

**EL DOMINIO CADUCABLE  
SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL SANEAMIENTO DE TÍTULOS**

Por Gabriel B. Ventura  
y Luis Moisset de Espanés

J.A., 2001-III-930.

**SUMARIO:**

- I.- INTRODUCCIÓN
- II.- LA PERPETUIDAD DEL DOMINIO
- III.- EL ABANDONO DE INMUEBLES
- IV.- DOMINIO CADUCABLE - PRESUNCIÓN DE ABANDONO POR FALTA DE MATRICULACIÓN
- V.- CONCLUSIONES.

**I.- INTRODUCCIÓN**

El problema de las grandes extensiones de tierra con títulos no saneados y ocupadas por personas distintas de las que resultan titulares cartulares, ha merecido siempre la atención de legisladores y juristas y ha preocupado también a los gobiernos, atento a que el tema repercute en gran medida en la recaudación impositiva. Así, hemos tenido proyectos y leyes de manifiesta inconstitucionalidad, que autorizaban al Estado a expropiar por causa de utilidad pública, tierras poseídas por no propietarios, sólo a los fines de transferírselas a esos mismos poseedores pero con un título ya saneado. Tal es el caso de la ley provincial 5071 modificada por la 5260, que autorizaba incluso a los municipios a entregar en propiedad los inmuebles a quienes abonasen las deudas impagas (1). Esta preocupación se ha dejado ver asimismo en los motivos fundamentales que ha tenido la ley 14.159, cuando regulando el procedimiento de usucapión, adjudica el valor de "prueba importante" al pago de los impuestos.

Ocurre pues que la carencia de títulos saneados genera un doble problema: Por un lado

la falta de un catastro actualizado en cuanto a configuración gráfica de las tierras y la correcta determinación de sus verdaderos titulares dominiales; y por otro lado, consecuencia de lo dicho, la imposibilidad, o al menos la dificultad, de exigir los tributos que corresponden a dichos bienes con la consiguiente mengua en las arcas del Estado. En efecto, si quien figura como propietario en los registros dominiales y catastrales no se encuentra en posesión, sino que hay en dicho sitio uno o varios poseedores inmemoriales "ad usucapionem" es obvio que no se podrá ejecutar en contra del titular cartular o, al menos éste no mostrar interés alguno en afrontar el pago, ni defenderse ante el apremio, puesto que ya no se siente dominus (2). Si el Fisco intentara acción contra el poseedor éste esgrimir que falta la base de tributación puesto que no tiene titularidad formal o cartular ni registral, no obstante ser el propietario por usucapión.

Varios han sido los intentos por hallar una solución eficaz al problema planteado que también, amén de lo expresado, genera problemas particulares a los poseedores concretos que no se insertan apropiadamente en la cadena de producción al no poder acudir al crédito hipotecario.

Creemos sin embargo que el problema puede tener solución si retocamos lo concerniente al carácter de "perpetuidad" del dominio como pasamos a exponer.

## **II.- LA PERPETUIDAD DEL DOMINIO**

As como hay derechos reales que son esencialmente temporales, como el usufructo, el uso y la habitación, el dominio es naturalmente perpetuo porque su duración no tiene límite. Salvo los excepcionales casos de dominio revocable o fiduciario regulados en el art. 2661 y siguientes del Código Civil, el dominio no está sujeto a plazo, sino que se prolonga indefinidamente en el tiempo hasta que se extinga por alguna causa generada voluntariamente por el propietario o por el accionar de un tercero.

Este carácter del dominio se encuentra establecido expresamente en el art 2510 del Código Civil que expresa que "El dominio es perpetuo, y subsiste independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él(...)". Como puede advertirse en el párrafo transcrito, Vélez, a los fines de dejar aclarado que el propietario no necesita un accionar concreto para conservar su dominio, al igual que lo hiciera respecto de la posesión en el art. 2445 (3), establece que se conserva con independencia del ejercicio que se pueda hacer de él. A mayor abundamiento nos da ejemplos extremos en que el propietario nada hace por conservar su dominio o se encuentra imposibilitado de hacerlo cuando dice: "(...)El propietario no deja de serlo aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo,

y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella (...)"

