivienda o pueden quedar en situación de calle.

Motiva esta presentación puntual, dimensionar la modificación sobre vacancia o tierra abandonada con los consiguientes beneficios para el hábitat popular, el aumento de tierra formal al comercio, para los espacios públicos a fin de suplir imputaciones presupuestarias por expropiación cuyos titulares están ausentes, etc. Es necesario por ello, establecer mecanismos, claros de ejecutividad y operatividad al instituto de vacancia que pretendemos reformar, caso contrario y habiendo evidenciado empíricamente a través de la Unidad Ejecutora de inmuebles fiscales de la Provincia de Buenos Aires (me desempeñe como Secretario Ejecutivo) sino no dotamos, de un contenido ágil y operativo a la declaración de vacancia; el artículo 2342 inc.3 seguirá siendo un convidado de piedras, ante la impronta de la propiedad privada, que se desprende del 2510 del C.C

HABITAR ARGENTINA es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos. Desde 2010 venimos trabajando en la elaboración de proyectos de reformas legales. En abril de 2011 organizamos una audiencia pública con la Relatora de Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda Adecuada, Dra. Raquel Rolnik, quien consideró nuestros aportes para formular las recomendaciones para Argentina

presentadas en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2012. A fin de 2011 presentamos cuatro proyectos de ley en ambas cámaras que apuntan a contribuir con la solución de estos problemas. Ellos tratan sobre: ordenamiento territorial nacional, regularización de asentamientos informales, vivienda y producción social del hábitat y regulación del procedimiento de desalojo.¹

Las presentes propuestas de modificación al proyecto de Código Civil y Comercial guardan coherencia con las propuestas de políticas y leyes de vivienda que se vienen formulando desde este espacio. Los cambios que se proponen son formulados para artículos puntuales, sin comprometer el trabajo de sistematización hecho por los autores del proyecto.

Las propuestas que formulamos se fundamentan en el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, los proyectos presentados por Habitar Argentina y apuntan a consolidar un modelo de país, en donde el Estado cumple una función activa en las relaciones de mercado, procurando garantizar la redistribución de la riqueza, conforme lo establece el art. 34 de la Carta de la OEA:

“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:(...) b) Distribución equitativa del ingreso nacional; (...) d)Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;

¹ Expedientes **S2826/11, S2820/11, S2821/11, , S2847/11 y 5649-D-2011, 2752-D-2010, 5686-D-2011, 5648-D-2011** respectivamente. Para más información visitar: <http://www.habitarargentina.blogspot.com.ar/>

(...) f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social; (...) k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna (...)”.

A pesar de que en el texto de presentación del proyecto y en los fundamentos se refiere a los tratados de derechos humanos y al principio de función social de la propiedad, las instituciones jurídicas que establece el articulado no reflejan esos valores. En los temas vinculados con la vivienda y la propiedad, en gran medida el proyecto repite las propuestas de los proyectos anteriores elaborados en contextos neoliberales.

Si bien se puede vislumbrar en la regulación del derecho de familia una modernización progresista de las instituciones del derecho privado, esto no se refleja en otras áreas como los derechos reales, en donde se regulan las relaciones de propiedad. A mitad de camino se queda la regulación de derechos contractuales, pues si bien no hay huella del actual rol que el Estado ocupa en las relaciones económicas, las relaciones de mercado se ven moderadas por la inclusión de los derechos del consumidor. Por ello las propuestas se encaminan hacia el objetivo actual del gobierno que procura “un Estado más presente para combatir la desigualdad”.

Aunque el Código Civil sólo regula las relaciones privadas, no se debe perder de vista que el Código puede, en determinados conflictos ser un obstáculo para las políticas de intervención del Estado en la distribución de los bienes para defender a las personas más pobres. Por ello, las propuestas que aquí se presentan pretenden apuntalar esta perspectiva.

