

Inmuebles Abandonados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La existencia en diversos puntos del país de un considerable número de inmuebles abandonados por sus propietarios, que no cumplen con el fin para el que fueron construidos, están afectando el derecho de terceros que viven en su entorno y en general de la sociedad toda por los problemas de seguridad, salubridad pública y riesgos edilicios que los mismos constituyen al no realizarse los mantenimientos mínimos necesarios para su conservación.

Todo esto sucede en un marco donde la vivienda ha sido considerada una prioridad de este periodo de gobierno. Que se haya declarado la emergencia habitacional por las condiciones en que viven algunos miles de familias uruguayas hacen necesario un planteo de los temas desde distintas ópticas como lo estamos haciendo desde el Plan Nacional de Viviendas, desde la Promoción de viviendas de carácter social y desde el Plan socio-habitacional Juntos. Asimismo con la iniciativa que estamos proponiendo buscamos plantear soluciones legales para que se pueda abordar en forma rápida y segura el tratamiento de estos casos puntuales de inmuebles que han sido abandonados por sus propietarios. Pretendemos facilitar instrumentos para lograr su reutilización con fines sociales de forma de no continuar perdiendo ese capital invertido en construcciones y al mismo tiempo cesar los daños que el estado de los mismos provocan a su entorno, incluso a sus eventuales ocupantes.

Asimismo el acceso al suelo urbanizado es la única manera de acceder a una vivienda digna, el mismo es escaso y su precio es inalcanzable para la gran mayoría de la población. Por lo tanto en las actuales circunstancias de proliferación de asentamientos irregulares y vaciamiento del casco céntrico de la ciudad es menester legislar sobre los inmuebles abandonados, vistos estos desde una nueva perspectiva que coloca a los inmuebles como un bien social, al que debemos poner al servicio de la población. El Estado debe intervenir regulando las diferentes situaciones en procura de tener políticas habitacionales que no estimulen la periferización y que

restablezcan el uso social de los inmuebles en aquellos casos de abandono.

Según estudios de la Facultad de Arquitectura solo en Montevideo se encuentran 133 hectáreas vacantes, lo que equivale a unas 133 manzanas, generando un potencial de uso residencial para 33.250 personas si lo calculamos con la densidad media para Montevideo que es de 250 personas por hectárea.

Nuestro sistema de propiedad territorial resulta de la mixtura del Derecho Indiano, heredado de España, con los principios del código francés adoptados por el Código Civil, todo ello modificado por sucesivas leyes sobre temas puntuales.

Muchas de esas funciones que todavía en apariencia resultan de los arts. 486 y 487 del Código Civil Uruguayo ya no son así por la vigencia de diversas normas que a vía de excepción fueron modificando aquella figura. En esto y otras cosas los códigos de nuestros países vecinos se han actualizado en aspectos sobre los que el nuestro sigue manteniendo su redacción original.

Concordamos con Santoro Passarelli en entender que sujetar la propiedad territorial a las reglas de la prescripción extintiva sería algo que estaría conforme con las nuevas reglas del Derecho Civil, por supuesto que garantizando debidamente los derechos de los propietarios y de las demás personas afectadas. Esta idea está contenida en toda la normativa urbanística moderna, incluida nuestra LOT (Ley de Ordenamiento Territorial), y es incompatible con un tipo de propiedad solo concebida en función del interés individual del propietario ya que presupone la preeminencia de la función social de la propiedad. Como se ve, con un sentido diferente, también esta tendencia plantea la necesidad de modificar las reglas tradicionales del derecho de propiedad territorial ajustado al debido proceso y manteniendo los principios de certeza jurídica y cumplimiento de los contratos.

En Uruguay la propiedad tradicionalmente se trató como una propiedad principalmente individual, que solo atendía al interés de su titular, que no obligaba en principio a realizar prestaciones positivas, que no resultaba tampoco vinculada a un uso determinado, concebida a perpetuidad, que no se perdía por el no uso y que cumplía para el propietario diversas

funciones entre las que se destacan las de: objeto de intercambio y garantía, reserva de valor, ganancia de valor y por supuesto: uso indiscriminado y obtención de frutos y productos también sin limitaciones.

