

# Propuestas al Proyecto de Reforma del Código Civil

Soledad Arenaza, investigadora  
docente del Instituto del Conurbano de la  
Universidad Nacional de General  
Sarmiento y del Centro de Derechos  
Humanos de la Universidad Nacional de  
Lanús.

## Introducción

El proyecto de reforma del código civil tiene fuertes implicancias en la garantía de los derechos humanos y de los derechos sociales en particular. Considerando los avances que ha hecho el Estado en la última década por garantizar el derecho a la vivienda y el acceso a los servicios básicos, las propuestas que aquí se presentan apuntan a construir Ciudades más justas y equitativas. Tanto la Universidad Nacional de General Sarmiento como la Universidad Nacional de Lanús tienen como misión la producción de conocimiento para incidir en los problemas nacionales que afectan especialmente el territorio en el que se encuentran. Así, los contenidos de este presentación recuperan el conocimiento producido por investigadores de ambas universidades con el objetivo de hacer más eficiente las políticas desarrolladas por el Estado en estas materias.

### 1. Fundamentos Generales de la propuesta

- i. Evidencias de los últimos años:
  - Casi una década de crecimiento económico y mejoras sociales (reducción del desempleo y la pobreza, mayor capacidad adquisitiva del ingreso, menor desigualdad social, etc.).
  - Niveles de informalidad urbana iguales que en los años 90.
  - Políticas de vivienda neo desarrollistas con políticas de tierra neo liberales y políticas urbanísticas que consolidan la desigualdad.
- ii. El problema habitacional en el Censo

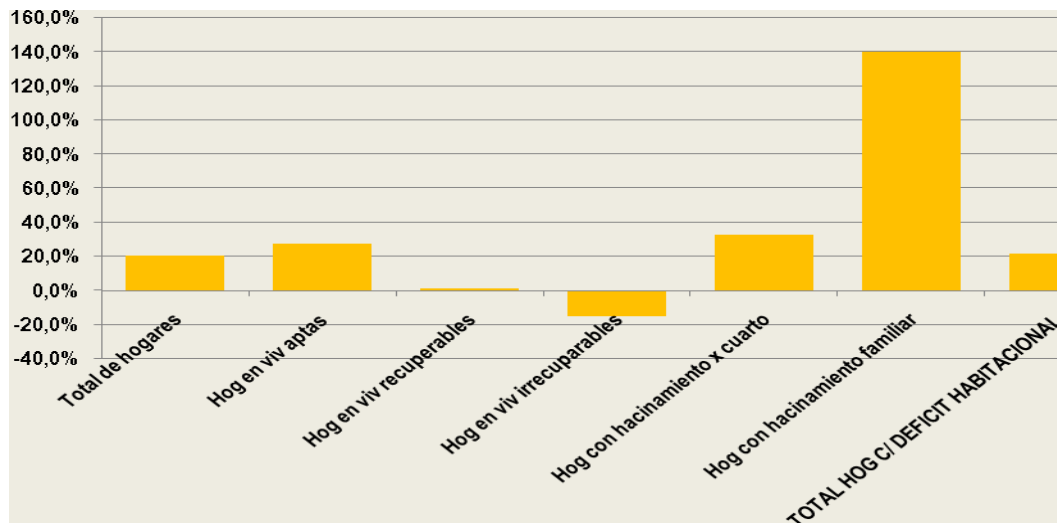
Cuadro I. Evolución vivienda 2001-2010. Perspectivas CABA y Provincia de Bs. As.

