

Lotes sin dueño

Derecho de propiedad y abandono
como problema urbano

*Jorge Paolinelli, Tomás Guevara,
Guillermo Oglietti y Alejandra Nussbaum*

Aperturas
Sociales



EDITORIAL
UNRN

LOTES SIN DUEÑO

Aperturas
Serie Sociales

LOTES SIN DUEÑO

**DERECHO DE PROPIEDAD
Y ABANDONO COMO PROBLEMA URBANO**

Jorge Paolinelli
Tomás Guevara
Guillermo Oglietti
Alejandra Nussbaum


**EDITORIAL
UNRN**

Índice

- 9 | **Prefacio**
- 13 | Capítulo 1. **Introducción**
- 17 | Capítulo 2. **Antecedentes**
- 19 | Capítulo 3. **Definición de lote abandonado**
- 21 | Capítulo 4. **Marco jurídico**
- 29 | Capítulo 5. **Adquisición del dominio**
- 37 | Capítulo 6. **Extinción del dominio**
- 47 | Capítulo 7. **Abandono del inmueble**
- 59 | Capítulo 8. **Otras alternativas jurídicas**
- 73 | Capítulo 9. **Procesos de urbanización**
- 79 | Capítulo 10. **Situación en ciudades turísticas**
- 89 | Capítulo 11. **Lotes para sectores populares**
- 95 | Capítulo 12. **Propuesta de solución**
- 109 | **Lista de referencias bibliográficas**
- 111 | **Anexo documental**
- 135 | **Acerca de los autores**

Prefacio

Evelyn Colino

Directora del CIETES-UNRN

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) nació en el año 2013. Fue impulsado por algunos docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Río Negro. Este grupo estaba preocupado por estrechar los vínculos entre la comunidad académica y la producción de conocimiento, y las necesidades de la comunidad donde se inserta: la ciudad de San Carlos de Bariloche y su microrregión.

El campo de estudio que este centro abarca es amplio porque justamente se plantea las necesidades, problemáticas y demandas identificadas en la comunidad, para permitir la generación de propuestas de políticas y prácticas sociales orientadas a la promoción del desarrollo integral de la región. Es por eso que prioriza líneas, proyectos y programas de investigación que impulsen la investigación académica entendida como un instrumento imprescindible para enfrentar los complejos del orden social contemporáneo. Asimismo, busca contribuir al debate y a la formación de investigadores, profesionales y técnicos que puedan dar respuestas a las problemáticas locales.

Las actividades del centro y sus miembros están seriamente comprometidas con el propósito de crear redes de vinculación comunitaria. Así, llevar adelante acciones que fomenten la asociación y la vinculación es parte ineludible de las actividades del centro. En este sentido, se fomentan las actividades de extensión, transferencia y divulgación a través de la realización de eventos, jornadas y foros. Además, se trabaja en la edición de publicaciones, en el intercambio de experiencias con otras instituciones y en la participación de sus miembros en eventos académicos, organizaciones y todo tipo de instituciones que contribuyan con este propósito. En otras palabras, se pretende fortalecer la capacidad societal (como expresión más totalizante) de promover en conjunto acciones dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes.

La diversidad de especialidades académicas y trayectorias profesionales de los investigadores miembros del CIETES permite un abordaje amplio e interdisciplinario de las diferentes líneas de trabajo llevadas a cabo en el centro. En la actualidad son tres las líneas que se están desarrollando:

1. Desarrollo urbano y hábitat: bajo esta línea de investigación se indagan las dinámicas de crecimiento de los centros urbanos y los procesos de ordenamiento territorial. Además, su

fundamento económico en el mercado inmobiliario y su relación con otros usos potenciales del suelo en las periferias de la ciudad y las consecuencias sobre el desarrollo del hábitat. Se estudian los impactos y los desafíos que estos procesos urbanos generan sobre la gestión local, en términos de equidad, eficiencia, eficacia y sustentabilidad social, económica y ambiental. Todo ello, bajo una directriz orientada al desarrollo integral de las comunidades, el bienestar de su población y la sustentabilidad del patrimonio natural y cultural del territorio.

2. Estudios sociales y económicos sobre el turismo: entendiendo el turismo como una actividad económica que genera ingreso de divisas y con un amplio potencial para el desarrollo regional, los estudios desarrollados bajo esta línea se enmarcan en el campo tanto de la economía positiva como de la economía normativa. Los estudios comprenden desde el análisis de la estructura productiva del turismo local y sus condiciones de demanda hasta estudios de tipo propositivo y de planificación estratégica. También se detienen en las problemáticas desatadas como consecuencia de los impactos sociales y económicos no deseados de esta actividad, los que requieren una intervención pública eficaz.
3. Desarrollo local y regional: los estudios realizados bajo esta línea se enmarcan en el amplio campo de la investigación del desarrollo socioeconómico. Actualmente, se centran en análisis teóricos y empíricos de la economía de la innovación. Estudian su impacto sobre las desigualdades de desarrollo regionales y provinciales, sobre las cadenas y/o complejos productivos específicos y sus impactos sobre el territorio y en propuestas de intervención pública tendientes a promover el dinamismo económico y una mejora en la calidad de vida de la población.

En este marco, el presente trabajo se inscribe dentro de la línea de desarrollo urbano y hábitat; y deriva de la preocupación de un grupo de docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Río Negro, ante los problemas urbanos que aquejan a su comunidad: San Carlos de Bariloche. Esta ciudad de perfil turístico está caracterizada por una importante conflictividad en torno al acceso y la tenencia del suelo urbano. Por ello, las tomas de tierras y los procesos de autoproducción de barrios han sido la norma no solo para los sectores populares sino también en gran medida para amplios sectores medios. Estas tomas se desarrollaron fundamentalmente sobre tierra que, tempranamente loteada durante las etapas iniciales de la conformación de la ciudad como destino turístico, no había sido desarrollada por sus propietarios. Esto configura para los autores una paradoja irresoluble: por un lado, miles de propiedades abandonadas y una

enorme demanda insatisfecha de suelo urbano; por el otro, todo un andamiaje jurídico, heredado de tiempos pasados en respuesta a la necesidad de conformar el Estado de derecho moderno, que protege en este caso una ficción de propiedad sin propietario.

A partir de esta constatación inicial, los autores buscan develar el origen de esta paradoja, vinculándolo con el contenido del derecho de propiedad y los procesos de urbanización. Asimismo, para no quedarse en el plano meramente analítico, proponen una forma de resolución a partir de una herramienta legislativa concreta.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo principal hacer una reconstrucción histórica de las razones de la existencia del lote abandonado. Abordando este como un problema urbano que aqueja a diferentes ciudades de nuestro país, se intentará proponer una posible solución en el marco del ordenamiento jurídico actual. En este sentido, si bien su objetivo es académico, al abordar una problemática y desentrañar sus determinantes, también avanza en una propuesta concreta para darle solución desde el ámbito de la gestión pública.

En trabajos previos (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014) hemos analizado la conveniencia de generar una herramienta que quede a disposición de la autoridad de planeamiento de la ciudad, para que le permita presionar sobre la especulación con respecto a los bienes urbanos ociosos (IBUO), también expresados como lote baldío o de construcción sin uso o abandonada. Es así que surge la propuesta de la creación de un impuesto especial y progresivo sobre los inmuebles urbanos ociosos, cuya idea central es la de constituirse en un instrumento que permita actuar e influir sobre las conductas humanas. ¿De qué manera? Orientando el desarrollo del fenómeno urbano hacia ciertos objetivos fijados por la autoridad política de la ciudad, por intermedio de los órganos de planificación municipal.

Resulta necesario que, si pretendemos influir en la conducta de los propietarios de inmuebles urbanos baldíos, estos propietarios existan. Si un inmueble se encuentra abandonado, es decir carente de titular, es evidente que el instrumento fiscal propuesto no logra su objetivo. Para estos casos el proyecto del IBUO establece la posibilidad de abrir alternativas expropiatorias mediante las cuales el Estado municipal adquiera el dominio de estos inmuebles y les dé –en su calidad de propietario– el destino urbano que establezca el planeamiento.

Si bien esta alternativa es razonable, debemos concluir que la expropiación de los inmuebles abandonados por sus propietarios resulta, por un lado, la solución más simple y menos conflictiva con relación a nuestro ordenamiento jurídico. Pero, por otro lado, se observa claramente que la vía expropiatoria resulta ser un camino muy ineficiente. Esto es así, ya que está cargado de forzadas interpretaciones legales que finalmente hacen a la actuación de los órganos del Estado muy engorrosa, burocrática y limitada. Todo ello sin que encuentre una justificación razonable en la garantía de respeto a los derechos de los particulares.

En consecuencia, obligar al Estado municipal a expropiar los inmuebles abandonados existentes en su ejido, cuya situación de abandono estorba y

obstaculiza un razonable proceso de urbanización, implica una solución muy ineficiente por tres razones.

En primer lugar, la expropiación involucra la existencia indispensable de un proceso judicial en el que se debe notificar la demanda a un propietario que no se sabe dónde está, si vive o si se mudó al extranjero. Las posibilidades son múltiples. Ante la inviabilidad de notificar, el demandado es representado por el defensor de ausentes quien, según su oficio, lo va a defender y, en consecuencia, intentará obtener el mayor monto posible en concepto de indemnización.

El órgano jurisdiccional también está orientado y formado para garantizar a las personas sus derechos frente al potencial o eventual ejercicio abusivo de los derechos de aquellos que se encuentran en una situación de poder. Entre estos, se encuentra claramente destacado el Estado (obsérvese que uno de los principios centrales de la teoría constitucional es precisamente la limitación del poder del Estado). En última instancia, esta situación de representación del demandado ausente terminaría coadyuvando a que, mediante el juego inconsciente de estos principios internalizados y para garantizar plenamente los derechos de las personas frente al Estado, la indemnización expropiatoria sea la más integral posible y, en consecuencia, la más alta también.

Téngase en cuenta que estamos tratando sobre expropiar a un propietario inexistente o que, en el mejor de los casos, se ha desentendido de su propiedad y, en consecuencia, la ha desatendido. De manera que estas sumas de dinero determinadas en el proceso expropiatorio deberían depositarse en una cuenta que al efecto se abre en el banco, a nombre del juzgado y pertenecientes a estos autos, a la espera que alguna vez alguien se presente y las reclame.

En segundo lugar, este proceso expropiatorio realizado contra nadie, más allá de su identificación individual mediante los datos proporcionados por el Registro de la Propiedad Inmueble, implica un enorme dispendio de energía y recursos sin que encuentre justificación por el lado de la garantía de los derechos individuales. Además, fundamentalmente se sustenta en cierta convicción jurídica que surge de nuestro Código Civil y Comercial (CCC) y que establece que la extinción de dominio por abandono, cuando se trata de inmuebles, no solo no se presume sino que requiere de la expresa manifestación de voluntad de aquel que abandona. Esto, más allá de lo dispuesto por el artículo 1942 del CCC, resulta esencialmente un absurdo ya que quien abandona un bien lo hace por diversas circunstancias, pero jamás dejando una expresa manifestación de su voluntad de derrelinquir.

En tercer lugar, esta posición jurídica responde simplemente a cierta técnica o forma de organización, expresión y alcance de la atribución de derechos. En nuestro caso, del derecho real de dominio. Sin embargo, esta perspectiva no se sustenta en una clara distinción entre lo justo y lo injusto;

ni constituye el paradigma de solución del conflicto. Entonces, no es lógico inferir que un enfoque contrario encierre, a su vez, una posición injusta.

En resumen, el objeto del presente trabajo es intentar encontrar y armonizar las distintas experiencias de los últimos tiempos en torno a este tema y hallar una solución eficiente, razonable, justa y económica a la problemática que presenta la existencia de inmuebles urbanos abandonados.

Antecedentes

Antes de desarrollar el concepto central de este trabajo, debe tenerse particularmente en cuenta que el proceso de urbanización fuerte se produjo en nuestro país junto con el esfuerzo industrializador de la primera época justicialista. Si bien el proceso se consolidó en los años sesenta, fue este el escenario en que se realizaron mega-fraccionamientos en la mayor parte de las ciudades argentinas.

Estos loteos abarcaban grandes superficies, ya que la única exigencia para hacerlo era la elaboración del plano de fraccionamiento. Mientras tanto, con la tierra subdividida, continuaba pastando el ganado. En esta situación, la única carga sobre el inmueble era la de los impuestos y tasas que aumentaban (se gravaba cada lote y no la fracción en su conjunto). Pautinamente y en el decurso, comenzaban a levantarse precarias viviendas en alguno de los lotes subdivididos y vendidos, y con ellas también, comenzaba a llegar una incipiente red de servicios.

A fines de la década de 1970, los loteos fueron efectuados a menor escala, particularmente por la injerencia del Estado, que determinaba exigencias a cumplir para la aprobación del proyecto. Un ejemplo fue el Decreto Ley 8912 (del año 1977) de la provincia de Buenos Aires. Los nuevos requerimientos, en última instancia, privaban al negocio de su mayor ganancia, porque exigían que los nuevos fraccionamientos contaran con cierta infraestructura mínima con anterioridad a la venta.

Dicho en otros términos, el fraccionamiento de tierra para lotes urbanos comenzó a requerir una inversión mucho mayor que la propiedad de la tierra y un plano de subdivisión. Por esa época, también dejaron de usarse los 8,66 metros o diez varas de frente heredado de la época de la colonia. Los frentes se ensancharon encareciendo el valor del lote producido. Esto fue así en razón de la mayor cantidad de superficie por unidad, además de la de mayor cantidad de metros de servicio (cables, caños, otros) por cada lote.

En este sentido es importante detenerse en nuestro estudio sobre la condición antieconómica, desde el punto de vista del mercado, referido a loteos destinados a sectores populares.

Estos nuevos criterios se fueron consolidando a partir de la década de 1960. Particularmente reclamaban una activa presencia del Estado en el fenómeno de producción de suelo urbano. Esta situación tenía como objetivo la efectiva garantía de disfrute del derecho de habitar y marcó un punto de inflexión en el desarrollo del mismo.

Antes de esta nueva convicción colectiva, el propietario de un predio urbano aprobaba un plano de subdivisión, sin mayores requerimientos ni inversiones. La única consecuencia económica (la que por sí misma es despreciable) era una mayor carga impositiva sobre la fracción. Luego, la exigencia de proveer la infraestructura básica a los lotes urbanos proyectados (que representaba una enorme inversión), determinó que los loteos sean encarados por grandes grupos económicos con fuerte respaldo financiero. Por ello, los nuevos fraccionamientos se realizaron ya sobre superficies sustancialmente menores y de un potencial alto valor comercial.

Pese a estas nuevas circunstancias, convicciones y normas que regulan la producción de suelo urbano, no puede asegurarse que aun en estos casos no se produzca el abandono de algún inmueble. Ese es, justamente, el sentido en que encaramos este trabajo.

Definición de lote abandonado

Cuando hablamos de inmueble abandonado estamos haciendo referencia a ese lote o a esa construcción que existe en todo barrio o ciudad, que por las más distintas circunstancias se encuentra desatendido y sin uso desde hace años y sobre el cual los pobladores cuentan diversas versiones.

Sea cual fuere la versión verdadera, la realidad indica que en el medio de la ciudad hay un inmueble que acumula todo tipo de desperdicios, afecta al entorno, encarece la provisión de servicios y por el que además nadie paga las tasas e impuestos, por lo que su incumplimiento debe distribuirse a prorrata entre el resto de los vecinos.

La existencia de un inmueble abandonado reúne las siguientes características:

1. se encuentra baldío y/o sin uso;
2. tiene libre acceso desde la vía pública;
3. se halla en notorias y obvias condiciones de desatención;
4. mantiene deuda impositiva por todo el período de prescripción de las tasas municipales y de los impuestos provinciales –en nuestro caso, hacemos mención a la tasa de alumbrado, barrido y limpieza y al impuesto inmobiliario.

Esto quiere decir que, cuando hablamos de inmuebles abandonados, nos estamos refiriendo a esos espacios urbanos que parecen ser de nadie; que virtualmente se nos manifiestan como bienes que carecen de dueño porque nadie los reclama, habita ni cuida. Los que en definitiva se yerguen como abismos en el medio de la ciudad e impiden su correcto desarrollo y entramado.

Capítulo 4

Marco jurídico

Antes de iniciar el análisis jurídico de nuestro tema, corresponde detenerse en la definición de algunos vocablos que vamos a utilizar con frecuencia.

Bienes vacantes

Se refiere a los bienes inmuebles situados dentro de los límites territoriales de la república que en algún momento dejaron de ser dominio del Estado por diversas razones (venta, adjudicación, prescripción y otros) y pasaron al dominio de los particulares, pero que actualmente carecen de dueño o han sido abandonados por este. Es decir que, en virtud del dominio eminente del Estado, estos bienes son propiedad del mismo e integran el dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, según corresponda (artículo 236, inc. a). La jurisprudencia ha tenido oportunidad de referirse a esta cuestión:

Los bienes vacantes a que se refiere el inciso 3, son los que habiendo salido del dominio del Estado y pasado a particulares, están abandonados, ignorándose quienes son sus dueños (C. Civil 2da. 23/10/39). Pero no basta para ello con que accidentalmente no pueda conocerse a estos, si no median circunstancias que pongan de manifiesto un abandono del dominio (C. Civil 2da. 23/10/39), pues la vacancia supone un abandono calificado, un acto de renuncia a la propiedad (C. Civil D 19/8/52 y C. Civil F 25/8/72), ya que el artículo 2510 del Código Civil obsta a que el mero abandono material del inmueble traiga aparejada la condición de vacante y la consecuente titularidad del Estado (SCBA 8/9/59). De tal manera, el Estado puede tomar la posesión de un inmueble al igual que los particulares, pero no adquiere su dominio *ministerio legis* e instantáneamente (C. Civil D 19/8/52). (Salas y Trigo Represas, 1979, p. 592)¹

Dominio eminente

Se relaciona con el concepto de soberanía del Estado e implica que este es propietario de todos los bienes que carecen de dueño. Debe distinguirse del dominio público del Estado, constituido por un conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico especial, orientado fundamentalmente a satisfacer necesidades comunes de la población (Marienhoff, 1988). Por su parte, Borda (1976) define que: «no es otra cosa que el ejercicio de la soberanía interior». También se refiere a esta cuestión Dalmacio Vélez Sarsfield en su nota al artículo 2507 del Código Civil:

1 En el mismo sentido: Dictamen de la Asesoría General de Gobierno, provincia de Buenos Aires, en expediente 4112/6247/98.

Muchos autores dividen la propiedad, en propiedad soberana del Estado y en propiedad del derecho civil, en otros términos, en dominio eminente y dominio civil. La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama el Estado, tiene, respecto a los bienes que están en el territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior. A este derecho del Estado, que no es un verdadero derecho de la propiedad o dominio, corresponde solo el deber de los propietarios de someter sus derechos a las restricciones necesarias al interés general, y de contribuir a los gastos necesarios a la existencia, o al mayor bien del Estado. Véase Zachariae, §nº 274. Hay otro dominio que se llama «dominio internacional» [...]. La Nación considerada en su conjunto, tiene respecto a las otras Naciones los derechos de un propietario. El pueblo considerado como poder soberano, tiene sobre su territorio una acción aún más alta, el ejercicio de un derecho de imperio, de legislación, de jurisdicción, de mando y de administración, en una palabra, un derecho de soberanía en toda la extensión del territorio.

Es decir que, para alguna corriente doctrinaria, el dominio eminente del Estado comprende a todos aquellos bienes inmuebles que nunca pertenecieron a los particulares.² Sin perjuicio de esta opinión, cabe destacar que el dominio del Estado sobre los bienes vacantes (inmuebles) o mostrencos (muebles) se sustenta en la idea del dominio eminente. Este no es otra cosa que la manifestación de la soberanía interior mediante la cual el Estado resulta ser propietario de todo aquello que no tiene dueño. Sea esto porque jamás ese bien pasó al dominio privado o porque habiendo pasado, su propietario lo abandonó o terminó formando parte de una herencia vacante.³ La razón es la misma: la falta de un titular de dominio concreto

-
- 2 Al respecto, Salas y Trigo Represas (1979) enumeran: «1. Inmuebles sin otro dueño. a) El inc. 1 de este artículo se refiere a las tierras que nunca fueron de propiedad de los particulares, sino que ab origine han pertenecido al Estado nacional o provincial, a los cuales pasaron los derechos que competían a los Reyes de España por atribución del dominio de todas las tierras de la colonia (SCBA 4/8/59). De ahí que la Nación no tenga que probar su dominio, como los particulares, ya que su verdadero título es la posesión adquirida por la conquista (CFBBL 23/12/52); de manera tal que debe tenerse por acreditada su propiedad, si no se demuestra que ha perdido el dominio por algún acto de enajenación o prescripción (CFBBL 23/12/52)».
- 3 El artículo 2441 del CCC dispone: «A pedido de cualquier interesado o del Ministerio Público, se debe declarar vacante la herencia si no hay herederos aceptantes ni el causante ha distribuido la totalidad de los bienes mediante legados» y el artículo 2443 establece que: «concluida la liquidación el juez debe mandar entregar los bienes al Estado que corresponda».

sobre ese bien específico, sin que resulte trascendente para esta definición el que haya pertenecido a particulares alguna vez o no. Conforme al artículo 238 del Código Civil y Comercial, las cosas que no fueren bienes del Estado son bienes de los particulares; es decir que todos los bienes que no pertenezcan a los particulares, pertenecen al Estado. Textualmente dice: «Los bienes que no son del Estado nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipal, son bienes de los particulares sin distinción de las personas que tengan derechos sobre ellos, salvo aquellas establecidas por leyes especiales».

Bienes mostrencos

Son los bienes muebles o semovientes que carecen de dueño. Son propiedad del Estado e integran su dominio privado (artículo 236, inc. d). Tienen la particularidad de que, sin perjuicio de ser propiedad del Estado, son susceptibles de apropiación por parte de los particulares en la medida del cumplimiento de las normas de policía que regulan al bien o recurso en particular. Por ejemplo, la caza y la pesca.

Herencia vacante

Se trata del patrimonio de la persona que ha fallecido sin dejar herederos. El artículo 2441 del Código Civil y Comercial establece que se reputa vacante la sucesión en la que no haya herederos aceptantes, así como cuando el causante no ha distribuido la totalidad de sus bienes mediante legados. Es patrimonio del Estado ya que, como hemos dicho, el Estado es dueño de todos los bienes que carecen de otro dueño.

Prescripción adquisitiva

La prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquisición del dominio. Está prevista en los artículos 1897 y 2565 del Código Civil y Comercial. De estos se extrae que es factible adquirir la propiedad de los inmuebles, de pleno derecho, cuando se detente sobre un inmueble la posesión pública, pacífica, ininterrumpida y a título de dueño durante más de veinte años. No resulta trascendente para ello la buena o mala fe del poseedor *animus domini*.

Recordemos que la posesión se configura cuando se tiene una cosa bajo su poder con la intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad. El CCC establece en el artículo 1909: «Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no». Es decir que la posesión implica la coexistencia de dos elementos: uno material, al que la doctrina denomina *corpus* y que es precisamente, detentar o tener una cosa –no requiere estrictamente la cuestión física de tenerla–; y otro,

el *animus*, que se trata del elemento intelectual que expresa la voluntad de tener a la cosa como propia. Entonces, para que exista posesión debe detentarse la cosa con ánimo de dueño. Además, se requiere que esto sea de forma pública, lo que implica una relación de la persona con la cosa, a la vista de todos, a plena luz del día.

Finalmente, para que la posesión sea válida a los efectos de la usucapión se requiere que sea pacífica: si el detentar o tener la cosa se manifiesta mediante la disputa con otros que pretenden los mismos derechos sobre el bien, el tiempo que transcurre no resulta válido a los efectos de la prescripción.

Por su parte Borda (1979) expresa:

El fundamento esencial de la usucapión es la necesidad de proteger y estimular la producción y el trabajo. Quien durante largos años ha cultivado un inmueble, incorporando riqueza a la comunidad, debe ser protegido por la ley, afianzado en su derecho, estimulado en su trabajo. Esta solución es tanto más justa si se piensa que frente a él está un propietario negligente, que ha abandonado sus bienes, y quien se desinteresa de ellos no merece la protección legal. Estos fundamentos de la usucapión tienen hoy mayor vigor que nunca. Las sociedades modernas no conciben ya la propiedad como un derecho absoluto; ser dueño supone crecientes responsabilidades, no solo derechos. (p.199)

Prescripción administrativa

Por medio de la Ley 21 477 y su modificatoria 24 320 se establece la posibilidad de acreditar los extremos que hacen a este modo de adquisición del dominio a favor de las provincias o municipalidades en sede administrativa, evitando el engorroso proceso judicial. El artículo 2 de la Ley 24 320 dispone:

La posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. El Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada. Las escrituras declarativas que en consecuencia otorgará el Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal en las cuales se relacionarán las circunstancias del caso, servirán de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Si bien originalmente fue utilizada para regularizar el dominio por parte del Estado de inmuebles afectados a usos públicos (como rutas y caminos o edificios públicos), puede ser aplicada con la misma lógica para fines sociales, como la regularización de barrios populares. Este derecho puede ser un instrumento de gestión de suelo con miras a la satisfacción de un interés general; es por ello que se plantea su utilización para la regularización dominial de inmuebles ociosos o abandonados sobre los cuales los municipios ejerzan derechos posesorios y también de barrios habitados por familias de escasos recursos desde hace más de veinte años, por vía de la utilización del principio de accesión previsto en el artículo 1901 del Código Civil y Comercial.

Inmueble abandonado

Las características más específicas del abandono del inmueble se encuentran en el desamparo y la intención del propietario de desentenderse del ejercicio del dominio que detenta.⁴ El conflicto central que se presenta es determinar si el mero abandono resulta suficiente para consolidar la situación de vacancia del bien. De ser así, es decir, si el mero abandono fuera suficiente para consolidar la situación de dominio, resulta posible aplicar el principio de dominio eminente del Estado y, como derivación de ello, inscribirlo como dominio privado a su nombre.

La Asesoría General de Gobierno de la provincia de Buenos Aires, se ha referido a esta cuestión en el expediente 4079-18765/04, Dictamen 112 893:

En ese orden, corresponde señalar que el Decreto Ley 9533/80 establece que «constituyen [...] bienes municipales los inmuebles pertenecientes al Estado por [...] vacancia de acuerdo al artículo 2342º incisos 1 y 3 (primera parte) del Código Civil» (artículo 4º).

En consonancia, la Ley Orgánica Municipal establece que «el patrimonio municipal está constituido por los bienes inmuebles [...] cuyo propietario se ignore» (artículo 225º).

Ello así, en la medida en que los bienes inmuebles abandonados por el propietario al extremo de no conocerse, integran de pleno derecho el

4 «Un bien inmueble, para considerarse abandonado, debe reunir condiciones de desamparo por parte de su dueño y manifestación clara de la intención de abandonar el ejercicio del dominio» (C. Civ. y Com. T. Lauquen, n° 8288, 19/3/87, in re: Municipalidad de Trenque Lauquen c/ Bussolini, Carlos y Ot. s/Declaración de Vacancia). «El desamparo por parte del titular dominial se puede presumir a través de ciertos signos que otorgan al Municipio la posibilidad de promover las acciones judiciales tendientes a obtener la declaración de vacancia» (Asesoría General de Gobierno, provincia de Buenos Aires 4055-617/98, Dictamen n° 8695).

dominio privado del Estado, conforme lo dispuesto por el aludido artículo 2342 –incisos 1 y 3– del Código Civil.

No obstante, el abandono al que refieren las normas transcriptas supone la reunión de una serie de requisitos esenciales que tornen viable la incorporación del bien que se trate al Estado municipal.

En efecto, tal como se dictaminó en el expediente 4055-917/98, «es necesario determinar cuándo se considera vacante un inmueble y el procedimiento para inscribirlo a favor del Fisco».

En ese orden, se dijo también en el aludido dictamen, «el abandono implica el desamparo del bien por su dueño con intención de no proseguir la titularidad del derecho real (SCJBA, Ac. n° 39747 del 8 de noviembre de 1988) y la manifestación directa o implícita de abandonar el dominio».

Aspecto este último, que se configura cuando el dueño guarda silencio «frente a uno de los actos que el Estado efectúa (de conformidad con los artículos 873°, 919° y concordantes del Código Civil) y siempre que no medie posesión de terceros tendiente a adquirir el dominio por la vía de la usucapión. En síntesis, el abandono calificado de un bien inmueble por su propietario posibilita la adquisición del dominio por el Estado. No obstante, ello no se produce “ministerio legis” sino que “se exige la comprobación o acreditación de tal abandono calificado y una declaración judicial que así lo determine, asegurando el debido ejercicio del derecho de defensa en juicio”». (Scotti, Edgardo O. Adquisición del Dominio de Inmuebles por Vacancia o Abandono, *El Derecho*, Tomo 108)

Consecuentemente, al Municipio le cabe –en el caso en análisis– reunidos que sean la totalidad de los extremos que caracterizan el abandono calificado del inmueble involucrado (Certificado de dominio del inmueble del año en curso; informes de la Dirección Provincial de Rentas y del área correspondiente del Municipio respecto al pago de las cargas fiscales que recaen sobre el bien; verificación municipal del estado de ocupación del inmueble y del conocimiento que pueda tenerse –en el vecindario del propietario del bien y delimitar, y en su caso, cercar el inmueble para evitar ocupaciones ilegítimas, etc.) promover la acción judicial declarativa del abandono del bien y la correspondiente inscripción a favor del Estado Municipal. (Asesoría General de Gobierno, pcia. de B. A. 4079-18765/04, Dictamen n° 112893)

Así, si se trata de un bien mueble el abandono resulta gráficamente muy comprensible. Cualquiera puede imaginar y determinar diversas formas en las que se puede manifestar el abandono, por ejemplo de una birrome, de una foto vieja o del diario del día. Sin embargo, cuando nos referimos a inmuebles, la claridad y contundencia en cuanto a tener por acreditado el abandono, se diluye en un sinfín de diversas situaciones.

La jurisprudencia ha establecido:

La propiedad se pierde por abandono (art. 2607, Código Civil), y este debe ser voluntario y ejecutado por persona capaz de disponer a título gratuito (Salvat, *Derechos Reales*, t. II, 4ª ed., n° 1042; Lafaille, *Derechos Reales*, v. I, núm. 812, pág. 616). Para que se produzca el mismo, no bastan los actos materiales, sino que se requiere la manifestación inequívoca del dueño de renunciar a su propiedad. Si no se demuestra la existencia del elemento moral o intelectual de abandonar el dominio, este se mantiene, conforme a lo dispuesto por el art. 2510 del Código Civil, pese al abandono material. Puede deducirse sin esfuerzo de lo expuesto, que la norma mencionada impide que el simple abandono material del inmueble traiga aparejada la titularidad del Estado prevista en el inc. 3º del art. 2342 del Código Civil. Tal es lo resuelto por este Tribunal en un fallo publicado en «Acuerdos y Sentencias», 1959-II-712, y reiterado en la causa Ac. 39 746, sent. del 8-II-88, publicado en idéntica colección 1988-IV-241. Considero aplicable el criterio expuesto a los presentes actuados, en los que -según ya lo expresé- no se acreditó la intencionalidad del propietario de abdicar a su derecho.⁵

Para comenzar con el análisis propuesto, debemos detenernos en los modos que el derecho positivo ha determinado como adecuados para la adquisición del dominio. Luego, en las formas de extinción del mismo y, por último, en la naturaleza jurídica del abandono como forma particular de extinción del dominio.

