

La usucapión de la Ley 24.374

Fernando J. López de Zavalía

SUMARIO: I. Introducción. II. Los antecedentes y la promulgación de la Ley: 1. El tratamiento en la H. Cámara de Diputados de la Nación; 2. El tratamiento en el H. Senado de la Nación; 3. Promulgación. III. Síntesis de la Ley. IV. El título inscribible: 1. Emanado del titular registral; 2. Emanado del Estado; 3. La inscripción del título y el derecho de dominio; A. El aspecto negativo; B. El aspecto positivo; C. Naturaleza del derecho del beneficiario con título idóneo. V. La protección del titular del dominio. VI. Los inmuebles abarcados por el sistema: 1. La calidad de "urbano"; 2. El destino y la edificación; 3. Las características. VII. Los sujetos beneficiarios: 1. Calidades del sujeto; 2. La posesión anterior; 3. La causa lícita de la posesión; 4. Orden de atribución. VIII. El procedimiento extrajudicial: 1. El procedimiento ante la autoridad de aplicación; 2. El procedimiento ante la Escribanía; 3. El procedimiento ante el Registro; 4. El bajo costo: A. El Art. 3º; B. La contribución única. IX. La prescripción ulterior: 1. Clase de prescripción; 2. Los requisitos de la usucapión de la Ley: A. Justo título; B. Posesión; C. Buena fe; 3. La recepción registral de la adquisición del dominio. X. Las objeciones a la Ley.

A modo de presentación

Publicamos a continuación el trabajo que sobre “La usucapión de la Ley 24.374” ha elaborado el Doctor Fernando López de Zavalía.

Como lo señala el propio autor, este estudio corresponde al borrador del párrafo que –en su versión revisada y adecuada para su publicación en esta REVISTA– aparecerá en el Tomo III de su obra de *Derechos reales*, en curso de redacción.

Ya en otra oportunidad tuvimos ocasión de expresar (*) –y a los curiosos allí remito– que nada puedo yo decir acerca del Maestro tucumano que ya no se sepa o no se deba saber.

Por lo tanto les ahorraré algunos renglones de lectura. Sólo decir que el trabajo se basta por sí mismo y celebrar también que un jurista de su talla haya incursionado doctrinariamente en esta tan particular Ley.

Haré sí un pequeño comentario y recordaré una anécdota.

El comentario

Haciendo abstracción –lo que no resulta tarea sencilla– del *maremágnum* de decretos, leyes, comunicaciones y circulares del B.C.R.A. que desde fines de 2001 y comienzos de este año 2002 han inundado virtualmente mi PC, primero, de papeles mi escritorio, después, y de millones de bytes mi exclusivo y personalísimo disco semirrígido del que natura me proveyó, por último (con el agravante de que éste por ahora no tiene posibilidad de reemplazo), resultado de la improvisación de nuestra dirigencia política que parece no haber tenido en cuenta las consecuencias inevitables de la bancarización forzada de un día para el otro, especialmente para quienes menos o casi nada tienen y que viven –¿o deberíamos decir comen?– de la economía informal y, peor aún, de la traumática salida de una convertibilidad, inexistente ya en la realidad de los hechos, sin haber previamente bajado el altísimo y en gran parte ilegítimo gasto público, que hubiera permitido aprobar rápidamente un presupuesto creíble y sustentable; pocas normas ocuparon más mi atención y preocupación y me impulsaron a “ponerme en tema” que la sanción, en 1994, de la Ley 24.374.

Debería hacer una salvedad. En realidad una norma recientemente promulgada me ha dejado más perplejo y azorado, y supongo que tam-

■ * Presentación del trabajo *El Derecho Registral y el principio de buena fe en el Proyecto de Código Civil*, en REVISTA NOTARIAL N° 934, pág. 563 a 566.

bién a todos mis colegas y a cualquier otro intérprete del Derecho. Me refiero al último párrafo del Art. 16 de la Ley 25.563. De interpretarse literalmente parecería que ya no se quiere que haya derecho alguno seguro en nuestro país, que todavía se encuentra en una lucha no querida contra muchos de sus propios miembros en su intento de convertirse en una verdadera Nación.

En la sección Jurisprudencia encontrarán algo al respecto, cuando comentamos brevemente un inédito e interesantísimo fallo de la Sala II de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial Morón. Después de lo que sigue, allí los envío.

Volviendo a la Ley 24.374, recuerdo que la primera vez que tuve noticias de su inminente promulgación, me encontraba reunido con mis colegas de la Junta Ejecutiva de la Delegación Morón de nuestro Colegio. Todos compartimos entonces la misma preocupación, imbuidos quizás de un aprendizaje del Derecho que debía *aggiornarse*.

En lo personal, dejando de lado algunas cuestiones que hacen a la seguridad jurídica y al debido proceso en la “puesta en práctica” por mis colegas de la norma en nuestra provincia, que no son del caso comentar aquí, celebro la iniciativa de los autores del proyecto y la actuación que cupo a nuestros legisladores y al Poder Ejecutivo, que permitieron que la Ley forme hoy parte de nuestro Derecho positivo.

Por haber sido parte de su aplicación y titular de un registro de regularización dominial, función que hoy continúo desempeñando, creo de fundamental importancia que tanto los notarios como los abogados en general tengan un acabado conocimiento de la norma, de su razón de ser y de las consecuencias valiosas que de ella –dependiendo siempre de su correcta aplicación– se derivarán a favor de la sociedad, especialmente para su sector más humilde. Nada mejor para ello que el trabajo del Doctor López de Zavalía.

La anécdota

Como de la cuestión jurídica de fondo se ocupa el Doctor López de Zavalía, me ocuparé a continuación de hablar de la propiedad informal y de la realidad que viven gran cantidad de compatriotas. Para ello nada mejor que transcribir la carta que sigue. A poco de “andar” el sistema en nuestra provincia, el matutino La Nación publicó una carta de lectores que cuestionaba la norma y también la actuación de algún funcionario.

Aquella carta decía:

No es título de propiedad

Señor Director:

“Con motivo del régimen de la Ley 24.374 de regularización dominial (para algunos, Ley Pierrri), mi tía, cuyo único pariente cercano soy yo, después de ser asesorada en la Municipalidad de Lomas de Zamora, se acogió a dicho régimen para obtener «su título de propiedad» sobre el terreno y su modesta vivienda que había adquirido hace veintisiete años mediante boleto de compraventa a una empresa que quebró tiempo después de haber completado las ciento veinte mensualidades pactadas.

“En 1995 abonamos 100 pesos por declaración jurada y 200 por reválúo, y este año 364 más por «la escrituración».

“El 1° del corriente, por fin, en el Salón de Actos de la Municipalidad, con la asistencia del señor Tavano; del secretario provincial de Tierras y Urbanismo, señor Delfor Giménez, y del obispo de Lomas de Zamora, monseñor Colino, se llevaron a cabo las escrituras de unas 80 familias con varios escribanos, periodistas y camarógrafos. Mi tía, con lágrimas en los ojos, recibió la bendición del obispo, quien dijo: «Dios hizo la tierra para todos los hombres, pero hay que respetar la propiedad privada», y volvió a llorar cuando el señor Giménez le entregó «su título».

“El 7 del actual concurrimos a un banco para tramitar un crédito hipotecario para poder, por fin, realizar refacciones en la vivienda, que se encuentra en situación precaria, porque nunca pudimos ofrecerla en garantía debido a «no tener escritura» y, créase o no, recibimos una mayúscula sorpresa cuando nos informaron que el título no era tal, que es sólo un «acta» y que ¡no sirve para hipotecar ni vender...! Desconfiando, el mismo día concurrimos a la Escribanía de Tierras Ley 24.374, y fue terrible enterarnos de que no teníamos el ansiado «título» como lo habían declamado los señores Tavano y Giménez, que para ello había que esperar diez años más hasta que el «acta» se convierta en título, según explicó amablemente la escribana.

“Señor Director: hemos sido engañados, no sólo las 80 familias de ese acto, sino miles más en toda la provincia, ya que el señor Giménez, muy orondo, proclamó que venía de recorrer dicho territorio entregando títulos. Hemos sido engañados oficialmente. Mi tía, de 81 años, aún no lo puede creer; ella, que es peronista desde el 45, dice que debe ser un error y que por supuesto no podría esperar 10 años. Me pregunto: ¿estas conductas públicas quedarán impunes o los funcionarios deberán responder ante alguien por engañar y mentir?”. Fdo.: Jorge de la Calle, Técnico electricista, Esparza 48, Capital.

Envié entonces mi contestación. Aquí va.

«Ituzaingó, 29 de octubre de 1997.

Sr. DIRECTOR de "LA NACION"

Doctor Bartolomé Mitre

De mi consideración:

Si bien motiva la presente la carta del señor Jorge de la Calle, publicada en "Cartas de lectores" el 16 del corriente, no pretende ser ésta su contestación puntual, sino un breve comentario de la norma allí aludida, que permita a la opinión pública en general conocer de qué se trata, sin perjuicio de lo cual trataré también de analizar al final lo dicho en ella por mi par lector.

Por tal motivo, me dirijo a usted con el fin de solicitarle publique en "Cartas de lectores" –o donde usted lo estime conveniente– del diario de su Dirección, lo siguiente:

LA PROPIEDAD INFORMAL Y UNA HERRAMIENTA FORMIDABLE: LA LEY 24.374

No es éste, seguramente, el lugar para efectuar un análisis jurídico exhaustivo de la Ley 24.374, tema éste del que ya se han encargado algunos en distintos ámbitos y que seguramente será tratado por estudiosos en próximos congresos de derecho privado y, teniendo en cuenta la reglamentación de la Ley en la Provincia de Buenos Aires, especialmente en Jornadas Notariales. Creo sí oportuno explicar cuál es la situación jurídica en que se encuentran gran cantidad de propietarios de inmuebles en nuestro país, especialmente en el conurbano bonaerense, que dio suficiente motivo para la sanción de esta norma, instrumento formidable para solucionar la cuestión en un lapso relativamente corto, si mensuramos el tiempo que ya ha transcurrido para la mayoría de la gente que no ha podido acceder a la "propiedad formal" de su vivienda.

En síntesis, muchos ciudadanos no cuentan con la escritura de su casa, no por no haberlo querido –y también requerido en muchísimos casos– si no porque los titulares de dominio han fallecido o porque tratándose de sociedades –que en el nacimiento de los pueblos efectuaron enormes loteos– no existe de ellas hoy más que su nombre en los organismos de control.

Así las cosas, fue transcurriendo el tiempo y los adquirentes (de los cuales la gran mayoría ha abonado la totalidad del precio), no obtuvieron el tan ansiado título de propiedad y, lo que es aun peor, muchos han falle-

cido y la angustia fue heredada por sus hijos. Comenzó así a formarse una nueva categoría de propiedad –si se me permite el término, jurídicamente inapropiado– a la que podríamos denominar “informal” y su consecuente “clandestinidad registral”, que sitúa a esos adquirentes en un mercado inmobiliario “gris”, de consecuencias económico sociales graves.

