

Tierra abandonada. Entre la propiedad privada y la banalidad en el reclamo de los derechos universales vinculados al hábitat

Waste land. Between private property and the banality of the accessibility rights, the habitat and the city

Terra abandonada. Entre a propriedade privada e a banalidade na reivindicação dos direitos universais relacionados ao habitat

Terres abandonnées. Entre propriété privée et banalité des droits d'accessibilité de l'habitat et de la ville

被遗弃的土地. 在私有财产和栖息地和城市可及性之间的平庸之间

Lorena Muñoz¹ y Franco Carballo Marina²
Universidad Nacional de La Plata - Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 5/Nº 16 Invierno 2020 (21 junio a 20 septiembre), 359-394

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e427>

Recibido: 16/07/2020

Aprobado: 19/08/2020

¹ Abogada-Escribana (UNLP). Profesora Adjunta Ordinaria en la materia Derecho Notarial y Registral. (Fac. Cs. Jcas. y Soc- UNLP). Subdirectora Especialización en Documentación y Registración Inmobiliaria (Fac. Cs. Jcas. y Soc- UNLP). Docente Investigador Categoría V. Correo electrónico: lore_2011@hotmail.com (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2142-4710>).

² Abogado-Escribano (UNLP). Miembro promotor de la Asociación de Derecho Urbano Argentino (ADUA). Director de Recursos Inmobiliarios Fiscales de la Provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: carballo.franco@gmail.com (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1593-1580>).

Resumen: El trabajo propone un abordaje de las construcciones sociales y pensamientos sobre la distribución del territorio, advirtiendo que suelen trasladarse a conflictos académicos, ideológicos y políticos, que muchas veces parten de falsas dicotomías entre el concepto de derecho a la propiedad privada versus el derecho al hábitat. Concluyen sus autores que el Estado no puede mantenerse ajeno a esta realidad, debe revalorizar su rol de regulador de los derechos de propiedad. Y tal regulación se manifiesta, poniendo en práctica políticas públicas que incluyan los diferentes dispositivos e instrumentos existentes para combatir el suelo ocioso.

Palabras clave: Propiedad privada, Habitat, uso del suelo, vacancia.

Abstract: This paper proposes an approach to social constructions and thoughts about the distribution of the territory, noting that they tend to be transferred to academic, ideological and political conflicts, which often start from false dichotomies between the concept of the right to private property vs the right to the habitat. Its authors conclude that the State cannot remain oblivious to this reality, it must revalue its role as regulator of property rights. And such regulation is manifested, putting into practice public policies that include the different existing devices and instruments to combat "idle ground".

Keywords: Private property, Habitat, land use, vacancy.

Resumo: O trabalho propõe uma abordagem das construções sociais e reflexões sobre a distribuição do território, observando que tendem a se transferir para conflitos acadêmicos, ideológicos e políticos, que muitas vezes decorrem de falsas dicotomias entre o conceito de direito à propriedade privada versus o direito ao habitat. Seus autores concluem que o Estado não pode ficar alheio a esta realidade, deve reavaliar seu papel de regulador dos direitos de propriedade. E tal regulação se manifesta, colocando em prática políticas públicas que contemplam os diversos dispositivos e instrumentos existentes de combate à ociosidade.

Palavras-chave: Propriedade privada, Habitat, uso da terra, vacância

Résumé: Cet article propose une approche des constructions sociales et des réflexions sur la répartition du territoire, en notant qu'elles tendent à conduire à des conflits académiques, idéologiques et politiques, qui découlent souvent de fausses dichotomies entre le concept de droit à

la propriété privée versus le droit à l'habitat. Ses auteurs concluent que l'État ne peut rester inconscient de cette réalité, il doit revaloriser son rôle de régulateur des droits de propriété. Et une telle régulation se manifeste, mettant en pratique des politiques publiques qui intègrent les différents dispositifs et instruments existants pour lutter contre le "terre loisir"

Mot-clés: propriété privée, habitat, utilisation du sol, vacance.

摘要: 这项工作提出了一种关于社会建设和关于领土分布的思想的方法, 并指出它们倾向于转移到学术, 意识形态和政治冲突中, 这些冲突通常源于私有财产权概念与居住权之间的错误二分法. 其作者得出的结论是, 国家不能忘记这一现实, 它必须重估其作为产权调节者的作用. 这样的规定得到了体现, 将包括各种现存的打击闲置土地的手段和手段在内的公共政策付诸实践

关键字: 私有财产, 人居, 土地利用, 空缺

I. Introducción: La obviedad de lo obsceno

La mirada del suelo vacante requiere del compromiso y de un razonamiento estructural, por parte de todas nuestras instituciones públicas y privadas. Como sociedad es necesario poder visibilizar el daño que causa, la no planificación del territorio, en particular el desaprovechamiento del suelo que se encuentra ocioso. Las construcciones sociales y pensamientos sobre la distribución del territorio, suelen trasladarse a conflictos académicos, ideológicos y políticos, que muchas veces parten de falsas dicotomías entre el concepto de derecho a la propiedad privada versus el derecho al hábitat. Estas discusiones coyunturales, que seguramente tengan "ribetes" mediáticos, suelen quedar en punto muerto, o solo visibilizan la coyuntura urgente de algún caso aislado, que con el tiempo cae en el olvido o es objeto de asistencia curativa de alternativas tardías del Estado (por ejemplo, por vía de la expropiación), mientras tanto, la desigualdad social en el territorio avanza de una manera flagrante.

El plexo normativo actual en Argentina, legisla explícitamente el derecho real de dominio, imponiéndole sus límites y

obligaciones. La función de regulación a la propiedad privada está contemplada en especial cuando compromete el bien común, sirve de ejemplo, el no aprovechamiento del suelo por parte de un propietario, pues se pone en juego el acceso al hábitat digno de muchas familias. Precisamente, la regulación de la tierra sin uso o vacante, requiere con urgencia, que nuestras instituciones, tanto públicas como privadas, pongan en agenda esta problemática estructural, abstrayéndose, ante todo, del concepto hegemónico de prevalencia de los derechos reales, por sobre cualquier otro instituto jurídico. Debemos ajustarnos a los preceptos jerárquicos de la normativa de fondo, que determina con claridad meridiana, el bienestar de la comunidad por sobre la propiedad privada (Constitución Argentina, art. 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación). Lamentablemente, los diagnósticos sociales sobre el acceso al suelo formal en Latinoamérica, coinciden en destacar que la tierra abandonada es una de las causales de esta problemática, que indirectamente contribuye al déficit habitacional y obstaculiza el derecho humano a la ciudad.³

Las razones estructurales, se fundan en buena medida, en visibilizar al suelo vacante como un obturador que impide, directa e indirectamente, garantizar la construcción de territorios y ciudades más accesibles para la comunidad. Es dato no es menor, tomando en cuenta que el 93% de la población argentina es urbana.

Posiblemente, sea necesario establecer una tarea comunicacional por parte de los gobiernos, las universidades, las

³ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (ONU) Recoge las conclusiones del Foro Social de las Américas, Quito, Julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, Octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005. Entre otras manifestaciones se asevera que *“Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social”*

organizaciones intermedias, etc., referida a demostrar a la sociedad, la existencia de esta relación causal, entre suelo vacante y el daño o perjuicio estructural para el crecimiento equitativo de nuestra comunidad. La evidencia empírica da cuenta de otro escenario, el imaginario social, no repudia enfáticamente la existencia de inmuebles abandonados, al contrario, legitiman esos actos como lógicas ordinarias o estrategias frecuentes del mercado (especulación), aun tomando conciencia que el suelo, en especial el urbano, es un recurso finito. Paradójicamente, sin embargo, cuando otros bienes elementales para la subsistencia humana, son desperdiciados, y damos como ejemplo, cuando en ocasiones y por falta de arreglo de precios, el sector tambero arroja la leche al campo, irrumpe de inmediato en el colectivo social un repudio generalizado, fundado en la necesidad de alimentación de buena parte de nuestros niños. Sin embargo, nuestra sociedad, que tiene más de un 50% de sus habitantes padeciendo déficit en el hábitat (generado en buena medida por falta de suelo formal), no repudia, ni condena, ver predios abandonados por mucho tiempo, o cementerios industriales, o edificios vacíos de habitantes, o terrenos baldíos en lugares aptos para habitar. Posiblemente, la mirada hegemónica sobre los derechos reales tenga mucho que ver nuestro imaginario colectivo. La regulación a la tierra vacante, no ha constituido un punto sustantivo en las agendas de nuestras instituciones jurídico académicas que abordan el derecho como objeto de estudio. Se ha mantenido este status quo, de no exponer las tensiones existentes en el territorio, como síntoma deficitario que surge inexorablemente ante la desigualdad flagrante, aun advirtiendo que los indicadores demográficos, son una alarma que demanda el planteo de nuevos paradigmas.

