



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

EXPTE. D-

369

114-15



PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

ARTICULO 1º: Incorpórese al libro IV del Decreto-Ley Nº 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias y a continuación del artículo 690, un título X que tendrá el epígrafe siguiente:

TÍTULO X

CAPÍTULO ÚNICO

ACCIÓN DECLARATIVA DE VACANCIA

ARTICULO 2º: Incorpórese como artículo 690 bis del Decreto-Ley Nº 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias el siguiente:

Artículo 690 bis: Las Municipalidades podrán interponer acción declarativa de vacancia, que tramitará bajo las reglas del proceso sumario, con el fin de hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la situación de abandono o vacancia de bienes inmuebles que se encuentren en sus jurisdicciones. Con la demanda se deberá acompañar informe del Registro de la Propiedad Inmueble por el cual se verifiquen las condiciones de dominio y titularidad. Se deberá acompañar también una verificación del estado del inmueble en la que se constate que como mínimo durante cinco años o más, se encuentra sin ocupación alguna y se den por cumplidos algunos de los siguientes extremos: inculto, improductivo, sin cerramientos, baldío, con edificación derruida o paralizada, edificada sin ocupación. Durante la sustanciación del proceso y a efectos de garantizar su normal desarrollo, el Municipio podrá solicitar cautelarmente la tenencia precaria del bien, debiendo afectarlo a una finalidad social.

ARTICULO 3º: Incorpórese como artículo 690 ter del Decreto-Ley Nº 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias el siguiente:



Artículo 690 ter: De la demanda se dará traslado al titular registral del inmueble. Ante la manifestación expresa del demandado de continuar en cabeza del dominio se procederá al archivo de las actuaciones. Serán citados, además, quienes se consideren con derecho sobre el inmueble. Cuando se ignore el domicilio del demandado se deberán requerir informes a la Secretaría Electoral, al Registro Nacional de las Personas, al Registro Provincial de las Personas, a las delegaciones locales de policía y al Correo, con relación a su último domicilio conocido o supuesto. De dar resultado negativo se lo citará por edictos por diez días, previniéndosele que en caso de incomparecencia se le dará intervención al Defensor Oficial en turno a efectos de declarar el abandono.

Determinado el fallecimiento del o los titulares del inmueble y no existiendo sucesión abierta, deberá el Juez comunicar dicha situación al Fiscal de Estado a fin que se inicie la acción de herencia vacante correspondiente.

ARTICULO 4°: Incorpórese como artículo 690 quater del Decreto-Ley N° 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias el siguiente:

Artículo 690 quater: Para la procedencia de la acción se deberá acreditar que no media posesión alguna sobre el bien y que el mismo se encuentra desamparado y sin aprovechamiento alguno desde hace cinco años, como mínimo. Ante el silencio, la incomparecencia o la voluntad manifiesta de abandonar el inmueble por parte del demandado, se dictará sentencia acogiendo la acción y se dispondrá su inscripción en el Registro de la Propiedad y la cancelación de la anterior. La sentencia hará cosa juzgada material.

Con la sentencia que haga lugar a la acción declarando vacante el bien quedarán condonadas las deudas que por impuesto inmobiliario u otros tributos provinciales registre.

ARTICULO 5°: Modifíquese el artículo 768° del Decreto-Ley N° 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:



Artículo 768: Curador provisional. Facultad del denunciante particular. Denunciada una herencia como vacante, se designará curador provisional en la persona del señor Fiscal de Estado o del letrado que lo represente conforme a la ley, sin perjuicio de la intervención que le corresponda al ministerio público hasta que la herencia sea reputada en aquel carácter.

En los casos que el proceso se inicie en virtud de una comunicación ordenada por el Juez interviniente en una acción declarativa de vacancia, o por denuncia de un Municipio, se le otorgará al mismo la tenencia precaria del o los inmuebles integrantes del acervo que se encuentren en su jurisdicción, debiendo afectarlos a una finalidad social.

El denunciante particular, con asistencia letrada podrá, sin embargo, instar el procedimiento en la misma forma en que pueden hacerlo los acreedores conforme con este Código y siempre que hayan sido útiles sus gestiones les serán resarcidas las erogaciones en que incurra a cargo de la herencia, según calificación que hará el juez.

