

INMUEBLES FO-NA-VI INENAJENABILIDAD RELATIVA

Por **Héctor Luis Piñero**

I - Consideraciones generales

En no pocas oportunidades sucede que adjudicatarios de unidades habitacionales construidas con recursos del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA plantean la transferencia de estas viviendas a terceros, y entendemos conveniente efectuar un somero análisis sobre el particular tratamiento de que hacen objeto a esos inmuebles la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

Si bien dejamos sentado que el principio general es el de la enajenabilidad de los inmuebles, en estos supuestos, como sucede también en otros casos, debemos advertir que tal enajenabilidad está limitada por la ley. Del análisis del texto legal resulta, además, que en materia de viviendas FO-NA-VI los derechos asignados a los adjudicatarios-adquirentes son *intuitu personae*, ya que tales adjudicatarios deberán reunir condiciones preestablecidas, principalmente en cuanto a su situación patrimonial, económica y laboral, y también, en algunas oportunidades, en lo atinente al grupo familiar.

II - Existencia de deuda-inenajenabilidad relativa

A los fines de este trabajo distinguimos dos situaciones:

a) que el adjudicatario (transmitente) haya pagado totalmente el precio de la unidad a transferir; y

b) que el adjudicatario (transmitente) adeude todo el precio o parte de él, independientemente de que cuente con título de propiedad y se haya constituido hipoteca sobre el mismo inmueble, o de que exista solamente boleto de compraventa u otro instrumento que acredite el derecho del adjudicatario.

a) **Precio cancelado:** habiendo sido cancelado el total del precio, el inmueble o los derechos de que sea titular el adjudicatario transmitente pueden ser transferidos sin ningún tipo de limitaciones y ajustándose simplemente a la normativa que rige la materia.

Sin embargo, y sin perjuicio de la libre transferibilidad que enunciamos, viene al caso señalar que existe jurisprudencia reciente que recepta el principio de que ese adjudicatario que ha cancelado totalmente su vivienda tiene absolutamente prohibido postularse a una nueva, no pudiendo tampoco integrar el grupo conviviente de otro postulante.

En cambio, en este supuesto de venta, los integrantes del grupo conviviente con el adjudicatario-vendedor, inhabilitados para ser adjudicatarios precisamente por pertenecer al grupo, recuperan su derecho a postularse a una vivienda siempre que se encuadren en la normativa vigente.

Debe tenerse en cuenta, también, la intransferibilidad de la cláusula de inembargabilidad, que es *intuitu personae*.

b) **Precio adecuado en todo o en parte:** en este segundo supuesto, la unidad de vivienda se encuentra en un estado de inenajenabilidad relativa, exista o no constitución de hipoteca que garantice el pago del precio, o su saldo.

El factor determinante de esta inenajenabilidad relativa lo constituyen el hecho de que el adjudicatario adeuda el precio de la unidad de vivienda, o parte de él, y el origen de los fondos con que fuera construida.

Con los mismos fundamentos entendemos que queda también afectado por inenajenabilidad relativa el inmueble que, sin haber sido construido con fondos del FO-NA-VI, haya sido adquirido en todo o en parte mediante crédito otorgado con tales fondos, o al que se le hayan incorporado mejoras o ampliaciones realizadas empleando ese tipo de fondos. En estos supuestos también la inenajenabilidad subsistirá en tanto el crédito no haya sido cancelado.

Cabe la aclaración de que esta inenajenabilidad relativa significa que para la enajenación del inmueble es imprescindible la autorización previa del órgano correspondiente.

El Código Civil consagra la existencia de la inenajenabilidad relativa en el artículo 2336, cuando establece que están en el comercio todas las cosas cuya enajenación no fuere expresamente prohibida o dependiente de una autorización pública, delineando claramente el concepto en los artículos 2337: “Las cosas están fuera del comercio, o por su inenajenabilidad absoluta o por su inenajenabilidad relativa...” y 2338: “Son relativamente inenajenables las que necesiten una autorización previa para su enajenación”.

La normativa que rige la materia específica del FO-NA-VI consagra la vigencia del sistema de inenajenabilidad relativa del artículo 2338 del Código Civil para los casos en que exista saldo pendiente de pago por parte del adjudicatario.

La exigencia de autorización previa que habilite la enajenación emerge de la ley, y no se trata de una disposición antojadiza o arbitraria, sino que el legislador pretendió de esta manera la protección de la vivienda económica, úni-

ca y familiar, apartándola del libre e irrestricto tráfico inmobiliario mientras se encuentre pendiente de cancelación el crédito otorgado para su adquisición o construcción, con fondos del FO-NA-VI.

III - Origen de los fondos del sistema. Su administración

Amén de los requisitos exigidos para la adjudicación de las viviendas FO-NA-VI, sus precios se fijan al margen de cualquier finalidad de lucro e igualmente los créditos otorgados tienen un tratamiento especial, evidenciado en tasas de interés reducidas y la financiación a largo plazo.

El sistema FO-NA-VI tiene indudablemente un objetivo social y de interés común y, en consecuencia, la transferibilidad de los inmuebles incluidos en él está indefectiblemente supeditada a la consecución de ese objetivo, de allí que el adquirente deberá reunir los requisitos exigidos para ser adjudicatario.

Otra razón fundamental de la inenajenabilidad relativa reside en el origen de los fondos empleados para sustentar el sistema FO-NA-VI. Se trata de fondos públicos, a saber: porcentaje de recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural que se establece en la ley de creación de dicho impuesto, donaciones y legados efectuados a favor del FO-NA-VI, recursos provenientes de cualquier régimen de aportes que se dicte en el futuro, y el producto de la negociación de títulos que se autorice a emitir para construcción de viviendas económicas; también la reinversión de los recuperos de los fondos invertidos en construcción de unidades habitacionales del FO-NA-VI.

