



---

**Por un Código Civil y Comercial que proteja el  
derecho a la vivienda y a la tierra y habilite la  
mediación estatal en las relaciones privadas en un  
país que se aleja del neoliberalismo**

---

**Propuestas para la Comisión Bicameral para la Reforma,  
Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial**

---

**Contacto:**

**Arq. Vivian Balanovski ([vbalanovski@fvc.org.ar](mailto:vbalanovski@fvc.org.ar))**

**Secretaría de Fotivba**



## A . INTRODUCCIÓN

El Foro de Organizaciones, Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (F.T.I.V.B.A.) reúne a numerosas organizaciones barriales, técnicas y académicas que desde el año 2004 , se articulan en un colectivo que busca proponer programas, medidas y legislación favorables a la luchas populares por el hábitat digno para todas y todos los habitantes de nuestra provincia.

Integra además, así como sus organizaciones parte, el espacio HABITAR ARGENTINA, colectivo multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y el hábitat.

En este marco se ha visualizado como una oportunidad para profundizar el modelo de inclusión social en nuestro país, la discusión que se abre sobre la unificación de los Códigos Civil y Comercial y las modificaciones que se introducirán a los mismos.

Las propuestas que a continuación se presentan se han generado en ese espacio colectivo reuniendo aportes de dirigentes barriales, académicos, profesionales abogados, urbanistas, arquitectos, y referentes de diversas organizaciones.

Dichas propuestas se fundamentan en los pactos internacionales de Derechos Humanos y buscan aportar a la consolidación de un modelo de país de justicia social. Esto implica un Estado regulador del mercado y un Código Civil que sea una herramienta de inclusión social.

En este sentido procurar 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 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, (...), objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en (...) 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,(...) 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.

Para que el Código sea una herramienta de inclusión social:

- Le falta incorporar las formas de vida de los sectores populares, en términos de habitar y acceder al suelo y al hábitat digno
- No prevé mecanismos que puedan regularizar los barrios informales, mientras sí regularizan los barrios cerrados, los tiempos compartidos y los cementerios privados
- Le falta incorporar instrumentos para que los sectores populares puedan acceder a derechos sobre las tierras donde viven

En definitiva lo que intentamos en esta presentación es marcar la necesidad de que el articulado del nuevo Código unificado refleje en instituciones jurídicas concretas el derecho de todos y todas los pobladores de nuestro país a habitar con dignidad.

## **B. 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 (cementerios 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 I. Disposiciones generales. CAPÍTULO 1. Principios comunes

### 1. Aplicación del principio de función social de la propiedad específico a los derechos reales

Para concretizar el principio de la función social de la propiedad mencionado anteriormente, en el sentido amplio que hoy se entiende, incluyendo la dimensión ambiental y cultural, es necesario incluir un artículo específico en el campo de los derechos reales, en el que se describa su contenido. Esta prescripción servirá como pauta de interpretación en conflictos en los cuales se enfrenta un derecho real con derechos vinculados al interés público (sociales, ambientales, culturales), que suelen ser claves para la implementación de políticas de redistribución de la riqueza, incentivos para el uso social de la propiedad o gravámenes contra los usos especulativos de la propiedad, protección del medio ambiente humanos, del patrimonio histórico y diversidad cultural, que pueden implicar limitarlos.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 1882:

*Artículo Nuevo: El ejercicio de un derecho real, de la posesión o la tenencia debe ser realizado priorizando el interés social, cultural y ambiental, y tendiente a cumplir los fines públicos que dispongan las normas administrativas, urbanísticas y ambientales de cada jurisdicción. El no uso de las cosas muebles o inmuebles de acuerdo a los usos y destinos determinados por las normas de cada jurisdicción se considerará como violación al principio de función social de la propiedad.*

## TÍTULO II. Posesión y tenencia. CAPÍTULO 1. Disposiciones generales

### 1. Regulación de la buena fe en la posesión

La regulación de la posesión es un elemento fundamental para los procesos de regularización de barrios informales. Una regulación muy restrictiva de los requisitos impide en los hechos la utilización de instrumentos de regularización de actuales ocupantes. Es prueba de ello la poca utilización de este instrumento para garantizar la seguridad de la tenencia de los sectores populares en nuestro país. En este sentido el requisito de la buena fe resulta ser un calificativo aplicable a la persona y su comportamiento, es decir es una cualidad de la conducta, exigible en todo actuar jurídico, y más aún en toda actividad del sujeto frente a los demás, y por ello resulta ser un principio de derecho. Desde esta perspectiva la buena fe es la creencia de haber adquirido legítimamente la posesión. La caracterización que incluye en este principio el error de hecho esencial y excusable, no reúne a todas las situaciones en las cuales se tiene dicha creencia. Entonces se propone que se deje reservada la mala fe, sólo para los casos que se aplican para la posesión viciosa, y que los demás casos sean de buena fe.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar la redacción de los arts. 1918, 1919 y 1921 de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 1918.- Buena fe. El sujeto de la relación de poder es de buena fe si tuviese la persuasión de haber adquirido legítimamente la posesión.*