	Población			Hogares			Vivienda		
	2001	2010	Var	2001	2010	Var	2001	2010	Var
Total país	36.260.130	40.117.096	10,6%	10.073.625	12.171.675	20,8%	9.717.558	11.317.507	16,5%
CABA	2.776.138	2.890.151	4,1%	1.024.231	1.150.134	12,3%	1.008.565	1.082.998	7,4%
PBA	13.827.203	15.625.084	13,0%	3.920.985	4.789.484	22,2%	3.767.914	4.425.193	17,4%
24 Muni GBA	8.684.437	9.916.715	14,2%	2.384.682	2.934.373	23,1%	2.271.319	2.653.288	16,8%
Interior PBA	5.142.766	5.708.369	11,0%	1.536.303	1.855.111	20,8%	1.493.834	1.771.905	18,6%

Cuadro 2. Hacinamiento

Relación hogares / vivienda ocupada	2001	2010
Total del país	1,04	1,08
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1,02	1,06
Buenos Aires	1,04	1,08
24 partidos del Gran Buenos Aires	1,05	1,11
Interior de la provincia de Buenos Aires	1,03	1,05

Cuadro 3. Total Hogares con Déficit Habitacional



### iii. ¿Cómo se articula el problema de vivienda con el código civil?

En los límites que impone la regulación actual de los derechos reales, y en particular del dominio, a las políticas de vivienda desarrolladas por el Estado en todos sus niveles para garantizar el derecho a la vivienda. En estos términos es necesario que diferentes propuestas que han sido omitidas o consideradas por el el proyecto de reforma del Código Civil se discutan a la luz de la función social de la propiedad, introduciendo este principio en la definición misma de las relaciones y del contenido de los derechos reales.

## 2. **Barrios Cerrados: nuevo patrón de segregación urbana. Pobres y ricos hoy disputan hoy el mismo espacio.**

### i. Factores concurrentes en el desarrollo de nuevos emprendimientos inmobiliarios para las elites:

- El desarrollo de las autopistas metropolitanas
- Incidencia de los patrones de vida de la sociedad norteamericana: La vida en los suburbios.
- Aumento de la solvencia de sectores medios altos.
- Llegada de promotores inmobiliarios (o de sus asesores) del extranjero.
- Laissez faire urbanístico

- Regulación de los usos del suelo- Cambios en la Ley de Uso del Suelo 8912/77 (Provincia de Buenos Aires)

ii. Cuadro 1. Las cifras de la desigualdad residencial: Ocupación del espacio urbano en la RMBA: Relación habitantes-superficie ocupada en barrios cerrados, villas y asentamientos y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

UNIDAD	HOGARES	SUPERFICIE	RELACION (hogares/has)
<b>Barrios Cerrados (1)</b>	<b>110.736 (potencial) (2)</b>	<b>36.000 has.</b>	<b>3,07</b>
<b>Villas y Asentamientos (3)</b>	<b>220.000 (estimado)</b>	<b>6.484 has.</b>	<b>33.92</b>
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires (4)</b>	<b>1.024.540</b>	<b>20.000 has.</b>	<b>51,22</b>

**Referencias:**

- 1) Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, Provincia de Buenos Aires.
- 2) Se estima un hogar por lote y esta es la cifra total de lotes producidos hasta fines de 2007. En ese momento se encontraban 63.000 hogares habitando urbanizaciones cerradas y el resto de los lotes permanecían en oferta.
- 3) INFOHABITAT. [Cravino M. C. (2008)]
- 4) INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

iii. Cuadro 2. Regulación de los usos del suelo. Cantidad de urbanizaciones cerradas aprobadas en la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires (encuadradas en la Ley 8912 de Uso del Suelo, Año 2006.

MUNICIPIO	TOTAL URBANIZACIONES CERRADAS	TOTAL DE URBANIZACIONES APROBADAS	TOTAL DE URBANIZACIONES SIN APROBAR	Porcentaje de IRREGULARIDAD
<b>Pilar</b>	<b>133</b>	<b>79</b>	<b>54</b>	<b>40,6 %</b>
<b>Escobar</b>	<b>42</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>51,1 %</b>
<b>La Plata</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>57,1 %</b>
<b>Cañuelas</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>64,3 %</b>

<b>Tigre</b>	<b>71</b>	<b>50</b>	<b>21</b>	<b>26,8 %</b>
<b>San Miguel</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>76,5 %</b>
<b>San Fernando</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>85,7 %</b>
<b>Esteban Echeverría</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>47,8 %</b>
<b>Ezeiza</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>40,0 %</b>
<b>Berazategui</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>77,8 %</b>

Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2006.

iv. Cuadro 3. Cantidad de lotes edificados en relación al total de lotes producidos en urbanizaciones cerradas en la RMBA, Año 2006.

