



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

REPARTIDO N° 95
ABRIL DE 2015

CARPETA N° 2982 DE 2014

BIENES INMUEBLES DECLARADOS JUDICIALMENTE EN ABANDONO

Se declara de interés general su uso social

XLVIIIa. Legislatura

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hoy estamos transitando un cambio político, orientado por valores básicos universales, que concrete nuevos derechos y deberes, para responder a la vez a viejas y nuevas desigualdades y exclusiones. En ese sentido hoy hablamos de nuevos derechos ciudadanos, de derecho a la ciudad y al acceso a la centralidad de las mismas. Derecho de la gente a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, todas las personas que viven en un lugar que han contribuido a construir, en el que están arraigadas y que proporciona sentido a su vida, deben poder continuar viviendo en él. La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc). Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas puedan desarrollarse a cabalidad. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana debe universalizarse, la accesibilidad de cada zona es indispensable para existir para el otro y para que ese otro nos vea como perteneciente a un mismo lugar, a un mismo espacio territorial por más diverso que este sea.

Es desde esa perspectiva que debemos profundizar en el análisis de un problema que involucra a nuestras ciudades, con especial acento en Montevideo y su zona metropolitana; el problema de los inmuebles abandonados. En los últimos quince años, el crecimiento del parque habitacional de vivienda de uso permanente es del 12%.

Como se percibe el desarrollo del mercado inmobiliario ha tenido como uno de sus motores la inversión en vivienda, sin embargo ese crecimiento de la oferta no nos ha permitido abatir el déficit habitacional existente.

A esta dificultad debemos sumarle el aumento de los costos de la construcción que también dificulta el acceso a la vivienda de miles de uruguayos. Es así que en un suelo urbano cada vez más valorizado y escaso; y a la luz de una moderna doctrina de los derechos humanos que incorpora a los derechos ciudadanos, la sociedad organizada está reclamando instrumentos que le permitan utilizar los bienes inmuebles abandonados para el fin social que fueron creados. Asimismo el uso más eficiente del territorio urbano disponible permite no extender innecesariamente los servicios (de saneamiento, electricidad, seguridad, educación, etc) tarde y mal a un costo superior a la periferia de las ciudades. De esta manera se lograría ahorrar recursos siempre finitos para el Estado, revertir la continúa pérdida de capital invertido en construcciones y cesar a su vez los daños que el estado de las mismos provoca a su entorno, incluso a sus eventuales ocupantes.

En ese sentido el último censo nacional creó la categoría de "Vivienda Vacante", categoría que no entra en ninguno de los otros conceptos de situación de ocupación preexistentes con anterioridad en el país. El mismo involucra viviendas que se encontraban sin residentes habituales al momento del censo y no calificaron en ninguna

de las situaciones anteriores de alquiler, venta, construcción, reparación, uso temporal, vivienda ruinosas, destruida o inhabitable. La cantidad de viviendas vacantes determinada por el censo se situó en el entorno de las 43.000. Se trata de viviendas sobre las que no hay indicios de que estén siendo ofertadas en alquiler o para la venta ni de que estén en construcción o reparación, y que tampoco están ruinosas, según las observaciones que hacen los encuestadores desde el exterior. El censo constata que hay potenciales viviendas abandonadas en todo el país y el no tener un instrumento que permita determinar la situación real de cada uno de ellas dificulta la evaluación de la disponibilidad real de vivienda. Hay que tener en cuenta que para superar el déficit habitacional existente en el país se necesitan 50.000 viviendas según estimaciones de la DINAVI.

Para hacer frente a esta situación creemos conveniente legislar sobre la declaración judicial de abandono tácito de la propiedad, previa inspección ocular del juez y dando al propietario la posibilidad de reivindicar la propiedad. Cuando el propietario incumpla por 24 meses con los deberes de conservar, cuidar, rehabilitar y restituir previstos en los literales a, b, e y f del artículo 37 de la Ley N° 18.308, Ley de Ordenamiento Territorial, se configuraría la manifestación tácita de abandono. La legitimación activa la tendrán las Intendencias y el MVOTMA, y los inmuebles declarados en abandono pasaran a la Cartera de Inmuebles del MVOTMA.

A estas viviendas debemos sumarles las que están ruinosas, destruidas o inhabitables, las cuales son más de 10.000 en todo el país según los datos del último censo. En este caso el Estado deberá configurar sobre ellas una vez declaradas en ruinas o alto grado de deterioro, una presunción simple de abandono que permitiendo prueba en contrario.

Desde el punto de vista jurídico 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 el principios de certeza jurídica.

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 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 tiendas 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 se 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*”. 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 de la misma.

En conclusión, esta nueva conceptualización del rol del suelo urbano como derecho a la ciudad, debería contribuir a derribar la contradicción que hoy viven miles de familias que se asientan en lugares sin los servicios mínimos indispensables, permitiendo un ejercicio más pleno de sus derechos y mejorando la democratización del acceso a la ciudad.

Diputado Alfredo Asti

Diputado Mauricio Guarinoni

Montevideo, 10 de setiembre de 2014.

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 Judicial de Abandono)

Se podrá solicitar la declaración judicial de abandono de un inmueble ubicado en suelo urbano o suburbano con disponibilidad de servicios públicos, cuando su propietario o promitente comprador, incumpla por un lapso superior a los 24 meses continuos, los deberes de conservar, cuidar, rehabilitar y restituir previstos en los literales a, b, e y f del artículo 37 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008, como manifestación tácita de abandono.

En los inmuebles que se constaten incumplimientos reiterados de los deberes de conservar, cuidar, rehabilitar y restituir previstos en los literales a, b, e y f del artículo 37 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008, pero que se reivindique el ánimo de dueño dentro de los 12 meses y se presente prueba de cesar el estado de abandono, y su vez se entienda configurada la necesidad o utilidad pública podrán ser pasibles del procedimiento expropiatorio, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 32, 231 y 232 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Los inmuebles declarados en ruinas o con alto grado de deterioro, las edificaciones clausuradas o tapiadas o aquéllas que sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico de la autoridad correspondiente, un riesgo para terceros, afectando la salubridad y seguridad pública, así como los edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia Departamental respectiva o con el mismo vencido, caerán en la presunción simple de abandono, admitiendo prueba en contrario.

Artículo 3. (Proceso Judicial)

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

La misma se tramitará por el proceso ordinario previsto en los artículos 337 y siguientes 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.

La demanda será inscripta en el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria que corresponda de acuerdo al lugar de ubicación del inmueble a los efectos de su oponibilidad, regulándose a estos efectos, en todo lo que no se oponga a la presente, por la ley Nº 16.871 de 28 de setiembre de 1997.

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 inscriptos en el Registro Público correspondiente a la fecha de inscripción de la demanda de declaración de abandono.

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

Artículo 5. (Efectos de la declaración judicial de abandono)

La declaración judicial de abandono de un inmueble producirá su ingreso en el dominio fiscal como bien vacante, conforme al artículo 482 del Código Civil. Los gravámenes o interdicciones subsistirán sobre el bien enajenado.

Si existen acreedores hipotecarios sobre el inmueble la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada declarando el abandono habilitará al Poder Ejecutivo o al Gobierno Departamental a solicitar el remate o licitación pública del inmueble de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 33 del TOCAF.

El testimonio de la sentencia ejecutoriada que declare el abandono, tendrá la misma publicidad registral que la demanda referida en el artículo 3 de la presente.

Artículo 6. (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.

Diputado Alfredo Asti

Diputado Mauricio Guarinoni

Montevideo, 10 de setiembre de 2014.