

REVISTA REGISTRAL

VII.4
1981-1982 1 (2)

LEY 9747: DELIMITACION DEL VALOR AFECTABLE AL REGIMEN DE BIEN DE FAMILIA

INTRODUCCION:

La Ley 9747 modificatoria del régimen de Bien de Familia, tiene origen como anteproyecto, en la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires. Con la experiencia obtenida como autoridad de aplicación de dicho instituto y al receptar los innumerables problemas que presentaba la Ley 8912, eleva dicha inquietud a la consideración de las máximas autoridades de la Provincia mediante expediente 2300-2247/81.

El régimen instaurado por la Ley 9747, crea un sistema más justo y equitativo que el derogado, interpretando además, el real espíritu que tuvo el legislador al sancionar la Ley 14.394. Mediante esta norma provincial, se logra una mayor PROTECCION FAMILIAR y a su vez, mayor RESPETO POR EL INTERES DE LOS ACREEDORES.

ESPIRITU DE LA LEY NACIONAL DE BIEN DE FAMILIA

El régimen sobre los bienes de familia establecido por la Ley 14.394, tiende a incrementar la cohesión y estabilidad del grupo familiar. No puede haber familia vigorosa, si ésta queda librada a su sola suerte, sin el auxilio de medidas que remedien la posible desaparición de quién es su cabeza y sostén, o las fluctuaciones de la condición económica de éste último. No ha de olvidarse que todos los miembros de la familia, en una u otra forma concurren a la formación de los bienes de que es titular, por lo general, el jefe del grupo. De aquí que no sea exagerado ver en el patrimonio del padre de familia, una forma de propiedad en condominio, que en alguna medida conviene librar de los peligros que representan la imprevisión, la necesidad o aun la misma inconducta del titular, que puede ser llevado por un mal negocio, por abuso del crédito, o por la fuerza de las pasiones, a hipotecar y comprometer los bienes que no son exclusivamente suyos, sino en verdad de la familia que él ha formado.

La Ley 14.394, tiene basamento constitucional, así el artículo 14 bis establece ... "La protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

La protección familiar, mediante este instituto, no significa de manera alguna, amparar a quienes llevan una vida de lujo, incompatible, desde el punto de vista de la equidad, con el derecho de los acreedores a cobrar sus créditos; la protección (para estos casos) es la ordinaria y común que se acuerda a los derechos patrimoniales en general.

Y es aquí, donde se presenta el gran problema de compatibilizar: la PROTECCION FAMILIAR y el INTERES DE LOS ACREEDORES, lo que ha determinado que las distintas legislaciones busquen la solución imponiendo montos máximos de afectación.

LIMITES MAXIMOS DE AFECTACION AL REGIMEN DE BIEN DE FAMILIA

El fijar montos limitativos, ha motivado severas críticas, ya que en repetidas oportunidades las fluctuaciones del valor de la moneda, tornan excluyentes los límites monetarios establecidos por las leyes, como asimismo, quedan desamparadas familias que por el número de hijos, "standar" de vida, u otras razones especiales, necesitan bienes de valores mayores que los adoptados por la Ley. Con la Ley 14.394 se trató, valiéndose de la experiencia obtenida hasta entonces, quebrar la tendencia errónea que se venía aplicando en la Legislación Nacional, es así, que expresamente se dice en el Mensaje del Poder Ejecutivo al Honorable Congreso que "...A diferencia de lo que ocurría en la regulación que hicieron los proyectos nacionales anteriores del bien de familia, el presente (Ley 14.394), no fija un valor máximo definido a los inmuebles susceptibles de ser afectados en ese carácter, supeditando en cambio ese límite, a las necesidades de sustentación y alojamiento de la familia beneficiaria, según normas que estableciera la reglamentación.

El temperamento adoptado, presenta una doble ventaja, por lo pronto así se salva el escollo que implica la fijación legal de un límite máximo de valuación del bien, siempre arbitrario, en razón del sinnúmero de circunstancias variables que condicionan su equitativa estimación, en orden a las necesidades familiares y la determinación de extensiones prefijadas de los inmuebles rurales, cuya efectiva productividad puede ser destinada según su calidad y ubicación..."¹

En los párrafos transcriptos del Mensaje del Poder Ejecutivo, al elevar el Proyecto de lo que sería la actual Ley 14.394, surge el espíritu de dicha norma en lo referente al aspecto que nos interesa: la DELIMITACION DEL VALOR AFECTABLE al régimen de Bien de Familia.

