



**Universidad Nacional de Lanús  
Centro de Derechos Humanos**

---

**Propuestas de Reforma al Código Civil a la luz del Derecho a una Vivienda Adecuada**

**Introducción**

El proyecto de reforma del código civil tiene fuertes implicancias en la garantía de los derechos humanos y de los derechos sociales en particular. Considerando los avances del Estado en la última década por promover el acceso universal del derecho a la vivienda y a los servicios básicos, las propuestas que aquí se presentan tienen por objeto construir ciudades más justas y equitativas.

La Universidad Nacional de Lanús tiene como misión la producción de conocimiento para incidir en los problemas nacionales que afectan de manera especial el territorio en el que se encuentra. Así, los contenidos de esta presentación recuperan el conocimiento producido por universidades del conurbano y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús con el objetivo de hacer más eficiente las políticas desarrolladas por el Estado de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El presente dictamen es una ampliación de la ponencia realizada por Soledad Arenaza, investigadora docente del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el marco de las audiencias públicas ante la Comisión para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

## I. Fundamentos generales de la propuesta

### i. Breve diagnóstico de la política habitacional en los últimos años (2004-2012):

- Casi una década de crecimiento económico y mejoras sociales (reducción del desempleo y de la pobreza, mayor capacidad adquisitiva del ingreso, menor desigualdad social, etc.).
- Niveles de informalidad urbana (inseguridad jurídica de la tenencia) similares a los años 90
- Políticas de vivienda neo desarrollistas, gasto público progresivo en construcción de nuevas viviendas o mejoramientos de las existentes,
- Políticas de tierra neo liberales que limitan el impacto de las políticas de Estado en materia de vivienda y provisión de servicios urbanos y a la par consolidan la desigualdad urbana.

### ii. El problema habitacional en el Censo

#### Cuadro I. Evolución vivienda 2001-2010. Perspectivas CABA y Provincia de Bs. As.

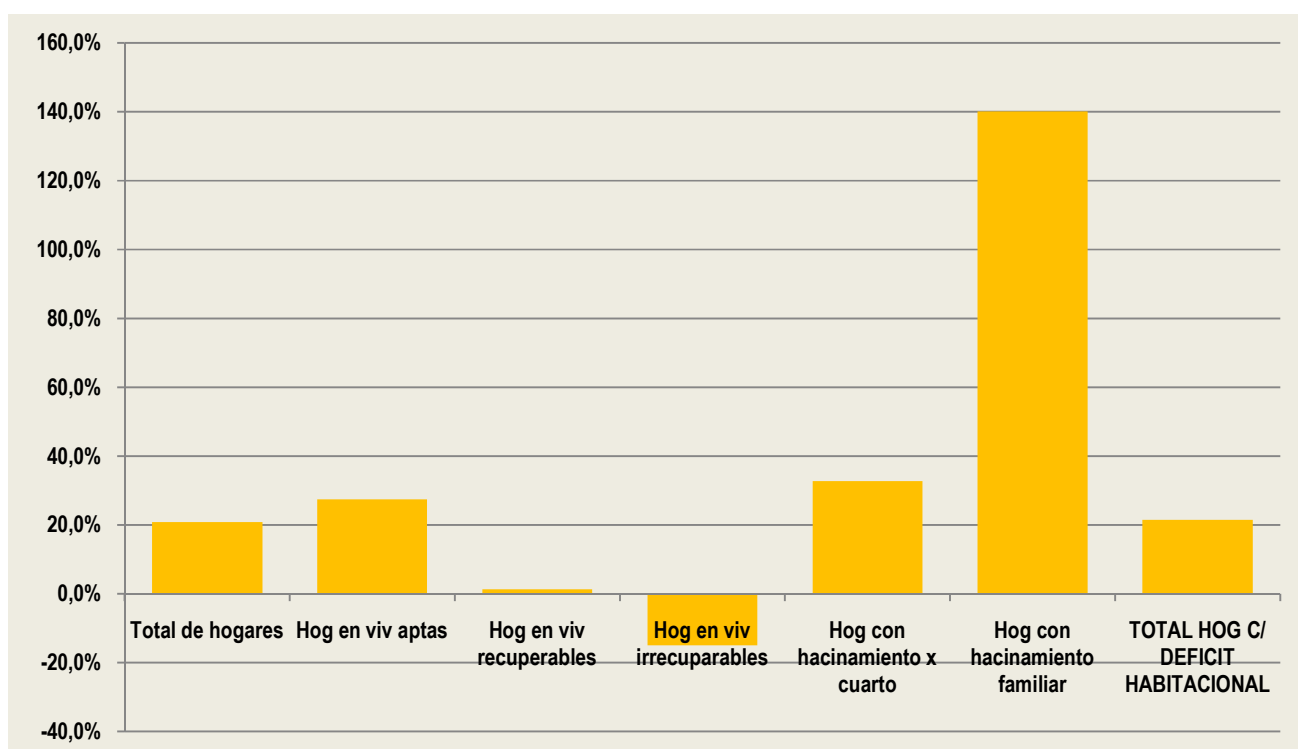
	Población			Hogares			Vivienda		
	2001	2010	Var	2001	2010	Var	2001	2010	Var
Total país	36.260.130	40.117.096	10,6%	10.073.625	12.171.675	20,8%	9.717.558	11.317.507	16,5%
CABA	2.776.138	2.890.151	4,1%	1.024.231	1.150.134	12,3%	1.008.565	1.082.998	7,4%
PBA	13.827.203	15.625.084	13,0%	3.920.985	4.789.484	22,2%	3.767.914	4.425.193	17,4%
24 Mun GBA	8.684.437	9.916.715	14,2%	2.384.682	2.934.373	23,1%	2.271.319	2.653.288	16,8%
Interior PBA	5.142.766	5.708.369	11,0%	1.536.303	1.855.111	20,8%	1.493.834	1.771.905	18,6%