Es decir que el artículo comentado podría desdoblarse: Por un lado cuando la norma sienta el principio "el dominio es perpetuo" hace alusión a la falta de un límite temporal; pero lo concerniente a su conservación sin necesidad de un accionar concreto por parte de su titular, resulta manifiesto y ejemplificado en el resto de la norma. (4)

### III.- EL ABANDONO DE INMUEBLES

El carácter de perpetuidad del dominio constituye el principal impedimento para establecer un adecuado régimen de saneamiento de títulos, pues deja como única excepción a la conservación automática del dominio por su propietario, los supuestos de usucapión; es decir cuando un tercero ocupe el inmueble y lo posea durante los veinte años previstos en el art. 4015 y 4016 del Código Civil. Este es pues el único caso en que la pasividad del propietario le acarreará una consecuencia negativa sancionada en los preceptos normativos.

Sin embargo, desde que el art. 2342 inc. 1 y 3. refiere a bienes de nadie, vacantes o mostrencos, debemos deducir que el legislador da por sentada la existencia de bienes inmuebles que carecen de dueños o **HAN SIDO ABANDONADOS** por éstos, constituyendo sólo un impedimento a su utilización a los fines del saneamiento, el dispositivo que prevé la perpetuidad del dominio en el art. 2510. Esta norma, sin una limitación o exigencia particular, no hace más que proteger a presuntos herederos de viejas mercedes reales que reclaman la titularidad de extensas superficies provocando toda clase de problemas a quienes realmente las poseen y prestan un servicio al país, haciéndolas productivas.

Desde el punto de vista práctico las falencias del sistema adoptado por el Código Civil se han dejado ver no sólo en la perpetuidad del dominio que impide suponer o presumir un abandono, sino también en los casos en que el propio titular dominial intenta abdicar de sus derechos mediante un acto voluntario expreso. En efecto, no han sido pocos los intentos de instrumentar actos de abandono con la consiguiente pretensión de inscripción del acto abdicativo en el Registro Inmobiliario. Sin embargo es dable advertir que en la normativa del Código el régimen de las cosas abandonadas está previsto de manera completa y acabada, aunque no dicho de manera expresa, sólo respecto de las cosas muebles y con especial atención a la posibilidad de apropiación que, como sabemos rige exclusivamente con relación a éstas. Así encontramos en las normas de los arts. 2526, 2527, 2529 y 2530 del Código Civil, una perfecta solución para el problema en cuanto a muebles, pero no la hallamos adecuada para los inmuebles. No debe perderse de vista, por otra parte, que

mediante el abandono de cosas en general, puede llegar a causarse perjuicios a terceros acreedores, sean particulares damnificados por esas cosas, sean los Estados Nacional, Provincial o Municipal cuando el propietario abdicante mantiene deudas fiscales sobre ellas. En algunos casos las deudas pueden llegar a superar el valor mismo del bien. Por ello, y más allá del citado dispositivo del 2342 inc. 1 y 3 del Código civil, en cuanto a que pertenecerán al Estado Nacional o Provincial los inmuebles que carezcan de otro dueño, los vacantes o mostrencos, no podemos negar que el hecho de carecer de otro dueño exige una prueba mucho más contundente que la sola manifestación del titular registral o cartular. Para más, esta circunstancia se suma al efecto declarativo de la registración inmobiliaria (art. 2505 del C.C. y 1 de la ley 17.801) y al principio de "no convalidación" previsto en el art. 4 de la ley 17.801, lo que nos obliga a concluir que no es factible considerar, en cada caso concreto, por el solo imperio de la ley en vigencia, que el inmueble que no está registrado a nombre de ningún particular pertenezca al Estado sea Nacional o Provincial. Será necesario pues una reforma legislativa a tal efecto. Caso contrario, en los supuestos de abandono de inmuebles materializados con la sola expresión de la voluntad, mediante escritura pública, el Registro debería cancelar el asiento dominial del abdicante y colocar al Estado en su lugar. Tampoco desde el punto de vista registral sería factible imaginar la cancelación de un asiento dominial sin consignar a su nuevo titular; ello rime con lo establecido en el art. 12 de la ley 17.801. Los Registros pues estarían obligados a sustanciar un proceso probatorio administrativo de investigación, de dudoso valor jurisdiccional, para descartar a otros posibles titulares sea por error en la registración sea por la adquisición por modo originario como la usucapión. En el actual derecho vigente pues, en materia de inmuebles, será necesario a los fines de instrumentar un abandono en todo el sentido jurídico, la intervención judicial que declare producido el hecho condicionante, el abandono, y ordene al mismo tiempo la cancelación del asiento registral así como la consignación de quien resulta el nuevo titular dominial del inmueble abandonado. Ello surge de la exigencia del mismo artículo 12 de la ley 17.801 ya citado que, al referirse al contenido de los asientos, menciona como sus elementos, la cosa (el inmueble) y su titular.