No cabe duda de que al tiempo de la sanción de la norma en cuestión había un legítimo interés pendiente de protección y amparo, del que la sociedad debía hacerse cargo. Nació así la Ley 24.374 que en su artículo primero dice: “Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y reúnan las características previstas en la reglamentación”.

Luego de señalar quiénes pueden acogerse al régimen y quiénes quedan excluidos, de establecer la gratuidad del procedimiento con excepción de una contribución especial, en el artículo 6º fija el procedimiento, que en su inciso e) establece: “No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado (...) procediendo a su inscripción...”. El artículo 8º establece los alcances de esta inscripción, diciendo: “...producirá los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del artículo 3999 del Código Civil...”.

En la Provincia de Buenos Aires, luego de que los trámites se realizaran en las “Casas de Tierras” de cada municipio, la reglamentación de la Ley a través del decreto 2815/96, creó los Registros Notariales de Regularización Dominial, cuyos encargados fueron elegidos por concurso entre los escribanos que se presentaron, con la intervención del Colegio de Escribanos.

Como podrá apreciarse, los intereses en juego no son de poca monta (posible colisión entre titulares y actuales ocupantes –adquirentes originarios o sus cesionarios o herederos–, entre éstos y otros con iguales o similares derechos, etc.) y es probable que muchos casos lleguen a los estrados judiciales. Por ello, es importante que quede claro cuál es el alcance del texto legal.

Dos son las situaciones que pueden presentarse y que fueron mencionadas en el debate parlamentario, especialmente en Diputados: 1) La de los poseedores de más de veinte años, quienes para nuestro Código son “dueños”, tengan o no buena fe, pues téngase en cuenta que la usucapión es un instituto muy especial que purga todo vicio –inclusive la violencia inicial, la que una vez cesada permite el inicio del cómputo del plazo legal–. Ellos son propietarios y no les incide el artículo 2505 (inscripción registral), pero para poder disponer de su derecho o constituir graváme-

nes necesitarán de esa inscripción. 2) La de aquellos que “adquirieron” de algún modo, pero no observaron la forma impuesta por la ley, esto es que “tienen” –por ejemplo– un boleto pero no la escritura.

Me dirán los críticos de la Ley que para ambas situaciones había ya remedios: la Ley 14.159 para las del primer caso (juicio de prescripción adquisitiva) y los Arts. 1185 y 1188 del Código para las del segundo (juicio de escrituración).

Quienes somos profesionales del Derecho sabemos perfectamente, sin embargo, que en ambos casos suelen presentarse obstáculos, difíciles de sortear para los que cuentan con medios económicos como para llevar adelante los procesos señalados, e insalvables para quienes no los tienen, pues primero deben reunir lo necesario para comer, curarse y educarse, lo que no siempre consiguen. En esta cuestión de los trámites, también los parlamentos tienen mucho que hacer, lo que sólo se conseguirá con el tránsito ininterrumpido por el camino de la democracia.

La solución de esta Ley fue instaurar un procedimiento rápido, frente al cual muchos parecen rasgarse las vestiduras. Pero, como no podría ser de otro modo, él o los beneficiarios no obtienen ya “lo mismo” –permítaseme la vulgaridad– que obtendrían si el titular del dominio se los transmitiese por escritura pasada ante escribano o si la sentencia de Su Señoría ordenara la inscripción del mismo a su nombre. Es lógico que así sea, pues no les puede brindar la ley un título perfecto, pero sí un justo título inscribible.

Debe quedar también claro que recién a partir de la inscripción comienza a correr el plazo de prescripción corta del Art. 3999 del Código Civil, consecuencia del establecimiento del régimen registral por la Ley 17.801 y no –como ocurría en la época del codificador– a partir del origen del propio título.

El régimen resguarda debidamente el derecho de propiedad del actual titular, pues ordena su citación fehaciente y la publicación de edictos y, para mayor seguridad, deja a salvo las acciones que pudieran corresponder, inclusive la de expropiación inversa.

Por ello la autoridad administrativa y especialmente los escribanos en la Provincia de Buenos Aires, como intérpretes de la Ley, deben custodiar el debido proceso y, fundamentalmente –con el texto actual de la norma– verificar la existencia de la causa lícita, requisito establecido en su artículo 1º.

Aunque obvio, quizás sea útil decir que la obtención de un título de dominio por parte de quienes no han tenido acceso a él por razones especialmente económicas, implica no sólo la regularización dominial de la que la Ley habla sino el acceso formal al mercado inmobiliario y crediticio con ventajas sustantivas.

De respetarse ese debido proceso, la experiencia argentina –de la que la Provincia de Buenos Aires es pionera– será ejemplo para el resto del país

y también para otras naciones latinoamericanas donde la propiedad informal está presente quizás en mayor proporción que aquí.

Todo ello no será sin embargo posible sino a través de la estricta aplicación de la norma que redundará en seguridad jurídica para todos, evitando así cuestionamientos posteriores. *La ley ha tenido un fin noble que no debiera quedar comprometido por su mala aplicación.*

Hoy se encuentra en trámite parlamentario en el Senado el tratamiento de un proyecto de modificación que ya ha tenido media sanción en Diputados. En la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores expusimos con el colega Romelio Fernández Rouyet nuestra opinión al respecto y sugerimos la aprobación de un nuevo texto que modificara, a su vez, el sancionado por Diputados. Ojalá no se desaproveche la oportunidad para perfeccionar la norma sin desnaturalizar ése, su noble fin.

Por último, paso al caso del señor de la Calle. No entraré en el análisis de hechos que no me constan, pero sí me permito decirle al señor de la Calle que a su tía no se le entregó “sólo un acta” pues lo que se le entregó (en rigor lo que se le entregará, una vez inscripta) es el acta que comprueba la existencia de un “título”, más precisamente de un justo título que aprovechará los alcances de la prescripción corta.

Claro que este particular título aún no le “sirve” para hipotecar el inmueble –como tampoco para cualquier otro acto de constitución o transferencia de derechos reales– y quizás nunca llegue ella a obtener el beneficio de la prescripción aludida (dice tener hoy 81 años), aunque Dios –o quien detrás de Dios la tenga en sus manos– quizás sea aún más generoso de lo que ya ha sido con ella, concediéndole esos años que le faltan para poder disponer del dominio de su casa.

Advierto aquí –desde otra perspectiva– que deberá el señor de la Calle mensurar la gravedad del crédito hipotecario que podrá eventualmente tramitar su tía (grave por serio, no por malo) y cuáles serían los beneficios que obtendría. Por otra parte, el préstamo no se lo dará a su tía el banco al que concurrió ni ningún otro, por la simple circunstancia de que cualquiera de ellos tendrá en cuenta su edad y se lo denegará. Claro que eventualmente podrían otorgárselo al señor de la Calle, con la garantía de la propiedad de su tía (deuda propia-propiedad ajena).

Debería también tener en cuenta que antes de la Ley nada tenía su tía más que el boleto y la posibilidad de iniciar un juicio por escrituración o de usucapión, trámites para los que seguramente no contó con el dinero necesario y para los que tampoco habrá él estado en condiciones –supongo– de ayudarla. Hoy tiene mucho más y quizás se vuelva a poner contenta si se le explica todo esto y se le informa que –cuando menos– podrá dejarle a su único pariente y heredero una propiedad debidamente formalizada. Si

no es ella, recibirá entonces el señor de la Calle la propiedad “regularizada” con los beneficios de la Ley en relativamente corto lapso.

Con respecto a lo de “venderla” creo que nada debería agregar aún para el lector lego. Puede la tía –en cualquier momento– transferir sus derechos a un tercero (ceder, en rigor) y el solo hecho de estar inscrita este “acta” dará mayor seriedad y tranquilidad al futuro adquirente y, seguramente, obtendrá por la propiedad un mayor valor que el que antes de la inscripción hubiera logrado.

En cuanto a su queja de “haber sido engañados”, nada puedo decirle pues no estuve presente cuando fueron asesorados y lamentaría que así hubiera ocurrido. Mucho me extraña, sin embargo, que afirme que ese asesoramiento posterior que lo enteró acerca de lo que el acta no era, se lo haya brindado aparentemente el mismo notario –habla de “Escribanía de Tierras”– que debió antes decirle lo que el acta sí era, ya que tuvo a su cargo el expediente donde tramitó su tía el beneficio. No creo que el colega haya procedido así.

Sin que ello signifique una defensa de las personas a las que alude, me permito también decirle que esos funcionarios mal podrían decirle a la gente que se les entrega “sólo un acta”, pues sería minimizar la realidad y no darle al acto la importancia que verdaderamente tiene. Si como el señor de la Calle sostiene: “el señor Giménez, muy orondo, proclamó que venía (...) entregando títulos...”, estuvo bastante cerca de decir lo jurídicamente correcto, esto es –como ya dije– entregando actas que reconocen la existencia de un “justo título”.

Aunque creo que no hace demasiado a la cuestión, me permito agregar algo con respecto al calificativo “orondo” que el señor de la Calle empleó. Si el funcionario caminaba realmente muy contento o haciendo alarde de un alto concepto de sí mismo, su conducta podrá reflejar una sentida y real autoestima o sólo tratar de creerse un hombre ejemplar o, lo que sería peor, intentar que los demás así lo crean. Sólo él tendrá la respuesta para sí y para los demás. Sí debo decir –*noblesse oblige*– que si su ufanidad se debe a la satisfacción de ser “parte” en esta tarea de cumplir con los objetivos de la Ley, puede cualquiera comprender su actitud.

Todo podemos desear –rigurosamente, deberíamos hacerlo– de nuestros funcionarios el mayor de los recatos y esa conducta, además de la debida por la función, sería sin dudas la mejor. Si en lugar de deseos, de exigencias se tratara, quizás estemos pidiendo demasiado en los albores de la democracia. Tampoco tendríamos que olvidar que el ejercicio de la política fue siempre una faena compleja y que las circunstancias actuales no son precisamente una excepción. La altura de los tiempos que corren nos indica más bien que la complejidad se ha agravado.

Con relación al término “escritura”, está él tomado en su acepción común y no en su sentido propio de “negocio jurídico”, del mismo modo que muchos colegas hablan –y así las titulan– de escrituras de poder o de autorizaciones de viaje, o de comprobación, entre otras.

Por último, no importa si la beneficiaria “es peronista desde el 45” –como su sobrino afirma– o si comenzó a serlo desde que le dieron el acta o si nunca lo fue y ahora menos. La Ley no exige afiliación a partido político alguno y de lo único que habría que lamentarse es de que esta norma no haya visto la luz mucho antes. Al respecto, sería útil para el señor de la Calle que averiguara quiénes propiciaron el proyecto, quiénes lo defendieron en el Parlamento y quiénes sólo critican porque nada hacen.

