

LEY 24374

Emisor: PODER LEGISLATIVO NACIONAL (P.L.N.)

Fecha de Sanción: 07/09/1994

Fecha de Promulgación: 22/09/1994

Publicado en: Boletín Oficial 27/09/1994 - ADLA 1994 - D, 4358

Art. 1º -- 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.

Art. 2º -- 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. 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;
- d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.

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

Art. 4º -- Quedan excluidos del régimen de la presente ley:

- a) Los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda;
- b) Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será 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;

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

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

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

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

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

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

Art. 8º -- La inscripción registral a que se refiere el inc. e) del art. 6º producirá los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del art. 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.

Art. 9º -- A los efectos del financiamiento del sistema, créase una contribución única del 1 % 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.

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 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dictarán las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días a contar de la reglamentación.

Art. 11. -- Comuníquese, etc.

DECRETO 1661/1994

Emisor: PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)

Fecha de Emisión: 22/09/1994

Publicado en: Boletín Oficial 27/09/1994 - ADLA 1994 - D, 4358

Visto: El proyecto de ley 24.374, sancionado por el H. Congreso de la Nación el 7 de setiembre de 1994, y

Considerando: Que por el mencionado proyecto de ley se establece un régimen de regulación dominial en favor de los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1° 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.

Que por el art. 6° se dispone el procedimiento a seguir en los supuestos descriptos precedentemente.

Que, además, el art. 7° del referido proyecto prevé que, en los casos en que los inmuebles fuesen del dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con los beneficios previstos en el art. 3° del citado proyecto.

Que, asimismo, por dicho artículo se faculta a los peticionantes a adherir al régimen y procedimientos de la ley, en caso de incumplimiento por parte del Estado nacional, provincial o municipal, previendo la procedencia de la acción de amparo, en caso de negativa.

Que en los casos en que el Estado nacional, provincial o municipal es el propietario de inmuebles ocupados por terceros no existe razón alguna que justifique un régimen de excepción.

Que el marco normativo para la regularización dominial de los bienes del Estado, se encuentra conformada por las leyes 23.697, 23.967, 24.146, modificada por su similar 24.264, y sus normas reglamentarias y los decs. 407/91 y 2137/91.

Que, el art. 7° del proyecto de ley referido, genera un tratamiento desigual entre los sujetos obligados por la ley a efectuar la escrituración, toda vez que, contempla el supuesto de escrituración inmediata en los casos en que los inmuebles pertenezcan al Estado, extremo no previsto para el caso de bienes del dominio de particulares.

Que en virtud de lo manifestado, se estima procedente observar el art. 7° del citado proyecto, señalando, además, que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el H. Congreso de la Nación.

Que las facultades para el dictado del presente surgen de lo dispuesto en el art. 80 de la Constitución Nacional.

Por ello, el Presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros decreta:

Art. 1° -- Obsérvase en su totalidad el art. 7° del proyecto de ley sancionado bajo el N° 24.374.

Art. 2° -- Con la salvedad establecida en el artículo precedente, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado con el N° 24.374.

Art. 3° -- Dése cuenta al H. Congreso de la Nación a los efectos previstos en el art. 99 inc. 3) de la Constitución Nacional.

Art. 4° -- Comuníquese, etc. -- Menem. -- Caro Figueroa. -- Ruckauf. -- Barra. -- Rodríguez. -- Di Tella. -- Camilión. -- Mazza. -- Cavallo.

MODIFICACION DEL CODIGO CIVIL A FAVOR DE OCUPANTES SIN TITULO

Régimen de excepción implementado por la ley 24.374

por Enrique Luis Abatti y Osvaldo Héctor Allende

SUMARIO: I -- Antecedentes. II -- Ambito. III -- Beneficiarios. IV -- Procedimiento. V -- Modificación al instituto de la usucapión. VI -- Sanciones. VII -- Conclusiones.

I -- Antecedentes:

La ley 24.374, sancionada el 7 de setiembre de 1994 y promulgada parcialmente el día 22 del mismo mes, cuenta como antecedente un proyecto de ley presentado en la Cámara baja el 13 de julio de 1993 con la firma --entre otros-- de los diputados Pierri, Larraburu, Baylac, Balestrini, Oscar Alende y Antonio Hernández, obteniendo media sanción el 2 de diciembre de 1993 y elevada al Senado por el diputado Alberto Pierri. El proyecto tal como surge de su exposición de motivos se trata de una "creación legislativa", sin expresión de fundamentos jurídicos contundentes, que no tiene antecedentes en nuestra legislación, y tampoco cuenta con la opinión de la doctrina especializada en materia de derechos reales.