5 Sentencia n° DJBA 151, 82 de Corte Suprema de la provincia de Buenos Aires, 28 de Mayo de 1996 (caso Municipalidad de Merlo c/ Langune, Julián y otro s/adquisición de dominio por abandono).

Adquisición del dominio

A continuación, vamos a analizar cómo se adquiere y acredita el dominio sobre los bienes y luego nos detendremos en particularizar cómo se extingue.

En este tema, debemos distinguir claramente entre bienes muebles e inmuebles ya que, con respecto a los muebles (con excepción hecha de los registrables y algunos semovientes) rige el régimen jurídico de la apariencia. En este sentido, el artículo 1895 del Código Civil y Comercial dispone: «La posesión de buena fe del subadquirente de cosas muebles no registrables que no sean hurtadas o perdidas es suficiente para adquirir los derechos reales principales excepto que el verdadero propietario pruebe que la adquisición fue gratuita».

Esto implica que la posesión de una cosa mueble determina la presunción legal a favor del poseedor de detentar, además, el dominio de la misma.

Por el contrario, cuando nos referimos a la adquisición del dominio de bienes inmuebles observamos que no existe una presunción legal orientada a considerar que la posesión supone propiedad. La adquisición del dominio de inmuebles se encuentra rodeada de formas sacramentales, que en última instancia manifiestan el interés social sobre esta cuestión –referido tanto a la publicidad, como de seguridad de la propiedad inmobiliaria–; y que se expresa mediante normas de orden público que deben cumplirse estrictamente para consolidar la propiedad pretendida.

Cuando nos referimos a los modos de adquirir el dominio, hablamos de los hechos o los actos jurídicos mediante los cuales –a partir de una definición legal– se otorga la posibilidad jurídica suficiente para la adquisición del dominio de una cosa, sea esta mueble o inmueble. En este sentido, el simple hecho de apropiarnos de un diario o una botella de plástico abandonados en la vía pública, hace nacer en nosotros la propiedad de estos objetos; también el acto jurídico de suscripción de la escritura traslativa de dominio, sumado a los hechos jurídicos de inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad Inmueble respectivo, y la posesión del bien, determinan la adquisición de esa propiedad.

La doctrina ha clasificado los modos de adquisición del dominio de la siguiente manera:

1. por actos entre vivos: que producen una adquisición del dominio derivada y se realiza por medio del título y modo suficiente;
2. por actos por causa de muerte: se refiere a la adquisición del dominio como resultado de un proceso sucesorio;

3. a título universal: cuando se adquiere la totalidad o una parte indivisa de los bienes que integran el patrimonio del causante, como ocurre en la sucesión;
4. a título singular: cuando se adquiere un bien o varios bienes específicos que integran el patrimonio de una persona, por medio de la tradición traslativa (artículos 1924 y siguientes del CCC);
5. originarios: se produce cuando la adquisición se logra con independencia de un anterior propietario;
6. derivados: cuando proviene de un propietario que transmite el bien en forma voluntaria.

En el Código Civil de Vélez, el artículo 2524 establecía las siete formas mediante las cuales se puede adquirir el dominio de los bienes:

1. por la apropiación;
2. por la especificación;
3. por la accesión;
4. por la tradición;
5. por la percepción de los frutos;
6. por la sucesión en los derechos del propietario; y
7. por la prescripción.

En el nuevo código, el artículo 1887 enumera los derechos reales:

1. el dominio;
2. el condominio;
3. la propiedad horizontal;
4. los conjuntos inmobiliarios;
5. el tiempo compartido;
6. el cementerio privado;
7. la superficie;
8. el usufructo;
9. el uso;
10. la habitación;
11. la servidumbre;
12. la hipoteca;
13. la anticresis;
14. la prenda.

Además, la nueva norma los clasifica en cuatro grupos. El primero está formado por los derechos reales sobre cosa propia y sobre cosa ajena. Son derechos reales sobre la cosa propia: el dominio, condominio, propiedad horizontal, conjuntos inmobiliarios, tiempo compartido, cementerio privado y la superficie cuando existe propiedad superficiaria (artículo 1888).

El segundo comprende los derechos reales principales y accesorios. Todos son principales; salvo los que son accesorios de un crédito, como la hipoteca, la anticresis y la prenda (artículo 1889).

El tercer grupo está formado por los derechos reales sobre cosas registrables y sobre cosas no registrables. Esta distinción está hecha a partir de la necesidad o no de inscribir en un registro los documentos que acreditan los derechos sobre el objeto.

Por último, en el cuarto grupo se encuentran los derechos reales que se ejercen por la posesión y los que no requieren la posesión para su ejercicio. Todos los derechos reales se ejercen por la posesión, salvo las servidumbres y las hipotecas.

A partir del artículo 1947, el nuevo código establece los modos especiales de adquirir el dominio: en la Sección Primera trata sobre la apropiación; en la Sección Segunda, sobre la adquisición de un tesoro; en la Sección Tercera, sobre el régimen de las cosas perdidas; en la Sección Cuarta, sobre la transformación y accesión de las cosas muebles y, en la Sección quinta, sobre la accesión de cosas inmuebles.

Nos detendremos en cada uno de los siete modos de adquirir el dominio, previstos en el Código Civil de Vélez.

1. La apropiación

La apropiación es la aprehensión de una cosa mueble sin dueño o abandonada por este, con la intención de someterla al ejercicio del derecho de propiedad. No es posible adquirir el dominio de inmuebles mediante este modo, de acuerdo a lo que expresaba el artículo 2528: «No son susceptibles de apropiación las cosas inmuebles».

Es decir que no resulta posible apropiarse de un inmueble y que esta apropiación –en el sentido de aprehensión física– tenga la aptitud de producir *ipso facto* la adquisición del dominio. Por el contrario, esto sí ocurre con las cosas muebles, con la condición que estas no sean robadas ni perdidas.¹ Por ello, este modo de adquisición es ajeno a nuestro estudio.

En el nuevo código, el artículo 1947 dispone: «El dominio de las cosas muebles no registrables sin dueño, se adquiere por la apropiación».

2. La especificación

Implica la transformación de una cosa mueble en otra, mediante el trabajo del hombre (por ejemplo, hacer una estatua con un rollizo de lenga). Por tratarse de modos de adquirir el dominio de bienes muebles, tampoco nos interesa para nuestro tema. Estaba prevista en el artículo 2567. En el nuevo código se contempla en el artículo 1957.

1 Por ejemplo, si alguien camina por la vereda, encuentra un clip y justo necesita un clip para mantener unidas unas páginas, adquiere la propiedad de ese gancho por la mera apropiación. En nuestro ejemplo, el valor del bien es despreciable, pero nada obsta a que multipliquemos el valor las veces que queramos, ya que el límite para la apropiación de la cosa no es su valor sino que ella haya sido robada o perdida.

3. La accesión

Se produce cuando una cosa mueble o inmueble acrece sobre otra por adherencia. Puede suceder por aluvión, avulsión, edificación o plantación. Lo importante para nuestro análisis es que, para que exista la posibilidad de adquirir el dominio por accesión, se requiere previamente detentar la propiedad del objeto acrecentado. Es decir que, si pretendo adquirir el dominio, por ejemplo, por aluvión, previamente debo ser propietario de un terreno confinante con la ribera de un río.²

Este derecho real estaba previsto en los artículos 2571 y siguientes del viejo código. En el nuevo, se tratan de forma independiente la accesión de cosas muebles (artículo 1958) e inmuebles (artículo 1959 y siguientes).

4. La tradición

Es uno de los modos que nos interesa para este trabajo, ya que se refiere a la adquisición de derechos de propiedad sobre inmuebles, muebles registrables y algunos semovientes. En nuestro Derecho, que sigue la tradición romana, se requiere la constitución de dos formalidades para concretar la tradición; a saber: el título y el modo.³

El artículo 577 del viejo código disponía: «Antes de la tradición de la cosa, el acreedor no adquiere sobre ella ningún derecho real». De lo que se concluye que, para adquirir la propiedad de un inmueble se requiere la existencia del título o escritura traslativa de dominio, inscrita en el registro público respectivo a los efectos de su oposición *erga omnes*; y el modo, la tradición, que significa simplemente la entrega material de la cosa efectuada en forma pública. En este sentido, el artículo 2377 del Código Civil establecía: «La posesión se adquiere también por la tradición de las cosas. Habrá tradición, cuando una de las partes entregare voluntariamente una cosa, y la otra voluntariamente la recibiese». Y el artículo 2601 disponía: «Para que la tradición traslativa de la posesión haga adquirir el dominio de la cosa que se entrega, debe ser hecha por el propietario que tenga capacidad para enajenar y el que la reciba ser capaz de adquirir».

Esta cuestión resulta trascendente, por eso vamos a transcribir la nota que Vélez Sarsfield incorporó al artículo 577 del CC:

- 2 Artículo 2572 del CC: «Son accesorios de los terrenos confinantes con la ribera de los ríos, los acrecentamientos de tierra que reciban paulatina e insensiblemente por efecto de la corriente de las aguas, y pertenecen a los dueños de las heredades ribereñas. Siendo en las costas de mar o de ríos navegables, pertenecen al Estado».
- 3 «Anticipamos que el derecho real de dominio se considerará constituido válida y eficazmente en la medida en que se encuentren cumplimentados los requisitos legales atinentes al modo: tradición y a la forma: título suficiente. En este sentido, aclaramos que de los siete modos de adquisición del dominio enumerados en el artículo 2524 C. C., únicamente con relación al inc. 4 (la tradición) es aplicable la teoría del título y del modo» (Árraga Penido, 1996).

L. 46. tít. 28, Part. 3.^a. L. 50, tít. 5. Part. 5.^a, Instit., L. 2, tít. 1, § Según el Cód. francés, arts. 711 y 1138, la propiedad se transmite por solo el contrato, sin ser necesaria la tradición; y desde entonces todos los peligros de la cosa son de cuenta del acreedor.

TOULLIER, entre otros. t. 4. núm. 54, expone los fundamentos que para tal resolución tuvieron los autores del Código de Napoleón [...].

FREITAS, sosteniendo el principio de la tradición para la adquisición de la propiedad, dice: «Por la naturaleza de las cosas, por una simple operación lógica, por un sentimiento espontáneo de justicia, por el interés de la seguridad de las relaciones privadas a que se liga la prosperidad general, se comprende desde el primer momento que el derecho real debe manifestarse por otros caracteres, por otros signos que no sean los del derecho personal, y que esos signos deben ser tan visibles y tan públicos cuanto sea posible. No se concibe que una sociedad esté obligada a respetar un derecho que no conoce».

Esta es la razón filosófica del gran principio de la tradición que la sabiduría de los romanos estableció, y que las legislaciones posteriores reconocieron. Establecido el derecho personal de donde tiene que resultar la transmisión de la propiedad, muchos jurisperitos no quisieron ver nada más, y dieron luego la propiedad como transmitida y adquirida solo por el simple poder del concurso de las voluntades en un momento dado. Tomóse la propiedad en su elemento individual solamente, y no se atendió a su elemento social. Contóse con la buena fe de las convenciones, como si la mala fe no fuese posible [...].

Tenemos entonces un choque de derechos, una colisión donde por un lado se presenta el interés de uno solo, y por el otro los intereses de muchos. ¿Se puede y debe ser indiferente a la constante incertidumbre del derecho de propiedad, al fundamento de todas las relaciones civiles? Si este mal no puede ser evitado del todo ¿no convendrá evitarlo lo más que sea posible? Según la teoría del Cód. francés sobre la transmisión de la propiedad, como efecto inmediato de los contratos, no hay intervalo entre la perfección de los contratos, la transmisión y su adquisición realizada. La tradición y la posesión nada valen. El derecho personal, y el derecho real son una misma cosa. El contrato es el propio dominio; y el dominio es el contrato. No hay diferencia alguna entre el título para adquirir y el modo de adquirir, entre la idea y el hecho, entre la causa y el efecto.

La innovación del código civil de Francia fue tan inesperada, tan peligrosa tan opuesta a la buena razón, que por mucho tiempo se dudó que ella hubiese derogado el régimen de las leyes anteriores. TROPLONG, MARTOU y otros muchos jurisconsultos no dejaron de confesar que esta innovación tan grave fue subrepticamente introducida, sin la discusión especial y profunda que ella reclamaba [...].

Lo que desde luego no se había conocido por la fascinación de un bello principio en apariencia, que realzaba el poder de la voluntad humana, vínose a

conocer después por las exigencias económicas de un buen régimen hipotecario. Y en verdad, el sistema hipotecario del Código Civil francés quedó profundamente viciado desde que confundió los derechos personales con los derechos reales [...].

En la actualidad, felizmente, la teoría del Código francés se halla reducida en todo su valor a un mero aparato de palabras que no tiene significación práctica alguna desde que el propietario no es propietario respecto de terceros, si no hace transcribir sus títulos en un registro especial y público, establecido para este efecto [...].

Por la nueva Ley Hipotecaria de 23 de marzo de 1855, el registro público de la transmisión y constitución de los derechos reales ha sustituido la tradición de la cosa. Esta alteración radical del Código Civil de Francia, había sido ya hecha antes en Bélgica y en todos los países que, por fuerza de circunstancias especiales, se vieron en la necesidad de adoptar aquel código. Así, la falsa idea de la identificación del contrato con el dominio, no fue más que una aberración local ridícula: pertenece a lo pasado, y tiene hoy simplemente valor histórico.

Para concluir con este aspecto referido a la adquisición del dominio mediante la tradición, la reforma de la Ley 17711 ha agregado el requisito de la inscripción en el correspondiente registro. De cualquier manera, hay que distinguir que, mientras la tradición representa una exigencia sustancial para la transmisión del dominio, la inscripción en el registro respectivo corresponde al perfeccionamiento del acto y a la oponibilidad del mismo *erga omnes*. En este sentido, el artículo 2505 del código de Vélez decía:

La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas.

El Código Civil y Comercial trata esta cuestión en el artículo 1892, que dispone:

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 este por un acto jurídico pasa el dominio de ella al que la posea a su nombre, o cuando el que la posea a nombre del propietario, principia a poseerla a nombre de otro. Tampoco es necesaria cuando el poseedor la transfiera 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; 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.

5. La percepción de los frutos

La percepción de los frutos implica que el propietario es, a su vez, dueño de los frutos que eventualmente produzca la cosa, como derivación natural del dominio que ejerce sobre ella. Es más, el propietario puede ceder a terceros este derecho.

6. Sucesión

Se refiere a la adquisición del dominio sobre ciertos bienes, en razón de la transmisión de estos por causa de muerte. Ante el fallecimiento de una persona se comienza el proceso de sucesión que implica la transmisión de todos los derechos activos y pasivos que componen el patrimonio del causante. Esta transmisión se hace a otro, a quien la ley o la voluntad del fallecido llaman para sucederlo, en carácter de sucesor universal (heredero) o particular (legatario).

7. Prescripción adquisitiva del dominio

Conocida bajo el término de usucapión, determina que quien ha poseído un inmueble de buena o mala fe, en forma pública, pacífica, ininterrumpida y a título de dueño durante más de veinte años, adquiere la propiedad de la cosa poseída de pleno derecho.⁴ La usucapión tiene un remoto origen que se funda en el interés social, el orden público y la justicia. Esto sucede

4 Artículo 4015: «Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor, salvo lo dispuesto respecto a las servidumbres para cuya prescripción se necesita título». Artículo 4016: «Al que ha poseído durante veinte años sin interrupción alguna, no puede oponérsele ni la falta de título ni su nulidad, ni mala fe en la posesión». En el nuevo código, el artículo 1897 dispone: «La prescripción para adquirir es el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante el tiempo fijado por la ley».

así ya que privilegia a aquel que mediante su esfuerzo y sacrificio hace producir a una cosa, frente a otro que solo detenta el título de propiedad, desentendiéndose de las obligaciones que surgen de la propia naturaleza de este derecho.

Hemos recorrido rápidamente los modos que nuestro derecho positivo determina para adquirir el dominio. Para nuestro objeto, no obstante, corresponde ahora detenernos en los modos establecidos para que ese derecho se extinga.

Extinción del dominio

Vélez expuso la extinción del dominio en el Capítulo V del Libro III del Código Civil, a partir del artículo 2604. En este, se disponía la extinción del dominio cuando se consume o extingue la cosa; cuando se la pone fuera del comercio; cuando los animales salvajes o domesticados recuperan su antigua libertad o pierden la costumbre de volver; cuando la ley atribuye por prescripción, accesión o transformación la propiedad a otra persona, distinta de su dueño; cuando se enajena; cuando así lo dispone una sentencia judicial; o cuando se expropia. A nosotros, por el tema que tratamos, nos interesa particularmente lo que disponía el artículo 2607. El mismo expresaba:

Se pierde también desde que se abandone la cosa, aunque otro aún no se la hubiese apropiado. Mientras que otro no se apropie la cosa abandonada, es libre el que fue dueño de ella, de arrepentirse del abandono y adquirir de nuevo el dominio.

De la lectura del artículo citado no puede caber duda alguna que efectivamente el dominio se extingue por el abandono. En el código actualmente vigente, la extinción del dominio está prevista en el artículo 1907, que dispone:

Sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, estos se extinguen, por la destrucción total de la cosa, si la ley no autoriza su reconstrucción, por su abandono y por la consolidación de derechos reales sobre cosa ajena.

A partir de este artículo, surge aún más contundente que el abandono es una causal de extinción del dominio.

Para completar el análisis debemos detenernos en otras normas. El artículo 2507 del Código de Vélez dispone:

El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.

Además, el artículo 1941 del Código Civil y Comercial establece:

El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de la cosa, dentro de los límites previstos en la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario.

Estas normas introducen la idea que el dominio pleno o perfecto es perpetuo, a diferencia del menos pleno o imperfecto. Su duración está determinada en el tiempo o depende del advenimiento de un hecho futuro e incierto, pero que efectivamente ocurrirá.

Por su parte, el artículo 2510 del código de Vélez decía:

El dominio es perpetuo, y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero lo ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que este pueda adquirir la propiedad por la prescripción.

Con esta norma, Vélez completaba la idea del dominio pleno o perfecto, expresando que este subsiste con independencia de su ejercicio. Es decir que el propietario continúa siendo tal, aunque no ejerza ningún acto de señorío sobre el bien. Es más, puede ocurrir que el propietario esté imposibilitado de ejercer el derecho de propiedad o que un tercero con su voluntad –o en contra de ella– ejerza actos de propiedad sobre la cosa.

En conclusión, el artículo comentado establece que, aun en todos estos casos, la propiedad no se extingue hasta el momento en que se consolide en favor de un tercero la prescripción adquisitiva y, en consecuencia, se extinga el dominio que detentaba el anterior propietario. Esto es así no por causa de una conducta imputable al propietario anterior, sino por la actuación del poseedor público, pacífico, ininterrumpido y con ánimo de dueño que ha obtenido una sentencia favorable en un juicio de usucapión.

En el nuevo código, el artículo 1942 establece una norma similar a la comentada. Es así que dispone:

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 este adquiera el dominio por prescripción adquisitiva.

Entonces, en esta primera aproximación al abandono como forma de extinción del dominio, concluimos que este no puede constituirse, salvo en

el imposible caso en que quien abandona manifieste expresa y fehacientemente su voluntad de hacerlo. De lo contrario, continuará detentando la propiedad indefinidamente, salvo que un tercero interrumpa la continuidad mediante la prescripción adquisitiva.

La calificación de absurda no resulta para nada inadecuada, ya que si nos detenemos a observar la realidad vamos a constatar que en los hechos cotidianos existen innumerables formas en que se configura el abandono de inmuebles, donde se observa con claridad el corpus (abandono material de la posesión) sin que el *animus* pueda ser demostrado, conforme a esta convicción, absolutamente dogmática, pero que resulta incontrastable de las circunstancias concretas en que los hechos se desarrollaron.

Muchos recién llegados a este tema pueden considerar que la existencia de inmuebles urbanos abandonados se debe exclusivamente a una sucesión vacante, producto del fallecimiento del propietario de algún inmueble, sin herederos ni haber otorgado testamento. La realidad nos indica que existen muchísimas más posibilidades.

Por ejemplo, podemos detenernos en una sociedad específica que se forma con el único objeto del desarrollo inmobiliario de cierta zona. Con esta finalidad, se realizan diversos proyectos urbanos que luego se aprueban, se abren locales comerciales, se publican avisos y los fines de semana los vendedores se instalan en el lugar. Así, comienza la comercialización del futuro barrio. La empresa vendedora tiene una presencia absoluta en todos esos años: cobra las cuotas, inicia juicios de cobro a quienes no pagan, eventualmente desaloja a algún incumplidor acérrimo. Además tiene un domicilio conocido por todos y esencialmente publicitado por ellos, ya que su objeto es vender lotes y que los eventuales compradores puedan fácilmente ubicarlos. En el proceso, muchos inmuebles pueden ser vendidos, incluso algunos escriturados. Sin embargo, y una vez llegados a este punto, mantener esa estructura comercial de forma indefinida genera más gastos y problemas que simplemente dar por terminado el negocio. Ocurre con el tiempo que lo que ya se vendió, fue vendido, lo que se cobró, ya fue cobrado, el que estaba en condiciones de escriturar, escrituró y el que no lo hizo, tiene un problema. De ello, resulta habitual que queden lotes sin vender que se mantienen bajo el dominio de una sociedad que ya ni existe ni está interesada en los terrenos. Cabe mencionar que jamás ocurre que la sociedad en cuestión explicita de alguna manera su voluntad de abandono de estos terrenos. Es una situación que simplemente sucede.

En el mismo sentido, puede imaginarse que alguien compró un lote y pagó puntualmente las cuotas hasta cubrir, por ejemplo, el 80 % del valor total. Para la empresa inmobiliaria que está casi cerrando, iniciar un juicio de cobro es una situación por demás engorrosa; por lo que prefiere esperar

a que el comprador pretenda escriturar y allí reclamar la diferencia a su favor. El comprador, ante el incumplimiento considera que ha perdido el lote; los años pasan y este simplemente queda abandonado.

También podemos especular sobre alguna persona que se va de vacaciones, se enamora del lugar y adquiere un lote a pagar en cuotas. Con el decurso quizá lo termina de pagar, así como algunos impuestos; incluso puede escriturar, pero en realidad jamás vuelve al lugar de sus ensueños. Nuevamente, nos encontramos con un lote abandonado.

También, como ha ocurrido en innumerables situaciones, alguna persona puede adquirir un inmueble a pagar en cuotas, negocio muy común en la periferia de las grandes ciudades hasta los años ochenta. Por ejemplo, pueden recordarse algunas famosas firmas inmobiliarias de aquella época como Vinelli, Kanmar, Luchetti y Fiorito, de Buenos Aires; y, en San Carlos de Bariloche: sociedades como Lagos del Sur SRL, Nahuel Hue SRL, Dalino SRL y otras. Estas empresas venden lotes logrados en un plano de subdivisión, pero que carecen de todos los servicios de manera tal que la mayor parte de los compradores los adquieren con ánimo de inversión o sin urgencia de resolver su necesidad habitacional, por lo que jamás consolidan la posesión.

También puede especularse que, vendidos la mayor parte de los terrenos, una inoportuna y extraordinaria inundación demostrara la falta de aptitud urbana de estos inmuebles y que la infraestructura necesaria para transformarlos en aptos resultara inaccesible para esos compradores. En este sentido, es notorio el fenómeno de urbanización del denominado Cuartel IX de Lomas de Zamora (provincia de Buenos Aires). Allí, en las primeras décadas del siglo XX, una enorme cantidad de familias compró terrenos para construir sus casas de fin de semana, debido a la publicidad de que las aguas salobres en el subsuelo poseían propiedades medicinales. Fueron particularmente conocidos hasta los años sesenta y setenta los balnearios instalados en la zona: Villa Albertina, Ocean, La Salada y otros¹.

En los años cuarenta, reiteradas crecidas y consecuentes inundaciones de la zona demostraron la inviabilidad del proyecto. En las últimas décadas del siglo XX y luego de fenomenales inversiones efectuadas por el Estado, pudieron controlarse las recurrentes inundaciones del lugar. Para este momento, ya hacía varias décadas que esas tierras eran barrios sólidamente consolidados, sin resolver la situación jurídica referida a la propiedad de las familias que lo habitaban. Hubo propietarios que lotearon, compradores que compraron, inundaciones y falta de infraestructura que tornaron inviable el proyecto urbano. Los compradores abandonaron y nuevas personas ocuparon esos lotes.

1 Hoy en día, en algunos de esos antiguos establecimientos se desarrolla la feria conocida como La Salada.

Así, la mayor parte de los loteos realizados a partir de 1930 hasta la década de 1980 en las periferias de todas las grandes ciudades, fueron hechos sin la provisión de los servicios públicos básicos, de manera tal que una parte de los compradores jamás consolidó la posesión del inmueble que compraron y simplemente los abandonaron.

De la misma manera, puede verse cómo sucesiones complejas y plagadas de herederos que manifiestan una profunda enemistad personal dejan bienes abandonados. No se trata de una herencia vacante, en cuyo caso el propietario es el Estado, sino que por el contrario los bienes tienen dueño, pero regularizar su propiedad resulta muy oneroso por lo que simplemente es más razonable abandonarlos.

También puede suceder que alguna sociedad adquiera una fracción de terreno para realizar un proyecto de urbanización como negocio a futuro y alternativo a la actividad principal. Muchas veces, las exigencias para la realización del negocio lo transforman en irrealizable y simplemente los bienes van quedando sin que el proyecto se realice. Incluso, la sociedad puede dejar de funcionar, dejando la fracción sin explotar.

Desde otro punto de vista, estos lotes abandonados tienen la desventaja de posibilitar que algunos inescrupulosos exploten la necesidad, la ignorancia o la inexperiencia de algunos. ¿De qué forma? Realizando la venta de estos lotes con sus consecuencias negativas: juicios, atraso en el desarrollo urbano, inseguridad jurídica, asentamientos informales.

Esto es así porque puede ocurrir –con mayor asiduidad de la que observamos– que algunos aprovechen el abandono para constituir a partir de él un interesante negocio. Se encuentran ampliamente documentadas las innumerables situaciones en las que, mediante la aplicación de una extraordinaria inventiva y creatividad, algunos explotan la inexperiencia o necesidad de aquellos que carecen de un lugar donde habitar haciendo un cuantioso negocio con estos lotes abandonados.

Así, mediante el manejo de buena información, la mayoría de las veces filtrada de los propios organismos provinciales o municipales de recaudación de tasas e impuestos, personas inescrupulosas acceden a la identificación de aquellos terrenos con mora histórica. Simplemente alambran o abonan algunos impuestos y luego ceden los derechos y acciones posesorias a otros que desconocen la naturaleza jurídica de lo cedido y creen que están adquiriendo legalmente la propiedad. También se ha observado la redacción de boletos de compraventa suscriptos por personas inexistentes o fallecidas que transfieren la propiedad de estos inmuebles, así como otras alternativas de chantaje. La enumeración de estas situaciones puede ser larga y en consecuencia tediosa. Sin embargo, vale la pena detenernos en ciertas preguntas:

1. ¿Acaso debe mantenerse la ficción de la propiedad en esta situación?
2. ¿Qué derechos se están protegiendo en estos contextos?

3. ¿No se ve perjudicado el conjunto de la comunidad en la perpetuación de un dominio que no se condice con la realidad?
4. ¿Qué sentido tiene mantener fuera del comercio un inmueble abandonado por su titular, en aras de una ficción? Ya que para resolverla, en el mejor de los casos, habría que esperar 20 años de posesión ininterrumpida por parte de algún tercero para que pueda prescribir el dominio y, de esa manera, incorporarlo al comercio.
5. ¿Acaso no se está generando un escenario proclive a estafas o irregularidades por parte de personas de mala fe, al mantener un predio en estas condiciones?
6. ¿No se está llamando a realizar ocupaciones irregulares sobre esas tierras por parte de aquellos que consideran que ese es el único camino que tienen para resolver su necesidad de habitar? Además, ¿no da lugar a todas la especulación y explotación que se producen en torno al fenómeno denominado asentamiento?
7. ¿Tiene sentido esta actuación por parte del Estado, como responsable del ordenamiento urbano y territorial de nuestras ciudades y realizador primario de la justicia?

Insistimos: ¿Qué razón tiene mantener la ficción jurídica de la propiedad en este caso? Esta paradoja puede expresarse de esta manera: ¿Qué sentido tiene la propiedad sin propietario? Precisamente, este es el título de nuestra propuesta.

Por todas estas cuestiones que estamos describiendo, podemos adelantarnos en manifestar que no resulta la interpretación adecuada de los textos legales analizados y a la inteligencia del instituto del abandono, incorporado a nuestro derecho positivo por el artículo 1907 del CCC, la que niega la posibilidad de constituir y acreditar el abandono de un inmueble como medio extintivo del dominio; sino ciertas convicciones metajurídicas, de algunos sectores minoritarios, que se sustentan exclusivamente en mantener los privilegios que detentan como propietarios, carentes de cualquier tipo de obligaciones que surjan junto al derecho de propiedad. En nuestros días nadie puede dejar de comprender el derecho de propiedad como un complejo de derechos y obligaciones, no simplemente los derechos que alguien detenta sobre una cosa.

O por lo menos no es esa una interpretación adecuada al valor justicia que debe ordenar y orientar la actuación de la realización colectiva de la comunidad, dado que mantener vigente la extravagancia absurda de propiedad sin propietario, redundaría en un grave perjuicio al conjunto social, que debe soportar y financiar la defensa de un derecho que simplemente dejó de existir en el caso particular, por la simple razón que dejó de existir –como tal– su titular.

A nadie razonablemente se le ocurre argumentar a favor de la subsistencia de, por ejemplo, la patria potestad, luego de la muerte de los padres,

o la mayoría de edad de los hijos, entonces, cual es el sustento de pretender argumentar sobre la subsistencia del derecho de propiedad cuando su dueño ha abandonado voluntaria y conscientemente el ejercicio del derecho atribuido o detentado.

En este sentido, la palabra apropiación que utilizaba el artículo 2607 del viejo código no debe entenderse con la limitación de la apropiación como forma de adquisición del dominio (reservado exclusivamente a bienes muebles). Aclaremos esto porque aquí no estamos discutiendo sobre adquirir, sino sobre extinguir el derecho de propiedad. Por eso, debe interpretarse la palabra apropiación en el sentido de aprehensión de la cosa, de tomarla, de poseerla; ya que esta norma no hace distinción entre bienes muebles o inmuebles.

De manera que nos adelantamos en decir que, tal como intentaremos demostrar en el desarrollo de nuestra propuesta, el abandono constituye un modo apto para la extinción de dominio. En consecuencia, esta habilita el ejercicio de la atribución del Estado de adquirir la propiedad en virtud de su dominio eminente sobre todas las cosas situadas dentro de los límites territoriales de la república que carecen de dueño. En nuestro caso, esto sería por abandono del propietario.

Plantear que un inmueble abandonado no carece de dueño y, por lo tanto, no es un bien vacante es una manifestación de dogmatismo inconducente y carente de sustento. Por ello, el objeto de este trabajo es, con precisión, determinar cuándo estamos en presencia de un inmueble abandonado.

Encontramos que aun en los momentos más acérrimos del individualismo, cuando el derecho de propiedad se mostraba como un primer escollo al ejercicio arbitrario del poder absoluto que detentaban los soberanos del siglo XVIII ni siquiera el poder todopoderoso del monarca podía violentarlo. Pero a nadie se le ocurrió plantear ni argumentar, aun en aquellos tiempos, que el derecho de propiedad se mantuviera incólume luego de ser esta abandonada.

