

Universidad Empresarial Siglo 21



Trabajo Final de Graduación

Regularización dominial de asentamientos informales

Mario Dante Quiroga

Abogacía

34.721.503

Legajo VABG46348.

2020

Agradecimientos

A toda mi familia que confió en mí y que me acompañó en esta etapa.

A Nati, mi amor, que se sacrificó tanto como yo, me acompañó en cada etapa y es mi apoyo constante.

A mi padre Mario Rubén Quiroga, Abogado y reconocido Notario de la ciudad de San Carlos de Bariloche, por enseñarme el camino hacia esta profesión.

A mis hermosos hijos Ana Camila y Mario Martín por darme fuerzas para seguir adelante todos los días.

A todo el CAU de Bariloche por su constante ayuda.

En las instancias más difíciles estuvieron para ayudarme, no puedo más que, de corazón, decirles ¡Muchas Gracias!

Lo llamaran suerte, pero es constancia.

Lo llamaran casualidad, pero es disciplina.

Lo llamaran genética, pero es sacrificio.

Mientras ellos hablan, tu trabaja duro.

Resumen

La existencia de asentamientos irregulares es una problemática a nivel nacional que afecta una parte importante de la sociedad. Ante la falta de título de propiedad, se ve disminuida la posibilidad de acceder a una vivienda digna, consagrada en el Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional. Nos encontramos ante la situación de familias, que, por los altos costos de los inmuebles, han usurpado lotes o parcelas para la construcción de su vivienda. Tras el paso del tiempo la situación de irregularidad empeora ya que muchos de los poseedores han cedido sus derechos a terceros y otros han fallecido.

En este Trabajo Final Graduatorio abordare las dos opciones legales más concretas para la regularización del dominio con las que contamos bajo la legislación argentina. La Ley 24.374 conocida como “Ley Pierrri” por su autor y la prescripción adquisitiva o *usucapio*, mediante el juicio de usucapión y preguntarnos ¿son suficientes para satisfacer la gran demanda de viviendas sin título de propiedad y alcanzar la regularización dominial de los asentamientos de emergencia?

El objetivo de este Trabajo Final Graduatorio (TFG) es evaluar y explicar estas dos variantes como acceso al título de propiedad de inmueble en asentamientos o barrios irregulares, analizar la legislación vigente y determinar si son suficientes en materia de regularización dominial.

Palabras claves.

REGULARIZACION DOMINIAL – DOMINIO - TITULO DE PROPIEDAD –
ESCRITURA PUBLICA - VIVIENDA DIGNA – USUCAPION – LEY PIERRI –

Abstract

The existence of irregular settlements is a nationwide issue that affects the vast majority of society. In the light of the lack of a title deed, the possibility to access decent housing is diminished, as it is settled in the article 14 bis of the Argentinian National Constitution. We find ourselves facing the situation of families that, because of real property's high costs, have misappropriated lots to build up their houses. As time goes by, the improper situation worsens since many of the owners have given away their rights to third parties and others have passed away.

In this final project, I will discuss the two legal options, provided by the Argentinian legislation, that are more precise for land regularization. The law 24,374, also known as Ley Pierrri because of its creator, and adverse possession or usucapion through a trial and ask ourselves “are they enough to satisfy the high demand of housing without a title deed and to achieve land regularization of emergency settlements?”

The goal of this final project is to estimate and explain these two variants as access to a real property title deed in irregular settlements or neighbourhoods, as well as to analyse the current legislation and to determine if they are enough for land regularization.

Keywords

LAND REGULARIZATION- DOMAIN- TITLE DEED- NOTARIAL INSTRUMENT- DECENT HOUSING- USUCAPION- LEY PIERRI

Índice

Resumen	4
Abstract	5
Introducción general.	8
Capítulo 1. Regularización de asentamientos informales	10
Introducción.....	11
1.1 Etimología	11
1.2 Derecho Real de Dominio. Nociones Generales	12
1.3 Breve análisis de la irregularidad dominial	14
1.3.1 Situación en Argentina.....	14
1.3.2 Situación en San Carlos de Bariloche.....	15
1.4 Problemas y consecuencias de la falta de título de propiedad.....	17
Conclusiones parciales	19
Capítulo 2. Ley Nacional 24.374 (“Ley Pierri”).....	21
Introducción.....	22
2. 1 Ley Nacional 24.374	22
2. 2 Ley Provincial 3.396 de la Provincia de Rio Negro	30
Conclusiones parciales	33
Capítulo 3. Prescripción adquisitiva (Usucapión)	35
Introducción.....	36
Posesión	36
Tenencia	37
4. 1 Prescripción adquisitiva breve.....	37
Requisitos	38
Justo titulo.....	38
Buena fe.....	38
Plazo	39
4. 2 Prescripción Adquisitiva larga.....	39
Requisitos	40
Plazo	41
Capacidad para usucapir.....	41
Prueba	42
Conclusiones parciales	43
Conclusiones finales.....	44

Anexo	48
Bibliografía.....	57
Doctrina.....	57
Legislación	59

Introducción general.

El derecho a la propiedad y a la vivienda digna son derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional, pero no todos tienen acceso a ellos. La falta de título de propiedad es el primer problema que encuentran las familias de asentamientos informales o irregulares, ya que sin él se encuentran en una situación de completa incertidumbre. El título de propiedad es la “semilla” de la vivienda, es donde se constituirá el hogar familiar y el primer paso a una vivienda digna.

El problema de gran parte de Sudamérica, de la República Argentina y de ciudades como San Carlos de Bariloche es la proliferación de asentamientos informales o “barrios tomados” que se van formando con el formato de “crecimiento hormiga”, que en la mayoría de los casos no se respeta la cartografía, ni planimetría, ni códigos de construcción, ni Factores de Ocupación Total (FOT), ni Factores de Ocupación de Superficie (FOS), simplemente se avanza sobre la tierra con *animus possidendi* o ánimo de poseer para satisfacer la falta de vivienda.

Con todo lo expuesto, durante mi Trabajo Final Graduatorio la pregunta de investigación será ¿son suficientes la Ley Nacional 24.374 y la Prescripción adquisitiva para satisfacer la gran demanda de viviendas sin título de propiedad y alcanzar la regularización dominial de los asentamientos de emergencia? En este contexto, el objetivo general que se planteara es analizar si es suficiente la legislación vigente para alcanzar la regularización dominial.

La hipótesis de investigación en la que me basaré es que no es suficiente la Ley Nacional 24.374 o la Prescripción adquisitiva para satisfacer la gran demanda de viviendas sin título de propiedad y que es necesario nuevas normas nacionales, provinciales y municipales que contribuyan con la regularización dominial ya que debido a la crisis habitacional los sectores más vulnerables se asientan en barrios periféricos a las ciudades que crecen exponencialmente de manera informal.

En cuanto a la metodología de investigación el estudio que se desarrollará será del tipo explorativo - descriptivo centrado en Doctrina, Jurisprudencia y Legislación.

Se utilizará para la investigación un enfoque cualitativo ya que el objetivo de la misma es describir y profundizar un análisis a través de la comprensión analítica y la interpretación de significados de diversas normativas.

La técnica a utilizar para el estudio de las diferentes fuentes de investigación será revisión o análisis documental consistente en un análisis del contenido de los diferentes textos legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales, identificando las ideas principales expresadas por sus autores.

El Trabajo Final Graduatorio se desarrollará a lo largo de tres capítulos que buscan desarrollar los objetivos planteados. En el capítulo uno, se busca desarrollar nociones básicas sobre Regularización Dominial, Dominio y brevemente la situación en Sudamérica, Argentina y la ciudad de San Carlos de Bariloche.

Seguidamente, el capítulo dos se desarrollará la Ley 24.374 o “Ley Pierri”, sus antecedentes y doctrina relacionada. Luego en el capítulo tres, se analizará la Prescripción Adquisitiva, Posesión, Prescripción breve y larga.

Finalmente se establecerán las conclusiones finales relacionadas a la regularización dominial de asentimientos informales mediante las dos opciones descriptas anteriormente; la Prescripción Adquisitiva o “Usucapión” y la Ley Nacional de Regularización Dominial 24.374.

Capítulo 1. Regularización de asentamientos informales

Introducción

Durante el Capítulo 1, para conocer más sobre el tema, se desarrollarán conceptos relacionados sobre la regularización dominial de asentamientos informales o también denominados asentamientos o barrios de emergencia por su precariedad.

Posteriormente el capítulo ahondará en términos de Derecho Real de Dominio y explicará brevemente la situación en Sudamérica, Argentina y la ciudad de San Carlos de Bariloche.

Finalmente, cuáles son los Problemas y consecuencias de la falta de título de propiedad de inmuebles.

1.1 Etimología

Considero necesario hacer una introducción de los términos más utilizados durante este Trabajo Final Graduatorio de regularización de asentamientos informales para mayor comprensión del mismo. A continuación, la definición de cada uno de los términos utilizados en el presente trabajo:

Regularización: como acción y efecto de regularizar. Ajustar o poner en orden¹. Legalizar y adecuar a derecho una situación irregular.

Dominial: de “dominio”, entendido como el poder que alguien tiene de usar y disponer de lo suyo². Derecho Real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y acción de una persona³. El dominio perfecto es el Derecho Real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley⁴

¹ Real Academia Española (2001)

² Real Academia Española (2001)

³ Manuel Ossorio (2008) “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”, Editorial Heliasta.

⁴ Art. 1941. Código Civil y Comercial de la Nación.

Asentamiento: como acción y efecto de asentar o asentarse. Situar, fundar un pueblo o un edificio⁵ o un barrio. Edificar, construir una vivienda con carácter permanente.

Informales: de “informal”, que no guarda las formas y reglas prevenidas. No convencional⁶.

A modo de síntesis, podemos afirmar que la regularización dominial de asentamientos informales es la acción de legalizar y adecuar a derecho la situación dominial, es decir de poder usar y disponer de nuestra propiedad, asentada en barrios formados de manera irregular y precaria, por no disponer de las formas y reglas prevenidas.

1.2 Derecho Real de Dominio. Nociones Generales

Marina Mariani de Vidal (2016) define al Derecho Real de Dominio como “el derecho real que confiere la mayor cantidad de facultades que es posible tener sobre un objeto”, ósea sobre su propiedad.