Solo basta mirar las profundas vulneraciones a los derechos humanos que padecen buena parte de los habitantes de nuestras ciudades: falta de acceso a los servicios básicos, hacinamiento en villas o asentamientos, multitudes de familias viviendo en zonas de riesgo ambiental, ausencia de espacios verdes, etc. en definitiva deshumanización de nuestros conciudadanos, para

preguntarnos ¿por qué, todo ello contrasta con territorios que tienen innumerable cantidad de inmuebles ociosos, con óptimas localizaciones, terrenos vacíos cuyos propietarios nunca se conocieron, herencias vacantes a merced del “oportuno de turno”, tomas informales que en ocasiones son violentas, ventas informales de suelo ocioso, formación de asentamientos, estafas a las clases sociales más bajas, violencia, etc.?

II. La regulación del suelo como instrumento medular de planificación en políticas públicas:

Es necesario asociar dos conceptos estructurales e inescindibles, que nacen a partir de esta situación de incertidumbre que origina el suelo ocioso.

El primero de ellos, lo encontramos en la vacancia como fenómeno obturador de los diferentes planes locales para el desarrollo territorial integrado, es decir, aquellas acciones de planeamiento urbano-ambiental que comprenden también las cuestiones vinculadas al acceso justo al hábitat.⁴ Y en segundo término, resulta imprescindible analizar el fenómeno de la inobservancia sistemática del Estado, de cumplir con el deber de incorporar los inmuebles que carecen de dueño a su patrimonio inmobiliario fiscal (art. 236 y 2648 del Código Civil y Comercial de la Nación).⁵ En efecto, ratificando lo dicho previamente, no

⁴ Acceso justo al hábitat entendiéndolo como el conjunto de mecanismos y procedimientos dirigidos a garantizar la protección a los derechos humanos referidos a: vivienda digna, derecho a la ciudad, derecho a un ambiente sano, etc. El Hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural”. Fragmento del Consenso Nacional para un Hábitat Digno-2015, Habitar Argentina

⁵ Art. 236 CCyCN.-Bienes del dominio privado del Estado. Pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: a) los inmuebles que carecen de dueño. Art. 2648 CCyCN.-Herencia vacante. Si el derecho aplicable a la sucesión, en el caso de ausencia de herederos, no atribuye la sucesión al Estado del lugar de situación de los bienes, los bienes relictos ubicados en la Argentina, pasan a ser propiedad del Estado Argentino, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de la provincia donde estén situados.

está incorporado en la culturas y políticas de los gobiernos en Latinoamérica, el de demandar el suelo vacante.

Resulta una asignatura pendiente para todas nuestras instituciones, la de incorporar al Estado como sujeto legitimado y obligado a trabajar sobre la problemática de las propiedades abandonadas. Peor aún, no está incluido como desafío programático de los gobiernos con potestad y decisión política: la movilización de suelo como instrumento autónomo. Es excepcional ver administraciones locales y provinciales, que tengan incorporado la obligación, y hasta el reto institucional, de combatir la problemática del suelo ocioso, analizando la construcción del problema con preguntas básicas, tales como: ¿qué hacer?, ¿a quién le pertenece?, ¿cómo movilizarlo? al suelo vacante. Es por ello que una de las asignaturas pendientes, que tienen los gobiernos en materia de políticas territoriales, es la de visibilizar el problema que trae aparejado el suelo ocioso y trasladarlo a un plano ejecutivo, vale decir, materializar procedimientos para la movilización de ese suelo, por medio de la conjugación de instrumentos normativos, herramientas y dispositivos de gestión.

Por tal motivo, resulta necesario afrontar el desafío comunicacional, y divisar la relación causa efecto que se advierte, de la insuficiencia de las políticas públicas en materia de movilización de suelo ocioso y el daño social generado por dicha circunstancia, sin que esto implique la vulneración de los derechos y garantías que nuestra Constitución Nacional otorga a la propiedad privada.

Son numerosas las opiniones formuladas por organizaciones académicas, sociales y políticas⁶ que atribuyen, en buena medida, a la ausencia de regulación del Estado sobre la tierra

⁶ Clichevsky, Nora. "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas" Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, 2002; De Araujo de Larangeira, Adriana. "Tierra vacante en las ciudades de América Latina: desafíos y oportunidades" Seminario internacional, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, 2004; Frediani, Julieta Constanza "La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires" Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 20 - N.º 20 (Junio de 2016) , entre muchos otros.

vacante, como una de las causales que dan origen al crecimiento de informalidad urbana.

Varios espacios comprendidos dentro de las universidades de la Argentina, han brindado diagnósticos muy acabados sobre la problemática del suelo vacante,⁷ particularmente han puesto énfasis sobre la incidencia negativa, que ocasiona la tierra ociosa a los procesos de planificación urbana. Sin embargo, las propuestas para movilizar dicha tierra ociosa quedan solo en el anhelo o en expresiones desiderativas, sin correlato alguno con iniciativas reales del Estado, que por lo general son estériles a la hora de ejecutar políticas públicas que regulen los derechos reales de dominio.

Probablemente, las acciones o políticas de gobierno, están más emparentadas a la “contingencia” nacida de los reclamos de los sectores populares, traducidas en peticiones apremiantes por falta de techo, de servicios, infraestructura, que a la problemática que evidenciamos. En efecto, las administraciones del país, tanto provinciales como municipales, mayoritariamente destinan sus recursos a la búsqueda y adquisición de suelo de manera urgente, apremiados por las circunstancias, y en ocasiones a un precio elevado o focalizada sobre inmuebles que no tienen vocación residencial (falta de equipamiento, infraestructura, inundables etc.).

Lo paradójico de la situación, es que posiblemente no exista en términos políticos, ideología alguna que se abstenga de levantar las banderas del derecho al hábitat y el derecho a la ciudad, por lo menos desde su prédica comunicacional. Sin embargo, en los hechos, el planteo de políticas estructurales que pretendan imponer agendas de gobierno con el objetivo central de regular la propiedad privada con la premisa de movilizar el suelo urbano ocioso, es escaso o de objetivos irrealizables.

⁷ Frediani, Julieta. Ob cit; Paolinelli Jorge, Guevara Tomas, Oglietti, Guillermo y Nussbaum Alejandra “Lotes sin dueño. El abandono como problema urbano” Editorial Universidad Nacional de Río Negro, 2017.

Asociar las obligaciones del Estado frente al derecho al hábitat, hoy en día es sinónimo de regularización dominial. Sin ánimo de deslegitimar la importancia que tienen las políticas públicas que otorgan la titulación suficiente, por ejemplo, la Ley 24.374 (conocida como Ley Pierri) que en la Provincia de Buenos Aires ha ofrecido virtuosamente, cerca de 200.000 soluciones titulatorias a sus habitantes, es fundamental dimensionar que los procesos normativos de regularización dominial, nacen de la inaccesibilidad de recursos por parte de los sectores sociales medios y bajos, y suelen ser acciones ligadas a la asistencia (no en todos los casos).

Por lo expuesto, es necesario mencionar que las acciones de regularización dominial forman parte del patrimonio de las políticas públicas de índole curativa o asistencialistas, que surgieron por un emergente sociohabitacional y no de la planificación organizada del territorio; y nacen en buena medida, como consecuencia de la ausencia de regulación del Estado. Frecuentemente, la secuencia de los procesos negativos de ocupación informal, emergen desde la falta de regulación del suelo ocioso, que otrora fuera vacante, y que las necesidades humanas de vivienda, los han transformando en objeto de ocupación, y posiblemente en una villa o en un asentamiento, en definitiva, en un hábitat no planificado. Las consecuencias perjudiciales son múltiples (social y económica) y las padecen todos los actores, tanto los propietarios del suelo abandonado, como los ocupantes del suelo disponible, posteriormente ante las reclamos colectivos, es el Estado quien debe de afrontar las consecuencias de no regular oportunamente, el suelo vacante.

Posiblemente, el déficit habitacional, las necesidades y urgencias que debe enfrentar el Estado, contribuye directa o indirectamente a postergar “indefinidamente” el trazado de objetivos concretos y sistémicos, dirigidos a neutralizar el estado de abandono del suelo existente en sus ciudades. Combatir esa inercia es, sin lugar a duda, una asignatura pendiente que persiste como carencia objetiva en nuestros gobiernos.