OBSERVACIONES AL PROYECTO Y PROPUESTAS

LIBRO CUARTO: DERECHOS REALES

En este capítulo el proyecto contempla solamente formas jurídicas que permiten regularizar las actuales formas de vivir (barrios privados) y morir (cementeros privados) de los sectores de altos ingresos de nuestra población, a través de la figura de conjuntos inmobiliarios. Sin embargo no hay nuevos instrumentos que permitan la regularización de las formas de vivir (villas y asentamientos urbanos) y producir (tierras

rurales para los campesinos) de los sectores más pobres y vulnerables, más allá de la tradicional usucapión (prescripción adquisitiva de 20 años). La implementación de leyes especiales de regularización como la 24374 han suscitados múltiples conflictos de aplicación en las provincias que deben ser resueltos mediante la creación de instrumentos jurídicos fuertes siguiendo la experiencia de países vecinos como Brasil y Uruguay. Por ello proponemos incluir nuevos instrumentos de adquisición del dominio y modificar algunos atributos de los derechos reales, de tal manera de ofrecer alternativas de regularización para las formas de habitar popular y no impedir la utilización de instrumentos de gestión de suelos desde los municipios.

TÍTULO III. Dominio. Nuevo capítulo luego del 3° sobre extinción del dominio.

Regulación de la extinción del dominio y la recuperación de inmuebles vacantes

El proyecto establece en el art. 236, inc. a) que son bienes del dominio privado del Estado los inmuebles que carecen de dueño. Sin embargo hemos observado que el proyecto a diferencia del código vigente ha omitido la regulación de la extinción del dominio, por lo tanto frustra la posibilidad de recuperación de inmuebles abandonados por sus dueños, permitiendo la subsistencias de centenas de miles de inmuebles desocupados, como vienen revelando los últimos tres censos nacionales. Retomando lo que afirmamos en el capítulo sobre bienes y en el punto 5 de este documento al sugerir que se elimine el carácter perpetuo del dominio, es necesario regular de qué manera se extingue el dominio por abandono, para no obstaculizar la implementación de políticas públicas de recuperación de inmuebles para vivienda social. A pesar de que el art. 1907 del Proyecto prevé la extinción de derechos reales por abandono, no establece ni la modalidad ni el plazo específico al regular el derecho de dominio, curiosamente suprimiendo la regulación del Código actual (arts. 2604 / 2610). Esto dificulta que los Municipios, Provincias y Estado Nacional puedan recuperar los bienes inmuebles en esta situación. Para resolver este problema seguimos lo estipulado en el artículo 969 inciso 4 del Código Civil peruano y del art. 1275 del Código Civil brasilero, estableciendo un plazo intermedio.

MODIFICACION PROPUESTA: Agregar un nuevo capítulo luego del 3° y un nuevo artículo luego del art. 1982

NUEVO CAPITULO: CAPITULO 4. Extinción del dominio.

Nuevo Artículo: Inmueble vacante. “El inmueble urbano o rural que el propietario abandone con la intención de no conservarlo en su patrimonio y que otra persona no posea, puede ser declarado como inmueble vacante y, transcurridos tres años, pasar a la propiedad del Estado Municipal o provincial de acuerdo a las normas locales respectivas. Se presume de modo absoluto la falta de intención de conservar un inmueble en el patrimonio a que se refiere este artículo, cuando habiendo cesado los actos de posesión, el propietario deje de cumplir con las cargas fiscales de ese inmueble.

El artículo planteado, desde el punto de vista axiológico es correcto, la intención feliz de castigar los inmuebles ociosos da visos de un criterio distributivo, basado en una legislación inspirada en la concepción humana, social del derecho.

Sin embargo, es necesario poner énfasis en la ultima parte del texto, en particular cuando lo declara vacante “**habiendo cesado los actos de posesión**” entendemos un concepto confuso y poco objetivo, capaz de disuadir toda acción pro-positiva del Estado a favor de recuperar bienes ociosos, siendo esto funcional a la pasividad que actualmente tiene las Fiscalías de Estado para abordar temas escabrosos como es la propiedad privada.

En principio esta modificación debería ser extensiva a otros artículos del C.C por ejemplo 913, ya que, contempla que la voluntad contraria al dominio debe exteriorizarse, también apuntan al mismo instituto los artículos 2722 a 2724, 2882 etc, pero aludiendo exclusivamente al abandono a favor de otra persona.

Solamente el articulo 2342 inc 3, expresa que los bienes vacantes son del Estado, pero sabemos que la intención de abdicación del dominio es un supuesto sin resonancia practica, es por ello que necesitamos de herramientas y recursos claros, que doten de fluidez y celeridad a los procesos de recupero de bienes vacantes.

