

Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias

POR **DIEGO DE ROSA (*)** y **DIEGO GUSTAVO EDWIN ABADIE (**)**

Sumario: 1. Introducción. — 2. Breve antecedente. — 3. Síntesis del sistema de adquisición del dominio establecido en la ley 24.374 y sus modificatorias. — 4. Cuestiones a desentrañar. — 5. Imposibilidad de considerar al poseedor inscripto como un titular de dominio imperfecto. — 6. Posibilidad de transmitir por cesión los derechos derivados de la inscripción del acta-escritura del art. 6 inc. e de la ley 24.374 y sus modificatorias. — 7. Efectos que producen las medidas cautelares en el inmueble de las que se toma razón, durante el transcurso de los diez años desde la inscripción del acta-escritura del art. 6 inc. e. — 8. Conclusión. — 9. Bibliografía.

Resumen

La crisis habitacional y el acceso a la vivienda digna por parte de los integrantes de los estratos sociales más vulnerables y necesitados es sin duda uno de los problemas mayores tanto a nivel nacional como global. A través del análisis de disposiciones normativas de índole nacional y provincial que tratan sobre el derecho de acceso a la vivienda digna, adquisición del dominio, prescripción adquisitiva, posesión y regularización dominial, entre otras; al igual que jurisprudencia y doctrina que interpreta y trata el tema, respectivamente; se contrastan las dificultades de tornar operativo el mentado derecho de acceso a la vivienda digna, en razón de los vacíos y contradicciones normativas e interpretativas existentes en tópicos tales como: calificación de la relación real detentada por el poseedor en virtud de la ley 24.374, posibilidad de ceder derechos y acciones posesorias derivadas de tal situación, y efectos producidos por medidas cautelares trabadas en el inmueble que se pretende regularizar.

Palabras clave: Vivienda - Digna - Dominio - Regularización - Prescripción

Résumé

La crise de croissance de plus en plus des bidonvilles et l'accès au logement convenable ou décent, pour tous les membres des couches sociales les plus démunies et vulnérables, est sans doute l'un des plus grands problèmes tant au niveau national et global. Grâce à l'analyse d'instruments normatifs de caractère national et provinciaux, qui traitent du droit d'accès à un logement convenable ou décent, l'acquisition du domaine, de la possession et de la prescription acquisitive, et de régularisation domaniale, entre autres; ainsi que la jurisprudence et la doctrine qui interprète et la traite, respectivement; est mis en contraste les difficultés de rendre applicables dans la pratique le droit d'accès à un logement décent, des lacunes et des contradictions normatif et réglementaires ainsi qu'interprétatives, vers les suivants sujets: analyse de la relation réelle détenus par le titulaire en vertu de la loi 24.374, possibilité de transférer par cession les droits et actions possessoires, et les effets des mesures judiciaires provisoires disposées sur ces biens immobiliers destinés à régulariser.

Mots clés: Logement - Convenable - Propriété - Régularisation - Prescription

(*) Profesor Adjunto Interino de Derecho Civil IV, Cátedra II.

(**) Docente de Derecho Civil IV, Cátedra II. Ambos: Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

1. Introducción

Sin lugar a dudas uno de los mayores problemas no solo nacionales sino globales, a los que asistimos hoy día, giran en torno a la crisis habitacional y el acceso al suelo por parte de los integrantes de los estratos sociales más vulnerables y necesitados. Esta crisis imposibilita o torna dificultosa, a tales grupos, poder lograr llevar a cabo plenamente su “*proyecto de vida*” (1).

Sabido es que hechos reveladores de tal situación los vemos reflejados a través de la falta de políticas de Estado y herramientas legales idóneas tendientes a paliar los insistentes y cada vez más fuertes reclamos y protestas en tal sentido.

Ello, a pesar de que luego de las reformas de la Constitución Nacional de 1957 se incorporó el art. 14 bis y con el se estableció en dicho texto el *derecho de acceso a una vivienda digna*. De allí, podríamos coincidir, pues, que poco a poco fue tratando de penetrar e incorporar en la legislación nacional ideas en torno a la *función social de la propiedad*.

En este sentido no pueden pasarse por alto, en esta instancia introductiva, el nutrido marco jurídico *programático* dado por las declaraciones y tratados internacionales de jerarquía constitucional, consagrados luego del año 1994 con la última reforma de la Constitución Nacional (art. 75 inc. 22), que contienen disposiciones referidas al derecho de acceso a la vivienda digna. Dentro de ellos merecen mencionarse la *Declaración de Derechos y Deberes del Hombre* (arts. 11 y 23); la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (art. 25 ap. 1); la *Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-* (art. 21 ap. 1) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-* (art. 11). En prieta síntesis, en estas convenciones internacionales, el Estado Nacional se obliga a adoptar medidas activas y de todo tipo, a fin de garantizar el mentado derecho.

En refuerzo de ello, a nivel internacional, tampoco puede dejar de mencionarse la tarea propuesta por Naciones Unidas, a través del Programa para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT establecido en 1976, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), realizada en Vancouver, Canadá. Uno de los objetivos de esta organización ha sido encargarse de coordinar y armonizar actividades en asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas, los cuales consisten en facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos, colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades, y *promover, entre otros, el acceso a la vivienda digna para todos*. Como resultado de las Conferencias llevadas a cabo por este organismo, se signó la denominada y conocida “Cumbre de las Ciudades”, donde allí se presentó la *Agenda Hábitat*, por la cual Estados Miembros se comprometen a promover *vivienda adecuada para todos, asentamientos humanos sustentables*, participación de la ciudadanía, igualdad de género, entre otros aspectos.

Las actividades de esta organización tiene fijado como metas: a) *Mejorar, considerablemente, para el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes en asentamientos precarios*.

Retomando, entonces, esta idea inicial, para entender y poder compensar tal *desequilibrio de justicia social*, evidentemente no puede acudir a concepciones tradicionales, clásicas o neoclásicas como mecanismos de comprender y poder cambiar proactivamente la realidad, en razón de que el orden económico hoy día dado, resulta funcional al modelo actual de distribución de la riqueza. Tampoco estimamos conveniente acudir a métodos simplistas que pretendan solucionar el problema planteado a través de fórmulas que más que legales, aparentan ser mágicas (aunque empleando lenguaje legal).

(1) Ver sentido dado al vocablo entrecomillado, en el Calderón Gamboa, Jorge Francisco “La reparación del daño al proyecto de vida en casos de tortura” pto. 2, pág. 211 y sigs., con motivo de analizarse allí el concepto de daño al proyecto de vida, dado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus recientes fallos. Disponible en: <http://www.ius.unti.it/cardoza/reviu/2007/gamboa1.pdf>.

Por ello, e intentando no caer en tales modos de razonamiento, pretendemos escuetamente abordar los aspectos que infra se procederá a desarrollar, acudiendo a lo que Edgar Morin ha denominado “un pensamiento complejo” (Morin, 1995).

2. Breve antecedente

Ahora bien, a los fines de tornar *operativa* o implementar en la práctica la mentada manda constitucional (art.14 bis CN.), desde sus orígenes, la doctrina procesalista nacional (y de esta Facultad: Dres. Morello-Berizonce) poco a poco fue interesándose en comprender la realidad descripta, abordando el derecho de propiedad desde su concepción o función social (Morello y Berizonce, 1988:936). Ella proponía la flexibilización de ciertos pasos en el procedimiento de usucapión (abreviación de pruebas, exención del pago de tasas y demás gravámenes) para que personas de escasos recursos que quisieran acceder a su vivienda única, familiar y permanente, pudieran acudir a esta herramienta, siempre, respetando las normas de fondo aplicable a la materia (arts. 4015 y 4016 del Cod. Civ.).

Consecuente con esta doctrina que defiende la concepción social del derecho de propiedad, hubieron legisladores que se plantearon una solución al problema habitacional que se venía desarrollando ya desde hacia tiempo en nuestro país.

Es así que en el año 1994 se sanciona a nivel nacional la ley N° 24.374, -vulgarmente conocida como “Ley Pierri”-, que establecía un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acreditaran la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y con causa lícita, de inmuebles urbanos que tuvieran como destino principal el de casa habitación única y permanente; siendo -aparentemente- esta ley un comienzo a la solución del problema y por sobre todas las cosas, una resolución a una situación fáctica en relación a todos los inmuebles ocupados fundamentalmente en zonas aledañas a las grandes urbes, que se encontraban en una situación de anomia total.

Más allá de las críticas hechas y de las que pueden seguir haciéndosele a esta ley de regularización dominial n° 24.374 y modificatorias (2), lo cierto es que la misma ha comenzado a dejar de ser una norma transitoria (3) y ha pasado a transformarse, poco a poco, en una norma de gran espectro y aplicación (4), sobre todo si se tiene en cuenta la proyección establecida por la modificación realizada por la última ley 26.493, la cual ha previsto ampliar la aplicación de la originaria ley, para poseedores anteriores al 1 de enero de 2009.

3. Síntesis del sistema de adquisición del dominio establecido en la ley 24.374 y sus modificatorias

Sabido es que la ley de marras, entró en vigencia en 1994 e instituyó un mecanismo de regularización dominial en virtud del cual sus beneficiarios (antes citados) podrían acceder a un instrumento válido y suficiente para acreditar la titularidad del dominio de tierras, privadas o fiscales, que poseían. Los beneficiarios del sistema están circunscritos a ocupantes - por causa lícita- de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años anteriores al 1/1/09 (originariamente al 1/1/92).

Así, y en lo que interesa destacar, de la letra de la norma surge que previo al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el procedimiento administrativo (5) contempladas en su art. 6 -y de no

(2) Una de las más profundas, medulosas y fuertes hechas; ver en Areán Beatriz (2009:326 y ss); ver también Kemelmajer de Carlucci (1995: 451 y ss.).

(3) Como lo sostiene Dillon (2006:118).

(4) Ver ponencia presentada por Ortega, Juan Manuel y Rullansky, Gustavo Fabián en XVI Congreso Nacional de Derecho Registral, disponible en: www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistro2011/documentos/te-ma01_ortega_rullansky.pdf

(5) Llevado a cabo en la Provincia de Buenos Aires, ante la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, dependiente del Ministerio de Infraestructura.

existir oposición alguna por parte del dueño o terceros- se accede a la inscripción ante los Registros de la Propiedad Inmueble, a través de un acta-escritura dando cuenta de lo actuado; la cual, transcurridos 10 años de su toma de razón, convertirá de pleno derecho en dominio perfecto tal inscripción; pudiendo los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de esa inscripción, ejercer las acciones que correspondan, inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido (art. 8).

Valga recordar que en su redacción original la ley, en cuanto a esto último, se limitaba a establecer que a partir de tal inscripción registral, comenzaba a computarse el plazo de prescripción a los efectos del art. 3999 del C. C, asimilando el acta inscripta a un “justo título” apto para acceder a la prescripción inmobiliaria decenal -corta-.

4. Cuestiones a desentrañar

Sin entrar en consideración de manifestaciones realizadas desde sectores gubernamental, que defienden el éxito de la norma, por haberse percibido la conversión de suelo improductivo hacia fines sociales, dado que el número de reclamo de particulares a través de acciones reivindicatorias ha sido de un 2%; lo cierto es que desde ámbitos académicos, los interrogantes que suelen hacerse son bastantes.

De entre tantos de ellos, en este trabajo nos proponemos realizar los siguientes, tomando en consideración tanto normativa nacional y provincial vigente, que se integra al tema planteado, siendo, al menos tres, los más relevantes que a nuestro criterio nos realizamos a continuación:

A) ¿Resulta acertado considerar a la posesión inscripta como un derecho real de dominio imperfecto?

B) ¿Que posibilidad existe de transmitir por cesión a terceros, los derechos emanados de la inscripción del acta-escritura que da cuenta de la posesión, establecida en los términos del art. 6 inc. e) de la mentada norma? ¿Existe acaso armonización en cuanto a ello, de la ley nacional con las leyes locales existentes?

C) Y por último, ¿Que efectos producirían las medidas cautelares dispuestas respecto al bien perteneciente, aún, al titular registral, que se inscribieren sobre el inmueble del cual pretende adquirirse su dominio, ínterin el transcurso del plazo de diez años referido?

En base a estos disparadores, abordamos a continuación, nuestras consideraciones y opiniones del caso.

5. Imposibilidad de considerar al poseedor inscripto como un titular de dominio imperfecto

Coincidiendo con Beatriz Areán (2009) resulta inaceptable que la ley (y cierta jurisprudencia haciéndose eco de ella) haya creado una nueva especie de dominio imperfecto, a través de la modificación al Art. 8 de la ley de origen. Es que no puede válidamente pretenderse entender que el legislador se haya animado a crear, ya no por una definición positiva, sino a contrario sensu, un supuesto de adquisición y titularidad de dominio imperfecto, al beneficiario inscripto de la escritura del art. 6 inc. e) (Areán, 2009:340-341). (6)

Sin entrar en un mayor análisis exhaustivo, el cual excede por cierto el objeto del presente artículo, según nuestra legislación civil, al dominio imperfecto lo encontramos en sus tres modalidades como: desmembrado, revocable y fiduciario, según los arts. 2507 y 2661 al 2672 del C.C.; y en modo alguno el legislador al sancionar el nuevo art. 8, ha hecho mención alguna de la ampliación de estos supuestos. Es que aún en supuestos de creación de dominio imperfecto, a nuestro criterio rige el principio de nu-

(6) Véase el fallo citado en la obra de Beatriz Areán (2009): CCiv y Com La Matanza, sala I, Exp. 841/01, RSD 24/05, del 29/11/05. Ver también fallo del mismo tribunal Exp. 1759/01, RSD 40/10, del 27/05/10.

merus clausus, debiendo de tal manera una norma nacional pronunciarse expresamente en tal sentido, no pudiendo dejar en manos de la jurisprudencia interpretaciones en la manera expuesta (7).

Menos aún, se ha modificado el art. 2524 del CC. para mencionar el supuesto contemplado in comento como modo de adquisición del dominio (imperfecto) (8).

Las críticas pueden continuar, pero ello -como se ha dicho- escapa al alcance del presente artículo. Lo que debe quedar en claro es que la ley instrumenta como régimen excepcional una suerte de usucapión tabular (9), donde el punto de partida del cómputo del plazo de prescripción adquisitiva, no se cuenta desde la efectiva toma de posesión sino desde su inscripción registral.

Ello queda evidenciado al observar -a todas luces- que se exige posesión animus domini (pública, continua, pacífica aunque llamativamente omitida en la norma ininterrumpida), mas el transcurso del tiempo (10 años) para adquirir el dominio; rasgos distintivos, estos, por antonomasia del instituto de la prescripción adquisitiva.

Entendemos que no se puede dejar de considerar que lo que se esta inscribiendo es el hecho de la posesión alegada y probada por el termino de tres años. No se esta inscribiendo ningún derecho y, menos aun, un derecho de dominio perfecto y/o imperfecto.

Si seguimos el razonamiento de aquellos que consideran que nos encontramos ante el supuesto de un derecho de dominio imperfecto, inmediatamente, ello, nos lleva a preguntarnos (llevándolo al absurdo) dentro de la clasificación de estos, dónde se debería ubicar este supuesto, atento que no se trata de ni de un dominio revocable y/o fiduciario, por no estar condicionada su existencia a plazo o condición alguna. Tampoco lo podríamos considerar un derecho real de dominio desmembrado, atento no reunirse ninguno de los presupuesto que para este derecho pueda y deba darse. Todo lo cual nos llevaría a inferir forzosamente a que nos encontraríamos ante un derecho real de dominio imperfecto sui generis, en el cual se vería afectado su carácter de absoluto. Esto una vez más, nos lleva afirmar que tal solución resulta inaceptable. En refuerzo de esta idea puede tomarse en cuenta que, como rasgo común a los tres tipos de dominio imperfecto que existen en nuestra legislación, para que operen los mismos, se requiere la voluntad del titular transmitente, cuestión que no acontece en el supuesto de este art. 8 in comento.

En referencia a este punto, reafirmamos que de ninguna manera podemos estar en presencia de un derecho real de dominio imperfecto, sino que sólo nos encontramos ante un supuesto de prescripción tabular. Esta resulta ser una especie dentro de la figura de la prescripción adquisitiva, como modo de adquirir el dominio, que en definitiva busca que trascurrido el plazo de ley años, aquel beneficiario del acta escritura, pueda adquirir el dominio del inmueble que poseía.

Cabe traer a colación que, en parte, este fue el sentido en el que se pronunció la comisión 5 de las últimas Jornadas Nacionales de Derecho Civil (XXIII), la cual en sus conclusiones, haciendo referencia a ponencias presentadas por los Dres. Pujol de Zizzias y Jorge Causse (aunque no la nuestra), dejó establecido que: *"... la escritura del artículo 6 inc. c) de la ley 24.374 no constituye justo título ni título de dominio imperfecto..."* (10).

(7) Idea que subyace en el artículo de Boudot, Michelle "Jurisprudence, revue critique 2010" Faculté de Droit de Poitiers, p. 33-45.

(8) En tal sentido ver fallo CCiv 03 Lomas de Zamora, causa 780, RSD 27-10 S 2/3/2010.

(9) Valga aclarar que no escapan a nuestro entendimiento los problemas que acarrear la existencia de registros posesorios y, más aún, las disfuncionalidades que acarrear las inscripciones de posesiones en registros inmobiliarios (art. 2 de la ley 17.801). Ver en tal sentido Fuster Gabriel (2011) "La registración de la posesión en el marco de saneamiento de títulos. Cuidado con la promiscuidad registral". Disponible en: <http://www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistralt2011/documentos/tema01>

(10) Ver: <http://ideconsultora.com.ar/bcderechocivil2011/conclusiones/>

6) Posibilidad de transmitir por cesión los derechos derivados de la inscripción del acta-escritura del Art. 6 Inc. e de la ley 24.374 y sus modificatorias

En este punto cabe remarcar que la ley nacional no establece disposición alguna en referencia a este tema, con lo cual debemos entender que lo deja librado a las disposiciones que establezcan las distintas provincias que adhirieron a la ley.

Entrando en este análisis, observamos que el Decreto N° 2815/ 96 de la Provincia de Buenos Aires., en su Art. 17 contemplaba la posibilidad de transmitir por cesión los derechos por actos entre vivos o a título universal, en tanto se encontrare en curso el plazo previsto en el Art. 8 de la ley de marras, o cuando vencido este, no se hubiere solicitado la consolidación del dominio.

Por su lado el Art. 2 del Decreto Provincial N° 181/06 establece que gozarán del beneficio de esta normativa los cesionarios por actos entre vivos o a título universal fehacientemente acreditados; ello es la consolidación del dominio a favor del regularizado, con carácter de titular de dominio perfecto a los diez años de la inscripción del acta escritura.

En otro ámbito, en la Provincia de Córdoba, la Ley N° 8932/03 establece que el poseedor que hubiere logrado su anotación registral en virtud de lo previsto en la ley N° 24.374, podrá ceder por escritura pública sus derechos a terceros, debiendo el Registro General, cuando así le fuera requerido por persona interesada, registrar dichas cesión (art. 8).

Hasta aquí observamos que la distinta reglamentación local, no hace distingo alguno en relación a la calidad del cesionario del acta-escritura inscrita en los términos del art. 6 inc. e) de la ley *in comento*.

En contraste con ello, y en modo opuesto observamos que el decreto 105/98, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su Art. 15 contempla que no puede ser objeto de cesión o transferencia por actos entre vivos a favor de terceros, hasta que no se cumpliera el plazo de diez años, de los derechos acordados por la ley 24.374.

En un peldaño más bajo dentro de la pirámide del ordenamiento legal, podemos apuntar la Disposición 100/03 de la Dirección Provincial de Tierras y Urbanismo de la provincia de Buenos Aires, la cual en su Anexo I -Instructivo de procedimiento administrativo de trámites de la ley nacional 24.374-, en su inc. g) se establece que los derechos emergentes del acta inscrita en el marco del art. 6 inc. e) podrán ser cedidos mediante escritura pública, la que deberá ser inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, *no teniendo el cesionario que cumplir los requisitos que la ley exigió a su cedente*.

Del análisis de las disposiciones ut supra mencionadas, podemos válidamente observar que la misma, en parte, desvirtúa el espíritu de la norma nacional que tiene en vista beneficiar a un estrato social de condición humilde para acceder a su casa habitación única y permanente que cuadre dentro del art. 2 de la ley 24.374 y su reglamentación. Si bien estamos de acuerdo en que la posesión inscrita se encuentra dentro de los derechos posibles de ser cedidos por parte de los beneficiarios de la ley, entendemos que en relación al cesionario debe limitarse la misma, mientras transcurran los 10 años establecidos en el art 8, a personas con características similares a las establecidas en el art. 1 y 2 de la ley. De no ser así, se estaría dando la posibilidad de beneficiar por esta normativa a propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de viviendas (estos excluidos expresamente por el art. 4) pudiéndose aún alentar a realizar negocios inmobiliarios encubiertos no pretendidos por esta ley de excepción.

En conclusión y de existir una futura reforma legislativa nacional, entendemos que sería aconsejable que se contemple la posibilidad de ceder los derechos derivados de la inscripción del acta-escritura del art. 6 inc. e), acotando sus cesionarios a personas con iguales características que los beneficiarios inscriptos.

7. Efectos que producen las medidas cautelares en el inmueble de las que se toma razón, durante el transcurso de los diez años desde la inscripción del acta escritura del art. 6 inc. e)

En este tópico la ley nacional 24.374 y sus modificatorias, omite contemplar esta situación, coincidiendo en este sentido con Aída Kemelmajer de Carlucci (1995) y G. A Dillon (2006), quienes sostienen que el legislador nacional ha depositado demasiada confianza en las administraciones públicas y legislaciones locales (Kemelmajer de Carlucci, 1995:464) (Dillon, 2006:112). Estas, muchas veces se exceden en su función y suelen, a menudo, ser contradictorias; acarreado en ocasiones tal circunstancia, también, decisiones judiciales disímiles y poco acordes al sistema (que valga reconocer) resultan ser confusas desde un inicio (11).

Ello en forma concreta altera la organización federal del país, donde disposiciones de derecho de fondo merecerían ser reguladas por el Congreso Nacional (arts. 1, 5, 31, 74 inc. 12, y 121 de la Constitución Nacional) (Gelli, 2008:113).

En concreto, en la provincia de Buenos Aires el Decreto N° 2815/96 establecía en su art. 21 que el beneficiario del acta escritura, transcurrido los diez años de su inscripción podía rogar la consolidación de su dominio y "(...) *No procederá la consolidación si dentro del plazo referido tuviere vigencia alguna medida que afecte la disponibilidad del bien*".

Esta disposición tan abierta nos lleva a la pregunta que se hace Dillon: ¿la medida que afecte la disponibilidad del bien, de quien? ¿Del titular de dominio o del poseedor inscripto?

Es aquí que debemos hacer las siguientes distinciones. Si se tratare de medidas cautelares dispuestas en procesos petitorios instados por el titular registral, los efectos serían interruptivos del plazo de prescripción del poseedor inscripto, ya sea por los efectos producidos por la interrupción civil establecida por el art. 3986 del CC o por la vigencia de las medidas dispuestas en tales procesos. En tales supuestos, y aún a pesar de no haber mediado oportuna oposición del titular registral en el trámite administrativo establecido en el art. 6 de la mentada ley, la administración provincial se encontraría impedida de extender la escritura de consolidación de dominio que beneficie al poseedor inscripto.

Ahora bien, y llegando a uno de los puntos más interesantes de abordar, se plantea la siguiente hipótesis: si sobre el inmueble a adquirir recayera una medida cautelar vigente por parte de algún acreedor del titular registral de dominio, ¿cuál sería el efecto que tal medida produciría?

Si nos atenemos a la letra del artículo mencionado, no procedería la consolidación.

He aquí una de las situaciones a contrastar. Traemos a colación en este sentido fallos que han declarado en forma coincidente, obviando seguramente esta normativa, que "*.. la inscripción del acta escritura a favor del beneficiario poseedor de la ley, torna oponible su derecho al acreedor del titular registral originario que anota su embargo en fecha posterior a la mencionada registración.*" (Prat, 2008:155)

Reparemos aquí que a pesar de lo que hayan decidido tales fallos, los escribanos encargados de autorizar las respectivas escrituras de consolidación se encontrarían impedidos de hacerlo pues tal norma lo esta expresamente estableciendo.

Esto nos lleva a pensar lo siguiente: De existir litigios que pretendan hacer prevalecer los derechos del poseedor inscripto frente al titular registral o sus acreedores, de mediar medidas cautelares inscriptas; la decisión tomada en aquellos litigios, resultarían abstractas ya que de todos modos los escribanos se encontrarían impedidos de consolidar la titularidad sobre el poseedor.

(11) Hecho revelador de esta situación se ve reflejado en la jurisprudencia, la cual, ante tal confusión, ha llegado a revocar un rechazo de demanda reivindicatoria, iniciada por un poseedor en los términos de esta ley; insinuando ello que se estaría otorgando legitimación activa en tal acción real. Ver inédito Holotiuk s/ reivindicación, CCiv y Com. de Quilmes, Sala II, causa 8042, 70/05; del 27/4/05

Más aún, con posterioridad a la normativa mencionada el Decreto provincial N° 181/06 sancionado con motivo de la modificación al art. 8 introducida por la ley 25.797, estableció en su art. 1 que: “... *operará la extinción automática del dominio contra quien se hizo la regularización por el solo transcurso de 10 años desde la inscripción a favor del regularizado, en tanto no existan anotaciones originadas en el ámbito judicial contra la misma*”.

En este sentido se observa que la redacción de este artículo continuaría con la postura trazada por el Art. 21 del Decreto 2815/96, encontrándose el escribano autorizante impedido de realizar la escritura de consolidación.

Por su parte el Art. 4 del Dec. 181/06 establece que en el trámite de consolidación a favor del beneficiario “...*si del informe registral resultara la existencia de medidas cautelares oponibles al derecho del beneficiado, la escritura no será autorizada*”.

Aquí, otro punto más a dilucidar: Si la norma efectivamente pretende otorgar vivienda única y familiar a los beneficiarios, no se entiende por qué si se trata de medidas cautelares que los afectan, no se les permite que el inmueble entre en su patrimonio y pase a ser garantía de sus acreedores (12).

Pero aún más, recientemente la disposición técnico registral 002/11 del 15/4/11 ha dispuesto en su art. 19 que:

“(...) En la escritura de consolidación deberá dejarse constancia de las medidas cautelares, gravámenes, restricciones y afectaciones que surgieren del informe de dominio requerido al efecto, individualizándolos con número de presentación y fecha e indicación de su especie...” Y continúa su Art. 20 diciendo:

“Si existiera anotada una medida cautelar contra el titular de dominio, la toma de razón de la Escritura de Consolidación producirá su desplazamiento, debiendo notificarse al juzgado oficiante la variante registral operada en la forma de estilo. Si la medida cautelar, afectara al beneficiario del acta de regularización dominial, deberá ser reconocida por éste, consignándose asimismo dicha circunstancia en la rogatoria de estilo...” Y por último el art. 21 establece que: “... si la medida cautelar anotada consistiera en una medida de no innovar o prohibición de inscribir, no se procederá a la toma de razón definitiva de la Escritura de consolidación, procediéndose a su registración provisional (...)”

Asombrosa resulta esta disposición técnico registral, a la luz de los decretos anteriormente analizados, de los cuales emerge que ante medidas cautelares surgidas del folio real del inmueble a regularizar, el escribano no puede autorizar escritura alguna. Aquí evidentemente los hechos superan la realidad ya que los principios de inscripción, presunción de integridad y legalidad, establecidos en los Arts. 4 y 8 de la ley N° 17.801 (Adorno y Marcolín de Adorno, 1999:68), -permítasenos la expresión- “*atan de manos*” al calificador registral, ya que este no puede introducirse en el análisis del documento que le es presentado.

En conclusión esto demuestra que el Registro de la Propiedad Inmueble en la Provincia de Buenos Aires ha comenzado a recibir escrituras de consolidación, pasando por alto la reglamentación apuntada, quedando abiertas las acciones pertinentes contra los escribanos que autorizan las escrituras de consolidación, en contradicción con la normativa vigente.

Párrafo aparte merece dilucidar qué se entiende al decir que “(...) *la Escritura de consolidación producirá (el) desplazamiento (...)*”, de las medidas cautelares que recaían sobre el titular registral hacia el poseedor regularizado. La duda que esto nos despierta consiste en desentrañar si: ¿el desplazamiento importa una extinción de la medida cautelar, una vez que se ha extinguido el derecho del anterior titular dominial y ha nacido el dominio en cabeza del regularizado? O ¿acaso la medida cautelar viaja con el inmueble cual si se tratara de una obligación *propter rem*, pesando la medida cautelar en cabe-

(12) Capítulo aparte merece el abordaje acerca de si el inmueble poseído, inscripto en los términos de esta norma, es susceptible de ser anotado como bien de familia. Este tratamiento excede este trabajo, pero se deja abierta la discusión.

za del regularizado? De dar respuesta afirmativa a esta última, podría llegar a darse el absurdo que el regularizado terminara respondiendo por una obligación contraída por un tercero.

Continuando con esta línea de pensamiento y respondiendo positivamente a la primera pregunta, también, nos permitimos validamente pensar que se prestaría al fraude de los acreedores del titular de dominio desplazado, ya que este fácilmente podría en connivencia con ocupantes, deshacerse de su patrimonio durante un lapso prolongado para que luego este le sea nuevamente cedido.

Hechas estas salvedades, y como conclusión a este punto, nos permitimos sugerir que ante una eventual reforma legislativa, aclararía las contradicciones apuntadas una norma nacional que contemple que mientras existan medidas cautelares inscriptas y vigentes que pesen sobre el titular registral, el proceso de consolidación queda suspendido. Se trataría, pues, de un supuesto especial de protección a los acreedores del original titular registral, fundado en razones de equidad y justicia, contribuyendo de esta manera a la seguridad jurídica.

Estando en presencia de un régimen excepcionalísimo de adquisición del dominio, no sería razonable quitar del patrimonio del deudor un bien por el solo hecho de que se haya instado un procedimiento administrativo, en el que un tercero ajeno a la relación obligacional ha alegado y a lo mejor probado tres años de posesión.

8. Conclusión

A esta altura del avance y desarrollo, tanto normativo a nivel local, doctrinal y jurisprudencial, queda evidenciado, a las claras, que no existe una fuente normativa homogénea de índole nacional que trate en forma uniforme los temas tratados, llegándose al extremo de vislumbrar, que los regímenes legales vigentes provinciales llegan a avanzar sobre formas cuya regulación estaría reservada al Congreso Nacional (art. 74 inc. 12 de la C.N.).

Si bien es cierto que la Ley N° 24.374 ha contribuido en gran medida a dar solución a un problema existe y de gran importancia en estos tiempos como es el habitacional, consideramos que es imperiosa la necesidad de que desde el Poder Legislativo Nacional, se propugne la sanción de una ley que unifique la normativa existente a lo largo del país, que contribuya a la seguridad jurídica a facilite la labor de interpretación por parte de los jueces.

Los Anteproyectos de unificación de los Códigos Civil y Comercial de los años 1998 y 2012 no contienen disposición alguna al respecto.

Es cierto que cuando la desigualdad social impera, intencionadamente debe existir voluntad política que fuerce a equilibrar la misma. Pero para cumplir con tal tarea se debe ser cauto y no quedar a merced de entusiasmos neófitos. Para ello es necesario ser exhaustivamente aún más técnico, ya que de lo contrario la labor legislativa, más que bregar por la paz de un país, generará más conflicto; tarea a la cual y aunque parezca de Perogrullo, legisladores y abogados deben y debemos tender a evitar.

9. Bibliografía

ANDORNO, Luis y MARCOLÍN DE ANDORNO, Marta. Ley nacional registral inmobiliaria 17801: Comentada. Anotada. Buenos Aires: Hammurabi, 1999.

AREÁN, Beatriz. Juicio de usucapión. 5a. ed., actualizada y ampliada. Buenos Aires: Hammurabi, 2009.

CALDRON GAMBOA, Jorge Francisco, "La reparación del daño al proyecto de vida en casos de tortura". Disponible en: <http://www.ius.unti.it/cardoza/reviu/2007/gamboal.pdf>. (Consulta 14/5/ 12).

DILLON, Gregorio Alberto. Protección jurídica de la vivienda. La regularización del dominio de la ley 24.374. Mendoza: Ediciones Jurídicas de Cuyo, 2006.

FUSTER, Gabriel A. "La registración de la posesión en el marco de saneamiento de títulos. Cuidado con la promiscuidad registral". Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Derecho Regis-

tral, San Salvador de Jujuy, junio 13 y 15 de 2011. Disponible en: <http://www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistralt2011/documentos/tema01> (Consulta: 14/05/2012).

GELLI, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada. 4a. ed., ampliada y actualizada. Buenos Aires: La Ley, 2008.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio. Función social de la posesión. Madrid: Alianza, 1967.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. Protección jurídica de la vivienda familiar. Buenos Aires: Hammurabi, 1995.

MORELLO, Augusto Mario y BERIZONCE, Roberto Omar. De la usucapión clásica a la usucapión como proceso social, EN: *El Derecho*, Buenos Aires, 1988-126, 935-942.

MORIN, Edgar. Introducción al pensamiento complejo. España: Gedisia, 1995.

ORTEGA, Juan Manuel y RULLANSKY, Gustavo Fabián. "Regularización dominial. Doble dominio", EN: XVI Congreso Nacional de Derecho Registral, San Salvador de Jujuy, junio 13 y 15 de 2011. Disponible en: www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistralt2011/documentos/tema01_ortega_rullansky.pdf (Consulta: 14/05/2012)

PRAT, Hernán, "Ley de regularización dominial: Interpretación jurídica de los arts. 6º y 8º de la ley 24.374", EN: *Revista del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Buenos Aires*, 2008-6, 155.