En el sistema tal como se le concebía tradicionalmente se hablaba de facultades del propietario que este podía ejercitar o no pero no había una obligación o una carga de ejercerlas cuya inacción pudiera colocarlo en una posición más desfavorable. *Hoy en cambio como bien define el catedrático Escribano Arturo Yglesias si nos referimos a la propiedad territorial urbana, la LOT establece una serie de deberes del propietario y si bien no señala un efecto específico al incumplimiento ello puede resultar de otra ley que venga a complementarla.*

Hay asuntos tales como el de la usucapión o prescripción adquisitiva, sobre los que existe un amplio consenso en la necesidad de actualización y que han motivado proyectos y normas que lo hacen parcialmente procedentes de las diferentes administraciones y tendencias políticas. Nuestra ley sigue estableciendo plazos que ya no existen en los demás países de la región. Existe un acuerdo muy amplio en la necesidad de modificar ciertas reglas del régimen de nuestra propiedad territorial; hay también temas en nuestro sistema de propiedad que merecen ser reconsiderados a la luz de las nuevas circunstancias en que nos toca vivir; entre ellos se cuenta lo relativo al abandono de la posesión y la extinción de la propiedad.

Nuestra legislación actual no se refiere directamente al abandono de la propiedad, se refiere si al de la posesión, no obstante cabe entender que cuando quien es propietario hace abandono de la posesión estará también, en principio, abandonando la propiedad por la misma razón que, también en principio, quien enajena la posesión si tiene la propiedad estará transmitiéndola conforme a los arts. 769.1 y 775 del Código Civil y al hecho de que nuestro código no acepta el pacto de reserva de dominio (C.C. art. 1732) que solo viene a tener cabida en el sistema en virtud de la ley 8.733 y situaciones asimiladas.

El art. 655 del Código Civil Uruguayo nos dice que se pierde la posesión de dos modos: por la usurpación de un tercero o por el "abandono *voluntario y formal del poseedor*". La mayoría de la doctrina ha entendido que lo de voluntario y formal debe

entenderse simplemente como manifestado de un modo que se entienda claramente. Arturo Yglesias entiende que al decir la ley "formal" está exigiendo la misma formalidad que se requiere para la enajenación, esto es que si se trata de un inmueble debe manifestarse en escritura pública y luego inscribirse en el Registro.

Es este un terreno donde la ley puede tener hoy justas razones para innovar regulando el abandono tácito cuando se den claramente las circunstancias que lo hacen evidente. Debe en tal caso tenerse presente lo dicho anteriormente, esto es que el abandono de la posesión implica en principio el abandono simultáneo de la propiedad y su consiguiente ingreso a la categoría de bien vacante con los efectos del art. 482 del Código Civil Uruguayo.

La extinción de la posesión (arts. 654-655 del C.C), y la propiedad (art. 489 del C.C) por el no ejercicio no fue previsto por la ley, en cambio, si se pierden expresamente por el desuso: las servidumbres, el usufructo, el uso, la habitación y la generalidad de los derechos reales menores así como el derecho hereditario conforme a los arts. 643-5; 537-4; 1070-1215 del Código Civil Uruguayo.-

La propiedad puede extinguirse por la inacción del propietario como ocurre con la generalidad de los derechos reales, ya que el principio general es que no se extinguen de esa forma los derechos de los cuales el sujeto no puede disponer, como ocurre con los derechos de la personalidad pero, por el contrario: que si se extinguen por su inacción aquellos de los que el sujeto puede disponer.

La propiedad territorial ya no se convertiría en *res nullius* desde que el nuevo código italiano estableció que los bienes vacantes son fiscales, pues con ello se beneficiaría toda la sociedad. Por lo tanto no es válido eso de que en tanto alguien no tome posesión de él no habría razón para privar al propietario de su derecho. La prescripción de la acción reivindicatoria seguirá rigiendo por el art. 1215 de nuestro código.

Sujetar la propiedad territorial a las reglas de la prescripción extintiva estaría conforme con las nuevas reglas del Derecho Civil, garantizando debidamente los derechos y deberes de los propietarios y de las demás personas afectadas. Nada impide entonces regular por ley y con intervención judicial,

manteniendo las garantías del debido proceso, la extinción del derecho de propiedad por abandono tácito del mismo.

En conclusión esta nueva conceptualización del rol del suelo abandonado como bien social que debe estar al alcance de toda la población contribuye a derribar la contradicción que hoy viven miles de familias que se asientan en lugares sin los servicios sociales y sin infraestructura alejados de los centros cívicos y laborales, posibilitando asimismo el acceso a vivienda y a unidades de producción en lugares que ya cuentan con la infraestructura necesaria, lo que significara un importante ahorro al Estado y una mejor democratización del suelo.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1. (Interés General)

Es de interés general el uso social de los bienes inmuebles declarados judicialmente en abandono.

Artículo 2. (Presupuesto para la Declaración de Abandono)

Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a cinco años continuos, los deberes de conservar y de cuidar previstos por el artículo 37 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008, con perjuicio para la comunidad, sus vecinos y eventuales ocupantes.

Para el cálculo de los cinco años, computará el plazo de incumplimiento transcurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3. (Proceso Judicial)

Están legitimados para solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble, el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

La misma se tramitará por el proceso extraordinario previsto en los artículos 346 y 347 del Código General del Proceso.