<b>CORONA</b>	<b>TOTAL DE URBANIZACIONES CERRADAS</b>	<b>TOTAL LOTES</b>	<b>TOTAL LOTES EDIFICADOS</b>	<b>TOTAL LOTES BALDÍOS</b>	<b>Porcentaje OCUPACIÓN</b>
<b>Tercera</b>	<b>297</b>	<b>52.456</b>	<b>25.117</b>	<b>27.339</b>	<b>47,9</b>
<b>Segunda</b>	<b>187</b>	<b>45.339</b>	<b>27.315</b>	<b>18.024</b>	<b>60,2</b>
<b>Primera</b>	<b>55</b>	<b>12.941</b>	<b>11.390</b>	<b>1.551</b>	<b>88,0</b>
<b>Total</b>	<b>539</b>	<b>110.736</b>	<b>63.822</b>	<b>46.914</b>	<b>57,6</b>

v. Cuadro 4. Relación Barrios Cerrados –Programas de Vivienda en suelo.

<b>UNIDAD</b>	<b>HOGARES</b>	<b>SUPERFICIE</b>	<b>RELACIÓN (hogares/has)</b>
<b>Barrios Cerrados (1)</b>	<b>110.736 (potencial) (2)</b>	<b>36.000 has.</b>	<b>3,07</b>

<b>Conjuntos de viviendas Programa Federal I (2005-2008)</b>	<b>34.922</b>	<b>900 has.</b> (estimado)	<b>38,80</b>
<b>Villas y Asentamientos (3)</b>	<b>220.000</b> (estimado)	<b>6.484 has.</b>	<b>33,92</b>
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires (4)</b>	<b>1.024.540</b>	<b>20.000 has.</b>	<b>51,22</b>

#### **vi. Código Civil. Proyecto de Reforma. Regularización del Dominio.**

El proyecto regula los Conjuntos Inmobiliarios a partir del artículo 2073. Su regulación podría entenderse como que todo propietario de un inmueble tiene derecho a constituir un conjunto inmobiliario en toda provincia o municipio de la Argentina.

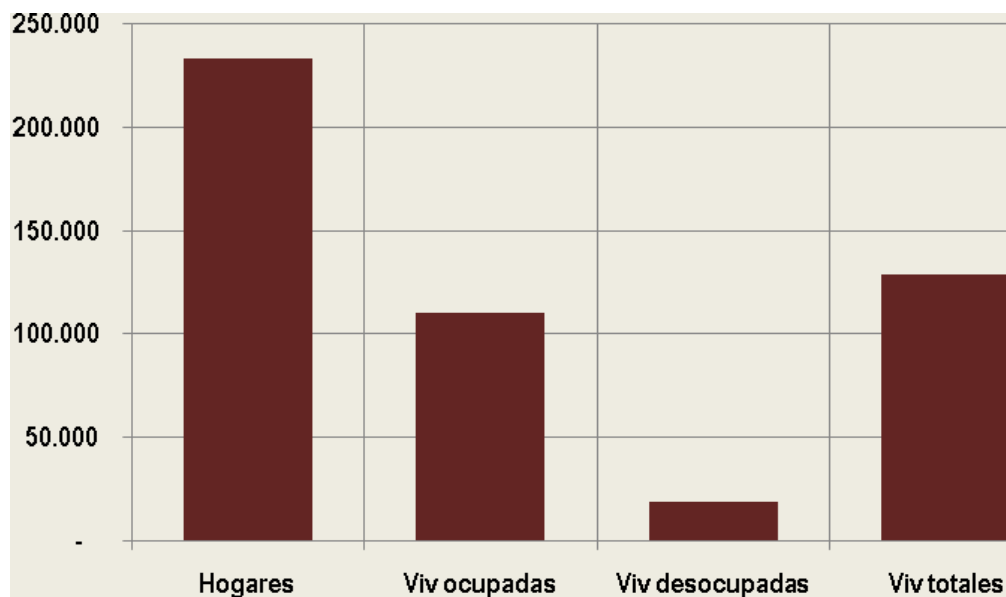
La posibilidad de constituir conjuntos inmobiliarios debería al menos, condicionarse a las necesidades habitacionales que presente cada provincia y municipio, tomando en cuenta que estos conjuntos afectan seriamente la disposición de suelo para garantizar el acceso a la vivienda del conjunto de la población. Acorde a una función social de la propiedad, se propone que el Código, en vez de fomentar la regularización de estos conjuntos, sujete esa decisión a las necesidades de suelo de las provincias y los municipios.

### **3. Vacancia de Inmuebles. Especulación Inmobiliaria.**

- El desarrollo de una política habitacional sin una regulación social de la propiedad inmueble llevó a que las empresas propongan el terreno donde se implantarán los proyectos habitacionales, favoreciendo los procesos especulativos y la transferencia de plusvalías al sector privado, o
- A que el Estado deba ceder suelo para la construcción de viviendas (PROCREAR), y
- Al crecimiento de los conflictos por la ocupación de tierras y viviendas sin uso. La gestión de estos conflictos se resuelve hoy a través de la judicialización (desalojos) o de la compra de los terrenos (expropiación), abonando precios de mercado por terrenos mal ubicados, inundables, sin urbanizar.

## Censo 2010. Viviendas desocupadas

	2001	2010	Diferencia absoluta	Diferencia %	Crecimiento absoluto por año	Crecimiento % x año
<b>Hogares</b>	<b>10.073.625</b>	<b>12.171.675</b>	<b>2.098.050</b>	<b>20,8%</b>	<b>233.117</b>	<b>2,3%</b>
<b>Viv ocupadas</b>	<b>10.327.001</b>	<b>11.317.507</b>	<b>990.506</b>	<b>9,6%</b>	<b>110.056</b>	<b>1,1%</b>
<b>Viv desocupadas</b>	<b>2.324.026</b>	<b>2.494.618</b>	<b>170.592</b>	<b>7,3%</b>	<b>18.955</b>	<b>0,8%</b>
<b>Viv totales</b>	<b>12.651.027</b>	<b>13.812.125</b>	<b>1.161.098</b>	<b>9,2%</b>	<b>129.011</b>	<b>1,0%</b>



### i. Código Civil. Proyecto de Reforma. Límites al Dominio

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.

Conforme a una función social de la propiedad, es necesario eliminar el carácter perpetuo del dominio y regular de qué manera éste se extingue por abandono. En este sentido, 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.

Otros países como Brasil han regulado esta situación a los efectos de que la recuperación de los inmuebles en estado de abandono sea un instrumento de las políticas de suelo y de vivienda llevadas adelante por el Estado en todos sus niveles. A tal efecto pueden tomarse criterios concurrentes que presupongan dicho estado de abandono, como la falta de edificación, la falta de consumo de servicios básicos, y de pago de impuestos y contribuciones.

