



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

Señor Presidente

Comisión bicameral para la reforma, actualización y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación

Sr. Marcelo Jorge Fuentes

Nos dirigimos a usted en nombre de la Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano con el objetivo de participar del debate por la reforma, actualización y unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación porque consideramos que como sociedad civil organizada tenemos el deber de participar de estas instancias de la discusión de la reforma propiciada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Sobre la Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano

Somos una organización que desde hace 26 años viene trabajando en la provincia de Río Negro bajo el lema “Hábitat, Promoción y Desarrollo de comunidades marginadas”.

- Partiendo de considerar el acceso a la Vivienda Adecuada un Derecho inherente a la vida humana, actualmente inalcanzable para los sectores más pobres de la población, y consciente de que la crisis habitacional no es un problema coyuntural, ni que se resuelve sólo con la construcción de edificios, “Un Techo para mi Hermano” (en adelante “UTPMH”), es una Organización que se rige por el criterio Cristiano de Liberación del Hombre, orientada a cambiar las estructuras y comportamientos de injusticia que condicionan y a veces imposibilitan el desarrollo de las familias y de la sociedad.
- Todas las acciones de UTPMH están dirigidas a acompañar a los beneficiarios en la solución de su problema de hábitat, entendiendo por tal desde el cobijo edilicio hasta todo elemento que intervenga en el desarrollo de relaciones comunitarias armónicas, tanto en el plano cultural como en el social y económico.
- Todas las acciones que desarrolla UTPMH tienden a la PROMOCION HUMANA y al DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES AUTOGESTIONARIAS de cada persona, familia y grupo participante, fomentando el surgimiento de sucesivas acciones que tiendan a la resolución de los propios problemas, sean individuales o grupales, y que estas sirvan de multiplicadores de la experiencia frente a otros grupos de base.
- UTPMH apunta a brindar otros servicios similares mediante trabajos interinstitucionales, en un plan de complementariedad, que contribuyan a la obtención de empleo y a la Promoción humana, de manera que a partir de este trabajo interinstitucional y de los resultados logrados, llegue a influir en las políticas sociales gubernamentales.



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

La Problemática del Hábitat

En nuestro país, el proceso de globalización mundial coincide con la década del 90 y la aplicación de políticas de desregulación económica, ajuste fiscal y reforma del Estado.

Más allá de analizar si las políticas de ajuste y reforma pueden ser consideradas como condición o como resultado de estos procesos globales, lo que podemos observar son sus consecuencias, en cuanto a la desigualdad, situación de pobreza y en cuanto a que esos procesos de globalización han dado lugar a nuevas formas de acumulación política y económica y a nuevas prácticas de legitimación y deslegitimación del Estado.

Como organización nuestras preocupaciones giran en torno al hábitat y consideramos que el espacio urbano no es sólo una superficie sobre la cual se plasma la producción y el consumo de bienes y servicios, es también un espacio socialmente construido.

En su construcción, múltiples agentes urbanos dotados de distinta capacidad transformadora intentan avanzar sus intereses individuales o colectivos mediante acciones y negociaciones estratégicas.

A nuestro entender se requiere de políticas activas a través de la puesta en marcha articulada de programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación a través de instrumentos que viabilicen una política urbana transformadora y que están orientados al fortalecimiento del rol del estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio – territorial.

Que haya espacios de gestión pública donde no sólo estén los agentes y funcionarios del Estado sino también representantes de diversos sectores de la sociedad.

Por nuestra experiencia y conocimiento de la situación de hábitat podemos hacer una vista al futuro complejo que nos espera como sociedad si no actuamos a la altura de la problemática.

Creemos que no es una emergencia coyuntural la que estamos enfrentando y que las políticas y las respuestas que se den no pueden ser para atender la emergencia solamente, tienen que tener una perspectiva de mediano y largo plazo que permita pensar en cambios estructurales significativos.