Si el art. 2510 al establecer la perpetuidad del dominio en lo que respecta a su conservación, lo hubiese hecho sobre la base de exigir una mínima actividad del "dominus", recurriendo a presunciones de abandono transcurrido un lapso determinado en ciertas circunstancias si no se cumplía con dicha actividad, quizá podríamos encontrar allí, en esa norma, la solución al problema del saneamiento de títulos. En efecto, si todos los bienes que carezcan de otro dueño, "vacantes o mostrencos" son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares, según dispone el art. 2342 inc. 1) y 3) del Código Civil, el inmueble

cuyo dominio se haya extinguido por el abandono revertiría inmediatamente al Estado por su ejercicio del dominio eminente, lo que permitiría a su vez al Gobierno disponer de él a los fines del saneamiento.

De ello resultaría un dominio caducable. El no uso por parte del propietario lo extinguiría y lo transformaría en propiedad del Estado de manera automática, merced al art. 2342 inc. 1 y 3.

No debe temerse que al eliminar o regular la perpetuidad del dominio en la forma propuesta se alteren o modifiquen sustancialmente las características prácticas de la propiedad. La doctrina tiene ya sobradamente establecido que la perpetuidad no constituye un carácter esencial del dominio sino que hace a su naturaleza. Su supresión no alteraría su contenido lógico (5).

El moderno Código Civil peruano de 1984, haciendo aplicación de estos principios, en su art. 968, inc. 4 establece que "La propiedad se extingue(...) por abandono del bien durante veinte años, en cuyo caso pasa el predio al dominio del Estado". La situación en nuestro actual derecho vigente, a diferencia de lo previsto en la norma del moderno dispositivo peruano, es bien diferente de nuestro anhelo. En el Código Civil argentino pues, no se encuentra contemplado de manera acabada el abandono de inmuebles. Ello posibilita que el propietario reclame su dominio en cualquier momento con independencia de su ocupación efectiva, situación que sólo halla freno frente al caso de usucapión por un tercero.

El nuevo proyecto de Código Civil de 1998, a pesar de las pretensiones de modernidad que le atribuyen sus autores y del ejemplo del Código Civil Peruano, tampoco ha contemplado el supuesto de la presunción de abandono, que, según dijimos, aportaría eficaz solución a la falta de titularidad formal de que adolecen grandes extensiones de nuestro territorio. Establece en cambio en su art. 1876 que "El dominio subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, salvo que éste adquiera el dominio por prescripción adquisitiva", conservando en esencia la norma criticada del Código de Vélez.

#### **IV.-DOMINIO CADUCABLE - PRESUNCIÓN DE ABANDONO POR FALTA DE MATRICULACIÓN**

Creemos conveniente que se incorpore a nuestro Código Civil una norma equivalente al inc. 4 del art. 968 del Código del Perú, a los fines de adecuar la situación del inmueble abandonado al espíritu del art. 2342 inc. 1 y 3 del código Civil argentino que, por falta de una regulación adecuada ha permanecido casi sin aplicación práctica. Tendríamos pues un

dominio caducable que, como se vió, en nada rime con su esencia.

A más de treinta años de la vigencia del Folio Real en el sistema registral argentino, resulta sorprendente que un número considerable de inmuebles no se encuentren aún incorporados a los registros inmobiliarios. Con una norma apropiada podría aprovecharse esa circunstancia para hacer legal la presunción de abandono en esos casos. Sería pues necesario complementar el sistema del Código Civil con un artículo que presuma el abandono si en un lapso determinado el inmueble no se encuentra incorporado al sistema registral. Luego de dicho lapso la ley presumiría que el inmueble ha sido abandonado revirtiendo la propiedad en el Estado quien, en ejercicio de su derecho, podría transferir el dominio a los poseedores particulares, solucionando al menos en la mayoría de los casos, el problema de los títulos imperfectos.

Sobre esta estrategia legislativa se presentó hace una década en el Senado de la Nación un proyecto de ley, (Edgardo Grosso) en el que se sentaban las bases de su implementación obligando a los propietarios de inmuebles cuyos títulos fueren anteriores a la ley 17.801 y no hubiesen sido inscriptos en los respectivos registros, a matricularlos en el plazo de seis meses (6).