Por otro lado, el Art. 1941 del Código Civil y Comercial de la Nación nos define el concepto de dominio perfecto:

“Dominio perfecto. El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario”

Es decir que el titular de un inmueble ejerce el *ius possidendi* (derecho de poseer), el *ius utendi* (derecho de usar), el *ius fruendi* (derecho a gozar) y el *ius abutendi* (derecho de disponer) de una manera exclusiva y perpetua (Mariani de Vidal, 2016).

Bajo la legislación argentina la adquisición del Derecho Real de Dominio sobre los inmuebles requiere del título y el modo. El primero es el medio que genera la

⁵ Real Academia Española (2001)

⁶ Real Academia Española (2001)

constitución del derecho real (justo título). El modo lo constituirían los actos materiales tendientes a situar al adquirente en posición de ejercer los derechos del dominio (posesión).

Continuando con las formas derivadas de adquisición del dominio de inmuebles, resulta necesario realizar algunas aclaraciones con relación al título que da origen a la adquisición. Es imprescindible la existencia de un título suficiente, entendido éste como aquel acto jurídico con todas las condiciones de fondo y forma exigidas por la ley, y que sea apto o idóneo para servir de fundamento o base a la transmisión de dominio (Mariani de Vidal, 2016) sin embargo, pueden darse situaciones en las que, a pesar de existir título, éste no cumpla las condiciones necesarias para constituir un título suficiente.

Dentro de estos supuestos resulta posible encasillar al llamado título putativo, que se configura cuando el poseedor tiene razones suficientes para creer en la existencia de un título a su favor, o para extender su título a la cosa poseída, es decir, se da en aquellas situaciones en las que, si bien no existe título, el poseedor está convencido, por ignorancia o error de hecho, que efectivamente existe (Milani, s.f)

Deben ser realizados por escritura pública aquellos contratos que tuvieren por objeto la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, es decir, que sólo pueden constituir título suficiente aquellas transmisiones celebradas por escritura pública, dejando fuera a los boletos de compraventa.

El boleto de compraventa constituye un precontrato en que las partes se obligan a celebrar escritura pública. Sin embargo, y siguiendo con los derechos reales, y particularmente a la transmisión de dominio, es posible afirmar que, no bastará con el boleto de compraventa y la tradición, sino que será indispensable el otorgamiento de la escritura pública.

1.3 Breve análisis de la irregularidad dominial

Las políticas de regularización en América Latina fueron impulsadas por organismos internacionales influenciados por la tesis de Hernando de Soto (De Soto, Ghersi y Ghibellini, 1986) entendiéndose que la regularización dominial tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población.

Guevara, Di Virgilio y Arqueros (2014) plantean que en la década de 1990 la situación con respecto al acceso al suelo se agravó notablemente. En ese contexto los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica que caracterizaron a esa década impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de suelo urbano y generaron cambios en las políticas de regularización implementadas. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de viviendas tradicionales, a los lotes con servicios y posteriormente a la legalización y mejoramiento de barrios.

1.3.1 Situación en Argentina

La situación en la República Argentina es consecuente a lo sucedido en todo el continente Sudamericano en general. Desde el 2001 los barrios precarios, informales, sin infraestructura han crecido y avanzado exponencialmente y la ausencia de políticas de regularización dominial empeoran las cosas.

El Art. 14 bis de la Constitución Nacional establece que el estado debe garantizar el acceso a una vivienda digna, dejare de lado las características que debe tener una vivienda para considerarla digna y avanzar en el objetivo de este TFG en relación al título de propiedad y la regularización dominial de los barrios, considerado como el primer paso hacia la vivienda digna.

En la Argentina la regularización es un proceso reciente y poco se ha avanzado en la regularización de tierras de origen privado, con la excepción de la Ley Pierri, que facilitó de manera limitada la transferencia de tierras en manos de sus ocupantes.

Benítez (2015) considera que existen 3 formas de acceder a la vivienda. El 75% mediante el formato denominado “crecimiento hormiga” u “ocupación hormiga”, es decir la ocupación paulatina de los habitantes a lo largo del tiempo. El 15% a través de las tomas colectivas, es decir las tomas organizadas de manera premeditada por familias las cuales averiguan datos catastrales, planifican y ejecutan la toma de posesión de parcelas o fracciones. Por último, el 6% restante, mediante loteos sociales, muchas veces entregados mediante boletos de compraventa, sin tener acceso al título de propiedad.

Clichevsky (2006) plantea que existen diferentes caminos en la informalidad urbana. Identifica a la Argentina como uno de los países que tuvo un mercado paralelo de suelo urbano para sectores de bajos recursos. Esta política permitió el acceso masivo de lotes o parcelas para los sectores populares que disminuyó en la década de 1970 por motivos económicos y por modificaciones en la legislación local.

Aunque fueron varios los intentos por avanzar en la regularización dominial y saneamiento de título, los medios más utilizados y que perduran en el tiempo son los de Prescripción adquisitiva y la Ley Nacional 23.734.

Dentro del territorio argentino se encuentran las más variadas situaciones de irregularidad dominial, no es lo mismo un barrio irregular en la provincia de Salta, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en la ciudad de San Carlos de Bariloche, por la diferencia de cantidad de habitantes, clima, construcciones, dimensiones.

1.3.2 Situación en San Carlos de Bariloche

La situación en San Carlos de Bariloche no es ajena a esta realidad nacional, los barrios irregulares en su mayor extensión se encuentran ubicados en la entrada a la ciudad ubicada al Sur y Suroeste de la ciudad y han crecido de manera exponencial desde el año 2007 en adelante.

En cuanto al proceso de regularización y urbanización en San Carlos de Bariloche, Tomas Guevara (2014) expone que la expansión urbana de la ciudad estuvo estrechamente vinculada a la masificación del turismo, especialmente entre las décadas de 1940 y 1970. Algunos de los loteos más viejos incluso datan de la década de 1930,

cuando la gestión de la Dirección de Parques Nacionales, creada en 1934 por la Ley 12.103, impulsó la creación de villas turísticas para financiar obras de infraestructura que modernizarían la aldea de montaña. La llegada del ferrocarril en 1934, la inauguración del aeropuerto en 1966 y la conectividad por ruta asfaltada en 1968 fueron condiciones fundamentales de esta masificación. Durante esta etapa, se produjo un proceso acelerado de loteo de las tierras adjudicadas en el período previo, sin tener en cuenta la dotación de infraestructura, la demanda habitacional local o criterios mínimos de planificación urbana.

Esto fue posible por la vigencia de normativa urbana que promovía la subdivisión especulativa del suelo. Abaleron (2001) estima más de 3.900 hectáreas loteadas, principalmente en áreas boscosas. Esta política permitió una expansión acelerada del ejido urbano, de bajas densidades y bajo nivel de consolidación.

Así, tempranamente se subdividió una gran parte de las tierras disponibles para la expansión urbana. La regulación era muy flexible en esa época, habilitaba la subdivisión sin mayores requisitos que la agrimensura y la presentación de los planos, favoreciendo la subdivisión especulativa de tierras, desligada de las necesidades de desarrollo local. No se requerían la provisión de servicios, apertura de calles, o ninguna otra previsión de tipo urbanístico. Este tipo de loteo significó enormes beneficios para los propietarios originales y para las sociedades comerciales que fueron surgiendo para la subdivisión y comercialización de esta tierra. De hecho, la inversión requerida era tan baja que en muchos casos la sociedad comercial se liquidaba antes de terminar de vender la totalidad de los lotes, porque el costo de mantener funcionando la sociedad era mayor que el beneficio marginal de terminar de vender los lotes remanentes (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014).

Tomas Guevara (2014) expresa que en algunos barrios de la ciudad el proceso de regularización comenzó durante la década de 1980 apelando a distintas estrategias como la compra directa a propietarios y las más utilizadas como la usucapión.

Actualmente nos encontramos con barrios como “Pilar II” y “el Vivero” que fueron subdivididos por los vecinos de manera irregular ya que no poseen planos catastrales, con lo cual no poseen nomenclaturas catastrales, aparecen calles inexistentes y sin nombres, imposibilitados de solicitar servicios y sin abonar los impuestos

municipales e impuestos inmobiliarios. Numerosos barrios con problemas de saneamiento del dominio como Virgen Misionera, barrio “Jamaica”, Frutillar, Malvinas. Por otro lado, existen barrios que en los últimos años han avanzado en concretar sus ansiados títulos de propiedad, pero que en algunos casos debieron esperar más de 20 años, como los barrios Bella Vista, Omega, Mutisias, 6 Manzanas, pero en estos casos fueron producto del esfuerzo de cada vecino en conjunto con la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y una Escribanía de la ciudad.

1.4 Problemas y consecuencias de la falta de título de propiedad

El título de propiedad o comúnmente llamado “escritura pública” es el instrumento que nos hace dueños de la propiedad inmueble. En nuestra legislación es la otorgada por Escribano o Notario Público. Aunque suele confundirse con los boleto de compraventa vale aclarar que el único instrumento que nos hace dueños del inmueble siendo el boleto un contrato preliminar o precontrato que establece un compromiso entre las partes y una obligación a suscribir la escritura pública traslativa de dominio, y por lo menos en la Provincia de Rio Negro el único instrumento con vocación registral y publicidad suficiente en el Registro de la Propiedad de Inmueble en relación a la transmisión del dominio que lo torna oponible a terceros (que terceros contratantes puedan conocer que el inmueble está inscripto a nombre de otro).

La importancia en cuanto al título radica, como expuse anteriormente, en la forma de adquisición del Derecho Real de Dominio en poseer en cabeza de la misma persona título y modo, con las ventajas mismas de la publicidad registral.

Hernández Gil (1963) expone que la publicidad registral solo se consigue por medio de órganos públicos registrales. Afirma el autor “la publicidad se concreta en un procedimiento constituido por una serie de actos cada uno de los cuales tiene su forma, común o especial, y el procedimiento es autónomo respecto a los actos o hechos, que por medio de él se hacen públicos”

Américo Atilio Cornejo (2014) cita la opinión de Jorge Alterini quien estima que también es publicidad la que produce anticipamientos por otros medios distintos al

registro. Se refiere a la “publicidad traditiva”. La tradición era considerada por Velez Sarfield como un medio de publicidad.