Queda mucho por hacer aún, pero en todos los casos rescatamos que **“un Estado activo en lo social (...) agresivo en materia de desarrollo del capital humano y capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre distintos actores**



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

sociales a favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.”¹

La gente habita. Es decir, vive. Son dos actividades inseparables. Como sea pero habita: algunos tienen acceso a una mansión (o a más de una); otros deben protegerse bajo la estructura de un puente, en un tugurio o conventillo cruzado por olores imprecisos, grietas y humedades; en un refugio de tablas- latas-cañas levantado en una villa de emergencia”.²

Aunque lo que sucede en nuestra región no puede compararse por su dimensión ni masividad de las grandes urbes centrales (Bs.As. Córdoba Rosario, etc), sí puede cotejarse lo que genera la exclusión, por la falta de un hábitat adecuado, a miles de familias rionegrinas y neuquinas.

Aquí se dan particularidades desde lo cultural, lo geográfico y lo productivo. Uno puede observar imágenes montañosas dignas de una postal navideña, mesetas casi desérticas a simple vista, mares azul verdoso e impresionantes valles irrigados. Puede tener grandes áreas urbanas que desplazan la producción primaria y a su vez la necesitan, ciudades turísticas que no han contemplado zonas urbanas para que pueda desarrollar su vida la mano de obra que la actividad requiere, tener pueblos desbordados por una reciente producción vinculada con la extracción de recursos naturales y otros a los que la minería abandonó y se hallan desolados. Tener corredores urbanos donde el desarrollo de una ciudad impacta directamente en la siguiente como un juego de dominó. Dominó que arrastra a muchas familias a un nuevo tipo de exclusión, porque las zonas a las que pueden acceder para vivir a su vez las alejan de su familia, de su historia y sobre todo de sus capacidades laborales.

Podemos decir que en casi todos los paisajes de nuestro norte patagónico existen necesidades de tierra y vivienda y que estas necesidades están mayormente vinculadas con las realidades productivas de ese "paisaje".

Porque producir en un territorio implica personas, familias que viven, trabajan y generan riqueza y que por ello necesitan de determinadas condiciones para desarrollar su vida, y en este punto es fundamental el acceso a la tierra y a una vivienda adecuada.

¹ Kliksberg, Bernardo (s/f)- *Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*- en: Martínez de Jiménez, Lydia Mabel (2000) "La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas"- Materia 6: Políticas habitacionales- Módulo N°9- Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño- Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.

² "La pobreza es una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud y vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación y a la información, etcétera. La definición del problema de la pobreza en esta perspectiva pasa por una redefinición del concepto de desarrollo entendiéndolo como la expansión de las capacidades de la gente, el cual está basado en la potenciación de las capacidades y los derechos". Consuelo Corredor Martínez: "¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de Política. Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000".



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

Por todo esto cada día es necesario insistir más en la planificación de nuestros territorios, considerándolos no sólo un espacio geográfico sino como un escenario donde se construyen identidades y donde se producen pujas por los intereses sociales. Porque propiciar emprendimientos productivos o turísticos sin planificación, sin prever el crecimiento de sus ciudades, su abastecimiento, ni alternativas a la desruralización es poco menos que suicida.

Para no tener que buscar soluciones cuando el conflicto se exprese en violencia, es necesario partir hoy del diálogo, la planificación y la decisión política que los diferentes niveles del Estado y de la sociedad deben demostrar ante esta problemática. Decisión política que debería ser trabajada desde el nivel local como parte del concepto de desarrollo y desde allí buscar la articulación necesaria para generar políticas alternativas de tierra y vivienda que generen soluciones de hábitat concretas y definitivas que incluyan la provisión de servicios de infraestructura básicos y el acceso a servicios de transporte, salud, educación y cultura, que respeten la diversidad cultural y estén destinadas a todos los sectores sociales y económicos que desarrollan su vida en esta región del país.

En definitiva, para que una política de HABITAT sea integral, se requiere que sea elaborada en relación con el hábitat, que además sea el eje de una articulación entre la política económica y la social y se genere a partir de considerar a las personas como "ciudadanos" y no meros "beneficiarios".

PROPUESTAS

Por un Código Civil y Comercial que proteja el derecho a la vivienda y a la tierra y el rol del Estado en las relaciones privadas

Propuesta elaborada por el espacio Habitar Argentina

A. INTRODUCCION

Estas propuestas representa el esfuerzo de las organizaciones que conformamos Habitar Argentina, espacio del que participamos como As. Civil UN TECHO para mi Hermano, con la colaboración de todos los abogados y profesores de derecho del espacio y tiene por finalidad colocar las preocupaciones y las propuestas con relación al Proyecto de Código Civil y Comercial, para que este no excluya la situación de millones de personas que no acceden a la vivienda o pueden quedar en situación de calles.