## **V.- CONCLUSIONES**

1- El problema de las grandes extensiones de tierra con títulos no saneados amén de repercutir en la recaudación impositiva, impide a sus poseedores acceder al crédito y optimizar la producción.

2- Entre los intentos por dar solución al problema de falta de títulos saneados se han dictado leyes de dudosa constitucionalidad que autorizaban al Estado a expropiar por causa de utilidad pública, tierras poseídas por no propietarios, sólo a los fines de transferírselas a esos mismos poseedores.

3- La principal dificultad para lograr el saneamiento de los títulos en el derecho argentino, radica en la perpetuidad del dominio que se encuentra establecida expresamente en el art 2510 del Código Civil, ya que el propietario no deja de serlo aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella.

4- En el actual derecho vigente pues, en materia de inmuebles, será necesario a los fines de

instrumentar un abandono en todo el sentido jurídico, la intervención judicial que declare producido el hecho condicionante, el abandono, y ordene al mismo tiempo la cancelación del asiento registral así como la consignación de quien resulta el nuevo titular dominial del inmueble abandonado, según las exigencias del art. 12 de la ley 17801.

5- La solución apropiada sería regular un dominio caducable, en el que la pérdida por el no uso por parte del propietario, lo extinguiera y lo transformara en propiedad del Estado merced al ejercicio de su dominio eminente.

6- La perpetuidad no constituye un carácter esencial del dominio sino que hace a su naturaleza, por lo que su supresión no alterará su contenido lógico.

7- El nuevo proyecto de Código Civil de 1998, a pesar de las pretensiones de modernidad que le atribuyen sus autores y teniendo el ejemplo del Código Civil Peruano, art.968 inc.4, no ha contemplado el supuesto de la presunción de abandono, que aportaría una eficaz solución a la falta de titularidad formal de que adolecen grandes extensiones de nuestro territorio, impidiéndoles a quienes las hacen productivas acceder al crédito y demás beneficios.

8- Resultaría conveniente incorporar a nuestro Código Civil una norma equivalente al inc. 4 del art. 968 del Código del Perú, a los fines de adecuar la situación del inmueble abandonado al espíritu del art. 2342 inc. 1 y 3 del código Civil que, por falta de una regulación adecuada, ha permanecido casi sin aplicación práctica.

9- Con una norma apropiada podría aprovecharse la falta de matriculación en un lapso determinado para establecer, en virtud de dicha inactividad y falta de diligencia, la presunción legal de abandono en esos casos. Luego de dicho lapso la ley presumiría que el inmueble ha sido abandonado, el dominio pasaría al Estado quien, en ejercicio de su derecho, podrá transferir el dominio al particular poseedor, solucionando al menos en la gran cantidad de casos, el problema de los títulos imperfectos.

### NOTAS

(1) Estas leyes y otras similares fueron abrogadas por la ley provincial de usucapión 5445, en

cuyo capítulo final pueden leerse dispositivos relacionados directamente al saneamiento de títulos. La 5445 fue subrogada luego por la ley 8465, el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba, arts. 780 y siguientes.

(2) El propietario preferirá abandonar el inmueble a sus acreedores ante la seguridad de que si intentara una acción reivindicatoria para obtener el recuperado, resultaría perdedor pues le sería opuesta eficazmente la usucapión.

(3) Lisandro SEGOVIA, "El Código Civil de la República Argentina, Ed. Coni, Buenos Aires, 1881, nota al art. 2512 (hoy 2510), pág. 79.

(4) Edmundo GATTI, "Propiedad y Dominio" Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, pág. 76-77.

(5) Marcel PLANIOL, "Tratado elemental de Derecho Civil", 11ª. ed. Librería General de Derecho y Jurisprudencia, París, 1925, pág. 773; Raymundo M. SALVAT, "Tratado de Derecho Civil Argentino, Derechos Reales", ed. TEA, Buenos Aires, 5ª ed. 1962, Tomo II, pág. 34-35; Néstor J. MUSTO, "Derechos Reales", ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1983, Tomo II, pág. 71.

(6) Proyecto del Senador Grosso: "Art.1) Los propietarios de bienes inmuebles cuyos títulos, anteriores a la ley 17.801, no hayan sido inscriptos en los respectivos registros, deberán proceder a matricularlos en el plazo de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Art.2) A los efectos de matricular el inmueble el propietario deberá acreditar encontrarse al día en el pago de los impuestos o contribuciones inmobiliarias que correspondan." (...)