III. Tierra ociosa. Vacancia como género y su especie el abandono

Si bien la vacancia y el abandono son términos utilizados como sinónimos en buena parte de las publicaciones sobre esta temática, es necesario efectuar una diferenciación. Sin ánimo de hacer una tipificación del suelo en desuso, es oportuno formular una pequeña observación distintiva, que pueda contribuir en mayor o menor medida al desarrollo de programas de erradicación del suelo ocioso, en especial el baldío urbano, o tierra con potencialidad de ser edificada.

El suelo vacante, está representado por la tierra sin uso, como bien lo manifiesta la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449.⁸ Por otra parte, el suelo abandonado, requiere de hechos o situaciones fácticas por el cual, el Estado pueda inferir que el propietario, o las personas legítimas para valer el derecho real de dominio, “a priori” tienen la intencionalidad de desprenderse de su propiedad (abandono calificado).

Por tal motivo, es necesario hacer una reflexión entre suelo vacante y suelo abandonado. Entendiendo al primero, *suelo vacante*, como una generalidad que comprende a todos los inmuebles que están sin uso, dentro de los cuales se encuentran los inmuebles *abandonados*. Amerita esta aclaración sobre ciertas especificidades, pues permitirá interpelar mejor el objeto en análisis. Resumidamente, el abandono constituye una especie comprendida dentro del suelo vacante. Para referenciamos con estas figuras, es oportuno citar al artículo 236 CCyCN, que considera bienes del dominio privado del Estado, al “suelo que

⁸ En la Ley 14.449, que modifica el Decreto-Ley 8912/77 (Ley de uso de suelo) T.O. Decreto 3389/87. Sustituye los artículos 84 al 90 inclusive y 92 del Decreto-Ley 8912/77 T. O. por Decreto 3389/87 y sus normas modificatoria. La herramienta de movilización de suelo por intermedio del castigo al baldío (arts., entendiéndose a estos como: “*Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.*” Haciendo la penalidad extensiva a la edificación derruida: “*Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado o hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.*” Y a la edificación paralizada: “*Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco años paralizada*”.

carece de dueño”, de modo tal que, ya sabemos que el suelo abandonado es del Estado. Nos falta interpelar sobre “el ¿cómo y cuándo?» deben pasar al fisco. Por ahora, las administraciones de gobierno continúan sin una respuesta contundente a estas preguntas. Su pasividad, solo nos conduce a entender el ¿por qué hay tanto comercio informal con los inmuebles ociosos?

Párrafo aparte merece el tratamiento de los bienes inmuebles que carecen de inscripción de dominio, llamados también del dominio eminente de Estado, que son considerados “res nullius” (cosas sin dueño). Este suelo que aún no ha sido inscripto en el registro de la propiedad, pertenece a los estados provinciales o a sus administraciones locales.⁹

Retomando el universo de los dominios vacantes, podemos aseverar, que tanto la doctrina y jurisprudencia¹⁰, escasamente han abordado el tema, o por lo menos no han dimensionado o denunciado la gravedad que conlleva la existencia significativa del suelo improductivo que existe en nuestro país. Mayoritariamente consideran que la relación jurídica entre el propietario y el inmueble queda extinguida por la causal de abandono del mismo¹¹, supuesto que dan por cumplido, solo e inexorablemente, cuando el propietario manifiesta su voluntad indeclinable de “abandonar” el inmueble. A esta declaración expresa del titular de dominio, la han denominado como “abandono calificado”. Sintéticamente para reunir los extremos requeridos por estos académicos, deberá conjugarse el “abandono material” del inmueble, adicionando, esta declaración manifiesta de abandonarlo, llamado componente subjetivo o psicológico.¹²

⁹ Así lo determina el Decreto-Ley 9533 de la Provincia de Buenos Aires. Es necesario advertir que las acciones de titulación y aprovechamiento de este suelo sin inscripción o del dominio eminente, es una obligación pura y exclusiva del Estado, que no puede legitimar situaciones de informalidad titulatoria, urbana y habitacional con su propio patrimonio

¹⁰ Spota, Alberto G. en “¿Cuándo hay abandono de la propiedad por el cual el Estado la adquiere?” J.A. 1953-I p.227.

¹¹ Lo regulan como una causal de extinción del derecho real de dominio en el art. 1907 CCyCN.

¹² Bianchi, Alberto. “Algunos aspectos constitucionales de la extinción del dominio sobre bienes inmuebles por declaración judicial de abandono”. La Ley 1996-B, 799.

La mirada que prevalece hegemónicamente en ámbitos jurídicos, posiblemente no sea muy diferente a la de los siglos XIX y XX, fundada en principios (actualmente anacrónicos) que pudieran ofrecer seguridad jurídica a un naciente sistema inmobiliario. Esta posición fue manteniéndose con el correr del tiempo hasta nuestros días, sacralizando la absolutez del derecho de propiedad, como claramente lo advertimos en el artículo 1907 del CCyCN, donde consideran al abandono como causal de extinción de dominio, pero omiten expresar un plazo que pueda condicionar al propietario abandonante, y obligar al Estado a demandar la incorporación del inmueble al fisco por la causal de extinción. En síntesis, la propiedad se extingue por abandono, cuando el propietario manifiesta de manera inexorable su voluntad de abandonar el inmueble.

Consideramos que la ciencia jurídica, no puede caer en discusiones bizantinas, porque es una ciencia social y como tal, debe ser funcional y servir a la comunidad. No obstante, es oportuno mencionar, que resulta inverosímil pretender que la vía o alternativa para luchar por la movilización de suelo vacante, sea la comparecencia del titular, manifestando su voluntad de abandonar el derecho de propiedad a través de una escritura pública, particularmente cuando los indicadores sobre el déficit habitacional, ascienden a más de 50% de nuestra población. Como plantea el arquitecto Eduardo Reese, *“la forma de crecimiento de nuestras ciudades, es ambientalmente insustentable, socialmente excluyente, económicamente insuficiente y físicamente insostenible”*¹³. Aun así, a manera de oxímoron podemos aseverar que las ciudades de Latinoamérica “están llenas de vacíos” inmobiliarios, que permanecen abandonados

¹³ Eduardo Reese, arquitecto que se especializa en planeamiento urbano y regional, quién se ha desempeñado como subadministrador del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, asesor técnico para los planes maestros de más de 20 ciudades en Argentina; Secretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano y Laboral de la Provincia de Buenos Aires; asesor al Consejo de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires; y Secretario de Planeamiento en la ciudad de Avellaneda. Profesor del Lincoln Institute of Land Policy, y la frase citada fue expuesta en uno de sus cursos en el año 2018.

y, movilizarlos es una responsabilidad de los gobiernos, pero también de las ciencias jurídicas.

En consecuencia, la figura de la propiedad privada continua siendo una limitante sustantiva, que condiciona los paradigmas que bregan por el derecho al hábitat, contenidos por normas de jerarquía constitucional, como son, los Pactos Internacionales (derechos económicos, sociales y culturales), la carta y los contenidos sobre derechos humanos de Naciones Unidas, y hasta de rango menor, el propio Código Civil y Comercial de la Nación que subordina la propiedad privada ante cualquier norma de derecho administrativo que proteja el bien de toda la comunidad.

La regulación del suelo por parte de los gobiernos, deberá direccionar su epicentro con acciones que jerarquicen la regulación del suelo abandonado, con herramientas y dispositivos normativos vigentes. Debe erradicarse la vieja dicotomía, entre la clásica concepción doctrinaria y jurisprudencial de exigir ambos componentes (abandono material, mas, abandono calificado), desde la hegemonía que nos ofrece el derecho administrativo por sobre los derechos reales (art. 1970 CCyCN), apelando al aprovechamiento integral de los dispositivos normativos que cuenta el Estado, para comprobar que ese suelo está abandonado o carece de dueño, y en el caso de no estarlo, plantear estrategias jurídicas (tributarias, urbanísticas, ambientales, etc.) para movilizarlo en favor de la comunidad.

IV. El Estado frente a la problemática del suelo ocioso en general, los instrumentos existentes para movilizar dicha tierra, la ausencia de coordinación y objetivos comunes

En el presente trabajo, consideramos necesario partir de la afirmación de la existencia de suelo urbano vacante, entendiendo el mismo como aquellos inmuebles ubicados en el área urbana que resultan aptos para el hábitat humano, sin aprovechamiento alguno o que se encuentran subaprovechados.

