

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de

LEY

ARTICULO 1: Modificase el artículo 231° bis de la ley 11.922, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 231° bis: En las causas por infracción al artículo 181° del Código Penal, acreditada la verosimilitud del derecho invocado por el denunciante y luego de haber prestado declaración en los términos del art. 308 de este Código el o los denunciados y producidas las pruebas que se hubiesen ofrecido, el Agente Fiscal podrá solicitar al órgano jurisdiccional interviniente que reintegre el inmueble al damnificado.

Idéntica petición podrá ser presentada por la víctima o el particular damnificado directamente ante dicho órgano.

El órgano jurisdiccional, previo a resolver la petición deberá convocar, dentro del plazo más breve posible a una audiencia con todas las partes intervinientes.

Para el caso que hubiese menores de edad involucrados y/o afectados en la controversia será obligatorio darle vista y participación al Asesor de Menores.-

Cuando fuere dispuesta la restitución de la posesión o tenencia del inmueble, la misma solo se hará efectiva cuando la resolución se encuentre firme.

El reintegro podrá asimismo estar sujeto a que se de caución si se lo considera necesario.

Las solicitudes y diligencias sobre restitución de inmuebles usurpados tramitarán mediante incidente por separado."

ARTICULO 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

LUIS FERNANDO NAVARA.

Diputado

Blogue Peronismo para la Victoria - FPV H.C. Diputados Prov. de Bs. A:

FUNDAMENTOS

Los Fundamentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo, que acompañaron el proyecto enviado a esta legislatura que dieron forma a la hoy ley 13418 que incorporo el articulo 231 bls al Codigo de Procedimiento Penal de la Provincia de Buenos Aires – ley 11922 y modificatorias- expresaban:

"Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración el adjunto proyecto de ley, que propicia la incorporación del artículo 231 bis al Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de solucionar los conflictos que se suscitan en torno a la restitución de blenes inmuebles, cuya posesión o tenencia ha sido turbada en los términos del artículo 181 del Código Penal de la Nación.

La reciente experiencia recogida en las contiendas suscitadas con relación a predios rurales, es decir la tardía restitución de los mismos a sus legítimos poseedores o tenedores obedece a interpretaciones diversas sobre la oportunidad procesal en que puede disponerse la devolución, de ahí la necesidad de dotar a los jueces de la herramienta normativa idónea que pueda ser utilizada como criterio rector.

La norma cuya incorporación se sugiere facilitará la labor de los magistrados que intervienen en el conocimiento de los delitos descriptos en el artículo 181 del Código Penal, ya que mediante ésta se faculta expresamente al juez -cualquiera fuera el estado procesal de la investigación penal- para disponer la restitución provisoria del inmueble objeto de despojo, sin otro requisito más que la verosimilitud del derecho invocado.

De este modo se armonizan debidamente los derechos de la víctima de la usurpación, con los de quien es indicado como el legítimo tenedor o poseedor, ya que, por una parte permite poner término a los efectos permanentes del delito y por otra, asegura los eventuales perjuicios que pudieran derivarse de la devolución del inmueble al otorgar la facultad de fijar una caución.

Es dable señalar que la norma que se propone reconoce como fuente al artículo 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación"

Al igual que como ocurrió con el art. 238 bis y por motivos que no quedan del todo claro esta reforma que se ha producido en el Código Procesal , Penal , incorporando el artículo 231 bis se ubica en el Titulo VIII Capítulo IV titulado SECUESTRO , lo que parece no tener lógica legislativa alguna .-

Sin perjuicio del posible error en la técnica legislativa queda claro que los desalojos forzados devienen: del modelo de desarrollo agrario y urbano que favorece la gran propiedad privada; de la falta de implementación de políticas y acciones que promuevan el derecho a la vivienda, sobre todo para la población pobre; de la falta del cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y propiedad; y de la falta de acceso a la justicia y a mecanismos de prevención, restitución y/o compensaciones adecuadas.

La mayoría de los casos documentados demuestra un cuadro de persecución a líderes comunitarios y a movimientos sociales, amenaza, violencia, falta de compensación razonable y pérdida del medio de vida de las personas afectadas.