ARTICULO 6°: Modifíquese el artículo 770° del Decreto-Ley N° 7.425/68 (Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 770°: Trámite. Hecho el llamamiento de herederos y acreedores por edictos y vencido su término sin que se presente ninguno que justifique su título y acepte la herencia, ésta se reputará vacante y el juez designará al curador hasta entonces provisional en el carácter de definitivo. El curador definitivo aceptará el cargo bajo juramento e instará la realización del inventario definitivo de los bienes sucesorios en la forma prevenida en el capítulo precedente.

De igual manera se obrará aun cuando la sucesión no haya sido denunciada como vacante si finalmente resulta que los presuntos herederos no pudieron justificar el título alegado, ni se ha presentado ningún otro aceptando la herencia.

Sin perjuicio del derecho del Fisco de solicitar la adjudicación de los bienes en especie, en cuanto otras leyes no se opongan, los de la herencia se enajenarán siempre en remate público debiendo liquidarse aquéllos que sean necesarios para pagar a los acreedores y las expensas útiles del denunciante a quien le quedarán además a salvo los derechos que le reconozcan otras leyes en su carácter de tal.

Cuando el proceso se inicie en virtud de una comunicación ordenada por el Juez interviniente en una acción declarativa de vacancia o por denuncia de un



Municipio, los bienes inmuebles se incorporarán al patrimonio del Municipio que cuente con la tenencia precaria de los mismos.

Todas las cuestiones relativas a la herencia reputada vacante, se sustanciarán con el curador y el ministerio público, como representante de los que pudieran tener derecho a la herencia.

ARTICULO 7°: Modifíquese el artículo 15° del Decreto-Ley N° 7.322/67, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 15°: El Fiscal de Estado se reserva el derecho, sin necesidad del consentimiento del denunciante de abstenerse de iniciar o proseguir el juicio sucesorio cuando de los antecedentes con que cuenta resulte que los gastos a originarse superen los eventuales beneficios, por la exigüidad de los bienes del causante.

En tal caso así lo hará saber el denunciante, sin que éste pueda pretender el pago de indemnización alguna, mandando archivar las actuaciones.

También podrá desistir de interponer los recursos pertinentes producida una sentencia desestimatoria de las pretensiones del Fisco en cualquier juicio promovido a raíz de la denuncia.

Cuando el conocimiento de una herencia vacante se produzca en virtud de una comunicación ordenada por el Juez interviniente en una acción declarativa de vacancia o por denuncia de un Municipio, el Fiscal de Estado tendrá la obligación de iniciar y continuar el proceso hasta su finalización.

ARTICULO 8°: Modifíquese el artículo 16° del Decreto-Ley N° 7.322/67, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 16°: En todos los casos cuando el estado de los autos lo permita o el carácter perecedero de las cosas lo exijan, se requerirá su venta en pública subasta.

Cuando el Poder Ejecutivo decida mantener ilíquidos ciertos bienes se incorporarán al patrimonio fiscal.

Cuando el proceso se inicie en virtud de una comunicación ordenada por el Juez interviniente en una acción declarativa de vacancia o por denuncia de un Municipio, los bienes inmuebles se incorporarán al patrimonio del mismo, siempre que haya solicitado previamente su tenencia precaria.



Cuando se enajenen bienes correspondientes a herencias reputadas vacantes no corresponderá el pago de tasas o impuestos provinciales o municipales a cargo de la parte vendedora.

Si posteriormente se presentaren herederos con derecho al importe de los bienes vendidos, estos impuestos o tasas se deducirán de ese importe.

ARTÍCULO 9°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Inters
Felwo
RAMIREZ
D. MARIN
Costova
Rolando

MARIO CAPUTO
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados de la Pcia. Bs. As.

MARIA ALEJANDRA MARTINEZ
Diputada
Bloque Frente para la Victoria
H.C. Diputados Prov. Bs. As.

VIVIANA OCITO
Diputada
Bloque Frente para la Victoria
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

FUNDAMENTOS

El problema de la tierra abandonada en la Provincia de Buenos Aires

Los inmuebles en situación de abandono constituyen un problema estructural para el desarrollo urbano y rural de los municipios de la provincia de Buenos Aires. La ausencia de un mecanismo legal destinado directamente a evitar el abandono de inmuebles por parte de sus propietarios, ha originado la creación de instrumentos locales como ordenanzas o decretos (Ver cuadro adjunto) direccionados a evitar la constitución de tierras ociosas, penalizando a su titulares por el desentendimiento de su dominio.