Conforme lo expresado, se advierte hoy en día una incapacidad técnica y económica por parte del Estado para combatir

la problemática de la vacancia y su especie el abandono. Es necesario imprimir acciones de manera sistemática, estructural y desde el punto de vista operativo, con un abordaje sistémico, es decir, que todos los organismos que dependen del Estado confluyan con sus herramientas trabajando en pos del mismo objetivo: la movilización del suelo ocioso.

En efecto, podemos advertir numerosos enunciados normativos y programáticos, que incorporan alternativas válidas para combatir el suelo abandonado, por ejemplo; “la lucha contra la especulación de suelo urbano” (Ley 14.449), “la aplicación de penalidades tributarias al lote baldío” (ordenanzas municipales), cuyos dispositivos parten de una finalidad: la de generar recursos para dar protección a los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al hábitat, a la ciudad, etc.). No obstante, estos mecanismos de intervención, no demuestran metodología de trabajo integral en la materia, capaz de comprender un accionar unívoco, que permita dar una seria batalla contra la tierra urbana o semiurbana que yace inmovilizada.

Nuestras administraciones de gobierno, en especial las municipales, carecen de planes, programas y acciones capaces de hacer converger en una misma autoridad de aplicación o en plan estratégico, las diversas herramientas que actualmente se encuentran dispersas en diferentes ramas del derecho (derecho civil, tributario, urbanístico, ambiental, administrativo, etc.), con el objetivo principal de promover políticas públicas circunscriptas a movilizar el suelo para satisfacer las necesidades habitacionales y/o productivas de su comunidad.

La idea de plantear alternativas para la “movilización de suelo ocioso” como objetivo de la propuesta, parte de concebir al Estado como un actor único y capaz de coordinar todos los instrumentos necesarios mediante los cuales podría abordarse la problemática del suelo ocioso urbano, permitiendo irrumpir contra la inercia de los propietarios, a fin de aumentar de esta manera, la oferta formal de inmuebles destinados a sectores populares, paliando el déficit habitacional. El jurista Edesio

Fernández¹⁴, refiere con gran razón que el derecho es uno, y los ordenamientos legales deberán actuar sistémicamente con todas sus herramientas (civiles, urbanísticas, ambientales, etc.) en pos del bien común y por el derecho a la ciudad.

Los contenidos fundamentales que deben estar incorporados en un plan para movilizar el suelo, sin lugar a dudas, deben de interpelar lo relativo a la voluntad del propietario que abandono su suelo, por consiguiente, es tarea medular, indagar si efectivamente el propietario existe, porque posiblemente haya fallecido si es una persona humana, o esta disuelta si es una persona jurídica, y esta situación puede modificar sustantivamente las estrategias pautadas de antemano.

V. El suelo abandonado, un problema harto complejo que debe abordarse desde un enfoque multidimensional

Si nos centramos en el abordaje que realiza la legislación civil en relación al abandono, veremos reducido éste instituto al llamado abandono abdicativo, que muy poco aporta a la solución de la problemática planteada en torno a la tierra ociosa y la necesidad de su movilización. En efecto, la doctrina civilista

¹⁴ Los principios legales en general, y en particular los que regulan los derechos de desarrollo del suelo y las relaciones inmobiliarias, se determinan políticamente y se asimilan culturalmente. Los sistemas legales tienden a ser complejos, ya que incluyen disposiciones distintas, contradictorias y hasta en conflicto, adoptadas en el transcurso del tiempo como consecuencia de procesos sociopolíticos en evolución. El mantenimiento de un sistema legal que no exprese de manera fundamental las realidades de los procesos socioeconómicos y político-institucionales que se propone regular genera distorsiones de todo tipo. La racionalización de un sistema legal es una tarea exigente pero crucial, que requiere la aprobación de nuevas leyes y también un esfuerzo continuo para (re)interpretar los principios y cláusulas en vigencia. No obstante, dicha interpretación puede variar significativamente según el paradigma legal adoptado por el intérprete. Distintos paradigmas pueden coexistir en la misma cultura legal, causando ambigüedades legales y conflictos judiciales potenciales, sobre todo en países donde la división tradicional entre el derecho público y el derecho privado todavía no está claramente delineada Fernandes, Edésio y Maldonado Copello, María Mercedes “El Derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción” publicado en Land Lines Julio 2009. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina>

clásica¹⁵ solo considera que se configura el abandono cuando existe la escritura traslativa de dominio a favor del fisco, el llamado abandono abdicativo.

El artículo 236 CCyCN determina que “*Son bienes del dominio privado del Estado: inc a) los inmuebles que carecen de dueño*”. Al respecto, surge una pregunta crucial en relación a: ¿Cómo llega el Estado, único y exclusivo sujeto legitimado, para reclamar bienes sin dueño, a determinar cuándo un inmueble carece de dueño? Como lo enunciamos previamente, a tenor de la doctrina y jurisprudencia mayoritaria, debería interpelar a todos los titulares de inmuebles, que a simple vista se presentan materialmente con signo de abandono.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el Registro de la Propiedad Inmueble ha dictado una Disposición Técnico Registral ajustada a dicha interpretación, determinando como proceder frente a la registración de una escritura abdicativa del dominio.¹⁶

De tal modo vemos que la normativa civil actual, está enfocada en aquella persona que viene a abandonar un inmueble, pero esta circunstancia no es la que reviste relevancia a fin de encauzar y atender de manera comprometida, la problemática de la tierra vacante.

El suelo que efectivamente se encuentra abandonado, tiene un enorme riesgo de ser incorporado al mercado informal. Sobre este escenario, tenemos que lamentar el aumento exponencial de este mercado irregular que, en ocasiones frecuentes, está en manos de las llamadas ocupaciones de “guantes blanco”, y pertenecen a sectores sociales medios o altos, representados por inmobiliarias o desarrolladores deshonestos, o simplemente ciudadanos con la información y los recursos suficientes como

¹⁵ Kiper, Claudio Marcelo; Mariani de Vidal, Marina; Alterini, Atilio; Kemelmajer de Carlucci, Aida, entre muchos otros.

¹⁶ DTR 14/2008 en sus considerandos refiere que “...*el abandono de un inmueble sólo puede realizarse mediante manifestación de voluntad expresa, instrumentada en escritura pública ..., debiendo registrarse la misma a los efectos de ser oponible a terceros interesados...*”

para tomar posesión de los bienes, a sabiendas que el Estado se abstendrá de intervenir.

También sucede a menudo, y con mayor frecuencia, las ocupaciones informales, por parte de los sectores medios y bajos, que han convertido a los inmuebles abandonados en una oportunidad para construir para sus viviendas, ocasionado mercados informales, que con frecuencia generan situaciones violentas y generalmente terminan perjudicando a los que menos tienen. Las familias más necesitadas, adquieren por vía de cesión de derechos posesorios, lotes por parte de vendedores que ni siquiera tienen la ocupación efectiva del suelo que cedió (estafa de pobres vs pobres).

Estos escenarios, dan cuenta que el suelo vacante necesita de instrumentos precisos, que denuncien ese estado, coaccionando la exteriorización de una voluntad, y si esa voluntad no se manifiesta, pues bien, deberá pasar a constituir un bien fiscal, teniendo el gobierno la obligación imperativa de destinarlo a fines sociales, ambientales, culturales o productivos.

En el derecho comparado, el abandono también tiene una mirada hegemonícamente civilista, cuando hablamos de extinción del dominio por abandono, pero las consecuencias difieren. Por ejemplo, el de Brasil, en su artículo 589¹⁷, refiere que

¹⁷ Luego de enumerar en el art. 1275 al abandono como una causal de pérdida de la propiedad, el art. 1276 textualmente establece "Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1o O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2o Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.", que traducido refiere que: La propiedad urbana que el propietario deja, con la intención de no conservarla más en su patrimonio, y que si no está en posesión de otra persona, puede ser recogida, como un bien vago, y transferida, tres años después, a la propiedad del Municipio o al Distrito Federal, si se encuentra en los distritos respectivos. § 1 La propiedad ubicada en el área rural, abandonada en las mismas circunstancias, puede ser recolectada, como un bien vago, y transferida, tres años después, a la propiedad de la Unión, donde sea que se encuentre. § 2. Se presumirá que la intención a que se refiere este

la propiedad inmueble se pierde por abandono, el inmueble será reputado como vacante y transcurridos tres años pasará al dominio del Estado; el Código de Perú, enuncia en su artículo 968¹⁸ que la propiedad se extingue por abandono del bien por veinte años en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado.