Será competente para entender en estos procesos, cualquiera sea el valor catastral del inmueble, los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Civil, en Montevideo, y los respectivos Juzgados Letrados de Primera Instancia, en el Interior.

El proceso se seguirá contra los titulares registrales y sus sucesores a cualquier título en la propiedad o posesión del bien, los que serán

emplazados en los domicilios denunciados o que consten en registros públicos y en su caso por edictos y con citación de los linderos.

Sin perjuicio de las demás probanzas del proceso, el Magistrado deberá disponer la inspección ocular del inmueble.

Artículo 4. (Acreedores hipotecarios o embargantes)

La declaración judicial de abandono no afectará los derechos de los acreedores concursales concurrentes, hipotecarios, ni de los que tengan embargos específicos sobre el inmueble o general de derechos sobre su propietario o promitente comprador, siempre que dichos actos se encuentren inscritos en el Registro Público correspondiente a la fecha de interposición de la demanda.

Se deberá dar noticia a dichos acreedores de la solicitud de abandono del inmueble.

Artículo 5. (Procesos en trámite. Sentencias y laudos firmes)

Serán emplazados quienes hayan demandado al propietario o promitente comprador del inmueble, en un proceso judicial de conocimiento o en un proceso arbitral, en trámite a la fecha de interposición de la demanda de abandono, a que comuniquen dicho extremo dentro del plazo de 30 días, bajo apercibimiento de perder todo derecho en relación al inmueble en si mismo o como garantía de créditos contra su propietario o promitente comprador.

Dichos procesos continuarán ante la sede que esté conociendo en los mismos, hasta que recaiga sentencia o laudo firme.

De igual forma se procederá respecto a los titulares de derechos relativos al inmueble o de crédito contra su propietario o promitente comprador, reconocidos por sentencias o laudos firmes anteriores a la fecha de interposición de la demanda de abandono.

Los emplazamientos se realizarán en los domicilios o en su caso por edictos.

Artículo 6. (Efectos de la declaración judicial de abandono)

La declaración judicial de abandono de un inmueble producirá uno de los siguientes dos efectos:

- a) Vacancia: Si no existen acreedores concursales, hipotecarios o embargantes, ni comparecen interesados conforme al artículo 5, la declaración judicial de abandono de un inmueble producirá su ingreso en el dominio fiscal como vacante, conforme al artículo 482 del Código Civil.
- b) Remate: Si existen acreedores concursales, hipotecarios o embargantes, o comparecen interesados conforme al artículo 5, la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada constituirá un

título de ejecución a favor del actor, que lo obligará a solicitar el remate público del inmueble declarado abandonado, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 384 a 396 del CGP y a lo dispuesto en la presente Ley.

El testimonio de la sentencia ejecutoriada que declare el abandono, deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Artículo 7. (Destino de los Inmuebles Vacantes)

Los inmuebles declarados abandonados que resulten vacantes y sean aptos para vivienda o con potencial para el desarrollo de programas de vivienda, ingresarán a la cartera de inmuebles del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, o la cartera de inmuebles del Gobierno Departamental según corresponda.

Los aptos para usos industriales o comerciales podrán ser destinados a proyectos productivos o de servicios a cargo del Ministerio de Industria Energía y Minería.

Artículo 8. (Remate)

En los casos previstos en el literal b) del artículo 6, el Poder Ejecutivo o el Gobierno Departamental deberán solicitar ante el Juzgado Letrado que dictó la sentencia de abandono del inmueble, el remate público de éste, conforme a lo dispuesto en los artículos 384 a 396 del CGP.

Si el propietario o promitente comprador recurrieran la sentencia de declaración de abandono, el Poder Ejecutivo o el Gobierno Departamental podrán solicitar el remate en forma provisional, conforme a lo dispuesto en los artículos 260 y 374 a 376 del CGP, en cuanto corresponda, sin necesidad de constituir garantía suficiente.

Los embargos o interdicciones, así como los derechos de los interesados mencionados en el artículo 5, subsistirán sobre el precio de la enajenación, deducidos todos los gastos del proceso de solicitud de abandono y ejecución, incluidos los de remate, costas y costos. El Estado quedará liberado de cualquier otra responsabilidad.

Satisfechos la totalidad de los gastos y los créditos de acreedores que correspondan, o transcurrido un plazo de 10 años desde el depósito del precio del remate, la sumas sobrantes serán liberadas, según corresponda, a favor del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con destino al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización previsto en la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968 o a favor del Gobierno Departamental, con destino a programas de vivienda.

Diputado Alfredo Asti

Diputado Mauricio Guarinoni