Antes de que el señor de la Calle “vea” o sospeche en mí un oficialismo que no profeso (podrá averiguar en la Secretaría de Tierras y Urbanismo mis discrepancias jurídicas acerca de algunas cuestiones y mi forma de defender mis opiniones) y para no citar a justicialistas, viene a cuento decirle que uno de los que más defendió la Ley en Diputados fue el Doctor Fernando López de Zavalía, destacado civilista a quien, por otra parte, no se le puede “acusar” de pertenecer al partido gobernante. En el debate afirmó que el proyecto de Ley encajaba “dentro de un mecanismo de relojería” y que quizás estuviera comprometiendo con su apoyo su prestigio ante sus colegas. Cuando otro diputado le hizo notar la circunstancia –que para éste no significaba otra cosa que “demostrar la total falta de firmeza de sus convicciones” (SIC), refiriéndose a las de López de Zavalía–, pidió la palabra y dijo: “cuando he dicho que podía comprometer mi prestigio como jurista (...) me dirigí a los abogados ignorantes”. Por supuesto, como caballero que es, aclaró luego que no había pretendido ofender a nadie y que sólo se había tratado de un juego de palabras.

Sin otro particular, saludo al señor Director atentamente».

Ahora sí, aquí y así los dejo nuevamente con don Fernando López de Zavalía, justo donde comienza “La usucapión de la Ley 24.374”.

G. di C.

I. INTRODUCCION

En una conversación que mantuviéramos con el Escribano di Castelnuovo, le comentamos que habíamos decidido tratar esta Ley en el tercer tomo de nuestra obra intitulada "*Derechos reales*"¹ y que, como ya teníamos un primer borrador sobre el tema, sería de interés conocer su opinión, siempre valiosa por su conocida versación jurídica y experiencia notarial.

Después de leer ese borrador, el Escribano di Castelnuovo sugirió que lo publicáramos –como un anticipo– en esta REVISTA, con las imprescindibles adecuaciones para darle suficiente autonomía de lectura.

II. LOS ANTECEDENTES Y LA PROMULGACION DE LA LEY

El trámite se inició con un proyecto suscripto por un grupo de diputados entre los que se encontraban quienes pertenecían a los partidos políticos con mayor representatividad en la Cámara.²

Corresponde destacar este aspecto que pone de manifiesto el sentir común en la necesidad de poner remedio a la situación entonces existente, lo que, a algunos comentaristas de la Ley, parece haberles pasado por alto.

1. El tratamiento en la H. Cámara de Diputados de la Nación

Tomando como base ese proyecto, la Comisión de Viviendas de la Cámara de Diputados (con la disidencia total de su miembro Fernández Gill) emitió su despacho (Orden del Día 1590) que fue objeto de dos observaciones: una del diputado Parente y otra de quien esto escribe. Esas observaciones –según las reglas de la actividad parlamentaria– anunciaban la oposición de los impugnantes, para cuando se tratara el despacho de Comisión en el recinto.³

Al tratarse ese despacho ante la Cámara en pleno, se anunció que, a raíz de sugerencias y observaciones formuladas, se estaban introduciendo

¹ Nos encontramos elaborando el tomo III de nuestra obra de *Derechos reales*, en la que no puede faltar una referencia a esta Ley, pese a que, por la intervención que nos cupo en su sanción (véase *infra*, nota 5) hubiéramos preferido no comentarla por escrito y dejar que lo hicieran terceros. Por lo demás, la objetividad que ambicionamos se ve apoyada en el hecho de que aquel pasado, en sus detalles, se ha ido borrando de nuestra memoria y, en gran parte, lo hemos reconstruido consultando los antecedentes suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria.

² El texto del proyecto puede verse en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, diciembre 1 de 1993, págs. 3394/6, precedido de sus Fundamentos que la Comisión de Vivienda hizo suyos (págs. 3389/91).

La pertenencia del proyecto a diputados de los distintos sectores políticos fue recordada por el Senador de la Rúa en los siguientes términos: "Por ello es necesario afrontar esta cuestión. Precisamente la enfocaba la iniciativa que plantearon en la Cámara de Diputados representantes de todos los partidos políticos, por medio de un proyecto que firmaron los diputados Pierri por el Partido Justicialista, Alende por el Partido Intransigente, Baylac por la Unión Cívica Radical y Durañona y Vedia por la UCD". (Diario de Sesiones del Senado, reunión 23, septiembre de 1994, pág. 2698).

Cabe observar que esa enunciación del Senador de la Rúa sólo fue ejemplificativa, pues también suscribieron el proyecto otros diputados (Balestrini, Camaño, García, Hernández, Larraburu, Maqueda, Michelli, Ruiz y Valcarcel) sin que con ellos se agotara la pluralidad de partidos políticos que hacían oír sus voces en la Cámara de Diputados.

³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, págs. 3389 y sgts.

modificaciones al mismo. Se produjo un breve cuarto intermedio con permanencia de los diputados en sus bancas (lo que, en el lenguaje parlamentario significa que proceden a reunirse los presidentes de bloques), después del cual la Presidencia anunció que “se había acordado posponer la consideración del dictamen contenido en el Orden del Día N° 1590 a efectos de redactar un texto consensuado”. Agregó: “las fotocopias que se están distribuyendo incluyen puntos de consenso sobre el mencionado proyecto, los cuales han sido discutidos entre los distintos bloques a efectos de encontrar un acuerdo sobre su tratamiento”.⁴

Al día siguiente, al reanudarse el tratamiento del Orden del Día N° 1590 se puso a consideración un despacho modificado, resultando finalmente aprobado lo que constituye el texto actual de la Ley.⁵

2. El tratamiento en el H. Senado de la Nación

En el Senado, las comisiones intervinientes emitieron, en mayoría, dictamen favorable a la aprobación del proyecto recibido de la Cámara de Diputados (con una disidencia parcial). Hubo dictamen en minoría. Desde el punto de vista de la convicción de los senadores sobre la necesidad de enfrentar los problemas que motivaron la sanción de la Cámara de Diputados hubo coincidencia y con esa redacción el proyecto fue aprobado en general, limitándose la discrepancia a la consideración en particular⁶, quedando sancionado el texto de la Cámara de Diputados.

3. Promulgación

El Poder Ejecutivo promulgó la Ley (Decreto 1661 de 1994) vetando su Art. 7º, razón por la cual prescindiremos del análisis de éste.

⁴ Citado Diario, pág. 3400.

⁵ Entre otros autores, Kemelmajer de Carlucci, ha tratado en profundidad la materia de la Ley en su *Protección jurídica de la vivienda familiar*. Cabe sí, observar que esa eminente jurista nos atribuye, por error, el carácter de miembro informante del proyecto ante la Cámara de Diputados (op. cit, pág. 462, nota 7), equivoco en el que incurriera –justo es recordarlo– el miembro informante ante el Senado de la Nación (Diario de Sesiones, pág. 2696).

La realidad fue otra, como resulta del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

1. Como lo hemos precisado, en el texto a nota 3, oportunamente presentamos una observación al Orden del Día 1590.

Parece innecesario recordar que no es lo mismo una disidencia que una observación, pues aquella emana de un miembro de la Comisión respectiva, en tanto que ésta proviene de cualquier diputado, que, por hipótesis, no es miembro informante, ni por la mayoría de la Comisión, ni por la minoría.

2. El proyecto inicialmente elaborado por la Comisión de Vivienda fue luego modificado.

Pues bien: habiéndose recogido, en la nueva redacción, las correcciones que conceptuábamos imprescindibles para el respeto del derecho de propiedad, ya no encontrábamos razón para mantener la observación que hicieramos al Orden del Día n° 1590.

Nos habíamos propuesto no hablar en el recinto y si improvisamos una exposición fue porque la recabó el diputado Puricelli (Diario, pág. 3579), exposición que nos llevó luego a intervenir en el debate.

⁶ Senador de la Rúa: “Por estas razones, vamos a aprobar el proyecto en general, pero votaremos en particular de acuerdo con los términos que figuran en el anexo Orden del Día 517, cuyos elementos fundamentales dejo así expuestos”.

Respecto a dichos elementos fundamentales, podemos resumirlos así, según resulta del proyecto del dictamen en minoría: a) Supresión del requisito de la causa lícita, reputando a los ocupantes “posee-

III. SINTESIS DE LA LEY

Puede sintetizarse la Ley en los siguientes términos: en una función tuitiva de la vivienda, otorga a ciertos ocupantes de ciertos inmuebles, que reúnan ciertos requisitos, la posibilidad de obtener, por un procedimiento extrajudicial, a bajo costo, un título inscribible (y que se inscribe), una de cuyas dos variedades está dirigida a servir para la usucapión breve, quedando a salvo –en su caso– los derechos que tuviere el propietario.

Al examinarla, hay que tener presente las constantes referencias que la Ley verifica a las normas reglamentarias cuyo dictado prevé: Arts. 1º, 3º y 4º, inciso b, Arts. 5º y 6º, incisos a, b, h, y d, y Arts. 9º y 10.

IV. EL TITULO INSCRIBIBLE

Empleamos deliberadamente la expresión “título inscribible” para designar a un género que –según los preceptos de la Ley– puede ser de una de estas dos especies: emanado del titular registral o emanado del Estado.

Ora al uno, ora al otro, y a la inscripción del que corresponda, se llega a través de un procedimiento extrajudicial del que hablaremos *sub VIII*.

1. Emanado del titular registral

Según el Art. 6º inc. 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 las exenciones y beneficios previstos por el artículo 3º, los que se otorgasen en la reglamentación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones”.

Damos por descontado que ni los objetores más encarnizados de la Ley podrán encontrar argumentos para impugnar este texto, que presenta un procedimiento extrajudicial útil para culminar en una escrituración “conforme a las normas de Derecho común” que llega al Registro.

A la altura del inciso “h”, ya estarán reunidos todos los antecedentes para labrar la escritura y removidos los obstáculos que a menudo la entorpecen y, en particular, el de la confección de planos, según resulta del inciso “c” del mismo artículo:

“Cuando 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 in-

dores de buena fe, cualquiera haya sido su actitud anterior”, (Art. 1º); b) Reducción del plazo de prescripción adquisitiva a cinco años (Art. 1º); c) Exigencia de una ocupación anterior al 1 de enero de 1989; d) Limitación del beneficio a quienes lo soliciten dentro del año de vigencia de la Ley (Art. 3º); e) Supresión de la escritura pública que contenga un título idóneo, bastando con las actuaciones cumplidas (Art. 4º, y discurso explicativo).

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

Sólo nos queda por recordar que “escritura de derecho común” no significa –como algunos parecieran pensarlo– “título suficiente” e inatacable. Para las escrituras que nada tienen que ver con esta Ley, como nuestro Registro Inmobiliario no es convalidante, la que llega al Registro tan puede ser un título válido o un título nulo, y un título “suficiente” como un “justo título”.