El objeto de la publicidad es brindar seguridad a los actos jurídicos nacidos extra registralmente, es un instrumento de seguridad jurídica. Los registros son los organismos mediante los cuales se produce la publicidad jurídica (Cornejo, 2014).

En Argentina los Registro de la Propiedad de Inmuebles son provinciales y cada una está a cargo de su organización y funcionamiento. El Derecho Registral Inmobiliario, es definido por Molinario (1971) como “conjunto de principios y normas destinados a reglar la organización y el funcionamiento de los organismos estatales encargados de receptor fundamentalmente los actos y documentos concernientes a los derechos reales o a los que afectan, relativos a los inmuebles”. (Pág. 26).

En Conclusión, solo el título de propiedad y la tradición o entrega de posesión del inmueble te hacen dueño del mismo, y mediante los Registros de Propiedad donde se da la publicidad registral y de esta manera tornarlo oponible a terceros, quienes al estar registrado pueden conocer mediante por ejemplo un Informe de dominio a quien le corresponde el inmueble antes de contratar.

Continuando con la importancia de tener título de propiedad vuelvo a hacer referencia al Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional que reza en su tercer párrafo:

“...el estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial la Ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y *el acceso a una vivienda digna.*”.

El acceso a una vivienda digna no está garantizado solo por tener un título de propiedad, pero es el primer paso, como lo llamo “la semilla” de la familia. Es tener asentado un lugar para desarrollar la vida familiar, el hogar familiar.

Es nuestra propiedad, con justo título, que nos permita registrarlo a nuestro nombre, y que esto nos permita por ejemplo poder solicitar un crédito personal con garantía hipotecaria que nos facilite terminar un techo, un baño, poner los pisos, las ventanas, ampliar una habitación, beneficios que nos ayudan o nos acercan a lo que podemos interpretar como una vivienda digna.

La importancia del título de propiedad radica también en poder afectar nuestra inmueble al *Régimen de Vivienda* para “proteger” de futuros acreedores el lugar donde se constituye nuestra familia y el lugar donde efectivamente habitamos, logrando de esta manera estar seguros y no correr riesgos de perder la vivienda familiar. Esta importante opción de protección de la vivienda familiar no es posible sin título de propiedad.

Avanzando entre tantos beneficios que podemos encontrar a tener el título de tu vivienda, puedo plantear otro que suele ocurrir en la vida jurídica familiar, como la conocida “garantía propietaria” solicitada en la mayoría de los contratos de locación como requisito para alquilar otro inmueble.

Conclusiones parciales

La irregularidad dominial es una situación existente hace años en la región, que ha crecido exponencialmente en los últimos años tanto a nivel nacional, provincial y municipal con claras desventajas para sus ocupantes.

El Art. 14 bis de la Constitución Nacional establece que el estado debe garantizar el acceso a una vivienda digna y aunque el concepto de una vivienda digna es muy amplio, se considera que el título de propiedad es fundamental como el primer paso a una.

En los últimos años en Argentina se viene trabajando en la regularización dominial, pero todavía ese proceso es muy lento. Es cierto que a través de políticas de estado en materia de habitación como planes de viviendas y de regularización dominial se logró un avance que resultó insuficiente por la magnitud del problema en nuestro territorio argentino.

La situación en San Carlos de Bariloche no es ajena a esta realidad nacional, los barrios irregulares en su mayor extensión se encuentran ubicados en la entrada de la

ciudad ubicada al Sur y Suroeste de la ciudad y han crecido de manera exponencial desde el año 2007 en adelante.

El título de propiedad o comúnmente llamado “escritura pública” es el instrumento público que nos hace dueños de la propiedad inmueble. La importancia en cuanto al título radica como expuse anteriormente en la forma de adquisición del Derecho Real de Dominio en poseer en cabeza de la misma persona “título y modo”, con las ventajas mismas de la publicidad registral.

Deben ser realizados por escritura pública aquellos contratos que tuvieren por objeto la transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, es decir, que sólo pueden constituir título suficiente aquellas transmisiones celebradas por escritura pública, dejando fuera a los boletos de compraventa.

En conclusión, solo el título de propiedad y la tradición o entrega de posesión del inmueble te hacen dueño del mismo, y mediante los Registros de Propiedad lograr la publicidad registral y de esta manera tornarlo oponible a terceros, es decir, conocer a nombre de quien se encuentra el inmueble.

La importancia del título de propiedad radica también en poder afectar nuestra inmueble al Régimen de Vivienda para proteger de futuros acreedores el lugar donde se constituye nuestra familia y el lugar donde efectivamente habitamos, logrando de esta manera estar seguros y no correr riesgos de perder la vivienda familiar. Esta importante opción de protección de la vivienda familiar no es posible sin título de propiedad.

Capítulo 2. Ley Nacional 24.374 (“Ley Pierri”)

Introducción

Una de las opciones que intenta solucionar la irregularidad dominial de nuestros barrios es la Ley Nacional 24.374, conocida comúnmente como “Ley Pierri” por su autor. Dicha Ley necesita la adhesión de las distintas provincias para ser operativa. En la Provincia de Río Negro se adhirió mediante la Ley Provincial 3.396.

A través de esta normativa, se estableció un método administrativo para la regularización de los inmuebles poseídos por una causa lícita, pública, pacífica, notoria y continúa, pero sin publicidad registral ante el Registro de la Propiedad de Inmuebles por carecer de título de propiedad.

2. 1 Ley Nacional 24.374

La ley 24.374 fue sancionada el 7 de septiembre de 1994, propuesta por el diputado Alberto Reinaldo Pierri, pero contó con el apoyo de todos los partidos mayoritarios. En los debates se argumentaba que la ley era necesaria para superar una situación de marginalidad jurídica en que se encuentra gran parte de la sociedad, sobre todo barrios marginales y de bajos recursos (Benítez, 2015). De su autor, el Diputado Pierri es que se la conoce socialmente como la “Ley Pierri”.

Los miembros del dictamen de mayoría reconocen que el Código Civil redactado por el Doctor Dalmacio Vélez Sarsfield, ya establecía herramientas para solucionar la problemática, pero sostenían que estas no son suficientes para las soluciones necesarias en la actualidad.

Incluso, argumentaban que la ley permitiría beneficiar a toda la sociedad ya que la incorporación de inmuebles al comercio inmobiliario formal y con la regularización de los inmuebles los habitantes contribuirán con los impuestos nacionales, provinciales y municipales.

La Ley 24.374 no otorga la titularidad inmediata del inmueble a quien ejerce la posesión del inmueble, sino que brinda a los ocupantes, que acrediten la posesión pública, notoria, pacífica y continua de un inmueble, la posibilidad de inscribir en el Registro de

la Propiedad de Inmueble (Milani, s.f), es decir registrar y otorgar publicidad registral a su toma de posesión otorgándole un acta de posesión para que posteriormente al transcurrir los 10 años de dicha registran puedan solicitar la transmisión del dominio de manera definitiva mediante la prescripción decenal.

Siguiendo con Di Virgilio (2011) se buscó acortar los plazos de la posesión veintañal o usucapión larga del Código Civil de Vélez Sarsfield, evitar los costosos procesos judiciales y lograr una resolución por vía administrativa.

Dicha ley no otorga, en principio, justo título sino una prueba de la posesión con publicidad registral es decir oponible a terceros, que a través de Informes en el Registro de la Propiedad de Inmueble se pueda conocer de la registración y conocer sobre la posesión. Transcurridos los 10 años de inscripción mediante un trámite administrativo poder lograr la inscripción definitiva y solicitar mediante Notario o Escribano Publico el título de propiedad de la transmisión del Derecho Real de Dominio.

Es decir, no tener que someterse a un proceso judicial para lograr la usucapión ya que no soluciona los problemas hoy existentes como por ejemplo los largos procesos judiciales y los altos costos.

Originalmente, la ley 24.374 establece que los beneficiarios de este régimen deberán acreditar una posesión efectiva durante por lo menos tres años antes del 1° de enero de 1992.

Mediante el Artículo 35, de la Ley 27.118 se modificó el primer Artículo de la Ley 24.374 el cual quedo de la siguiente forma:

“ARTICULO 1°- Gozaran de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa licita, acrediten la posesión publica, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y reúnan las características previstas en la reglamentación”

Este Artículo modifiko la fecha de antigüedad con la que debían contar los poseedores al 1° de enero de 2009 y de esta manera permite adherirse a más habitantes a la mencionada ley, pero por el transcurso del tiempo esta debería modificarse para facilitar el acceso a nuevos poseedores posteriores al 2009.

En primer lugar, se establece que la posesión del inmueble debe darse sólo sobre inmuebles urbanos destinados a viviendas, además la posesión debe tener una causa lícita y acrediten la posesión de manera pública, pacífica y continua. Es decir, no debe existir violencia al ingresar al inmueble o mala fe.

La ley prevé que pueden hacer uso de los beneficios aquellas personas físicas que fueran ocupantes originarios del inmueble. La ley permite anexar la posesión y extendiendo el beneficio al cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble, como así también a quienes mediante una cesión de derechos poseedores ante Notario puedan probar la continuidad de dicha posesión. La posesión deber ser continua que no sea interrumpida, pública y conocida por todos y pacífica.

Siguiendo con Benítez (2015) el artículo primero se refiere a posesiones con “causa lícita”. Es decir, se exige el titular haya entregado la posesión voluntariamente y no que haya sido despojado mediante actos viciosos o de mala fe, como clandestinidad o violencia.

El hecho de que sólo pueda tratarse de inmuebles urbanos genera desigualdad y desventaja para aquellos que habitan en zonas suburbanas o rurales como campos, aunque su destino sea de vivienda única y permanente (Sagarna, 1996). En las zonas suburbanas o rurales también nos encontramos con muchos casos de irregularidad dominial y necesitan de legislación para sanear su falta de título de propiedad, por lo que el autor sigue a la Dra. Muñoz (2008) quien afirma que en una posible reforma se debería sustituir el término “urbano” por “edificado”, para incluir también a los inmuebles que se encuentran en zonas rurales.

Según el Artículo segundo, podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el orden siguiente:

- a) Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate;
- b) El cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble;

c) Las personas, que, sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;

d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión (cesiones de derechos posesorios)

El punto a) se refiere a las personas físicas “ocupantes originarios” y que nunca pudieron obtener el título, siguiendo a Benitez (2015) no es claro el legislador cuando se refiere a “originarios”

El punto b) el cónyuge supérstite y los sucesores hereditarios podrán acogerse a los beneficios de la ley, pero deberán probar el vínculo. Sin importar el tiempo de posesión y una vez acreditado el vínculo, deberán continuar con la posesión del inmueble y cumplir un plazo de 3 años para calificar para obtener el título de propiedad.