#### 4. Informalidad.

i. La informalidad es la principal forma de acceso al suelo en el AMBA: *"de cada 100 nuevos habitantes, 60 se ubican en asentamientos informales."* (Infohábitat, 2007)

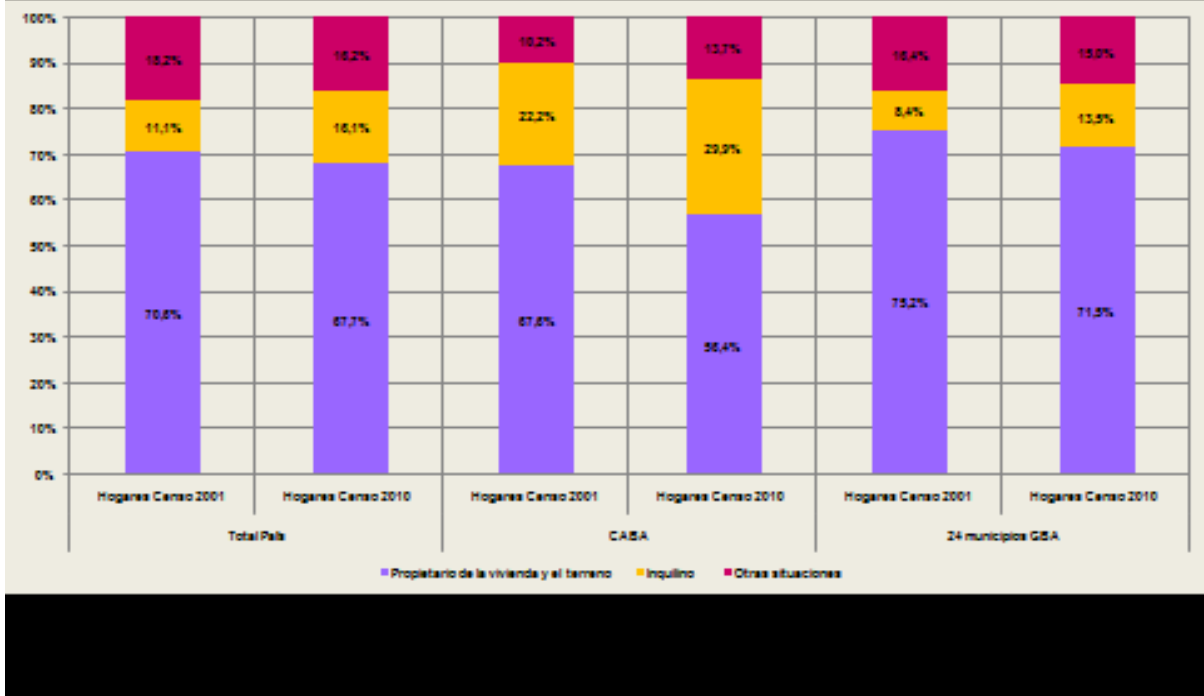
ii. Informalidad. Área Geográfica

<b>AREA GEOGRAFICA</b>	<b>1981-1991</b>	<b>1991-2001</b>	<b>2001-2006</b>
<b>Total 24 Partidos del AMBA</b>	<b>89,6</b>	<b>72,4</b>	<b>40,3</b>
<b>Villas y Asentamientos</b>	<b>10,4</b>	<b>25,8</b>	<b>59,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

iii. Censo 2010. Informalidad



# El problema habitacional en el Censo 2010



## iv. Código Civil. Proyecto de Reforma. Adquisición del Dominio

La inseguridad jurídica afecta especialmente a las personas que le otorgan un uso habitacional a los espacios que habitan, viéndose amenazas de ser desalojadas por no poder regularizar una situación de hecho que en muchos casos se extiende a una decena de años. Los impedimentos se deben a las concepciones formales (títulos) que regulan la adquisición del dominio (títulos) en desmedro de la función social que cumplen dichos bienes. En este sentido, al regular la usucapión como forma de adquisición del dominio, el Código Civil debería recuperar, al menos, los pisos mínimos en materia de avances de regularización, sancionados en leyes nacionales como la Ley 24374, que han permitido la regularización dominial de bienes inmuebles con destino de vivienda. A los efectos de hacer operativa una propuesta como esta debería también revisarse los tradicionales criterios de "buena fe" y "mala fe" que condicionan una causa lícita.