



***En tiempos de avances sociales se hace imperioso 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 pos de un país cada vez más justo e igualitario.***

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

**Contacto:**

**Norma Aramayo**

Secretaria de Asistencia Social de la CTA Matanza.

Mail: [coopunionyfuerza@yahoo.com.ar](mailto:coopunionyfuerza@yahoo.com.ar)

## A.- INTRODUCCIÓN

La CTA Matanza es una delegación de la Central de Trabajadores de la Argentina. Central que nuclea a trabajadores ocupados y desocupados, a movimientos sociales y territoriales. La CTA tiene un fuerte compromiso con la realidad laboral, social, económica y política de nuestro país.

Como actor social involucrado en las problemáticas de los trabajadores, entre las que se encuentran el acceso a la vivienda, la CTA Matanza forma parte de los espacios colectivos FOTIVBA – HABITAR.

Las propuestas que formulamos a continuación se fundamentan en el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, los proyectos presentados por Habitar Argentina a nivel nacional 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 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.

El Código debe ser una herramienta de inclusión social; por eso vemos que:

- 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 para que puedan regularizar los barrios informales, mientras que sí regulariza los barrios cerrados, los tiempos compartidos y los cementerios privados,
- le falta incorporar instrumentos para que los sectores populares puedan acceder a los derechos sobre las tierras donde viven.

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

## **B. OBSERVACIONES AL PROYECTO Y PROPUESTAS**

LIBRO PRIMERO: DE LA PARTE GENERAL

TÍTULO III Bienes. CAPÍTULO 1. Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva. SECCIÓN 3ª.

En esta sección formulamos un conjunto de propuestas que apuntan a garantizar principios de derechos humanos y constitucionales que tienen incidencia en las relaciones privadas, en particular sobre la propiedad de los bienes y que han sido omitidos por el proyecto en estudio. Su inclusión en esta parte general, respetando la sistemática de los autores del proyecto, es pertinente pues regula principios generales que tienen incidencia tanto sobre los derechos contractuales como sobre los derechos reales.

1. Principio de Función social de la Propiedad y protección a comunidades que tienen una especial relación con la tierra.

Hay una serie de principios que vienen del Derecho Internacional de Derechos Humanos y del derecho constitucional que están ausentes en el proyecto y resultan claves a la hora de pensar un rol activo del Estado en materia de garantizar el acceso al suelo y la creación de bancos sociales de tierra, además de posibilitar una política de ordenamiento territorial. Entre ellos destacamos al principio de función social de la propiedad que no ha sido incorporado en el articulado. Además se debe considerar que el ejercicio de los derechos de los particulares no afecte los modos de vida, cultura y producción familiar de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas tradicionales que tienen una especial relación con la tierra.

El principio de función social de la propiedad establecido por la Constitución de 1949 que fue derogada por la dictadura de 1955, fue reincorporado en la reforma de 1994 a través de la inclusión con jerarquía constitucional de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo art. 21 se establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Precisamente es el Código Civil la ley adecuada para establecer esa subordinación que ha sido omitida en el proyecto.

Sería pertinente entonces incluir el principio de Función Social de la Propiedad y los derechos específicos de comunidades que tienen especial relación con la tierra, conforme el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y tribales, en el artículo 240 límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, que podrá quedar redactado del siguiente modo respetando el texto elevado por el Poder Ejecutivo.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar el Título de la Sección 3 y el texto art. 240 de la siguiente manera: (respetando el texto del proyecto agregando lo que está en negrita)

Título de la Sección 3: Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva y a los derechos sociales

*ARTÍCULO 240.- El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones anteriores debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva, **los derechos sociales, los derechos de los pueblos indígenas y los que se reconozcan colectivamente a otras comunidades tradicionales, y con el principio de función social de la propiedad.** Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, ni **la permanencia y producción de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, según los criterios previstos en la ley especial.***

## **2.- Principios Generales para los procesos judiciales en los que se discuten derechos sociales en las relaciones privadas**