Obsérvese que el nuevo texto vigente del Código Civil y Comercial que define al dominio perfecto, expresamente dispone (artículo 1941) que el derecho real de dominio debe ejercerse «dentro de los límites previstos por la ley». Esto, siguiendo el camino de las pautas establecidas por la Ley 17 711, que introduce el concepto del ejercicio regular y no abusivo de la propiedad (artículos 2513 y 2514 del viejo código).

Lo que ocurre es que la realidad carece de ideología, simplemente se desarrolla y genera ciertas condiciones sociales dadas. La política y la ciencia jurídica deben resolver las situaciones que se presentan en el marco de una lógica determinada. Así, al momento de calificar a la propiedad como absoluta, para enfrentar el poder omnímodo de un Estado autocrático, también debieron resolver la extinción de ese derecho calificado como absoluto,

entre otras razones, por la eventual situación de abandono. Pese a calificar al derecho de propiedad como absoluto, simplemente, hace caducar la atribución del dominio ante la inexistencia del propietario.

No escapa a nuestro criterio que permitir a un órgano del Estado, particularmente a alguno de aquellos que se encuentran en el ejercicio de la función administrativa, declarar la extinción del dominio de los particulares por abandono, puede abrir una enorme autopista para el abuso por parte de sus funcionarios. Consideramos que estos órganos son proclives a caer fácilmente en el ejercicio abusivo de sus funciones bajo la presunción de realizar el bien común. En este sentido, el objeto del orden jurídico es, precisamente, evitar el abuso por parte de aquellos que eventual y circunstancialmente detentan el poder:² sea de parte de un Estado autocrático o mesiánico, o de un grupo económico o de personas.

Así, ante la situación de abuso en la que pueda caer un órgano del Estado intentando acreditar falazmente la existencia de un inmueble abandonado, surge a favor del damnificado la posibilidad de accionar en su contra por los daños provocados.

Lo contrario también puede ocurrir. Tal es el caso de que un grupo económico –o simplemente un individuo o un conjunto de personas– pretendiera realizar un negocio inmobiliario sobre un inmueble abandonado mediante la sustracción a la propiedad común de ese bien, que se manifiesta expresamente en la atribución de la propiedad –del inmueble abandonado– al gobierno de la ciudad.

En la ciudad de San Carlos de Bariloche son varios los ejemplos que podemos citar. Nos vamos a detener en uno que pudo desarticularse gracias a lo grotesco de su factura. Se trata del loteo de un barrio completo de la ciudad, en la década de 1950. Ocurrió como en la mayor parte de los casos que, cuando la sociedad inmobiliaria obtuvo la renta que esperaba, sumado a la edad avanzada de los socios y a la muerte de algunos, cerró la empresa de hecho, es decir que simplemente desaparecieron. Muchos años después, y sobre la base del altísimo valor adquirido por esos terrenos, un grupo de personas intentó regularizar el dominio de los inmuebles desocupados. Detectaron los lotes desocupados y determinaron la nomenclatura catastral de cada uno de ellos. Con esa información, redactaron un boleto de compra-venta a favor de todos ellos, en apariencia firmado por la sociedad propietaria. En el original pegaron la constancia del sellado de rentas,

2 Cabe señalar que el orden del derecho y el orden del poder se encuentran en una situación de contradicción absoluta. El poder tiende a extenderse en forma permanente, sin detenerse en consideración alguna y ya que su propia naturaleza determina su expansión. Por su parte, el orden del derecho tiende a limitar el poder, sea este el que ejerce el padre en ejercicio de la patria potestad, un grupo económico o el Estado. El desarrollo de la teoría constitucional se orienta en este sentido.

cortado de un boleto de la época (fines de 1960) y le sacaron fotocopias. Estas fueron autenticadas en una escribanía del Gran Buenos Aires, luego utilizadas para proceder a la venta de los bienes o intentar una acción por escrituración. La operación fracasó porque, a la fecha del boleto, en Bariloche no se utilizaba la nomenclatura catastral para identificar a los bienes inmuebles.

Para resumir: la existencia del derecho de dominio requiere la presencia indispensable de un titular, que no puede ser otro que una persona física, conjunto de personas físicas o una persona jurídica. Si la persona titular del derecho de propiedad abandona ese derecho, no cabe otra solución que considerar extinguido el derecho de propiedad, precisamente, por el abandono ocurrido.

Capítulo 7

Abandono del inmueble

Ya tenemos una primera visión de la complejidad del problema que intentamos dilucidar. Detengámonos un momento en desentrañar en qué consiste abandonar o derrelinquir un inmueble.

En primer lugar, debemos decir que el legislador reconoce expresamente la hipotética posibilidad de la existencia de bienes abandonados,¹ en los artículos 236² y 1907 del Código Civil y Comercial, que se refieren tanto al modo de adquirir, como de extinguir el dominio mediante el abandono.

El abandono puede referirse a cosas muebles o inmuebles, pero en cualquier caso no se presume, de allí la necesidad de que ese acto dispositivo se realice en forma expresa y deba ser probado por quien afirme su existencia, debiendo acreditarse en forma fehaciente aquellos hechos que permitan inferir el abandono expreso o tácito de la cosa. (Fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala A, 19/4/1989)

Francesco Messineo (citado por Cambiasso, 1993) dice:

La renuncia se manifiesta de diversa manera, según la cualidad del derecho que constituye materia de ella, es abandono o derrelicción, cuando se trata de derechos reales; es remisión, cuando se trata de derechos de crédito; es repudiación, cuando se trata de herencia [...] no existen bienes inmuebles que estén privados de titular (bienes vacantes). Tan pronto como uno de ellos esté por pasar a tal situación (de ordinario por abandono o derrelictio) se sustituye como titular el patrimonio del Estado. El título de adquisición es la vacancia.

Asimismo, si el dominio consiste en la facultad de servirse, de usar y de gozar de la cosa sin que este ejercicio pueda ser restringido salvo en el caso del abuso, es indudable también que, en el ejercicio del derecho de propiedad,

- 1 «Sin embargo, desde que el art 2342 inc. 1 y 3. refiere a bienes de nadie, vacantes o mostrencos, debemos deducir que el legislador da por sentada la existencia de bienes inmuebles que carecen de dueños o han sido abandonados por estos, constituyendo solo un impedimento a su utilización a los fines del saneamiento, el dispositivo que prevé la perpetuidad del dominio en el art. 2510» (Ventura y Moisset de Espanés, 2001).
- 2 Artículo 236 del CCC: «Pertenece al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: a) los inmuebles que carecen de dueño».

el *dominus* incluso puede derrelinquir su dominio. En el código vigente, el dominio es tratado por el artículo 1941 que dispone: «El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley».

Concluimos que, con la definición de dominio del nuevo código, la posibilidad de abandonar el bien se encuentra incluida en la potestad de «disponer material y jurídicamente de una cosa».

La derrelicción constituye un acto jurídico. A este fin recordamos que son actos jurídicos los actos humanos, voluntarios, lícitos, que tienen por fin inmediato establecer entre las personas relaciones jurídicas, o sea, crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones. El CCC lo establece en el artículo 259, que dice: «El acto jurídico es el acto voluntario lícito que tiene por fin inmediato la adquisición, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas».

Siguiendo el análisis de Cambiasso (1993), podemos decir que el acto jurídico del abandono es, a su vez: unilateral, no recepticio, voluntario, no solemne, no expreso, indiferente ante la positividad o negatividad. Veamos.

Unilateral

Significa que la validez del acto no requiere del consentimiento ni la concurrencia de la voluntad de ninguna otra persona, ya que se perfecciona con la manifestación de la voluntad de una sola, la del titular del dominio que derrelinque.

No recepticio

Implica que para que se constituya el abandono no se requiere que a su vez tome conocimiento del acto otra persona a los efectos de la eficacia del mismo, porque la manifestación de la voluntad no va dirigida a alguien en particular. Por ello, su eficacia no depende del conocimiento que de la manifestación tome destinatario alguno.

Voluntario

El abandono, como cualquier otro acto jurídico, requiere para su validez que sea ejecutado con discernimiento, intención y libertad (artículos 897 y 900 del viejo código).³ Esto significa actuar por medio de una voluntad válidamente expresada: el discernimiento requiere saber lo que se hace; la intención, querer hacerlo; y la libertad, la posibilidad de elegir entre hacerlo o no. El nuevo código dispone en el artículo 260: «El acto voluntario es el

3 Artículo 897: «Los hechos humanos son voluntarios o involuntarios. Los hechos se juzgan voluntarios, si son ejecutados con discernimiento, intención y libertad». Artículo 900: «Los hechos que fueron ejecutados sin discernimiento, intención y libertad, no producen por sí obligación alguna».

ejecutado con discernimiento, intención y libertad, que se manifiesta por un hecho exterior».

Obviamente, dentro de la idea de la voluntariedad del acto se incorpora el concepto de capacidad. Esto es así en razón de que, para actuar válidamente, las personas deben tener aptitud jurídica para la realización del acto específico de que se trate. El artículo 1040 del Código Civil decía: «El acto jurídico para ser válido, debe ser otorgado por persona capaz de cambiar el estado de su derecho». Por su parte el nuevo código dispone, en el artículo 44: «Son nulos los actos de la persona incapaz y con capacidad restringida que contrarían los dispuesto en la sentencia».

El abandono o derrelicción es un acto jurídico que manifiesta el ejercicio del derecho real de dominio por parte de su titular en cuanto a su facultad dispositiva sobre el bien. Así, el titular puede enajenar la cosa, gravarla, darla en locación o someterla al ejercicio de un usufructo; como también tiene la facultad de simplemente abandonarla. En todos estos casos se manifiesta el ejercicio del derecho de propiedad.

Debe tenerse en cuenta que el abandono de un inmueble requiere, para su validez, que quien derrelinque tenga capacidad de disposición sobre dicho bien.

Para continuar con esta cuestión corresponde citar los artículos 913 y 914 del viejo código. El primero decía: «Ningún hecho tendrá el carácter de voluntario, sin un hecho exterior por el cual la voluntad se manifieste»; y el artículo 914: «Los hechos exteriores de manifestación de voluntad pueden consistir en la ejecución de un hecho material consumado o comenzado, o simplemente en la expresión positiva o tácita de la voluntad».

Para ejemplificar: para que haya un contrato de compraventa se requiere que alguien exprese mediante actos exteriores a su propia intimidad, su voluntad de vender; y otro, que a su vez de la misma manera, manifieste su intención de comprar. No basta a este fin la mera intención o deseo de realizar tal acto. De esto se infiere que, cuando el orden jurídico dispone que debe conocerse la intención del sujeto que actúa, a su vez expresa que la intención, el deseo, el querer o la decisión que mueve y determina el actuar de las personas, solo se conoce, presume o infiere de sus propios hechos o actos.

En el CCC, el artículo 260 establece: «El acto voluntario es el ejecutado con discernimiento, intención y libertad, que se manifiesta por un hecho exterior» (reformulación de los antiguos artículos 897 y 913). Luego, en el artículo 262 se disponen las formas en que la voluntad puede manifestarse: «Los actos pueden exteriorizarse oralmente, por escrito, por signos inequívocos o por la ejecución de un hecho material».

En síntesis, la manifestación de la voluntad de las personas relevante para el orden jurídico es aquella que se expresa por medio de hechos y actos exteriores a la persona misma. Estos no deben estar determinados por

algún vicio, a saber: el error, el dolo, la violencia, el fraude, la simulación, o la explotación, entre otros.

No formal y no solemne

Como se mencionó anteriormente, el artículo 262 del CCC establece las formas en que la exteriorización de la voluntad puede manifestarse. Sin agotar el enorme abanico que existe en la realidad, enumera a manera de ejemplo las siguientes posibilidades: la ejecución de un hecho; la expresión positiva de la voluntad; la expresión tácita de la voluntad, es decir, de forma oral; por escrito; por signos inequívocos o por la ejecución de un hecho material.

En los artículos 915 y 916 del viejo código se disponía que la expresión de la voluntad puede ser formal y solemne o no formal y no solemne. También puede ser tácita o expresa. Finalmente, puede ser inducida mediante una presunción legal. Estos artículos no tienen correspondencia en el Código Civil y Comercial, sin embargo los citamos porque resultan muy claros y explicativos para comprender a qué nos referimos al calificar al abandono de un inmueble como un acto no formal y no solemne.

La expresión de la voluntad es formal o solemne cuando la eficacia del acto depende de la observancia de las formalidades, legalmente puestas para la válida manifestación de la voluntad. Concretamente, se refiere al cumplimiento de las prescripciones legales, referidas a las solemnidades que deben cumplirse al momento de celebrar un acto concreto (artículos 284 y 285 del CCC). De esta manera, por ejemplo para que el testamento ológrafo sea válido en cuanto a sus formas, debe ser totalmente escrito, fechado y firmado de puño y letra del testador. Si quien quiere hacer un testamento de este tipo se olvida de indicar alguno de los datos necesarios, simplemente la ley determina que es nulo (artículo 2477). De la misma manera, se deben cumplir estrictamente las prescripciones legales establecidas para contraer matrimonio o adquirir la propiedad de un inmueble, ya que el cumplimiento de esas formas hace a la existencia misma del acto. Si no se cumplen, el acto resulta inexistente o solo vale como instrumento que obliga a las partes a cumplir con las formas instituidas por la ley. Podemos decir que si no existe la forma tampoco existe el acto. Precisamente, el fiel y absoluto cumplimiento de la forma establecida por la ley determina, a su vez, la existencia del acto calificado como solemne.⁴

4 Los actos formales tienen por objeto la seguridad y el orden público, de manera tal que el legislador, para otorgarles validez, exige que la exteriorización de la voluntad se realice mediante actos materiales que se encuentran previamente establecidos y determinados por la norma. Así, la forma se constituye en un requisito que hace a la propia existencia o validez del acto. Dicho de otra manera, la inexistencia de la forma prescrita determina a su vez la nulidad o inexistencia del

En oposición, la calificación de un acto como no formal y no solemne refiere a las situaciones en que la ley nada dispone en cuanto a la exteriorización de la voluntad. En estos actos, las personas pueden expresarla de la manera en que juzguen más conveniente.

El artículo 284 del CCC establece la libertad de formas y dispone: «Si la ley no designa una forma determinada para la exteriorización de la voluntad, las partes pueden utilizar las que estimen conveniente».

Por ejemplo, se puede celebrar un contrato de locación por medio de un instrumento público o por uno privado, o simplemente por el mutuo consentimiento de las partes. El problema en este último caso es que debemos probar la existencia del contrato. ¿Cómo lo hacemos, si no tenemos un documento que lo acredite? Pero, observemos que el contrato es absolutamente válido cualquiera sea la forma que hayamos utilizado al momento de concretarlo. En este caso, nuestra discusión se centra en un problema de prueba, no de validez. Si nuestro co-contratante reconoce expresamente la existencia del acuerdo de voluntades para la celebración del contrato de locación, este es absolutamente válido sin perjuicio de la inexistencia de un documento que lo acredite.

Es decir que el conflicto que se presenta en estas situaciones no se refiere a la propia existencia del acto, sino a su prueba. En referencia a nuestro tema, nadie discute la existencia positiva de la extinción del dominio por el abandono. Sí se cuestiona la forma en que debe tenerse por acreditada la voluntad de quien derrelinque. Esto, para que efectivamente se configure el corpus y el *animus* del abandono de un inmueble y, en consecuencia, se aplique la figura del dominio eminente del Estado sobre ese inmueble que ahora carece de dueño.

No expreso o tácito

La manifestación de la voluntad puede definirse como la exteriorización de una intención, deseo o decisión, generada en la capa o capas profundas de la psiquis humana. A fin de ser dotada de trascendencia y efectos jurídicos, debe superar el ámbito de la intimidad de la persona, comunicarse a los demás y materializar el objetivo propuesto, que no es otro que generar efectos jurídicos. En este sentido, la declaración de voluntad no es otra cosa que una comunicación dirigida a los demás (uno, varios, todos), portadora de un mensaje concreto y específico.

acto, también puede privarlo de efectos jurídicos. El CC dispone en el artículo 916: «Las declaraciones formales son aquellas cuya eficacia depende de la observancia de las formalidades exclusivamente admitidas como expresión de la voluntad». El artículo 285 del CCC dice: «El acto que no se otorga en la forma exigida por la ley no queda concluido como tal mientras no se haya otorgado el instrumento previsto, pero vale como acto en el que las partes se han obligado a cumplir con la expresada formalidad, excepto que ella se exija bajo sanción de nulidad».

Si bien esta declaración puede asumir diversas formas, nos interesa detenernos en la manifestación expresa y en la no expresa o tácita de la voluntad. Es expresa cuando el mensaje se manifiesta mediante la utilización de un lenguaje verbal o escrito, por medio de signos inequívocos o una conducta expresiva de aquel que declara su voluntad (por ejemplo: llamar un taxi en la calle, pedir un café en un bar mediante determinada seña, asentir con la cabeza).⁵

Por el contrario, esta declaración resulta tácita o no expresa cuando su voluntad se infiere válidamente de hechos que resultan concluyentes a ese fin. El código de Vélez Sarsfield se refería a esta forma de expresar la voluntad en los artículos 918 y siguientes. En el Código Civil y Comercial, se refiere a ella en el artículo 264.⁶

En nuestro caso, estamos en presencia de una manifestación de voluntad no expresa o tácita, ya que el que abandona un inmueble no declara expresamente ni en forma fehaciente su intención de hacerlo. Por el contrario, el ánimo o decisión intelectual de derrelinquir el bien debe inferirse de hechos o actos, positivos o negativos, concluyentes a los efectos de tener por manifiesta la voluntad en ese sentido –ya que de los propios actos del que derrelinque se puede conocer con certidumbre su voluntad de abandonar el bien.

Indiferente ante la positividad o negatividad: decía el artículo 945 del CC «Los actos jurídicos son positivos o negativos, según que sea necesaria la realización u omisión de un acto, para que un derecho comience o acabe». Por el contrario, el CCC: no dispone de una norma específica para esta clasificación irrelevante, ya que se trata de una simple tipificación que permite una mayor claridad expositiva.

En nuestro caso, la exteriorización de la voluntad del sujeto, mediante la cual se acredita el abandono, puede ser tanto positiva como negativa.

Así, quien abandona puede hacerlo mediante la realización de un acto concreto (hacer). Por ejemplo, con respecto a bienes muebles, puede dejar

5 «Cuando la ley se refiere a manifestaciones expresas está describiendo una voluntad declarada explícitamente, sea verbalmente o por escrito, o todavía signos inequívocos [...], y estos últimos no equivalen a hechos o actos que permiten presumir o inferir una voluntad, siendo que tales comportamientos son característicos de la voluntad tácita y resultan relevantes excepto en los casos en que la ley exige una manifestación expresa de voluntad» (fallo de la Cámara Nacional Comercial, sala C, 28/12/1978, publicado en JA, 1979-III-303).

6 Artículo 918: «La expresión tácita de la voluntad resulta de aquellos actos, por los cuales se puede conocer con certidumbre la existencia de la voluntad, en los casos en que no se exija una expresión positiva, o cuando no haya una protesta o declaración expresa contraria». Y el artículo 264 del CCC: «La manifestación tácita de la voluntad resulta de los actos por los cuales se la puede conocer con certidumbre. Carece de eficacia cuando la ley o la convención exigen una manifestación expresa».

el diario del día en la mesa de un café. Con respeto a un inmueble, puede dejarlo sin cerramiento alguno para que cualquiera pueda ingresar. Obviamente en esta categoría entraría la remota posibilidad que alguien exprese ante un oficial público su voluntad de abandonar el bien.

Pero también esa voluntad de abandono puede inferirse de actos o hechos negativos (no hacer). Por ejemplo, la falta de respuesta ante una intimación concreta de la municipalidad de hacerse cargo del bien, bajo el apercibimiento de considerarlo abandonado; la falta de pago de impuestos; el mero transcurso del tiempo sin que nadie lo reclame; o la falta de utilización adecuada a su destino.

En resumen, el abandono constituye un acto jurídico unilateral de disposición, mediante el cual el bien en cuestión se convierte en *res nullius*⁷. Como tal, se habilita a favor del Estado la posibilidad inscribir el dominio mediante el ejercicio de su potestad de dominio eminente.

El fallo citado, Municipalidad de Merlo c/ Langune, Julián y Otro /Adquisición de Dominio por Abandono (1996), trae a colación una observación que nos parece trascendente para nuestro tema:

La Cámara confirmó ese pronunciamiento, al entender que para que el Estado o Municipalidad pueda invocar el derecho de apropiación, debe mediar la pérdida del elemento material y del intencional por parte del dueño del inmueble. Agregó que si no se ha probado que el abandono del inmueble por su dueño fuere con la intención de perder la propiedad o hacer renuncia de su derecho, no hay *res nullius* que favorezca al Estado o municipalidad.

Así, la Corte de Buenos Aires incorpora a nuestro análisis los conceptos de *corpus* y *animus*, como elementos necesarios para la existencia de la posesión, conforme a nuestra legislación. En este sentido eran claros los artículos 2351 y 2352 del CC En el Código Civil y Comercial, esta cuestión está prevista en los artículos 1908, 1909 y 1910.⁸

7 Los romanos distinguieron entre *res nullius* (cosa que jamás perteneció a alguien) y *res derelictae* (cosas abandonadas por sus dueños). Nosotros ya hemos dicho, para justificar la aplicación del instituto del dominio eminente del Estado, que lo importante es la carencia actual de propietario, sin detenernos en intentar conocer si alguna vez la cosa estuvo sujeta al ejercicio del dominio, por parte de alguna persona.

8 Artículo 2351: «Habrà posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad». Artículo 2352: «El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho». Artículo 1908: «Las relaciones de poder del sujeto con una cosa son la posesión y la tenencia». Artículo 1909: «Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose

El primer artículo refiere a que habrá posesión cuando se tiene una cosa bajo su poder (elemento material, corpus) con el objeto de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad (elemento intencional, *animus*). Por su parte, el 2352 disponía que aquel que posee reconociendo en otro la propiedad no es verdaderamente un poseedor, sino un simple detentador de la cosa. Entonces la tenencia que podrá ser con derecho o sin él. Si bien en ambos casos se tiene el corpus, en el segundo se carece del *animus*; de manera tal que para nuestro derecho no es un poseedor.

Sin dudas, el poseedor perfecto es el propietario. Entonces, si para adquirir la propiedad de un bien inmueble se requiere la posesión (la reunión en la misma persona del elemento material y del elemento intencional), obviamente para la extinción del dominio por abandono se requiere también la conjunción del corpus y del *animus*.

En este sentido los diversos autores se han hecho eco de las enormes dificultades que en la práctica cotidiana trae aparejada la aplicación de la teoría de Friedrich Karl von Savigny. Así Borda (1976, p. 33) afirma:

Pero Vélez elude las principales dificultades derivadas del requisito del *animus*, atribuyendo a algunos actos el carácter de posesorios, tal como lo hace en el artículo 2384⁹. Vale decir, basta con la conducta objetiva descripta en esta norma para que se tengan por reunidos el corpus y el *animus*; o para decirlo de otra manera, hay actos que permiten inferir la existencia del *animus*. De igual modo, impide que la voluntad cambiante del poseedor (que hoy puede tener ánimo de dueño y mañana de representante de él) pueda influir sobre la posesión: Nadie puede cambiar por sí mismo, ni por el transcurso del tiempo, la causa de la posesión.

La actividad jurisdiccional que más ha tratado esta cuestión es la referida a la prescripción adquisitiva del dominio o usucapión. De la vasta jurisprudencia desarrollada en torno a este tema, se destaca:

La intención de tener la cosa para sí es un estado interno del sujeto, pero que puede exteriorizarse a través de determinados actos, que son justamente,

como titular, lo sea o no». Artículo 1910: «Hay tenencia cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor».

- 9 Artículo 2384: «Son actos posesorios de cosas inmuebles, su cultura, percepción de frutos, su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en algunas de sus partes». El CCC lo trata en el artículo 1928: «Constituyen actos posesorios sobre la cosa los siguientes: su cultura, percepción de frutos, amojonamiento o impresión de signos materiales, mejora, exclusión de terceros y, en general, su apoderamiento por cualquier modo que se obtenga».

los que ha valorado la jurisprudencia, en su diario quehacer de adaptar el Derecho a la realidad circundante. En ese sentido, si se ahonda un poco el análisis, se comprueba sin esfuerzo que todo acto jurídico, o todo hecho del hombre destinado a producir efectos jurídicos, nace en su fuero interno y permanece en él, hasta tanto se manifieste por alguna de las formas establecidas por la ley (Doct. de los artículos 913, 918, 1145, 1146 y conc. del código de Vélez)¹⁰. En consecuencia el *animus domini* no puede ser una excepción a la regla general; si bien nace en el ámbito interno del usucapiente, puede exteriorizarse por actos idóneos; mientras tanto no puede tenerse por acreditado, ni producir efectos jurídicos.¹¹

La acreditación del corpus y del *animus domini* debe ser cabal e indubitable, de forma tal que mediante la realización de idónea prueba compuesta (artículo 24, ley 14 159) lleve el órgano jurisdiccional a la íntima convicción de que en el caso concreto ha mediado posesión.¹²

«Ha de tenerse cuidado a la luz del artículo 2384 del cc, que el corpus no hace presumir el *animus* pues los actos que en ese dispositivo se enumeran a simple título enunciativo, pueden ser realizados tanto por el poseedor como por el detentador. Ello conduce a que ha de estar debidamente acreditado el *animus domini* por quien invoca ese título. La usucapión supone el apoderamiento de la cosa con ánimo de dueño, y que mientras no se demuestre de algún modo que el bien es tenido *rem sibi habendi*, los jueces deben considerar a quien lo ocupa como mero detentador».¹³

Basta con esta pequeña referencia a la jurisprudencia en torno a la posesión para comprender que el *animus domini* –como cualquier otro hecho que el hombre realiza, con ánimo de producir efectos jurídicos– nace en su fuero íntimo; nada obsta a que pueda acreditarse su exteriorización y en consecuencia su existencia –capaz de generar consecuencias jurídicas– mediante una prueba idónea.

Entre Friedrich Karl von Savigny, Rudolf von Ihering, y en una medida menor, nuestro codificador, complicaron suficientemente el tema. Sin perjuicio, y obviamente, sin intentar agotar una cuestión tan compleja, por su trascendencia debemos detenernos un momento en la opinión de cada uno.

10 Para la concordancia de estos artículos citados con el nuevo código, ver infra punto «C. VOLUNTARIOS».

11 C. C. Com. De Lomas de Zamora, Sala I, 4/11/80 (Citado en Calegari de Grosso, L. (2006). *Usucapión*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni).

12 C. C. Com. de La Plata, Sala II, 9-4-91 (Citado por Calegari de Grosso, L. (2006). *Usucapión*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni).

13 C. C. Com. de La Plata, Sala I, 31-3-92 (Citado por Calegari de Grosso, L. (2006). *Usucapión*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni).

Von Savigny plantea la denominada teoría subjetiva de la posesión. Mediante esta, distingue al poseedor, como oposición del detentador. Con el fin de la protección legal, el poseedor de la cosa debe reunir dos requisitos. El primero es el elemento material o *corpus*, que se refiere al señorío físico y se manifiesta en el hecho concreto de tener la cosa. El segundo es el elemento intelectual, *animus domini* o *animus rem sibi habendi*.¹⁴ Este último se constituye por la voluntad y convicción interna de la persona que detenta la cosa, con la intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.

De la teoría de Friedrich Karl von Savigny, rescatamos la presunción legal *iuris tantum*. De acuerdo con esta, ante el caso de cuestionarse la posesión y para acreditar el *animus*, alcanza con probar la causa que originó la posesión (artículo 2384 del código de Vélez, artículo 1928 del Código Civil y Comercial). En las palabras de Borda (1976), hay actos y hechos que permiten presumir la existencia del *animus*.

Con respecto al *corpus*, Von Savigny manifiesta que no se requiere un permanente contacto físico. Por el contrario, basta con una posibilidad física, efectiva y vigente de disfrutar del bien, cuando su titular lo desee.

Por su parte, Rudolf von Ihering desarrolla la teoría objetiva de la posesión. Plantea que el *corpus* y el *animus* se encuentran unidos de manera indisoluble, de manera tal que el *animus* se infiere como implícito al señorío sobre el bien. Y agrega que detentar la cosa y la carencia del *animus* solo puede concretarse frente a una exclusión legal específica, mediante la cual el hecho físico de tener la cosa carece, en virtud de la excepción legal, de aptitud para constituir la posesión, de manera tal que simplemente será un mero tenedor del bien.

Es posible conjugar ambas teorías. Por una parte, Von Savigny considera que, a los efectos de adquirir el dominio, existen actos y hechos que permiten inferir la existencia del *animus*. Por otra parte, Von Ihering expresa que del *corpus* se manifiesta el *animus*. Es así que podemos concluir también que, a los efectos de la extinción del dominio por abandono, existen hechos y actos que permiten inferir la acreditación del *animus* del abandono. Es decir que, para la teoría objetiva, el abandono material implica la existencia de la voluntad de abandonar. Y para la subjetiva, el *animus* puede inferirse de actos y hechos realizados por el que derrelinque.

Sobre la idea de actos objetivos que permiten inferir la concreción del *animus*, es que vamos a sustentar nuestra propuesta. La siguiente cita de Borda

14 En la antigüedad, propiedad y posesión se confundían, recién en Roma comienza a diferenciarse el propietario del poseedor. Como ya hemos dicho, el más perfecto poseedor es el propietario. Pero también es poseedor aquel que detenta un bien con ánimo de ser propietario (*animus domini*) o con la intención de apropiarse de la cosa (*rem sibi habendi*).

(1976, p 218) circunscribe claramente las posiciones que cada uno puede tener sobre el tema que analizamos:

Se pierde también el dominio por abandono que se haga de la cosa, aunque nadie se apropie de ella [...] Cabe preguntarse si el abandono puede referirse tanto a las cosas muebles como a las inmuebles. Ninguna duda cabe respecto de las primeras. En cambio, es más dudoso si puede haber abandono de los inmuebles porque el no uso no importa abandono, de tal modo que quien se apodera de un inmueble desatendido por su dueño, solo adquiere la propiedad por prescripción. A nuestro juicio, únicamente sería posible reputar que existe abandono de un inmueble cuando el dueño anterior ha manifestado expresamente su voluntad de hacerlo. En cambio en materia de muebles, basta que de las circunstancias que rodean el caso resulte claro el propósito del anterior dueño de hacer abandono de la cosa.

La descripción de Borda es clara y circunscribe perfectamente la cuestión. De ella extraemos la afirmación: «A nuestro juicio, únicamente sería posible reputar que existe abandono de un inmueble cuando el dueño anterior ha manifestado expresamente su voluntad de hacerlo». Además, consideramos que esta opinión no resulta una interpretación adecuada a las normas que venimos analizando, ya que en la práctica determina la inexistencia de la extinción de la propiedad por abandono. Esto, en contradicción con lo que disponía el artículo 2607 del CC: «Se pierde también desde que se abandone la cosa, aunque otro aún no se la hubiese apropiado». El nuevo texto legal es aún más claro y contundente a este fin. En el artículo 1907 establece:

Sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, estos se extinguen, por la destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción, por su abandono y por la consolidación en los derechos reales sobre cosa ajena.

Obsérvese muy particularmente que establece diversas posibilidades de extinción del dominio. Nos interesa detenernos y resaltar que, entre otras posibilidades, el dominio se extingue por el abandono.

Otras alternativas jurídicas

Reiteramos que nuestra cuestión es resolver la situación que genera la presencia de un inmueble urbano, sin un propietario que se ocupe y preocupe del mismo.

Cualquier justificación o sustento que pretenda realizarse sobre la propiedad privada descuenta, necesariamente, que existe un propietario, el que mediante su dedicación mejora y multiplica la propiedad. En este sentido, es suficientemente gráfica la descripción referida a la tragedia de los bienes comunes sin regulación.

Los bienes comunes no regulados, es decir aquellos bienes a los que cualquier persona puede acceder sin ningún tipo de limitación, son una extraordinaria fórmula para la sobreexplotación. Así, el que conserva se hace cargo de los costos de hacerlo, sin que pueda acceder a los beneficios que esto conlleva. Por el contrario, aquellos que consumen en exceso estos bienes obtienen el beneficio del hacerlo, sin pagar los costos. Es decir que los bienes comunes no regulados son una invitación para el exceso, no para conservar y multiplicar el surtido de bienes y productos.

En esta idea, podemos detenernos en analizar qué ocurriría con un bosque que todos puedan explotar (extraer madera, leña, frutos y demás) sin ningún tipo de limitación. Lo más razonable es concluir que, al poco tiempo de esta sobreexplotación, el recurso se degrade hasta hacerlo inútil a su fin. También, es muy probable que si no pusiéramos límite prohibiendo la pesca con gancho de las truchas que suben a desovar, en muy pocas temporadas nos quedaríamos sin peces.

La realidad demuestra que la factibilidad de los bienes comunes no regulados se encuentra en su adecuación a la capacidad de uso del recurso. Así, si el bien es explotado por un conjunto de personas sin llegar a afectar su natural reproducción, no hay daño. El sistema puede mantenerse hasta que la presión por el uso y explotación lo hagan inviable. Ante esta situación, las diversas sociedades lo resolvieron mediante el mecanismo de la exclusión. Así, cuando hablamos de la propiedad privada, de su defensa, de sus aportes al desarrollo común, tenemos siempre en cuenta la existencia y actuación en primerísimo plano del propietario. En nuestro caso, queremos profundizar el análisis y observar qué pasa cuando existe la propiedad privada sin propietario.

Esta es la paradoja que nos interesa resolver en términos de justicia. Lo que intentamos poner de manifiesto es que, aún desde la defensa a ultranza y más acérrima de la propiedad privada, esta no puede comprenderse ni justificarse frente a la carencia de un titular de dominio concreto.

La pregunta entonces es: ¿cómo debe resolver esta cuestión la comunidad? Ya que mantener la ficción de la propiedad privada genera costos que se distribuyen inicuaamente entre la totalidad de los vecinos. Mientras tanto, estos ignoran que con su mayor aporte a las cargas comunes (que se manifiestan en más impuestos y tasas o menos servicios) mantienen la ficción jurídica de defensa de la propiedad privada. Todo esto, sin que exista un propietario que se beneficie de esa defensa. Ni siquiera podemos afirmar que el instituto jurídico de la propiedad privada se consolide con esta situación. Por el contrario, la existencia de bienes abandonados genera detractores más que algún tipo de apoyo. Además, es fuente de otras inequidades y compromete la consecución de derechos. Un ejemplo es el derecho a la vivienda y al hábitat digno, al generar restricciones en la oferta de suelo disponible para la habitación.

Además, esta contradicción insalvable, como es la existencia de la propiedad sin propietario, genera infinidad de inconvenientes en el desarrollo urbano, tales como vacíos que desarticulan y desagregan la trama urbana, que afectan la planificación de la ciudad, la consolidación de redes de infraestructura e incrementan el costo de los servicios.

Así, esta especie de fuego fatuo carente de ulteriores consecuencias, forja en las ciudades graves anormalidades, de manera tal que corresponde empeñar toda la fuerza intelectual posible a fin de que la ficción jurídica no se enseñoree por sobre la realidad jurídica.

Diversas son las posibilidades que nuestro orden jurídico tiene previsto a los efectos apuntados, pero que por los motivos que señalamos a continuación no dan una resolución satisfactoria a la problemática. Entre otras, por tres razones: primero, por no comprender ni representar una solución integral; segundo, porque su aplicación requiere de interpretaciones forzadas; y, finalmente, por el costo y exagerado esfuerzo que implica su implementación.

Prescripción adquisitiva

Ya hemos dicho que la usucapión requiere la posesión pública, pacífica ininterrumpida y a título de dueño de un inmueble durante más de veinte años. Asimismo, esa posesión produce, por el mero transcurso del tiempo y de pleno derecho, la extinción del dominio del titular anterior y la adquisición del dominio por parte del poseedor.

Ahora bien, para que la extinción y adquisición del dominio ocurra en la realidad, se requiere una sentencia judicial que así lo disponga. Siempre mediante el libramiento del respectivo oficio al registro de la propiedad inmueble que corresponda. Esta es una medida procesal que surge de la sentencia dictada en el juicio de prescripción adquisitiva. Entonces, observamos que si bien la extinción y nueva adquisición del dominio se producen de pleno derecho y por el mero transcurso de los plazos legales

establecidos, estos extremos deben acreditarse en sede judicial y en el ámbito de un proceso.

De allí surgen las primeras limitaciones: en general, un proceso judicial implica un costo monetario muy alto. A este, deben sumarse las dificultades de la notificación a una persona que virtualmente resulta inexistente. Imaginemos un caso concreto: del titular registral solo tenemos su nombre, en algunas oportunidades también su número de documento y, como mínimo, hace muchos años que en el lugar nada se sabe de él. Para una correcta integración de la *litis*¹, el juzgado ordenará librar oficios a distintos organismos para que informen el domicilio del demandado. Así, puede ocurrir que algún organismo responda que el último domicilio se encuentra en un lugar distante del asiento del juzgado. Se debe intentar notificar a ese domicilio. Luego, si la notificación es negativa, se librarán oficios al registro de juicios universales. Si nuestro demandado ha fallecido y se hizo su sucesión, habrá que buscarla e intentar ubicar a los herederos, que pueden tener domicilios dispersos y remotos. Para finalizar, y luego de algunos años de tratar de trabar la *litis* y la inversión de una suma importante de dinero y esfuerzos, terminará representando a nuestro demandado el defensor de ausentes.

Con esta descripción queremos poner de manifiesto el costo y el tiempo que insume intentar resolver la situación de regularizar la propiedad que detenta el poseedor veintañal, *animus domini*. Tiempo y costo que impide a muchas personas consolidar el dominio que detentan por derecho.

Para resolver esta situación, en 1994 se sancionó la Ley 24 374, que pretende simplificar los trámites para adquisición de dominio por prescripción, para los sectores populares, que intentan regularizar la vivienda única y permanente del grupo familiar. Esta ley ha sido utilizada, con particular éxito en la provincia de Buenos Aires.

A este fin, la actuación se realiza en sede administrativa y allí se acreditan los extremos que hacen a la factibilidad de la acción, mediante las constancias del expediente que se labra al efecto. Por último, frente a hechos o actos que impliquen la violación del derecho de propiedad, queda expedita para el propietario afectado la acción de expropiación inversa.

Esta norma resultó un instrumento esencial para la resolución de este conflicto orientado a los sectores más humildes de los grandes conglomerados urbanos. En consecuencia, su utilización se circunscribe a inmuebles urbanos poseídos por personas de escasos recursos. Esto es así ya que

1 La integración de la *litis* es un concepto del derecho procesal que se refiere al encuentro o reunión de todos los extremos que hacen posible la existencia del litigio, particularmente referido a las partes del proceso judicial, es decir al actor y al demandado. El ejemplo que desarrollamos se refiere a la situación que se genera si no sabemos dónde citar a nuestro demandado, es decir cómo sigo el proceso si desconozco el domicilio del propietario registral del inmueble que pretendo usucapir.

expresamente requiere que el beneficiario de la operatoria no posea otros inmuebles y que, sobre el que se aplica la ley, sea la vivienda única y permanente del solicitante.

Ahora, nos interesa detenernos en aquellos inmuebles que se encuentran abandonados y no fueron apropiados por terceros. En estas circunstancias se grafica «el drama del abandono», es decir la existencia de un inmueble apto para la satisfacción de diversas necesidades individuales y comunes (las que van desde la resolución del derecho de habitar de los particulares, hasta la actividad industrial o comercial, y también en la consolidación del espacio público, etcétera). Para comprender el drama a que hacemos referencia debemos tener en cuenta que los bienes que integran el fenómeno urbano no son producto del esfuerzo individual, sino que son el resultado de la suma de innumerables esfuerzos particulares e intergeneracionales que, una vez sumados, culminan en dotar a ciertos bienes de aptitud para la satisfacción de las necesidades urbanas.

La existencia de un bien urbano abandonado denota un despilfarro intolerable ya que mediante el mecanismo de la prescripción adquisitiva, volverlo a incorporar al mercado requiere como mínimo el plazo de prescripción, es decir, veinte años.

Existen innumerables ejemplos en donde esta posesión no se da y esto no modifica la situación de abandono en la que se encuentra el inmueble en cuestión, con las inequidades y cargas que ello implica para la comunidad en su conjunto. Por el contrario, cuando el inmueble es poseído cuanto menos se encuentra utilizado, explotado y cuidado, de manera tal que no responde a la caracterización descripta de inmueble abandonado.

Prescripción administrativa

De la misma manera, la prescripción administrativa tampoco resulta adecuada para la materia que tratamos. Esta implica la posesión por parte del Estado, sea nacional, provincial o municipal durante el plazo de prescripción.

Este instituto permite que el Estado pueda acreditar ante sí la posesión que detenta. En consecuencia, y mediante el dictado del correspondiente acto administrativo, pueda inscribir el dominio a su favor.

Su utilización está orientada fundamentalmente para la corrección de errores en la realización de obras de infraestructura o equipamiento. Si, por ejemplo, por algún error u omisión en los cálculos y mensura de la obra, el Estado terminó tomando posesión de un inmueble privado. También cuando por un error en la mensura de una calle, esta se haya construido invadiendo un dominio particular.

Pero, fuera de estos casos (el corrimiento en una calle que se trazó sobre parte del dominio privado, la construcción de una escuela sobre un inmueble privado, con conocimiento o por error) difícilmente se pueda plantear

que el Estado tome posesión de manera sistemática de los inmuebles en situación de abandono.

Esta afirmación se sustenta en la imposibilidad material que tiene el Estado de apropiarse de un número más o menos importante de inmuebles. Esto, además, de que la mantenga durante el lapso requerido para inscribir el dominio a su nombre mediante la aplicación de la Ley 24 320. En la provincia de Córdoba, se utilizó con éxito el mecanismo previsto por esta ley para regularizar el dominio sobre el terreno de un barrio. Conforme a la nota periodística que se transcribe:

Si bien reconoció que posiblemente exista una «vía más idónea» para sanear los títulos de propiedad cuya inscripción registral se debatió en la causa, la Cámara 7ª Civil y Comercial de Córdoba, por mayoría, convalidó el procedimiento por el cual le fueron cedidos a la Municipalidad de Juárez Celman los derechos posesorios sobre lotes donde se asientan las viviendas de 400 familias carenciadas, para que la comuna adquiera por prescripción administrativa (Ley 24 320) de dichos bienes y luego los escriture a favor de cedentes. El fallo estableció que en el caso se verificó una «simulación lícita no reprobada» por el ordenamiento jurídico y ponderó que la solución prioriza «la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna (artículo 14 bis, Constitución Nacional –CN–)».

La citada Ley 24 320 permite al Estado adquirir inmuebles por vía administrativa; es decir, lo exime de recurrir a un proceso judicial para usucapir bienes raíces y, en virtud de ello, el municipio mencionado celebró las referidas cesiones y posteriores escrituras a favor de los cedentes, habitantes de los barrios Almirante Brown y Villa Pastora de esa jurisdicción de condiciones humildes, que ejercieron la posesión de tales tierras por alrededor de 35 años. Sin embargo, el Registro General de la Provincia denegó la inscripción de los actos escriturarios celebrados en tales condiciones, resaltando que la municipalidad jamás ejerció por derecho propio la posesión de los lotes en cuestión. El escribano que celebró las escrituras, Gustavo Boccolini, apeló la resolución del Registro y en función de ello la Cámara –merced a la mayoría integrada por Rubén Atilio Remigio y María Rosa Molina de Caminal– revocó lo decidido y ordenó la inscripción de las transferencias de dominio.

«Mantener la negativa de la inscripción, parece conducir a una salida que ignora el impacto que el decisorio tendría en la comunidad, aspecto que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido, afirmando que los Jueces, son ‘servidores de la Justicia’, se determinó. Tras considerar suficientemente resguardados los derechos de quienes figuran como propietarios de las tierras en los asientos registrales en razón de que, previo al procedimiento seguido, se los citó y se publicaron edictos sin resultado positivo, el Tribunal de Alzada valoró que, «si durante más de 35 años los

titulares dominiales no se preocuparon de ejercitar su derecho, no parece que dicha circunstancia pueda erigirse en escollo insalvable, para acceder a la inscripción de que se trata, priorizando el bienestar, el desarrollo humano y el acceso a la vivienda digna de 400 familias de humilde condición socio-económica, en cumplimiento de postulados constitucionales imperiosos y en protección integral de la familia».

A su vez, el decisorio expuso que «podría existir una vía que sea considerada más idónea que la elegida por el Municipio, mas la realidad indica que se ha intentado esta, y las dilaciones en la consolidación del dominio solo redundan en perjuicio de las personas de escasos recursos, quienes son los primeros destinatarios, beneficiarios y protegidos en la legislación mencionada», al tiempo que «los derechos humanos y sociales en juego exigen que se analice la normativa aplicable con menor rigor formal».

Disidencia

Por su parte, Jorge Miguel Flores votó en disidencia, tras predicar que «hay un claro caso de “simulación” donde los poseedores siguen siendo los habitantes de las viviendas precarias que “teóricamente” han “cedido” su posesión a la Municipalidad para que esta, prevaliéndose del trámite previsto en la Ley 24 320, inscriba la escritura de dominio [...] pero este negocio simulado (‘triangulación’ al decir del señor fiscal de Cámara) no puede reputarse lícito [...], ni buscarse en las “buenas intenciones” de los gobernantes o en la “buena fe” de las partes intervinientes en el negocio jurídico, una razón para justificar el errado camino seguido en pos del saneamiento de los títulos».

En esta cita se puede observar con nitidez cómo las municipalidades buscan forzar las interpretaciones de las normas, con el loable objeto de dar soluciones a las diversas situaciones complejas de la realidad cotidiana. En el caso citado, la municipalidad trabajó sobre dos barrios de su ejido, muy antiguos; la nota habla de treinta y cinco años de ocupación. Para sanear los títulos, el gobierno municipal propuso a los vecinos ceder los derechos y acciones posesorias que tienen y detentan sobre esos inmuebles a su favor. De esta forma, se inscribieron los dominios a su nombre por medio del procedimiento previsto en la Ley 24 320. Una vez hecho, se transfirieron nuevamente a cada una de las familias poseedoras de los lotes.

El mecanismo es interesante. De cualquier manera, no puede negarse que desde el primer momento existe una simulación. Mediante esta, se oculta el verdadero propósito del negocio jurídico: fingir entre un particular y el Estado una situación inexistente que permita la utilización de un procedimiento de excepción al caso concreto. Lo que en última instancia produce un marco de dudas sobre la licitud de la simulación.

Además, y desde otro punto de vista, jamás la actuación del Estado puede justificarse en la buena intención del funcionario de turno. Esta debe legitimarse en la búsqueda constante de la promoción y realización del bienestar general, dentro del ejercicio del marco de la legalidad en la atribución de su propia competencia.

Por último, no se comprende por qué razón no se utilizó el procedimiento previsto en la Ley 24 374, de regularización dominial. Esto, dado que precisamente está orientada a la regularización dominial y saneamiento de los títulos para situaciones como estas. Quizá pretendían evitar el lapso de espera previsto en el artículo 8 o fuera una forma de abaratar costos en favor de las familias de bajos recursos. Insistimos, más allá de la evidente buena voluntad de los funcionarios actuantes, debemos detenernos en que se fuerza un instituto jurídico como la prescripción administrativa. Sin embargo, en realidad estamos frente a bienes abandonados por sus titulares y en consecuencia, a criterio nuestro, se ha producido la extinción de la propiedad de su titular. Por lo tanto, también la adquisición de la misma a favor del Estado local, en virtud del dominio eminente que detenta.

En estos casos, si bien los bienes no se encuentran en estado de abandono, en razón que se hallan poseídos en forma pública, pacífica y a título de dueño por personas distintas al titular registral; en la medida que ellos no opongan al ejercicio del dominio eminente del Estado, los derechos adquiridos por la posesión que detentan, nada impide a la inscripción del dominio a favor del Estado municipal de los bienes abandonados, y como consecuencia integrarlos a su dominio privado. Así, a partir de la declaración administrativa de vacancia de los bienes y la inscripción posterior de los mismos a favor de la municipalidad, esta puede transmitir la propiedad adquirida, a los ocupantes, de la manera que crea más conveniente.

Ejecución fiscal

El procedimiento ejecutivo es un proceso rápido que encuentra muy limitadas las posibilidades de debate y prueba. Se utiliza para la ejecución de sentencias, para el cobro de ciertos títulos circulatorios (cheques, pagarés), la ejecución de hipotecas, las deudas por impuestos, otros. Para llevar adelante este tipo de acción se requiere en términos generales:

- que la obligación conste en un título;
- que este título sea de los que trae aparejada la ejecución;
- que la deuda sea exigible;
- que no haya prescripto.

Este proceso está previsto en todos los códigos de procedimientos de las provincias. Recordemos que si bien los códigos de fondo son materia delegada al Congreso Federal, no ocurre lo mismo con el procedimiento. De esta manera, cada provincia establece el propio, para llevar adelante

procesos ejecutivos. Entre estos, se encuentran las ejecuciones fiscales. Así, por ejemplo, en la provincia de Río Negro, el procedimiento ejecutivo tiene estructura monitoria y, por su parte, las normas procesales federales (actuación ante la Justicia Federal) prevén para algunos casos y para ciertos organismos la figura del agente fiscal.

Las ejecuciones fiscales están orientadas al cobro compulsivo de las deudas que los particulares tienen con el Fisco o el Estado. Excede el marco del presente trabajo, el estudio y análisis de la naturaleza de las deudas que el Estado puede reclamar por esta vía, por lo que nos vamos a detener exclusivamente en las deudas de naturaleza tributaria.

Así, la deuda de impuestos trae aparejado el procedimiento ejecutivo para su cobro, ya que reúne todos los requisitos esenciales que permiten la habilitación de la instancia ejecutiva. El certificado de deuda emitido por el órgano recaudador hace las veces de título apto para la ejecución.

El juicio de ejecución fiscal federal está regulado por la Ley 11 683 de Procedimiento Tributario (año 1978), modificado en sus artículos 92 y siguientes por la Ley 25 239 de Reforma Tributaria (año 2000). Está orientado a hacer de efectivo cumplimiento un crédito fiscal en virtud de una obligación documentada en títulos a los cuales se les atribuye certeza (Ratti, 2005).

El actor demandante es el fisco y el demandado, un contribuyente, sujeto pasivo de las obligaciones tributarias o alguien sancionado mediante un acto administrativo. La reforma del año 2000 introdujo un mecanismo más ágil y veloz en el cobro judicial de deudas tributarias para acrecentar las posibilidades del cobro. Ante la negativa de pago, el fisco puede decretar el embargo de bienes muebles e inmuebles y la posterior ejecución de la deuda, y enajenarlos mediante subasta o concurso público, saldando la deuda con lo producido. En estos casos, el dominio del bien embargado no se transfiere al Estado, sino al comprador resultante de la subasta o concurso público.

Al no haber propietario, no existe el contribuyente, en consecuencia, con la ejecución fiscal lo único que se logra es la percepción de los tributos adeudados. Sin que su actuación trascienda esta mera cuestión recaudatoria, que permita la realización de ciertas políticas públicas orientadas a la garantía del derecho humano y elemental de habitar y a la consolidación del planeamiento urbano.

Asimismo, los créditos resultantes de la subasta o concurso público, que excedan el monto de la deuda, se deberán mantener en una cuenta a cargo del Poder Judicial. Quedan allí hasta tanto aparezca el titular, si es que en algún momento aparece, por lo que termina siendo un mecanismo gravoso para el Estado.

El único mérito que para nuestro tema logra este procedimiento es que pone nuevamente el bien en el comercio. Todo ello sin utilizarlo para otros

finés, como por ejemplo espacios verdes, equipamiento urbano o lotes de interés social.

Para resumir, la ejecución fiscal por la falta de pago de tasas e impuestos es un mecanismo adecuado para el cobro de las deudas tributarias. Por el contrario, resulta un procedimiento no útil para resolver el problema que acarrea la existencia de un inmueble urbano abandonado. Esto es así, porque solo permite incorporar el inmueble inmediatamente al comercio, sin posibilitar que el Estado adquiera la propiedad del mismo, y a partir de allí, afectarlo a fines específicos.

Por el contrario, el remate judicial de inmuebles por deudas impositivas aparece como fuente de ilegítimos privilegios a favor de aquellos que adquieren su propiedad, en pública subasta y muy por debajo del valor real de los bienes. Como corolario final, esta práctica determina la existencia de organizaciones inmobiliarias que lucran con la adquisición de inmuebles subastados por el Estado, a los que multiplican su valor cuando los ingresan al mercado. Ello, en última instancia, implica una ilógica e injusta transferencia de la renta extraordinaria que se obtiene al incorporar al comercio estos inmuebles abandonados a favor de particulares.

Desde otro punto de vista, puede observarse que la realización de una subasta sobre un inmueble por deudas tributarias es una prueba incontrovertible de la existencia de bienes inmuebles abandonados por su titular. Resulta absolutamente ilógico considerar que existe la remota posibilidad de que alguien pierda la propiedad de un bien por una deuda sustancialmente menor al valor en la subasta.

Abandono calificado por sentencia judicial

Ya nos hemos detenido en determinar las complejas consecuencias que derivan del artículo 2510 del CC (en el nuevo código, este principio está contenido en el artículo 1942), que considera al derecho real de dominio perpetuo. Muchos autores –sobre la base de este artículo– consideran que el abandono no resulta una circunstancia jurídicamente válida para que por sí mismo produzca la extinción de la propiedad.

En punto al aspecto procedimental, a continuación se sugieren los pasos a seguir por el municipio ante un inmueble presumiblemente vacante:

- Pedido de informes al Registro de la Propiedad, en procura de verificar la situación dominial del bien en cuestión, en especial las últimas transmisiones de dominio e inscripciones constitutivas de derechos reales.
- Solicitud de informes a la Dirección Provincial de Rentas, a efectos de establecer el cumplimiento en el pago de los tributos provinciales.

- Mismo trámite que respecto al punto anterior deberá seguirse con relación a las tasas o contribuciones cuya recaudación sea por cuenta del municipio.
- Constataciones por parte del personal municipal, en la zona y linderos del bien que se trate, verificando la eventual presencia de ocupantes y el conocimiento que se tenga respecto del titular dominial.
- Delimitar y cercar el lote que se presume abandonado, en orden a evitar eventuales intrusiones.

Si los elementos de juicio así aportados permiten tener por configurado el abandono, la municipalidad no adquiere el dominio en forma automática, sino que conforme lo tiene dicho la Jurisprudencia, se exige la comprobación o acreditación de tal abandono mediante una declaración judicial que así lo determine, asegurando el debido ejercicio del derecho de defensa en juicio.²

Sobre esta cuestión Moisset de Espanés (2001) afirma:

El carácter de perpetuidad del dominio constituye el principal impedimento para establecer un adecuado régimen de saneamiento de títulos, pues deja como única excepción a la conservación automática del dominio por su propietario, los supuestos de usucapión; es decir cuando un tercero ocupe el inmueble y lo posea durante los veinte años previstos en el artículo 4015 y 4016 del Código Civil. Este es pues el único caso en que la pasividad del propietario le acarrearé una consecuencia negativa sancionada en los preceptos normativos. Sin embargo, desde que el artículo 2342 inc. 1 y 3. refiere a bienes de nadie, vacantes o mostrencos, debemos deducir que el legislador da por sentada la existencia de bienes inmuebles que carecen de dueños o *han sido abandonados* por estos, constituyendo solo un impedimento a su utilización a los fines del saneamiento, el dispositivo que prevé la perpetuidad del dominio en el artículo 2510. Esta norma, sin una limitación o exigencia particular, no hace más que proteger a presuntos herederos de viejas mercedes reales que reclaman la titularidad de extensas superficies provocando toda clase de problemas a quienes realmente las poseen y prestan un servicio al país, haciéndolas productivas. [El énfasis es de los autores]

En distintos foros se plantearon alternativas a esta aparente contradicción entre el abandono como causal de extinción del dominio y la perpetuidad prevista en el artículo 2510.

La propuesta que tiene Habitar Argentina es, precisamente, marcar un hito, poner un punto en la acción declarativa de vacancia. O sea que el Estado le

2 Asesoría de Gobierno Buenos Aires, Revista Nro. 59. 4055-617/98 Dictamen N° 86959 – Gobierno. Secretaría Letrada III.

pueda efectuar, a través de una acción, con celeridad, una suerte de diligencia preliminar para resolver un estado de incertidumbre, que permita precisamente incorporar a nuestro Código que el derecho real se extingue por abandono, mediando la declaración judicial de vacancia. De esa manera, la mayoría de nuestros doctrinarios no van a plantear el componente volitivo, porque es parte, si se quiere, de un realismo mágico lo que todos plantean, a excepción de Spotta, quien sostiene que la única manera de subordinar y hacer grande a un país es, precisamente, que toda la función social de la propiedad esté por encima de la privada.

Como política complementaria a la usucapión se propone la institución de presunción de abandono de inmuebles. 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 (Un techo para mi hermano, 2012).

Si no se demuestra la existencia del elemento moral o intelectual de abandonar el dominio, este se mantiene, conforme a lo dispuesto por el artículo 2510 del Código Civil, pese al abandono material. Puede deducirse sin esfuerzo de lo expuesto, que la norma mencionada impide que el simple abandono material del inmueble traiga aparejada la titularidad del Estado prevista en el inc. 3.º del artículo 2342 del Código Civil.³

Las citas transcriptas circunscriben adecuadamente el conflicto; unas basan sus argumentos en la necesidad de acreditar el elemento intencional (*animus*), para tener por producido el abandono del bien y habilitar la extinción del dominio. Este planteo es calificado, por las otras, como una especie de realismo mágico sustentado en un animismo arcaico.

Por esta razón (la necesidad de acreditar el *animus* del abandono), es que plantean que el abandono debe ser calificado mediante una acción judicial que acredite su existencia.

Esta necesidad de calificar la conducta de quien derrelinque se encuentra en contradicción con las presunciones legales establecidas, en cuanto a la acreditación del *animus*, a favor del poseedor, cuando se trata de la adquisición del dominio por vía de la prescripción. Esta contradicción no puede

3 Sentencia DJBA 151, 82 de Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, 28 de Mayo de 1996 (caso Municipalidad de Merlo c/Langune, Julián y otro s/adquisición de dominio por abandono).

superarse cuando se trata, como hemos visto, de las mismas conductas, salvo que en un caso están puestas como acción y en el otro como omisión.

Por nuestra parte reiteramos lo dicho anteriormente, en el sentido de que en sede administrativa puede acreditarse la voluntad de abandonar (*animus*) la propiedad de un inmueble, de la misma manera que en sede administrativa se acredita, por ejemplo, el *animus domini* en la aplicación de la Ley de Regularización Dominial 24 374.

En fin, la norma establecida en el artículo 1942 del nuevo código que expresa que el dominio es perpetuo, no se contradice con la posibilidad de considerar extinguido el dominio por abandono del propietario mediante el procedimiento administrativo expuesto en nuestra propuesta. Ya que el derecho de propiedad es perpetuo hasta que ocurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 2510 y 2607 del viejo código o 1942 y 1907, en su nueva redacción. Así, sin perjuicio que el derecho de propiedad es perpetuo, este se extingue si se destruye la cosa, si se prescribe a favor de un tercero, y finalmente si se abandona.

La interpretación contraria implica negarles a las personas la posibilidad de renunciar a los derechos que puedan detentar y obligarlos a continuar como titulares de un dominio que no les interesa mantener.

Es por ello que consideramos que a los efectos de tener por extinguida la propiedad en virtud del abandono, no se requiere una previa calificación por parte del órgano jurisdiccional.

Otro argumento contundente a favor de nuestra propuesta viene de la obligación del Estado local de planificar y gestionar adecuadamente el espacio urbano para el desarrollo de la vida en la ciudad. Los institutos de la prescripción adquisitiva, de la prescripción administrativa y de la regularización dominial (Ley 24 374) se encuentran orientadas a resolver situaciones de hecho que tienen muchos años. Por su parte, la utilización del instituto del abandono permite al Estado orientar el desarrollo de la ciudad de manera planificada ya que puede darles un destino apropiado a los inmuebles vacantes tanto para la habitación como para el equipamiento.

Lo que afirmamos no es nuevo; por el contrario, ya se planteó en diversas oportunidades. Por ejemplo, en el Primer Congreso Nacional de Derecho Civil, organizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba (celebrado entre el 21 y el 26 de mayo de 1927). Allí se expuso:

Hace dos años tuve el honor de presentar al Congreso Universitario reunido en esta misma ciudad, una ponencia análoga, que fue sancionada en definitiva. En términos más concretos y todavía más enérgicos, se declaraba que el art. 2510 sobre la perpetuidad del dominio debía ser derogado. Para la ley vigente, este derecho continúa en toda su amplitud, a pesar de la falta de ejercicio, aunque su titular prescindiera de toda cooperación colectiva.

Esto es fundamental porque caracteriza aquella institución como un privilegio de los particulares y suprime los deberes que comporta, frente a la comunidad, verdadera hipertrofia, que apenas se concibe dentro de la exageración reinante en la época de ser elaborado nuestro Código, el cual —como es sabido— no vaciló en consagrar expresamente hasta el poder de destruir la cosa (art. 2513). Lejos estoy de contarme entre los adversarios de la propiedad privada; pero es evidente que ella, como todas las instituciones deben amoldarse a las exigencias económicas y sociales, so pena de perecer. El egoísmo erigido en regla, ofrece entre otros peligros, el de suministrar cómodos argumentos a los extremistas. La tesis de Duguit —que hace un instante recordaba el Dr. Orgaz— contiene una parte de verdad, por cuanto sin dejar de englobar un conjunto de facultades —el mayor de los conocidos— el dominio abarca igualmente una serie de obligaciones, que en forma lenta, pero segura, son hoy aceptadas por las leyes positivas, entre ellas la constitución alemana de 1919.

Cuanto acabamos de decir puede hacerse extensivo a los fundos urbanos, y así resulta tan antisocial o tan dañino a la sociedad, como el terrateniente anterior, el que conserva solar baldío o casas ruinosas, negándose a vender o edificar por puro egoísmo. Además, cuando se realiza cualquier negocio, industria o explotación, no solo se beneficia el dueño o empresario, sino una cantidad de asalariados aparte de otras personas que mantienen relaciones menos inmediatas. Fundado en los antecedentes que acabo de relacionar y teniendo en consideración que cuando un bien permanece abandonado, sin servir a nadie ni para nada, pudiendo constituir un óbice al progreso general, si se quiere el adelanto edilicio o simplemente estético, me atrevería a formular la siguiente teoría relativa a la extensión del derecho de propiedad: a mayor abandono mayor restricción. De suerte que si aquel llegara a ser completo —para lo cual la ley establecería el plazo y demás condiciones— esta llegaría a ser absoluta y consistiría, naturalmente, en la pérdida total del derecho.

Todas estas ideas, elaboradas desde las primeras décadas del siglo xx, manifiestan un avance sobre la vieja regulación. No solo tienden a ordenar, regular y formalizar situaciones de hecho existentes, sino que además permiten incorporar a la trama urbana inmuebles sobre los que se construye la absurda paradoja de la existencia de la propiedad, sin propietario.

Procesos de urbanización

El origen del lote abandonado como problema urbano está vinculado a los procesos de urbanización acelerados que se produjeron en nuestro país desde mediados del siglo xx. A partir de 1930, llegó a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina y definió la centralidad de Buenos Aires, dando paso a un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Como consecuencia, en 1938, la actividad industrial superó por primera vez a la actividad agrícola.

La ruptura del modelo agroexportador se produjo, entre otros factores, porque la crisis económica internacional derrumbó los términos de intercambio comercial. Con esto, marcó el inicio de un proceso de reestructuración social y económica. La desestructuración de las áreas rurales a partir de la pérdida de empleo determinó una migración masiva a las ciudades. La industrialización sustitutiva, principal fuerza de atracción, absorbió gran parte de esta población. Si bien el auge del empleo industrial formal duró hasta la década de 1970, tuvo consecuencias negativas. Las limitaciones estructurales del proceso de acumulación en una economía dependiente como la argentina y la velocidad de los procesos de urbanización determinaron el crecimiento progresivo de la informalidad laboral. Así también, el cuentapropismo y otras formas de trabajo precario, que se masificarían con el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva.

Las ciudades estaban mal preparadas para recibir súbitamente un caudal tan importante de población. Como consecuencia, empezaron a sentirse las deficiencias de planificación de la extensión de la infraestructura de servicios. Como así también, restricciones en el acceso al suelo urbano y a la vivienda, entre otras problemáticas. En el caso de Buenos Aires, paradójicamente, una dotación importante de medios de transporte público vinculados a la actividad agroexportadora facilitó la extensión del crecimiento urbano a lo largo de las vías férreas. La posterior nacionalización del tren en 1948 y el subsidio a las tarifas del transporte suburbano son vitales para comprender la extensión urbana.

Tres vectores guiaron el proceso de urbanización en este período: el acceso a la tierra urbana y a la vivienda, la radicación de industrias y el desarrollo de una red de transporte. El subsidio al transporte público, la permisividad en las reglamentaciones y la permisividad en relación a los usos del suelo explican la forma adoptada por el proceso de expansión metropolitana.

A partir de la década de 1940, los barrios periféricos de la ciudad central habían dejado de ser suburbio y se había integrado completamente

a la estructura urbana. Se produjo entonces el progresivo crecimiento de una nueva corona periférica de municipios en el Gran Buenos Aires. Esto permitió consolidar la posición de la ciudad central como el núcleo de la aglomeración metropolitana.

En términos de la morfología urbana, la suburbanización delinea una ocupación del suelo en superficies extendidas y con baja densidad. La regulación vigente en la época preveía escasos controles sobre las formas de ocupación y utilización del suelo. Esta situación favoreció las características de esta urbanización, a la vez que facilitó el desplazamiento de los sectores populares concomitantemente con la industria. Como resultado, se vio la constitución de tejidos mixtos con usos residenciales e industriales en vastas zonas de la región.

Ante la presión demográfica de la población migrante sobre los centros urbanos fue necesario dar respuesta en términos de acceso al suelo, la vivienda y el hábitat. En consecuencia, dos normativas importantes fueron sancionadas durante el gobierno peronista.

En primer lugar y en 1948, la Ley 13 512 sancionó el régimen legal de la propiedad horizontal. Esta ley permite el acceso a la propiedad de forma masiva en los principales centros urbanos, poniendo fin en gran medida a las casas de renta. En el artículo 7.º del Decreto Reglamentario 18 734, se establecía que el Banco Hipotecario concediera préstamos, especiales u ordinarios, para facilitar la construcción y adquisición de inmuebles destinados a ser divididos en departamentos o pisos, así como la adquisición aislada de uno o más departamentos de un inmueble. Esta ley permitió además, un proceso de verticalización y densificación importante en la ciudad de Buenos Aires. Hacia 1947, esta llegaría a rondar los tres millones de habitantes, cifra en la que todavía está ubicada en la actualidad.

En segundo lugar y en 1950, la Ley 14 005 reguló el fraccionamiento de tierra en lotes para su venta en mensualidades. Sin embargo, sin incorporar cuestiones relativas a la dotación de servicios, la apertura de calles u otras infraestructuras. Previamente, este mecanismo ya se había puesto en funcionamiento a través del Decreto 1011/44, que establecía la necesidad de contar con un plano de subdivisión aprobado por la oficina de catastro. Lo que terminó ocurriendo, fue la promoción del fraccionamiento masivo de tierra que, si bien permitió el acceso al suelo urbano a miles de familias, lo hizo en condiciones no siempre adecuadas. Esto, por la falta de infraestructura de servicios básicos y de instancias adecuadas de planificación.

Así, el crecimiento urbano de la ciudad se produjo bajo el impulso de actores privados que promovieron la subdivisión masiva de tierras, con un fuerte componente especulativo. Posteriormente, el Estado fue el encargado de hacer la inversión necesaria para extender la infraestructura de servicios. También jugaron un rol crucial las organizaciones de base surgidas

con el objetivo de promover la expansión de los servicios, como las sociedades de fomento. Por su lado, quienes fraccionaban los terrenos, una vez hecho su trabajo, se deslindaban de cualquier responsabilidad en relación con el desarrollo urbano del barrio.

Esta posibilidad de generar loteos sin más inversión que la propiedad de la tierra y el costo de los planos y la agrimensura determinó que el dinero invertido se recupera rápidamente con un bajo porcentaje de lotes vendidos. Entonces, llegó un momento en que el mantenimiento de la estructura comercial y administración era más alto que la renta esperable. Por ello, muchas empresas inmobiliarias simplemente desaparecían luego de la venta de un número considerable de lotes. De este modo, dejaron abandonados sus obligaciones (escrituración) y derechos (cobro de las cuotas y la propiedad de los lotes no vendidos, o aquellos cuyos compradores no cumplieron con el pago de las cuotas establecidas).

El así denominado loteo popular se constituyó en un cuantioso negocio de la ciudad. Todos los fundamentos de las normativas de la época dan cuenta de esta situación y de la necesidad de regularla de alguna manera. La demanda constante estaba garantizada por las migraciones y posibilitada por la disponibilidad de tierra dada la extensión geográfica del país. La proximidad de transporte, el empleo y la demanda de servicios valorizaban posteriormente los terrenos, empujando a la población de menores recursos hacia la periferia y promoviendo una acelerada subdivisión del suelo de extensión. El conflicto que se planteó entre las regulaciones urbanas, por un lado, y la fuerte demanda y la posibilidad de rápidas ganancias, por el otro, multiplicaron los loteos clandestinos. Estos parcelaban el suelo urbano de manera arbitraria, aprovechándose del desconocimiento de los sectores de menores recursos y consumiendo vorazmente el suelo.¹

Los propietarios o quienes loteaban solían retener espacios vacíos en espera de su revalorización, lo que se denomina vulgarmente, *engorde*. Este fenómeno, fruto de la especulación con el suelo urbano, creó una configuración espacial segregada y con grandes vacíos. Así, la planificación urbana resultó incompatible con los móviles de utilidad privada a corto plazo de quienes controlaban el mercado de la tierra. En muchos casos, el desarrollo de los lotes nunca se produjo, aun con el tiempo, las sucesiones y herencias y pese a que los servicios y la infraestructura efectivamente valorizaron los terrenos. A veces incluso, los propietarios originales o sus sucesores perdían registro de su posesión, quedando los inmuebles notoriamente abandonados.

1 En la ciudad de San Carlos de Bariloche, es notorio en este sentido el fenómeno urbano de los barrios Pilar I y II. A más de treinta años de su existencia, la regulación dominial aún está pendiente.

Pese a estas contradicciones, Nora Clichevsky (2006) identifica a Argentina como uno de los pocos países de la región que tuvo un submercado de suelo urbano para sectores de bajos ingresos. Esto permitió un acceso masivo para los sectores populares y en condiciones de legalidad, pese a ser en hábitat de baja calidad. Esta característica distingue al país de muchos otros de la región. En ellos, las restricciones socioeconómicas, las regulaciones urbanas estrictas, los patrones de segregación y muchos otros factores hicieron que las ciudades se construyeron con un componente mucho mayor de informalidad urbana.

Las condiciones de los nuevos barrios periféricos eran deficitarias. No tenían pavimento, servicios básicos de agua y cloaca; en escasas oportunidades pasaba el transporte de colectivo. El agua era provista por pozo y la eliminación de excretas se realizaba dentro de la parcela en pozos o cámaras sépticas. La red eléctrica constituía el servicio más extendido. Las viviendas eran autoconstruidas y el avance de la obra se correspondía con la capacidad de ahorro de las familias. La edificación se hacía por el sistema tradicional, húmedo y con materiales provistos por el mercado. Estos barrios producidos socialmente alcanzaron su consolidación urbana al menos veinte años después de su ocupación, con la provisión de servicios de infraestructura y de equipamientos sanitarios y educativos. No obstante, en muchos casos, la escrituración definitiva del dominio no pudo realizarse porque los titulares registrales se habían desentendido de su propiedad o, en el caso de las sociedades comerciales, ya no existían.

A principios de 1980, hacia el final de la última dictadura militar, emergió un nuevo fenómeno vinculado a la toma masiva de tierras en los principales centros urbanos del país. Estas tomas contaron en muchas ocasiones con apoyo de organizaciones de base política, social y religiosa de diversa índole. Este proceso dio origen a los denominados asentamientos informales. A diferencia de las viejas villas de emergencia, estos asentamientos fueron producto de la organización comunitaria. Por ello, se determinó que el hábitat producido fuera mucho más asimilable al resto de la ciudad formal. Con esto, se buscaba materializar los lotes y las calles emulando la trama urbana, con el objetivo de plantear posteriormente la regularización e integración del barrio autoproducido al conjunto de la ciudad. De nuevo, muchos de estos asentamientos se realizaron sobre tierras abandonadas por sus dueños, ya fuera porque tenían escaso valor comercial, eran inundables, todavía estaban zonificadas con usos rurales o cualquier otro factor. Lo relevante para nuestro tema de estudio es el completo desinterés por parte de los propietarios con respecto al destino y desarrollo de su patrimonio inmobiliario.

El caso de Ingeniero Budge

En Lomas de Zamora, las ocupaciones de tierras se produjeron masivamente en la localidad de Ingeniero Budge. La zona conocida como Cuartel IX se constituye de terrenos de baja cota y fácilmente inundables.

La localidad de Ingeniero Budge se encuentra delimitada al norte por el puente de La Noria, que la une con la Capital Federal en su acceso sur de la avenida General Paz. Al noroeste, por el camino de la Ribera que costea el Riachuelo. Al sudoeste, por las calles Virgilio y Toledo. Al sudeste, la calle Canadá. Al noroeste, la calle Cañada de Gómez y el Camino 10 de septiembre de 1861 (conocido como Camino Negro). En total, comprende 158 manzanas.

Esta es una zona baja e inundable, por lo que sus primitivos adquirientes –que pretendían destinarla a tambos o casas de verano– la abandonaron después de las graves inundaciones de 1913. La siguiente gran inundación ocurrió en 1967, cuando la mayor parte del suelo ya estaba ocupado. El abandono de estos predios desde las primeras décadas del siglo XX permitió avanzar en sucesivos asentamientos poblacionales y ocupación de los terrenos, principalmente por migrantes internos o de países limítrofes. De este modo, la irregular tenencia de la tierra atentó contra las posibilidades de desarrollo de la zona, ya que los propios ocupantes no invirtieron ante la inseguridad de sus derechos. Asimismo, esto limitó la posibilidad de recaudación fiscal del municipio.

Con el tiempo, los habitantes fueron rellenando los lugares bajos y abrieron las calles de acceso. Además, generaron desagües pluviales mediante la apertura de zanjas; y con la ayuda de la municipalidad se fueron construyendo los cruces de calles para que las aguas fluyeran sin cortar la calzada. Asimismo, llevaron el servicio de luz y, con gran esfuerzo, los primeros tendidos de red de agua (se debe tener en cuenta que el agua subterránea no resultaba apta para el consumo en razón de tratarse de aguas salobres). También pagaron impuestos y tasa por servicios que no recibían.

La cita a esta experiencia no es caprichosa. Esta zona lindante al Riachuelo y al puente de La Noria, densamente poblada desde la década de 1960, es un clarísimo ejemplo de nuestro tema. Inmuebles abandonados de los que, luego de la ocupación y primeros signos de mejora y valorización de la tierra, aparecen herederos. Claro está, herederos o delincuentes que intentan lucrar con la necesidad y la falta de información y recursos de los ocupantes, amenazando con el desalojo.

Una vez urbanizados y rellenos los terrenos, los propietarios originales volvieron a interesarse por sus propiedades. En pos del desalojo de los predios donde ya estaba completamente consolidada la población (alrededor de siete mil quinientas viviendas que albergaban a treinta y cinco mil personas), generaron acciones. Para solucionar este conflicto se declaró la

expropiación de estas tierras por la Ley 8358/74, destinándolas al desarrollo de un régimen de urbanización integral. Además, se adjudicaron los lotes a sus actuales ocupantes con cargo de construcción de vivienda propia. Se suspendieron en consecuencia las acciones de desalojo.

Desde el final de la década del sesenta se consolida la organización de la Comisión Parroquial de Tierras. Con el avènement de la democracia en 1973, esta logra la sanción de la Ley de Expropiación orientada a la regularización dominial más importante de la Argentina. Con ella, se expropia una ciudad completa de 158 manzanas casi totalmente ocupada.

Para finalizar, cabe destacar que la dictadura de 1976 derogó la Ley de Expropiación original y pretendió reemplazarla con un mecanismo especial de usucapión para esa zona. La organización de los vecinos obligó al gobierno militar de la provincia de Buenos Aires a dictar una nueva ley de expropiación. A partir de 1983, se desarrollaron desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda de la municipalidad de Lomas de Zamora, las Casas de Tierra, siendo la de Ingeniero Budge la primera en instalarse. A partir de entonces, se realizó un relevamiento con participación de vecinos y personal municipal, alentándose la firma de un convenio para lograr definitivamente la aplicación de la Ley de Expropiación.

Situación en ciudades turísticas

Un caso de particular interés constituye la existencia de lotes abandonados en ciudades en las cuales la actividad turística fue uno de los principales factores de desarrollo urbano. A partir de las décadas de 1950 y 1960, la masificación del turismo produjo un auge en el crecimiento urbano de algunos centros vinculados al turismo. Esto sucedió fundamentalmente en localidades de la costa atlántica (Mar del Plata, Villa Gesell, Pinamar, para los sectores de más altos recursos, y la zona del Tuyú para los sectores medios). Pero también se notó en la cordillera de Los Andes (como es el caso de San Carlos de Bariloche) o en las sierras cordobesas (como la localidad de Unquillo).

La movilidad social ascendente y el crecimiento de una pujante clase media durante el peronismo y las décadas subsiguientes, permitieron a muchas familias la adquisición de lotes en estos centros urbanos con la finalidad de construir una casa de fin de semana o de veraneo. Es la época de emergencia del turismo masivo que reemplaza al turismo de elite que primaba desde fines del siglo XIX y que tiene su auge en las décadas de 1960 y 1970 (Bertoncello, 2006). El turismo masivo es inescindible de la incorporación de las vacaciones pagas como un derecho laboral.

En este marco, entre 1930 y 1940 se fundan una serie de balnearios en la provincia de Buenos Aires que se basan en la extensión de la segunda residencia por parte de los sectores medios en todo su espectro. Rodolfo Bertoncello (2006) señala que el origen de estos balnearios estuvo muy vinculado a la lógica de los negocios inmobiliarios. Se organizaron en torno a la urbanización de tierras rurales de escaso valor agropecuario. Como afirma Benseny (2011):

Se consolida un sistema de asentamientos sobre el territorio litoral, originando urbanizaciones turísticas localizadas sobre tierras poco productivas para la actividad agrícola-ganadera y conformando nuevos territorios para desarrolladores donde el turismo encuentra su potencialidad [...] La comunidad crece merced al ímpetu y decisión de los pioneros, que construyen los primeros hoteles y los incipientes comercios, contribuyendo a fortalecer el ideal mercantilista del gestor inmobiliario.

El caso de Villa Gesell encuentra similitudes con otras localidades de la costa atlántica. De este, Benseny (2011) explica cómo el crecimiento urbano extendido hacia el sur determinó una excesiva subdivisión parcelaria que

ya hacia 1960 dificultaba la provisión de servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano. La expansión del automotor fue otro de los factores que permitió la extensión del veraneo y la diversificación de los centros turísticos de la costa, al tiempo que el tren perdía su hegemonía como transporte masivo. En cambio, en el caso de San Carlos de Bariloche, la llegada del tren en la década de 1930 y el turismo social vinculado a los sindicatos durante el peronismo fue determinante para la masificación de la localidad como destino turístico por excelencia.

La masividad del proceso de venta de terrenos como consecuencia del turismo no siempre se dio de manera articulada con las instancias de planificación urbana en dichas localidades. Además, las vicisitudes familiares y fundamentalmente las cambiantes coyunturas económicas del país, determinaron que en muchos casos el desarrollo ulterior del lote adquirido no fuera posible. Como consecuencia, muchos quedaron en estado baldío durante años, hasta ser efectivamente abandonado.

En el caso de San Carlos de Bariloche, creada como colonia agrícola por un decreto de 1902, los primeros loteos datan de principios de siglo XIX (Schlüter, 1994). Ya en esa primera adjudicación, que se realizaba en Buenos Aires, hubo adjudicatarios que no tomaron posesión de su terreno. Esto generó la existencia de lotes abandonados así como ocupaciones irregulares. Ese primer loteo reservaba 400 hectáreas para la creación del pueblo San Carlos. Entre 1903 y 1919, se delimitaron 91 manzanas, mientras que en 1904 la localidad contaba con apenas 1208 habitantes.

Según Schlüter (1994), en 1910 Argentina y Chile impusieron trabas aduaneras que hicieron tambalear la economía agrícola de San Carlos de Bariloche, lo que permitió con el correr del tiempo el desarrollo del turismo como actividad económica alternativa. En 1933 se realizó otro importante loteo en el faldeo del Cerro Otto, que dio origen a aproximadamente 800 parcelas. El crecimiento de San Carlos de Bariloche se produjo después de 1934. Ese año, se estableció un marco jurídico apropiado a la conservación de la naturaleza con la Ley 12 103, que creaba la Dirección Nacional de Parques Nacionales. Exequiel Bustillo, director de la institución creada, puso sus esfuerzos en combinar la conservación de la naturaleza con la utilización del turismo como herramienta para el crecimiento económico y el asentamiento de la población. En ese mismo año, se completaba el tramo de ferrocarril que unía Pilcaniyeu y Bariloche. En 1938, se inauguró el Hotel Llao Llao que, destruido por un incendio en 1939, fue reconstruido y reinaugurado en 1940.

Desde la década de 1940 se buscó promocionar el turismo social en la localidad, pese a lo cual no terminó de consolidarse hasta la década de 1960. Hacia fines de esa década y principios de 1970, se finalizaron los trabajos de pavimentación de las rutas de acceso, lo que permitió la llegada masiva a

través del automotor. Sindicatos y otras organizaciones empezaron a localizar instalaciones en la zona (como hoteles, campings, centros vacacionales, esparcimientos, refugios y otros). A partir de 1960 empieza la expansión vertical de Bariloche. Carlos Alberto Abalerón estima más de 3900 hectáreas loteadas, principalmente en áreas boscosas. Esta política de *laissez faire* determinó una expansión acelerada del ejido urbano, de bajas densidades y bajo nivel de consolidación (Abalerón, 2001).

La política de la Dirección de Parques Nacionales que prohibía la venta de tierras públicas y el interés demostrados por el creciente turismo por adquirir un lote llevó a los propietarios originales de las parcelas agrícolas a fraccionarlas. Estos fraccionamientos se realizaron a través de empresas inmobiliarias. Una parte importante de esta comercialización se desarrollaba en Buenos Aires y los compradores no tomaron posesión nunca de su terreno ni lo explotaron. Muchos ni siquiera llegaron a conocer sus lotes.

En 1958 se provincializó el Territorio Nacional de Río Negro y 22 000 hectáreas quedaron fuera de la jurisdicción de la Dirección de Parques Nacionales e integraron el ejido urbano de Bariloche. Esta desafectación se hizo teniendo en cuenta la titularidad de los terrenos y ningún, sin otro tipo de criterio ecológico o conservacionista, como el manejo de las cuencas hídricas.

A su vez, entre 1947 y 1980, la población de Bariloche creció a tasas elevadas y, si bien en los dos últimos períodos entre censos este crecimiento se desaceleró, sí estuvo por encima de la media nacional. De hecho, desde 1970 su población se cuadruplicó, pasando de más de 26 000 habitantes a más de 112 000. Como consecuencia de este crecimiento tan vertiginoso, el proceso de urbanización fue también muy acelerado. Además, estuvo signado por el crecimiento en extensión, con bajas densidades, falta de planificación y una gran incidencia de la especulación inmobiliaria.

Así, se fraccionaron de forma temprana y masiva gran parte de las tierras disponibles en la ladera norte del cerro Otto y las costas del lago Nahuel Huapi, hacia el oeste. Esta situación generó una gran vacancia y prácticas especulativas que tendieron a elevar los precios. Sin embargo, también favorecieron las tomas de tierras por el literal abandono de muchos de esos lotes por parte de sus propietarios.

Uno de los principales problemas que generó el proceso de urbanización descripto tiene que ver con la existencia (durante años, incluso décadas) de lotes baldíos no construidos por sus dueños. Incluso, una parte no poco significativa de estos lotes estaban en notorio estado de abandono, sin cerco, sin desmalezar (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Estos lotes abandonados fueron objeto de ocupaciones en muchos casos, antes o después de ser loteados, dando origen a barrios enteros a lo largo de la ciudad.

Actualmente, San Carlos de Bariloche constituye uno de los ejidos urbanos más extensos (con más de 27 000 hectáreas), configurando un modelo

de desarrollo urbano difuso poco sustentable en términos ambientales, económicos y sociales. De igual manera, se fueron loteando u ocupando tierras en el eje sur. Allí se localizaron mayoritariamente los sectores populares, en condiciones habitacionales deficitarias y con un alto componente de informalidad urbana. En algunos casos, el Estado interviene en estos barrios promoviendo procesos de regularización y mejoramiento. Recientemente, se pusieron en marcha la Ley nacional 24 374 de Regularización Dominial y la Ley provincial 3396, en adherencia. Sin embargo, sus avances son lentos y dificultosos, y no se desarrollan cabalmente estrategias para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de estos barrios. En este sentido, la aprobación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la zona de la Pampa de Huenuleo (ver más abajo) es más la excepción que la regla.

El caso de Virgen Misionera

Este es un barrio popular de origen informal ubicado en la zona oeste de la ciudad de San Carlos de Bariloche, en el km 7,5 de la avenida Bustillo. Es uno de los pocos barrios populares que rompen con el marcado patrón de segregación socioeconómica que caracteriza a Bariloche. Este patrón, generalmente muestra que los sectores populares fueron asentándose en el eje de expansión sur, en la zona denominada El Alto. Esto fue así por diferentes factores (tierra disponible, erradicación compulsiva y relocalización, localización de los planes de vivienda, menores precios inmobiliarios, peores condiciones climáticas).

Las tierras en las que se asienta el barrio Virgen Misionera eran parte de la herencia de Francisco Pascasio Moreno, perito de Argentina en el conflicto limítrofe entre Argentina y Chile después del tratado en 1881. Por los servicios prestados a la Nación, Moreno recibió grandes cantidades de tierras en la región. Una parte importante de esa herencia fue donada para constituir lo que hoy es el Parque Nacional Nahuel Huapi. El resto quedó como parte de su herencia particular, incluyendo estas tierras donde hoy se localiza el barrio. Si bien una parte importante de la tierra se fue vendiendo o cediendo, todavía hoy sectores del barrio tienen como titulares registrales a herederos del perito Moreno. Esta sucesión no ha finalizado aún por diferentes complicaciones del trámite.

Los primeros pobladores del barrio datan al menos de la década de 1940; es decir, previo al proceso de subdivisión de una parte de la tierra periférica a Bariloche. La población allí asentada vivía en condiciones semirurales. Prácticamente sin ningún tipo de delimitación de las propiedades (cercos, alambrados), combinaban la vivienda con usos productivos destinados al

autoabastecimiento (ganado de pastoreo, animales de corral, otros). Esta situación tiene implicancias importantes para entender los reclamos de la población allí asentada por mantener su residencia. Concretamente, una parte de esta población ya vivía en la zona antes de que el loteo en cuestión se realizara, es decir, antes de que los lotes urbanos existieran legalmente como tales. De hecho, en muchos casos, ha sido posible reconstruir a partir de testimonios que la subdivisión y venta de los lotes se hizo obviando que ya había población radicada allí. Esta fue una cuestión que el propietario adquiriente del lote nunca conoció al momento de comprar la propiedad. Este caso no fue privativo de Virgen Misionera, sino que situaciones similares se vivieron en otros barrios populares como Villa Don Bosco, Alto Campanario, Villa Llanquihue (ver más abajo) e incluso barrios de sectores medios como Melipal.

La organización comunitaria del barrio tiene uno de sus hitos en la llegada del cura Juvenal Curulef¹ a San Carlos de Bariloche en la década de 1980. Este sacerdote comenzó su trabajo pastoral en la Parroquia de Virgen de las Nieves, en el km 8 de la avenida Bustillo. No obstante, al poco tiempo fue trasladado a la nueva Parroquia de Virgen Misionera, donde concentraría su actividad pastoral hasta la actualidad. En torno a él se comenzó a congregarse un grupo de vecinos de Bariloche, algunos que vivían por la zona y otros que no. Juntos desarrollaron tareas comunitarias de base, en línea con las posturas católicas resultantes del Concilio Vaticano II, la Teología de la Liberación y la proliferación de las Comunidades Eclesiales de Base. En el caso de Río Negro, gran parte de esta actividad está ligada a la figura de Miguel Hesayne, obispo de la diócesis de Viedma desde 1975. Este grupo pastoral comenzó a desarrollar tareas comunitarias de diversa índole, entre las que se destacaron las tareas educativas. Con el correr de los años, estas dieron origen a varias escuelas de gestión social y a la conformación de la Fundación Gente Nueva, una organización no gubernamental.

Rápidamente, la labor educativa hizo emerger también demandas vinculadas a las necesidades habitacionales de las familias ya asentadas y de aquellas que llegaban buscando donde hacerlo. En la década de 1970, por ejemplo, fue importante la migración de origen chilena, especialmente después del golpe militar que derrocó a Salvador Allende.

A raíz de esta creciente demanda habitacional terminó conformándose un Equipo Pastoral de Tierras (EPT). El mismo, jugó un rol muy relevante en la ocupación concertada del barrio y en el impulso a los procesos de regularización que se iniciaron desde la década de 1980. Posteriormente, cuando se conforma en 1989 la Fundación Gente Nueva, el EPT pasó a formar parte de ella, como uno de sus principales ejes de acción. Estos procesos de regularización incluyeron diferentes mecanismos como la compra a través de una

1 Recientemente fallecido durante el mes de junio de 2014.

personería jurídica (Fundación Gente Nueva) para su posterior reventa al ocupante, la cesión y la donación. También, a fines de la década de 1990, la municipalidad logró localizar al propietario de aproximadamente 40 lotes del barrio y, a través de una ordenanza, los adquirió para luego adjudicarlos en venta a sus ocupantes. Este fue un trabajo hecho en conjunto con el EPT. No obstante, la gran mayoría de los lotes no pudieron ser regularizados y se mantuvieron en situación de ocupación irregular. A medida que las ocupaciones más antiguas cumplían los 20 años que demanda el código, en algunos pocos casos se iniciaron juicios de usucapión, con dispar resultado.

La situación actual podría caracterizarse como una tensa calma. Por un lado, con la devaluación del año 2002 se inicia un proceso de valorización acelerada de terrenos urbanos en el país en general y en Bariloche en particular. En este momento, comienza a haber casos puntuales de propietarios o herederos que reclaman los derechos sobre los lotes, impulsándose juicios de desalojo. Incluso, en algunos casos se desconocen las negociaciones realizadas en el pasado entre el propietario original y los ocupantes, amparándose en formalidades legales. Esta situación, si bien acotada a algunos pocos terrenos, genera incertidumbre en el conjunto del barrio.

Por el otro lado, la expectativa generada desde el año 2007 cuando la provincia de Río Negro adhirió a la Ley nacional 24 374 a través de la Ley provincial 3396. Su efectiva aplicación finalmente se concretó en diciembre de 2013. Ese año, se firmó un convenio entre la autoridad de aplicación, el Instituto de Planeamiento y Promoción de la Vivienda (IPPV) y la municipalidad de San Carlos de Bariloche para la aplicación del procedimiento de regularización dominial previsto en la norma. Esta operatoria permite la regularización dominial de una parte importante de los lotes del barrio.

El IMTVHS, organismo de aplicación de la ley, habilitó a aquellos barrios que contaran con organizaciones de base interesadas a participar en una implementación descentralizada. Este fue el caso de Virgen Misionera, donde el EPT, junto con la Universidad Nacional de Río Negro en el marco de un proyecto de extensión avalado por el IMTVHS, conformó un equipo para la aplicación descentralizada de la ley.

No obstante, la aplicación de la normativa de regularización dominial no alcanza ni mucho menos a todos los casos. Existen ocupaciones posteriores a 2006, además de otras situaciones que no pueden encuadrarse en el régimen que crea la ley.

Además, la aplicación de la Ley de Regularización no impide que, en caso de que se plantee oposición por parte del titular de dominio, la misma se frene y se deba resolver el conflicto en sede judicial. En aquellos casos donde los veinte años que establece el Código Civil para la realización de la usucapión ya se cumplieron no parece haber mayores inconvenientes. Pero existen muchos casos donde este plazo no se ha cumplido aún. Incluso

podría suceder que el movimiento generado por la implementación de la ley, que incluye publicación de edictos y notificaciones al domicilio de los titulares de dominio, provoque un efecto no deseado. Es decir que, a partir del incremento del valor de la tierra, atraiga a muchos de los herederos de los propietarios que habían abandonado los inmuebles.

Esta situación descrita expresa de manera extraordinariamente gráfica e incontestable la efectiva existencia de inmuebles abandonados incluyendo aquellos que tienen un alto valor de mercado como resulta ser el caso de Virgen Misionera.

El caso de barrio Parque Villa Llanquihue²

El barrio Parque Villa Llanquihue se encuentra ubicado en el km 23 de la avenida Bustillo, en la zona oeste de la ciudad de San Carlos de Bariloche. Como lo indica su nombre (Lugar escondido), está oculto detrás del bosque. Al igual que Virgen Misionera, es uno de los pocos barrios populares que rompen el patrón de segregación socioeconómica que marca la geografía de la ciudad.