En nuestra legislación, el art. 1907 CCyCN¹⁹ determina la extinción de todos los derechos reales por el abandono como principio general, consecuentemente el dominio se extingue por abandono. Pero paradójicamente el art. 1942 CCyCN dentro de la característica de perpetuidad del derecho real de dominio, determina que el mismo subsiste con independencia de su ejercicio, agregando que *“No se extingue, aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que éste adquiera el dominio por prescripción adquisitiva”*, es decir que persiste, aunque su titular dominial no ejerza actos de propiedad.

He aquí el meollo paradójico, el titular pierde el dominio por abandono, pero no necesita ejercer actos sobre el inmueble para mantener su derecho real de dominio, lo cual en cierto modo conduce a un contrasentido, y definitivamente no da respuestas a las necesidades del Estado para garantizar el derecho universal del acceso seguro al hábitat. Por tal motivo, es el Estado en sus tres esferas de gobierno –nacional, provincial y municipal-, el único actor que puede limitar el derecho real de dominio, por medio de mecanismos regulatorios, compuestos por una multiplicidad de figuras (tributarias, civiles, urbanísticas, ambientales, etc.) y así, poner en marcha un mecanismo que permita movilizar dichas tierras.

artículo es absoluta cuando, una vez que los actos de posesión hayan cesado, el propietario ya no esté obligado a satisfacer la carga fiscal

¹⁸ Textualmente el art. 968 establece las causales de extinción de la propiedad y determina *“La propiedad se extingue por: . . . 4.- Abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado”*.

¹⁹ Art. 1907 CCyCN *“Extinción. Sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, éstos 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”*

El exhaustivo trabajo realizado por Nora Clichevsky²⁰ sobre los diferentes abordajes de vacancia en América, dan sobradas razones al nudo crítico de esta problemática, y pone en evidencia el escaso abordaje que tiene la vacancia en relación al derecho civil.

VI. Como determinar cuándo un inmueble se encuentra abandonado. Maneras de movilizarlo. La caja de herramientas e instrumentos normativos en las provincias argentinas

Identificar cuando un bien vacante, es efectivamente abandonado por su propietario, posiblemente sea el desafío más significativo y complejo, que tengan que enfrentar las administraciones públicas, en especial las municipales o locales. ¿Cómo interpelar formalmente, acerca de las intenciones o voluntad de los propietarios cuando los mismos, no han podido ser contactados? Es una respuesta difícil de obtener, pues la misma requiere de una tarea tediosa que demanda insumo de tiempo y recursos extras, dos recursos que factiblemente los municipios no dispongan, en consecuencia, la mayoría de las veces, prescinden de la tarea más temprano que tarde.

El ordenamiento legal es único e inescindible y por ello, el objeto debe ser abordado sistémicamente, pero hay sobrada evidencia que hoy la tierra vacante no se incorpora al aprovechamiento pleno como debiera (planificación mediante) y son, muy pocos actores o estamentos del Estado, los que pretenden denunciar al abandono como acción en sí mismo.²¹

²⁰ Clichevsky, Nora. Ob cit.

²¹ Los sectores populares carecen de recursos no solo económicos sino de conocimientos, y en consecuencia la tierra ociosa que está abandonada es un recurso potencial para gente de clase media y alta, que tiene acceso a las herramientas jurídicas y al aparato judicial, y mediante procesos de prescripción adquisitiva, cesión de acciones y derechos posesorios, entre otras figuras, termina adquiriendo esos bienes abandonados. En este entramado, no podemos dejar de mencionar la indiferencia y disociación que el Poder Judicial acuerda a esta problemática frente a la demanda que la agenda del Poder Ejecutivo requiere para

Para lograr resultados en esta empresa, en primer lugar, es relevante poder conformar y dar existencia institucional, a una *autoridad de aplicación* que visibilice el problema en su conjunto (la vacancia y el abandono en su especie) en definitiva, buscar un sujeto con capacidad de regular y sanear esta situación irresuelta.

Como lo expresamos anteriormente, los Municipios o Comunas, carecen de capacidad operativa para ejecutar un programa ad-hoc (por ausencia e insuficiencia de recursos humanos, técnicos, económicos, etc.). Por tal motivo, es necesario darle vigor, con estamentos supralocales, que puedan erigirse sobre las administraciones provinciales, articulando la gestión con las autoridades locales. Resulta imprescindible así, que dicha autoridad sea del estamento provincial, y tenga las potestades suficientes para articular y vincularse con organismos de contralor, de recaudación, de medio ambiente, de urbanismo, técnicos (georreferenciación, escrituración) e incluso generar acciones de consulta con el Poder Judicial.

Los indicadores cuantitativos sobre los vacíos urbanos y periurbano son contundentes, dando motivos o razones suficientes para la generación de políticas públicas que aborden y den respuestas específicas al tema. La búsqueda de alternativas para movilizar el suelo urbano, inexorablemente debe estar vinculada a los procesos de producción de ciudad que realizan los diferentes planes y programa de desarrollo territorial (movilización de suelo ocioso con el objetivo de llevar adelante planes urbanísticos).

La movilización de suelo requiere de una caja de herramientas e instrumentos, que logre un abordaje multidisciplinar, con la finalidad de dar uso a este universo de activos inmobiliarios desaprovechados.

atender a la demanda habitacional. Es preciso señalarlo, el Poder Judicial no dimensiona la problemática de la tierra abandonada, y no sólo ello sino que continúan parados en una visión anacrónica de la propiedad privada caracterizada por la absolutez y perpetuidad.

Existen diferentes vías legales, capaces de dar batalla contra la debilidad estructural provocada por la gran cantidad de suelo desaprovechado existente en el país. Por ejemplo, el impuesto progresivo al baldío urbano²²(de naturaleza tributaria), o la figura del reajuste de tierra²³ (de naturaleza urbanística), y hasta inclusive las enormes alternativas que prevé la figura de los convenios y/o consorcios urbanísticos²⁴, donde propietarios privados y el Estado pueden asociarse con mutuos beneficios (de naturaleza urbanística).

Sin perjuicio de los dispositivos, estrategias y planes que puedan establecer los diferentes estamentos del Estado, consideramos medular hacer hincapié en tres institutos normativos, que de manera conjunta y/o autónoma son determinantes a la hora de movilizar suelo ocioso.

Pasamos a enumerar y analizar dichos instrumentos que se encuentran vigentes en todas las provincias del país:

1. La acción declarativa: la movilización del suelo, desde una herramienta contemplada en los códigos de procedimiento de las provincias

El Estado (Provincia o Municipio), como cualquier sujeto jurídico con derechos y obligaciones, puede recurrir al código de procedimiento civil, con el objeto de obtener un

²² Art. 39 Ley 14.449 determina: "Fondeo del sistema de financiamiento. Establécese, a partir del ejercicio fiscal 2013, una contribución adicional del cincuenta por ciento (50 %) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat."

²³ Arts 89 a 92 Decreto Ley 8912/77.

²⁴ Art. 55 Ley 14.449. Consorcios urbanísticos. A los fines de esta ley se denomina consorcio urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

pronunciamiento que elimine la falta de certeza, sobre la existencia de una relación jurídica. Ese instrumento se denomina acción declarativa o meramente declarativa y se encuentra contemplada en la totalidad de los Códigos de Procedimiento Civil de nuestras provincias.

En tal sentido, la acción declarativa de certeza, en relación a este objeto en análisis, serviría como mecanismo facilitador a efectos de determinar si existe voluntad del propietario en abandonar su derecho de propiedad, y eventualmente, en caso de comparecer, indagar cual es la razón o motivo por el cual, el titular de dominio no se ha hecho cargo de las obligaciones emanadas del dominio (tributarias, urbanísticas, ambientales, etc.).

La legitimación para iniciar la acción, abarca tanto a las Provincias como a los Municipios. Pero sin lugar a dudas, son estos últimos, quienes, por razones de vecindad y atribuciones competenciales (ej. Ley orgánica municipal), deberían dar cuenta y denunciar esta situación. Este instrumento se encuentra vigente, y es un instituto jurídico actual, del que podría echarse mano para poner fin a innumerables situaciones de vacancia y abandono.²⁵ Como precedentes normativos y académicos, con especificidad en la “acción sobre declaración de vacancia sobre inmuebles”, encontramos un proyecto de ley en la Provincia de Buenos Aires, Exp-D 369-14-15²⁶, o las propuestas realizadas por los investigadores de la Universidad Nacional de Río Negro.²⁷

Al respecto, cabe señalar que, en la actualidad, las nuevas tecnologías que facilitan el manejo de los datos espaciales, han contribuido de manera favorable en la identificación de vacíos urbanos. Dentro de los gobiernos, mayoritariamente son los

²⁵ No se descarta la posibilidad de que un particular, titular de dominio del inmueble, pueda instarlo. De hecho es lo acontecido en la causa “KAUFER RICARDO LUIS S/ ACCION DECLARATIVA”. Juzgado Civil y Comercial Nro. 9 de La Matanza, sent. de fecha 27/12/2019.