II -- Ambito:

El art. 1º de la ley 24.374 establece que comprende a los **inmuebles urbanos** que tengan como **destino principal** el de **casa habitación** única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación. Por ello también estarán alcanzados los inmuebles con destino **comercial o industrial** accesorios, con lo cual se amplía notablemente el ámbito que en principio parecería abarcar la ley. Esta última posibilidad aparentemente el legislador no la tuvo en cuenta porque no está explicitada en la exposición de motivos de la norma sancionada.

III -- Beneficiarios:

Alcanza a las personas físicas ocupantes del inmueble, que no posean otro para satisfacer sus necesidades de vivienda, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 1992.

Este beneficio se extenderá, según el art. 2º, al cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que haya continuado en la ocupación, a los que sin ser sucesores legales hubieran convivido con el mismo no menos de dos años previos al 1º de enero de 1992, y a los continuadores de la posesión.

La ley habla de **posesión** y no de mera tenencia, o sea que quedarían excluidos de sus beneficios los tenedores precarios, pero no los **intrusos** con ánimo de poseer.

No se visualiza "prima facie" cuál ha sido la intención del legislador en la elaboración de esta norma, pues si el mismo apunta a solucionar el problema de los adquirentes por boleto que no lograban consolidar su dominio mediante el justo título, pero para ello ya el Código Civil y la legislación adjetiva contemplan la **acción por escrituración**, y para el caso extremo en que no existiera "boleto", la norma fondal tiene establecido el instituto de la **usucapión**, por ello extraña lo establecido por la nueva norma, al dejar abierta la posibilidad para **intrusos** y **usurpadores** de hacerse de un bien raíz sin prácticamente costo alguno para ellos (solo el 1 % del valor fiscal del inmueble, conforme al art. 9º).

También es preocupante que la exclusión establecida por el art. 4º de la ley la disponga respecto a "los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda", abriendo con ello la posibilidad de beneficiarse con lo dispuesto en los arts. 1º y 2º a los que si bien son propietarios de un inmueble comercial o industrial, o el que tienen como vivienda les resulta insuficientes para cubrir dichas necesidades. Esta sola mención es no sólo un ejemplo de lamentable imprecisión en la redacción legislativa, sino también de la falta de congruencia de la norma en análisis.

IV -- Procedimiento:

Los que se consideren beneficiarios, deberán presentar ante la autoridad de aplicación una solicitud --que seguramente será en un

formulario preimpreso suministrado por el organismo oficial-- con los datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando los datos dominiales y catastrales, si los tuviere, medidas, linderos, superficie y toda documentación o título obrante en su poder. También se acompañará una declaración jurada en la que conste el carácter de poseedor del inmueble, el origen y año de la posesión y todo otro requisito que establezca la reglamentación de la ley. La autoridad de aplicación --que según el art. 5° será determinada por cada provincia, correspondiéndole a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el ámbito capitalino-- verificará los datos consignados y deberá realizar un relevamiento social del pretensor beneficiario, pudiendo rechazar las solicitudes que no cumplan con los requisitos exigidos por el art. 6° de la ley.

El inc. c) de este último artículo determina que cuando la solicitud fuere considerada procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o a las que se habiliten por las jurisdicciones respectivas, a efectos de requerir los antecedentes tanto de dominio como catastrales y en caso de no contarse con los mismos, se elaborarán los planos pertinentes y se los inscribirá.

La escribanía citará y emplazará al titular del dominio por medio fehaciente en el último domicilio conocido --padrones electorales mediante-- y publicará edictos en el Boletín Oficial y un diario local por tres días. También se emplazará a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble para que deduzcan oposición, en el plazo de 30 días.

Cuando no se deduzca oposición, una vez vencido el mencionado plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscripta por el beneficiario y el representante de la autoridad de aplicación, inscribiéndose en el Registro de la Propiedad Inmueble correspondiente, con constancia de que el trámite corresponde a la ley 24.374. Este tipo de procedimiento administrativo tiene antecedentes en las leyes 20.396 y 21.477 sobre usucapión administrativa (1) que establecían un régimen especial para la adquisición e inscripción del dominio de inmuebles por el Estado y las provincias mediante un trámite administrativo y **sin intervención judicial**, bastando en cada caso un decreto del Poder Ejecutivo que declare la prescripción adquisitiva operada, lo cual trajo innumerables planteos de **inconstitucionalidad** dada la prescindencia de la sentencia judicial, ya que estas normas vulneran lo dispuesto por el art. 17 de la Constitución Nacional respecto a que la propiedad es inviolable, y ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. Y esta misma tesitura es aplicable a la ley 24.374 en comentario, ya que no puede despojarse a nadie de su propio derecho de propiedad por un mero acto administrativo que cree un justo título, sin vulnerar nuestra carta magna.