Los desalojos, como medida cautelar anticipada en los términos del art. 231 bis del CPP, son perpetrados, en su gran mayoría, basados en decisiones judiciales, en acciones de reintegración de posesión o reivindicaciones de propiedad y en acciones derivadas que desconsideran la legislación internacional y constitucional que garantiza el derecho a la vivienda y los derechos fundamentales.

Estas decisiones, en general basadas en el Código Civil y en el Código de Proceso Civil, no reconocen la naturaleza colectiva de los conflictos y perpetúan la visión del derecho de propiedad absoluta.

Los desalojos forzados fueron definidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) – como "el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole, ni permitirles su acceso a ellos", pudiendo originarse tanto por situaciones de violencia, como por conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura

La CDESC considera que los desalojos forzados son prima facie incompatibles con los requerimientos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – en adelante PIDESC – y son injustificables frente a la comunidad internacional. En ese sentido la legislación internacional crea obligaciones legales particulares para los Estados y derechos para las personas amenazadas de desalojo.

Los desalojos forzosos siempre pueden atribuirse directamente a decisiones, leyes o políticas específicas de los Estados o a que éstos no hayan impedido que terceros los lleven a cabo. En los casos de desalojo forzoso, a menudo los gobiernos participan activamente en la propia desocupación.

El derecho a una vivienda adecuada, ampliamente reconocido en la legislación internacional de derechos humanos y en normas específicas del sistema interamericano, incluye el derecho a la protección contra los desalojos forzosos.

Este derecho se ha expresado con distintas fórmulas en numerosos instrumentos internacionales, en particular en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su Art. 25(1); en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Art. 11 (1); en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en su Art. 5 Inc. e) iii; en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su Art. 14, inc. 2 h; en la Convención de los Derechos del Niño en su Art. 27 (3) y en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

En el sistema interamericano de derechos humanos, el derecho a la vivienda es protegido en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del

Hombre en su Art. XI; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su Art. 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA.

La práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave a los derechos humanos, en particular al derecho a una vivienda adecuada, de acuerdo con la Resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su resolución 1991/12 de la Subcomisión ha instituido directrices para definir las responsabilidades jurídicas de aquellos que efectúan el desahucio y se establece que los desalojos forzosos pueden ser realizados, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por diversas entidades, entre ellas, pero no exclusivamente, las autoridades de ocupación, los gobiernos nacionales, los gobiernos locales, las empresas urbanizadoras, los planificadores, los propietarios de viviendas, los especuladores inmobiliarios y las instituciones financieras y organismos de ayuda bilaterales e internacionales.

En 2003, la Subcomisión aprobó un proyecto de resolución sobre la prohibición de los desalojos forzosos en la que se solicitaba a la Comisión de Derechos Humanos que adoptara medidas al respecto.

Cuando ocurre un desalojo, frecuentemente este acontecimiento está directamente vinculado con cuestiones como la tierra, la propiedad, el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, la salud, la pobreza, las cuestiones de género, los niños, los pueblos indígenas, las minorías y grupos vulnerables; y principalmente, la seguridad de la tenencia, la seguridad de la vivienda y la seguridad de la persona.

Los casos más graves de desalojos implican violaciones al derecho a la vida (Art. 4 de la CADH). Además cuando hay desalojos forzosos se violan otros derechos como la seguridad y la libertad personal (Art. 7 de la CADH), la integridad personal (Art. 5 de la CADH), el derecho a la no-injerencia en la vida privada, la familia y el hogar (Art. 11 inc. 2 y 3 de la CADH) y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios (Art. 21 de la CADH), el debido proceso (Art. 8 de la CADH), protección judicial (Art. 25 de la CADH) y a elegir su propio lugar de

residencia (Art. 22 de la CADH); y libertad de expresión e información (Art. 13 de la CADH).

Para ser legal el desalojo deber ser llevado a cabo de manera permitida por una legislación compatible con las normas internacionales de derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos recomienda:

- 1) Disponer de todos los recursos jurídicos aproplados.
- 2) Que se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación a que el desalojo pueda dar lugar.
- 3) Que se estudien, conjuntamente con los afectados, todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza, antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso.
- 4) La debida indemnización en caso de ser privados de bienes personales inmuebles.
- 5) Contar con las debidas garantías procesales, entre ellas: a) disponer de una auténtica oportunidad procesal para que se consulte a las personas afectadas; b) disponer de un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) que se nos facilite a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fínes a que se destinan las tierras o las viviendas; d) contar con la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f)que el desalojo no se produzca cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas lo permitan expresamente; g) que se les ofrezcan recursos jurídicos a los afectados; h) que se les ofrezca asistencia jurídica, siempre que sea posible, a quienes necesiten pedir reparación a los tribunales.
- 6) Derecho a que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas (según sea el caso), si las personas afectadas no disponen de recursos económicos suficientes.