Sin embargo, es necesario que la Provincia como organismo rector en políticas territoriales, elabore una norma supralocal consolidando su eje de acción para evitar que existan inmuebles abandonados, sin vulnerar un ápice el derecho de propiedad y las garantías de los propietarios.

Desde un término amplio, cuando nos referimos a la tierra ociosa, lo hacemos como sinónimo de: tierra latente, de engorde, inmuebles ociosos por especulación inmobiliaria, existencia de cementerios industriales, de vacíos urbanos, de tierra abandonada etc., en términos generales, vacante es la tierra sin uso alguno.

Desde un criterio estricto, partiendo desde la concepción civilista de nuestra codificación, vacancia es sinónimo de abandono, tierra vacante es tierra abandonada por su propietario y sin que nadie más la haya poseído.

Para el Código Civil no existe una analogía entre el **no uso del inmueble (que sería la vacancia en términos amplios)** y el **abandono del inmueble**, sino que lo toma como diferentes figuras, respondiendo a una relación genero-especie, donde, todo lo abandonado esta vacante, pero no todo lo que concebimos como vacante está abandonado. Sólo la voluntad manifiesta e intencional del propietario transforma un bien abandonado en vacante.

El Foro Social Mundial de Porto Alegre, celebrado en enero de 2005, que dio lugar a la creación de la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", aprobada posteriormente por la Asamblea de Naciones Unidas abordó este tipo de problemática. De allí surgen conceptos claros, en tanto establece que los estados locales deben promover: "la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad”.

Son significativos los efectos negativos devenidos por la tierra abandonada, particularmente frente a un panorama social colmado de necesidades básicas, como por ejemplo la demanda urbano-habitacional.

El programa Procrear implementado por la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner es un claro ejemplo de falta de oferta formal de suelo urbano.

Constatamos con frecuencia la existencia de inmuebles desamparados, lo que pone en evidencia la ausencia de una regulación que penalice el hecho en sí. Los perjuicios que trae aparejado el abandono son innumerables, por tal razón la vacancia ha sido analizada y denunciada por diferentes actores como universidades y distintas organizaciones sociales, que vinculan los efectos de la tierra sin uso al retroceso social. A modo de ejemplo observamos como:

-Incide negativamente en el desarrollo planificado y sustentable de las ciudades. Podemos observar como los vacíos urbanos, o hasta los baldíos individuales abandonados pueden obstaculizar la ejecución de un Plan o Programa urbanístico.

-Irrumpe negativamente en las políticas socio-habitacionales en cuanto a la necesidad habitacional.

-Amenaza la fuente laboral de múltiples profesiones: desarrolladores inmobiliarios, colegios profesionales etc, evidencian como la vacancia irrumpe negativamente contra el mercado formal de suelo, dejando importantes inmuebles fuera de comercio.

-Impide una ampliación en la oferta formal de suelo.

- Evita el aprovechamiento intensivo de la tierra: bienes rurales ociosos sin producción alguna, que permanecen incultos por extensas temporadas, debiendo ser productivos y obtener de ellos frutos y recursos que favorezcan las economías y el empleo regional.

En todos estos ejemplos que desde ya no son taxativos, encontramos un común denominador altamente negativo, como es también la posibilidad que el inmueble abandonado sea poseído, producido y usufructuado por terceros oportunistas.

La fatídica combinación entre la ausencia de voluntad del titular y el "laissez faire" del Estado, en reiteradas ocasiones, propicia el abuso de operadores que ingresan de manera informal al mercado cientos de inmuebles en detrimento de la comunidad (particularmente los más pobres).



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



Resulta complejo visibilizar, analizar y tipificar los patrones de comportamiento de los sujetos abandonantes, en relación a su dominio, sus conductas, prácticas y razones para abandonar el bien responden a una multiplicidad de causas.

Sólo por citar algunos ejemplos podemos mencionar la dinámica de mercado, la especulación en el cambio de zonificación de uso de suelo, la disolución societaria de hecho, problemas familiares en sucesiones, mero desinterés etc.

Todo ello, potenciado por la inacción del Estado conforma un escenario estéril para el progreso e integración territorial de nuestra sociedad (rural y urbana), nuestras urbanizaciones, economía y fundamentalmente nuestra seguridad jurídica.