²⁶ Carballo, Franco: Proyecto de ley: Acción declarativa de vacancia en la Provincia de Buenos Aires”. Cámara de Senadores de La Provincia de Buenos Aires. 2014-2015

²⁷ Paolinelli, Jorge, Guevara Tomás, Oglietti, Guillermo; Nussbaum, Alejandra “Lotes sin Dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano” Editorial UNRN, Río Negro, 2017.

provinciales los que cuentan con las capacidades logísticas, tecnológicas y operativas para detectar tierras vacantes u obtener la mayor cantidad de información previa, antes de la demanda.

De modo tal, determinado el vacío urbano, la autoridad provincial a la que referimos párrafos arriba, como de intervención necesaria, debería coordinar integradamente con los municipios, la tarea previa de indagación sobre el estado de abandono del inmueble en cuestión. Así, el procedimiento previo de búsqueda deberá apuntar a la averiguación sobre la existencia del titular dominial del inmueble y su voluntad en relación al mismo, pero sin esperar al abandono abdicativo al que nos referimos ut supra, sino como medidas preliminares a la demanda por acción declarativa de certeza, que pueda culminar con una sentencia esclarecedora y vital sobre ese “estado de abandono”.

En el presente trabajo pretendemos visibilizar la importancia de contar con una acción declarativa del estado de abandono del bien, tomada como una herramienta estructural avocada a combatir de manera sustantiva la vacancia de los inmuebles. Un mecanismo autónomo que habilite y ofrezca al Estado, imprimir las acciones que permitan recuperar la tierra vacante sin perjuicio de complementarse con otros instrumentos y herramientas legales, urbanísticas, ambientales y tributarias, todas ellas operadas por una misma autoridad con competencia y capacidad específica para entender en esta problemática.

2. La herencia vacante: un instrumento desaprovechado por los estados provinciales. La inacción del Estado frente a las sucesiones vacantes como fenómeno inductor del mercado informal, y el fortalecimiento de prácticas oportunistas sobre los inmuebles vacantes

El Código Civil y Comercial de la Nación determina que los bienes que carecen de propietario son vacantes y como tal pertenecen al Estado. Precisamente, el artículo 2441 establece “*Declaración de vacancia. 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. Al declarar la vacancia, el juez debe designar un curador de los bienes”, y el artículo 3539 determina: “Cuando, después de citados por edictos durante treinta días a los que se crean con derecho a la sucesión, o después de pasado el término para hacer inventario y deliberar, o cuando habiendo repudiado la herencia el heredero, ningún pretendiente se hubiese presentado, la sucesión se reputará vacante”

Desconocemos la existencia de indicadores, que determinen a nivel nación, provincias o municipios, cuantas demandas por herencias vacantes se denuncian y procesan en el país por parte de las provincias argentinas y CABA, pero si podemos afirmar que el número no es significativo y lamentablemente en la mayoría de los casos, la denuncia la efectúan los particulares por el derecho al premio que obtendrán, una vez liquidado el patrimonio vacante. Para el imaginario social, y lo que es peor, para muchos funcionarios de nuestras provincias, el Estado no es un partícipe necesario en la materia, sobre todo en la denuncia y sustanciación de los procesos sobre sucesiones vacantes. La normativa provincial en relación al tema, no considera a la herencia vacante como un instrumento que pueda servir para dar cumplimiento a derechos universales como son el acceso al hábitat, la titulación plena, el equipamiento comunitario o el derecho a la ciudad.

El panorama descripto anteriormente nos permite visualizar la situación jurídica en la que se halla inmersa este tipo de inmuebles, que metafóricamente los podríamos ubicar en el “limbo”. Este limbo, siempre es funcional al mercado informal, pues claramente la ausencia de regulación en la materia (con políticas de gestión sustentadas en normas operativas, que incluyan procesos administrativos dirigidos a denunciar masiva y sistemáticamente las sucesiones vacantes) contribuye a llenar los bolsillos de sujetos “con información” que se apoderan de los bienes vacantes, sin denuncia alguna. El silencio y la consiguiente

omisión o falta de acción del Estado sobre un patrimonio que potencialmente debería ingresar a su titularidad, beneficia a los más oportunos, que por lo general no son los más necesitados.

En primer término, es necesario determinar quién puede constituirse en actor dentro de los estamentos del Estado, legitimado para reclamar en nombre del fisco esa herencia vacante. Sin lugar a dudas son las Provincias y CABA los actores con potestad legítima para reclamar e intervenir en los procesos de sucesiones vacantes.

La dinámica poblacional, las nuevas prácticas de legitimación y deslegitimación sobre el uso de suelo, obligan al Estado a generar instrumentos de intervención efectiva, capaces de complementar operativamente las formas de control y gestión de la tierra en relación a su estado físico (abandonado) y jurídico (carece de dueño). Por tal motivo, es necesario discriminar dos elementos preliminares, para comprender el universo de las sucesiones vacantes:

- *La ausencia de herederos*. En los procesos que demandan sucesiones vacantes, el Estado, representado por las fiscalías de las provincias, al momento de la correspondiente denuncia y posterior demanda judicial (reputación y declaración de vacancia), “presume” que la herencia se encuentra vacante, eventualmente puede rectificarse esa presunción, ante la presentación de algún legitimado en las actuaciones judiciales.

- *El estado ocupacional* de los inmuebles que se presumen pertenecientes a una herencia vacante.

En este escenario, es necesario introducir en agenda dos conceptos medulares, en cuanto a la teleología o finalidad comunitaria del instrumento:

La herencia vacante, como dispositivo de regularización dominial: resulta llamativa la escasa o nula intervención del Estado sobre sucesiones vacantes, particularmente cuando involucra a inmuebles poseídos por familias o habitantes que destinan su uso al de vivienda, única, familiar y permanente.

Los sectores sociales pertenecientes a las clases medias y bajas, se encuentran imposibilitados materialmente de reclamar derechos; en especial aquellos inherentes a la adquisición de dominio. La falta de recursos económicos, de acceso a la justicia, y también ausencia de conocimientos específicos sobre los instrumentos para hacer valer derechos posesorios, impiden que los poseedores que habitan el suelo perteneciente a una sucesión vacante, puedan obtener el derecho real de dominio.

Estos casos han sido poco visibilizados por la normativa, y es por ello que el Estado tiene la obligación de acudir ante el denominado “silencio de los invisibles”, posiblemente por una falencia estructural y coyuntural del sistema administrativo, y también del judicial. La regularización dominial en estos supuestos, es una asignatura pendiente por parte del Estado en todos sus estamentos, sustancialmente porque los modos de adquirir el dominio que ofrece nuestra legislación civil, son alternativas inaccesibles desde lo cultural, e inasequibles desde lo económico, para los sectores pertenecientes a clases medias y bajas. Por tal motivo, es imprescindible e imperativo, adaptar la normativa de las Provincias, a efectos de evitar, ese estado de propiedad disociada existente, que hace que el título no se corresponda con la legítima posesión ejercida sobre el inmueble. En síntesis, es necesario transformar por medio del Estado, aquellas situaciones que son legítimas por parte de quienes la poseen. El Estado puede garantizar sobre las herencias vacantes la seguridad jurídica al universo de poseedores imposibilitados de acceder al universo de instrumentos que ofrece el Código Civil (juicio de usucapión, de escrituración etc.), por ejemplo, las sucesiones vacantes destinadas a vivienda única, familiar y permanente de sus poseedores, o también para aquellas instituciones u organizaciones colectivas que aprovechan el suelo para actividades productivas, culturales, sociales, deportivas etc.

Por ello, es válido poner énfasis en la acción del único actor visible, el Estado. La complementariedad de acciones entre gobiernos provinciales y municipales, pueden irrumpir contra esta informalidad, denunciando masivamente las sucesiones

vacantes, para luego integrarlas a programas sociales de regularización dominial a favor de sus ocupantes.