El artículo 34 del Proyecto, establece: "Toda persona puede constituir en "Bien de Familia" un inmueble urbano o rural de su propiedad, cuyo valor no exceda las necesidades de sustento y vivienda de su familia, según normas que se establecerán reglamentariamente", fue respetado en su texto y espíritu, tanto por la Cámara de Senadores como la de Diputados.

De lo expuesto podemos decir, que al legislador lo animó el propósito de proteger la FAMILIA, en su acepción más amplia y sin distinción en cuanto a su capacidad patrimonial, por lo tanto, no tuvo de manera alguna, intenciones de fijar un monto único, general y excluyente de grupos familiares.

CRITICA AL SISTEMA DE LIMITES

El límite máximo de afectación, como solución para compatibilizar la PROTECCION FAMILIAR y el DERECHO DE LOS ACREEDORES, entendemos que no responde a los intereses buscados por la Ley 14.394.

1) Desprotección familiar

La técnica adoptada por la Legislación Provincial anterior a la Ley 9747, determina que no todos los bienes que en razón de su naturaleza son aptos para convertirse en Bien de Familia, puedan ser afectados como tales.

Si bien el valor de un inmueble podría ser un parámetro relacionable con las **necesidades de sustento familiar**, ya que por una necesidad económica, está ineludiblemente correlacionada con el capital invertido y los beneficiarios del mismo, no ocurre igual con el inmueble destinado a cubrir **necesidades de vivienda**, donde los aspectos a tener en cuenta son más delicados y relevantes.

Y, es aquí, donde debemos destacar que "para la existencia de vínculos jurídicos familiares no se requiere, como elemento esencial, la convivencia de sus titulares en un mismo hogar. Sin embargo, la normalidad de la vida familiar y el cumplimiento pleno de sus funciones, exigen que los familiares, al menos los que constituyen el círculo más intenso de afectos y relaciones jurídicas, convivan en una misma sede de residencia. El "hogar", es el lugar donde se realiza la convivencia doméstica de la familia. Y el hogar en su intrínseco sentido de reducto de intimidad y paz, está condicionado por un elemento físico-jurídico-económico, con el que se guarda estrecha relación: la CASA. Relación sempiterna es la de propiedad y familia cuya comprobación histórica es notoria, la necesidad de alojamiento o albergue, que es la suprema después de la búsqueda de alimentos, se satisfacen en familia".² Prácticamente podríamos decir, que sin casa-habitación habría vínculos jurídicos, pero no familia.

Siendo la familia la célula básica de la sociedad, todo cuanto se haga para vigorizar a aquélla ha de redundar en beneficio de ésta. Cuando se habla de protección de la familia, debe entenderse todas las familias integrantes de la sociedad argentina, y no circunscribir el concepto exclusivamente a las más humildes.

La necesidad de vivienda familiar estará condicionada a un sinnúmero de elementos, grado de educación de sus integrantes, profesión, ámbito social en que se mueven, etc. Al fijarse un valor máximo definido como hasta ahora, se dejan innumerables familias sin protección.

¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados; 1954; Tomo IV; pág. 2731.

² Derecho de Familia Patrimonial, Elías P. Guastavino; pág. 13.

Cuando se sancionó la Ley 14.394 se justificaba por razones fiscales el fijar un valor máximo de afectación. Pues, al establecer entre sus beneficiarios, la eximición del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, permitiría utilizar este instituto con el fin de evadir la imposición fiscal, situación que actualmente no tiene cabida con la suspensión de dicho impuesto.

2) Desprotección de acreedores

Característica esencial de toda legislación sobre Bien de Familia, es la inejecutabilidad frente a terceros acreedores. Se afirma que la inejecutabilidad, vulnera el principio de que el patrimonio del deudor es prenda común de los acreedores. El derecho positivo, reconoce múltiples excepciones a este principio, y la más justificada tal vez es la que se fundamenta en la protección del grupo familiar mediante el resguardo de sus necesidades de sustento y vivienda.