Síntesis: En la última década hubo un mayor incremento de viviendas en relación al crecimiento poblacional. Sin embargo, el incremento de viviendas mantiene un retraso en relación al crecimiento de los hogares.

## Cuadro 2. Hacinamiento

Relación hogares / vivienda ocupada	2001	2010
Total del país	1,04	1,08
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1,02	1,06
Buenos Aires	1,04	1,08
24 partidos del Gran Buenos Aires	1,05	1,11
Interior de la Provincia de Buenos Aires	1,03	1,05

## Cuadro 3. Total Hogares con Déficit Habitacional



### iii. ¿Cómo se relaciona el problema habitacional con el código civil?

A lo largo de la última década, el aumento de los precios del suelo promovido por la falta de castigo a la especulación inmobiliaria ha funcionado como una barrera de acceso a una vivienda en condiciones de mercado para los sectores medios y bajos. Este factor se agrava aún más en el ámbito del conurbano bonaerense, donde los sectores de altos y bajos recursos compiten por el acceso al mismo suelo.

Al mismo tiempo, el aumento de los precios del suelo afectó negativamente el impacto del gasto público destinado en la última década a la construcción de viviendas. El Estado se vió

obligado a pagar precios cada vez más elevados para construir viviendas sociales<sup>2</sup>. En otros términos, la regulación actual de los derechos reales y en particular, del derecho de dominio, impuso fuertes restricciones a las políticas de vivienda desarrolladas por la administración del Estado en todos sus niveles, para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

A la hora de pensar un rol activo del Estado como garante del acceso al suelo, resulta clave la introducción del principio de la *función social de la propiedad* en este proyecto de reforma del Código Civil. Ello es necesario para que el Estado, en todos sus niveles, adopte una política de ordenamiento territorial, que a la vez le permita contar con herramientas idóneas para su implementación, como ser la creación de bancos sociales de tierras.