2. Emanado del Estado

Si el titular del dominio no prestase su consentimiento, entra a funcionar el inciso “e” del Art. 6º:

“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”.

Dejemos lo de la “oposición” para más adelante (*infra*, VIII, 2, d). Determinemos, ahora, la sustancia del título que el Estado otorga.

Esa sustancia resulta de la primera parte del Art. 8º:

*“La inscripción registral a que se refiere el inciso e) del artículo 6º producirá los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del artículo 3999 del Código Civil”.*⁷

Un título que sirve a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del Art. 3999 es –dicho en buen romance– un título idóneo para la usucapción breve. El Estado, que obra a sabiendas de que no es el dueño, no podría otorgar un título suficiente. Otorga lo más que depende de él, asumiendo las consecuencias de la expropiación inversa (*infra*, V).

Calificamos a ese título de “idóneo” para la usucapción breve.

⁷ Historial del Art. 8º:

1. En el proyecto originario (diputados Pierri, Alende, Balestrini, Baylac, Camaño, Durañona y Vedia, García, Hernández, Larraburu, Maqueda, Michelli, Ruiz, Valcarcel) decía: “Efectos: La inscripción registral a que se refiere el inciso g) del artículo anterior, surtirá el efecto de anotación preventiva del dominio, a favor del beneficiario, cuya inscripción se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo previsto en el Art. 3999 del Código Civil”. Ver: Diario de Sesiones, Reunión 28, pág. 3396.

2. El despacho de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, recepitó esa redacción con un agregado, de tal manera que la última parte quedó así: “transcurrido el plazo previsto en el Art. 3999 del Código Civil a condición del cumplimiento de las cargas impositivas y tasas que correspondieren en dicho lapso”. Ver: Diario y Reunión cit. pág. 3391.

3. A raíz del debate, resultó una tercera redacción (Diario de Sesiones, Reunión 29, pág. 3569) en los siguientes términos: “La inscripción registral a que se refiere el inciso e) del artículo 6º producirá los efectos de inscripción de título a los fines del artículo 3999 del Código Civil. Quedan a salvo todas las acciones que correspondan a los actuales titulares de dominio, inclusive, en su caso, la de expropiación inversa”.

4. Lo sancionado fue una cuarta redacción que difiere de la anterior, en el primer apartado, en cuanto, en lugar de “a los fines del artículo 3999 del Código Civil” reza: “a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del artículo 3999 del Código Civil”.

Cabe preguntarse si ese título idóneo para la usucapión breve, es o no un justo título en el sentido del Art. 4010. En nuestra opinión lo es, pero como la calificación ha sido contradicha por ponderable doctrina, corresponde que nos hagamos cargo de la argumentación que ella da. No cabría prescindir de ese análisis, so color de que la cuestión es de gabinete, ya que sea o no un justo título, deberá admitirse que la Ley especial ha querido asignarle tal carácter. Aquí, por lo menos en la opinión de algunos autores, la cuestión trasciende lo teórico y llega a consecuencias prácticas.

Se han señalado las siguientes diferencias entre el justo título del Código Civil y el título idóneo de la Ley especial:⁸

a) Se afirma: para el justo título “la causa es una enajenación, aunque defectuosa” pues da lugar a una adquisición *a non domino*, en tanto que para el título idóneo la causa está en la Ley, interviniendo la autoridad de aplicación en lugar del vendedor.

Contestamos: también para el justo título opera como causa la Ley (el Código Civil) y también para el título idóneo, la causa es una enajenación “defectuosa” que verifica el Estado y por eso asume las consecuencias de la expropiación inversa. No se diga que la *redacción* de la escritura, no será la de las escrituras del “derecho común”, que directamente hablan de una “enajenación”, pues la calificación del acto no depende de las palabras empleadas (doct. Art. 1326 C.C., que recoge la regla *falsa demonstratio*) y la escritura de la Ley necesariamente contendrá la referencia a ella (doct. Art. 6° inc. e).

b) Se afirma: el justo título, con buena fe y posesión da el dominio, aunque defectuoso, lo que se purga a los diez años, en tanto que el título idóneo de la Ley especial no produce la adquisición inmediata.

Con relación al justo título, la afirmación responde a la concepción de los “dos propietarios”, combinada con la introducción de una acción publiciana, tesis ambas sobre las que discrepamos.

No es el caso de que desarrollemos, ahora, las razones de esas discrepancias,⁹ pues quienes sigan esa doctrina para el justo título, no advertimos en base a qué la rechazan para el título idóneo de la Ley.

⁸ Sobre éstas, Adrogué (*La atribución de la propiedad de la vivienda económica en la Ley 24.374*, núms. 78 y sgts., publicación en La Ley, 1995-B-Sec. Doctrina) y Fazio de Bello (*Comentario a la Ley 24.374*, en JA.-1995-III, págs. 851/2).

⁹ El desarrollo de nuestra opinión –que tenemos ya explicitada en otra parte de los borradores del tomo III de nuestro *Derechos reales*– excedería los límites de este trabajo. Nos limitaremos a esta breve información sobre la doctrina que combatimos:

Hay autores que se hacen eco de la afirmación que Vélez vierte en la nota al Art. 3999, según la cual la usucapión breve “no es rigurosamente de adquirir: la cosa está adquirida con título y buena fe. La prescripción en tal caso, no hace más que consolidar la adquisición hecha, poniendo al que la ha adquirido al abrigo de toda acción de reivindicación”.

De allí extraen que, mientras corre el curso de la prescripción, hay dos propietarios y ambos tienen la reivindicatoria, que algunos conciben como una acción publiciana. A favor de esa construcción jurídica, véase: Mariani de Vidal, *Curso*, III, pág. 304. ed. 1995.

c) Se afirma: el justo título no requiere la inscripción, en tanto que el idóneo, sí.

Contestamos: en nuestra opinión, el justo título también requiere inscripción.¹⁰

d) Se afirma: el justo título necesita buena fe, en tanto que el idóneo no siempre incluirá la buena fe, puesto que ampara a los convivientes que iniciaron su relación con el inmueble en una situación de tenedores o de servidores de la posesión, dándose una interversión de título, incompatible con la buena fe.

Contestamos: no es requisito del justo título el que haya buena fe. Según la descripción del Código Civil, puede haber un poseedor de mala fe con justo título. No se nos escapa que queda, sin embargo, una observación valiosa respecto a la buena fe, de la que nos haremos cargo *infra*, IX, 1, C. Pero de allí no se sigue una distinción en el título, sino la presencia de una usucapión breve con caracteres particulares respecto de la buena fe.

3. La inscripción del título y el derecho de dominio

En los números anteriores hemos hablado de dos clases de títulos inscribibles.

Cuando el título emana del titular registral, no se presentan problemas especiales, pues la escritura es la del Derecho “común”. Como –por hipótesis– el beneficiario que obtiene ese título ya está en posesión, la inscripción en el Registro dota de oponibilidad a la adquisición (Art. 2505 C.C.). Sobre el tema, nos limitamos tan sólo a recordar, una vez más, que –por las características de nuestro sistema registral– ese título del Derecho “común” puede, a la postre, no ser más que un justo título. Piénsese en el caso de una usucapión larga (que opera *contra tabulas*) y se tendrá el caso concreto de un titular registral que no es el titular sustancial y que si enajena a un tercero, sólo le dará un justo título.

Por lo tanto, circunscribamos el tema al caso en el que el Estado dota de un título idóneo.

¹⁰ Sostuvimos esta tesis en: *La función notarial, el registro, el justo título y el justo modo* publicado en REVISTA NOTARIAL, N° 902, analizando el sistema después de la reforma de 1968. Es una concepción que coincide con la italiana, pues ya el Código de 1865 requirió la transcripción (Art. 2137), y hoy el actual mantiene la exigencia (Art. 1159). Tal fue también la línea en que se ubicó el Art. 1946 del Proyecto conocido como de García Goyena, y por la que transita el Art. 1949 del Código Civil español, dejando a salvo un problema de coordinación con el Art. 35 de la ley hipotecaria, que puede verse en Roca Sastre, *Derecho Hipotecario II*, pág. 5 y sgts. Es la regla que adopta el Proyecto de Reformas obra de la Comisión creada por Decreto 685/95, que en el Art. 1832 *in fine* prevé: “Si la cosa es registrable, el plazo de la posesión útil se computa a partir de la registración del justo título”. Es un tema debatido en Francia y que se suscitó a raíz de la ley de 1855. Véase: Troplong (*Transcription*, núms. 177 y sgts., Aubry et Rau (*Cours*, § 218, nota 18), Baudry-Lacantinerie et Tissier (*Prescription*, n° 674), Mazeaud y Mazeaud (*Lecciones de Derecho Civil*, n° 1503), Planiol (*Traité Élémentaire*, n° 2665), Planiol, Ripert, Boulanger (*Traité Élémentaire*, n° 3165), Bérsson (*Reforme Hypothécaire*, pág. 475), Carbonnier (*Droit Civil*, I, pág. 228).

A. *El aspecto negativo*

El beneficiario de la Ley no adquiere el dominio con el título idóneo y la posesión. Mal podría una inscripción acordárselo.

El título idóneo sirve para la usucapión breve. Por lo tanto, el beneficiario de la Ley, no obtiene –en razón de ella– el dominio, pues necesita, todavía, de la usucapión breve, como de la usucapión breve necesita el que tiene escritura de “Derecho común” que resulte ser sólo un justo título.

Decimos “en razón de ella”, porque puede ocurrir que, por otras disposiciones, el beneficiario tenga o adquiera el dominio (doct. Art. 2504 C.C.). El disponer de la usucapión breve, no lo priva de defenderse con la usucapión larga, si reúne los requisitos de ella, sea porque su posesión es más antigua que la requerida por el Art. 1º de la Ley (1 de enero de 1992), sea porque cumpla los veinte años, después.

B. *El aspecto positivo*

Lo que el beneficiario obtiene con la inscripción es el “emplazamiento” registral. La existencia de su título idóneo queda registrada en el folio real.

No es poca cosa.

No lo es en el caso de un inmueble que no estuviera matriculado (Art. 10 de la Ley Registral): el folio real que se abra sólo hablará del título idóneo.

Tampoco lo es cuando el inmueble ya estuviera matriculado y el folio real diera cuenta de un titular registral según el Derecho común. La inscripción del título idóneo no se ve obstaculizada por el principio de continuidad (Art. 15 de la Ley Registral). Como la Ley especial no pretende privar de derechos a quien era titular registral, el folio real hablará, en lo sucesivo, de dos titulares tabulares. El asiento del título idóneo contradice el anterior asiento del título del Derecho común. En esa contradicción, el beneficiario de la Ley tiene una posición favorable: no es él quien debe tomar la iniciativa para cancelar la –*prima facie*– “molesta” inscripción del Derecho común. Como agudamente se ha observado, una de las claves del sistema de la Ley es que pone “la carga del impulso de impugnación, sea judicial, sea extrajudicial”¹¹ en cabeza de quien afirma ser dueño según el Derecho común (Art. 8º, segundo apartado). Es el titular tabular del Derecho común, el que deberá tomar la iniciativa para desplazar al beneficiario de la Ley.

Pasemos a examinar por separado, la situación en que se encuentra cada uno de los titulares tabulares.

a) El titular tabular precedente (el de Derecho común) si quiere transferir el dominio o constituir un derecho real de los que requieren tradición,

¹¹ ADROGUE, *La atribución de la propiedad de la vivienda económica en la Ley 24.374 en JA. 1995-B*, Sec. Doctrina, pág. 838.

se encontrará con un primer obstáculo: ¿cómo hará tradición de lo que está en posesión del beneficiario de la Ley? No es un obstáculo insuperable, pues la tradición pudo haber quedado cumplida durante una transitoria desposesión del beneficiario, aparte de que a nuestro sistema registral no le interesa la tradición sino el título.

Pero hay un segundo obstáculo insuperable que involucra al derecho de hipoteca (que no requiere tradición): por el principio de continuidad sólo podrá dar a su causahabiente, la posición registral que tenía, posición –según dijimos– contradicha, que coloca sobre él la carga de la impugnación.

b) El titular tabular siguiente (el beneficiario de la Ley que obtuvo el título idóneo) publicita su título. Podrá transmitir la situación jurídica en que se encuentra, pero queda descartado que pueda enajenar un dominio del que carece, y que sólo adquirirá cumplida la usucapión breve.

Cuando la usucapión se cumpla, tendrá el dominio, por una prescripción *secundum tabulas* (*infra*, IX).

C. Naturaleza del derecho del beneficiario con título idóneo

Descartado que adquiera el dominio, se ha dicho que el beneficiario obtiene un derecho que no es real ni personal, catalogable como *ius ad rem*, que da lugar –respecto al precedente titular tabular– a una suerte de desmembramiento del dominio.¹²

Y también se ha dicho, que lo que el beneficiario adquiere es un derecho real de una categoría distinta a la de los derechos reales del Código Civil, que el legislador pudo crear según lo previsto en el Art. 2502 del mismo, al que se caracteriza como “pseudo derecho real de dominio” y, haciendo uso de una licencia terminológica, se lo denomina “cuasi dominio”.¹³

En nuestra opinión, el tema debe ser enfocado, distinguiendo entre la posición *sustancial* y la *registral*.

a) En lo que concierne a la posición sustancial, la del beneficiario es la misma que la de cualquier usucapiente, trátase del usucapiente en la usucapión larga o del usucapiente en la corta.

De cualquier usucapiente, mientras corre la prescripción, corresponde decir: no tiene el *jus possidendi* (derecho de poseer) sino el *jus possessionis* (derecho de posesión). No creemos necesario insistir sobre la naturaleza jurídica de la posesión (¿hecho o derecho?) sobre la cual –en otra oportunidad–¹⁴ ya hemos dicho lo propio, distinguiendo entre el hecho de poseer y el derecho que emerge de dicho hecho y concluyendo que el *jus possessio - nis* es un derecho real provisorio.

¹² ADROGUÉ, *La atribución de la propiedad de la vivienda económica en la Ley 24.374*, en La Ley, 1995-B Sec. Doct. págs. 964/5.

¹³ PERALTA MARISCAL, *Algunas consideraciones en torno a la llamada “Ley de regularización dominial”* en JA. 1995-II, págs. 782/3.

¹⁴ Véase nuestro *Derechos reales*, § 15.

Pues *nihil commune habet proprietas cum possessionem* negamos que haya una nueva clase de derecho real calificable de “cuasi dominio”.

b) Lo particular de la situación del beneficiario, no está en la posición sustancial, sino en la registral, pues el título idóneo rompe con el principio de continuidad, de tal manera que en el mismo folio real habrá dos asientos.

En el Registro de la Propiedad que –pese a su nombre– no es registro de dominio sino de títulos, estimamos que no cabe preguntar sobre la naturaleza del derecho (supuestamente registrado), sino sobre la naturaleza de la inscripción. La respuesta, en nuestra opinión (según los desarrollos que hemos efectuado) es ésta: es inscripción de justo título en *contradicción* con el asiento precedente.

Entrando a finuras de análisis, podríamos preguntar sobre la naturaleza de la posición registral. Cabe tener presente que entre la “posición” registral y la “posesión” extrarregistral existe un cierto paralelismo. Ambas son hechos y como *ex facto jus oritur* para ambas cabe preguntar sobre la naturaleza del derecho emergente. Es aquí, donde la doctrina del *jus ad rem* (con cuya presentación hemos iniciado este tema) tiene sus atractivos, aplicada a la posición registral.¹⁵

V. LA PROTECCION DEL TITULAR DEL DOMINIO

Los objetores de la Ley ponen el acento sobre lo que consideran una desprotección en el orden del procedimiento.

Dejemos este aspecto para más adelante (*infra*, VIII) y ciñámonos a destacar la protección *patrimonial* que la Ley estatuye para el caso de que la escritura no hubiera sido labrada con el consentimiento del titular del dominio.

Ella resulta del segundo apartado del Art. 8º:

“Quedan a salvo todas las acciones que correspondan a los actuales titulares de dominio, inclusive, en su caso, la de expropiación inversa”.

Todas las acciones que le correspondieran, sin perder ninguna. Así, no pierde la acción reivindicatoria que tuviere, y mal podría perderla con la emanación del título idóneo pues todavía falta que se cumpla la usucapión breve.

La Ley se encarga de aclarar que el titular del dominio tiene “en su caso” la acción de expropiación inversa. El Estado se responsabiliza por su

¹⁵ Aun a riesgo de desinterpretar a Adrogué, la aplicamos así: de la posición registral no emerge un derecho real, sino un derecho registral que, al no ser ni real ni personal, admite la ubicación como *jus ad rem*, término que resulta cómodo para designar situaciones de tal clase. No hay desmembramiento del dominio, sino una “suerte” de tal, que se manifiesta en las posibilidades registrales de actuar, posibilidades de las que hemos hablado (*supra*, IV,3,b) coincidiendo, en lo fundamental, con Adrogué.

autoría al otorgar el título idóneo. Se ha objetado el lenguaje de la Ley, pues, donde ella habla de “expropiación inversa” debió haber dicho “expropiación indirecta”.¹⁶ La Ley se ha colocado en la hipótesis de máxima, a la que LAFAILLE no vacila en denominar “expropiación inversa”.¹⁷

VI. LOS INMUEBLES ABARCADOS POR EL SISTEMA

Entran dentro del régimen de la Ley los “inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación”. (Art. 1º).

1. La calidad de “urbano”

Correctamente se ha observado que el calificativo de “urbano” es equívoco. Ya lo era en Roma, y sigue siéndolo hoy, por más que reiteradamente acudan a él nuestras leyes.¹⁸ Cada vez que es empleado, debe ser entendido en el contexto, y el de la Ley sub examen, al disponer que deberán tenerse en cuenta “las normas de planeamiento urbano” (Art. 5º) excluye los inmuebles rurales.¹⁹

Se ha dicho que, al excluir lo rural, podría ser discriminatoria y –en razón de ello– inconstitucional, pues “no hay razón para proteger la vivienda de quien vive en la ciudad y desproteger la del esforzado hombre de campo”.²⁰ Como lo que está en juego es si se beneficia o no con un régimen especial, pensamos que no cabría tal impugnación, pues no parece que de la Constitución emerja el derecho a un beneficio especial, que –de afirmarse– podría ser invocado, también, cuando se construyen obras públicas en un lugar del territorio, olvidando a otros. No es igual la vivienda urbana que la rural, porque aquélla no sólo interesa al que reside, sino también al vecindario, en lo que concierne al planeamiento urbano y al cuidado sanitario; la situación indocumentada en que se encuentren los que habiten en la urbe, los desalienta para las mejoras que, con una situación más segura, introducirían. Por otra parte, la vivienda rural, en lo que tiene de vivienda, de poco serviría a la generalidad de los hombres de campo mientras no fuera anexa la parcela explotada.

¹⁶ Sobre el tema: Mariani de Vidal, *Curso*, nota 184.

Cuando a Hegel se le observó que los hechos no se ajustaban a su filosofía, contestó: ¡peor para los hechos! Un legislador humorista a quien se le advierta que su vocabulario no es el correcto, podría contestar: ¡peor para el lenguaje! Y, todavía, agregar –a guisa de comentario– que ya había empleado ese lenguaje en el Art. 12 de la Ley 19.552.

¹⁷ LAFAILLE, *Tratado de derechos reales*, nº 542.

¹⁸ Sobre el calificativo de “urbano”, véase nuestra *Teoría de los Contratos*, §111, I.

¹⁹ Conclusión a la que, en definitiva, llega Kemelmajer de Carlucci, op. cit.

²⁰ KEMELMAJER DE CARLUCCI, op. cit., pág. 464.

2. El destino y la edificación

El destino principal debe ser el habitacional. No se excluye el desarrollo de una actividad, en tanto se mantenga como principal el destino de habitación.

¿Qué debe entenderse por “destino”?

Como en otra oportunidad lo recordáramos,²¹ la determinación de lo que es el “destino” de un inmueble, debe hacerse en el contexto de la regulación de que se trate.

Corresponde distinguir entre el destino “estructural” y el destino “efectivo”. Las casas que se asientan en los terrenos, tienen un destino objetivo que resulta de su propia estructura, pero el destino efectivo que se les da puede ser distinto.

Lo que interesa es el destino efectivo, como resulta de la expresión “casa habitación única”, pues es obvio que, para la estructura de una casa resulta indiferente el que sea de habitación “única”. La estructura es la misma, tenga o no quien la habite otra vivienda.

La calidad de “única” no requiere un desarrollo especial. Quedan fuera de la función tuitiva de la Ley los “propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda”. (Art. 4º, inc. a).

En cuanto a la calidad de “permanente” se ha pensado que, a través de tal exigencia, quedan excluidos los ámbitos habitacionales cuya estructura habla de que son fácilmente trasladables, como sería una casa rodante, una carreta, una tienda de campaña, uno formado por chapas, etc. Sin perjuicio de que una tal limitación resulte de las “características” que imponga la reglamentación (*infra, aquí, 3*), no creemos que tal sea el sentido de la Ley, pues “permanente” aparece como calificativo de la habitación, no de la edificación. El sentido es este otro: la Ley no se satisface con que la casa sea la “única” de que se disponga en propiedad o posesión, sino que exige que, además de serlo, sea aplicada a vivienda permanente, con lo que se excluye la que, aún siendo única, esté destinada a habitación transitoria, como por ejemplo cuando la habitación es en época de vacaciones.