"Los desalojos no pueden resultar en la constitución de individuos sin vivienda o vulnerables a la violación de otros derechos humanos (párr. 17)".

El derecho a la protección contra los desalojos forzosos es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquia constitucional. El Art. 14 bis de la Constitución Nacional protege el derecho a la vivienda, del siguiente modo: "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la Ley establecerá (...) el acceso a una vivienda digna".

A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el Art. 75 inc. 22 otorga jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que también protegen el derecho a la vivienda; entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Art. 11), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14); la Convención de los Derechos del Niño (Art. 27); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA).

Dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el derecho a la protección contra los desalojos forzosos también es reconocido a través de las normas constitucionales que establecen derechos civiles como el derecho a la protección contra injerencias arbitrarias en la vida, la familia, el domicilio y la correspondencia (Constitución Nacional, arts. 17, 18, 19 y 75 inc. 22; Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Art. 17; la Convención de los Derechos del Niño, Art. 16 párrafo 1; Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, Arts. 5, 9 y 10; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 11).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, máximo tribunal del país, ha sostenido que los instrumentos internacionales incorporados con jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia (Art. 75 inc. 22, segundo párrafo, de la Constitución Nacional) rigen tal como son interpretados en el ámbito internacional por los órganos competentes para su interpretación y aplicación.

En este sentido, la Observación General nº 7 sobre Desalojos Forzosos, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), en cuanto interpreta el alcance del derecho a una vivienda adecuada reconocido en el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), es un criterio claro al cual debería adecuarse la legislación interna del país. Situación ésta que no pudimos verificar, cuando más adelante analizamos las Leyes internas del país.

Las leyes n. 24.454 y 25.488 incorporaron al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) a nivel nacional modalidades de desalojo anticipado (ordenado judicialmente con antelación al dictado de la sentencia).

La primera de las Leyes citadas prevé esta modalidad para la acción de desalojo motivada en intrusión; procede a pedido del actor después de trabada la litis y sólo se requiere verosimilitud en el derecho invocado y otorgamiento de caución por los daños que tal medida pudiese causar.

La segunda Ley citada extendió esa misma modalidad a la acción de desalojo motivada en falta de pago y/o vencimiento de contrato, exigiéndose en este caso caución real. Esta última Ley modificó además el art. 14 del CPCCN, incluyó el juicio de desalojo entre aquellos en los que no se permite recusar al juez sin expresión de causa

La ya citada ley n. 24.454 introdujo también una reforma al Código Penal de la Nación (CPN) endureciendo las penas previstas en su art. 181 para el delito de usurpación y ampliando esta figura delictiva.

La leyes n. 25.324 y 13418 incorporaron el desalojo anticipado también en los procedimientos penales, a través de los Arts. 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación y 231 bis Código Procesal Penal de la Provincia.

Así, en las causas por infracción al art. 181 del Código Penal (delito de usurpación), en cualquier estado del proceso y aunque no se haya dictado el procesamiento del imputado (Nacion) o incluso antes del llamado a prestar declaración en los términos del art. 308 del CPP (Provincia), el juez podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble. Sólo se requiere el pedido del supuesto damnificado y la verosimilitud

(no certeza) en el derecho invocado por éste. Aquí ni siquiera es obligatoria la fijación de caución: el juez lo hará sólo si lo considerare necesario.

Esta es una de las modalidades más utilizadas para obtener un desalojo rápido, sin tener que esperar los tiempos que requiere el procedimiento civil y son siguiera al menos en nuestra provincia darie el mínimo derecho de defensa a quien se sindica en principio como autor/es del delito tipificado en el art. 181 del CP.

El estudio de las figuras penales reguladas en el título de los "Delitos contra la Propiedad", permite percibir, en primer lugar, el esfuerzo y particular atención que el legislador ha dedicado a la tipificación de aquellas acciones lesivas del patrimonio en general; circunstancia para nada casual, si se tiene en cuenta que el patrimonio es, sin lugar a dudas, uno de los atributos más importantes con los que cuenta una persona en el mundo moderno.