*ARTÍCULO 1919.- Presunción de buena fe. La relación de poder se presume de buena fe, a menos que exista prueba en contrario.*

**ARTÍCULO 1921.- Posesión de mala fe y viciosa.** *La posesión es de mala fe y viciosa cuando es de cosas muebles adquiridas por hurto, estafa, o abuso de confianza; y cuando es de inmuebles, adquiridos por violencia, clandestinidad, o abuso de confianza. Los vicios de la posesión son relativos respecto de aquél contra quien se ejercen. En todos los casos, sea por el mismo que causa el vicio o por sus agentes, sea contra el poseedor o sus representantes.*

### **TÍTULO III. Dominio. CAPÍTULO 1. Disposiciones generales**

#### **2. Favorecer la recuperación estatal de bienes inmuebles abandonados.**

Una cuestión clave para la constitución de bancos de tierra pública y facilitar la gestión de una política de tierras a nivel local es fortalecer la posibilidad de recuperación de inmuebles abandonados. Ello es fundamental para combatir la especulación y tiene un efecto multiplicador, pues además de agrandar la reserva de inmuebles del Estado para fines de política habitacional, incentiva a los propietarios a darle un uso a sus bienes, es decir a cumplir su función social.

Como política complementaria a la usucapión se propone la institución de presunción de abandono de inmuebles que presentaremos más adelante en el punto 9. A diferencia de la prescripción, el foco de este instrumento no es probar la posesión durante un tiempo del poseedor, sino probar que el propietario no ejerció su posesión durante un tiempo, para justificar la transferencia del dominio a favor del Estado. Uno de los obstáculos para esta institución es el carácter perpetuo del dominio, propio de una concepción absolutista del derecho a la propiedad, que no se compadece con la concepción social de este derecho que consagra el nuevo régimen constitucional con la incorporación de los tratados de derechos humanos.

**MODIFICACION PROPUESTA: Eliminar el artículo 1942<sup>1</sup>.**

### **TÍTULO III. Dominio. CAPÍTULO 4. Límites al dominio**

#### **3. Definición de interés público vinculada a derechos humanos.**

El proyecto mantiene la regulación de los límites al dominio en el interés público que permiten al Estado, a través del derecho administrativo, imponer restricciones. Si bien es positiva la delegación a las reglamentaciones locales, el proyecto omite prescribir un criterio mínimo fundado en derechos humanos que oriente esta actividad de injerencia estatal en las relaciones privadas. Uno de esos objetivos es sin duda garantizar el derecho a la vivienda de todos los habitantes y el derecho a un ambiente y hábitat adecuado. Se han dado casos en que jueces no han considerado de utilidad pública la expropiación de inmuebles con el objeto de destinarlos a la construcción de vivienda social. Garantizar los derechos humanos de cada habitante es el principal fin de la conformación del Estado y de la Constitución Nacional. Formulamos esta propuesta para reforzar este objetivo estructural del ordenamiento jurídico argentino y evitar interpretaciones equívocas.

---

<sup>1</sup> Art. 1942. **Perpetuidad.** *El dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que éste adquiriera el dominio por prescripción adquisitiva.*

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar el texto del art. 1970, agregando luego del primer párrafo uno nuevo, que quedaría redactado así: (Agregado en negrita).

*ARTÍCULO 1970.- **Normas administrativas.** Las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.*

***Se considera de interés público garantizar el ejercicio y disfrute del derecho a una vivienda adecuada, a un hábitat adecuado y a un ambiente sano y equilibrado.***

*Los límites impuestos al dominio en este Capítulo en materia de relaciones de vecindad, rigen en subsidio de las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.*

#### **4. Exclusión de cláusulas limitativas para el Estado en el dominio revocable y las cláusulas de inenajenabilidad.**

Las normas y principios de derechos humanos relativos a la garantía de una vivienda adecuada exigen políticas estatales integrales dirigidas tanto a asegurar el acceso a viviendas dignas y adecuadas a las personas de manera individual, como a la constitución y preservación de una ciudad no fragmentada socialmente e igualitaria. Por este motivo, en el proyecto deberían eliminarse los obstáculos que impidan a los Estados la elaboración de políticas públicas destinadas a evitar la gentrificación y la presión económica de los desarrolladores inmobiliarios sobre las personas de menores ingresos.