3. Las características

No basta con que el inmueble satisfaga la descripción de la Ley, pues ella misma, en el Art. 1º, exige que presente “las características previstas en la reglamentación”. Insiste en ese aspecto, en el Art. 4º, inciso b, al disponer:

“Quedan excluidos del régimen de la presente Ley: ...Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación”.

■ ²¹ En nuestra *Teoría de los Contratos*, § 20, III, nota 23, 4a. ed.

Como la reglamentación es en parte nacional y en parte local (Art. 5º, segundo precepto y Art. 10) pueden presentarse variables según las jurisdicciones.

El Decreto nacional 1885/94 establece en el Art. 1º que “las viviendas comprendidas en este régimen, deberán reunir las características contempladas para viviendas económicas a los efectos de la aplicación de planes originados en el Fondo Nacional de la Vivienda, atendiendo, en todos los casos, a la composición del grupo familiar conviviente”.

VII. LOS SUJETOS BENEFICIARIOS

Según el Art. 1º son beneficiarios de la Ley:

“... los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 1992, y su causa lícita...”.

1. Calidades del sujeto

Como resulta del Art. 2º, “ocupantes” sólo pueden ser las personas físicas.

Debe tratarse de un “ocupante” al tiempo en el que recibe el beneficio. Esto, que ya lo sugiere el Art. 1º, queda confirmado por el Art. 6º, incisos “a” y “e”, de los que resulta, no sólo que debe haber posesión al tiempo de la solicitud (inciso “a”, en cuanto habla del “carácter de poseedor”) sino al tiempo mismo de la escritura que debe ser “suscripta por el interesado” (inciso “e”).

Y debe ser un “ocupante” que acredite el origen y la antigüedad posesoria exigida por la Ley, la que ha previsto, cuando el caso se diere, un régimen de sucesión particular conforme a las previsiones del Art. 2º.

2. La posesión anterior

Debe acreditarse “la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al 1 de enero de 1992”.

La Ley no ha querido establecer un régimen permanente, sino solucionar situaciones ya existentes. Con la natural demora de los trámites legislativos, la Ley entró a regir en septiembre de 1994 lo que, de hecho, conduce a un mayor plazo de duración de la posesión ejercitada.

Se ha objetado el que no se exija que la posesión anterior, además de pública, pacífica y continua, sea no interrumpida.²² Pero debe tenerse presente que la Ley no toma ese plazo corrido para unirlo al que transcurra

■ ²² Así: Mariani de Vidal, *Curso*, pág. 328, ed. 1995.

después de otorgado el título idóneo, sino sólo como índice de que se está ante un ocupante que merece protección.

3. La causa lícita de la posesión

La Ley sub examen exige que se acredite la causa lícita de la posesión.

a) El despacho de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, requería la posesión “legítima”. La expresión era inadecuada, pues posesión “legítima” es la del dueño (Art. 2355 C.C. primera parte), caso en el cual el sistema de la Ley carecía de sentido. Durante el debate en la Cámara de Diputados, se suprimió ese requisito, reemplazándolo por el de la “causa lícita”.

b) La palabra “causa” es polisémica. Al emplearla el Art. 1º, ha querido dotarla de la elasticidad requerible para adentrarse en el caso concreto.

Se trata de la *causa possessionis* de la que –en otra oportunidad– hemos hablado a propósito de la regla *Nemo sibi*²³ y que hemos conceptualizado como cualquier factor que sirva para determinar el régimen jurídico de una detentación.

Al exigir el Art. 1º de la Ley que se trate de una causa “lícita”, quedan fuera las hipótesis del usurpador y del que intervirtió su título, con la salvedad que verificaremos (*sub*, 4, c). Causa lícita la tiene el comprador por boleto que recibió del vendedor la tradición. Es éste el caso que preocupó a los autores del proyecto que la Comisión de Vivienda hizo suyo (con modificaciones) anexando, a título de “Fundamentos”, los de aquél. En ellos se habla del comprador por boleto y se hace mérito de las dificultades con que tropieza para obtener la escrituración.²⁴

Con buen sentido la doctrina advierte que lo de “causa lícita” no se circunscribe al boleto de compraventa y abarca otros negocios.

Con razón se ha dicho que generalmente se tratará de “adquirentes (por compraventa, permuta, dación en pago) en loteos que nunca han podido arribar al título de propiedad (por desconocimiento del domicilio del titular, por su quiebra, fallecimiento, sucesiones inconclusas y múltiples, transmisiones de derechos deficientemente documentadas o no documentadas) que no lo constituyen ni el boleto de compraventa... ni los recibos o libretas de pago de las cuotas. Empero, si han entrado en posesión del inmueble por tradición hecha con intervención del propietario o sus derechohabientes y presentan algunos de los documentos a los que hemos hecho referencia, no quedarán dudas acerca de que se trata de una posesión con ‘causa lícita’ en los términos de la Ley...”²⁵

²³ Véase nuestro *Derechos reales*, § 22, II.

²⁴ Véase, Diario de Sesiones, Reunión 28, págs. 3391 y sgts.

²⁵ MARIANI DE VIDAL, *Curso*, III, pág. 329, ed. 1995.

Lo de “generalmente” no excluye otras hipótesis. No se limita a la de “loteos”. En nuestra opinión, contempla, incluso, las hipótesis de donación, pues si bien es verdad que la donación inmobiliaria es un contrato solemne absoluto (a diferencia de la compraventa inmobiliaria que es un contrato solemne relativo), no lo es menos que si el poseedor recibió *ex traditio*; se da el caso del Art. 515 inc. 3.²⁶

4. Orden de atribución

Pudiendo haber una pluralidad de ocupantes al tiempo de otorgarse el beneficio, el Art. 2º prevé un orden de preferencia entre ellos.

a) Por el inciso “a”, tienen preferencia:

“Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate”.

Queda sobreentendido, en cuanto sigan siendo ocupantes pues, si dejaron de serlo, entran a funcionar los incisos siguientes.

b) Los incisos “b” y “c”, trasuntan el espíritu que inspira otros regímenes de nuestra legislación, como puede verse en el Art. 9º de la Ley de locaciones urbanas, en el Art. 7º de la Ley de arrendamientos y aparcerías,²⁷ y en el Art. 3º de la Ley 23.073.

Circunscribámonos al inciso “b” dejando el “c” para la letra siguiente.

La Ley ubica en el segundo orden a:

“El cónyuge superviviente y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble”.

Se ha observado que esta preferencia otorgada a los que ocupan respecto a los que no ocupan puede afectar las reglas del Derecho Sucesorio. En un primer examen, así pareciera, porque, colocándonos en el caso de que el ocupante originario lo fuera en razón de un boleto de compraventa, ¿con qué razón se privaría a los sucesores no ocupantes del derecho creditorio de demandar la escrituración que forma parte de los bienes de la herencia? En un segundo examen, concluimos que la disposición –interpretada en el sistema– no conduce a esa consecuencia. La Ley no pretende lesionar patrimonialmente a nadie.²⁸ Los sucesores desplazados tendrán contra los beneficiados, las acciones para tomar su parte en la herencia.

c) Están en el tercer orden:

“Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos

²⁶ Contra: Peralta Mariscal, *Algunas consideraciones en “Ley de Regularización Dominial”* en JA. 1995-II, pág. 783, nota 9.

²⁷ Véase nuestra *Teoría de los Contratos*, §115, I y §119, V, 2.

²⁸ Véase lo que decimos a propósito del Art. 8º (*supra*, IV, 2 y V).

años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble”.

Este tercer orden plantea un problema especial.

Las personas allí mentadas eran tenedores (fuertes o débiles, según los casos²⁹) y una de dos: o no intervirtieron su título y, en consecuencia, no son los poseedores de la Ley, o lo intervirtieron, y mal pueden invocar una “causa lícita”. Como las normas concretas se interpretan en el contexto, hay que admitir que se trata de una excepción que el legislador ha introducido guiado por la idea de protección de la vivienda, computando, aquí, no una causa lícita de posesión, pero sí de tenencia, y una interversión que no vaya más allá de la prevista por la Ley.

d) A falta de los ocupantes de los incisos anteriores, entran a gozar del beneficio (inciso “d”):

“Los que, mediante acto legítimo, fuesen continuadores de dicha posesión”.

VIII. EL PROCEDIMIENTO EXTRAJUDICIAL

Puede ser caracterizado como un procedimiento administrativo-notarial-registral.³⁰

Hay quienes se rasgan las vestiduras ante el hecho de que se haya acudido a un procedimiento de esa clase, en lugar de uno judicial. Parecen no advertir que con él se persigue que el Estado tome una decisión respecto a si otorga o no un justo título, asumiendo las consecuencias de la expropiación inversa (*supra*, V).

Lo sustancial, se encuentra regulado en el Art. 6º.

Es un texto detallista, por lo que, salvo la transcripción de sus distintos fragmentos, poco es lo que tendremos que decir.

Cabe sí, por vía introductoria, formular una aclaración: al exponer los lineamientos generales sobre el procedimiento extrajudicial, nos atenderemos a la letra de la Ley que separa netamente lo que es el procedimiento administrativo del procedimiento notarial, atribuyéndolo a órganos distintos. En la Provincia de Buenos Aires (Decreto 2815/96) se han delegado en el órgano notarial funciones que la Ley asigna al órgano administrativo.

1. El procedimiento ante la autoridad de aplicación

Corresponde a cada jurisdicción determinar cuál será la autoridad de aplicación, conforme a lo previsto por el Art. 5º:

²⁹ Para la distinción entre ambas clases de tenencia, nuestro *Derechos reales* § 16.

³⁰ ADROGUÉ, op. cit., III, *in fine*.

“Las provincias determinarán en sus respectivas jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente Ley. En el caso de la Capital Federal será la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.³¹ 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”.

En todo lo no previsto por la Ley y la reglamentación, se aplican las normas sobre procedimiento administrativo que regulan la actividad de la autoridad de aplicación y, en consecuencia, los recursos allí previstos.

El procedimiento abarca:

a) Una solicitud que pone en movimiento el trámite:

“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, lindes y superficies, datos dominiales y catastrales si los tuviese, y toda documentación o título que obrase en su poder”. (Inciso a, primer apartado).

Con la solicitud, el peticionante:

“...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”. (inciso a, segundo apartado).

b) Un control que permita a la autoridad tomar una decisión:

“La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación...”. (Primera parte del inciso b).

Debe darse al concepto de “verificaciones respectivas” un sentido amplio. Una verificación en el terreno no correspondería si con la sola documentación existente ya hubiera razón para no acoger la solicitud.

c) La decisión administrativa que, según los casos, entrará en alguna de las siguientes hipótesis: desestimación, rechazo o remisión a la Escribanía.

1 - La desestimación de:

“...las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos”.