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 considero 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 4 proyectos en ambas cámaras que apuntan a contribuir con la solución de estos problemas. Ellos tratan sobre: ordenamiento territorial nacional, regularización de



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

asentamientos informales, vivienda y producción social del hábitat y regulación del procedimiento de desalojo.

Las propuestas de modificación al proyecto de Código Civil y Comercial guardan coherencia con las propuestas de políticas y leyes de vivienda que se vienen proponiendo 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 dónde 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; (...) 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 (...).”

Valoramos el esfuerzo realizado por los respetados juristas que provienen del derecho privado, aunque nos preocupan la falta de auténticas oportunidades de participación social en la elaboración del Código, con invitaciones poco difundidas en plazos brevísimos que han impedido que hasta el momento los diferentes sectores sociales brinden su opinión. Ello ha impedido la oportunidad de escuchar a las organizaciones sociales, sus necesidades y sus propuestas, y a otros sectores académicos y profesionales no provenientes del derecho privado.

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



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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 a un objetivo actual del gobierno que procura “un Estado más presente para combatir la desigualdad”.

Aunque el Código Civil solo 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 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 Humanos³ y del derecho constitucional⁴ 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

³ Ver en los tratados incorporados a la Constitución Nacional a través del art. 75, inc. 22, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su art. 17, consagra no sólo el derecho a la propiedad individual, sino también “colectiv[a]”. Puede haber objetos cuyos propietarios sean un conjunto de personas, o la comunidad toda. Es diferente de la “propiedad comunitaria” reconocida a los pueblos indígenas argentinos en el art. 75 inc. 17; 2) *Propiedad subordinada al interés social*: en su art. 21, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que el “uso y goce” de los bienes puede “subordinar[se] [...] al interés social” y ; 3) *Propiedad sobre bienes esenciales*: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), por su parte, establece en su art. 23: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”. Aquí se redefine el ámbito del derecho humano de propiedad. No abarca toda clase de bienes, ni en cualquier cantidad. Se centra en los elementos que satisfacen “necesidades esenciales” con el fin de mantener la dignidad personal.

⁴ Además del Art. 75 inc. 22 de la CN mencionado, se debe tener en cuenta que al menos en 14 constituciones provinciales de Argentina se ha incluido el principio de la función social expresamente y en 3 provincias de forma indirecta



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

derechos de los particulares no afecte los bienes de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas tradicionales que tienen una especial relación con la tierra⁵.

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 lo agregado se escribe en rojo)

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 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, y 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

⁵ Ver Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989. Art. 1. a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. 3. La utilización del término «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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 juez puede impulsar el proceso 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 a 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



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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 público 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 privado) y morir (Cementerios privados) de los sectores altos y medio-altos 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, mas 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 antisociales 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:



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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 I. Disposiciones generales. CAPÍTULO 2. Adquisición, transmisión, extinción y oponibilidad.

2. La inscripción registral y la adquisición de los derechos reales

Según el régimen actual la inscripción registral tiene carácter declarativo y no constitutivo (art. 2505). De esta manera, continúa siendo indispensable la tradición para constituir un derecho real. Sin embargo en los fundamentos del proyecto se indica la intención primigenia de modificar el sistema, sobre el criterio de sustituir la tradición posesoria por la inscripción registral. Se advierte que posteriormente, a pedido de escribanos y registradores, quienes explicaron la falta de preparación de los registros para tal modificación, el Anteproyecto decidió mantener el sistema vigente en el cual la inscripción constitutiva solamente se incluye como excepción para la adquisición, transmisión de ciertos objetos (por ejemplo, automotores), más no para todas las cosas cuyo dominio es registrable, especialmente los inmuebles, para los cuales mantiene la tradición posesoria como modo suficiente.