Con idéntica inteligencia a la ya propiciada respecto al celo en la protección de las cosas muebles, el codificador también ha pretendido brindar un catálogo represivo omnicomprensivo —y a veces excesivo- a la hora de encarar la pretendida protección de la propiedad inmueble.

Esta circunstancia encuentra mayor relación lógica en la denuncia constante y periódica que desde las agencias de comunicación social, principalmente, se enerva hacia el imaginario social, haciendo eco de un aparente estado de inseguridad que hoy en día tendería a atacar la estabilidad económica de aquellos individuos poseedores de valores negociables, sean éstos muebles o inmuebles.

Justamente en esta inteligencia, las acciones mediante las cuales una categoría particular de individuos -en la mayoría de los casos desposeídos de todo derecho y expectativa de detentar en un futuro cercano el dominio o la posesión de un bien inmueble- que priva del ejercicio de su derecho de posesión a otro individuo, ha sido visto por la sociedad en su conjunto como un grave ataque a la propiedad de toda persona.

Tal vez por ello, las agencias de criminalización primaria han bregado por insumirle diferentes grados de tutela a la incolumidad del derecho de propiedad

sobre estos objetos; circunstancia que, en definitiva, ha desembocado en la creación de innumerables institutos que, por ejemplo, desde el orden civil, pretenden otorgarle una protección amplisima, siempre en función de los distintos grados de afectación y los derechos reales que pueden estar en juego, sean éstos de dominio, posesión, usufructo, uso, habitación, etc.

Ante este panorama, deberíamos preguntarnos si este pretendido refuerzo normativo otorgado por el sistema penal en general -materializado en la legislación penal y procesal penal, en particular- es necesarlo, pertinente, razonable y susceptible de brindar una solución adecuada a la situación social por la que hoy atraviesa la Provincia o si, por el contrario, la creación de tipos penales constituye, (o constituyó al menos al momento de sancionar la norma) el fracaso de las políticas públicas con relación al tema vivienda y territorio y las respuestas punitivas anticipadas provenientes ya desde la órbita del derecho civil y su par administrativo, la consecuencia natural de la administrativización del Derecho Penal; contraria, por ende, al principio de ultima ratio.

Sabiendo que no resulta materia a legislar por esta Legislatura, en respeto al mandato constitucional, vale referir algunos antecedentes respecto a la sanción a nivel nacional y dentro de los fundamentos y argumentaciones vertidos en el Senado en torno al Proyecto que desembocaría en la sanción de la ley 24.454, (B.O. 7/03/95) debe destacarse la constante alusión a "...la ineficacia de los programas de promoción de vivienda para sectores de escasos recursos, la inexistencia de una red de salvataje mínima que pueda dar respuesta a las emergencias habitacionales [...] la falta de medidas de prevención de los delitos que afectan los derechos de propiedad inmueble y la impotencia de la Justicia tanto para reprimir las conductas delictivas antes sefialadas como para restituir las cosas a su estado anterior. El problema, sin duda es grave. Así lo ha reconocido el gabinete nacional anunciando que faltan tres millones doscientas mil viviendas. [...] Un sesenta y siete por ciento de los ocupantes ilegales del Gran Buenos Aires vive, de acuerdo al censo de 1991, en casas precarias, ranchos o casillas; el cincuenta y cinco por ciento de los ocupantes de la Capital vive en departamentos

o «conventillos; un uno con treinta y siete por ciento de los habitantes del Gran Buenos Aires son ocupantes ilegales; un cero con setenta y uno por ciento de los habitantes de la Capital Federal están en esa condición [...] La solución del problema, como puede verse, requiere de un enfoque múltiple, siendo conscientes de que una reforma legislativa no es la panacea para las familias que están «sin techo»."

De la lectura de las cuestiones indicadas en el párrafo anterior surge la circunstancia sorprendente de que, a pesar de admitir que la solución habitacional no vendría de la mano de una reforma legislativa que agrave la cantidad y calidad de las penas, el mismo legislador incurre en la paradoja de confesar que, por el momento, ésta parece ser la única "solución" a la problemática.