El derecho de dominio es perpetuo, pero a la inercia del propietario que no lo aprovecha es necesario darle un límite temporal, a través de una acción que coarte el desaprovechamiento del bien. El estado tiene la obligación de reinsertar los bienes abandonados al ámbito público o privado.

Hoy, cualquier lote abandonado reproduce un contraste obscuro y ambiguo: por un lado la inercia o desinterés del propietario en el aprovechamiento del bien (cuya intención de abandono es desconocida), y por el otro, la exponencial demanda de tierra para habitar por parte de los sectores populares, como también urbanizaciones ávidas de espacios para equipamiento comunitario e infraestructura; o la impotencia de instituciones y organizaciones comunales que ven truncado sus objetivos sociales por no tener lugar físico donde desarrollarlos.

Esta dualidad exige que como legisladores pongamos un límite sin transgredir los procesos legales ordinarios, pero empoderando a los actores legitimados para abolir la incertidumbre sobre el suelo abandonado.

Ya entrado en el siglo XXI, justificar el desamparo de un inmueble no tiene asidero alguno, aun siendo el dominio un instituto perpetuo. La perpetuidad del derecho real de dominio inexorablemente deberá limitarse, ante situaciones fácticas de abandono. Ya en 1925 Héctor Lafaille, Titular de la Cátedra de derechos reales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, expuso bajo el título de "**Descuido del factor social**", en relación a las ausencias de restricciones al dominio: "**Por tal razón la parte que reglamenta el dominio es una de las más defectuosas de nuestra ley. Ningún otro capítulo de nuestra legislación civil exige más imperiosamente una reforma que introduzca los nuevos conceptos que las legislaciones modernas aplican a la propiedad. Sobre todo a raíz de la guerra europea, las Constituciones últimamente sancionadas han llegado hasta consignar de una manera expresa, definiciones o criterios, absolutamente opuestos al concepto individualista**". "Es



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



indiscutible que no pueda constituirse un derecho de tal suerte que sacrifique la colectividad del individuo. Un derecho de dominio concebido en esta forma absoluta y monstruosa deja de ser tal, se presta a la predica disolvente y no puede mantenerse en ninguna legislación civilizada. Nuestro Código, aunque redactado entre los años 1865 y 1868 resulta mas anticuado aun por los modelos que tuvo a la vista. No solo sustenta un concepto del dominio que hoy no puede subsistir, sino que es eternamente contrario a lo que ya se dijo muchos siglos atrás respecto de la naturaleza y fines de la propiedad".

Nuestras ciudades poseen un sinnúmero de bienes abandonados, mucho de ellos causan estancamiento del proceso de densificación y obstaculizan el tejido urbano, sin perjuicio de vulnerar los conceptos de higiene y seguridad del medioambiente (ordenanza general 38/1969 de la provincia de Buenos Aires que faculta al intendente la tenencia precaria del lote abandonado, con fines de protección ambiental).

Los inmuebles vacantes y su condición de desamparo, resultan frecuentemente imperceptibles para cualquier ciudadano común, pero no para los que ven el abandono como un nicho de oportunidad y de especulación para intereses personales (habitacional, mercado informal etc.).

En un análisis académico, sobre vacíos urbanos y tierra abandonada en Latinoamérica, la Dra. Clichevski investigadora del CONICET enunció: "*mientras que en los Estados Unidos tienden a estar localizados en el centro de las ciudades (principalmente espacios y sitios industriales abandonados), en América Latina la mayoría se encuentra en la periferia, donde frecuentemente son objeto de una fiera especulación y de estrategias de retención dependiendo de su accesibilidad a las redes de servicios públicos*".

La opacidad del Estado ante los terrenos abandonados por su dueño, pone en evidencia la falta de regulación y estrategias que permitan movilizar y dar uso a los bienes vacantes de manera formal, sabiendo particularmente que, la aceleración y complejidad de los fenómenos económicos, jurídicos y sociales en el desarrollo del mercado inmobiliario, transforma al universo de inmuebles abandonados en un campo fértil para el comercio informal.

Lamentablemente estas prácticas se reproducen a menudo en gran parte de nuestras ciudades, particularmente en zonas urbanas y áreas de expansión que las circundan. Las ciudades de América Latina se han caracterizado en las últimas décadas por la ocurrencia de dos fenómenos en el espacio urbano: el aumento vertiginoso de la



población y, como consecuencia de este, la arbitraria expansión de la mancha urbana. El crecimiento de facto de las ciudades ha tenido un gran costo social para el Estado.