La herencia vacante como movilizador de suelo ocioso: los planificadores urbanos han puesto en evidencia, como una debilidad contundente, la problemática de los vacíos urbanos cuyos propietarios están fallecidos y no encuentran heredero responsable del inmueble. Sin dudas, estas situaciones constituyen una amenaza para el futuro de los planes urbanísticos, o el cumplimiento efectivo de sus objetivos. De tal manera, es imperativo, de una vez por todas implementar políticas públicas sobre el suelo, que permitan erradicar estos hechos o acontecimientos negativos. Denunciar herencias vacantes de manera sistemática no sólo es una forma de contribuir a la planificación urbana, sino también, de abortar desde políticas de Estado las acciones o estrategias informales del mercado. Y fundamentalmente, como razón estructural, implica que la sociedad tome conciencia del valor y función social que tiene el suelo.

La figura de la herencia vacante en la Provincia de Buenos Aires. Los Municipios partícipes del aprovechamiento social

Mención especial merece el análisis de la figura en la provincia de Buenos Aires, donde los inmuebles pertenecientes a herencias vacantes, sean estos urbanos o rurales, se encuentran determinados por el artículo 17 del Decreto Ley N° 9.533/1980, ordenamiento que sistematiza el ámbito material y funcional de aplicación, disponiendo que las herencias vacantes se regularan por leyes específicas y orgánicas de Fiscalía de Estado (Decreto Ley N° 7543/1969 y Ley 7.322). Desde nuestra óptica el único actor, con oportunidad, y capacidad para intervenir en estos procesos es el Municipio, apelando al acabado conocimiento que tiene sobre el territorio, que le permite informarse de los derechos, obligaciones, padecimientos y necesidades de sus vecinos.

Por ello, el universo de inmuebles que presuntamente pertenecen a una herencia vacante, ofrece una oportunidad a los Estados locales; cuyo accionar deberá sustentarse sobre tres pilares:

- 1) Necesidad del Estado de revertir la anacrónica lógica del “laissez faire” y cumplir la deuda histórica, de aquellos expoliados sociales asentados legítimamente sobre el suelo abandonado pertenecientes a personas fallecidas.
- 2) Afrontar la demanda apremiante de los bancos de tierras municipales, a fin de dar cumplimiento a las necesidades sociales, urbanas y productivas.
- 3) Concientizar sobre las obligaciones que emana heredar una propiedad, mediante la constitución y consolidación de una normativa local que inhiba la especulación inmobiliaria, evitando mantener bienes sin uso, particularmente en territorios donde los indicadores sobre el déficit habitacional son muy elevados.

Partimos del concepto que los funcionarios públicos en la Provincia de Buenos Aires, están obligados a denunciar las herencias presuntamente vacantes, si toman conocimiento de las mismas, el ejemplo más claro lo menciona el mismo Decreto-Ley N° 7322/67 cuando determina que, los funcionarios policiales que toman intervención sobre una persona fallecida del cual no se conocen herederos, deben denunciar la sucesión vacante.

La Fiscalía de Estado bonaerense es autoridad de aplicación en la materia. El procedimiento que deberá aplicar, con relación a los inmuebles provenientes de sucesiones vacantes, se puede sintetizar en estos pasos. 1- Sentencia declarativa por el juez competente, los inmuebles pasan al fisco. 2- Fiscalía iniciaba los procesos para subastarlo 3- Los organismos del Estado, podían demandar el inmueble, para uso específico 4- Si no había requerimiento por parte de los organismos, se llevaba a subasta y el producido ingresaba a la Dirección de Educación de la Provincia.

En el año 2005 por medio del Decreto N° 92, esta herramienta se hizo extensiva a los Municipios, permitiéndoles acceder a la oferta de bienes provenientes de herencias vacantes, cuando justificaren su uso para una función social, circunstancia que importa además una motivación extra, para

que las administraciones locales, tomen la iniciativa en la denuncia de herencias vacantes. Cabe agregar además, que por Decreto 608/17, se aprobó la reglamentación del artículo 16 del Decreto-Ley N° 7322/67 en cuanto al procedimiento para la incorporación al patrimonio del estado provincial de bienes inmuebles procedentes de herencias vacantes. El Ministerio de Economía (hoy Hacienda y Finanzas) tiene la facultad de declarar la iliquidez de los inmuebles provenientes de herencias vacantes, como así también se establece que si no se resuelve la incorporación del bien al Estado en un plazo de siete meses desde la comunicación de Fiscalía de Estado al Ministerio, el primero queda habilitado a proceder a la venta del inmueble en el marco de la causa judicial.

El Estado cuenta con los medios necesarios para denunciar masivamente las herencias vacantes, en especial las que se encuentran sin uso o abandonadas. En primer término, para atender a la demanda que le requieren sus planes y programas de gobierno y en segundo lugar, cuando no exista el interés directo del Estado en aprovechar su uso, subastarlo, logrando así ingresar al circuito formal y al mercado, un activo con su correspondiente propietario contribuyente, aprovechando concomitantemente el producido de la subasta para una finalidad común.

3. El tributo como instrumento movilizador de suelo ocioso: el Estado como agente de recaudación fiscal de impuestos, tasas y contribuciones, está legitimado indirectamente por medio de la vía de apremio a irrumpir sobre la inercia que genera en nuestras espacios urbanos, periurbanos y rurales los bienes vacantes

El escenario sobre el déficit habitacional es evidente, los loteos para ser destinados a sectores populares, se están agotando rápidamente y la ausencia de stock formal de suelo “servido” o con servicios, conforma un panorama poco halagüeño para las políticas públicas que buscan dar respuestas a sectores sociales bajos y medios. No se avizoran nuevos ciclos

de reactivación del mercado de suelo, sustentado en la inversión pública y/o privada. Si bien algunos estados argentinos, cuentan con un plexo normativo comprometido con leyes de diferente naturaleza jurídica, por ejemplo, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, con la Ley N° 14.449, la ley de regularización dominial 24.374 -conocida como Pierri- de gran aplicación en el ámbito bonaerense, toda esta serie de herramientas jurídicas, no ha logrado aún alcances significativos en materia de movilización de suelo ocioso.

La conducta morosa del contribuyente o responsable tributario de un bien ocioso, responde a diferentes motivos: desinterés en el inmueble, imposibilidad de afrontar el costo fiscal, sociedades disueltas de hecho, titulares de dominio fallecido, y así pueden existir otra multiplicidad de causas que evidencian, en definitiva, el desaprovechamiento de un recurso vital y finito. Pero aquí nace la sustantiva importancia en dimensionar, que esta persona humana o jurídica está provista de derechos de propiedad, pero también, de obligaciones inherentes a la misma, por ejemplo, el de dar aprovechamiento real a su inmueble, y el tributo sin lugar a dudas puede contribuir a cumplir con esas obligaciones, por la vía del proceso apremio, sea de manera administrativa o judicial.

Es posible que, dentro del universo de propietarios, que poseen deudas de impuestos sobre sus inmuebles, también tengan obligaciones incumplidas con los Municipios, adeudado las correspondientes tasas por servicios sobre dichos bienes.

Este capital inmovilizado, que produce cuantiosos gastos a las administraciones provinciales y municipales, originados por la generación de demandas y juicios de apremios, y que, en ocasiones, terminan como expedientes arrumbados en las Fiscalías de Estado de los gobiernos provinciales o los departamentos jurídicos de los Municipios, conlleva sin lugar a dudas, innumerables pérdidas:

- Pérdida del aprovechamiento social y productivo del capital absolutamente inmovilizado (suelo abandonado).

- Pérdida de capacidad de gestión en materia sociohabitacional por parte de las administraciones municipales, en tanto estas frecuentemente carecen de recursos, en especial de suelo formal, para paliar el aumento exponencial del déficit habitacional (cabe señalar que ello aumenta el conflicto, como patrón de comportamiento y reacción ante el déficit habitacional).
- Pérdida de ingresos corrientes a la Municipalidad en concepto de tasas, lo que provoca detrimento de las economías locales, dificultando cualquier instrumentación de sistemas equitativos de la renta pública.
- Conformación de urbanizaciones informales, con poseedores que no pueden acceder a la titulación plena de su propiedad, quedando a merced de operadores inmobiliarios o jurídicos informales o “piratas”, que se aprovechan de sus necesidades, sumado a las consecuencias que genera la inseguridad en la tenencia de la tierra, principalmente las amenazas constantes de desalojos.

En este marco, es necesario visibilizar las funciones que tanto, los organismos destinados a la recaudación fiscal (impuestos y tasas), como aquellos destinados a ejecutar las acciones judiciales para su cobro, deberán propiciar un área necesaria para la individualización del universo de contribuyentes que adeudan impuestos, sobre inmuebles ociosos, con el objetivo común de ampliar la oferta formal de suelo urbano y mejorar la percepción de tributos en relación al suelo que actualmente permanece vacante, o no regularizado dominialmente.