Surgió de una división realizado alrededor de los años 1940. Quienes adquirieron los lotes en ese lugar, no tomaron nunca posesión de los mismos. Así, en el lugar se asentaron originalmente familias que trabajaban en los hoteles cercanos como Llao Llao del km 25 de av. Bustillo y Panamericano del km 23. Incluso cuentan los antiguos pobladores que allí mismo se producían las verduras que vendían en el hotel Llao Llao. El barrio fue incrementando su población de forma paulatina. Fue recién a partir de los años 1990 y 2000 que se vislumbra en el barrio un proceso migratorio intenso de personas que provenían en su mayoría desde otras provincias de nuestro país. Jóvenes profesionales, artesanos en busca de un estilo de vida diferente y un entorno natural donde asentarse y desarrollarse. Actualmente viven alrededor de 200 familias.

Desde el año 1997, la municipalidad ha ido desarrollando acciones tendientes a explorar diversas posibilidades para el logro de la regularización de la tierra a favor de los ocupantes. Con este fin, los vecinos se organizaron en la Asociación Civil Villa Llanquihue, que llevó adelante junto al municipio la instalación de la red de agua y de gas. En el año 2006, se conformó la junta vecinal del barrio, que continúa la labor iniciada por la asociación civil. Es importante destacar que esta primera forma organizativa vecinal (asociación civil) fue la respuesta encontrada frente a la imposibilidad de conformar una junta vecinal quienes no eran propietarios (según la normativa vigente entonces). En este momento, el objetivo prioritario es el trabajo en relación a la regularización dominial de la tierra.

2 Entre otras fuentes, este apartado se nutre de Ferman (2010).

Por lo pronto, se fueron regularizando parcialmente algunos lotes que tenían un solo propietario. Este fue el caso en 1997 de los 12 lotes pertenecientes a la familia Canale, que accedieron a vender al municipio a un valor menor, negociando también la deuda impositiva que poseían los mismos. Cuando se consigue realizar con éxito esta operación, se formula otra ordenanza para regularizar 79 lotes de la sucesión Sigmaringo, a través de la compra de una parte y el canje de otra parte por unos lotes ubicados en la zona del Llao Llao. Si bien esta ordenanza se sancionó en el año 1998, nunca llegó a implementarse. La ejecución de esta hubiera significado que una gran parte de los lotes del barrio fueran regularizados.

Casi 10 años más tarde y ante la noticia de que los lotes en el Llao Llao reservados para esta operación serían usados para regularizar la situación de la barda del Ñireco (barrio ubicado precariamente en la barda de un río que traspasa en dirección sur-norte, la zona este de la ciudad) se propuso la búsqueda de caminos alternativos. En junio del 2006 y con el apoyo efectivo de la entonces Dirección Municipal de Tierras, además del acompañamiento de otros actores externos, se firmó un Acta Marco-Acuerdo entre la municipalidad y vecinos del barrio. Esta marcaba la iniciativa de trabajar en alternativas posibles de regularización dominial. Más tarde, esto resultó en la elaboración de la ordenanza 1704-CM-07 (ver anexo cuadro ordenanzas), sancionada en abril de 2007 por el Concejo Deliberante local. En septiembre del mismo año fue aprobada en primera vuelta y sancionada el 08/11/2007 la Ley provincial 4237 en la Legislatura de Río Negro.

Tanto esta ley provincial como la Ordenanza Municipal Programa de Regularización Dominial Villa Llanquihue constituyen una protección jurídica en relación a la situación dominial del barrio Villa Llanquihue. Asimismo, prevén un tiempo sin sobresaltos para llevar adelante el proceso de regularización dominial de la totalidad del barrio. En las mismas, se contempla la suspensión de los desalojos, la declaración de interés social de los trámites administrativos y el impulso a los procesos de prescripción adquisitiva. En casos excepcionales, prevén la expropiación efectiva de los lotes ante las posibles demandas de titulares registrales. Por ello se sancionaron como de utilidad pública y sujeto a expropiación al conjunto del barrio.

En este momento, se está llevando adelante la aplicación de la Ley de Regularización Dominial 24 374 y la Ley provincial 3396, contemplada como instrumento en la Ley provincial 4237 antes mencionada. De esta experiencia en curso, ya se pueden establecer ciertas conclusiones:

1. las familias demuestran posesión de entre 10 años y 40 años;
2. durante todo este tiempo, los vecinos se han ocupado de abrir calles, instalar redes de servicios, mejorar el entorno y consolidar la trama urbana, con el apoyo del gobierno local;

3. la sala de salud, guardería, capilla católica y sedes de iglesias evangélicas se encuentran asentadas también en lotes que fueron abandonados por sus propietarios registrales. Sucede lo mismo respecto de escuelas;
4. desde sancionada la Ley provincial de Regularización Dominial, en Villa Llanquihue no se han observado demandas de restitución de los lotes;
5. en este barrio, se encuentran familias cuyos ocupantes originales se instalaron en el lugar hace 40 años y las generaciones posteriores continúan esta posesión y la de lotes aledaños.

El caso de Nahuel Hue

Nahuel Hue es un loteo ubicado en la zona sur de la ciudad, conocida como El Alto. En esta zona se concentra la mayor parte de los barrios populares de la ciudad. Se encuentra a aproximadamente 4 km del centro, entre la ruta 40 sur y el arroyo Ñireco, e incluye a los barrios Malvinas y Nahuel Hue. Es la última gran toma que se produjo de forma masiva, entre los años 2006 y 2007. Originalmente, los terrenos eran parte de un loteo nunca terminado por parte de la empresa Nahuel Hue SRL, Dalino SRL, Lagos del Sur Argentino SRL (entre otras), que había dejado aproximadamente 2200 lotes abandonados después de la desaparición de las sociedades propietarias. La ocupación se dio en el marco de un recrudescimiento de la situación habitacional en Bariloche que determinó la existencia de una gran demanda de lotes y viviendas insatisfecha.

Para comprender cabalmente el extraordinario crecimiento de los valores relativos de los inmuebles en la ciudad, debe tenerse en cuenta el fenómeno de la salida de la convertibilidad. Este produjo de manera casi instantánea un resurgimiento inusitado de la actividad turística, y con ello un incremento de los valores inmobiliarios.

La toma en esta zona contó además con la apoyatura de organizaciones sociales, como la Federación de Tierra y Vivienda, entre otras, que permitieron que la misma tenga algún nivel de organización y planificación. De hecho, se respetaron los anchos de calles y se trazaron los lotes según las medidas correspondientes, lo cual facilitaría su futura regularización. El barrio se fue desarrollando básicamente por el impulso de los habitantes. Ellos, a medida que se asentaban, autoconstruyeron sus casas y además gestionaron la extensión de las redes de electricidad, agua y gas. En algunos casos, incluso las financiaron con recursos propios. Recientemente, se aprobó la implementación de un Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en toda el área de Pampa de Huenuleo que incluye a Nahuel Hue. Este programa

contempla la regularización dominial que se realizará en el marco de la Ley 24 374, además del mejoramiento de la infraestructura y de las viviendas.

En el año 2006, el nivel de ocupación era alrededor de un 30 %. Hoy en día, la consolidación de la ocupación asciende a un 80 %. En general, los lotes vacíos son los que se encuentran muy alejados de las redes de infraestructura de servicios básicos. Esta realidad ha obligado a los distintos estamentos del estado (provincial, municipal y nacional) a realizar obras no previstas por lo menos en el mediano plazo. Entre ellas, contamos la instalación de escuelas primarias y secundarias, centros de salud y ampliación de redes de infraestructuras de servicios.

Con estas descripciones de barrios originados a partir de propiedades desahuciadas, queremos destacar que la existencia de bienes inmuebles abandonados es un dato incontrastable de la realidad de nuestras ciudades. Esto amerita el esfuerzo de encontrar una solución a esta situación que afecta gravemente al desarrollo adecuado del fenómeno urbano.

Lotes para sectores populares

La problemática del lote abandonado se relaciona estrechamente con los conflictos originados por tomas de tierras y procesos de autoproducción del hábitat. Son estos lotes abandonados los principales destinatarios de las ocupaciones irregulares de suelo en nuestras ciudades. Esto plantea una situación en apariencia paradójica donde coexisten propietarios que se desinteresan de su propiedad inmobiliaria mientras una parte considerable de la población tiene dificultades para acceder al suelo urbano. ¿Cómo puede ser posible esta situación?

La evidencia empírica nos muestra que ninguna fracción del capital privado está dispuesta a realizar la inversión global requerida para producir suelo urbano a precios accesibles para sectores populares. Ante esta realidad, si el Estado no actúa con una política sostenida de producción de lotes sociales, la única alternativa que queda a este sector es la ocupación y autoproducción de su hábitat. Situación que siempre conlleva altos costos en términos sociales y económicos. Más allá de motivaciones culturales o políticas, existen razones económicas estructurales para esta restricción en términos de producción mercantil de suelo urbano. Pasaremos a desarrollarlas sintéticamente en este apartado.

Hace algunas décadas, y dada la laxitud de la normativa vigente en nuestro país, la producción de lotes no implicaba por parte de los propietarios mayor inversión que una presentación de los planos de subdivisión en la municipalidad. No había necesidad de materializar las calles ni dotar a los lotes de la infraestructura mínima. Con esta modalidad, se lotearon grandes extensiones de tierra en nuestras ciudades. En el caso del área metropolitana de Buenos Aires, esta modalidad se denominó habitualmente loteos populares o loteos económicos.

Si bien generaron un hábitat precario, estas divisiones permitieron el acceso a la propiedad para cientos de miles de familias de sectores populares y medios. Posteriormente, la inversión pública o la autogestión de los pobladores y sus organizaciones de base permitieron realmente urbanizar estos barrios y dotarlos de infraestructura y equipamiento.

Desde el punto de vista del análisis de la renta del suelo, esta modalidad de producción de suelo urbano implica una gran transferencia de renta para quienes lotean. Esto es así, ya que logran anticipar la totalidad de las rentas diferenciales futuras, cuando en realidad lo que venden es poco más tierra pelada. Esto implica que los pobladores o el Estado terminan pagando casi dos veces por lo mismo. Aunque diferido en el tiempo, parece

licuarse su efecto. La primera vez, cuando compran la tierra, la segunda vez; cuando van invirtiendo progresivamente para efectivamente urbanizarla a lo largo de 10, 15 o 20 años.

Pero, ¿por qué es antieconómico producir lotes sociales para el capital privado? Básicamente, porque el precio de mercado al que podrían vender dicha mercancía no permite recuperar ni valorizar el capital global invertido. Veamos esto con un ejemplo.

A pedido del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social de San Carlos de Bariloche, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad realizó un informe con el objetivo de realizar una propuesta de valuación de la fracción de suelo. Esta parcela, denominada Frutillar Norte, es de 26,5 hectáreas. En ella, el IMTVHS está desarrollando un proyecto de lotes sociales. Esta fracción fue expropiada oportunamente mediante Ley provincial 4796 del año 2012. Como parte del procedimiento de expropiación, existe una instancia de negociación entre el sujeto expropiante, la MSCB y el propietario, que puede concluir con un arreglo económico extrajudicial que acelere el trámite. Un insumo indispensable para dicha negociación es contar con una valuación ajustada del inmueble a expropiar. La metodología empleada en este trabajo se basó en el método comparativo. Este se llevó a cabo utilizando valores de mercado de terrenos con servicios del barrio lindero a El Frutillar, publicados en uno de los principales canales de oferta local (revista ABC). Además, utilizando un relevamiento de campo *in situ* realizado en los meses de noviembre y diciembre, que permitió captar la oferta no publicada. Para complementar dicha metodología se realizó una estimación de base del precio de la tierra rural en los alrededores de la ciudad de Bariloche, como línea de base.

Desde la perspectiva que adoptamos en dicho informe, la valuación de un terreno, libre de edificación, es el resultado de la agregación de tres elementos básicos. Estos son: el valor rural de la tierra, el costo de infraestructura asociado a la urbanización y los elementos que constituyen la renta urbana.

A continuación se detallan conceptualmente estos elementos que permitirán elaborar la argumentación que defina el criterio para definir la propuesta de valuación.

Valor del suelo rural (VR)

El valor del suelo rural se define como el precio que alcanzaría dicha superficie si fuese dedicada a los usos productivos rurales (las actividades primarias, agrícolas o pecuarias que son habituales en la zona de referencia). Este valor no incorpora así la valorización que adquiere un terreno por servir como base a la implantación de una edificación, ni anticipa el valor que

podría alcanzar dicha superficie cuando en un futuro contingente pase a servir para tal fin. El valor rural refleja el costo de oportunidad, dado por el valor mínimo que alcanzaría una superficie de suelo si fuese destinado a las actividades primarias habituales de esa zona productiva. En efecto, esta vinculación se hace respecto de la productividad en kilogramos de carne o lana, o quintales de cereales u oleaginosas que pueden producirse en dicho terreno, de acuerdo al precio que cotiza en el mercado.

El valor rural del suelo debe obtenerse entonces empleando el método comparativo o indirecto. El método comparativo consiste en obtener de fuentes reales los precios reales de predios similares al objetivo que se hayan transado en el mercado. El método indirecto permite inferir el valor del suelo en función de la rentabilidad actualizada de los flujos de fondos que genera la actividad productiva de un inmueble de similares condiciones al de la zona de referencia.

El costo de infraestructura (CI)

La urbanización demanda una inversión en infraestructura, como la apertura de calles, tendido de servicios en red como gas, cloacas, agua, electricidad e iluminación. Además, involucra también costos en términos de espacio. Es decir que solo puede destinarse a usos residenciales una parte de la superficie disponible. Esto es así porque una parte muy significativa es destinada a la apertura de calles, plazas y otros equipamientos urbanos necesarios para constituir un barrio. De hecho, es conveniente reservar superficie por anticipado para destinar como espacio para servicios de equipamiento escolar, sanitario o a servicios comunitarios (SUM) o de seguridad. Por más que no sean destinados a los fines previstos inicialmente, pueden llegar a ser muy necesarios cuando el barrio se desarrolle. Por lo tanto es conveniente anticipar.

El valor del costo de infraestructura es un dato que se traduce a costo por m² de lote servido con electricidad, apertura de calles y agua,¹ y se obtiene en función de los presupuestos de ingenieros traducidos en m². Para tener idea de los costos reales, puede obtenerse a través de estimaciones de profesionales calificados. También por el análisis de obras recientemente ejecutadas por parte de la municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Renta urbana (RU)

El valor final del suelo recoge un sinnúmero de atributos que le dan valor porque son apreciados por los demandantes y creados por la propia

1 Se incorporan solo los servicios mínimos requeridos para un loteo –apertura de calles y pluviales, tendido de red eléctrica y de agua– porque en nuestra localidad existen fuertes restricciones para la extensión de otras redes de infraestructura, como la red de gas natural.

existencia de la ciudad. Estos atributos, además, se encuentran en la regulación fijada en los parámetros urbanos del Código Urbano y el Código de Planeamiento. Por un lado, pueden ser elementos objetivos, como la localización, la accesibilidad a servicios de escala media y alta, los parámetros de implantación edilicia sobre el suelo fijados en la normativa y a otros atractores urbanos (como las fuentes de demanda de trabajo). Por otro lado, pueden ser elementos subjetivos como las vistas y panorámicas del entorno, la calidad ambiental del barrio, las características socioeconómicas y culturales del vecindario y del entorno (que hacen a lo que se denomina la renta de segregación) y el estatus, entre otros elementos.

Cada uno de los elementos descriptos da origen a diferentes tipos de rentas que se adicionan o compiten entre sí para formar la Renta total que soporta el suelo urbano. Se pueden diferenciar dos clases de rentas: las primarias y las secundarias.

En primer lugar, las rentas primarias están vinculadas a la actividad de la construcción, es decir aquella que se dedica a producir espacio construido como mercancía. Estas son las rentas diferenciales tipo I –vinculadas a las diferentes aptitudes para construir de un terreno como la pendiente o la capacidad portante del suelo– y tipo II –vinculadas a la posibilidad de densificación en determinadas áreas de la ciudad– (Jaramillo, 2009).

En segundo lugar, las rentas secundarias se vinculan a los diferentes usos y actividades a los que se dedica ese espacio construido. Esto es así, dado que es una particularidad de esta mercancía que su consumo sea indisoluble del suelo donde se ha producido (Jaramillo, 2009).

Así, el precio del suelo es la suma de estos elementos:

$$PS = VR + CI + RU$$

En función de la metodología propuesta (el método comparativo) y teniendo en cuenta que lo que se debe valorar es suelo no urbanizado (una fracción indivisa de 26,5 hectáreas), la propuesta se centra en arribar a un cálculo de valuación de la hectárea no urbanizada. Para ello, se procede de la siguiente manera:

1. En función del relevamiento de precios realizado se calcula un precio promedio del m² de suelo urbanizado en el barrio El Frutillar. Este será nuestro referente de comparación. Con ese dato podemos calcular la valuación del m² urbanizado del barrio Frutillar Norte.
2. A valor obtenido, se le descontará el costo de las infraestructuras, según estimación aportada por el IMTVHS. Esto permite descomponer el valor del m² de suelo urbanizado entre el componente suelo e infraestructuras.
3. Esos valores pueden ser trasladados a los valores de suelo no urbanizado. Se tiene en cuenta que la relación entre suelo bruto y

suelo efectivamente urbanizado es del 60 %, después de descontar la superficie correspondiente a calles y reservas.

Propuesta de valuación

De acuerdo con el relevamiento de precios de oferta realizado,² que contó con 17 registros, el precio del m² de suelo urbanizado en el barrio El Frutillar tiene un valor promedio de \$ 136,4. Este dato, si bien se construyó a partir de precios de oferta publicados y relevados, está disminuido un 11 %, extrapolando los valores de transacción efectiva que pudieron ser relevados al conjunto de los registros.

De acuerdo con estos datos, el valor de la hectárea de suelo urbanizado tiene un valor de \$ 1 364 000. Si se calcula un total de 60 % de suelo efectivamente aprovechable, de las 26,5 hectáreas resultan un total de 15,9 hectáreas de lotes con servicios (aproximadamente 636 lotes de 250 m²), valuadas así en \$ 21 687 600.

El segundo paso es estimar el costo de la infraestructura, según la información aportada por el IMTVHS. Al descontarlo, permitirá descomponer el precio entre el componente suelo e infraestructura. La estimación aportada ascendía a un total de \$ 25 000 000 para urbanizar 26,5 hectáreas. De esto resulta un total de \$ 94 el m² de suelo bruto o un total de \$ 157 por m² de lote urbanizado. Esto quiere decir que el valor del m² urbanizado que habíamos ubicado en \$ 136,4, hay que descontarle el costo de la infraestructura, ubicándose en -\$ 21.

Este resultado que parece paradójico tiene fundamentos perfectamente compatibles con la teoría. Existe un desfase estructural entre los precios de mercado de lotes viejos y el costo de producir hoy en día esos mismos inmuebles con una inversión global. Esto es así, dado que los lotes viejos incorporan rentas de manera progresiva por las inversiones autogestionadas de los habitantes, sus organizaciones, las inversiones del Estado y el propio crecimiento de la ciudad. Estos elementos pueden ser englobados dentro de lo que se conoce como capital desvalorizado, ya que no apunta a su reproducción ampliada, sino a satisfacer necesidades produciendo valores de uso. Además, el carácter progresivo y extendido en el tiempo de dichas inversiones hace que su traducción en rentas del suelo urbano se note de forma sesgada e incompleta.

Este desfase permite entender por qué no se producen lotes para sectores populares a través del mercado. Esto es porque el precio que cualquier

2 Este incluyó tanto el relevamiento de ofertas a través de la Revista ABC, que es uno de los principales canales de comercialización del mercado inmobiliario, como un relevamiento in situ por el barrio, para captar ofertas que fueran publicadas por otros canales más informales.

agente promotor debería fijar para obtener una remuneración normal de su capital es superior al precio que se va objetivando a partir de los procesos de autoproducción del hábitat. He aquí la razón económica de que la autoproducción sea la norma (ocupación y urbanización posterior, como caso típico).

Vemos que el Estado no actúa incorporando suelo urbano, capturando plusvalías e impidiendo la apropiación total de esta por parte del sector privado. Tampoco transfiriendo parte este valor para subsidiar la producción de suelo urbano para sectores populares. Ante esta situación, no existe para ellos otra alternativa que la ocupación y autoproducción, con los altos costos sociales y económicos que trae aparejados. Está completamente comprobado que la regularización dominial y urbana de un barrio es mucho más compleja, costosa y su resultado más deficitario que la producción de suelo urbano desde el origen promovida por el Estado, los pobladores y sus organizaciones.

Propuesta de solución

Finalmente, y sobre la base de lo expuesto hasta este momento, podemos válidamente plantear nuestra idea principal: al gobierno local le asiste la atribución positiva de adquirir el dominio de los inmuebles abandonados dentro de sus propios límites territoriales, en virtud de su potestad de dominio eminente.

Sin embargo, cabe destacar que existe una fuerte oposición doctrinaria sustentada por una convicción jurídica, que nos atrevemos a calificar de infundada. Esta sostiene que el *animus* del abandono no puede presumirse, de manera tal que para lograr la adquisición del dominio por parte de la municipalidad debe transformarse al abandono en un abandono calificado. Denominación que se obtiene mediante la actuación del órgano jurisdiccional que garantice la defensa de los derechos del propietario.

Quizá podría argumentarse que la limitación establecida en el artículo 2510 del CC y artículo 1942 del nuevo código que sostiene que el dominio es perpetuo, y se mantiene independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él, se sustenta en las dificultades de comunicación que existían en el momento de redacción del CC. Aun así, sostener esto en nuestro tiempo carece de trascendencia. Consideramos que no puede válidamente argumentarse que existe algún tipo de imposibilidad de poner al propietario en contacto directo e inmediato con el bien del que resulta titular.

El abandono calificado se obtiene mediante la expresión de la voluntad por parte del quien derrelinque, efectuada en forma expresa, concreta, indubitada. Lo que a todas luces implica una desnaturalización del concepto del abandono, ya que este puede estar impulsado por infinidad de motivos. En el curso normal de los acontecimientos, entre esos motivos no figura ni existe la idea de proclamar de manera indubitada la voluntad de derrelinquir.

Se puede plantear desde otro punto de vista. Para la adquisición del dominio por medio de la prescripción adquisitiva, el *animus* puede observarse y acreditarse por medio de hechos objetivos establecidos por la norma (ver artículo 2384 CC). En el nuevo código, esta cuestión está prevista en el artículo 1928. En él se dispone: «Constituyen actos posesorios sobre la cosa los siguientes: su cultura, percepción de frutos, amojonamiento o impresión de signos materiales, mejora, exclusión de terceros y, en general, su apoderamiento por cualquier modo que se obtenga».

Por ello, y de la misma manera, corresponde decir que el *animus* de derrelinquir puede extrapolarse y tenerse por acreditado mediante la realización

de ciertas conductas a las que la norma le atribuya aptitud para acreditar el elemento intencional del abandono.

Entonces, si el artículo 1928 del CCC dispone que son actos posesorios de cosas inmuebles (recordemos que la realización de estos actos conllevan la presunción legal del *animus domini*):

- su cultura,
- la percepción de los frutos,
- el amojonamiento,
- la impresión de signos materiales,
- las mejoras,
- la exclusión de terceros,
- su deslinde,
- la construcción o reparación que en ellas se haga,
- su ocupación.

Podemos deducir válidamente que son actos que acreditan el *animus* del abandono de la propiedad:

- no cultivarlos;
- no percibir sus frutos;
- no amojonarlo;
- la carencia de signos materiales de ocupación;
- la inexistencia de mejoras;
- el libre acceso de cualquiera al predio, sin limitación alguna;
- no deslindarlo;
- no construir en él, ni repararlo;
- no ocuparlo.

En la realidad cotidiana, no se aplica el concepto de abandono como forma de extinción del dominio. Eso trae consecuencias negativas en la adecuada urbanización de cualquier ciudad. Es por ello que entendemos que debe dictarse una norma federal complementaria del Código Civil y Comercial. De ella, se debería inferir el ánimo de abandonar una propiedad, a partir de la conducta objetiva del titular del dominio. En consecuencia, se posibilitaría la adquisición dominial por parte del gobierno de la ciudad. Esto para zanjar la cuestión de fondo de una vez y para siempre, independientemente de acciones puntuales que pudieran llevar a cabo los municipios a estos fines. Con este tema, nos referimos a la sanción de ordenanzas que implementen mecanismos de registro de las propiedades abandonadas, como por ejemplo la ordenanza 1200/94 del municipio de Curuzú Cuatía.

Por todo esto, a continuación avanzamos en una propuesta de normativa. Se pretende que esta permita a las municipalidades adquirir el dominio de los inmuebles abandonados ubicados dentro de su ejido, a través de un procedimiento sencillo.

Proyecto de ley¹

ARTÍCULO 1 – Objeto: Las municipalidades podrán adquirir el dominio de los inmuebles ubicados dentro de su ejido y abandonados por sus propietarios, en virtud de su dominio eminente, conforme al siguiente procedimiento:

Dos cuestiones deben analizarse referidos a este artículo; por un lado, la naturaleza jurídica de la institución municipal y por el otro, el concepto de dominio eminente.

Con respecto a la naturaleza jurídica de las municipalidades, corresponde detenerse en la idea del federalismo. Se considera a un Estado federal en la medida en que su organización implique una descentralización política con base territorial. Es decir, se requiere la coexistencia de diversos centros de creación de derecho.

Nuestro particular federalismo establece la existencia no solo de los Estados miembros que conforman la federación (las provincias), sino también de otro nivel más del Estado: las municipalidades. De manera tal que nuestra organización institucional, jurídica y política envuelve la idea de tres niveles del Estado, a saber: el federal, el estadual o provincial, y el local o municipal.

Ya nuestra constitución histórica (1853), en su artículo 5, dispuso expresamente que cada provincia federada, dictará para sí su propia constitución. Asimismo, entre otras cuestiones, debe garantizar el régimen municipal.

Desde el primer momento, la doctrina discutió si el concepto de régimen municipal previsto en la Constitución, resuelve el interrogante de saber si se trata de un ente político autónomo o autárquico. Las opiniones fueron diversas. Para nuestro objeto, nos basta con citar que, a partir de 1989 en el caso Rivademar (fallos 312: 326), la corte se detiene en la trascendencia política, institucional e histórica de las municipalidades. Como consecuencia, determina que son algo más que meras delegaciones administrativas de las provincias, lo que luego reitero en diversos fallos (321: 1394, 314: 495). Dando paso así a la consolidación de la idea de la autonomía municipal consagrado en el artículo 123 de la CN reformada en 1994.

Posterior a la reforma constitucional, la corte expresó in re «Municipalidad de la Plata» (fallos: 325: 1249): «La cláusula constitucional [se refiere al artículo 123] no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional le reconoce autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que estas realicen la determinación de alcance y contenido. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos entornos deben ser delineados por las provincias,

1 Seguimos en general el proyecto aprobado en la Comunicación n.º 608-CM-08 del Honorable Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche: «Comunicar al Honorable Congreso de la Nación Argentina la necesidad de generar normativa sobre terrenos abandonados». La letra en cursiva corresponde a comentarios por parte de los autores a la propuesta legislativa para su mejor comprensión.

con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que estas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125, CN) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123».

Rosatti (2006, p. 105) expresa: «En nuestra opinión, parece sensato reconocer autonomía a todo ente que reúna las siguientes cinco atribuciones: 1. Autonormatividad constituyente. 2. Autocefalía. 3. Autarcía o autarquía. 4. Materia propia y Autodeterminación política».

Sin duda, al observar el desenvolvimiento de una municipalidad en nuestra realidad jurídico-institucional y política encontramos sin mayor esfuerzo que reúne las condiciones para ser considerada una entidad política autónoma.

Nuestra constitución de Río Negro, en el artículo 225, dispone:

Esta constitución reconoce la existencia del Municipio como una organización natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia carta orgánica gozan además de autonomía institucional.

La provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta constitución y en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del Municipio en materia específicamente comunal. Solamente pueden intervenir por ley en caso de acefalía total o cuando expresamente lo prevea la Carta Orgánica. En el supuesto de acefalía total debe el interventor disponer el llamado a elecciones conforme lo establece la Carta Orgánica o en su defecto la ley.

Por su parte, la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche dispone, en su artículo 2:

El Municipio de San Carlos de Bariloche constituye una comunidad humana con autonomía plena, unidad territorial, identidad cultural, social, política, jurídica y económica, vinculada mediante lazos de vecindad y arraigo. Su fin natural y esencial es propender al bien común, mediante la participación de sociedad y gobierno en la definición esencial de las necesidades del conjunto.

En el artículo 4, afirma:

El Municipio de San Carlos de Bariloche es autónomo, independiente de todo poder en el ejercicio de sus competencias institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras. Para el cumplimiento de los fines que esta Carta Orgánica determina y aquellos que le son propios. Es deber indelegable de las autoridades la defensa de la autonomía municipal.

Finalmente, en el artículo 11 expresa:

La municipalidad ejerce plenamente su poder de policía en todo el ejido municipal. En los establecimientos de utilidad nacional o provincial establece las normativas y reglamentaciones que no fueran incompatibles con la finalidad federal o provincial para la que fueron creados; controla y sanciona su incumplimiento y establece impuesto, tasas, contribuciones y otros gravámenes. Reivindica de la Nación y de la provincia su facultad de concurrir a la protección y preservación de sus recursos naturales, definir el desarrollo ambiental y definir la fisonomía productiva de la ciudad. Asimismo participa en las decisiones que involucran estos recursos y coordina con las autoridades nacionales y provinciales toda acción legislativa o ejecutiva relacionada con la actividad turística, productiva o de servicios de la ciudad, o que incidan en ella. Complementa y refuerza los controles, colabora con otras jurisdicciones en la consecución de estos fines y promueve la preeminencia de la norma jurídica que por su especificidad comunal mejor proteja el recurso. Todo ello sin perjuicio del ejercicio de las demás facultades concurrentes que el ordenamiento jurídico reconoce a los municipios.

Con lo expuesto, queda claramente consolidado el hecho de que las municipalidades son entes estatales autónomos. Asimismo, y como tales, titulares del ejercicio del dominio eminente del Estado.

Se considera dominio eminente del Estado la propiedad que este detenta sobre todas las tierras que, estando situadas dentro de su territorio, carecen de otro dueño (conforme al artículo 2342 del Código Civil). Salas y Trigo Represas (1979, p. 592), en su Código Civil comentado, citan en referencia a este artículo un fallo de la corte del 12 de mayo de 1924 (fallos: 140: 267). Este expresa:

Se refiere a las tierras que nunca fueron propiedad de los particulares, sino que aborigen han pertenecido al Estado nacional o provincial, a los cuales pasaron los derechos que competían a los reyes de España por atribución del dominio de todas las tierras de la Colonia, pero no comprende los terrenos sobrantes, que quedan después de cubiertos los títulos de propiedad de los particulares.

No es este el concepto más adecuado al fenómeno que analizamos.

En primer lugar, corresponde considerar que la idea de dominio eminente del Estado se relaciona con el concepto de soberanía. Mediante este, el Estado resulta ser propietario de todos los bienes situados dentro de sus límites territoriales que carecen de dueño. No se trata de un nuevo concepto, sino que simplemente es una manifestación concreta de su soberanía interior.

Esta idea de soberanía interior se expresa –entre otros aspectos– atribuyéndole la propiedad de los bienes que no tienen dueño al Estado (nacional, provincial o municipal, según la ubicación del bien). A este fin, resulta irrelevante la situación del bien. Sea que jamás pasó al dominio de los particulares o que, habiendo pasado, el decurso lo transformó en un bien vacante (herencia vacante, abandono).

En conclusión, la posibilidad de utilizar el concepto de dominio eminente para atribuir la propiedad de un bien al Estado no subyace en la atribución de los derechos de la Corona española sobre el Estado argentino. Por el contrario, el Estado argentino (nación, provincias, municipalidades) es propietario de todos los bienes muebles o inmuebles que situados dentro de sus límites territoriales, carecen de dueño. Esto, en ejercicio de su propio derecho.