No obstante ello, la redacción del artículo 1892 que regula este punto, resulta ser muy confusa y puede llevar a interpretaciones que den con situaciones muy contradictorias, en las cuales la jurisprudencia podría considerar que la inscripción constitutiva también rige para los inmuebles. Ello tendría terribles consecuencias para comunidades rurales que desde hace décadas viven en lugares del territorio sin tener escrituras inscriptas pero si la posesión. Algunas tendencias jurisprudenciales podrían privilegiar operaciones de compraventa debidamente inscriptas en las que no hubo posesión.

Las históricas dificultades de los sectores mas pobres de nuestro país para acceder a títulos de propiedad y el aprovechamiento de esta situación por las personas mas influyentes y poderosas que utilizaron el sistema notarial y registral para hacerse de tierras en las cuales nunca estuvieron, ha sido una causa de las dificultades de acceso a la seguridad de la tenencia de la tierra en el campo y en la ciudad, al desconocerse la realidad de la ocupación. En casi todas las provincias del NOA, NEA y en algunas del centro del país se presentan estos problemas que arrastran conflictos de tierras desde el siglo XIX.

Así, si bien el proyecto en su art. 1892, reconoce a la tradición como modo suficiente para constituir el derecho real, le da también esa capacidad a la inscripción registral “en los casos legalmente previstos”. La referencia a los casos legalmente previstos podría referirse a las leyes especiales que reconocen a la inscripción la capacidad de constituir derechos reales, como es el caso de los automotores, sin embargo, la redacción resulta



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

confusa y ambigua, con lo cual podría interpretarse que, dicha disposición también se aplique a los inmuebles.

Las consecuencias negativas de dar a la inscripción la posibilidad de ser el modo suficiente, permitirá seguir contribuyendo a un sistema de especulación inmobiliaria, en el cual, simplemente, registrando las tierras, sin importar si se encuentran ocupadas o no, quedaría constituido y perfeccionado el dominio. Entendemos que el lugar de la inscripción registral debe continuar siendo, el de la publicidad y la oponibilidad del derecho real.

MODIFICACION PROPUESTA:

Modificar el texto del art. 1892, en el párrafo cuarto, que quedaría redactado así: (Agregado en rojo).

*ARTÍCULO 1892.- **Título y modos suficientes.** La adquisición derivada por actos entre vivos de un derecho real requiere la concurrencia de título y modo suficientes. Se entiende por título suficiente el acto jurídico revestido de las formas establecidas por la ley, que tiene por finalidad transmitir o constituir el derecho real. La tradición posesoria es modo suficiente para transmitir o constituir derechos reales que se ejercen por la posesión. No es necesaria, cuando la cosa es tenida a nombre del propietario, y éste por un acto jurídico pasa el dominio de ella al que la poseía a su nombre, o cuando el que la poseía a nombre del propietario, principia a poseerla a nombre de otro. Tampoco es necesaria cuando el poseedor la transfiere a otro reservándose la tenencia y constituyéndose en poseedor a nombre del adquirente. La inscripción registral es modo suficiente para transmitir o constituir derechos reales sobre cosas registrables en los casos legalmente previstos, **con excepción del caso del dominio sobre los inmuebles**; y sobre cosas no registrables, cuando el tipo del derecho así lo requiera. El primer uso es modo suficiente de adquisición de la servidumbre positiva. Para que el título y el modo sean suficientes para adquirir un derecho real, sus otorgantes deben ser capaces y estar legitimados al efecto. A la adquisición por causa de muerte se le aplican las disposiciones del Libro Quinto.*

3. Usucapión

Las formas de prescripción adquisitiva previstas en el proyecto de Código Civil no contemplan la diferencia entre la posesión para fines de habitación y trabajo de la posesión general, por ejemplo con fines especulativos, en relación a los requisitos y plazos para la obtención del dominio por medio de la prescripción adquisitiva. Los plazos previstos (diez y veinte años) son incompatibles con la dinámica de la sociedad moderna y con el crecimiento acelerado de la informalidad urbana y rural, representan un sacrificio muy alto para los más pobres en la seguridad de la tenencia y la exposición al peligro de desalojo.