Es imperativo, que la problemática de los bienes vacantes, pueda interpelar a los decisores de políticas públicas, sobre la necesidad sustantiva de integrar a la planificación territorial y agroproductiva a los agentes de recaudación fiscal, compartiendo como objetivo común la movilización del suelo ocioso.

En esta misma dirección, se enumeran algunos objetivos específicos que pueden contribuir al cumplimiento de movilizar el suelo ocioso, como ser:

- Constituir ámbitos y dispositivos de divulgación de instrumentos, métodos y experiencias entre agentes municipales, de fiscalías de gobierno, los organismos de hacienda o recaudación de impuestos, de tribunales de cuentas, y otros organismos, tendientes a la coordinación y fortalecimiento de las capacidades públicas en materia de funcionamiento de mercado de suelo, en particular el abandonado.
- Relevar y evaluar los procesos prejudiciales y judiciales de apremio, cuyo titular de dominio permanece ausente en las causas, estableciendo criterios uniformes y alternativas de intervención con el objetivo final de movilizar el suelo en cuestión.
- Ofrecer desde la normativa tributaria de las provincias, que los Municipios del país, puedan acceder al uso de la herramienta de cesión de créditos fiscales provinciales. Esta herramienta posibilitaría la adquisición de suelo destinado a fines socio habitacionales por parte de los Municipios, adicionando la deuda en concepto de impuestos provinciales a sus acrecidos fiscales en concepto de deuda por tasas municipales, permitiendo que las administraciones locales cuenten con mayores acrecidos fiscales al momento de negociar la adquisición de suelo abandonado, tal como lo prevé la Ley tributaria fiscal N° 13.404 de la Provincia de Buenos Aires.²⁸

VIII. Conclusión: La debilidad subyacente

La debilidad institucional notoria, demuestra a las claras, la escasa capacidad del Estado para abordar la problemática de la vacancia inmobiliaria. Esta conducta está re-presentada en buena medida, por la existencia de factores, omisiones y

²⁸ Art. 58 Ley 13.404: “*Facúltase al Poder Ejecutivo Provincial a ceder los créditos en concepto de impuesto Inmobiliario, de aquellos inmuebles que el Municipio pudiera adquirir en subasta pública, por vía expropiatoria u otros modos que contribuyan a la viabilidad de programas socio-urbanísticos o de mejoramiento habitacional y/o comunitario.*”

acciones, que suelen devenir en silencios administrativos, parálisis burocrática que siempre perjudica al Estado de manera directa, y a la comunidad toda indirectamente.

Lamentablemente el accionar descoordinado, o la marcada ausencia de articulación entre organismos, pone de relieve que en este “caos competencial” solo se benefician los oportunistas y estafadores. De otra parte, se advierte, el poder judicial ajeno a buscar alternativas de solución estructurales, las organizaciones sociales o comunitarias sin recursos para demandar, el fuerte poder de lobby de algunos desarrolladores inmobiliarios, circunstancias que actúan como limitante y condicionante para este abordaje.

Por todo ello, consideramos imperiosamente necesario, como parte de una política pública en materia de planeamiento urbano habitacional, contar con una autoridad legítima por el Estado, cuyas misiones y funciones sean la movilización de suelo ocioso, entendiéndola como un objetivo que solo puede cumplirse, si conjugamos todo el abanico de instrumentos que nos ofrece el marco normativo.

Afortunadamente Latinoamérica, cuenta progresivamente con más instrumentos de gestión en el uso del suelo, que contribuyen al trabajo sobre la accesibilidad a un hábitat digno. Cualquier herramienta, dispositivo o instrumento es perfectible, y como tal es necesario ejecutarlos en el marco de un programa, que obligatoriamente las conjugue unas con otras, pues ninguna constituye una panacea universal.

Sin embargo, el problema persiste debido a una multiplicidad de razones radicadas sobre dos ejes: el eje funcional, atribuido a la imposibilidad en la eficacia del Estado, de poder complementar las herramientas legales (ambientales, tributarias, urbanísticas etc.), capaces de confluir en el objetivo primordial que debiera ser la movilización de dicho suelo ocioso; y el eje estructural, que radica en la “actitud timorata” de los propios gobiernos, de poder interpelar al instituto de la propiedad privada, desde su legitimación activa para reclamar los

inmuebles sin dueño. Esta debilidad intrínseca de las políticas de territorio, se encuentra representada por diferentes hechos y actos, cuyas consecuencias derivan en la evasión sistemática que las instituciones tienen sobre la figura de la propiedad privada, aunque esta ya no “exista” más. Si pudiéramos definir un patrón de comportamiento, algo instituido en la administración pública, lo encontraríamos en la evasión sistemática a la pregunta sobre: ¿cuál es la razón para que estos inmuebles permanezcan ociosos?

Inexorablemente la tierra urbana vacante, no figura en las agendas de gobiernos locales o provinciales. Tampoco son visibilizados los procedimientos que permitan combatirla de manera sistémica (integral y armónica) para dar soluciones a las políticas habitacionales urbanas. La vacancia, abarca una multiplicidad de situaciones donde el abandono es considerado una especie de estatus jurídico, en el cual prima fundamentalmente el componente subjetivo materializado por la voluntad del propietario de desprenderse del inmueble. En contraposición, en nuestras ciudades se encuentran lotes urbanos vacantes, que en reiteradas ocasiones atentan contra el derecho al hábitat, al ambiente sano y a la ciudad, subordinando de manera significativa los derechos eco-nómicos sociales y culturales que protegen el derecho de un acceso justo al hábitat, con viviendas ubicadas en territorios dignos, dentro de ciudades íntegramente dignas.

Reiterando la expresión precitada, cual un oxímoron, las ciudades argentinas están “llenas de vacíos urbanos”, la existencia de suelo sin aprovechamiento alguno, conduce a una serie de planteos críticos: ¿importa a las políticas públicas sobre el territorio, indagar sobre la subjetividad o intencionalidad de los propietarios? ¿es hora de interactuar con nuevos paradigmas, que pongan en evidencia que la hegemonía del otrora sacrosanto derecho de propiedad necesita ser regulado?

Frente a estos planteos estructurales, afloran preguntas de índole operativas, ¿los gobiernos locales y provinciales, tienen la capacidad de establecer políticas preventivas que le permitan afrontar sistémicamente la movilización de suelo, valiéndose

del paquete de herramientas como un todo, con la obligación inexorable de hacer trabajar articuladamente todas sus áreas?, ¿los gobiernos locales tienen la capacidad de esperar resultados a largo plazo?, y como colofón la pregunta más urticante, ¿las administraciones locales están en condiciones (políticas, sociales, económicas) para confrontar con sus vecinos sobre el tema tan punzante, aun sabiendo que no tienen stock de suelo urbano para realojar viviendas?

Entendemos que el Estado no puede mantenerse ajeno a esta realidad, debe revalorizar su rol de regulador de los derechos de propiedad. Y tal regulación se manifiesta, poniendo en práctica políticas públicas que incluyan los diferentes dispositivos e instrumentos existentes para combatir el suelo ocioso. El derecho al hábitat, exige un correlato con las obligaciones del propietario, y políticas públicas comprometidas, planificadas debidamente y duraderas. De lo contrario todo queda en un discurso declarativo de derecho y profundamente banal.

Bibliografía

- Bianchi, Alberto (1996) *Algunos aspectos constitucionales de la extinción del dominio sobre bienes inmuebles por declaración judicial de abandono*. Editorial La Ley. Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Editorial Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts.
- De Araujo de Larangeira, Adriana (2004) *Tierra vacante en las ciudades de América Latina: desafíos y oportunidades Seminario internacional*. Editorial Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts.
- Fernandes, Edésio y Maldonado Copello, María Mercedes (2009) “El Derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción” en Revista *Land Lines*. En línea en: www.lincolninst.edu/es/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina.com
- Frediani, Julieta Constanza (2016) “La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires” en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*. N.º 20

- Paolinelli Jorge, Guevara Tomas, Oglietti, Guillermo y Nussbaum Alejandra (2017) *Lotes sin dueño. El abandono como problema urbano*. Editorial Universidad Nacional de Rio Negro. Viedma.
- Spota, Alberto (1953) *¿Cuándo hay abandono de la propiedad por el cual el Estado la adquiere?* Jurisprudencia Argentina. N° 5234