Por otra parte, esta declaración de vacancia por parte del Estado que prevé el articulo de marras, colisiona con la ultima parte del artículo 2607 “mientras que otro no se apropie la cosa abandonada, es libre el que fue dueño de ella, de arrepentirse del abandono y adquirir de nuevo el dominio”, conjeturemos que con la reforma y el nuevo articulo,

quede derogado esta ultima parte, aun así debemos toparnos con el artículo 2510 que manifiesta claramente la PERPETUIDAD DEL DOMINIO Y SU SUBSITENCIA INDEPENDIENTEMENTE DEL EJERCICIO QUE SE PUEDE HACER DE EL, esto dota de prerrogativas al propietario para rechazar esta declaración independientemente de lo antifuncional que pueda ser la posesión a la colectividad toda y que confronta a dos artículos (seria muy ingenuo pensar en suprimir el 2510, difícil no?).

Sabemos que mayoritariamente jurisprudencia y doctrina son contestes con la absolutez de la propiedad, (a excepción de lo manifestado por Spota en Municipalidad de la Capital c/Ferro sala D, agosto 19-1952, o fallo 14772 Cam. Nac. de apel en lo Civ. Y Com. Publicada por JA-pag 227) y requieren, no solo de la manifestación material del propietario hacia su inmueble, sino del componente psicológico y/o volitivo de abandonar el mismo.

La alternativa de una declaración judicial (buscar un instrumento ágil y económico), que en materia de economía procesal podría parecer más engorrosa, allanaría el camino de potenciales presentaciones judiciales por parte de los abandonantes.

Esta claro que, **dejar de cumplir con las cargas fiscales es comprobable fácilmente**, ahora **habiendo cesado los actos de posesión** es complejo de probar, conformando un precepto no muy alentador ni operativo. Esto no desalienta el accionar omisioso de especuladores, abandonantes etc. ni tampoco imprime de ejecutividad a los tibios mecanismos administrativos, tendientes a recuperar tierra ociosa, ratificando el proceder mayoritariamente timorato de los ejecutivos provinciales y municipales, y sus correspondientes fiscalías no muy curiosas por incursionar en estos temas, sobre todo si son carentes de operatividad.

Sumado a lo subjetivo del término “**que el propietario abandone con la intención de no conservar en su patrimonio**” y evidenciando jurisprudencial y doctrinariamente que EL ABANDONO no solo deber ser material, sino también psicológico. Sugiero que la declaración de vacancia sea JUDICIAL, modificando también el 2607 que incorporaría a la “Declaración judicial de Vacancia” como una causal más de perdida de dominio.

Inmueble vacante. “El inmueble urbano y rural que el propietario abandone con la intención de no conservar en su patrimonio y que otra persona no posea, puede ser declarado judicialmente como inmueble vacante. Se presume de modo

absoluto la intensión a que se refiere este artículo, cuando habiendo cesado los actos de posesión material, el propietario deje de cumplir con las cargas fiscales de ese inmueble.

Una alternativa más osada sería:

Nuevo Artículo: Inmueble vacante. “El inmueble urbano y rural que el propietario abandone de manera material y que otra persona no posea, puede ser declarado como inmueble vacante y pasar tres años después a la propiedad del Estado Municipal y o provincial de acuerdo a las normas provinciales. Se presume de modo absoluto la intensión a que se refiere este artículo, cuando habiendo cesado los actos de posesión, el propietario deje de cumplir con las cargas fiscales de ese inmueble.

La evidencia empírica, demuestra que las administraciones públicas, no son aficionadas a entablar juicios cuyo nudo crítico sea la propiedad privada, si bien se han incorporado varios inmuebles ociosos por medio de la ley 24.320 (prescripción administrativa) los ejecutivos provinciales, son reticentes hacerlo de manera sistemática y masiva. Por ello, es conveniente simplificar y allanar los circuitos, de una manera estratégica y qué mejor lugar que desde un Código.

Por último, una cuestión netamente operativa, pero no de menor importancia, relacionada a desde cuando inferimos que está vacante?

Suponemos que, desde el noticiamiento de “sujeto a declaración de vacancia” que ruego la minuta con el decreto del ejecutivo (de manera netamente declarativa) ante el registro de la propiedad, ello lograría constituir fecha cierta, a efectos de (pasado los tres años) consolidar el dominio pleno a favor del fisco (provincial y/o municipal), pregunta: NO sería conveniente poner la inscripción registral en el texto?