Por otra parte la usucapión tal cual esta hoy legislada no contempla las dificultades de probar por e invocar la prescripción adquisitiva cuando no está hecha la subdivisión del terreno. El proyecto no modifica la ley 14159(Ley de prescripción de inmuebles) que continuaría vigente y no admite en estos juicios la prueba exclusivamente de testigos y da



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina

untecho@speedy.com.ar

www.untecho.org.ar

especial consideración al pago de impuestos. De no contemplar este aspecto regulado fuera del proyecto, se restaría operatividad a los instrumentos jurídicos para regularizar los asentamientos informales y villas de emergencia a nivel nacional. Se debe tener en cuenta que las compraventas son realizada en la mayoría de los casos casi exclusivamente de forma verbal, situación que solo puede acreditarse a través de testigos. Por otra parte la especial consideración al pago de impuestos, conlleva una carga económica extra a los costos que ya tiene el trámite del juicio para estos grupos vulnerables.

MODIFICACION PROPUESTA:

Agregar los siguientes tres artículos, luego del art. 1899:

NUEVO ARTICULO X.- Prescripción adquisitiva especial para fines de vivienda. *La prescripción adquisitiva de derechos reales especial para fines de vivienda se produce por la posesión pacífica e ininterrumpida sobre inmuebles durante TRES (3) años. El título del dominio será registrado preferentemente a nombre de la mujer. En el juicio de adquisición de dominio de inmuebles previsto por este artículo no se observarán las normas referidas a la prueba, previstas por el inc.) b y c) del art. 24 de la ley 14.159. Los requisitos para acceder a este derecho son:*

- a) Acreditar que el destino del inmueble es exclusivo para vivienda;*
- b) El adquirente no puede poseer otro inmueble;*
- c) El inmueble en área urbana no puede superar los 250 metros cuadrados*

NUEVO ARTICULO XX.- Prescripción adquisitiva especial para agricultura familiar. *La prescripción adquisitiva de derechos reales especial para fines de producción agrícola y familiar se produce por la posesión pacífica e ininterrumpida sobre inmuebles durante TRES (3) años. El título del dominio será registrado preferentemente a nombre de la mujer. Los requisitos para acceder a este derecho son:*

- a) Acreditar que el destino del inmueble es exclusivo para producción agrícola familia;*
- b) El adquirente no puede poseer otro inmueble;*
- c) El inmueble en área rural no deberá superar la superficie prevista para la unidad económica de acuerdo con lo que establezcan las reglamentaciones locales.*

NUEVO ARTICULO XXX.- *La prescripción especial establecida en los dos artículos anteriores puede requerirse de forma colectiva. En este caso se establecerá un condominio especial indivisible, con fracciones ideales iguales para cada poseedor. En cualquier caso el condominio podrá ser disuelto posteriormente por el voto favorable de dos tercios de los condóminos.*

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



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

4. 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 pobres en nuestro país. En este sentido el requisito de la buena o mala 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 aun 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, solo 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

5. Favorecer la recuperación estatal de bienes inmuebles abandonados.

Una cuestión clave para la constitución de bancos de tierras pública y facilitar la gestión de una política de tierras a nivel local es la posibilidad de fortalecer la 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 mas adelante en la propuesta 13. 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



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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 1942⁶.

TÍTULO III. Dominio. CAPÍTULO 4. Límites al dominio

6. 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.

MODIFICACION PROPUESTA:

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

*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 e equilibrado.

⁶ 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 adquiera el dominio por prescripción adquisitiva.



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo n° 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

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.

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

7. 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 subsistencia 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 XXX al criticar el carácter perpetuo del dominio, es necesario regular de que 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 esta regulación del Código actual (arts. 2604 / 2610), lo que dificulta su aplicación concreta para que los Municipios, Provincias y Estado Nacional puedan recuperar los bienes inmuebles en esta situación. Para resolver este problema seguimos del artículo 969 inciso 4 del Código Civil peruano y del art. 1275 del Código Civil brasileiro, 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 inmuebles 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 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 intención 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 VII. Conjuntos inmobiliarios. CAPÍTULO 1. Conjuntos inmobiliarios

8. Participación de las provincias y municipios en la regulación de los conjuntos inmobiliarios

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. Algunas ciudades



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

como Rosario prohibieron la constitución de barrios privados o cerrados para la totalidad de las tierras comprendidas en la jurisdicción municipal (Ordenanza N° 8.725). El proyecto establece que las normas administrativas regularán las zonas autorizadas pero no habilita su total prohibición. La decisión urbanística sobre la posibilidad de constituir conjuntos inmobiliarios debe quedar reservada a una discusión en el marco institucional de cada provincia o municipio. Por este motivo, se propone dejar aclarado que la autorización para constituir conjuntos inmobiliarios queda en manos de las provincias y municipios.