Esta interpretación es la que mejor se adecúa a las normas dispuestas en el Código Civil y Comercial.

En este sentido, el artículo 238 del CCC dispone que los bienes que no son del Estado sean entonces de los particulares. Es decir que el Estado es propietario de todo aquello que carece de dueño. En consecuencia, el Estado no debe probar su condición de titular de dominio como los particulares, ya que su verdadero título estriba en el ejercicio de su soberanía interna que detenta de manera originaria, exclusiva y excluyente dentro de su territorio.

Asimismo, el artículo 236 enumera los bienes que integran el dominio privado del Estado, y en el inciso a dispone: los inmuebles que carecen de dueño. De esta manera, resulta intrascendente al momento de atribuir su propiedad al Estado, que estos nunca hayan pertenecido a particulares o que en algún momento fueron adquiridos por alguien.

ARTÍCULO 2 - Lote abandonado: Se considerará tal aquel que cuente con las siguientes características:

- tenga libre acceso de la vía pública;
- se encuentre en condiciones de rusticidad tal, de la que se manifieste de manera absoluta la carencia de tareas culturales;
- muestre falta de construcciones en el predio, o el estado de desidia o dejadez de las obras, sin que se requiera que estas amenacen ruina;
- denote estado de desocupación del predio
- presente existencia de ocupaciones informales, sin que persona alguna reclame o pretenda derecho alguno sobre los inmuebles afectados, por el plazo de prescripción de las obligaciones tributarias.
- adeude pagos de tasas y/o impuestos municipales, así como el impuesto inmobiliario por todo el período de prescripción previo al momento del acto de la toma de posesión por la autoridad municipal.

Este artículo pretende describir sin agotar las condiciones que deben reunirse para considerar la existencia de un inmueble urbano abandonado. Una correcta interpretación del texto implica que no deben darse de manera absoluta la totalidad de los ítems descriptos. Esto es así ya que, por ejemplo, a una antigua vivienda construida sobre la línea municipal puede tapiarse su ingreso desde la vía pública.

En consecuencia, se impediría el libre acceso desde la calle durante años, sin que ello signifique necesariamente que el inmueble no está abandonado.

El primer inciso establece como condición: el libre acceso desde la calle al inmueble. En general, esta es una de las características fundamentales que hacen a la existencia del abandono, teniendo en cuenta las salvedades apuntadas en el párrafo anterior.

Así, en cualquier barrio podemos observar que existen lotes con o sin construcción a las que se puede acceder libremente. Son lotes que carecen de todo tipo de cerramiento y, en consecuencia, con el tiempo se transforman en depósito de todo tipo de desperdicios. Con el agravante de que, si existe algún tipo de construcción, esta adquiere un enorme potencial de riesgos para el barrio. Entre ellos pensamos en que se constituya un aguantadero, o hasta sea el lugar elegido por los chicos para sus juegos.

El segundo inciso se refiere a las condiciones de rusticidad que presenta. En este caso, el inmueble puede tener un cerco, más o menos conservado, pero su interior denota la carencia absoluta de mantenimiento y conservación. Si tiene algún tipo de construcción se observa a simple vista el deterioro de ella.

El tercero se refiere a la inexistencia de construcciones. La presencia de un inmueble urbano no construido, como mínimo afecta su propia naturaleza. Esto es así ya que un lote urbano tiene por objeto el desarrollo de la ciudad. Esto requiere de una construcción que posibilite el ejercicio del derecho de habitar.

El cuarto se refiere a la falta de ocupación del bien. Se trata sobre la inexistencia de personas que ejerzan sobre el predio algún tipo de derecho.

El quinto inciso presenta una situación muy común en nuestras ciudades. Resulta frecuente observar que, sobre las zonas menos aptas para la urbanización (por ser inundables, carentes de todo servicio público, otros), comienzan a construirse viviendas precarias. Estas son habitadas por aquellas familias que se encuentran excluidas del acceso a una vivienda digna. El tiempo pasa y mediante un ingente esfuerzo por parte de los habitantes y del Estado, la zona es servida por la infraestructura necesaria, que paulatinamente la hacen dignamente habitable. Allí comienza un verdadero calvario para los vecinos del lugar. Empiezan a ser objeto de presiones y estafas por parte de personas que argumentan tener derechos sobre esas tierras. También puede ocurrir que luego de muchos años, algún heredero se presenta y reclama por sus derechos.

Por último, el sexto inciso requiere la falta de pago de las tasas y/o impuestos municipales y del impuesto inmobiliario que gravan al inmueble cuyo abandono se pretende por la totalidad del periodo de prescripción.

Para finalizar, este artículo pretende describir las condiciones que deben exteriorizar los inmuebles cuyo abandono se acusa. No se requiere la coexistencia de todas las circunstancias descriptas. Por el contrario, basta que, de la situación de hecho que rodea al inmueble, surja la inexistencia de alguien que se atribuya la condición de propietario y que actúe en consecuencia.

ARTÍCULO 3 - Procedimiento: A los efectos de adquirir el dominio de los inmuebles abandonados, las municipalidades deberán:

- Labrar las actuaciones administrativas en las que conste:
 - el libre acceso de la vía pública, o en su caso la posibilidad de acceso sin oposición, inclusive violentando cerramientos;
 - las condiciones de rusticidad del fundo;
 - la inexistencia de construcciones o el estado de abandono de las mismas;
 - la carencia de ocupantes o personas que pretendan derechos sobre el bien;
 - la deuda de tasas e impuestos que gravan el inmueble;
 - la toma de posesión del inmueble por parte de la municipalidad;
 - la colocación de carteles visibles que indiquen el inicio del proceso por abandono;
 - la determinación exacta del inmueble en cuestión, conforme las normas técnicas del catastro;
 - el informe del dominio expedido por el Registro de la Propiedad Inmueble de la jurisdicción que corresponda;
 - la constancia de haber efectuado la intimación a que hace referencia el inciso 2 de este artículo;
 - vencidos los plazos, el dictado del acto administrativo que tiene por operado el abandono del inmueble por parte de su dueño, en los términos del artículo 1907 del Código Civil y Comercial.

El procedimiento que dispone este artículo tiene por objeto acreditar y documentar la situación de hecho que determina la convicción administrativa de abandono del bien. Los instrumentos que se utilicen a este efecto pueden ser múltiples (fotografías, videos, testimonios, informes, pericias, otros).

La enumeración no es taxativa, en el sentido que deban acreditarse cada uno de los incisos. Por el contrario, como ya hemos expresado, lo que se requiere es que mediante este procedimiento se acredite de manera contundente la existencia del bien derelinquido.

En este sentido, un inmueble construido, por ejemplo un galpón edificado sobre la línea municipal y los ejes medianeros del lote, cuyas ventanas y puertas hayan sido tapiadas con materiales resistentes, no tiene libre acceso de la vía pública, sin perjuicio que ello, esta circunstancia, no puede ser óbice para considerar el abandono del bien, si se acreditan otros extremos. Por ejemplo: el estado de desidia, dejadez, desinterés, la deuda de impuestos, la rusticidad, el testimonio de los vecinos, la basura acumulada en su interior, las pericias que acrediten la antigüedad de los cerramientos, etc., pueden llevar claramente a la convicción de la administración que se encuentra en presencia de un inmueble abandonado; y en consecuencia iniciar el presente procedimiento.

1. La municipalidad deberá notificar al titular del inmueble que se presume abandonado sobre el inicio del presente procedimiento.

Esto lo hará mediante carta documento o telegrama al domicilio registral y/o del que surja del Registro Nacional de las Personas y/o en la Cámara Nacional Electoral, en los términos y los efectos previstos por los artículos 263 y 264 del Código Civil y Comercial. En la misma, también intimará a regularizar la situación del inmueble en un plazo de treinta días, bajo apercibimiento de tener por acreditado el abandono en los términos del artículo 1907 del CCC. Si la notificación no diera resultado, se publicarán edictos en el mismo sentido en el boletín oficial de la provincia respectiva, por tres días. Además, se exhibirán en la cartelera de la municipalidad por un plazo de cinco días.

Si de los informes requeridos surge que el titular registral ha fallecido, se oficiará al registro de juicios universales solicitando informe sobre el proceso sucesorio del causante y el domicilio de los herederos declarados. Si la información resultare insuficiente, se notificará mediante edictos conforme se establece la última parte del párrafo anterior. En su caso, se procederá:

Hemos dicho que nuestro derecho determina las formas en que las personas pueden exteriorizar válidamente su voluntad. A saber: formal o no formal, expresa o tácita; conforme al artículo 262² del CCC.

Este texto incorpora, en relación al anterior, una nueva forma de manifestar la voluntad, a la que se refiere como la ejecución de un hecho material. Para nuestro tema, este agregado resulta fundamental. Esto es así ya que la ejecución de un hecho material por parte del propietario puede corresponder a los actos materiales que por acción u omisión configuren el abandono.

Decimos que la voluntad se expresa formalmente cuando la ley exige la concurrencia de ciertas solemnidades para darle eficacia al acto. Por ejemplo, el testamento. Al contrario, son no formales cuando la ley no exige solemnidad alguna en particular.

A la vez, la voluntad es expresa cuando se manifiesta oralmente, por escrito, o por signos inequívocos. Por ejemplo, manifestar la voluntad de celebrar un contrato de transporte extendiendo el brazo en la parada de un ómnibus a su paso; o llamar a un taxi levantando el brazo: con ello se indica mediante un signo inequívoco también la intención de celebrar un contrato de transporte.

Con respecto a la exteriorización tácita de la voluntad, el artículo 264³ no lo define con claridad. No existen actos únicos que permitan conocer con certidumbre la voluntad y la manifestación de esta mediante signos inequívocos. Sin embargo, los ejemplos dados por Vélez Sarsfield en la nota al artículo 918 del CC resultan claros.

-
- 2 Artículo 262: «Los actos pueden exteriorizarse oralmente, por escrito, por signos inequívocos o por la ejecución de un hecho material».
 - 3 Artículo 264: «La manifestación tácita de la voluntad resulta de los actos por los cuales se la puede conocer con certidumbre. Carece de eficacia cuando la ley o la convención exigen una manifestación expresa».

El acreedor que percibe los intereses por cierto tiempo también manifiesta –por medio de ese acto– que solo al vencimiento de ese tiempo reclamará el capital. También cuando un coheredero vende los bienes de la sucesión y distribuye entre los otros la ganancia obtenida, se entiende que todos los coherederos han vendido.

De cualquier manera, no es el objeto de nuestro tema detenernos en estas dificultades. Lo importante en esta cuestión es que la ley determina que la exteriorización de la voluntad para actos no formales puede realizarse. ¿Cómo? Oralmente, por escrito, por signos inequívocos, por la ejecución de un hecho material, o por actos que permitan conocer con certidumbre la voluntad del sujeto.

Además de estas cuestiones, existe la posibilidad de inferir la voluntad del sujeto a partir del silencio, artículo 263⁴ del CCC Sin perjuicio de lo dispuesto por este artículo, creemos que, en principio, el silencio no es considerado una manifestación de la voluntad. Literalmente no representa ni afirmación ni negación, simplemente silencio.

En el Derecho romano regía la regla: qui tacet, non utique fatetur (quien calla no otorga). Lo mismo ocurre en nuestros días. El artículo 263 dice: «El silencio opuesto a actos o a una interrogación no es considerado como manifestación de voluntad».

Sin embargo, hay casos en los que el silencio sí puede interpretarse como una manifestación de voluntad. Esto es así:

*cuando haya un deber de expedirse, por voluntad de la ley o de las partes,
de los usos y prácticas,
de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.*

En este sentido, la notificación efectuada por la municipalidad (sea esta realizada mediante un instrumento fehaciente o mediante edictos) de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 2; y el silencio del requerido, constituye una clara exteriorización de la voluntad de quien abandona. Esto, de acuerdo con los términos del artículo 263 del nuevo código.

1. Si el titular registral notificado, conforme al procedimiento establecido, no se presenta a hacer valer sus derechos sobre el inmueble, dentro del plazo de treinta días de la notificación, o de la última publicación de edictos, se tendrá por operada la adquisición del dominio por parte de la municipalidad, por abandono de su dueño, en los términos del artículo 236 inc. 1 del CCC, la que se consolidará en el plazo previsto en el punto 5 de este inciso.
2. Si el propietario se presenta, se le deberá requerir el pago de la deuda por las tasas municipales. A esta suma se le añadirán los gastos en que la municipalidad haya incurrido en el procedimiento previsto en este artículo. Además se deberá informar

4 Artículo 263: «El silencio opuesto a actos o a una interrogación no es considerado como una manifestación de voluntad conforme al acto o a la interrogación, excepto en los casos en que haya un deber de expedirse que puede resultar de la ley, de la voluntad de las partes, de los usos y prácticas o de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes».

a la autoridad provincial correspondiente sobre la deuda que el inmueble tiene, la que deberá proceder a su inmediato cobro. Por último, se habrá de intimar al cumplimiento de las ordenanzas existentes sobre cercos, veredas y mantenimiento de inmuebles.

Una vez intimado el propietario a presentarse y hacer valer sus derechos sobre el inmueble que la administración considera abandonado, existen dos posibilidades: que se presente o que no lo haga. Si no se presenta, el procedimiento de extinción del derecho de propiedad por abandono continúa su trámite. Por el contrario, si se presenta, la municipalidad deberá requerir el pago de la deuda que por tasas y/o impuestos municipales detenta el bien. Además deberá exigir el cumplimiento de las normas urbanas que pesan sobre el inmueble. Estas refieren al cerramiento, la construcción de veredas, el mantenimiento adecuado de las eventuales edificaciones que posea o, en su caso, la demolición. Sin perjuicio de la aplicación de tasas y/o impuestos extraordinarios por la situación de lote urbano baldío, conforme a la legislación local.

1. El acto administrativo que tenga por ocurrido el abandono deberá dejar constancia de la toma de posesión por parte de la municipalidad sobre el predio en cuestión, sin oposición de terceros, la determinación exacta del inmueble afectado y el cumplimiento de los extremos exigidos en la presente ley.
2. Este acto constituirá título suficiente de la adquisición del dominio por parte de la municipalidad, en virtud del dominio eminente del Estado y por abandono del anterior propietario. Se inscribirá en el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente.
3. Transcurridos dos años desde la inscripción del acto, a que se refiere el punto tres de este inciso, se tendrá por consolidado el dominio adquirido por abandono, sin derecho a reclamo alguno por parte del propietario que abandonó el inmueble.
4. Si antes del transcurso de dos años de la inscripción referida en el punto tres de este inciso se presenta el propietario y reclama por su derecho, la municipalidad podrá:
 - a. devolver el inmueble a su propietario, previo cobro de las deudas que por tasas e impuestos municipales tuviera el inmueble. Como resultado de la actuación prevista en este artículo se interrumpirá la prescripción de dichas deudas, incluidas las del impuesto inmobiliario. Sucederá lo mismo con los gastos en que la administración municipal haya incurrido, con más una multa por desidia del propietario, determinada por la municipalidad y de hasta cinco veces la deuda tributaria municipal;
 - b. acordar una indemnización por la pérdida de la propiedad, con la participación del órgano de transacciones municipal;

- c. gestionar la sanción de la norma pertinente de expropiación del bien. La indemnización que finalmente establezca el órgano jurisdiccional deberá tener particularmente en cuenta el estado de abandono del inmueble, la desidia del propietario, la deuda por impuestos y tasas que gravan al bien y la multa aplicada conforme al punto a de este inciso;
- d. a todo evento, queda expedita para el propietario la vía de la expropiación inversa.

Finalmente, si transcurrido el plazo de treinta días desde la notificación, no se presenta persona alguna que reclame derechos sobre el inmueble, corresponde dictar el acto administrativo a favor de la municipalidad. Esta adquisición será consecuencia de la extinción del derecho de propiedad por abandono. De esta situación deberá dejarse constancia de la toma de posesión, sin oposición alguna, además de la determinación exacta del inmueble conforme a las normas técnicas catastrales y registrales vigentes.

Este instrumento (resolución, decreto, disposición) conforme al procedimiento administrativo local, deberá ser inscripto, sin otra formalidad, en el Registro de la Propiedad Inmueble. Este asiento surtirá todos los efectos de la inscripción originaria del dominio, por dominio eminente del Estado Municipal. Por otra parte, implicará la extinción del dominio anterior, por abandono (art. 1907 del CCC).

La inscripción en el Registro de la Propiedad tiene por objeto exclusivamente la publicidad del acto, en razón de que el Estado no debe probar su propiedad. Ya afirmamos que este resulta titular dominial ab origine de todos aquellos bienes que carecen de dueño, en virtud del ejercicio de la soberanía interior.

El punto cinco establece un plazo para la consolidación del dominio a favor del gobierno municipal. Desde el punto de vista estrictamente técnico-jurídico, no corresponde la existencia de plazo alguno. Reiteramos lo dicho anteriormente: acreditado el abandono, surge inmediato el nuevo derecho de propiedad a favor del Estado. Sin embargo, la prudencia indica que resulta conveniente dejar un plazo mayor. Este permitirá, dentro de ese lapso extraordinario, una solución a la totalidad de las contingencias que en la realidad puedan impedir a una persona hacer valer en tiempo y forma sus derechos.

El plazo previsto de dos años obviamente implica una decisión con alto porcentaje de arbitrariedad, ya que podría ser de seis meses o tres años. Lo que se pretende con su incorporación en la norma es otorgar al titular de dominio un tiempo más de publicidad de la decisión administrativa. De este modo, el titular de dominio que abandonó, puede eventualmente reclamar en sede administrativa por la presunta afectación de sus derechos patrimoniales.

Obviamente nadie solicita informes de dominio cada año de sus bienes inmuebles. También es cierto que un propietario cabal tiene absoluto conocimiento de la situación de hecho de sus bienes y cumple con sus obligaciones fiscales. De manera tal que el plazo previsto resulta adecuado a la fluidez de las comunicaciones y al traslado de las personas en nuestro tiempo.

Nadie puede pretender perjuicio o violación de derecho alguno, luego de dos años de estar inscrita la extinción de la propiedad por abandono, en el Registro de la Propiedad Inmueble.

ARTÍCULO 4 - De forma.

A modo de cierre

Con la extensa descripción efectuada en las páginas anteriores de situaciones que conllevan a la existencia de inmuebles urbanos abandonados, quisimos demostrar que esta situación es más común de lo que nos parece en una primera mirada. Además, que está inscrita en la misma lógica del despliegue de los procesos de urbanización de los centros urbanos en nuestro país.

Sin duda, el extraordinario avance operado en los últimos decenios en las comunicaciones y el transporte permitirá que esta situación tienda a desaparecer o se reduzca a una expresión mínima.

Asimismo, una regulación estricta y exigente en cuanto a la oferta de inmuebles urbanos y a la producción privada de suelo apto para la urbanización, tiene el mismo sentido. Más que nunca, en nuestros días esta cuestión tiene una trascendencia jurídica, social, económica y política muy importante. Esto es así especialmente dada la cantidad de lotes urbanos que se encuentran en clara situación de abandono, que entorpecen y dificultan la consolidación de una adecuada traza urbana.

Para concluir, debe considerarse que la norma propuesta da una adecuada respuesta a elementales principios de justicia. Especialmente, en tanto la sociedad (representada en este caso por el Estado), puede recibir, revalorizar y utilizar un inmueble que algún particular decidió abandonar.

Lista de referencias bibliográficas

- Abalerón, A. (noviembre de 2001). *The Pros and Cons of Peri-Urban Management in a Tourist City*. Ponencia presentada en DPU International Conference: Rural-Urban Encounters: Managing the Environment of the Peri-Urban Interface, London.
- Árraga Penido, M. (1996). *Dominio sobre inmuebles: requisitos constitutivos*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Asociación civil un techo para mi hermano (2012). Ponencia *Reforma Código Civil* (Mimeo). General Roca.
- Benseny, G. (septiembre de 2011). *La valorización turística de la costa atlántica bonaerense. El surgimiento de Villa Gesell (Argentina)*. Encuentro Internacional de Turismo, Mar del Plata.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El «mapa turístico de la Argentina». En A. I. Geraiges de Lemos ; M. Arroyo ; y M. L. Silveira, *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO.
- Borda, G. (1976). *Manual de Derechos reales*. Buenos Aires: Ed. Perrot.
- Bueres, A. y Highton de Nolasco, E. (Coord.) (1995). *Código Civil y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- Calegari de Grosso, L. (2006). *Usucapión*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni.
- Cambiasso, S. (1993). El abandono de bienes inmuebles, modo de perder el dominio. En *REVISTA AEU*, 79 (7-12), 215-222.
- Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: CEPAL-Serie Manuales, 50.
- Ferman, L. (2010). *El proceso de regularización dominial del barrio Villa Llanquihue, como experiencia de práctica comunitaria en la resolución del Hábitat* (Tesis de Licenciatura en Servicio Social). Universidad del Museo Social Argentino, San Carlos de Bariloche.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo V, Dominio Público. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Paolinelli, J., Guevara, T. y Oglietti, G. (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Viedma: Editorial UNRN.
- Ratti, L. (2005). *El juicio de ejecución fiscal en la Ley 11 683 y la reforma introducida por la Ley 25 239* (Tesis de grado). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Rosatti, H. (2006). *Tratado de derecho municipal*. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni.
- Salas, A. y Trigo Represas, F. (1979). *Código Civil Anotado*. Buenos Aires: Ed. Depalma.
- Schlüter, R. (1994). San Carlos de Bariloche. Costos y beneficios del ecoturismo. En *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 3 (2).

Ventura, G. y Moisset de Espanés, L. (2001). El dominio caducable. Solución al problema del saneamiento de títulos. En *Jurisprudencia Argentina*, III, p. 930. Recuperado de: http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/arteldominocaducable/at_download/file

ANEXO DOCUMENTAL

Ley 24 374 de Regularización Dominial a Favor de Ocupantes

ARTÍCULO 1°. Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1.º de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación.

(Artículo sustituido por el artículo 1º del B. O. del 3/4/2009)

ARTÍCULO 2°. Podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el orden siguiente:

1. Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate.
2. El cónyuge superviviente y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble.
3. Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1.º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble.
4. Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.

ARTÍCULO 3°. Los beneficiarios del presente régimen gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en esta ley, los que fijare la reglamentación o la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones. En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de Jurisdicción nacional, provincial o municipal, con excepción de la contribución especial establecida por el artículo 9º de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. Quedan excluidos del régimen de la presente ley:

1. Los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda.
2. Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación.

ARTÍCULO 5°. Las provincias determinarán en sus respectivas Jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente ley. En caso la Capital Federal será la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, dictarán las normas reglamentarias y procedimientos para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano y procediendo en su caso, a un reordenamiento adecuado.

ARTÍCULO 6°. Procedimiento: A los fines de esta ley, se establece el siguiente procedimiento:

1. Los beneficiarios deberán presentar ante la autoridad de aplicación, una solicitud de acogimiento al presente régimen, con sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos domiciliarios y catastrales si los tuviese, y toda documentación o título que obrase en su poder.

A la solicitud, deberá acompañar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación.

2. La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación, pudiendo desestimar las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos.

Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada, se rechazará la misma sin más trámite.

3. Cuanto la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las Jurisdicciones respectivas, la que requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble.

No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción.

4. La Escribanía citará y emplazará al titular del dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días.
5. No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscrita por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley.

6. Si se dedujese oposición por el titular de dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inciso g, se interrumpirá el procedimiento.

7. Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los

procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite. procediéndose [sic] como lo dispone el inciso e, sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer.

8. Si el titular del dominio prestase consentimiento para la transmisión en favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones.

ARTÍCULO 7°. Inmuebles del Estado: Cuando los inmuebles fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con los beneficios previstos en el artículo 3°.

En caso de incumplimiento por parte del Estado, los peticionante [sic] podrán adherir al régimen y procedimientos de esta ley.

Si el Estado nacional, provincial o municipal no habilitare este procedimiento, procederá la acción de amparo.

(Artículo observado por el artículo 1.º del B. O. del 27/09/1994).

ARTÍCULO 8°. La inscripción registral a que se refiere el inciso e del artículo 6.º se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido.

Las provincias dictarán las normas reglamentarias y disposiciones catastrales y registrales pertinentes para la obtención de la escritura de dominio o título.

(Artículo sustituido por el artículo 1.º de la Ley 25 797, B. O. del 18/11/2003).

ARTÍCULO 9°. A los efectos del financiamiento del sistema, crease una contribución única de 1 % del valor fiscal del inmueble, la que estará a cargo de los beneficiarios. La reglamentación determinara la forma de percepción y administración de estos fondos.

ARTÍCULO 10°. La presente ley es de orden público y el Poder Ejecutivo reglamentará la misma en lo que fuese de su competencia, dentro de los 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dictarán las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días a contar de la reglamentación.

ARTÍCULO 11°. Comuníquese al Poder Ejecutivo. Alberto R. Pierri. Eduardo Menem. Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. Edgardo Piuuzzi.

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires a los siete días del mes de setiembre del año mil novecientos noventa y cuatro.

Ley 24 320 de Prescripción Adquisitiva

ARTÍCULO 1°. Modifícanse los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley 21 477, que quedarán redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1°. El dominio de inmuebles que hubieren adquirido o adquieran los estados provinciales y las municipalidades por el modo establecido en el artículo 4015 del Código Civil, será documentado e inscripto como se determina en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 2°. La posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. El Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada.

Las escrituras declarativas que en consecuencia otorgará el Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal en las cuales se relacionarán las circunstancias del caso, servirán de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

ARTÍCULO 3°. Si al presentarse el título a inscripción, el organismo registral observare que con relación al mismo inmueble y por el nombre de un tercero existe otra, apoyada en un título de antigüedad menor al plazo de la prescripción adquisitiva, o existiere anotación preventiva de litis de quien tuviere acción declarativa de prescripción adquisitiva a su favor deberá seguirse el procedimiento judicial que corresponda para que se declare el dominio adquirido por el estado provincial o la municipalidad en su caso.

ARTÍCULO 2°. Comuníquese al Poder Ejecutivo. Alberto R. Pierri. Eduardo Menem. Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. Edgardo PiuZZi. Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires a los once días del mes de mayo del año mil novecientos noventa y cuatro.

Comunicación 608-CM-08

Descripción sintética: comunicar al Honorable Congreso de la Nación Argentina la necesidad de generar normativa sobre terrenos abandonados.

Antecedentes

Código Civil de la República Argentina, artículo 2342.

Código Civil de la República Argentina, artículo 2344: «Son bienes municipales los que el Estado o los Estados han puesto bajo el dominio de las municipalidades. Son enajenables en el modo y forma que las leyes especiales los prescriban».

Fundamentos

La dificultad en que se encuentra el Estado Municipal ante la necesidad de consolidar la trama urbana y dar respuesta a la demanda habitacional, debido a la cantidad de inmuebles abandonados por su titulares.

La ciudad de San Carlos de Bariloche se encuentra ubicada sobre la margen sur del lago Nahuel Huapi, en la zona Andina de la provincia de Río Negro, a no más de 150 km del límite con Chile. Se extiende desde el río Ñirihuau al este hasta la península de Llao Llao al oeste. Esto hace que su extensión sea de 45 km y su mayor ancho sea de 9 km que se da a la altura del km 17 de la avenida Bustillo.

La superficie total es de 24 000 hectáreas aproximadamente. El 30 % es montañoso con pendientes de 25° a 37° y altitudes de 900 a 1700 SNM. El 70 % restante está compuesto por valles y colinas. Esto hace que la tierra destinada y apta para habitar sea reducida.

Fundada en el año 1901 los primeros fraccionamientos y loteos datan de los años 1930. Muchos de estos lotes fueron adquiridos por diversos propietarios que luego hicieron abandono de los mismos; un gran porcentaje de estos titulares registrales son empresas inexistentes en la actualidad o persona ya fallecidas cuyos herederos no realizaron reclamo alguno de los mismos. Es así que encontramos enormes extensiones de tierra ociosa, en situación de falta de pago de obligaciones tributarias y de servicios retribuidos, vacíos de cualquier tipo de construcciones sin cercado y baldíos.

Esta situación de lote abandonado conlleva graves daños al conjunto de la sociedad:

1. Son lotes que no pagan impuestos ni servicios.
2. Debido a su abandono (crecimiento de malezas), se encuentran propicios a la proliferación de basurales, plagas y pasibles de actos de inseguridad.
3. Imposibilidad de consolidación de la trama del tejido urbano: estos lotes abandonados se encuentran insertos en medio de loteos ya habitados.
4. Pasibles de ocupaciones irregulares y sin planificación.
5. Pasibles de actos de ventas ilegales por especuladores inescrupulosos.

La finalidad de lograr esta normativa consiste en promover la consolidación del tejido urbano y el desarrollo local del territorio.

El propósito es dotar a la administración local de un conjunto de recursos y capacidades orientadas a abordar la gestión de una política integral de suelos en el ámbito territorial local.

Es uno de los deberes del Estado la generación de políticas que aborden globalmente la problemática de acceso al suelo, contando con herramientas que faciliten por un lado la planificación de ocupación del territorio de manera ordenada e inclusiva, que contemple las variables sociales, ambientales y económicas y permita el desarrollo integral de la ciudad.

Se torna imprescindible entonces, un accionar sobre todos los lotes de la trama urbana que se encuentran libres de ocupación y en estado de abandono y definir, una vez incorporados al patrimonio municipal, los usos más apropiados de acuerdo a la planificación integral de la ciudad.

Particularidad de la situación a nivel social

La población de Bariloche es de 112 000 habitantes según el censo de 2001. Está conformada, además de los nativos, por diferentes corrientes migratorias e inmigratorias.

Los hogares correspondientes a la localidad suman un total de 25 876 y conforman el 17,5 % de los hogares de la provincia de Río Negro, la población total de 112 000 habitantes. Según datos del último censo, cerca del 70 % de la viviendas son propias y el resto alquiler. 9310 viviendas se encontrarían en estado deficitario (viviendas irrecuperables, recuperables y con hacinamiento) y encontrándose un déficit estimado de nuevas viviendas de 5450 (datos extraídos de Documento de Trabajo «La variable vivienda en el marco de la Agenda XXI». Universidad Nacional del Comahue, abril de 2006).

Dentro de este marco, el crecimiento desmedido de la población, ha generado varios problemas que se agravan con el correr del tiempo y han estallado en la actualidad:

- Barrios de sectores populares antiguos, como Arrayanes, Eva Perón, Mutisias, etc., han tenido en los últimos años y debido al crecimiento vegetativo de la población, una sobreocupación de casi el 50 %. Es decir que en cada lote se asientan dos o más familias. Considerando que esos lotes fueron creados como de interés social, de no más de 300 m² en general, en algunos casos sin servicios como cloacas, genera a su vez otra problemática, donde se suman condiciones de precariedad, promiscuidad, hacinamiento, etc.
- Ocupaciones en sectores de alto riesgo ambiental (proclives a inundaciones o derrumbes): zonas de bardas, cuenca de ríos, canteras; en los últimos años se produjeron derrumbes con riesgo de vida de la población allí asentada realizándose evacuaciones de emergencia.
- Ocupaciones en sectores destinados a equipamiento comunitario (escuelas, gimnasios, etc.).
- Ocupaciones informales sobre lotes de dominio privado.

Bariloche, por sus características naturales, es un punto de atracción para inversionistas fundamentalmente extranjeros; esta realidad ha presionado sobre el mercado inmobiliario sobrevaluando la tierra que en estos momentos se cotiza en dólares. Asimismo, el valor de los alquileres acompaña esta dinámica del mercado, encontrándose valores que exceden ampliamente la capacidad de pago de los ingresos medios.