El inc. f) del art. 6° dispone que en caso de deducirse oposición -- desde luego dentro del plazo de 30 días-- por el titular del dominio o terceros, se **interrumpirá** el procedimiento administrativo, salvo que la oposición se fundare en reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, en cuyo caso no habrá interrupción, ello sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que el titular o terceros pudieren ejercer.

Desde ya, que aunque se materialice este acto administrativo, el titular originario podrá plantear judicialmente la nulidad por la vulneración de su derecho de propiedad (art. 17 C. N.) e incluso conforme al nuevo art. 43 de la Constitución Nacional, durante la sustanciación del trámite administrativo, podría el afectado interponer acción de amparo por la violación del derecho de propiedad y la garantía de defensa de ella (arts. 17 y 18 C. N.).

V -- Modificación al instituto de la usucapión:

La inscripción registral por el trámite administrativo, según el art. 8° de la ley, producirá los efectos de inscripción a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción breve (10 años) del art. 3999 del Código Civil, quedando a salvo todas las acciones que correspondan a los titulares dominiales, incluida la expropiación inversa. El mencionado art. 3999 habla de posesión basada en buena fe y con justo título por 10 años.

La buena fe es la **creencia absoluta** de ser dueño del inmueble, ya que la duda la excluye y así lo sostiene el codificador en el art. 4006 y lo reafirma en la nota al mismo citando a Voet diciendo que la duda es el término medio entre la buena y mala fe. Desde luego, que la buena fe se presume (conf. art. 4008 Cód. Civ.) y quien alega lo contrario, debe probarlo.

El justo título según el art. 4010 del código, es todo título que tiene por objeto transmitir un derecho de propiedad, estando revestido de las solemnidades exigidas para su validez, y esto no se refiere al instrumento, sino a la causa de la adquisición, y teniendo en cuenta que conforme al art. 1184 del Código Civil los contratos que versen sobre el traspaso de derechos reales sobre inmuebles deben ser otorgados por escritura y que según el art. 1185 del citado código, los contratos que debiendo ser hechos por escritura pública fuesen realizados por instrumento privado, quedarán concluidos como contratos en que las partes se obligaron a trasladarlos a escritura pública; por ello el **boleto de compraventa no es "justo título"** según parte de la doctrina (2).

VI -- Sanciones:

La única sanción que establece la ley en su art. 6° inc. b) en caso de falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación de la declaración jurada, es el **rechazo** de la solicitud sin más trámite, por lo que aparentemente no existe la vía recursiva administrativa. Atento que el art. 177 del Código Procesal Penal es de aplicación solamente en el fuero federal y en los juzgados nacionales con jurisdicción territorial en la Capital Federal, hubiera sido de buena técnica legislativa imponer la carga que la norma prescribe a todos los funcionarios cualesquiera fuere la jurisdicción territorial en que se cometiere el ilícito (art. 292 Cód. Penal).

VII -- Conclusiones:

Atento a lo expuesto, vemos que la ley 24.374 intenta reformar el instituto de la usucapión violentando el régimen estructurado por el art. 3999 del Código Civil a favor de un sector de la sociedad, creando una irritante desigualdad ante la ley con relación a situaciones idénticas, vgr. **usucapios de buena fe y con justo título**, ya que solamente exige en su art. 1° a los pretensores beneficiarios, que acrediten posesión pública, pacífica y continua, con lo cual se introduce un elemento extraño al régimen de la usucapión, creando artificialmente un "justo título", y ello seguramente será fuente de numerosos conflictos (3).

Bibliografía

(1) Fenochietto-Arazi, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, tomo 3, pág. 621, Ed. Astrea, Bs. As. 1987 y Scotti, Edgardo (h.), Usucapión Administrativa, LL, 2/7/84.

(2) Peña Guzmán, Derechos reales, Ed. Tea, Bs. As., 1963, I, pág. 26 y II, pág. 241; Mariani de Vidal, El poseedor en virtud del boleto de compraventa, LL, 141-941; en contra, Borda, Tratado, Derechos reales, Ed. Abeledo-Perrot, I, pág. 317).

(3) Abatti-Allende, Proyecto de ley que atentaría contra el derecho de propiedad, Ambito Financiero, Bs. As., 24/12/93, 4ta. secc., págs. 10 y 11.