La Ley Pierri posee un objetivo social de regularización dominial de los asentamientos más vulnerables es por ello que el costo debe ser bajo, el Artículo 3º reza:

“ARTICULO 3º-Los beneficiarios del presente régimen gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en esta ley, los que fijare la reglamentación o la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones. En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de Jurisdicción nacional, provincial o municipal, con excepción de la contribución especial establecida por el artículo 9º de la presente ley.”

Los beneficiarios del régimen gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en esta ley, esto es para poder solucionar uno de los mayores problemas a la hora de sanear el título de propiedad que son los altos costos. A su vez no constituirá impedimento alguno la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, con la excepción de una única contribución del 1% del valor fiscal del inmueble, establecida en el artículo 9.

El autor considera que se podría aplicar un mínimo en el pago de dichos impuestos, ya que al tomar posesión en carácter de dueño y para constituir la vivienda familiar uno debería afrontar esos impuestos, pero en muchos casos al ser familias humildes no pueden realizarlo. Pero al aplicar para la Ley 23.374 la aplicación de un

mínimo que funcione para lograr aplicar la Ley Pierri a mayores barrios y solventar los gastos de aplicación.

El artículo cuarto excluye del régimen de la ley a aquellos que cuenten con otros inmuebles para satisfacer sus necesidades de vivienda y los inmuebles cuyas características excedan las fijadas por la reglamentación.

El artículo siguiente dispone que “Las provincias determinarán en sus respectivas jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente ley.

El artículo sexto establece el procedimiento de la ley, que deberá ser aplicado por todas las jurisdicciones, debido al carácter de orden público de la norma (Benitez, 2015) Estas sólo podrán especificar las condiciones ya establecidas, en la medida en que no estén en contradicción con el objetivo de la ley (Sagarna, 1996).

Allí se estipula que:

a) Los beneficiarios deberán presentar ante la autoridad de aplicación, una solicitud para aplicar al régimen, con sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos dominiales y catastrales si los tuviere, y toda documentación o título que obrase en su poder.

A la solicitud, deberá acompañar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación.

Dado que el artículo 3 establece que el trámite será gratuito, será cada jurisdicción la que deba hacerse cargo de los gastos de aplicación de la ley. Por otra parte, según ciertos doctrinarios, el hecho de que se requiera el año del que data la posesión, bajo declaración jurada, en nada aclara si se cumplieron los 3 años continuos, por lo que argumentan que en su lugar es esto último lo que se debería requerir (Sagarna, 1996).

b) La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación, pudiendo desestimar las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos. Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada, se rechazará la misma sin más trámite.

En cuanto al “relevamiento social”, se considera que el legislador busco el carácter social de la norma, que el poseedor y su familia estén en la condición de necesitar el inmueble para vivienda familiar y que cumple otros fines. Por otro lado, podrán desestimar si se comprueba la falsedad de la documentación presentada sin más trámite. En los casos de falta de algunos de los requisitos no se expresa en cuanto al tiempo para poder subsanar la falta de cumplimiento de algún requisito, entendiéndose que no se rechazara la aplicación al régimen.

En caso de rechazo, Sagarna (2015) considera que el solicitante podría acudir a la justicia con la misma presentación y declaración jurada y solicitar los beneficios de la ley en esa sede judicial, pudiendo la justicia obligar a la administración a tomar la solicitud y continuar con el proceso administrativo. Esto resulta procedente en virtud del artículo 18 de la Constitución Nacional que establece que toda persona tiene derecho a defensa en juicio, y si bien implica un aumento de los costos para el beneficiario, sólo se recurre a esta vía de manera excepcional (Benitez, 2015).

Se considera que de esta manera se perdería el objetivo de la Ley 24.374 ya que se plantea una solución con costos reducidos y plazos menores, por lo que acudir a un proceso judicial para poder aplicar a los beneficios de la mencionada ley, sería una inversión de tiempo mayor y altos costos para los requirentes. Es decir, dependiendo de la cantidad de años poseyendo hasta podría optar por la usucapión y no por un doble proceso, el judicial y posteriormente el administrativo.

c) Cuanto la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las jurisdicciones respectivas, la que requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción.

El inciso c) indica que, ante una solicitud procedente, se deberán remitir todos los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las habilitadas por las jurisdicciones locales.

d) La escribanía citará y emplazará al titular de dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más eficiente según lo determine la reglamentación,

emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días.

La citación al titular de dominio puede tener como resultado tres casos distintos: que éste se presente y otorgue su consentimiento, que se presente y deduzca oposición, o que no se presente. Cada uno de estos casos se analizará en los incisos siguientes.

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley;

Una vez transcurridos y vencidos los 30 días para la oposición, la escribanía autorizará una escritura pública, suscripta por el requirente y la autoridad de aplicación que se inscribirá en el registro de inmuebles correspondiente, para el inicio del término de 10 años de posesión establecidos para la prescripción breve mediante buena fe y justo título.

Siguiendo con Benitez (2015), se pregunta el autor sobre la posibilidad de ceder los derechos posesorios una vez suscripta la escritura pública. La norma bajo análisis no hace ninguna referencia sobre este tema.

Considero que se debería permitir la cesión de derechos y no limitar la posibilidad del poseedor de disponer de sus derechos sobre el inmueble, en este caso posesorios, ya que, por diversos motivos, sea necesidad económica o mudanzas necesiten venderlo mediante la cesión de derechos y que el adquirente continúe con la posesión y al transcurso de 10 años alcancen la titularidad, alcanzando de esta manera la regularización del inmueble.

f) Si se dedujese oposición por el titular del dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inc. g), se interrumpirá el procedimiento;

Según la oposición de que se trate, la ley dispone que se interrumpa el procedimiento o no. Si el procedimiento se interrumpe, se archiva lo actuado y el solicitante no podrá acogerse a los beneficios de la ley (Benítez, 2015).

g) Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite, procediéndose como lo dispone el inc. e), sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer;

Se plantea que no se interrumpa el trámite administrativo si se reclaman saldos de precio, pro el titular registral podría recurrir a un proceso judicial para reclamar, y esto interrumpiría el trámite por ley 24.374.

h) Si el titular del dominio presentase consentimiento para la transmisión a favor del peticionarte, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación las exenciones y beneficios previstos por el art.3º, los que se otorgasen en la reglamentación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones.

En este caso, en lugar de la escritura especial que establece el inc. (e) del artículo 6, el notario otorgará una escritura pública en la forma ordinaria, con la excepción de su gratuidad, sin atender a las deudas tributarias (Benitez, 2015)

Continuando con el artículo octavo, cita que “La inscripción registral a que se refiere el inciso e) del artículo 6º se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido. Las provincias dictarán las normas reglamentarias y disposiciones catastrales y registrales pertinentes para la obtención de la escritura de dominio o título.”

Kemelmajer de Carlucci (1994) plantea cuatro soluciones posibles en que el beneficiario adquiere la propiedad luego de cumplido el plazo:

- La conversión automática de la anotación registral en inscripción de dominio. Debido a que la ley no lo estipula explícitamente, debe estarse al principio de la rogación.

- La inscripción registral mediante trámite judicial. Esta opción está descartada ya que esto fue lo que el régimen especial buscaba evitar.

- La transformación de la anotación en inscripción del dominio mediante rogación por acto público. El problema con el presente supuesto es que el registro desconoce las posibles actuaciones judiciales que podría haber sobre el inmueble.

- La solicitud judicial de la transformación del asiento registral. Una vez más, esta opción va en contra de los objetivos de la norma. La opción más eficiente de acuerdo a los objetivos de la ley hubiera sido que esta estipulara que cumplido el plazo de 10 años, la posesión automáticamente se convirtiera en propiedad. Sin embargo, de esta forma no se otorga la protección más adecuada al derecho de propiedad. Para ello se debería requerir que transcurrido el plazo el solicitante tuviera que realizar los trámites para la prescripción breve en la justicia; pero esto vulneraría y desvirtuaría el espíritu de la ley.

Considero que la opción más indicada es que mediante minuta de inscripción el notario solicite la rogación de la inscripción en el folio real, de esta manera se haría efectiva la titularidad registral mediante acto administrativo.

2. 2 Ley Provincial 3.396 de la Provincia de Rio Negro

La ley provincial N° 3.396 es la norma mediante la cual se adhirió la jurisdicción de la Provincia de Rio Negro la Ley Nacional 24.374 en la que establece en su Artículo segundo como autoridad de aplicación a la Dirección de Arquitectura y Urbanismo, dependiente de la Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos.

Sus funciones, además de lo dispuesto en la ley n° 24.374, serán las siguientes:

a) Ejecutar un relevamiento general de la realidad dominial de la provincia en materia de situaciones irregulares en que se encuentran, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente.

b) Ordenar y autorizar la confección de planos de mensura con fraccionamiento.

c) Solicitar se proceda a otorgar valuación fiscal a los inmuebles afectados.

d) Suscribir toda documentación necesaria y las escrituras a que se refiere el artículo 12.

e) Tramitar y dictar las resoluciones pertinentes como autoridad de aplicación.

f) Para ello contará con la asistencia de la Dirección de Catastro y Topografía y del Registro de la Propiedad Inmueble.

En su Artículo tercero establece que quedan comprendidos en las disposiciones de la ley nacional citada exclusivamente aquellos inmuebles que sean considerados como pertenecientes a áreas o plantas urbanas de los respectivos ejidos municipales. La autoridad de aplicación podrá considerar como urbanas a aquellas áreas suburbanas o subrurales en las cuales existan asentamientos poblacionales. Es atinada la salvación de áreas suburbanas o subrurales ya que encontramos asentamientos irregulares más allá de los centros urbanos.

Por otra parte, el Artículo cuarto, establece que podrán acogerse a este régimen aquellos inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y cuya valuación fiscal no exceda de pesos veinte mil (\$ 20.000).