Habrá que distinguir según se trate de deficiencias formales o sustantivas. Si del examen de la solicitud resulta que faltan datos exigibles, lo que

³¹ Lo que hoy suena a anacronismo, pero debe tenerse presente que la sanción por la Cámara de Diputados fue anterior a la reforma de la Constitución Nacional, y la promulgación misma de la Ley (que en sus Considerandos, ya cita la Constitución con la nueva numeración) fue durante el período de transición.

Similar comentario cabe hacer del Art. 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 sesenta 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 sesenta días a contar de la reglamentación”.

corresponderá es disponer que la deficiencia sea subsanada. El informalismo administrativo así lo impone. Pero, si en atención a los datos suministrados, resultare que faltan los requisitos que la Ley y la reglamentación exigen para conceder el beneficio (vgr.: si se tratara de un fundo rural) corresponderá la desestimación directa.

2 - El rechazo, a tenor del segundo apartado del inciso b):

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

Este es un caso distinto del anterior. De darse crédito a lo afirmado por el peticionante, todo estaría en orden. Pero ha habido falseamiento, conducta dolosa.

3 - La remisión:

“Cuando la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las jurisdicciones respectivas...”. (Inciso c).

2. El procedimiento ante la Escribanía

Recibidas las actuaciones administrativas, entra a actuar la Escribanía. En lo no contemplado por la Ley y la reglamentación, estimamos que la Escribanía aplicará las normas y usos de las escrituras comunes, tanto más cuanto el procedimiento ante ella puede conducir a que se labre una escritura de esa clase.

a) La Escribanía:

“... requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción”. (Inciso c).

En el texto transcrito aparecen dos verbos: “requerirá” y “dispondrá”. Sujeto del “requerirá” es, sin duda, la Escribanía. Pero sujeto del “dispondrá” no es necesariamente la Escribanía, pues el texto emplea el impersonal “se” que, en rigor, si fuera siempre actividad de la Escribanía, no debiera figurar.

Hablemos, primero, de los antecedentes dominiales. Sólo se impone a la Escribanía que los requiera, para lo que bastará con que el requerimiento sea de un informe. No es exigible que solicite el certificado de Ley que produce el bloqueo registral. Si el informe es negativo, en el sentido de que el Registro inmobiliario no se encuentra en condiciones de darlo, por carecer de antecedentes, la Escribanía tendrá que promover el trámite de matriculación. Aquí el “se” del “requerirá” tiene como sujeto a la Escribanía. Pero debe tenerse presente que, como por el Art. 12 de la Ley 17.801, el folio se abre con un primer asiento de título, ese requerimiento es algo que puede quedar postergado para la oportunidad en que se proceda a

solicitar la inscripción del que se emita. Habrá que tener en cuenta las disposiciones locales que rigen la actividad de los respectivos registros de la propiedad.

Pasemos a hablar de los antecedentes catastrales. Requeridos por la Escribanía, Catastro contesta que no los tiene. La Ley establece que “se” dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción.

¿A quién alude el “se”?

La confección de los planos implica un gasto, y no es de esperar que la Escribanía los asuma. En nuestra opinión, dada la gratuidad de la obtención del beneficio (*infra, aquí, 4*) esa es una función que corresponde a la autoridad de aplicación.

b) Satisfechos los extremos que hemos expuesto, la Escribanía tiene en su poder “los antecedentes”.

Se trata ahora de saber si contará o no con el consentimiento del titular registral. Se descarga sobre la Escribanía interviniente una delicada función, pues es ante ella que los que pudieran resultar afectados por el otorgamiento del título “idóneo” manifestarán su conformidad u oposición.

“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 treinta días”. (Inciso d).³²

Esa citación puede dar como resultado: que se presente el “titular del dominio” y otorgue su consentimiento, que se presente (o lo haga un tercero) y deduzca oposición, o que no se presente.

c) Veamos el primer caso: consentimiento.

“Si el titular del dominio prestase consentimiento para la transmisión en favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las nor-

³² KEMELMAJER DE CARLUCCI, op. cit. pág. 466, entiende que la participación del titular registral “no está garantizada, pues se lo notifica en el último domicilio conocido”. Se pregunta: “¿Conocido por quién? ¿El ocupante debe probar sumariamente que el titular registral es de domicilio desconocido?” Concluye que: “La notificación edictal por un término tan breve, no garantiza la posibilidad de un efectivo conocimiento”.

Pensamos que no corresponde al ocupante acreditar lo desconocido, ni el Escribano ha de atenerse al que declarara como conocido. Es la autoridad de aplicación la que debe reunir todos los datos, en oportunidad de la verificación. Pero si no lo ha hecho, o lo hecho no satisficiera al Escribano, éste acudiría a las fuentes de información conocida: registro electoral, policía federal, registro de las personas, incluso guía telefónica (que tiene su utilidad, máxime cuando se cuenta con el difundido CD que informa sobre todos los teléfonos del país).

El Decreto 2815/96 de la Provincia de Buenos Aires se coloca en la hipótesis de que no hubiera último domicilio conocido, y dispone: “se considerará tal el registrado para el cobro del impuesto inmobiliario”, lo que debe entenderse, fracasada la búsqueda anterior, y sin perjuicio de los edictos.

En cuanto a lo exiguo del plazo, cabría preguntar cuál es el que asegurará el efectivo conocimiento. Comp.: Arts. 53, 59, 145, 343, 531, 566, 661, 699, Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación.

mas de derecho común, siendo de aplicación las exenciones y beneficios previstos por el artículo 3º, los que se otorgasen en la reglamentación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones”. (Inciso h).

Por “titular del dominio” debe entenderse, aquí, el titular registral. Es con ese titular que debe entenderse la Escribanía, y es con la intervención del mismo que se labrará la escritura de “Derecho común” con las exenciones y beneficios de que habla la reglamentación.

El titular registral puede no ser el titular sustantivo, dándose una discordancia de lo registral con lo extrarregistral por diversas razones. ¿*Quid* si, respondiendo a la citación por edictos, se presenta el titular sustantivo y quiere prestar su consentimiento? No se conteste que el caso es de gabinete, pues tanto valdría como proclamar el escepticismo en torno a que haya personas honestas en el país.

Si la discordancia responde a que no se inscribieron títulos posteriores, lo que corresponderá es inscribirlos, tracto abreviado de por medio (Art. 16, Ley 17.801).

Pero la discordancia puede surgir cuando la adquisición no ha quedado instrumentada, ya porque nunca fue iniciado el trámite, ya porque todavía no culminó. Por ejemplo, nunca se inició un sucesorio, por la carencia de interés, ya que el único bien era precisamente el comprometido por boleto. O, adquirido el dominio por usucapión larga, no se tramitó el llamado juicio de adquisición de inmuebles por prescripción veinteañal (Art. 24, Ley 14.159). Faltando el título instrumental del presentante, no será el caso de la escritura de “Derecho común”, pero bien hará el escribano si vuelca en el contenido del título idóneo que labrará, una cesión de derechos del presentante, suscripta por éste.

d) Pasemos al segundo caso: oposición.

“Si se dedujese oposición por el titular de dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inciso g), se interrumpirá el procedimiento”. (Inciso f).

Según la clase de oposición, la Ley prevé que el procedimiento se interrumpa o no.

No se interrumpe en las hipótesis del inciso 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”.

Se ha dicho que cuando la oposición se fundare “en el reclamo por saldo de precio” el procedimiento debiera interrumpirse, pues es inconstitucional el ignorar la *exceptio inadimpleti contractus*. Contestamos: la ley

general (Código Civil) no se encuentra en relación de superioridad constitucional respecto a la Ley especial (la sub examen). La norma sub examen sería inconstitucional sólo si suprimiera el derecho al cobro del saldo, pero no lo suprime, pues deja a salvo las acciones judiciales. Háblese en términos de justicia y de injusticia y la cuestión se planteará adecuadamente. Ubicados en este terreno, compartimos la observación de quienes³³ enseñan que, de admitirse que en este procedimiento se articule la *exceptio*, se frustrarían los fines de la Ley. Por un lado, adviértase que el oponente que la articule puede no ser el dueño del inmueble, pero sí el enajenante según el boleto que el beneficiario invocara como “causa lícita”: si el trámite se interrumpiera impediría al beneficiario obtener el justo título que lo conduzca a la usucapión breve. Por el otro, aún suponiendo que el oponente fuera el dueño, la interrupción del trámite llevaría a que el beneficiario se viera obligado a tomar la iniciativa demandando por escrituración, es decir a entrar en un proceso, cuyas dificultades de hecho (vgr.: sucesiones no tramitadas) fueron la razón por la que el Legislador estatuyó el régimen especial.

A fortiori, no se interrumpe el procedimiento si no se expresaren las razones. La oposición debe ser fundada.³⁴

En los demás casos, según el tenor de la Ley, el procedimiento se interrumpe. La reglamentación nacional (Decreto 1885/94) limita indebidamente la previsión legal al disponer que las oposiciones “sólo podrán fundarse en la ilicitud de la causa de la posesión detentada por el beneficiario”. Por sólo dar un ejemplo, ¿por qué no podría fundarse en la falsedad en que hubiera incurrido el peticionario (inc. b, segundo apartado), que no hubiera sido detectada por la administración?

Estimamos que lo interrumpido es el procedimiento en su etapa notarial. La oposición deberá ser resuelta por la autoridad de aplicación.³⁵

c) Y pasemos al tercer caso: no concurrencia.

“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”. (Inciso e).

Ya nos hemos referido a este inciso (*supra*, IV, 2). Se labra la escritura “portante” del título idóneo.

³³ ADROGUÉ, op. cit. pág. 960, lo conceptúa un acierto de la ley.

³⁴ ADROGUÉ, op. cit. pág. 957.

³⁵ Así lo prevé el Art. 14, segundo apartado, del decreto 2815 de la Pcia. de Buenos Aires: “Recepcionada la misma, previa certificación de la fecha de su presentación, el notario en todos los casos, remitirá las actuaciones a la Autoridad de Aplicación, la cual resolverá sobre su procedencia o rechazo”.

3. El procedimiento ante el Registro

La reglamentación nacional (Decreto 1885/94) se limita a señalar que la toma de razón se practicará “por el sistema de folio real de registración actual, dejando constancia de que la inscripción corresponde al régimen de la Ley” y que se tomará razón de las “cesiones de derecho por actos entre vivos o a título universal en tanto se encuentre en curso el plazo previsto por el artículo 8° de la Ley”.

Habrá que tener en cuenta lo que precisen las reglamentaciones locales y las disposiciones técnico-registrales.

4. El bajo costo

Resulta de la combinación de los Arts. 3° y 9°.

A. *El Art. 3° dispone:*

“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”.

La norma rige tanto para el caso de que el beneficiario obtuviera una escritura del régimen especial, como cuando lo otorgado fuera una escritura de “Derecho común” (Art. 6°, inciso h).