MODIFICACION PROPUESTA:

Agregar luego del primer párrafo del art. 2075, que quedaría redactado así: (Agregado en rojo).

*ARTÍCULO 2075.- **Marco legal.** Todos los aspectos relativos a las zonas autorizadas, dimensiones, usos, cargas y demás elementos urbanísticos correspondientes a los conjuntos inmobiliarios, se rigen por las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción.*

Las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios tienen la facultad de prohibir la constitución de tipos de conjuntos inmobiliarios en sus jurisdicciones.

Cuando se configuran derechos reales, los conjuntos inmobiliarios deben someterse a la normativa del derecho real de propiedad horizontal establecida en el Título VI de este Libro, con las modificaciones que establece el presente Título, a los fines de conformar un derecho real de propiedad horizontal especial.

Pueden asimismo existir conjuntos inmobiliarios en los que se establecen los derechos como personales o donde coexisten derechos reales y derechos personales

TÍTULO VIII. Superficie.

9. Exclusión de limitaciones al Estado cuando utiliza este derecho real para fines sociales.

La regulación del derecho de superficie constituye una excelente herramienta para regularizar dominiamente asentamientos informales y garantizar la seguridad en la tenencia de la vivienda de los que allí viven. A su vez, este derecho permite que los Estados no se despatrimonialicen deshaciéndose en forma absoluta de sus tierras y que conserven la facultad de regular el uso y el destinatario de las mismas. El establecimiento de un plazo máximo por parte del art. 2117 del proyecto impide la consecución de estos fines. En España actualmente se están observando los efectos nocivos de disponer un plazo máximo para el derecho de superficie cuando tiene como fin garantizar el derecho a la vivienda. El derecho a una vivienda adecuada no puede estar sometido a un plazo predefinido sino a la incapacidad de proporcionarse una vivienda por los propios medios. La forma de equilibrar los objetivos de garantizar una vivienda adecuada y evitar que el Estado se desprenda de sus tierras en forma definitiva perdiendo así poder al momento de decidir el desarrollo urbano de una Ciudad se equilibran eliminando el plazo límite del art. 2117 del proyecto y dejando la regulación de las facultades y obligaciones al título constitutivo. Cabe recordar que muchos asentamientos informales se encuentran en tierras valiosas económicamente, si los Estados se desprenden de las mismas, el



Asociación Civil UN TECHO para mi Hermano
Montevideo nº 2325 Gral. Roca – Río Negro – Argentina
untecho@speedy.com.ar
www.untecho.org.ar

mercado inmobiliario inexorablemente producirá la gentrificación de su población y a la larga puede hacerse de tierras que el Estado había destinado para fines sociales.

MODIFICACIONES PROPUESTAS:

Agregar un último párrafo al artículo N° 2117 y modificar el último párrafo del artículo N° 2120.

*ARTÍCULO 2117.- **Plazos.** El plazo convenido en el título de adquisición no puede exceder de SETENTA (70) años cuando se trata de construcciones y de CINCUENTA (50) años para las forestaciones y plantaciones, ambos contados desde la adquisición del derecho de superficie. El plazo convenido puede ser prorrogado siempre que no exceda de los plazos máximos.*

Las disposiciones de este artículo no se aplican cuando una persona jurídica pública es parte en el título de adquisición y lo utiliza para fines de interés social.

*ARTÍCULO 2120.- **Facultades del superficiario.** El titular del derecho de superficie está facultado para constituir derechos reales de garantía sobre el derecho de construir, plantar o forestar o sobre la propiedad superficiaria, limitados, en ambos casos, al plazo de duración del derecho de superficie.*

El superficiario puede afectar la construcción al régimen de la propiedad horizontal, con separación del terreno perteneciente al propietario excepto pacto en contrario; puede transmitir y gravar como inmuebles independientes las viviendas, locales u otras unidades privativas, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad de consentimiento del propietario, salvo pacto en contrario.