Continuando con el Artículo séptimo, la autoridad de aplicación inscribirá a los Notarios que adhieran a este régimen en cada localidad, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones de la presente ley. Los Notarios presentarán una solicitud ante la autoridad de aplicación, la cual, mediante resolución fundada, procederá a designarlos atendiendo a criterios de racionalización, eficacia y eficiencia del sistema, dando instrucciones a tal efecto.

El Artículo octavo es muy importante que establece que todas las actuaciones y diligencias que deban cumplirse en función de lo dispuesto en la Ley Nacional 24.374 y la Ley Provincial 3.396, estarán exentas del pago de tasas de servicios, impuestos y

contribuciones provinciales de cualquier naturaleza, entendiendo el carácter social de la ley, y permitir a los habitantes recurrir a esta vía de tramitación de título de propiedad más económico, por ser la gran parte de las familias que aplican de bajos recursos.

El Artículo noveno regula la actuación del Notario, quien deberá:

a) Recibir la solicitud de acogimiento a este régimen especial, la correspondiente declaración jurada y toda otra documentación probatoria.

b) Proceder a solicitar un informe y condiciones de dominio del bien inmueble que se pretende titularizar.

c) Solicitar una certificación de catastro que incluirá la valuación fiscal total.

d) Plano y escritura declarativa en su caso.

e) La Escribanía citará y emplazará al titular de dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro y en un diario local o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de treinta días.

En caso de oposición, el Artículo decimo establece que la misma debe ser realizada ante la autoridad de aplicación, la cual ordenará la inmediata interrupción del procedimiento, a efectos de que el titular de dominio o los terceros en su caso, recurran a la instancia judicial correspondiente.

No habiéndose registrado oposición o resuelta ésta por la instancia judicial correspondiente, el notario actuante tendrá treinta días para labrar la escritura de acta correspondiente, previo depósito por el beneficiario de la contribución especial equivalente al uno por ciento (1%) de la valuación fiscal total del inmueble en cuestión.

Por último, la autoridad de aplicación inscribirá a los Notarios que adhieran a este régimen en cada localidad, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones de la ley.

Los Notarios actuarán de acuerdo a la ley Notarial de la Provincia de Rio Negro (Ley 4193) y la Ley de Regularización Dominial (Ley 24.374), quienes deberán presentar una solicitud ante la autoridad de aplicación. El Registro de la Propiedad de Inmuebles, Catastro y Topografía de la Provincia y los municipios que se adhieran

Una vez perfeccionadas las actas de posesión por los Notarios, estas deberán ser inscriptas en el Registro de la Propiedad de Inmueble mediante una Disposición Técnico Registral que lo habilite. Si transcurren 10 años desde dicha inscripción y no existen reclamos por parte del titular registral ni de sus herederos, el poseedor podrá solicitar al Registro de la Propiedad de Inmueble su inscripción de manera definitiva y solicitar su título de propiedad.

Al día de presentación del Trabajo Final Graduatorio no se logro el titulo de propiedad de ningún bien inmueble mediante la Ley 24.374 en la Provincia de Rio Negro.

Conclusiones parciales

La Ley 24.374 conocida como la “Ley Pierri” por su autor llego como una solución a una gran problemática que tenemos en el país en materia dominial con el beneficio de poder obtener el título de propiedad de la vivienda.

En algunas provincias logro cumplir su objetivo de sanear y regularizar el dominio, ya que una gran cantidad de poseedores se adhirieron al régimen, pero en muchas otras provincias como en Rio Negro todavía no se puso aplicar.

Además, muchos poseedores quedan afuera de los requisitos exigidos por dicha ley, muchos otros simplemente continuaron la posesión de familiares sin ningún tipo de documentación que así lo acredite y de esta manera no poder anexar los años de posesión y así ser beneficiado por esta Ley.

Sin embargo, esta opción acortaría los plazos de una prescripción adquisitiva veinteañal pudiendo inscribir en el Registro de la Propiedad de Inmuebles un acta de tenencia, que por el transcurso de 10 años se inscribiría de manera definitiva. En aquellos casos de poseedores que tuviesen acreditados más de 20 años de posesión podrán optar por la prescripción adquisitiva larga o veinteañal, pero justamente la Ley 24.374 brinda

una opción mucho más económica para aquellos vecinos que no están en condiciones de afrontar los costos de la usucapión.

Como conclusión, la Ley N.º 24.374 ha contribuido en gran medida a dar solución al problema de la falta de título de propiedad, pero considero que es insuficiente para subsanar el dominio de muchos otros inmuebles y que necesario que los legisladores sancionen una ley que unifique la normativa existente a lo largo del país. Vale aclarar, que en el 2004 se cumplieron 10 años de la creación de la ley. Esto es importante ya que luego de la inscripción el beneficiario debe esperar 10 años para pasar a ser propietario o titular registral, por lo que a partir de 2004 deberían empezar a constar inscripciones en el Registro de la Propiedad Inmueble bajo la Ley 24.374.

En relación a la Provincia de Rio Negro, la situación es aún peor, ya que, incluso estando adheridos a la mencionada ley, todavía no se otorgó ninguna acta de tenencia inscripta en el Registro de la Propiedad. Considero necesario, una intervención de todos los actores en la materia, tanto de la Municipalidad, Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), Registro de la Propiedad de Inmuebles de la provincia, Abogados y Notarios, para conformar una mesa de consultas, lograr unificar los criterios en beneficio de toda la sociedad, y plasmar las primeras entregas de actas de posesión con su debida inscripción en el registro como jurisprudencia y así tras 10 años poder ver las primeras inscripciones registrales definitivas.

Capítulo 3. Prescripción adquisitiva (Usucapión)

Introducción

La usucapión o prescripción adquisitiva de dominio es una institución jurídica que consiste en reconocer como propietario de un inmueble a la persona que lo poseyó con carácter de dueño durante el plazo fijado por la ley. Es un medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo.

La importancia de esta figura de prescripción adquisitiva o usucapión radica en que la ley castiga la incuria, el abandono, la ociosidad y por no contribuir al progreso de una comunidad, por lo contrario, premia y estimula la diligencia y la actividad de quien poseyendo un inmueble contribuye al progreso de la comunidad e incorpora riqueza (Levitan, 1979)

La usucapión tiene por finalidad que el poseedor del inmueble logre instituirse en propietario dominial, y el objetivo de la legislación nacional en cuanto a la regularización del dominio, mediante la prescripción adquisitiva o usucapión.

Posesión

Savigny (1803) en su obra “La posesión” concluyo que la misma se compone de dos elementos, el *corpus* y el *animus*. El *corpus* es la posibilidad física de actuar sobre la cosa, de disponer de ella y de defenderla (Ferro, 2016). Además de la existencia del *corpus* se requiere de la existencia de *animus domini*, la intención de poseer en calidad de dueño o propietario, sin reconocer en otro un mejor derecho (Mariani de Vidal, 1974). El *animus* no es la voluntad de poseer el bien, sino para ser el titular de la posesión (Ihering, 1896).

Es decir, la posesión se compone de dos elementos fundamentales, el ejercicio del poder sobre una cosa y el ánimo o intención de comportarse como dueño. La posesión es importantísima en materia de derechos reales, en la transmisión entre vivos de inmuebles es necesaria la tradición posesoria además del título suficientes (Ferro, 2016)

Según la doctrina y la jurisprudencia la posesión con carácter de dueño debe exteriorizarse mediante actos públicos, continuos, pacíficos e ininterrumpidos, “ostenible

y continua” según art, 1900 de nuestro Código Civil y Comercial de la Nación (Mathieu, Lloyd y Ferlan. 2015)

Tenencia

Según el Código Civil y Comercial de la Nación, hay tenencia cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor.

La tenencia requiere del *corpus*, al igual que en la posesión, entendido como la posibilidad de disponer de una cosa, pero está ausente el otro elemento de la posesión, el *animus domini*.

La tenencia se diferencia en que no produce tantos efectos, el tenedor no puede adquirir la propiedad mediante la prescripción (Ferro, 2016). En estos casos no coincide quien resulta titular dominial de un inmueble y quien ejerce sobre el mismo los actos posesorios y no se afianza en una misma cabeza el dominio y la posesión del inmueble.

4. 1 Prescripción adquisitiva breve

La llamada prescripción breve constituye la adquisición del dominio de un inmueble luego de transcurrir diez años de posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida. Además de esto, deberán concurrir otros dos elementos fundamentales que son el justo título y la buena fe.

El artículo 1898 del Código Civil y Comercial de la Nación lo define de la siguiente manera:

“la prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles con la posesión durante diez años. Si la cosa es mueble hurtada o perdida el plazo de dos años. Si la cosa es registrable, el plazo de la posesión útil se computa a partir de la registración del justo título”.

Requisitos

En la prescripción breve encontramos dos elementos indispensables, el justo título y la buena fe.

El poseedor con justo título y buena fe es titular de un derecho real putativo o aparente, es titular frente a todos menos frente al titular registral (Mathieu, Lloyd y Ferlan, 2015)

Ambos tienen derecho a interponer acción reivindicatoria, el propietario contra todos y el usucapiente contra todos menos contra el titular registral (Mariani de Vidal, 2004).

Justo título

Espín Cánovas (1968) sostiene que justo título es el acto jurídico que produciría la transmisión del dominio o derecho real. El justo título debe estar revestido de formalidades exigidas por la ley, caso contrario sería un acto nulo.

El Artículo 1902 del Código Civil y Comercial de la Nación establece:

“el justo título para la prescripción adquisitiva es el que tiene por finalidad transmitir un derecho real principal que se ejerce por la posesión, revestido de las formas exigidas para su validez, cuando su otorgante no es capaz o no está legitimado al efecto...”

Buena fe

Es un requisito indispensable y sustancial para el éxito de la prescripción breve. Es la creencia por parte del poseedor de su legitimidad

El Artículo 1902 citado anteriormente, reza en su segundo párrafo:

“...cuando se trata de cosas registrables, la buena fe requiere el examen previo de la documentación y constancia registrable, así como el cumplimiento de los actos de verificación pertinente, establecidos en el respectivo régimen especial.”

El poseedor, para poder prescribir a los 10 años debe tener justo título y buena fe, es decir no conocer ni haber podido conocer que carecía de derecho. Por ejemplo, no conocer que la parcela que le están cediendo los derechos posesorios o vendiendo mediante boleto de compraventa es de otra persona.