La protección de la familia, fin y objetivo de este régimen, parecería haberse excedido con esta nueva ley. El no tener monto máximo de afectación, permite que viviendas de cualquier valor sean inscriptas en el régimen, superando las necesidades destinadas a proteger. Claro que esto también se daba en las leyes anteriores, ya que al fijar un monto general, permitían que lo que pudiera ser justo o escaso para algunos grupos familiares, fuera para otros exagerado. El fijar montos arbitrarios admite que se rebasen las necesidades de sustento y vivienda de la familia o sea que se esté protegiendo más allá de lo que legalmente corresponde.

Este punto que se plantea, no hallaba solución en la Ley 8109, ya que su artículo 1º establecía: "...presúmese, sin admitir prueba en contrario, que el valor del inmueble no excede las necesidades del sustento y vivienda del constituyente y su familia, cuando sea inferior al mínimo que fije anualmente la autoridad administrativa de aplicación...". Este "...sin admitir prueba en contrario..." es lo que conforma un régimen de Bien de Familia, arbitrario al vulnerar el derecho de los terceros acreedores.

La Ley 9747, crea la apariencia de una anarquía en la protección al no fijar un tope, pero deja abierta, "al admitir prueba en contrario", la revisión de la afectación en sede judicial y en su caso, ordenar la desafectación atento a lo establecido por el artículo 49, inc. d) de la Ley 14.394, al no cumplirse con su artículo 34. Esta instancia judicial, es la que permitirá la implantación de un sistema justo y equitativo.

LIMITACION DE LA PROTECCION FAMILIAR EN LA LEGISLACION PROVINCIAL

La Ley Nacional 14.394, que trató de eliminar los montos máximos limitativos de inmuebles en condiciones de afectarse, al regular en su artículo 34 *in fine*, "...según normas que se establecerán reglamentariamente", permitió que las legislaciones locales desviaran sus objetivos; las provincias dentro de sus atribuciones fueron las que impusieron nuevamente los límites de afectación.

La provincia de Buenos Aires no ha escapado a esta regla, sufriendo además la aplicación de distintos sistemas en la regulación de topes máximos.

Primera etapa: La reglamentación provincial de la Ley 14.394, está dada por el Decreto 6687/62, en su artículo 4º se establece que: "Presúmese, sin admitir prueba en contrario que el valor del inmueble no excede las necesidades de sustento y vivienda del constituyente y su familia, cuando sea inferior al monto mínimo para el pago del impuesto adicional inmobiliario".

Segunda etapa: Este límite máximo de afectación, se aplicó hasta el año 1965, cuando la Ley Impositiva en su artículo 51 fijó un monto determinado como valuación máxima admisible del inmueble a afectarse. El apartarse del límite establecido por el Impuesto Adicional Inmobiliario, crea el primer conflicto relativo a montos admisibles de Bien de Familia, desde la aplicación de la Ley 14.394 en la provincia de Buenos Aires y el motivo está dado, porque al no elevarse el mínimo no imponible, en la misma proporción que las valuaciones, trae como consecuencia que por dicho monto, se rechacen inmuebles que años antes hubiesen sido admisibles en este régimen.

La Ley Impositiva del año 1965, fija como monto máximo no gravado por el Impuesto Adicional Inmobiliario el de \$ 1.000.000 m/n., en tanto que para el Bien de Familia, se fija el de \$ 2.000.000 m/n y con un adicional de hasta \$ 1.000.000 m/n por familia numerosa.

Esta técnica para establecer el monto máximo de afectación, que en su momento se vió como una alternativa válida, para la solución de este problema, en las posteriores leyes impositivas fue desviada en su espíritu. El Fisco, tal vez motivado por las exenciones impositivas que

sufrían los inmuebles afectados a Bien de Familia, disminuyó en relación a las valuaciones, el monto máximo de afectación. Si tenemos en cuenta el año 1965, el Impuesto Inmobiliario adicional se aplicaba a partir de \$ 1.000.000 m/n., siendo éste una tercera parte del monto fijado para el Bien de Familia (\$ 2.000.000 m/n más \$ 1.000.000 m/n por familia numerosa), en el año 1972, el monto máximo no gravable por dicho impuesto asciende a \$ 450.000 (Ley 18.188) en tanto que el de Bien de Familia es de \$ 120.000 (Ley 18.188) más \$ 30.000 (Ley 18.188) por familia numerosa. Lo expuesto demuestra que a esta fecha, se revirtieron las proporciones, siendo tres veces menor ahora el monto máximo de afectación para el Bien de Familia.