El proyecto reconoce una serie de principios generales para los procesos judiciales en donde se tratan cuestiones de derecho de familia, admitiendo mayor participación de los grupos vulnerables y activismo del juez, en los arts. 706 y ss. (*Tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad*). Estos principios también deberían incluirse en todos los demás procesos judiciales en los que están en juego derechos de personas en situación de vulnerabilidad en los que la decisión pueda afectar derechos sociales, como por ejemplo el derecho a la vivienda. Es importante que en estos procesos judiciales también pueda intervenir el Estado, la población afectada pueda participar y los grupos más vulnerables puedan ser escuchados antes de que el juez tome una decisión, procurándose soluciones conciliatorias, conforme la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 240:

***Artículo Nuevo: Principios generales de los procesos en los cuales estén involucrados derechos de incidencia colectiva y derechos sociales. Principios generales.*** *El proceso en el cual estén involucrados derechos de incidencia colectiva y derechos sociales debe respetar los principios de tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad. Las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose*

*de personas vulnerables, y la resolución pacífica de los conflictos. Los jueces ante los cuales tramitan estas causas deben ser especializados y contar con apoyo multidisciplinario. La decisión que se dicte en un proceso en que están involucrados niños, niñas o adolescentes, debe tener en cuenta el interés superior de esas personas. En los casos en que la resolución del caso pudiera afectar gravemente los derechos económicos sociales y culturales de alguna de las partes, los jueces podrán citar al Estado que garantice el contenido mínimo de estos derechos humanos afectados. En los mencionados procesos el impulso del mismo está a cargo del juez, quien puede ordenar pruebas oficiosamente.*

### **3.- Garantía de acceso a servicios básicos y condiciones adecuadas de vivienda sin perjuicio de la situación de titularidad del dominio de un inmueble**

Muy frecuentemente, la falta de reconocimiento jurídico de situaciones de posesión en asentamientos informales impide el ejercicio de muchos otros derechos, como el acceso a servicios de agua, saneamiento, electricidad, entre otros. No reconocer al menos algunos efectos de la posesión informal es avanzar muy poco en la protección de los derechos humanos en el nivel infra constitucional. El silencio en relación con la situación jurídica de los asentamientos informales contrasta con el tratamiento dado por el proyecto a los barrios cerrados o privados y clubes de campo, que son regulados en el Título VII del Libro IV, "conjuntos inmobiliarios", en 40 artículos. Por otro lado, es necesario que el Código incluya el avance de la jurisprudencia en ese campo, que viene reconociendo que la inexistencia del título de dominio no obsta el acceso a los servicios públicos básicos. Con esa propuesta no se busca aquí reconocer derechos reales, sino garantizar que el Derecho Civil no sea un elemento de limitación al ejercicio de los derechos humanos, materia que debe ser tratada en este Código.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 243:

*Artículo Nuevo: La titularidad de derechos reales no puede ser utilizada como obstáculo para el acceso a servicios públicos básicos y a condiciones adecuadas de vivienda.*

## 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 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 III. BIENES. CAPÍTULO 3 VIVIENDA

#### 1. Régimen de afectación de la vivienda

##### 1.1. Inscripción automática y exclusión de bienes suntuarios

Los artículos 244/250 del proyecto prevén el régimen de afectación de la vivienda. El régimen es superador en algunos aspectos de nuestro actual régimen de bien de familia en cuanto permite la protección de la vivienda de una persona y posibilita mejores protecciones en las provincias, en tanto habilita que “la afectación se inscribe en el registro de la propiedad inmueble según las formas previstas en las reglas locales” (art.244). Ello, permitirá que no puedan ser declaradas inconstitucionales normas locales que mejoran la forma de protección de la vivienda, cambiando así la suerte de casos como el que resolvió en 2002 la CSJN en el fallo Banco de Suquia, .

Sin embargo, el proyecto abandona la descripción que hacía el art. 34 de la ley 14394 en cuanto a que limitaba la protección a inmuebles cuyo valor no exceda las necesidades de sustento y vivienda de su familia. Ello quiere decir que el texto propuesto permitirá la protección de viviendas suntuarias a elección del propietario, lo que significa una malversación de los objetivos buscados por el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional.