Plazo

Se consolida la prescripción adquisitiva breve transcurridos 10 años de posesión, la misma debe ser legal y sin violencia (Ferro, 2016). Para poder hacer uso de la prescripción “decenal” debe haber una transmisión o enajenación y no una simple toma de posesión del inmueble.

El Art. 1898 del Código Civil y Comercial de la Nación cita:

“La prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles por la posesión durante diez años. Si la cosa es mueble hurtada o perdida el plazo es de dos años. Si la cosa es registrable, el plazo de la posesión útil se computa a partir de la registración del justo título”

4. 2 Prescripción Adquisitiva larga

Con relación a la prescripción adquisitiva larga, nos encontramos ante la usucapión más utilizada ya que no necesita cumplir los requisitos de la prescripción breve, además de que muchos de los poseedores no tienen justo título y aunque sea con fines de habitación, la toma de posesión se considera de mala fe. Podríamos decir que la legislación castiga el abandono del inmueble y premia al poseedor por aportar valor a un inmueble abandonado y comportarse en carácter de dueño aportándole valor al mismo.

La inactividad del titular cuando abandona el bien y no lo reclama dentro de los periodos establecidos se presume un abandono del mismo (Mathieu, Lloyd y Ferlan, 2015)

En estos casos el Art. 1899 del CCyC define la prescripción adquisitiva larga como:

“si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión. También adquiere el derecho real el que posee durante diez años una cosa mueble registrable, no hurtada ni perdida, que no inscribe a su nombre, pero la recibe del titular registral o de su cesionario sucesivo, siempre que los elementos identificatorios que se prevén en el respectivo régimen especial sean concidentes”

Se observa que es la forma de prescripción adquisitiva que con más frecuencia se da en la realidad, ya que, a diferencia de la breve, ésta no necesita el cumplimiento de ciertos requisitos. La prescripción adquisitiva larga es aquella mediante la cual se adquiere el derecho real de dominio sobre un bien luego de haber transcurrido veinte años de posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida, para esta clase de usucapión no resulta necesario ni la existencia de justo título, ni la buena fe en el poseedor, es decir, esta forma de prescripción adquisitiva se da cualquiera fuere la circunstancia y la causa que dio origen a la posesión.

Es decir, siguiendo a Llambias (1983) no es necesaria la demostración de legitimidad por parte del poseedor, ahorrando la prueba de legitimidad y facilitando la prueba del dominio.

Requisitos

Dentro de los requisitos que podemos indicar, siguiendo con lo expuesto la posesión debe ser pública, pacífica, continua e ininterrumpida y teniendo en cuenta el criterio con la doctrina mayoritaria, para adquirir el derecho real de dominio que se pretende, debe ser con ánimo de ejercer el derecho real (Mathieu, Lloyd y Ferlan, 2015). No es requisito en la Prescripción Adquisitiva larga el justo título, ni buena fe.

Siguiendo con los requisitos, la posesión debe ser ininterrumpida, es decir, que no haya interrupciones de la misma, caso contrario comenzaría una nueva posesión. Mariani de Vidal (2004) expresa que la discontinuidad supone una omisión del poseedor.

Debe ser continua, esta debe manifestarse a través de actos posesorios regulares y continuos. Es necesario que la posesión sea pacífica, si se despojó de la posesión mediante actos violentos, el titular gozará de un plazo de un año para iniciar las acciones correspondientes para recuperar el dominio. Una vez vencido este plazo se considera que el poseedor purgo el vicio por inacción y comenzará a correr su plazo de posesorio.

La posesión debe ser pública, es decir que se exteriorice la acción de poseer el inmueble, evitando ocultamiento. De esta manera el verdadero dueño pueda darse cuenta que un tercero está ejerciendo actos posesorios sobre su inmueble y pueda iniciar las acciones legales correspondientes.

Plazo

El inicio del cómputo para la prescripción adquisitiva se da por el inicio de la posesión. Siguiendo con el Artículo 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación que establece:

“...si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de la posesión...”

Capacidad para usucapir

Continuando con quienes son los que pueden usucapir el Código Civil y Comercial de la Nación se refiere a la capacidad para adquirir una relación de poder sobre una cosa en el Art. 1922 que reza:

“para adquirir una relación de poder sobre una cosa, esta debe establecerse voluntariamente:

- a) por sujeto capaz, excepto las personas menores de edad, para quienes es suficiente que tengan diez años;
- b) por medio de un contacto con la cosa, de la posibilidad física de establecerlo, o cuando ella ingresa en el ámbito de custodia del adquirente”

En materia de prescripción el CCyC se refiere a los sujetos en el Art. 2534 que expresa:

“la prescripción opera a favor y en contra de todas las personas, excepto disposición en contrario. Los acreedores y cualquier interesado pueden oponer la prescripción, aunque el obligado o propietario no la invoque o la renuncie”

Podemos afirmar según la norma que tanto personas físicas como personas jurídicas tienen capacidad para prescribir (Mathieu, Lloyd y Ferlan. 2015)

Prueba

En cuanto a los medios de prueba de los años de posesión se admite toda clase de pruebas que se puedan ofrecer. La prueba documental debe ofrecerse en el escrito de inicio y la restante en el escrito de ofrecimiento de prueba, después de haber integrado la Litis.

La prueba testimonial son los dichos de las personas que deben declarar sobre sus percepciones o deducciones de hechos pasados ante sus sentidos. No pueden ser ofrecidos como testigos los consanguíneos o afines en línea directa de las partes, ni cónyuge, aunque estén separados legalmente.

Los pagos de impuestos merecen un trato especial debido a la creencia de muchas personas de que si regularizan la deuda de impuestos tienen derechos posesorios adquiridos o sino los poseedores que por encontrarse a nombre de otra persona el inmueble deciden no abonarlos, en los dos casos es un error, en el primero porque puede considerarse que al abonar los impuestos adeudados por lo últimos 20 años se tiene la intención de preconstituir prueba para la usucapión. En principio el pago de manera

mensual y consecutiva demuestran el *animus domini* y en el segundo caso de no abonar ningún impuesto se pierda una prueba de la posesión de poder demostrar que mes a mes se abonó en carácter de dueño del lugar.

El criterio jurisprudencial mayoritario entiende que no constituye prueba decisiva sino complementaria y su relevancia dependerá de la forma en que se hayan realizado los pagos. No se lo puede considerar un acto posesorio, pero constituye un elemento de prueba.

Por último, terminado el proceso de pruebas el juez estará en condiciones de dictar sentencia para la cual contará con la documental presentada por las partes. La prescripción no puede ser declarada de oficio, siempre debe ser a petición de partes.

Conclusiones parciales

La razón de este instituto jurídico está relacionada con el saneamiento de los títulos y la regularización dominial, ya que a través de la prescripción adquisitiva se intenta consolidar la situación de quienes ejercen la posesión comportándose como los propietarios de los inmuebles, pero no lo son, logrando mediante este medio otorgar una solución a los inmuebles abandonados y poniendo nuevamente en valor por sus poseedores. Es brindar a quien posee un inmueble sin ser el dueño, la posibilidad de, a través de la posesión, alcanzar la titularidad dominial del bien.

Por un lado, existe una persona que no aprovecha un inmueble de su propiedad, que lo abandona y es ocioso y no intenta recuperarlo cuando éste está siendo poseído por un tercero, y por el otro lado existe otra persona que efectivamente hace uso de ese inmueble, contribuyendo y aportando a la comunidad, podría deducirse que el primero no necesita el inmueble mientras que el segundo sí.

Es por ello que la legislación permite y ampara al poseedor que transcurrido 10 años en los casos de que exista justo título y buena fe (Art. 1898 CCyC) y de 20 años en los casos de que no exista ni justo título ni buena fe (Art. 1899 CCyC), a que se convierta en el titular registral y de esta manera poder sanear la situación dominial de ese bien.

Según esta clasificación del Código Civil y Comercial de la Nación mediante criterios relacionados con el tiempo que debe durar la posesión hasta que el poseedor se encuentre en condiciones de acceder al título de dominio del inmueble poseído, y además debe cumplir ciertos requisitos y características que debe tener dicha posesión. De acuerdo a esto encontramos por un lado la llamada usucapión breve o decenal, y por el otro la usucapión larga o veinteñal.

De esta manera, si opera la prescripción adquisitiva, ya sea la breve o la larga, a favor de quien venía poseyendo el inmueble, se consolidará en cabeza de un mismo sujeto la titularidad del derecho de dominio y el ejercicio efectivo de los actos propios de este derecho, lo que nos lleva a la conclusión de que la prescripción adquisitiva resulta una eficiente herramienta para alcanzar la regularización dominial pero considero que en la práctica resulta insuficiente por no estar al alcance de muchos poseedores por los altos costos y incluso por no querer concurrir a un abogado o ser parte de un proceso judicial.

Conclusiones finales

Luego del trabajo de investigación, el autor se encuentra en el lugar de poder dar respuesta a la pregunta en la que se basó el mismo: ¿son suficientes la Ley Nacional 24.374 y la Prescripción adquisitiva para satisfacer la gran demanda de viviendas sin título de propiedad y alcanzar la regularización dominial de los asentamientos de emergencia?

Considero pertinente recordar la hipótesis de investigación planteada anteriormente, la cual refería que no es suficiente la Ley Nacional 24.374 o la Prescripción adquisitiva para satisfacer la gran demanda de viviendas sin título de propiedad y que es necesario nuevas normas nacionales, provinciales y municipales que contribuyan con la regularización dominial ya que debido a la crisis habitacional los sectores más vulnerables se asientan en barrios periféricos a las ciudades que crecen exponencialmente de manera informal.

Continuando con las conclusiones finales, la existencia de asentamientos irregulares es una problemática a nivel nacional que afecta una parte importante de la

sociedad. Ante la falta de título de propiedad, se ve disminuida la posibilidad de acceder a una vivienda digna, consagrada en el Artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional.

Además de generar espacios ociosos que acumulan deudas en impuestos Municipales y Provinciales que no pagaran los titulares registrales ni quienes detentan la posesión pública, pacífica, notoria y continúa. Nos encontramos ante la situación de familias, que, por los altos costos de los inmuebles, han usurpado lotes o parcelas para la construcción de su vivienda.

Tras el paso del tiempo la situación de irregularidad empeora ya que muchos de los poseedores han cedido sus derechos a terceros y otros han fallecido no quedando clara la situación del inmueble para los herederos.