En este sentido, el art. 1965 (Dominio Revocable) establece que las condiciones resolutorias se deben entender limitadas al término de 10 (DIEZ) años. Este plazo es exiguo cuando se tiene en cuenta una planificación urbana. Las condiciones resolutorias son útiles como formas de garantizar que las viviendas sociales que los Estados construyen sean usadas como tales y por parte de sus legítimos destinatarios. Por este motivo, se propone que este plazo no se aplique a las condiciones resolutorias impuestas al dominio por las autoridades públicas.

En la misma dirección, el art. 1972 declara nula la cláusula que establezca la prohibición de transmitir a persona alguna. Es común como implementación de políticas públicas habitacionales establecer límites a los adjudicatarios de viviendas sociales para su venta por plazos variados. Esta herramienta también tiene por objeto evitar la gentrificación y que el mercado inmobiliario sea quien decida la conformación de una ciudad. El artículo sobre las cláusulas de inenajenabilidad no debería aplicarse a los actos en que una persona jurídica pública interviene o es parte.

**MODIFICACIONES PROPUESTAS:** Modificar el texto de los arts. 1965 y 1972, agregando un último párrafo, que quedaría redactado así: (Agregado en negrita).

*ARTICULO 1965.- **Dominio revocable.** Dominio revocable es el sometido a condición o plazo resolutorio a cuyo cumplimiento el dueño debe restituir la cosa a quien se la transmitió.*

*La condición o el plazo deben ser impuestos por disposición voluntaria expresa o por la ley.*

*Las condiciones resolutorias impuestas al dominio se deben entender limitadas al término de 10 (DIEZ) años, aunque no pueda realizarse el hecho previsto dentro de aquel plazo o éste sea mayor o incierto. Si los 10 (DIEZ) años transcurren sin haberse producido la resolución, el dominio debe quedar definitivamente establecido. El plazo se computa desde la fecha del título constitutivo del dominio imperfecto.*

***Este plazo no se aplicará en las condiciones resolutorias impuestas al dominio por personas jurídicas públicas.***

**ARTÍCULO 1972.- Cláusulas de inenajenabilidad.** *En los actos a título oneroso es nula la cláusula de no transmitir a persona alguna el dominio de una cosa determinada o de no constituir sobre ella otros derechos reales. Estas cláusulas son válidas si se refieren a persona o personas determinadas.*

*En los actos a título gratuito todas las cláusulas señaladas en el primer párrafo son válidas si su plazo no excede de DIEZ (10) años.*

*Si la convención no fija plazo, o establece un plazo incierto o superior a DIEZ (10) años, se considera celebrada por ese tiempo. Es renovable de manera expresa por un lapso que no exceda de DIEZ (10) años contados desde que se estableció.*

*En los actos por causa de muerte son nulas las cláusulas que afectan las porciones legítimas, o implican una sustitución fideicomisaria.*

***Las disposiciones de este artículo no se aplican a los actos en que una persona jurídica pública interviene o es parte.***

## **5. Camino de ribera es más adecuado que camino de sirga**

La regulación vigente sobre el camino de sirga (artículo 2369 del CC) fue pensada con fines útiles para la navegación en el siglo XIX. En la actualidad, si bien frente a la existencia de la navegación a motor y los adelantos tecnológicos modernos, el camino de sirga no tiene prácticamente el uso que le fuera conferido en épocas de Vélez Sarsfield como apoyo de la navegación, la doctrina y jurisprudencia son contestes en afirmar que la norma ahora es mantenida por los beneficios que presta al ambiente y al mantenimiento de la biodiversidad. Es decir, actualmente, el camino de sirga cumple una misión fundamental tanto para preservar los ecosistemas costeros, como para garantizar la libre circulación y acceso a los recursos naturales de dominio público como lo es, en este caso, el Río de la Plata. Esta nueva dimensión ambiental ha sido reconocida en el Fallo "Mendoza" de la Corte Suprema y en el fallo "Di Filippo" (Expte. 34874/0) dictado por el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

El proyecto en su art. 1974 limita la función del camino ribereño a la navegación o transporte por agua. Por otra parte disminuye el ancho del camino de 35 metros a 15 metros. Esto va en dirección contraria a que los habitantes puedan disfrutar de las costas de los ríos y mares y de la función ambiental. Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires haciendo ejercicio de la facultad del art. 1640 del actual Código Civil y cumpliendo con los principios ambientales y sociales estableció en 35 metros el camino ribereño del Riachuelo (Ley N° 3947) otorgándole carácter de uso público y de libre acceso y circulación.