El principio de función social de la propiedad fue consagrado por la Constitución de 1949<sup>3</sup>, derogada por la dictadura de 1955, y reincorporado en la reforma de 1994 a través de la inclusión con jerarquía constitucional de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo art. 21 se establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Precisamente es el Código Civil la ley adecuada para establecer esa subordinación que ha sido omitida en el proyecto. Y éste ha sido el sentido de las modificaciones en un abanico de códigos civiles de la región<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Ello es concordante con las observaciones de la Relatora especial para el derecho a una vivienda adecuada, en su último informe sobre Argentina, al señalar que “A pesar del compromiso presupuestario importante adoptado por el Gobierno desde 2003 frente a la crisis habitacional, y a la participación de provincias y municipios en este esfuerzo, esta desproporción entre la oferta y la demanda no ha dejado de aumentar observó la relatora. “Esto se debe en parte al abandono estatal del tema de hábitat en décadas anteriores. Pero esta situación se ha agravado recientemente debido al crecimiento económico que ha conocido Argentina en los últimos años y a sus efectos directos sobre el aumento de los precios de la tierra, suelo urbano, inmuebles y alquileres en proporción significativamente superior a los aumentos de ingresos de la mayoría de la población”.

<sup>3</sup> El principio de la función social de la propiedad fue reconocido en el Capítulo IV de la Constitución de 1949, que en su artículo 38 establecía: La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

<sup>4</sup> Código Civil de Bolivia, art. 106: “La propiedad tiene una función social”; Código Civil de Brasil, art. 1228 de la propiedad en general, § 1o: “El derecho de propiedad debe ser ejercido en consonancia con sus finalidades económicas y sociales y de modo en que sean preservados, de conformidad con lo establecido en las leyes especiales, la flora, la fauna, las bellezas naturales, el equilibrio ecológico, el patrimonio histórico y artístico, bien como evitada la polución del aire y el agua”, Código Civil de Ecuador, art. 599: “El dominio, que se llama también propiedad, es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”, Código Civil de Perú, art. 923: “La propiedad

La subordinación del desarrollo urbano a los principios liberales del derecho de propiedad privada trajo como consecuencia la realidad de que 4 de cada 10 personas en el conurbano bonaerense deban acceder a una vivienda en condiciones de informalidad. Dicha situación afecta a su vez, el ejercicio de muchos otros derechos, como el acceso a servicios de agua, saneamiento, electricidad, entre otros.

El proyecto de reforma del código civil no incorpora ningún tipo de regulación que proteja la seguridad jurídica de la tenencia, y en términos genéricos, el derecho a una vivienda adecuada, en relación a los sectores más vulnerables que habitan en asentamientos informales. Tal omisión es regresiva respecto de leyes nacionales en vigor, como la ley 24374 que ha permitido la regularización dominial de bienes inmuebles con destino de vivienda.

Por último, la regulación de los procesos a través de los cuales se gestionan los conflictos privados que afectan el derecho a la vivienda continúa anclada a una lógica liberal, a diferencia del derecho a la familia, donde el proyecto reconoce una serie de principios *-tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad-* que garantizan una mayor participación por parte de la población afectada y un mayor activismo judicial. Tal omisión se aparta, no solo de los estándares internacionales en la materia regulados en la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, sino de las buenas prácticas que hemos observado en investigaciones realizadas sobre este tipo de litigios en la Provincia de Buenos Aires, donde los jueces procuran soluciones conciliatorias a este tipo de conflictos.

---

es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley”.

## II. PROPUESTAS<sup>5</sup>

- i. **Incorporación del Principio de la Función Social de la Propiedad en el contenido de los bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva y a los derechos sociales**

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Modificar el Título de la Sección 3 y el texto art. 240 de la siguiente manera: (respetando el texto del proyecto lo agregado se escribe en rojo)

*Título de la Sección 3: Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva y a los derechos sociales*

*ARTÍCULO 240.- El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones anteriores debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva, los derechos sociales, y con el principio de función social de la propiedad. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, según los criterios previstos en la ley especial.*

- ii. **Aplicación del principio de función social de la propiedad específico a los derechos reales**

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 1882:

*Artículo Nuevo: El ejercicio de un derecho real, de la posesión o la tenencia debe ser realizado priorizando el interés social, cultural y ambiental, y tendiente a cumplir los fines públicos que dispongan las normas administrativas, urbanísticas y ambientales de cada jurisdicción.*

*El no uso de las cosas muebles o inmuebles de acuerdo a los usos y destinos determinados por las normas de cada jurisdicción se considerará como violación al principio de función social de la propiedad.*

- iii. **Principios Generales para los procesos judiciales en los que se discuten derechos sociales en las relaciones privadas**

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 240:

---

<sup>5</sup> Muchas de las propuestas desarrolladas en este dictamen recuperan los aportes de discusiones colectivas entre organizaciones sociales y técnicas y universidades en Habitar Argentina: <http://habitarargentina.blogspot.com.ar/>

*Artículo Nuevo: Principios generales de los procesos en los cuales estén involucrados derechos de incidencia colectiva y derechos sociales. Principios generales. El proceso en el cual estén involucrados derechos de incidencia colectiva y derechos sociales debe respetar los principios de tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad. Las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose de personas vulnerables, y la resolución pacífica de los conflictos. Los jueces ante los cuales tramitan estas causas deben ser especializados y contar con apoyo multidisciplinario. La decisión que se dicte en un proceso en que están involucrados niños, niñas o adolescentes, debe tener en cuenta el interés superior de esas personas. En los casos en que la resolución del caso pudiera afectar gravemente los derechos económicos sociales y culturales de alguna de las partes, los jueces podrán citar al Estado que garantice el contenido mínimo de estos derechos humanos afectados. En los mencionados procesos el impulso del proceso está a cargo del juez, quien puede ordenar pruebas oficiosamente.*

**iv. Regularización del dominio: Barrios Cerrados. Planificación urbana.**

El proyecto de reforma del código civil regula los Conjuntos Inmobiliarios a partir del artículo 2073. Su regulación dentro del código podría entenderse como que todo propietario de un inmueble tiene derecho a constituir un conjunto inmobiliario en toda provincia o municipio de la Argentina.

**Cuadro 4. Relación Hogares/Superficie Ocupada en Barrios Cerrados, Villas y Asentamientos y CABA.**

UNIDAD	HOGARES	SUPERFICIE	RELACIÓN (hogares/has)
Barrios Cerrados (1)	110.736 (potencial) (2)	36.000 has.	3,07
Villas y Asentamientos (3)	220.000 (estimado)	6.484 has.	33.92
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (4)	1.150.134	20.000 has.	51,22

Referencias:

- 1) Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, Provincia de Buenos Aires.
- 2) Se estima un hogar por lote y esta es la cifra total de lotes producidos hasta fines de 2007. En ese momento se encontraban 63.000 hogares habitando urbanizaciones cerradas y el resto de los lotes permanecían en oferta.
- 3) INFOHABITAT, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento [Cravino M. C. (2008)]
- 4) INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010

Síntesis: con una superficie de suelo que casi duplica la superficie de la Ciudad de Buenos Aires, en los Barrios Cerrados habita menos de un 10% de los hogares que hay en la Ciudad de Buenos Aires. Del mismo modo, el doble de hogares pertenecientes a los de sectores populares ocupa aproximadamente el 15% del suelo que ocupan los barrios cerrados.

Cuadro 5. **Relación Barrios Cerrados –Política de Vivienda en suelo.**

UNIDAD	HOGARES	SUPERFICIE	RELACIÓN (hogares/has)
Barrios Cerrados (1)	110.736 (potencial) (2)	36.000 has.	3,07
Conjuntos de viviendas Programa Federal I (2005-2008) (3)	34.922	900 has. (estimado)	38,80

Referencias:

- 1) Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, Provincia de Buenos Aires.
- 2) Se estima un hogar por lote y esta es la cifra total de lotes producidos hasta fines de 2007. En ese momento se encontraban 63.000 hogares habitando urbanizaciones cerradas y el resto de los lotes permanecían en oferta.
- 3) Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

Tomando en cuenta que estos conjuntos inmobiliarios afectan seriamente la disposición de suelo para garantizar el derecho a la vivienda del conjunto de la población, la reforma del código civil debería diferenciar entre:

- 1) la regularización de la situación dominial de los conjuntos inmobiliarios o barrios cerrados existentes que hoy se encuentran en situación irregular y,
- 2) condicionar la posibilidad de construir nuevos emprendimientos de conjunto inmobiliarios a la planificación de suelo necesaria para garantizar el derecho a la vivienda de todos y todas, según el déficit habitacional que presente cada provincia y municipio.

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Agregar luego del primer párrafo del art. 2075, un párrafo adicional quedando el artículo redactado así: (Agregado en rojo).

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



*Las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios podrán prohibir la constitución de tipos de conjuntos inmobiliarios en sus jurisdicciones, cuando el desarrollo de este tipo de conjuntos sea incompatible con las **necesidades habitacionales sociodemográficas que presente cada jurisdicción.***

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

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

#### **v. Límites al Derecho de Dominio. Vacancia de Inmuebles. Especulación Inmobiliaria.**

El proyecto establece en el art. 236, inc. a) que son bienes del dominio privado del Estado los inmuebles que carecen de dueño.

Precisamente, el artículo 1907 del Proyecto de reforma del Código Civil prevé la extinción de derechos reales por abandono. Sin embargo, este artículo no establece ni la modalidad ni el plazo específico al regular el derecho de dominio. Por el contrario, el artículo 1942 continúa sosteniendo la perpetuidad del derecho de dominio.

Cuadro 6. **Viviendas Desocupadas**

	2001	2010	Diferencia absoluta	Diferencia %	Crecimiento absoluto por año	Crecimiento % x año
Hogares	10.073.625	12.171.675	2.098.050	20,8%	233.117	2,3%
Viv ocupadas	10.327.001	11.317.507	990.506	9,6%	110.056	1,1%
Viv desocupadas	2.324.026	2.494.618	170.592	7,3%	18.955	0,8%
Viv totales	12.651.027	13.812.125	1.161.098	9,2%	129.011	1,0%

De acuerdo al censo de 2010, hay *dos millones y medio de viviendas desocupadas* y, entre el 2001 y el 2010, las viviendas desocupadas crecieron más de un 7%.

La recuperación de inmuebles en estado de abandono resulta clave como instrumento para las políticas de vivienda llevadas adelante por el Estado en todos sus niveles, en tanto posibilita la conformación de bancos de tierras e inmuebles públicos que permiten desarrollar políticas públicas como el PROCREAR.

Asimismo, la regulación de inmuebles en estado de abandono evitaría la ocupación de tierras y viviendas sin uso, que hoy se resuelven a través de la judicialización (desalojos) o de la compra de los terrenos (expropiación), abonando precios de mercado por terrenos generalmente mal ubicados, inundables, y sin urbanizar.

La pregunta entonces es cómo se recuperan los inmuebles en estado de abandono o cómo se regula la extinción del dominio en el proyecto de reforma.

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Agregar un nuevo capítulo luego del 3° y un nuevo artículo luego del art. 1982

*NUEVO CAPITULO: CAPITULO 4. Extinción del dominio.*

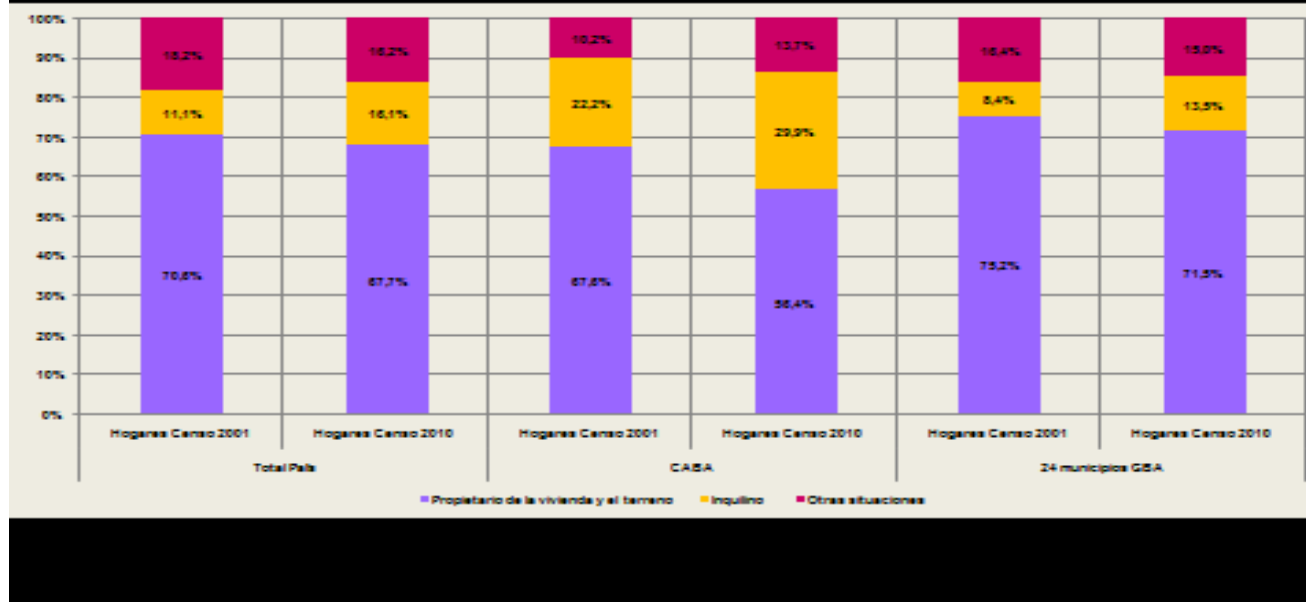
*Nuevo Artículo: Inmueble vacante. “El inmuebles urbano y rural que el propietario abandone de manera material y que otra persona no posea, puede ser declarado como inmueble vacante y pasar tres años después a la propiedad del Estado Municipal y o provincial de acuerdo a las normas provinciales. Se presume de modo absoluto la intención a que se refiere este artículo, cuando habiendo cesado los actos de posesión material, el propietario deje de cumplir con las cargas fiscales de ese inmueble.*

#### **vi. Informalidad. Garantía de acceso a los servicios básicos. Adquisición del Derecho de Dominio.**

La informalidad es la principal forma de acceso al suelo en el AMBA: “de cada 100 nuevos habitantes, 60 se ubican en asentamientos informales.” (Infohábitat, 2007)

#### **Cuadro 7. Informalidad**

## El problema habitacional en el Censo 2010



La inseguridad jurídica afecta especialmente a las personas que le otorgan un uso habitacional a los espacios que habitan, viéndose amenazas de ser desalojadas por no poder regularizar una situación de hecho que en muchos casos se extiende a una decena de años. Por otra parte, la falta de regularización dominial funciona como barrera de acceso a los servicios básicos.

Los impedimentos para la regularización dominial se deben a las concepciones formales (títulos) que regulan la adquisición del dominio en desmedro de la función social que cumplen dichos bienes. En este sentido, al regular la usucapión como forma de adquisición del dominio, el Código Civil debería recuperar los pisos mínimos acordado por el Congreso Nacional en materia de regularización, sancionados en leyes como la Ley 24374, que ha permitido la regularización dominial de bienes inmuebles con destino de vivienda.

A los efectos de hacer operativa una propuesta como esta debería también revisarse los tradicionales criterios de “buena fe” y “mala fe” que condicionan una causa lícita para la adquisición del dominio.

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Agregar el siguiente artículo, luego del art. 243:

*Artículo Nuevo: La titularidad de derechos reales no puede ser utilizada como obstáculo para el acceso a servicios públicos básicos y a condiciones adecuadas de vivienda.*

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

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

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

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

**MODIFICACIÓN PROPUESTA:** Modificar la redacción de los arts. 1918, 1919 y 1921 de la siguiente manera:

*ARTÍCULO 1918.- Buena fe. El sujeto de la relación de poder es de buena fe si tuviese la persuasión de haber adquirido legítimamente la posesión.*

*ARTÍCULO 1919.- Presunción de buena fe. La relación de poder se presume de buena fe, a menos que exista prueba en contrario.*

*ARTÍCULO 1921.- Posesión de mala fe y viciosa. La posesión es de mala fe y viciosa cuando es de cosas muebles adquiridas por hurto, estafa, o abuso de confianza; y cuando es de inmuebles, adquiridos por violencia, clandestinidad, o abuso de confianza. Los vicios de la posesión son relativos respecto de aquél contra quien se ejercen. En todos los casos, sea por el mismo que causa el vicio o por sus agentes, sea contra el poseedor o sus representantes.*