Se puede afirmar que el derecho a la propiedad y a la vivienda digna son derechos indispensables y fundamentales para la seguridad de una familia, además de ser derechos consagrados en nuestra Constitución Nacional.

La falta de título de propiedad es el primer problema que encuentran las familias de asentamientos informales o irregulares, ya que sin él se encuentran en una situación de completa incertidumbre. El título de propiedad es la “semilla” de la vivienda, es donde se constituirá el hogar familiar y el primer paso a una vivienda digna.

Dentro de los beneficios que podemos encontrar en poseer título de propiedad nos encontramos con la posibilidad de efectuar donaciones en vida del inmueble, ingresar al mercado inmobiliario formal y valorizar el inmueble, poder solicitar créditos personales con garantía hipotecaria, afectar al régimen de vivienda y proteger el inmueble familiar, entre otros.

La regularización dominial por medio del título de propiedad también permitiría, entre otras cosas, terminar con el negocio de los que aprovechan el desconocimiento de las personas para venderles inmuebles usurpados con poco tiempo de posesión, es decir, buscando simplemente lucrar con esto y nunca haber sido su finalidad poseer a título de dueño de manera pública, pacífica, notoria y continua y poder ingresar al mercado inmobiliario formal.

El problema de gran parte de Sudamérica, de la República Argentina y de ciudades como San Carlos de Bariloche es la proliferación de asentamientos informales o “barrios tomados” que se van formando con el formato de “crecimiento hormiga”, que en la mayoría de los casos no se respeta la cartografía, ni planimetría, ni códigos de construcción, ni Factores de Ocupación Total (FOT), ni Factores de Ocupación de Superficie (FOS), simplemente se avanza sobre la tierra con “*animus possidendi*” o ánimo de poseer para satisfacer la falta de vivienda.

Analizadas las opciones de Prescripción adquisitiva y regularización mediante la Ley 24.374 más conocida como “Ley Pierri” podemos afirmar que en cualquiera de las dos opciones se encuentran problemas que dificultan esta regularización dominial como la posible cesión de los derechos posesorios o las ventas entre vecinos mediante boletos de compraventa, las construcciones de varios integrantes de la familia, las subdivisiones irregulares y los costos de los procesos judiciales de usucapión.

Es cierto que la Ley N° 24.374 (“Ley Pierri”) ha contribuido en gran medida a dar solución a un problema existente y de gran importancia en estos tiempos como es el habitacional, es necesario la sanción de nuevas normas que la regulen, unificando los distintos criterios a nivel nacional.

En conclusión, en primer lugar, considero que tanto la Ley 24.374 como la Prescripción Adquisitiva resultan insuficientes para sanear la falta de título de propiedad. A la vista esta la magnitud de la problemática de la irregularidad dominial y con el pasar de los años la situación empeora. Por lo que considero que es necesario la colaboración tanto de Abogados, como Notarios, Martilleros y Corredores Inmobiliarios y todo auxiliar de derecho relacionado a los derechos reales más específicamente sobre el dominio, los institutos de viviendas, los registros de inmuebles, las municipalidades, incluso las provincias para contribuir a la regularización mediante acciones de colaboración.

Conformar espacios para debatir la problemática con los referentes barriales y lograr una nueva ley que unifique los variados criterios sobre el tema y se concrete una norma que simplifique las acciones de los poseedores. A su vez considero que los profesionales podrían colaborar ampliamente con la situación, por ejemplo con la disminución de honorarios en los casos de escrituras públicas, de procesos judiciales de usucapión y asesoramientos más económicos o sociales para que el vecino no incurra el

errores a la hora de acceder a su vivienda o por lo menos contribuir a la “no” desregularización, es decir que mediante sus actuaciones dificulten la posibilidad a futuro de aplicar por una usucapión o por Ley 24.374, abstenerse de actuar ante la mínima duda de estar contribuyendo a empeorar la situación de los barrios y asesorarlos a los mismos por el bien común de las ciudades.

Por último, considero que los problemas de irregularidad dominial en nuestros barrios seguirá existiendo en la medida de que los habitantes no contribuyan con estas acciones de saneamiento de título, es decir las políticas de regularización son las herramientas para lograrlo, pero los vecinos son los que cargan con la acción de promover la obtención de su título de propiedad.

Anexo

Ley N° 24.374

Establécese un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1°- Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación.

En las mismas condiciones podrán acceder a estos beneficios los agricultores familiares respecto del inmueble rural donde residan y produzcan.

(Artículo sustituido por art. 35 de la Ley N° 27.118 B.O. 28/1/2015)

ARTICULO 2°-Podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el orden siguiente:

- a) Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate;
- b) El cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble;
- c) Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1°, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;
- d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.

ARTICULO 3°-Los beneficiarios del presente régimen gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en esta ley, los que fijare la reglamentación o la autoridad de aplicación en sus respectivas jurisdicciones. En ningún caso constituirán impedimentos, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de Jurisdicción nacional, provincial o municipal, con excepción de la contribución especial establecida por el artículo 9° de la presente ley.

ARTICULO 4°-Quedan excluidos del régimen de la presente ley:

a) Los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda;

b) Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación.

ARTICULO 5º- Las provincias determinarán en sus respectivas Jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente ley. En caso la Capital Federal será la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, dictarán las normas reglamentarias y procedimientos para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano y procediendo en su caso, a un reordenamiento adecuado.

ARTICULO 6º-Procedimiento: A los fines de esta ley, se establece el siguiente procedimiento:

a) Los beneficiarios deberán presentar ante la autoridad de aplicación, una solicitud de acogimiento al presente régimen, con sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos domiciliarios y catastrales si los tuviese, y toda documentación o título que obrase en su poder.

A la solicitud, deberá acompañar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación:

b) La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación, pudiendo desestimar las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos.

Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada, se rechazará la misma sin más trámite;

c) Cuanto la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las Jurisdicciones respectivas, la que requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble.

No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción;

d) La Escribanía citará y emplazará al titular del dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días;

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscrita por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley;

f) Si se dedujese oposición por el titular de dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inciso g), se interrumpirá el procedimiento;

g) Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite. procediéndose como lo dispone el inciso e), sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer;

h) Si el titular del dominio prestase consentimiento para la transmisión en favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 7° - Inmuebles del Estado: Cuando los inmuebles fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con los beneficios previstos en el artículo 3°.

En caso de incumplimiento por parte del Estado, los peticionante podrán adherir al régimen y procedimientos de esta ley.

Si el Estado nacional, provincial o municipal no habilitare este procedimiento, procederá la acción de amparo.

(Artículo observado por art. 1° del Decreto N° 1661/1994 B.O. 27/09/1994)

ARTICULO 8°- La inscripción registral a que se refiere el inciso e) del artículo 6° se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido.

Las provincias dictarán las normas reglamentarias y disposiciones catastrales y registrales pertinentes para la obtención de la escritura de dominio o título.

(Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 25.797 B.O. 18/11/2003).

ARTICULO 9°-A los efectos del financiamiento del sistema, crease una contribución única de 1 % del valor fiscal del inmueble, la que estará a cargo de los beneficiarios. La reglamentación determinara la forma de percepción y administración de estos fondos.

ARTICULO 10°.-La presente ley es de orden público y el Poder Ejecutivo reglamentará la misma en lo que fuese de su competencia, dentro de los 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dictarán las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días a contar de la reglamentación.

ARTICULO 11° - Comuníquese al Poder Ejecutivo. -ALBERTO R. PIERRI.-
EDUARDO MENEM. -Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. - Edgardo Piuzzi.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN
BUENOS AIRES A LOS SIETE DIAS DEL MES DE SETIEMBRE DEL AÑO MIL
NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO.

LEY PROVINCIAL DE RIO NEGRO

Nº 3.396

SANCIÓN: 28/07/2000 PROMULGACIÓN: 07/08/2000 – Decreto Nº 987/2000
PUBLICACIÓN: B.O.P. Nº 3807 - 14 de agosto de 2000; pp. 2-3

RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL Adhesión Ley Nacional Nº 24.374

Artículo 1º. - Esta ley implementa y complementa, en lo pertinente, el Régimen de Regularización Dominial dispuesto por la ley nacional n° 24.374 en jurisdicción de la Provincia de Río Negro.

Artículo 2º. - La Dirección de Arquitectura y Urbanismo, dependiente de la Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos, será la autoridad de aplicación de la presente y serán sus funciones, además de lo dispuesto en la ley n° 24.374, las siguientes:

a) Ejecutar un relevamiento general de la realidad dominial de la provincia en materia de situaciones irregulares en que se encuentran, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente.

b) Ordenar y autorizar la confección de planos de mensura con fraccionamiento.

c) Solicitar se proceda a otorgar valuación fiscal a los inmuebles afectados.

d) Suscribir toda documentación necesaria y las escrituras a que se refiere el artículo 12.

e) Tramitar y dictar las resoluciones pertinentes como autoridad de aplicación.

f) Para ello contará con la asistencia de la Dirección de Catastro y Topografía y del Registro de la Propiedad Inmueble.

Artículo 3º. - Quedan comprendidos en las disposiciones de la ley nacional citada, exclusivamente aquellos inmuebles que de conformidad a las normas legales y reglamentarias vigentes, sean considerados como pertenecientes a áreas o plantas urbanas de los respectivos ejidos municipales. La autoridad de aplicación podrá considerar como urbanas a aquellas áreas suburbanas o subrurales en las cuales existan asentamientos

poblacionales, mediante resolución fundada. De igual manera procederá en aquellos casos de falta de delimitación de ejidos municipales colindantes, al solo efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 4°. - A los fines de la implementación de la ley nacional n° 24.374, la autoridad de aplicación dispondrá la confección de planos de mensuras de subdivisión y podrá realizar valuaciones y/o tasaciones sobre los inmuebles a regularizar. Podrán acogerse a este régimen aquellos inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y cuya valuación fiscal no exceda de pesos veinte mil (\$ 20.000).

Artículo 5°. - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, podrán aprobarse las solicitudes de acogimiento al régimen cuando, atendiendo a razones sociales debidamente acreditadas, la autoridad de aplicación considere la situación comprendida en los objetivos de la ley nacional, a cuyos fines elevará al Poder Ejecutivo las propuestas en tal sentido.