El denominado "camino de sirga", debe ser actualmente aplicado al cuidado del medio y la biodiversidad, la franja correspondiente al camino de ribera permanece bajo el dominio del propietario pero sufre la restricción en interés del ambiente.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar el texto del art. 1974, que quedaría redactado así: (Agregados en negrita).

**ARTÍCULO 1974. Camino de Ribera.** *El dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de **TREINTA Y CINCO (35) metros de ancho, sin ninguna indemnización. El dueño del inmueble no puede hacer en ese espacio ninguna construcción ni reparar la antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.***

***El Camino de Ribera tendrá una función ambiental, social y cultural. Los Estados tendrán como obligación garantizar éstas funciones, su uso público y gratuito y su libre acceso y circulación.***  
*Todo perjudicado puede pedir que se remuevan los efectos de los actos violatorios de este artículo.*

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

#### **6. 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.***

### **TÍTULO XIV. Acciones posesorias y acciones reales. CAPÍTULO 1. Defensas de la posesión y la tenencia**

#### **1. Acciones posesorias**

Las acciones posesorias, resultan ser acciones reservadas para todo tipo de poseedores en sentido amplio, es decir, para todos aquellos que ejerzan una relación de poder sobre la cosa, y por ello, se les otorga incluso a los poseedores viciosos. La finalidad de las mismas, según el art. 2238 del Proyecto consiste en mantener o recuperar el objeto sobre el cual se tenía una situación de poder. Así es que, resulta

discordante que dentro de dicho capítulo se incluya la “acción para adquirir la posesión o la tenencia” (art. 2239) sobre la cual se dice que “un título válido no da la posesión o tenencia misma, sino un derecho a requerir el poder sobre la cosa”. Redacción similar tiene en el código actual el art. 2468, disposición con la cual comienza el título de las acciones posesorias. La salvedad es que en el sistema actual, dicha situación no resulta ser nominada como acción para adquirir la posesión. La acción para adquirir, como bien dice su nombre, no tendría la finalidad de recuperar o mantener la posesión, por lo que su inclusión dentro de este capítulo resulta confusa. Por ello proponemos que esa acción no sea nominada como acción para adquirir la posesión, sino que resulte ser una disposición más que contribuya a la caracterización de las acciones posesorias, reafirmando que son aquellas que nacen por el simple hecho de poseer y no a través de un título que de derecho a poseer.

**MODIFICACIONES PROPUESTAS:** Modificar el título del art. 2239 del proyecto, que quedaría redactado así: (cambios en negrita).

*ARTÍCULO 2239.- **Derecho a requerir la posesión.** Un título válido no da la posesión o tenencia misma, sino un derecho a requerir el poder sobre la cosa. El que no tiene sino un derecho a la posesión o a la tenencia no puede tomarla; debe demandarla por las vías legales.*

## **2. Prevenir la justicia por mano propia en los conflictos por tierras urbanas y rurales.**

Resulta alarmante que el Art. 2240 del proyecto continúe como el Código vigente permitiendo la defensa extrajudicial para mantener y recuperar la posesión, habilitando vías de hecho sin la intervención del poder judicial, aún cuando este recurso es autorizado como excepción. Esta institución tal vez podría haberse justificado, -con fuertes reservas- en períodos de conformación constitucional del Estado en donde no estaban constituidos los organismos de seguridad pública regular, pero carecen de todo fundamento en el período actual en donde el Estado tiene el monopolio de la fuerza y las fuerzas de seguridad cubren la totalidad del territorio. Por otra parte, en nuestro país hemos tenido casos graves de asesinatos en el ámbito rural de líderes campesinos perpetrados por cuerpos de seguridad privada al servicio de terratenientes. Por esa razón resultaría un retroceso legal brindar una causa de justificación a ese tipo de actos, sin perjuicio de las defensas en el ámbito penal que puedan oponerse.

**MODIFICACION PROPUESTA: Eliminar el art. 2240<sup>2</sup>.**

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 2240.- **Defensa extrajudicial.** Nadie puede mantener o recuperar la posesión o la tenencia de propia autoridad, excepto cuando debe protegerse y repeler una agresión con el empleo de una fuerza suficiente, en los casos en que los auxilios de la autoridad judicial o policial llegarían demasiado tarde. El afectado debe recobrarla sin intervalo de tiempo y sin exceder los límites de la propia defensa. Esta protección contra toda violencia puede también ser ejercida por los servidores de la posesión.