Tercera Etapa: Dada esta realidad, y mediante el proyecto iniciado en la Honorable Cámara de Senadores, se sanciona la Ley 8109 derogando el artículo 4º del Decreto 6687/62, y otorgándole a la Autoridad de Aplicación de la Ley 14.394 (Dirección Provincial del Registro de la Propiedad), facultades suficientes para fijar el monto máximo de afectación.

En esta última etapa, se logró un mayor acercamiento a la realidad, es así que mediante Disposiciones Técnico Registrales, se establecieron los montos máximos, con más los plus por descendientes, colaterales, ascendientes beneficiarios o por ser el inmueble no sólo destinado a vivienda, sino a estudio profesional, local de comercio o industria o explotación agrícola-ganadera.

ANTECEDENTES DE LA LEY 9747

Como resultado de lo expuesto, es que en la provincia de Buenos Aires, por iniciativa de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad, se presenta ante las autoridades el anteproyecto, que va a dar origen a la Ley 9747, mediante expediente 2300-2247/81.

Esta iniciativa, se ve impulsada, no sólo por la experiencia diaria como autoridad de aplicación, sino por las Conclusiones de la XVII Reunión de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble, celebrada en la ciudad de La Plata y organizada por esta Dirección Provincial, en junio de 1980.

Es aquí donde reunidos los representantes de todos los Registros de la Propiedad del país, nuevamente resurgió el tema en cuestión. Con la experiencia obtenida como Autoridad de Aplicación en las distintas provincias, en el Despacho N° 5 de dicha Reunión Nacional, consideraron "que dichos topes, se erigen en un escollo muchas veces arbitrario e injusto, que atenta contra el régimen protector del Bien de Familia y que con la limitación de la valuación se crean inequitativas categorías familiares, que no se compadecen con la Institución, al menos cuando el inmueble a afectarse tenga como destino el de vivienda familiar", y es así que recomienda que todos los Registros de la Propiedad Inmueble, promuevan ante los poderes públicos "eliminar como requisito para la constitución de un inmueble al régimen de Bien de Familia, el tope valorativo existente en la actualidad, siempre que el inmueble fuere residencia de la familia y se respetaren las demás pautas previstas por la Ley en la materia".

Este intento de rectificar la errónea e injusta política limitativa y lograr encauzar el verdadero espíritu de la Ley 14.394, parece estar bien encaminado y decidido a plasmarse en derecho positivo. Tal es así, que con fecha 13 de octubre de 1980, se publica en el Boletín Oficial el Decreto 2080, reglamentario de la Ley 17.801 para la Capital Federal, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que en su artículo 168, instaura un sistema similar al que ahora comentamos.

REGIMEN DE LA LEY 9747

La Ley 9747, establece un nuevo sistema, en lo que hace a la limitación de inmuebles afectables al régimen de Bien de Familia en razón de su valor. Dentro de este régimen, se crean dos categorías de inmuebles, al tener o no limitación según su destino.

Sin límites de afectación: Dentro de esta categoría, están aquellos inmuebles cuyo destino fuese el de vivienda del constituyente y su familia, o además de ese destino, se llevare en él, actividad lucrativa desarrollada personalmente, por el titular o beneficiarios de la institución.

Con límites de afectación: El artículo 1º de la Ley 9747, lo determina para el caso de que el destino del inmueble afectado, fuese únicamente actividad lucrativa desarrollada personalmente

por el constituyente o beneficiarios. Dicho monto máximo, es fijado por el Director Provincial del Registro de la Propiedad, en el carácter de autoridad de aplicación del instituto del Bien de Familia.

La política legislativa que impulsó la sanción de la Ley comentada, apunta a la aplicación justa y equitativa, de dos grandes principios contenidos en la Ley Nacional 14.394: PROTECCIÓN FAMILIAR Y RESPETO POR EL INTERÉS DE LOS ACREEDORES.

Protección familiar, al no excluir grupos familiares cuando la necesidad amparada es la VIVIENDA.

Respeto por el interés de los acreedores, al evitar que se utilice la protección que brinda el Bien de Familia, más allá de las necesidades familiares.