La informalidad e ilegalidad urbana, producida en parte por bienes abandonados, constituyen para la Relatoría de Hábitat-ONU, un problema medular: *"no hay que seguir ignorando el hecho de que la legalidad e ilegalidad son dos caras del mismo proceso social urbano. La ilegalidad urbana tiene que ser comprendida no solamente en términos de la dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierras, sino también en función de la naturaleza del orden jurídico vigente, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad urbana"*.

Concepto jurídico de abandono:

En nuestro país, se consideran cosas abandonadas o vacantes aquellas de cuya posesión el dueño se desprende con la intención de no continuar en el dominio de ella (artículo 2526 Código Civil), los bienes abandonados son sinónimos de vacantes.

El artículo 2342 del citado ordenamiento estipula en su inciso 3) que serán bienes privados del Estado general o de los Estados particulares los bienes vacantes o mostrencos y los de las personas que mueran sin tener herederos, según las disposiciones del ordenamiento Civil.

Por lo tanto, son bienes vacantes aquellos inmuebles, muebles y/o semovientes (llamados también mostrencos), cuyo titular abandonó y nadie ha tomado posesión. Asume el Estado la condición de dueño, puesto que el propietario ha abandonado el bien en cuestión, -diferente a la herencia vacante cuyo titular ha fallecido sin conocerse herederos (le corresponde al Estado los mismos derechos y obligaciones que el heredero)- vale decir que, cuando un bien es abandonado, el Estado asume la titularidad, pues el dominio se extingue: *"Se pierde también desde que se abandona la cosa, aunque otro aún no se la hubiese apropiado"* (art. 2607 del Código Civil).

En la provincia de Buenos Aires, el Decreto-Ley N° 9533/80 establece que el dominio estatal a que hace referencia el artículo 2342 del Código Civil corresponde al Municipio, pudiéndose, en consecuencia, tramitar su incorporación en forma directa. La precitada norma en su artículo 4° textualmente reza: *"Constituyen asimismo los bienes Municipales los inmuebles pertenecientes al Estado por dominio eminente o vacancia de acuerdo al artículo 2342 del Código Civil"*.

Por lo tanto, ante el interrogante sobre quien detenta la titularidad de los bienes que no pertenecen a nadie, indiscutiblemente se debe responder que son fiscales. Señala Goyena: *"pertenecen al estado como representante de la sociedad, esta máxima que puede decirse del derecho universal, tiene además la ventaja de evitar"*



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

conflictos y turbaciones que nacerían de adjudicar esta clase de bienes al primero que las ocupase”.

Desde cuando se considera el inmueble como abandonado, es el interrogante a debatir y el punto de partida de esta propuesta normativa. Mayoritariamente la doctrina y jurisprudencia sostienen (amparándose en el artículo 913 del C.Civ.), que el elemento intencional debe exteriorizarse, por ello contemplan dos componentes vitales para el abandono: el material (ej. tierra inculta, sin cerramiento, baldía etc.) y el psicológico o intencional: reflejado en la manifestación inequívoca de abandono por parte del titular de dominio, exigiéndose la confección de una escritura pública (que contenga su voluntad de abandonar el inmueble), teniendo efectos frente a terceros desde su inscripción en el registro de la propiedad. Estos dos componentes conjugados, conforman para la doctrina mayoritaria el abandono calificado y es la única vía para que el Estado se apropie formalmente de un bien desamparado.

Si el accionar del Estado ante la problemática del desamparo, debe subordinarse a que el propietario (muchas veces inubicable) abandone su dominio por medio de una escritura pública, estaríamos, eufemísticamente hablando, condenados al fracaso.

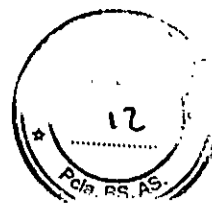
Pues bien, si el artículo 2510 del Código Civil indica que el titular no necesita ejercer actos de propiedad, pues el dominio es perpetuo, y puede arrepentirse del abandono, empero el artículo 2607 determina como causal de extinción del derecho de dominio al abandono de inmuebles, se torna necesario analizar este meollo paradójico entre ambos artículos: Si el titular pierde el dominio por abandono (2607 CC), pero no necesita *ejercer su dominio con acto alguno* (2510 CC). **¿COMO sabemos cuando lo abandona?**

La evidencia empírica da sobradas razones demostrando que el abandono por escritura pública no tiene resonancia práctica. Por ello, debiendo proteger el debido proceso legal (que no se vulneren derechos de los propietarios) es necesario abonar la alternativa prevista de Acción Declarativa existente en nuestro Código de Procedimiento Civil y Comercial, para generar una acción análoga para la figura del abandono, como una herramienta jurídica por la cual el Estado, representado por los municipios, pueda eliminar la incertidumbre nacida en el *“cómo saber si un inmueble está abandonado”*.

No debe temerse que al regular indirectamente la perpetuidad del dominio en la forma propuesta por el Código mediante una acción declarativa, se alteren o modifiquen sustancialmente las características prácticas de la propiedad. La doctrina tiene ya



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



sobradamente establecido que la perpetuidad no constituye un carácter esencial del dominio sino que hace a su naturaleza. Su supresión no alteraría su contenido lógico.

Propuesta normativa:

La pretensión declarativa de vacancia involucra al Estado desde dos acciones, tanto en el reclamo de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes:

Primera: el derecho de interpelar judicialmente al propietario que ha abandonado materialmente su propiedad, obligándolo a exteriorizar su voluntad, eliminando de esta manera la incertidumbre de saber si el dominio se halla o no extinguido (artículo 2607 Código Civil.)

Segunda: la obligación inherente a sus funciones de implementar políticas públicas sobre el territorio y el uso de suelo, en procura de visibilizar de una vez por todas la igualdad sustantiva, subordinando el interés privado al común, particularmente sobre aquellos recursos limitados (inmuebles) con alta demanda social.

La Acción Declarativa de Vacancia que se propone, pone al titular ante una oportunidad inmejorable de manifestar su voluntad, dando cumplimiento al elemento intencional requerido por nuestra doctrina positivista. Ante este instrumento legal, inexorablemente el Estado representado por el Municipio debe establecer las estrategias de intervención sobre el territorio, pues su mera interrogación induce a la búsqueda de respuestas necesarias sobre la relación jurídica entre el titular y el bien vacante, determinando el destino del inmueble y por sobre todo proveyendo seguridad jurídica sobre bienes desamparados.

Requisitos necesarios:

La acción declarativa de vacancia, encuentra vertebrado su argumento en tres requisitos que podemos enumerar genéricamente en este tipo de instituto:

a)- Incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica.

La incertidumbre sobre el desamparo de un inmueble vacante, produce dudas, perjuicios e inseguridad jurídica, pudiendo derivar en una potencial intrusión del bien, y en el peor de los casos contribuir al desbaratamiento de derechos acordados, mediante estafa a los sectores populares que carecen de hábitat y de recursos para acceder a un título formal.

Cuando un inmueble permanece baldío, amenaza ruina, se encuentra inculto o sin producción alguna, se infiere una ausencia de interés en la relación jurídica titular-bien, materializado por el abandono o la vacancia.



Por ello, la Acción Declarativa de Vacancia, es un instrumento que obliga e induce formalmente al propietario a expresar su voluntad o no de abandonar el inmueble, atento encontrarse hechos reveladores del desamparo.

b)-Perjuicio o lesión posible:

Solo mencionar que un bien propiedad del Municipio puede ser ocupado ilegalmente, o ser comercializado en el mercado inmobiliario informal, da la pauta de la gravedad de los perjuicios que genera la no intervención estatal en el universo de inmuebles vacantes, con la consecuente responsabilidad de sus funcionarios, quienes deben de velar por el patrimonio estatal (patrimonio registrado o aquel susceptible de registrar por estar vacante).

El jurista francés León Duguit, consideraba que los derechos de propiedad eran materia limitada por el gobierno y las leyes para satisfacer las necesidades sociales.

Existe una diferencia axiológica fundamental en el rol del Estado acorde a los tiempos vividos. En el siglo pasado los valores básicos se centraban en la propiedad privada y seguridad jurídica, sustentada en la igualdad de derechos sobre una justicia conmutativa (huelga decir asignaba derechos sin mención al contenido), que no es otra cosa que asegurar la justicia legal formal. El Estado del siglo XXI, debe de garantizar los derechos fundamentales de su población (hábitat, infraestructura etc.) y para ello inexorablemente deberá hacer cumplir las obligaciones a todos los ciudadanos, particularmente a aquellos que dejan un bien desamparado, sin uso alguno, en perjuicio de la comunidad toda.