Paradoja que, al menos, importa desobedecer el mandato de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en tanto y en cuanto incorporan como deberes innegables en cabeza del Estado argentino, la promoción, provisión y efectivización del derecho a una vivienda digna en beneficio de sus habitantes.

En consecuencia, partiendo de la base de la proporcionalidad exigida al legislador a la hora de sancionar normas en general, la solución adoptada por la ley 24.454 aparece como inapropiada e inconstitucional por utilizar la herramienta penal, más represiva por antonomasia, teniendo dentro del catálogo de posibles soluciones previstas normativamente, opciones menos lesivas para paliar tal cuestión.

En función de tales premisas, nos encontramos con que en el Derecho civil existen una serie de institutos que también intentan dar una solución adecuada a la problemática de la usurpación de inmuebles, a saber: la acción policial del art. 2470 del C.C., la acción reivindicatoria, la posesoria, los interdictos y el desalojo poseen capacidad suficiente para restituir el derecho desapoderado al primigenio poseedor o tenedor.

Por lo tanto, la intervención del sistema penal y procesal penal sólo se encontrará justificada allí cuando las acciones civiles enunciadas anteriormente sean incapaces de dar una solución satisfactoria a conflictos de esta índole; situación que difícilmente se configure en los hechos, tras poner de resalto que las

mismas medidas restitutivas que operan en el ámbito civil han sido luego extrapoladas a la esfera penal, en una clara muestra de la administrativización penal que caracteriza a la legislación criminal.

Indudablemente, el art. 231 bis resulta una medida cautelar cuya finalidad principal redunda en adelantar el momento en el cual el primigenio poseedor o tenedor puede solicitar la restitución del inmueble; admitiéndose su aplicación aunque quien resulte sospechado de cometer el delito tipificado en el art. 181 del CP no haya siquiera sido convocado a tenor del art. 308 del CPP

A todo ello, cabe agregar una crítica de legitimación externa, consistente en la inexistencia de proporcionalidad en la medida aplicable a nivel procesal penal, ante la existencia en el derecho civil de un amplio espectro de medidas cautelares que, sin requerir la existencia de causa criminal, están destinadas a cumplir idénticos fines a los previstos por el art. 231 bis del C.P.P

Repárese en el hecho de que ha sido la misma norma –la ley 24.454- la que modificó los presupuestos del art. 181 C.P. e incorporó el art. 680 bis del C.P.C.C.N. a fin de paliar aquella emergencia habitacional denunciada en su momento por el legislador.

Con ese horizonte, se ha planteado en varias oportunidades la inconstitucionalidad o, al menos, la inaplicabilidad material de una reforma legal —y un tipo penal, que acompañado por una norma procesal - violentan principios básicos en materia de Derechos Humanos como lo son los de proporcionalidad, pro homine y progresividad, optando por la solución más gravosa para los clientes del sistema, dirigiendo el poderoso aparato criminalizador estatal contra determinadas personas que, huérfanas de ayuda gubernamental en muchos casos que les proporcione condiciones mas dignas de vida, se encuentran ahora en la paradójica situación de tener que enfrentar el lus persequendi de un sistema judicial, únicamente capacitado para brindarle castigo penal. Más paradójica aún, si se tiene en consideración en muchos de esos casos, el sujeto pasivo del despojo se encarna en la persona del propio Estado.

Porque no deben caber dudas que una persona o grupo de personas que ingresa a un predio ajeno en busca de un lugar para poder asentarse con su

familia, más que un criminal, es un desposeldo de sus derechos básicos de subsistencia y en todo caso quien se crea con mejor derecho sobre el lugar tiene a su alcance una batería de herramientas que el derecho civil le otorga para recuperarlo,-

La modificación planteada pone al menos un piso mínimo de garantías de los derechos de las partes, en particular de quien/es resultan en la relación mas débiles, lo que permite una adecuada defensa en juicio y respeto por el debido proceso legal, al establecer con cierta precisión los pasos que deben darse para llegar a la medida perseguida por el denunciante, una vez que acredite de manera fehaciente la verosimilitud del derecho que invoca y da la debida intervención para el caso de estar involucrados menores de edad al Asesor de Menores.

Por los fundamentos expuestos espero que las Diputadas y los Diputados me acompañen en este Proyecto de Ley .

Luis Fernando navarro

Odulado Obique Perox suo p.va la Victoria - Per II.C. Dipurados Prov. de Bs. As: