

CONSEJO FEDERAL DEL NOTARIADO ARGENTINO

I ASAMBLEA ORDINARIA 2015

Puerto de Iguazú (Misiones) 16 y 17 de abril de 2015

LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL Y LA TITULACIÓN COMO EJE DE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PAÍS

DR. FABIÁN CÉSAR STACHIOTTI

SUMARIO: I. Introducción. II. La seguridad jurídica en la tenencia como elemento de la vivienda digna o adecuada. III. La Ley N° 24.374 y modif. como instrumento de actuación destinado a otorgar seguridad jurídica a la vivienda. Motivos de su sanción. IV. Beneficiarios de la ley 24.374 y modif. V. Aplicación de la ley 24.374 en la provincia de Buenos Aires. Procedimiento. VI. La modalidad de las denominadas “tomas de trámites” como política implementada para garantizar la seguridad jurídica de la vivienda. VII. Colofón.-

I. INTRODUCCION. ES NECESARIO ANTES DE COMENZAR EL DESARROLLO DE LA TEMÁTICA, COMPRENDER QUE ESTAMOS EN PRESENCIA DE UNA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SUPERA AMPLIAMENTE LOS LÍMITES DE LO JURÍDICO, COMO ASÍ TAMBIÉN LAS AMBICIONES CORPORATIVAS DE CUALQUIER SECTOR QUE PRETENDA VER ESTA HERRAMIENTA DESDE UNA SOLA ÓPTICA.

ESTAMOS ANTE UN INSTRUMENTO DE CAMBIO SOCIAL, CON CONTENIDO Y FUNDAMENTO HISTÓRICO, QUE TRASPASA LAS FRONTERAS DE LAS VISIONES PARCIALIZADAS PARA ENTRAR EN EL TERRITORIO DE LO HOLÍSTICO, DEL TRABAJO EN CONJUNTO ENTRE EL NOTARIADO Y EL ESTADO, QUE EMERGE ANTE LA NECESIDAD SOCIAL MISMA, ENMARCADA EN UN TRANSCURRIR DEL TIEMPO QUE NOS MUESTRA CON CLARIDAD MERIDIANA QUE YA NO ESTAMOS EN PRESENCIA DE UN PAÍS AL QUE LE SOBRA TIERRA COMO EN EL QUE LEGISLO VELES EN 1871, SINO QUE NOS ENCONTRAMOS ANTES GRANDES URBES, CON GRANDES NECESIDADES, QUE DEMANDAN GRANDES ESFUERZOS PARA PODER LLEGAR A LA TITULACIÓN DE SUS TIERRAS Y ASÍ PODER ENTRAR EN UN MERCADO INMOBILIARIO FORMAL QUE LES REPRESENTE, NI MÁS NI MENOS, QUE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA QUE TANTAS VECES SE HABLA Y QUE TAN POCO SE CONCRETA. COMO SE VERÁ, HOY EL COLEGIADO Y EL ESTADO SE ENCUENTRAN ANTE LA OBLIGACIÓN DE TRABAJAR PARA LO QUE REALMENTE HAN JURADO HACERLO. ESTÁ EN LA HUMILDAD, EN EL ESFUERZO, EN EL APRENDIZAJE DE LOS ERRORES Y EN EL ESCUCHAR A TODAS LAS VOCES, EL PODER ESTAR A LA ALTURA DE LA CIRCUNSTANCIAS QUE HOY LA SOCIEDAD Y LA REALIDAD DE TODAS LAS PROVINCIAS DE NUESTRO PAÍS NOS DEMANDAN.

II. LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA COMO ELEMENTO DE LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA. El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte¹.

¹ Conf. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada” (Sexto período de sesiones, 1991).

Desde luego que la vivienda, para satisfacer las necesidades más elementales del ser humano, debe poder ser adjetivada de “adecuada”. Entre nosotros, ya en la abrogada Constitución Nacional de 1949 se consagraba “*el derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas ...*” (art. 37, inc. 6°), derechos éstos que luego fueron recogidos con ciertos matices por el art. 14 *bis*, incorporado en 1957 mediante el empleo de la fórmula del derecho a una vivienda “*digna*”, reconocido en el amplio espectro de los derechos sociales.

La consagración del derecho a una vivienda digna o adecuada ha sido enriquecido a través de la jerarquización de los tratados internacionales sobre derechos humanos, que en las condiciones de su vigencia, gozan de raigambre constitucional (art. 75, inc. 22° Const. nacional). En particular, con arreglo a lo dispuesto en el art. 11, párr. 1ro. del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales², por el que se reconoce “...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y *vivienda adecuados ...*”.

En la Provincia de Buenos Aires y como destilado de la consagración constitucional del derecho a la vivienda (art. 36, inc. 7°), la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449, garantiza el derecho a una vivienda y a un hábitat digno, entendiendo a éste como el derecho a gozar de “un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana” (art. 11, inc. a).

El concepto de “adecuación” o “dignidad” resulta particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al considerar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una “vivienda adecuada” o “digna”³.

Uno de los factores que permiten adjetivar a la vivienda como digna o adecuada es, sin duda, el que procura otorgar seguridad jurídica respecto de la misma⁴. Bien entendido que, aun cuando la protección legal puede obtenerse mediante diversas modalidades (alquileres –público o privado-, la vivienda cooperativa, etc.), entre nosotros, factores sociales, económicos y culturales, han determinado que la seguridad jurídica se garantice mediante el reconocimiento del derecho de propiedad sobre el inmueble en que se erige la vivienda.

III. LA LEY N° 24.374 Y MODIF. COMO INSTRUMENTO DE ACTUACIÓN DESTINADO A OTORGAR SEGURIDAD JURÍDICA A LA VIVIENDA. MOTIVOS DE SU SANCIÓN.- Como arbitrio encaminado a garantizar la seguridad jurídica de la vivienda y, contribuir de este modo, a insuflar de contenido al concepto de adecuación o dignidad con que aquella se califica, la Ley N° 24.374⁵ aporta una alternativa de solución a la verdadera situación de marginalidad jurídica en que se encuentra un vasto sector de la población del país, en particular, en los cinturones urbanos que rodean a las grandes ciudades, que carecen

² Adoptado por res. 2200 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, abierto a la firma en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 19 de diciembre de 1966. Aprobado por la República Argentina según ley 23.313 (sancionada el 17/4/86; promulgada el 6/5/86; publicada en el Boletín Oficial el 13/5/86).

³ Conf. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada” (Sexto período de sesiones, 1991).

⁴ Existen otros factores que definen la vivienda adecuada; entre ellos se pueden mencionar: la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad, emplazamiento adecuado, adecuación cultural, etc.

⁵ Sancionada el 07/09/1994; promulgada parcialmente el 22/09/1994, publicada en el Boletín Oficial el 27/09/1994.

de titulación por impedimentos derivados de circunstancias que no encuentran remedio en el orden jurídico o que, de tenerlo, su complejidad en la práctica torna ilusoria cualquier solución en términos de sencillez, celeridad y economía de costos⁶.

En efecto, el legislador ha contemplado un problema social: la gran cantidad de poseedores de inmuebles urbanos destinados a vivienda que se ven obligados a vivir en la clandestinidad registral y que son dignos de protección. Entre los casos más frecuentes, se hallan sin duda el de aquellos poseedores que están ocupando inmuebles desde hace veinte, treinta o cuarenta años. Según el Código Civil de Vélez Sarsfield, habiendo transcurrido veinte años, son dueños (art. 4015). La solución se reitera en el nuevo Código Civil y Comercial (art. 1899). Es decir, son propietarios y no necesitan de la inscripción registral para ello, pues son dueños “erga omnes”. Pero no están el registro y aquí es otro el principio que viene a coartar el tráfico jurídico: el de continuidad registral, puesto que para cualquier acto de disposición o constitución de derechos reales hace falta que el título sea previamente inscripto en el registro. Si bien el derecho civil ofrece la salida por la vía de la usucapión, se sabe que es costosa, engorrosa y larga. El resultado es que esos propietarios –insistimos, propietarios de inmuebles– están condenados a vivir extrarregistralmente, es decir, a formar parte de la economía en negro del país. Tenemos un segundo caso, que es el de aquellos que compraron inmuebles pero no observaron la forma prescripta (escritura pública). Por su puesto que se podría acudir a un juicio de escrituración, pero ocurre que se presentan no sólo obstáculos económicos, sino también serios valladares en caso que se hubiese producido el fallecimiento del promitente de venta, o bien, cuando directamente media la ausencia total de tal promitente por ser una persona jurídica⁷.

A modo de salida, para tales situaciones y aún para otras, la ley crea un procedimiento rápido y económico que permite a los beneficiarios adquirir la propiedad del inmueble destinado a casa habitación única y permanente y con, ello, obtener la ansiada seguridad jurídica de la vivienda.

IV. BENEFICIARIOS DE LA LEY 24.374 Y MODIF.- El art. 1° de la ley, en su parte pertinente, establece que “gozarán de los beneficios ...los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación”. Por su parte, el art. 2° edicta que “podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el orden siguiente: a) Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate; b) El cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble; c) Las personas que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el art. 1° y que hayan continuado con la ocupación del inmuebles; d) Los que, mediante acto legítimo, fuesen continuadores de dicha posesión”.

La ley describe a los beneficiarios como “ocupantes”, tratándose de una expresión genérica que, referida a inmuebles con destino principal de casa habitación, permite englobar a quienes han sido poseedores desde su origen (ocupantes originarios), al cónyuge supérstite, a los sucesores

⁶ Conf. Fundamentos de la Ley N° 24.374, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, 28° Reunión, 4° Sesión ordinaria de prórroga (especial), diciembre 1 de 1993, pág. 3389 y ss.

⁷ Conf. discurso de LOPEZ DE ZAVALÍA, Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, 29° Reunión, Continuación de la 4° Sesión ordinaria de prórroga (especial), diciembre 2 de 1993, pág. 3579 y ss.

hereditarios de aquellos, y a otras personas que habitan el inmueble y hubieren convivido con el ocupante originario y recibido trato familiar –no habiendo sido poseedores en el inicio de la ocupación-, sin perjuicio de comprender también a los continuadores por acto legítimo de la posesión del inmueble. Bajo tales directrices, se puede sostener que: a) Debe haber un ocupante originario; 2) Ese ocupante originario ha de ser un poseedor que adquirió su posesión por causa lícita; 3) El ocupante originario debe haber adquirido la posesión del inmueble con anterioridad al 1 de enero de 2006; 4) Debe haber transcurrido cuanto menos tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009 en los que el inmueble haya sido poseído en forma pública, pacífica y continua. En esos tres años el inmueble puede haber estado poseído sucesivamente por varias personas, por ejemplo, el ocupante originario, el o los convivientes y los continuadores de la posesión; 5) El actual ocupante del inmueble debe probar su posesión pública y pacífica al momento de acogerse a la ley, sin perjuicio de justificar también, según fuere el caso, su condición de cónyuge supérstite, de sucesor hereditario, de conviviente con trato familiar –del ocupante originario- respecto del cual, también debe acreditar, la adquisición por causa lícita de la posesión y su existencia al 31 de diciembre de 2005⁸.

Por su parte, el art. 4° de la ley establece que se hallan excluidos de los beneficios establecidos por la misma “los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda”, así como aquellos “inmuebles cuyas característica excedan las fijadas en la reglamentación”.

V. APLICACIÓN DE LA LEY 24.374 EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. PROCEDIMIENTO.- En la Provincia de Buenos Aires, la Ley N° 24.374 ha sido reglamentada mediante Decretos N° 2815/96 y 181/06, determinándose como Autoridad de Aplicación a la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, la que a través de las Resoluciones N° 32/12 y 33/12, ha venido a idear en detalle el procedimiento de regularización dominial previsto en la citada legislación nacional.

En este apartado expondremos en forma sucinta el *iter* a transitar para obtener en un primer momento el Acta de Regularización Dominial y, luego de ello, la Escritura de Consolidación de Dominio, como modo de adquirir el dominio, dejando para los restantes apartados ciertas particularidades que impone la práctica del sistema y las alternativas de solución ensayadas desde la Autoridad de Aplicación.

La límpida tradición del notariado bonaerense ha conducido al Estado provincial ha convenir con el Colegio de Escribanos la activa participación de sus colegiados en el procedimiento de regularización dominial.

El Decreto N° 2815/96 determina que las solicitudes de acogimiento al régimen de la Ley N° 24.374 deben ser promovida por los beneficiarios ante los Registro Notariales de Regularización Dominial que se encuentran a cargo de los escribanos de registro designados por la Autoridad de Aplicación (ver lo que señalamos *infra* en el apartado V del presente).

Una vez calificada la prueba por el notario interviniente y de hallarse acreditado, *prima facie*, que el pretenso beneficiario reúne los requisitos establecidos en los arts. 1° y 2° de ley (ver lo exponemos *infra* en el apartado VI), aquél acompaña a las actuaciones sustanciadas los antecedentes catastrales y dominiales del inmueble (ver *infra* lo que decimos en el apartado VI

⁸ Conf. ADROGUÉ, Manuel I., “La atribución de la propiedad de la vivienda económica familiar en la ley 24.374”, La Ley, 03/04/1995, Año LIX N° 66.

respecto de los inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado), sobre el que habrá de efectuar un relevamiento técnico y social, destinado a verificar el estado ocupacional del bien y su valuación especial (conf. arts. 6 de la Ley N° 24.374; 8 y conc. del Decreto N° 2815/95 y 1, 3 y 4 del Anexo Único de la Resolución N° 33/12).

Asimismo, citará y emplazará personalmente y por edictos al titular de dominio y a toda otra persona que se considere con derecho sobre el inmueble, para que en el plazo de treinta días deduzca oposición (art. 6, inc. f) de la Ley N° 24.374, 13 del Decreto N° 2815/96 y 5 y 6 del Anexo Único de la Resolución N° 33/12), la que sólo podrá fundarse en la ilicitud de la causa de la posesión (conf. art. 14 del Decreto N° 2815/96).

Si el propietario compareciere, podrá adoptar alguno de los siguientes temperamentos: ora, prestar su consentimiento para la transmisión del dominio a favor del beneficiario, en cuyo caso se otorgará escritura traslativa de dominio, con los beneficios y exenciones previstos en el art. 3 de la ley (en este supuesto, el beneficiario adquiere sin más al derecho real de dominio) (art. 6, inc. h) de la Ley N° 24.374), ora, oponiéndose al trámite de regularización (art. 6, inc. g de la Ley N° 24.374).

En el último caso, previo traslado del escrito de oposición al beneficiario, las actuaciones son remitidas a la Autoridad de Aplicación para su decisión. Si hace lugar a la oposición, se archiva el trámite, si, por el contrario, la desestima, remite las actuaciones al notario interviniente para su continuación (art. 7 del Anexo Único de la Resolución N° 33/12).

Una vez concluido el procedimiento indicado y, previo pago por el beneficiario de la contribución del 1 % de la valuación especial del inmueble (art. 9 de la Ley N° 24.374), el notario interviniente procede a autorizar el Acta de Regularización dominial otorgada por la Autoridad de Aplicación y el beneficiario, la que debe ser emplazada registralmente (arts. 6, inc. e) de la Ley N° 24.374, 8 y conc. del Decreto N° 2815/96 y 12 del Anexo Único de la Resolución N° 33/12).

Transcurrido diez (10) años contados desde la toma de razón del Acta de Regularización, el beneficiario debe promover el procedimiento de consolidación de dominio (Decreto N° 181/96 y Resolución N° 32/12) ante un Registro Notarial de Regularización Dominial (ver lo que señalamos *infra* en el apartado V), el que, al cabo de un procedimiento sencillo y totalmente gratuito, autoriza la Escritura de Consolidación de Dominio, otorgada también por el beneficiario y la Autoridad de Aplicación, lo que, asimismo, debe inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Ambos instrumentos públicos (Acta de Regularización y Escritura de Consolidación) constituyen el título de propiedad, es decir, que ambos exteriorizan la causa de adquisición del derecho real de dominio.

VI. LA MODALIDAD DE LAS DENOMINADAS “TOMAS DE TRÁMITES” COMO POLÍTICA IMPLEMENTADA PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA VIVIENDA.- Hemos señalado que, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto N° 2815/96, reglamentario en el ámbito de la provincia de Buenos Aires de la Ley N° 24.374, las solicitudes de acogimiento al régimen de regularización dominial deben ser promovidas por los beneficiarios ante los Registros Notariales de Regularización Dominial.

Ello no obsta a que, el Estado provincial, adopte los medios apropiados, para lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos humanos y, en particular, el derecho a una vivienda digna (arts. 2 y 11 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales).

Bajo esa premisa, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.374, ha adoptado el valioso mecanismo de la “toma de trámites”, modalidad en que se perciben alternativas según que se trate de trámites de regularización dominial o de consolidación de dominio.

En el primer supuesto, se convoca a posibles beneficiarios pertenecientes a una localidad que presumiblemente se hallarían en condiciones de promover una pretensión de regularización dominial. Luego de una jornada de difusión de los recaudos a reunir por los interesados para acogerse al mentado régimen legal, se promueve un segundo encuentro en el que se toman los trámites respectivos, los que son remitidos al Registro Notarial de Regularización Dominial competente para su sustanciación y posterior autorización del Acta de Regularización Dominial.

Otro tanto se verifica en relación al procedimiento de consolidación de dominio. Acontece que en una buena cantidad de casos, los beneficiarios que cuentan con un Acta de Regularización respecto de la cual ya han transcurrido diez años desde su inscripción, no promueven por diversas razones (principalmente por desconocimiento) el trámite de consolidación. Debido a ello, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda ha recurrido a la práctica de citar personalmente a cada uno de los beneficiarios que se encuentran en esas condiciones, convocándolos a una jornada en la que se toman los trámites respectivos que finalizan con la autorización de la Escritura de Consolidación por el Registro Notarial de Regularización Dominial competente.

Se estima que el veinticinco por ciento (25 %) de los instrumentos notariales autorizados anualmente en el marco de la Ley N° 24.374 reconocen su origen en estas prácticas.

VII. COLOFÓN.- Me permito finalizar esta alocución con palabras del Papa Francisco que pronunciadas en el Encuentro Mundial de Movimientos Populares, referidas a la necesidad de garantizar una casa para cada familia, pues “familia y vivienda van de la mano”: “Ustedes saben que en las barriadas populares (...) subsisten valores ya olvidados en los centros enriquecidos. Los asentamientos están bendecidos con una rica cultura popular: allí el espacio público no es un mero lugar de tránsito sino extensión del propio hogar, un lugar donde generar vínculos con los vecinos. Qué hermosas son las ciudades que superan la desconfianza enfermiza e integran a los diferentes y que hacen de esa integración un nuevo factor de desarrollo (...) Por eso, ni erradicación ni marginación: Hay que seguir en la línea de la integración urbana”.

Precisamente en el rumbo de la inclusión para el desarrollo se adscribe la política de la regularización dominial, como modo de garantizar el pleno goce y ejercicio de un derecho tan caro a la persona como el de la vivienda.