Artículo 6°. - La autoridad de aplicación podrá concertar los procedimientos de instrumentación de este régimen (artículo 6° ley n° 24.374) invitando a los respectivos municipios a que adhieran a esta ley, desconcentrando territorialmente sus funciones.

Artículo 7°. - La autoridad de aplicación inscribirá a los notarios que adhieran a este régimen en cada localidad, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en las disposiciones de la presente ley. Los notarios actuarán en un todo de acuerdo a la ley n° 1340 - Orgánica del Notariado de la Provincia de Río Negro - y los que deseen participar del Régimen de Regularización Dominial ley n° 24.374, presentarán una solicitud ante la autoridad de aplicación, la cual, mediante resolución fundada, procederá a designarlos atendiendo a criterios de racionalización, eficacia y eficiencia del sistema, dando instrucciones a tal efecto.

Artículo 8°.- Todas las actuaciones y diligencias que deban cumplirse en función de lo dispuesto en la ley nacional n° 24.374 y la presente, estarán exentas del pago de tasas de servicios, impuestos y contribuciones provinciales de cualquier naturaleza, invitándose a extender la presente disposición a los municipios que adhieran a esta ley.

Artículo 9°.- Aceptada la designación del notario actuante, éste procederá en cuanto al procedimiento que menciona el artículo 6° de la ley n° 24.374, de la siguiente manera: a) Recibirá la solicitud de acogimiento a este régimen especial, la correspondiente declaración jurada y toda otra documentación probatoria.

b) Procederá a solicitar un informe y condiciones de dominio del bien inmueble que se pretende titularizar.

c) Solicitará una certificación de catastro que incluirá la valuación fiscal total.

d) Plano y escritura declarativa en su caso.

e) La Escribanía citará y emplazará al titular de dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro y en un diario local o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de treinta días.

Artículo 10.- La oposición a que alude el inciso f) del artículo 6° de la ley n° 24.374, deberá ser deducida ante la autoridad de aplicación, la que ordenará la inmediata interrupción del procedimiento, a efectos de que el titular de dominio o los terceros en su caso, recurran a la instancia judicial correspondiente.

Artículo 11.- No habiéndose registrado oposición o resuelta ésta por la instancia judicial correspondiente, el notario actuante tendrá treinta días para labrar la escritura de acta correspondiente, previo depósito por el beneficiario de la contribución especial equivalente al uno por ciento (1%) de la valuación fiscal total del inmueble en cuestión. Este plazo se interrumpirá cuando mediaren impedimentos no imputables al notario interviniente, quien deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad de aplicación. La citación para la firma de la escritura se efectuará por el notario interviniente mediante comunicación fehaciente con indicación de lugar, día y hora.

Artículo 12.- En el otorgamiento del acta notarial el notario autorizante hará comparecer a la autoridad de aplicación, quien manifestará el cumplimiento de los requisitos exigidos por este régimen. Una vez suscripta la escritura el notario confeccionará las minutas de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, quien

calificará el asiento registral produciendo los efectos de su inscripción a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción breve del artículo 3999 del Código Civil, quedando a salvo todas las acciones que correspondan a los titulares dominiales según lo establece esta ley. El cumplimiento de los recaudos pertinentes exigidos con carácter previo por las normas vigentes a la inscripción del dominio de los inmuebles, deberá observarse al momento de solicitarse la consolidación definitiva de la inscripción, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la presente.

Artículo 13.- La Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble dictará las disposiciones técnicas registrales necesarias para la inscripción de las actas escriturales indicadas en el artículo anterior, en los asientos dominiales de los inmuebles que correspondan y asimismo tomará razón de las cesiones de derechos que se produzcan por actos entre vivos o a título universal durante el plazo previsto en el artículo 8° de la ley n° 24.374 o cuando vencido éste, no se hubiera solicitado la consolidación definitiva de la titularidad dominial.

Artículo 14.- Al otorgarse el acta notarial, previamente deberá acreditarse el empadronamiento del inmueble según los términos de la ley provincial n° 662, con la correspondiente certificación de la Dirección General de Catastro y Topografía de la Provincia de Río Negro.

Artículo 15.- Cumplido el trámite de inscripción del acta notarial en el Registro de la Propiedad Inmueble, el notario autorizante elevará el testimonio de la misma a la autoridad de aplicación, la que dispondrá el modo y oportunidad de su entrega al beneficiario.

Artículo 16.- Transcurrido el plazo que determina el artículo 3999 del Código Civil a contar desde la fecha de inscripción del acta escritural, conforme lo dispone el artículo 13 de la presente, el titular del derecho acordado o su cesionario deberá solicitar al Registro de la Propiedad Inmueble la consolidación definitiva de la inscripción dominial a su nombre en un todo de acuerdo a las disposiciones técnico registrales que emita el citado organismo. No procederá la consolidación si dentro del plazo referido en el párrafo anterior, tuviere vigencia alguna medida que afecte la disponibilidad del bien.

Artículo 17.- Los costos que demande el procedimiento de regularización dominial establecido por la presente ley serán afrontados por el beneficiario interesado,

pudiendo establecerse por vía reglamentaria la forma de financiamiento del mismo cuando el beneficiario demostrare fehacientemente que carece de recursos para ello.

Artículo 18.- Las Direcciones Generales del Registro de la Propiedad Inmueble y de Catastro y Topografía de la Provincia de Río Negro y los municipios que adhieran a la presente ley, cada uno en el ámbito de su competencia, dictarán las disposiciones técnicas necesarias para el cumplimiento por parte de los notarios autorizantes de los requisitos necesarios para el cumplimiento de la presente ley en concordancia con el espíritu de la ley nacional n° 24.374, la presente ley y su reglamentación. Artículo 19.- Los notarios autorizantes de las escrituras sujetas a este Régimen Especial de Regularización Dominial, quedan liberados a toda responsabilidad por la existencia de deudas por impuestos, tasas y contribuciones que graven a los inmuebles objeto de escrituración, los cuales quedarán exclusivamente a cargo de los beneficiarios o cesionarios. Artículo 20.- Delégase en la autoridad de aplicación la facultad de reglamentar la presente ley. Artículo 21.- Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese. FIRMANTES: MENDIOROZ – Vicegobernador - Rodríguez - Ministro de Economía.

Bibliografía

Doctrina

- Alterini Jorge Horacio, Alterini Ignacio Ezequiel y Alterini María Eugenia (2018). “Tratado de los Derechos Reales”. Editorial Thomson Reuters La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- Benítez, Catalina Fuentes (2015). “Análisis de la vivienda precaria: su realidad jurídica actual”. (Trabajo de Graduación). Universidad de San Andrés.
- Gabas Alberto A. (2015). “Incidencias del Código Civil y Comercial. Propiedad Horizontal. Conjuntos Inmobiliarios”. Editorial Hammurabi S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
- Cornejo Américo Atilio (2014). “Derecho Registral” (4ta reimpresión). Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina.
- Carrascosa de Granata Anahí (2006) “Derecho Registral y Registros Notariales. Objetos de Publicidad Registral”. Talleres Gráficos de Inca Editorial Cooperativa de Trabajo Ltda. Mendoza. Argentina.
- Clichevsky N. (2013) “Pobreza y acceso al suelo urbano”. Revista Medio Ambiente y Desarrollo, Nro. 75, Santiago de Chile.
- Clichevsky N. (2006) “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe”. CEPAL, Nro. 50, Santiago de Chile.
- Coghlan, Antonio (1991). “Teoría General del Derecho Inmobiliario Registral”. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.
- Di Virgilio M, Arqueros Mejica y Guevara T. (2011). “Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Secretaria de Vivienda y Actuaciones Urbanas, Madrid, España.
- Ferro Manuel J. (2017). “Práctica de la Usucapión en el Código Civil y Comercial de la Nación” (2da edición ampliada y actualizada). Ediciones Jurídicas. Buenos Aires, Argentina.
- Highton Elena (1983) “Derechos Reales. Dominio y usucapión”. Editorial Hammurabi. Buenos Aires, Argentina.

- Kemelmjer de Carlucci, Aida (1994) “¿Usucapión administrativa? (Mucho ruido y pocas nueces)”. Buenos Aires, Argentina.
- Lamber Rubén Augusto (1996) “Análisis de la Ley 24.374 sobre régimen de regularización de tierras para la vivienda” Editorial Pregón. Buenos Aires, Argentina.
- Levitan, José (1979) “Prescripción adquisitiva de Dominio”. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina.
- Mariani de Vidal Mariana y Abella Adriana (2016). “Derechos Reales en el Código Civil y Comercial”. Editorial Zavalia. Buenos Aires, Argentina.
- Mathieu Hernán, Lloyd Rhona, Ferlan Adriana (2015) “Prescripción Adquisitiva”. Editorial Universidad Católica de la Plata (UCALP), La Plata, Argentina.
- Milani, Rodolfo A. (s.f) “Saneamiento de títulos de dominio en la Provincia de Córdoba” (Trabajo Final de Graduación). Universidad Empresarial Siglo 21. Córdoba.
- Molinario Ángel (1971) “Curso de derecho registral inmobiliario”. Registro de la Propiedad Inmueble.
- Muñoz, Lorena (2008) “Regularización dominial. A más de una década de la Ley 24.374. estado de consolidación de dominio en la provincia de Buenos Aires y una posible actualización de régimen”. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata. La Plata, Argentina.
- Ossorio Manuel (2008). “Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales” (36ª edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas). Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
- Paolinelli Jorge, Guevara Tomas, Oglietti Guillermo y Nussbaum Alejandra (2017) “Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano”. Editorial Universidad Nacional de Rio Negro. San Carlos de Bariloche, Argentina.
- Paolinelli, Jorge, Guevara Tomas y Oglietti Guillermo (2014) “Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta tributaria contra la

especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación”. Editorial Café de las Ciudades. Argentina.

- Real Academia Española (2001) “Diccionario de la lengua española” (22ª edición). Editorial Grupo Editorial Planeta S.A.I.C
- Sagarna, Fernando Alfredo (1996) “La ley 24.374 de regularización dominial: una fuente de litigios” Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina
- Código Civil y Comercial de la Nación.
- Ley Nacional de Regularización Dominial 24.374
- Ley Provincial de Rio Negro 3.396
- Ley Nacional Registral Inmobiliario 17.801