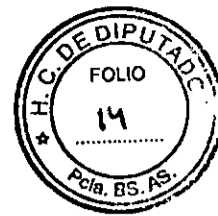
Es imperativo adecuar los instrumentos y mecanismos institucionales, evitando perjuicios o lesiones al fisco (directas) pero por sobre todo al orden público (indirectas).

La imperiosa necesidad de dar cumplimiento a las demandas socio-urbana, obliga al Estado a aprovechar al máximo de sus recursos, aún de aquellos que todavía no están registrados a su nombre.

La inacción o no interposición de una demanda legal, contribuye y/o acelera a la generación de (como mínimo) dos fenómenos lesivos para el orden público:

1)-Que el bien vacante sea poseído por un tercero, en detrimento del patrimonio fiscal, sin posibilidad de reivindicación alguna por no tener el Estado título que lo legitime.

2)-Que aprovechando su desamparo, el bien sea comercializado informalmente por oportunistas o inmobiliarias piratas en detrimento de particulares que con buena fe



y/o necesidad extrema, destinan los recursos en adquirir posesiones que solo podrán validar formalmente a los veinte años (usucapión).

c)- No disponibilidad de otro medio procesal para hacerlo cesar.

Ante la ausencia de una voluntad que declare el bien vacante, el Estado (potencial titular), carece de medio procesal alguno que permita allanar el camino habilitado por el Código Civil e ingresar el inmueble a su patrimonio.

En relación a los inmuebles que pertenecen al patrimonio privado del Estado, es necesario mencionar la diferencia existente entre el dominio eminente (inc.1) y dominio vacante (inc.3) ambos del artículo 2342 del Código Civil.

Los primeros integran la llamada "tierra publica" y son del dominio originario del Estado, es decir la tierra que no fue adquirida por ningún particular. Es el suelo que pertenece al dominio eminente del Estado, y deberá ingresar a su patrimonio privado, a través de la inscripción que le de el propio Estado.

Por el contrario los bienes vacantes o abandonados pertenecen al dominio privado de un propietario sin intención de continuar con el derecho (no mediando posesión de terceros).

La intención del titular se presume por el abandono material, pero el Estado no tiene certeza absoluta de la voluntad del propietario lo que genera un estado de incertidumbre.

Ante la actual inexistencia de instrumentos legales y/o procesales que permitan efectivizar la transferencia del bien vacante al Fisco, se torna necesario adecuar en contenido y metodología un mecanismo procesal ya conformado, a efectos de eliminar la incertidumbre que produce el abandono.

La acción declarativa, de ninguna manera supone un pleito o disputa porque no existe aquí ningún derecho efectivo material que tutelar, ninguna lesión consumada y ningún litigio actual que se sustancie con el fisco.

Sólo los anima el interés legítimo ante un sujeto pasivo cuya voluntad no se manifiesta y es por ello que el derecho a la tutela existe, aún cuando no exista ninguna pretensión debida.

El objetivo directo es la incorporación formal de los bienes vacantes o abandonados a su propietario legal, es decir al Estado.

Consecuencia de esta acción judicial y su correspondientes aportes identificatorios, nacen otras metas (objetivos indirectos) para los hacedores de políticas



públicas proveídos de recursos sustantivos para la efectiva aplicación de otros instrumentos normativos.

Tener identificado al propietario demandado, de contar con voluntad de continuar en cabeza del inmueble abandonado, le da al Estado (principalmente al municipio) la oportunidad inmejorable para hacer cumplir todas las obligaciones originadas por el no uso del inmueble, tales como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, la Ley de Uso de Suelos, etc.,

Instaurar un límite temporal al dominio sobre tierra abandonada, como modo de extinción de la propiedad, constituye un avance hacia la seguridad jurídica, máxime cuando se pretende dejar intacto el sistema de propiedad privada en los medios de producción del suelo, evitando el crecimiento del mercado informal, sobre la tierra vacante.