Se extiende a todas las etapas del procedimiento, lo que, para la inscripción en el Registro, ya estaba previsto –con carácter general– por el Art. 41 de la Ley 17.801.

El Decreto reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional aclara que la ausencia de tal impedimento es “sin que ello implique condonación de deudas u obligaciones anteriores”.

B. *La contribución única.*

El costo del trámite se reduce a lo dispuesto en el Art. 9°:

“A los efectos del financiamiento del sistema, créase una contribución única del uno por ciento del valor fiscal del inmueble, la que estará a cargo de los beneficiarios. La reglamentación determinará la forma de percepción y administración de estos fondos”.

IX. LA PRESCRIPCIÓN ULTERIOR

La inscripción del título idóneo que obtenga el beneficiario se verifica con la advertencia de que corresponde al sistema de la Ley especial (Art. 6° inciso e).

¿Cómo y de qué manera se verifica lo que –con un lenguaje un tanto equívoco– se denomina hoy la “consolidación” del dominio? Es un tema que ha preocupado y sigue preocupando a la doctrina.

1. Clase de prescripción

Según las reglas generales del Código Civil, corresponde distinguir entre la prescripción liberatoria y la adquisitiva.

a) Según unos, la prescripción de que habla el Art. 8° de la Ley, es una prescripción extintiva. A estar a ello, el solo transcurso de diez años de inactividad del titular anterior sería suficiente para la "consolidación" perseguida, con lo que bastaría con que el beneficiario se presentara ante el Registro Inmobiliario, haciéndolo presente.

Tal pareciera ser la doctrina que alienta el Art. 21 del Decreto 2815/96 de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto dispone: "Transcurrido el plazo que determina el Art. 3999 del Código Civil a contar de la fecha de la inscripción de la escritura conforme lo dispuesto en el Art. 17 del presente decreto, el titular del derecho acordado podrá solicitar al Registro de la Propiedad la consolidación definitiva de la inscripción dominial con arreglo a las normas técnico-registrales que el citado organismo determine a tal fin. No procederá la consolidación si dentro del plazo referido en el párrafo anterior, tuviere vigencia alguna medida que afecte la disponibilidad del bien".

b) Según otros, de lo que el Art. 8° de la Ley habla, es de una prescripción adquisitiva (usucapión).

Adherimos a esta doctrina.

Por un lado, aunque se tratase de una prescripción extintiva (al modo de la *longissimi temporis* del Derecho Romano) no escaparía a las causales de suspensión y de interrupción, por lo que el solo transcurso de los diez años de inactividad no sería definitivo. Es verdad que la norma reglamentaria que hemos transcrito deja a salvo el caso de que hubiere asentada "alguna medida que afecte la disponibilidad del bien" pero: a') una actividad conservatoria de esa clase no podría exigirse para la suspensión de la prescripción; b') aplicada a la interrupción producida *antes* de los diez años, ¿por qué no valorar el asiento posterior al cumplimiento de los mismos, pero anterior a la solicitud de "consolidación"?

Por el otro, y esto es lo decisivo, el Art. 8° de la Ley no habla del plazo de prescripción extintiva del Art. 4023 (diez años) sino del "plazo de prescripción del artículo 3999" que aunque es también de diez años, lo es de una prescripción adquisitiva. Nos parece que la remisión que efectúa la Ley es tan explícita que no debiera dudarse.

2. Los requisitos de la usucapión de la Ley

Según las reglas generales, la usucapión breve exige tres requisitos: justo título, buena fe, y la posesión durante el tiempo y con los caracteres que precisa el Código Civil. Después de la reforma de 1968, estimamos que el cómputo se verifica a partir de la inscripción del justo título (*supra, nota 10*).

Alterando, un tanto, el orden de tratamiento de esos requisitos, veamos los exigidos por la Ley especial.

A. *Justo título*

El beneficiario tiene un título idóneo que, según la tesis que hemos expuesto *supra* IV, 2, es un justo título. Y lo tiene inscripto.

B. *Posesión*

En cuanto a la posesión prolongada, debe satisfacer todos los requisitos exigibles para la usucapión breve del Código Civil. No creemos que sólo deba computarse la posesión que supone habitación del inmueble. La Ley no exige esa especificidad.

No cabe confundir la posesión *anterior* al título idóneo, con la posesión posterior a la inscripción de éste. Si para aquélla –por las razones dadas– (*supra*, VIII, 2) la Ley no exige que no sea interrumpida, para la posterior, la posesión no sólo debe ser continua, sino no interrumpida. A ello conduce la referencia que se hace al Art. 3999.

C. *Buena fe*

Queda el requisito de la buena fe que, deliberadamente, hemos dejado para el final y que nos sugiere ciertas reflexiones.

PRIMERA: ¿Tuvo el ocupante originario buena fe?

Razonemos con el adquirente por boleto de compraventa, que es el arquetipo del que parte la Ley especial (*supra*, VII, 3).

Según el sistema del Código de VÉLEZ, tal adquirente no podría invocar la buena fe, porque “el vicio de forma en el título de adquisición, hace suponer mala fe en el poseedor” (Art. 4009). Pero debe tenerse presente que, con el agregado al Art. 2355, ese adquirente puede ser de buena fe³⁶, afirmación ésta que, en manera alguna conduce a que sostengamos que el adquirente por boleto goce de la prescripción breve pues, por buena fe que tenga, le falta el justo título. La Ley especial sub examen le permite superar ese obstáculo y obtener el justo título.

SEGUNDA: De entre los continuadores en la “habitación” existe una categoría (la del Art. 2º, inciso c) sobre la cual, por esfuerzos que se hagan, no podría predicarse la buena fe posesoria en el sentido del Código Civil, pues (según dijimos *supra*, VII, 4, c) o intervirtieron o no intervirtieron su título a la detentación. Si no lo intervirtieron, no llegaron a ser poseedores, y si lo intervirtieron, iniciaron una posesión de mala fe.

Por lo que, en su lugar dijimos, ésta es una hipótesis de excepción a las reglas generales que, en la finalidad tuitiva de la Ley, lleva a la conclusión de que esa especie de interversión no excluye la buena fe, en tanto subsis-

■ ³⁶ Véase nuestro *Derechos reales*, § 17, III.

ta la creencia, sin duda alguna, en la buena fe del antecesor y de que se reúnen las calidades que –según las prescripciones de la Ley– le permiten ser “continuador” de la habitación.

3. La recepción registral de la adquisición del dominio

Corresponde distinguir entre la adquisición del dominio y la inscripción registral de esa adquisición.

La usucapión de la Ley es *secundum tabulas*, pero se cumple fuera del Registro. Mientras esa adquisición no llegue al Registro, el beneficiario podrá ceder su posición jurídica pero no podrá dotar al adquirente de una escritura del “Derecho común”. Para llegar a ese efecto tendrá que desplazar del folio real al anterior titular registral, lo que requerirá la intervención de los jueces.

Se ha observado que, con esta salida, se envía al beneficiario a un proceso judicial que es el que toda la Ley quiso evitar.³⁷

a) Pensamos que la Ley no quiso evitar cualquier proceso. Dejó expresamente a salvo las acciones del Art. 6º inciso “g” y las del segundo precepto del Art. 8º. La razón de la Ley fue evitar el calvario de las engorrosas demandas comunes, y ello en atención a la existencia de vivienda.

b) Comprendemos que mientras el beneficiario no obtenga (con la actuación del Poder Judicial) un título-instrumento del que resulte la usucapión operada, sus facultades de disposición se verán disminuidas.

Pero, en un régimen tuitivo de la vivienda, cabe preguntar si merece una protección adicional el que quiera desprenderse de ella con una escritura de “Derecho común”, facilitándole un régimen especial de inscripción en el Registro de la usucapión cumplida, que, para evitar la intervención del Poder Judicial, tendría que prescindir del anterior titular.³⁸

X. LAS OBJECIONES A LA LEY

Las ha habido, formuladas por juristas de indiscutible prestigio.

No acudiremos al método de rebatirlas atribuyéndolas a un determinado autor, porque ello, para no mutilar su pensamiento, conduciría a un desarrollo completo de las premisas de las cuales parten, y de las soluciones que proponen, lo que forzaría a una extensión desmesurada de las correspondientes reflexiones de nuestra parte. Agréguese a ello, que una cosa es exponer la interpretación que se estima razonable del sistema de la Ley (nuestra posición, ateniéndonos a la regla “la Ley es más sabia que el Le-

³⁷ KEMELMAJER DE CARLUCCI, op. cit., pág. 467; Mariani de Vidal, *Curso*, III, pág. 335.

³⁸ Por lo demás -comentario incidental- cuando se examina lo que algunos autores han dicho a propósito de la Ley, viene a la memoria el dicho “palo porque bogas y palo porque no bogas”. Palo porque se estatuyó un régimen administrativo de obtención del título idóneo y palo porque habiéndolo instituido, no se siguió en la misma vía para la constatación de la usucapión cumplida.

gislador”) otra, convertirse en intransigente apologista de la Ley (olvidando que toda norma es perfectible) y otra bien distinta aplaudir desviaciones que, en la práctica, puedan haber ocurrido por apartamiento de la Ley.

Y como a las objeciones escritas cabe agregar las orales, que se escuchan siempre en los corrillos de especialistas ante cualquier nueva Ley, nos parece que lo más adecuado es tomarlas en su globalidad.

Esta Ley no crea una excepción a la regla general del Art. 3º C.C. (que por lo demás, en su letra misma, admite que la haya), sobre aplicación inmediata de la Ley. Menciona la posesión anterior para describir la situación jurídica que entiende regular para el futuro. Cualquier Ley que incida sobre las “consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes” (ateniéndonos al lenguaje y doctrina del citado Art. 3º C.C.³⁹), de algún modo tiene que describirlas y si no entiende abarcar a todas, de algún modo circunscribirlas.

Esta Ley no es inconstitucional:

a) En cuanto tuitiva de la vivienda, responde a la inquietud del Art. 14 bis *in fine* de la Constitución (“acceso a una vivienda digna”).⁴⁰

b) En lo que concierne a la inviolabilidad de la propiedad, su protección está garantizada, puesto que lo que obtiene el beneficiado sólo es un título idóneo para la usucapión breve, quedando a salvo los derechos de terceros, que obtienen el expreso reconocimiento de la posibilidad de accionar por expropiación inversa. Nadie podrá decir que la posibilidad de perder el dominio por usucapión afecte al derecho de propiedad.

c) Respecto del trámite administrativo, ya nos hemos expedido (*supra*, VIII). □

³⁹ No entramos aquí a juzgar de la bondad o no de dicho Art. 3º C.C. En otra oportunidad, expresamos nuestra opinión sobre el mismo.

⁴⁰ Como lo puntualiza Adrogué, op. cit. n° 22.