Por otro lado, el régimen de afectación propuesto, en tanto exige la inscripción, no protege suficientemente la vivienda única familiar. El derecho a la vivienda es universal e imponer requisitos para su ejercicio significa anular este carácter. En este sentido, el acreedor de una posible deuda es el que debe tener la carga de asegurarse que el potencial deudor posee más de un inmueble, además del destinado a la vivienda, para garantizar el pago de la deuda. Entonces proponemos establecer la inscripción automática para la vivienda única de modo de mejorar el estándar de protección y equilibrar en este piso mínimo a todo el país.

Un modelo que sirve de referencia en ese sentido es el que ha seguido el artículo 58 de la Constitución de Córdoba que establece que la vivienda única es inembargable y la ley 8067 de dicha provincia, que reglamenta la inembargabilidad de la vivienda única sin necesidad de inscripción.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar el texto art. 244 agregando un párrafo al final del primer párrafo y otro como párrafo cuarto, que diga lo siguiente: (lo agregado en negrita)

**ARTÍCULO 244.-** Afectación. Puede afectarse al régimen previsto en este Capítulo, un inmueble destinado a vivienda, por su totalidad o hasta una parte de su valor. El régimen no protege los inmuebles no utilizados como vivienda por su titular, ni aquellos cuyo valor excede las necesidades de sustento y vivienda de quienes allí habitan.

Esta protección no excluye la concedida por otras disposiciones legales. La afectación se inscribe en el registro de la propiedad inmueble según las formas previstas en las reglas locales, y la prioridad temporal se rige por las normas contenidas en la ley nacional del registro inmobiliario.

No puede afectarse más de un inmueble. Si alguien resulta ser propietario único de dos o más inmuebles afectados, debe optar por la subsistencia de uno solo en ese carácter dentro del plazo que fije la autoridad de aplicación, bajo apercibimiento de considerarse afectado el constituido en primer término.

En caso de vivienda única se presume la afectación del inmueble independientemente de la inscripción en el registro.

#### 4.2. Desprotección por deudas de expensas y mejoras constructivas

El proyecto establece que algunas deudas puedan ser ejecutadas sin perjuicio de la afectación. Ello puede resultar en perjuicio de las personas que por diferentes circunstancias acaban reduciendo sus ingresos quedando en situación de pobreza. En efecto, pese a su empobrecimiento, el régimen propuesto permite castigarlos aún más, posibilitando que pierdan su vivienda. Por ello, y siguiendo la línea de lo expuesto en nuestra anterior propuesta, en tanto que el régimen no debería proteger los inmuebles cuyo valor excede las necesidades de sustento y vivienda de quienes allí habitan, proponemos eliminar dos supuestos de estas excepciones.

**MODIFICACION PROPUESTA:** Modificar el texto art. 249 eliminando los incisos a y c:

**ARTÍCULO 249.-** Efecto principal de la afectación. La afectación es inoponible a los acreedores de causa anterior a esa afectación. La vivienda afectada no es susceptible de ejecución por deudas

posteriores a su inscripción, excepto: a) obligaciones por expensas comunes y por impuestos, tasas o contribuciones que gravan directamente al inmueble (ELIMINAR) b) obligaciones con garantía real sobre el inmueble, constituida de conformidad a lo previsto en el artículo 250; c) obligaciones que tienen origen en construcciones u otras mejoras realizadas en la vivienda (ELIMINAR); d) obligaciones alimentarias a cargo del titular a favor de sus hijos menores de edad, incapaces, o con capacidad restringida.

Los acreedores sin derecho a requerir la ejecución no pueden cobrar sus créditos sobre el inmueble afectado, ni sobre los importes que la sustituyen en concepto de indemnización o precio, aunque sea obtenido en subasta judicial, sea ésta ordenada en una ejecución individual o colectiva.

Si el inmueble se subasta y queda remanente, éste se entrega al propietario del inmueble. En el proceso concursal, la ejecución de la vivienda sólo puede ser solicitada por los acreedores enumerados en este artículo.