Cuadro anexo

NORMATIVAS MUNICIPALES CONTRA EL ABANDONO				
MUNICIPIO	MARCO LEGAL	HECHOS/ACTOS QUE PRESUMEN LA VACANCIA (ABANDONO)	ACCIONES DE LA COMUNA	DESTINO DEL BIEN
Tres Arroyos	Ordenanza 2142 decreto 996 de 1984	Aquel inmueble que carezca de dueño no ejercite activamente actos posesorios	1. Interpelación al propietario. 2. Toma de posición del inmueble. 3. Conformación de Registro Municipal de Posesiones.	1. Atender demandas municipales. 2. Tenencia precaria a ONGs.
Vicente López	Ordenanza 3200 de		1. El Ejecutivo tomara	



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



	1965		posesión con ánimo de adquirir por prescripción.	
San Fernando	Ordenanza 8004/2003	1. Sin cercos, ni veredas. Que adeuden a la Municipalidad cinco años de tasas. 2. Notificación fehaciente al propietario	1. Toma posesión del terreno, colocando en un letrado la intención de poseer. 2. Los titulares pueden donar el bien por Ley 11622.	Ocuparlo para si u otorgarlo en comodato a una entidad de bien público.
Tigre	Ordenanza 472/1964 decreto 1382 de 1995	1. Estado de abandono carecer de cercos y veredas. Deudas fiscales de más de 5 años. 2. Libre de ocupantes o intrusos 3. Propietario desconocido.	1. Censo de predios vacantes. 2. Cercar los inmuebles y construir veredas. 3. Toma posesión del terreno, colocando en un letrado la intención de poseer.	Destinos generales, para dependencias Municipales u Organizaciones comunales.
Cañuelas	Ordenanza 2856/1992 decreto reglamentario 216/92	1. Incumplimiento fiscal en el Municipio y/o La Provincia. 2. No explotar el	Cañuelas	Ordenanza 2856/1992 decreto reglamentario 216/92



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



		bien o no arrendarlo. 3. No efectuar mejoras o falta de vigilancia en resguardo de intrusos. 4. Ausencia de posesión propia o de terceros.		
Morón	Ordenanza 4686 de 1964. Decreto 8701	1. Adeuden tributos municipales. 2. No cumplan con las normas de salubridad e higiene urbana.	Morón	Ordenanza 4686 de 1964. Decreto 8701
Ayacucho	Resolución 7/94 Ordenanza 1366/1975		Ayacucho	Resolución 7/94 Ordenanza 1366/1975
Brandsen	Decreto 253/2002	1. Deudas por falta de pago. 2. No cumplan con las normas de salubridad e higiene urbana.	Brandsen	Decreto 253/2002
Maipú	Declaración judicial de vacancia de 1991.	1. Estado de abandono no registrándose impuestos, ni	1. Sentencia Judicial ordenando la inscripción a	



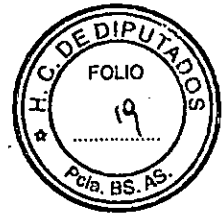
Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



		tasas. 2. Propietario con domicilio desconocido o ignorado.	favor de la Municipalidad, previa cancelación del dominio anterior	
Moreno	Ordenanza 939/01 Decretos: 1168/07 2995/07 1114/07	1-ausencia de higiene, seguridad y malezas. 2-sin construcción o construcciones inhabitables. 3-10 años de acaecidos los extremos anteriores, de manera pública y continua. 4-abandono calificado	Identifica, empadrona y lleva un registro de los bienes vacantes, mediante la figura de Vacancia administrativa de inmuebles. Organismo de aplicación IDUAR. Labra acta y se coloca en la partida la identificación de bien vacante.	El Municipio ocupa el inmueble (por medio del IDUAR), pudiendo cederlo precariamente a ONGs.
Ciudad de Salta	Ordenanza 1389/09	1- Predios baldíos en desuso y focos infecciosos de Dengue.	Conformación de Registro de usos sociales de terrenos baldíos. Municipio nexo entre	Espacios recreativos Actividades deportivas. Actividades Comunitarias (Ferias,



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados



			propietario y O.N.G. Conformación de comodato y exenciones impositivas para propietario adherente al registro.	muestras etc.)
Ordenanza Provincial 38/69	General	1. Los intendentes podrán disponer la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos, ubicados en la planta urbana atendida por servicios, que se hallen en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad.	1. construir en cada terreno baldío ubicado en la planta urbana, un cerco de verde y una vereda.	La ocupación tendrá carácter precario convirtiéndose la Municipalidad en depositaria de los mismos.

Por los fundamentos expuestos, solicito a los Sres. Legisladores la aprobación del presente proyecto de Ley.

MARIO CAPUTO
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados de la Pcia. Bs. As.