Ante esta realidad, es necesaria la intervención del Estado para dar respuesta a estos sectores (clase media, media pauperizada y pobres estructurales) excluidos de la posibilidad de acceso a la tierra.

Consideramos también que esta intervención del Estado debe propender a la integración social y urbana, pensando en la continuidad de la ocupación del ejido integrado al resto de la ciudad.

Teniendo en cuenta la falta de tierras aptas para la habitabilidad, es que es necesario ampliar las posibilidades de ocupación del territorio en sectores que contemplen estas posibilidades, que se encuentren cercanas a los servicios de infraestructura y donde se puedan realizar obras que permitan consolidar una urbanización acorde a las necesidades de la población.

Con estas medidas, además de dar respuesta a las necesidades de un gran sector de la población, producirá una descompresión dentro del mercado inmobiliario que es quien hoy determina el valor de la tierra. Es decir, bajará gran parte de la demanda que hoy presiona sobre el mercado. Es razonable esperar entonces una baja en el precio de la tierra. Siendo el Estado un actor importante, actuará en forma directa sobre el valor inmobiliario

y por otro lado definirá políticas claras en cuanto a la planificación y desarrollo del territorio.

De esta manera, como ya se mencionara, el gobierno local adquiere una relevancia significativa en la toma de decisiones, en la aplicación de políticas e instrumentos que recojan esta complejidad, requiriendo de la participación protagónica de los actores sociales pertinentes, como así también de un marco jurídico-normativo y de un sistema de información adecuados.

Sobre la situación jurídica de lotes virtualmente abandonados existe una gran confusión.

Es común escuchar que cuando un lote no paga los impuestos por determinada cantidad de años, o cuando no se conoce al propietario pasa a ser de propiedad fiscal.

También se afirma que cuando alguien paga la deuda de tasa e impuestos que el lote tiene, se transforma en propietario del mismo.

En nuestro derecho esto no es así, y en nuestra ciudad, esta situación es particularmente importante, ya que existe un elevado número de inmuebles que se encuentran virtualmente abandonados.

La causa que podemos observar del abandono es que muchos inmuebles se han adquirido en los años 50 y 60 con el auge del turismo en Bariloche y las familias que podían ahorrar en aquellos tiempos no compraban divisas, sino que se afirmaba que la mejor inversión era ahorrar en ladrillos.

Esto llevó a que muchos adquieran lotes en Bariloche, sin siquiera conocer su ubicación real, sino que los compraban mediante fotos y planos en empresas inmobiliarias de las grandes ciudades. Así, compraron, pagaron en cuotas y finalmente escrituraron sin que jamás hayan venido a Bariloche a conocer el inmueble que adquirieron.

Por su parte las empresas inmobiliarias cuando llegaron a un porcentaje alto de venta de los lotes que tenían, simplemente cerraron sus puertas, porque no era rentable mantener la estructura comercial, para esos pocos lotes que le quedaban.

Para comprender cabalmente el tratamiento que nuestro derecho otorga al tema del abandono es importante citar el fallo de la Cámara Nacional Federal en lo Civil y Comercial, publicado en JA 1953-I-223, n. 14 772 que dice:

1. En nuestro sistema jurídico es inadmisibles la tesis de que el simple abandono de un inmueble por su propietario importa que la propiedad sea adquirida por el Estado (Cod. Civ. artículo 2342 inc. 3). La vacancia, según el Código Civil, supone un abandono calificado, un acto de renuncia a la propiedad, el Estado puede poseer como los particulares, pero no adquiere el dominio ministerio legis e instantáneamente.

2. Bienes mostrencos son los muebles o semovientes que no tienen dueños conocidos; vacantes son los inmuebles en esa misma situación. En el caso, el inmueble cuyo dominio la Municipalidad pretende, no es vacante porque resulta haberse adquirido por una persona determinada, mediante escritura pública y tradición e inscripto en el Registro de la Propiedad, sin estar acreditado que haya abandonado el inmueble.
3. Hay dos clases de abandono del derecho de propiedad: el expreso, consistente en el desprendimiento voluntario hecho por el propietario, deshaciéndose de los derechos de tal con voluntad de perderlos; el tácito, presumido por la ley en determinadas circunstancias y que constituye el fundamento de la prescripción adquisitiva.
4. Para considerar que una cosa ha sido abandonada por el propietario, se requiere no solo la pérdida del elemento material de posesión, sino también el elemento moral. (Calegari de Grosso, 2006, pp. 30-31)

Para completar el encuadre jurídico de esta situación, corresponde citar los siguientes artículos:

Art. 2342. Son bienes privados del Estado general o de los estados particulares: Inc. 3. Los bienes vacantes o mostrencos, y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este código.

Art. 2607, que habla de la extinción del dominio y dice: Se pierde también desde que se abandone la cosa, aunque otro aún no se la hubiese apropiado. Mientras que otro no se apropie de la cosa abandonada, es libre el que fue dueño de ella, de arrepentirse del abandono y adquirir de nuevo el dominio.

Por su parte, a fin de poder acreditar la existencia de un abandono calificado que permita considerar el bien como vacante y en consecuencia adquirir el dominio por parte del Estado, corresponde citar:

Art. 918. La expresión tácita de voluntad resulta de aquellos actos, por los cuales se puede conocer con certidumbre la existencia de la voluntad, en los casos en que no se exija una expresión positiva, o cuando no haya una protesta o declaración expresa contraria.

Art. 919. El silencio opuesto a actos, o a una interrogación, no es considerada como una manifestación de voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que haya una obligación de explicarse por la ley o por las relaciones de familia, o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

Ante esta situación jurídica, el Estado puede asumir dos posturas:

1. Iniciar las ejecuciones fiscales por las deudas de tasas e impuestos y llevarlos a pública subasta. Esto tiene el inconveniente de prestarse a la concentración de la tierra urbana en pocas manos, ya que por tratarse de un remate, es muy posible que el lote termine vendiéndose a un precio muy inferior a su valor venal y accedan a su propiedad muy pocas personas con recursos e información.
2. Proponer una reforma al Código Civil que establezca un mecanismo para que de manera simple pueda acreditarse el abandono calificado.

De esta manera, el estado Municipal podrá adquirir el dominio de los inmuebles abandonados y volcarlos, ellos mismos o el producido de ellos, a la resolución del problema del déficit habitacional.

Nosotros optamos por esta segunda opción y este es el sentido de la presente comunicación.

Autores: Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche.

Colaboradores: Departamento Ejecutivo: Presidente del Concejo a/c Intendencia Municipal, Ángel Darío Barriga; Secretario de Obras y Servicios Públicos, Carlos Alfredo Valeri; Secretario de Gobierno, Adolfo Fourés; Subsecretaría de Planeamiento y Director de Tierras, Jorge Paolinelli.

El Proyecto Original n.º 073/08, con las modificaciones introducidas, fue aprobado en la sesión del día 19 de junio de 2008, según consta en el Acta n.º 905/08. Por ello, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el art. 38 de la Carta Orgánica Municipal:

El Concejo Municipal de San Carlos de Bariloche sanciona con carácter de comunicación:

ARTÍCULO 1º. Se comunica al Honorable Congreso de la Nación la necesidad de generar normativas que permitan a las municipalidades adquirir el dominio de los inmuebles ubicados dentro de su ejido abandonados por sus propietarios, conforme se sugiere en el anexo I que forma parte de la presente.

ARTÍCULO 2º. Remitir copia de la presente a los señores diputados y senadores nacionales de la provincia de Río Negro.

ARTÍCULO 3º. Comuníquese. Dése a publicidad. Tómesese razón. Cumplido, archívese.

Ley 4237, Régimen de Regularización Dominial del Área Urbana Barrio Villa Llanquihue

CAPÍTULO I. Del Régimen de Regularización Dominial.

ARTÍCULO 1º. Objeto. Anotación registral. Se establece el Régimen de Regularización Dominial que comprende a los inmuebles ubicados en el área urbana del Barrio Villa Llanquihue, en el municipio de San Carlos de Bariloche, los que a continuación se detallan conforme su nomenclatura catastral: 19-1-C-165 parcelas 9 y 10; 19-1-C-166; 19-1-C-167; 19-1-C-185 parcelas 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27; 19-1-C-186; 19-1-C-188; 19-1-C-190 y 19-1-C-191.

A los efectos de la Regularización Dominial los inmuebles determinados en el párrafo precedente, quedan sujetos a las disposiciones de la presente ley, a partir del momento en que la autoridad de aplicación emita el acto administrativo pertinente, el que debe ser notificado al Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia de Río Negro, para la toma de razón del mismo y la anotación respectiva en las matrículas correspondientes.

ARTÍCULO 2º. Destino y finalidad del régimen: El destino de los inmuebles sometidos a lo dispuesto en esta ley, es la regularización dominial de los mismos, mediante los mecanismos que aquí se establecen y en beneficio de los poseedores actuales conforme lo determine la autoridad de aplicación para cada caso.

CAPÍTULO II. Declaración de utilidad pública. Alcances.

ARTÍCULO 3º. Declaración de utilidad pública. Se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles que a continuación se identifican conforme su nomenclatura catastral: 19-1-C-165 parcelas 9 y 10; 19-1-C-166; 19-1-C-167; 19-1-C-185 parcelas 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27; 19-1-C-186; 19-1-C-188; 19-1-C-190 y 19-1-C-191, correspondientes a la totalidad del barrio Villa Llanquihue, con la finalidad de someterlos al Régimen de Regularización Dominial que en la presente ley se dispone.

ARTÍCULO 4º. Juicio expropiatorio. Destino de los inmuebles expropiados. El juicio de expropiación será llevado adelante cuando no resulten aplicables los otros procedimientos de regularización dominial establecidos en esta ley. Los inmuebles que resulten expropiados serán adjudicados en venta con carácter de interés social por parte del sujeto expropiante.

ARTÍCULO 5º. Indemnización expropiatoria. A los efectos de la fijación del valor indemnizatorio de la expropiación que se lleve adelante, en la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 13 de la Ley 1015 –Ley General de Expropiaciones de la provincia– no se considerarán aquellas

mejoras efectuadas por el ocupante beneficiario de este régimen. El titular registral contra quien se dirija el juicio expropiatorio cuando pretenda haber efectuado mejoras y reclame que se las indemnice, debe acreditarlo en el proceso expropiatorio.

CAPÍTULO III. Promoción de los trámites de usucapión.

ARTÍCULO 6°. Promoción del trámite de prescripción adquisitiva. Los inmuebles comprendidos en el presente régimen cuyos ocupantes acrediten la posesión pública, pacífica e ininterrumpida, por más de veinte (20) años, dentro de los cinco (5) años de entrada en vigencia de la presente ley, que inicien la acción de adquisición de dominio por usucapión dentro de los tres (3) años posteriores, quedan sometidos al siguiente procedimiento:

1. La autoridad de aplicación debe gestionar la ejecución de los planos de mensura para posesión veinteañal y garantizar el asesoramiento técnico y el patrocinio jurídico de los beneficiarios comprendidos. Para la ejecución de los planos de mensura mencionados, la autoridad de aplicación puede hacer uso del procedimiento establecido en la Ley 3979.
2. El procedimiento judicial de usucapión que inicien los beneficiarios del presente Régimen, se ajustará a las siguientes disposiciones:
 - a. Cuando se ignore el domicilio del titular registral, se tendrá por tal al que figure inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble, único domicilio en el cual se notificará el traslado de la demanda en tal supuesto.
 - b. Si el resultado de la diligencia fuere negativo, se lo citará por edictos que se publicarán por cinco (5) días en el Boletín Oficial exclusivamente y en forma gratuita. Además se exhibirá el edicto por el plazo de cinco (5) días en una cartelera que al efecto se disponga en la entrada principal de la municipalidad de San Carlos de Bariloche, en el Centro Cívico y en el Juzgado de Paz de la localidad, cuyo cumplimiento se acreditará mediante certificación de autoridad competente, de donde surja la fecha de exhibición y su duración.

CAPÍTULO IV. Implementación de los beneficios de la Ley nacional 24 374 y provincial 3396.

ARTÍCULO 7°. Aplicación normativa nacional y provincial específica. La autoridad de aplicación debe gestionar ante los organismos públicos provinciales que correspondan, la aplicación sobre los inmuebles identificados en el artículo 1.º de esta ley, de las disposiciones y beneficios establecidos por la Ley nacional 24 374 a la que la provincia adhirió mediante la Ley 3396.

En su caso, una vez verificado el plazo establecido en el artículo 8° de la ley nacional citada, se procederá a la desafectación del inmueble en cuestión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8.º de la presente.

CAPÍTULO V. Desafectación de la declaración de utilidad pública y de la sujeción a expropiación

ARTÍCULO 8°. Desafectación. La autoridad de aplicación puede desafectar de la declaración de utilidad pública y sujeción a expropiación de esta ley a los inmuebles determinados en el artículo 3°, cuando se produzca la confusión entre la persona del ocupante con la del titular del dominio, previa petición del interesado y acreditación por el mismo de ambos extremos.

CAPÍTULO VI. Disposiciones generales.

ARTÍCULO 9°. Impuestos, tasas y servicios. Desde la entrada en vigencia de la presente ley, las acciones judiciales enmarcadas en la misma quedan exentas del pago de impuesto de sellos, de tasas, gastos de servicios judiciales y administrativos de carácter provincial.

Dicha excepción incluye el trámite de inscripción de la sentencia que reconozca la adquisición del dominio por usucapión.

Los funcionarios y profesionales intervinientes en los trámites de inscripción de la sentencia, quedan exentos de exigir certificados de inexistencia de deudas por impuesto inmobiliario, tasas municipales y servicios, sin perjuicio de la subsistencia de dichas deudas que afecten al inmueble.

ARTÍCULO 10°. Suspensión de desalojos. A partir de la vigencia de la presente ley quedan suspendidas las medidas tendientes a la efectivización del desalojo de los inmuebles ocupados por beneficiarios del presente Régimen de Regularización Dominial, teniéndose por tales a los efectos del presente artículo, a los indicados en el Anexo II) de la ordenanza municipal n.º 1704-CM-07 de San Carlos de Bariloche.

Los jueces que tengan en trámite acciones que puedan culminar en medidas de desalojo deben, una vez que en las causas en trámite exista sentencia firme condenatoria al desalojo y previo a ejecutar la sentencia:

1. Notificar a la autoridad de aplicación de esta ley de la existencia de la causa y de la sentencia dictada en autos, con la aclaración que la misma se encuentra firme.
2. Intimar fehacientemente al sujeto expropiante para que dentro del plazo de un (1) año se inicie el proceso expropiatorio y se notifique a dicho juzgado, bajo apercibimiento de mandar a llevar adelante la sentencia de desalojo suspendida en su ejecución.

ARTÍCULO 11°. Plazo de ejecución. Se establece el plazo de quince (15) años para la ejecución de la presente ley, contados a partir de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 12°. Autoridad de aplicación. La municipalidad de San Carlos de Bariloche es sujeto expropiante y autoridad de aplicación de esta ley, quedando a su cargo los gastos que demanden la expropiación y la aplicación del Régimen de Regularización Dominial.

ARTÍCULO 13°. Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.

Ordenanza 1704-CM-07

Descripción sintética: programa de regularización dominial Villa Llanquihue

Antecedentes

Ordenanza 1594-CM-06 Creación del Banco de Tierras; Ordenanza 908-CM-98, Ordenanza 804-CM-97 Adquisición de lotes Canale; Ordenanza 123-CM-92 Creación del Fondo Municipal de la Vivienda -FOMUVI; Ley provincial 3066 de Expropiación para la Creación de Ruta de Circunvalación, Ordenanza 1386-CM-04 Adquisición 34 Hectáreas para Lotes de Interés Social; solicitud de vecinos del barrio Villa Llanquihue; informe técnico social y censo realizado por la Secretaría de Promoción Social y Juventud.

Ley 1015; Ley 1051; Ley 1814 y Decreto 1325/75.

Ley 8746, provincia de Buenos Aires.

Decreto-Ley 9943/83, provincia de Buenos Aires.

Ley 10 329, provincia de Buenos Aires.

Fundamentos

El preámbulo de la Constitución Provincial fija como objetivo de los representantes del pueblo de la provincia los de «garantizar el ejercicio universal de los derechos humanos sin discriminaciones [...] afianzar el goce de la libertad y la justicia social [...] promover la función social de la propiedad...». Asimismo el artículo 90 de la misma Constitución que, en consonancia con el artículo 17 de la Constitución Nacional, establece que «La propiedad y la actividad privadas tienen una función social. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley previa y justamente indemnizada».

La Ley nacional 21 499 de Expropiación fija el criterio de que «La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual».

El artículo 17 inciso 4 de la Carta Orgánica Municipal expresa que se encuentran entre los deberes y atribuciones del Concejo Municipal el «Declarar de utilidad pública los bienes que consideren necesarios con la aprobación de los dos tercios del total de sus miembros».

La decisión del Estado municipal de generar medidas tendientes a regularizar la situación dominial de familias de escasos recursos que habitan en calidad de ocupantes, es considerada como una de las misiones fundamentales para la atención de la mejora del hábitat y por ende de la calidad de vida de esta población.

Dentro de las problemáticas sociales, hay una que consideramos estructural por el fuerte impacto negativo en la constitución de un hogar digno; nos referimos a la falta de tierra dónde construir una vivienda.

Bariloche no escapa a esta situación y vemos cómo desde hace muchos años, numerosas familias no encuentran donde vivir, y buscan espacios transitorios hasta tanto encontrar una solución definitiva. Lamentablemente, la falta de una política global, sostenida y acorde a las necesidades de todos, llevó a que dichas familias se agruparan en diversos sectores, conformando barrios enteros sin la tenencia legal de la tierra, con la consecuente falta de servicios, equipamiento y caracterizadas por viviendas precarias (vivienda móvil, fácilmente desarmable ya que se está en un lugar de forma transitoria).

Es así como se fue conformando el barrio que nos ocupa, un asentamiento cuyos primeros habitantes cuentan con una antigüedad con más de 30 años de ocupación.

Adentrándonos en la profundidad del presente análisis, podemos ya estipular una de las mayores máximas técnicas desde el punto de vista social: siempre hay que evitar la erradicación de los ocupantes y hay que agotar todas las estrategias posibles. Esto es así pues una erradicación es vivida como uno de los signos de exclusión social más fuertes en la vida de una persona. Todo traslado de un lugar a otro, de una vivienda a otra, es vivido por cualquier familia como una situación fuerte de cambio, muchas veces traumática, por todo lo que se pierde y por la incertidumbre de lo nuevo: es el famoso desarraigo. Pero esta situación es peor aún cuando estos traslados no son elegidos, sino compulsivos. Y aún más, si se trata de familias de bajos recursos. La habitual consecuencia es mayor exclusión.

La situación del barrio Villa Llanquihue es de alta complejidad ya que las familias están asentadas sobre parcelas cuyos titulares de dominio son diversos.

Desde el año 1998, desde la municipalidad, se han ido desarrollando acciones tendientes a observar diversas posibilidades para el logro de la regularización de la tierra a favor de los ocupantes; los vecinos se dieron una forma organizativa Asociación Civil Villa Llanquihue que llevó adelante junto a la municipalidad la instalación de la red de agua y de gas.

En este momento están conformando la Junta Vecinal cuyo objetivo prioritario es el trabajo en relación a la regularización dominial de la tierra.

Caracterización social de la población: En el año 2005 se realizó un censo a 79 familias del barrio, se estima que son aproximadamente 100 las allí asentadas.

Del mismo censo se observa:

- *Edad y nacionalidad*
Se trata de una población predominantemente joven: los jóvenes entre 0 y 19 años comprenden más de la mitad (51,2 %) de la población del barrio.
La gran mayoría de la población del barrio es argentina.
- *Educación*
Casi la totalidad de los menores de 5 a 12 años concurren a la escuela, mientras que algo más de un 5 % no lo hace. Esta proporción disminuye abruptamente a medida que va aumentando la edad: en el tramo de 13 a 18 años, la proporción de los adolescentes escolarizados desciende al 68 % (un tercio de ellos no concurre a establecimiento educativo alguno). En el tramo de 19 a 25 baja al 17 %, y finalmente, en el último tramo de edad, asciende levemente a casi un 20 %.
- *Asistencia y salud*
El 70 % de los jefes de hogar reciben algún tipo de programa asistencial. Más de la mitad de los jefes de hogar del barrio Villa Llanquihue no tienen ningún tipo de cobertura de salud.
- *Ocupación*
Un 36,7 % de la población económicamente activa del barrio se encuentra desocupada.
- *Vivienda*
La mitad de las casas del barrio son consolidadas, mientras que la otra mitad se reparte entre casillas y casillas precarias (las mismas difieren en los niveles de consolidación y en la calidad de los materiales). Más del 70 % de los hogares del barrio utilizan leña como elemento principal tanto para cocinar como para calefaccionar la vivienda y el 50 % de la población cuenta con letrina exterior a la vivienda.

En la convicción que resulta esencialmente inicuo abonar la indemnización legal a aquel que surge como titular registral en virtud de haberse operado la prescripción adquisitiva del dominio por parte de los beneficiarios de esta ordenanza y además deviene injusto que aquel que ha obtenido la propiedad del lote que ocupa en virtud del instituto de la usucapión deba pagar el lote del que resulta propietario de pleno derecho.

Es por ello que para los casos en que resulte posible tal solución, se dispone la aplicación de la Ley 24 374 o en su caso se inicien las acciones judiciales de prescripción adquisitiva.

En este último caso la experiencia procesal indica que este tipo de juicios tiene una valla, por momentos insalvable, tal es la traba de la litis, ya que en

la generalidad de los casos se trata de propietarios que han abandonado los inmuebles y atendiendo a la antigüedad de la inscripción dominial es dable concluir que los mismos han muerto, con el consiguiente enorme esfuerzo procesal para lograr notificar la demanda.

El artículo 12 se propone precisamente obtener, sin afectar, los derechos de propiedad y defensa en juicio, protegidos por los artículos 17 y 18 de nuestra Constitución Nacional, generar un mecanismo de notificación de la demanda que permita una razonable agilidad en el proceso judicial, evitando de esta manera el retraso prolongado de los procesos.

Autor: Intendente Municipal, Alberto Icare.

Colaboradores: Secretario de Obras y Servicios Públicos, Juan Carlos Álvarez.

El Proyecto Original n.º 748/06, con las modificaciones introducidas, fue aprobado en la sesión del día 26 de abril de 2007, según consta en el Acta n.º 877/07. Por ello, en ejercicio de las atribuciones que le otorga el artículo 38 de la Carta Orgánica Municipal:

El Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche sanciona con carácter de Ordenanza:

ARTÍCULO 1º. Utilidad Pública. Declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles que a continuación se identifican: nomenclatura catastral 19-1-C- 165 lotes 9 y 10; 19-1-C-166; 19-1-C-167; 19-1-C- 185 lotes 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27; 19- 1-C-186; 19-1-C-188; 19-1-C-190 y 19-1-C-191, correspondientes en su totalidad al barrio Villa Llanquihue. Ello, en forma subsidiaria y condicionado a lo expuesto en el artículo 6.º y exclusivamente en aquellos casos en que no fuere posible la concreción de la prescripción adquisitiva de dominio, o las diversas alternativas de regularización dominial consideradas.

ARTÍCULO 2º. Sujeto expropiante. Será sujeto expropiante la municipalidad de la ciudad de San Carlos de Bariloche, a cuyo cargo estarán los gastos que demande la presente.

ARTÍCULO 3º. Destino. Los inmuebles detallados en el artículo 1.º serán adjudicados en venta con carácter de interés social, a los que resulten beneficiarios de la presente de conformidad a lo expresado en los fundamentos, excluidos los usucapidos y los regularizados dominialmente, desde la sanción de la presente ordenanza.

ARTÍCULO 4º. Inmuebles desocupados. Los inmuebles desocupados al 20 de junio de 2006, que surgen del ANEXO II, serán afectados por la autoridad de aplicación al Banco de Tierras, una vez expropiados.

ARTÍCULO 5º. Beneficiarios. Serán beneficiarios del proceso expropiatorio o de alguna alternativa de regularización dominial, aquellos vecinos de Villa Llanquihue que surgen del listado efectuado por la Comisión de Tierras

del barrio que forma parte de la presente y se agrega como ANEXO II, que acrediten la posesión pública, pacífica e ininterrumpida, con un mínimo de dos años de antigüedad a la sanción de la presente, y que se trate de la vivienda única y permanente. La adjudicación en venta a los beneficiarios se realizará conforme las pautas de la Ordenanza 134-CM-92.

ARTÍCULO 6°. Valor de venta. El precio de venta de cada lote expropiado será el que resulte del costo expropiatorio, teniendo en cuenta el carácter de interés social de los terrenos, el que será abonado conforme a las pautas establecidas en el respectivo Boleto de Compraventa a firmarse con el beneficiario una vez culminado el proceso expropiatorio. Estas pautas incluirán la prohibición de transmisión del dominio hasta pasados cinco (5) años de la cancelación del precio.

ARTÍCULO 7°. Cuenta especial. Autorízase a la autoridad de aplicación a abrir una cuenta especial afectada exclusivamente al proceso expropiatorio, en la que podrán depositar las sumas que se acuerde con cada beneficiario, mediante la preadjudicación del inmueble que ocupa, la que será integrada a cuenta de precio del inmueble a transferir una vez efectuado el proceso expropiatorio.

ARTÍCULO 8°. Transmisión del dominio. La municipalidad podrá convenir con los particulares expropiados, la modalidad y mecanismos más convenientes para la efectiva transmisión del dominio de los inmuebles expropiados, lo que deberá ser ratificado por la Comisión General de Transacciones.

ARTÍCULO 9°. En aquellos casos en que los inmuebles se encontraren ocupados por el tiempo y en las condiciones establecidas por la legislación de fondo para ser adquiridos por usucapión, el municipio brindará el asesoramiento y auxilio necesario a los eventuales beneficiarios con el fin de efectivizar tal adquisición.

ARTÍCULO 10°. Fondos afectados. A los fines de la ejecución de la presente aféctense los fondos aplicados al Banco de Tierras, el sistema de financiación establecido en la ordenanza 1594-CM-06 y la previsión presupuestaria, con más los que puedan incorporarse provenientes de la provincia y/o Nación, como así también de organismos nacionales e internacionales de financiación de proyectos de interés social.

ARTÍCULO 11°. Comuníquese a la Legislatura de la provincia de Río Negro a fin de que proceda con la mayor celeridad que el caso requiere, a los fines previstos en el artículo 3.º, Título I de la Ley 1015 modificada por la Ley 1051 para que evalúe sancionar como ley de la provincia el proyecto de ley que como ANEXO I se adjunta e integra la presente Ordenanza.

ARTÍCULO 12°. Comuníquese. Publíquese en el Boletín Oficial. Tómese razón. Cumplido, archívese.

Acerca de los autores

Jorge Paolinelli

Es abogado y procurador (UBA, 1981, 1980). Además, profesor regular de Derecho Público y de Economía y Derecho en la Escuela de Economía, Administración y Turismo de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). También es integrante del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES) de la UNRN. Ha sido coautor de las obras *El Hombre y el Derecho* (1998) e *Impuesto a los bienes urbanos ociosos* (2014). Fue presidente del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Habitat Social (IMTVHS) de San Carlos de Bariloche.

Tomás Guevara

Es sociólogo, magíster en Políticas Sociales y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Además se desempeña como investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como profesor adjunto de la UNRN en Economía Urbana y Sociología. Ha dirigido el CIETES. Es autor de artículos en revistas científicas, capítulos de libros y libros sobre políticas habitacionales, urbanas y procesos de transformación territorial. Ha resultado ganador del Premio INFONAVIT /UNAM 2014.

Alejandra Nussbaum

Es licenciada en Trabajo Social y ha realizado las especializaciones en Planificación y Gestión Estratégica y en Gestión Territorial y Urbana. Además, es miembro del CIETES de la UNRN, coordinadora de la Unidad de Planeamiento Estratégico de la municipalidad de San Carlos de Bariloche y responsable del Programa Regularización Dominial del IMTVHS.

Guillermo Oglietti

Es doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona, postgraduado del Instituto Torcuato Di Tella de Buenos Aires y licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Fue director del CIETES de la UNRN en San Carlos de Bariloche. A lo largo de su vida académica, se ha concentrado en problemáticas del desarrollo económico como la inmigración, la inversión extranjera, la relación ahorro-inversión y la enfermedad holandesa en los países latinoamericanos. Recientemente ha orientado sus trabajos al área de la economía del turismo, y las finanzas y la economía urbana.

Lotes sin dueño

Derecho de propiedad y abandono como problema urbano

Paolinelli, Jorge y otros.

1a edición Viedma : Universidad Nacional de Río Negro, 2017.

138 p. ; 15 x 23 cm.

Aperturas (Sociales)

ISBN 978-987-3667-51-0

1. Urbanismo. 2. Habitat. 3. Expropiación. I. Paolinelli, Jorge

CDD 346.043



© Universidad Nacional de Río Negro, 2017.

editorial.unrn.edu.ar

© Jorge Paolinelli, 2017.

© Tomás Guevara, 2017.

© Guillermo Oglietti, 2017.

© Alejandra Nussbaum, 2017.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.

Coordinación editorial: Ignacio Artola

Edición de textos: Natalia Barrio, Diego Salinas

Corrección de textos: Mariana Pou Moragues

Diagramación y diseño: Sergio Campozano

Imagen de Tapa: Peter Hermann, Lost places, 2017.

<https://www.facebook.com/pherrmann.DjTama>

Esta publicación recibió el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica a partir del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado (PICTO) 2010-0212 dirigido por Evelyn Colino. También se contó con los aportes de un convenio de cooperación con el Instituto Municipal de Tierra y Vivienda del Hábitat Social de San Carlos de Bariloche.

El PICTO está radicado en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (CIETES), Sede Andina, Bariloche, Universidad Nacional de Río Negro.



Licencia Creative Commons 2.5 Argentina.

Usted es libre de: compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra *Memorias en lucha: recuerdos y silencios en contextos de subordinación y alteridad*, bajo las condiciones de:

Atribución – No comercial – Sin obra derivada

LOTES SIN DUEÑO

Derecho de propiedad y abandono como problema urbano
fue compuesto con la familia tipográfica Alegreya ht Pro
en sus diferentes variables.

Se editó en junio de 2017 en la Dirección de Publicaciones-Editorial de la UNRN.

Lotes sin dueño

Derecho de propiedad y abandono como problema urbano

Las ciudades argentinas y latinoamericanas presentan una importante conflictividad social por el acceso y la tenencia del suelo urbano. Una manifestación de esa problemática son las tomas de tierra y los procesos de autoproducción de barrios por parte no solo de sectores populares, sino también de capas medias de la población. Otro aspecto de este conflicto es la existencia de tierras que, loteadas en un pasado lejano, están en situación de abandono por propietarios ausentes.

Y cabe entonces preguntarse: ¿pueden coexistir propiedades abandonadas con demandas insatisfechas de suelo urbano? Y en todo caso, ¿cómo puede intervenir el Estado ante un andamiaje legal que protege la propiedad sin propietario?

Los autores de este libro buscan develar el origen de esta situación paradójica y contribuir a la intervención del Estado a favor de la ampliación del acceso al suelo urbano. Asimismo, para no quedarse en el plano meramente analítico, proponen el estudio del caso de la ciudad de San Carlos de Bariloche y una forma de resolución a partir de una herramienta legislativa concreta.