Estos fondos públicos están administrados en la actualidad por el Consejo Nacional de la Vivienda y, por delegación, por el Banco Hipotecario Nacional (hoy Sociedad Anónima), Institutos de Vivienda provinciales, etcétera, y la autorización previa a la enajenación, por parte del órgano competente (el que corresponda en cada jurisdicción o caso en particular), podrá darse únicamente si el eventual tercero-adquirente se encuadra en los mismos requisitos previstos para la selección de adjudicatarios de las viviendas, que debió cumplir a su vez el adjudicatario-transmisor.

La Ley de Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda -Nº 21581- declaró de orden público todas sus disposiciones.

El órgano de contralor del estricto cumplimiento de lo establecido en la ley que regula el Sistema Federal de Vivienda es el Consejo Nacional de la Vivienda, y las jurisdicciones provinciales tienen asignada la obligación de mantener los destinos específicos de los fondos en la administración de éstos.

IV - Conclusiones

Existe un verdadero andamiaje normativo estructurado con fines sociales, y la protección del bien de familia y la consagración del derecho al acceso a una vivienda digna se han dado a partir de disposiciones constitucionales.

El interés social de asegurar la vivienda propia, el techo de la familia, fundamentalmente para los sectores de menores recursos, a través de mecanismos como el del FO-NA-VI, incluyendo la cláusula de inembargabilidad, y la intransferibilidad salvo autorización previa del órgano pertinente, ha sido adop-

tado desde principios de siglo por nuestra legislación. Así, en 1917 la ley de lotes del hogar, en 1921 la ley 11173 (Hogar Ferroviario), en 1940 la ley 12643 y, posteriormente, la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional, la ley del FO-NA-VI y demás normas concordantes con ésta.

También la jurisprudencia ha acompañado a través del tiempo el resguardo del interés social, causa de los distintos regímenes de promoción y protección de la vivienda única y económica.

Admitir que en estos casos la transferibilidad está regida exclusivamente por las normas generales que regulan el tráfico inmobiliario, y por la autonomía de la voluntad de las partes, implicaría la desnaturalización del sistema del FO-NA-VI y relegar los principios de interés social que lo inspiran, totalmente ajenos a objetivos de lucro o de especulación.

Cualquier acto que de algún modo implique transmisión de los derechos del adjudicatario sobre unidades habitacionales construidas o financiadas con dinero del FO-NA-VI, con saldos pendientes de pago, con o sin garantía hipotecaria constituida, realizado sin la previa autorización del ente administrador, contraviene normas expresas en la materia y genera responsabilidades para las partes y, obviamente, para el escribano interviniente, que incurriría en el absurdo de que su actuación, por no ajustada a la ley, resultaría generadora de inseguridad jurídica.

La autorización del ente administrador es imprescindible, y debe ser previa a cualquier acto que implique, de algún modo, transferencia.

Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 814 del Código Civil, en cuanto a que el adjudicatario-transmitente (deudor primitivo, según la norma citada) no queda desobligado ante el acreedor si no existe declaración expresa del acreedor de su voluntad de exonerarlo, la ley prevé otras consecuencias para el supuesto de inexistencia de autorización previa a la transferencia, tales como caducidad de la selección y adjudicación, ejecución del saldo e, incluso, el lanzamiento de los ocupantes de la vivienda.

Ante cualquier transferencia que tenga por objeto una vivienda FO-NA-VI, deberá determinarse previamente, y sin lugar a dudas:

a) si el transmitente inviste realmente la calidad de adjudicatario, especialmente cuando no existe título de propiedad y acredita su derecho con documentos como boleto de compraventa o actas de tenencia;

b) si el precio de la vivienda, o el crédito que haya sido otorgado con fondos del FO-NA-VI, se encuentra cancelado, o no; ello a fin de determinar si el inmueble es de libre transferibilidad o está sujeto a inenajenabilidad relativa;

c) en el supuesto de no haber sido cancelados aún el precio o el crédito, si la transferencia a favor del adquirente ha sido autorizada previamente por el órgano competente, vale decir, si el adquirente ha calificado para el ente administrador como “adjudicatario” conforme a las exigencias de la operatoria FO-NA-VI.

Legislación:

Ley Nº 21581 - Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

Ley Nº 23966 - Impuesto sobre los Bienes Personales.

Ley Nº 24130 - Convenio con las Provincias sobre Coparticipación Federal.

Ley Nº 24464 - Sistema Federal de la Vivienda.

Bibliografía:

Revista Notarial 735, año 1974, Jurisprudencia, "Situación de los inmuebles hipotecados en favor de instituciones oficiales de crédito".

Derecho Hipotecario, Nuta-Rotondaro, Abeledo-Perrot.

Bien de Familia, Guastavino-Rubinzal y Culzoni.

Protección jurídica de la vivienda familiar, Kemelmajer de Carlucci, Hammurabi.

Jurisprudencia:

* CÁMARA NAC. APELAC. EN LO CIVIL - Capital Federal - Sala A - Autos: "Silva, M. F. y ota., c/ Comis. Municipal de la Vivienda s/ Escrituración-Competencia". Interlocutorio del 15/12/87.

* CÁMARA NAC. APELAC. CONTENC. ADMINISTR. FEDERAL - Capital Federal - Sala 1- Autos: "Ximénez, A. R. c/ Comisión Munic. de Vivienda s/ Escrituración". Sentencia del 20/06/89.

* SUP. TRIB. JUST. - La Rioja - Sala A - Autos: "Molina, J. C. y ota. s/ Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción". Sentencia del 21/11/96.