

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

29ª REUNIÓN — Continuación de la 4ª SESIÓN ORDINARIA
DE PRÓRROGA (ESPECIAL)

DICIEMBRE 2 DE 1993

Presidencia de los señores diputados Alberto Reinaldo Pierri
y Luis Alberto Martínez

Secretarios: doctores Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Parido,
Enrique Horacio Picado y Ariel Puebla

Prosecretarios: doctor Juan Estrada y señor Juan Carlos Stavale

DIPUTADOS PRESENTES:

ACENOLAZA, Florencio Gilberto
AGUADO, Jorge Rubén
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALBERTI, Juan Carlos
ALCALA, Néstor Ricardo
ALGABA, Ernesto Pedro Andrés
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ÁLVAREZ, Carlos Alberto
ÁLVAREZ, Héctor Claudio
ÁLVAREZ ECHAGÜE, Raúl Ángel
ÁLVAREZ GARCÍA, Normando M.
AMADEO, Eduardo Pablo
ANTELO, José María
ARANDA, Saturnino Dantil
ARGÜELLO, Jorge Martín Arturo
ARIAS, César
ARMIENDÁRIZ, Alejandro
ARRECHEA, José Salvador
AYALA, Juan Carlos
BAGLINI, Raúl Eduardo
BALESTRA, René Helvecio
BALESTRINI, Alberto Edgardo
BALESTRINI, Miguel Alberto
BARBERA, Eliseo
BARBOTTI, Atilio Ector
BASSANI, Ángel Marcelo
BAUM, Daniel
BAYLAC, Juan Pablo
BECERRA, Carlos Armando
BECERRA, Nicolás Eduardo
BELTRÁN, Carlos Roberto
BENEDETTI, Jorge Enrique
BERHONGARAY, Antonio Tomás
BERICUA, Jorge
BERMÚDEZ, María del Pilar
BISCIOTTI, Victorio Osvaldo
BISCHOF, Enrique Alberto
BLANCO, Oscar Alberto
BORDA, Osvaldo
BORDÍN CAROSIO, Hugo Antonio
BRACCHI, Osvaldo Américo
BRANDA, Carlos Ernesto
BRAVO, Alfredo Pedro
BREARD, Noel Eugenio
BROOK, Mario Carlos
BRUZZO, Omar Abdullé
CABRERA, Gerardo

CAFIERO, Juan Pablo
CALLEJA, Ovidio Amílcar
CAMANO, Dante Alberto
CAMANO, Eduardo Oscar
CAMANO, Graciela
CARRERAS, Porfirio Mario
CASARI de ALARCIA, María Leonor
CASTILLO, José Luis
CASTILLO, Oscar Anibal
CAVALLARI, Juan José
CEBALLOS, Walter Alberto
CICARE, Miguel Ángel
CORCHUELO BLASCO, José M.
COSSOS PÉREZ, Juan Nicolás
CRÁMARO, Hugo Arnaldo
CROSTELLI, Juan Carlos
CRUZ, Washington Jesús
D'ALESSANDRO, Miguel H.
D'AMBROSIO, Ángel Mario
DAUD, Jorge Carlos
DE MARTINO, Víctor Amador
DI TULLIO, Héctor Horacio
DURANONA y VEDIA, Francisco de
DURRIEU, Marcela Margarita
DUSSOL, Ramón Adolfo
ECHEVARRÍA, Luis María
ESPECHE, Alberto Luis
ESTÉVEZ BOERO, Guillermo E.
FAJARDO, Juan Carlos
FALLETI, Julio César José
FELGUERAS, Ricardo Ernesto
FELLNER, Eduardo Alfredo
FERNÁNDEZ, Roberto Enrique
FERNÁNDEZ GILL, Guillermo C.
FERRADAS, Miguel Enrique
FERREYRA, Eduardo Mario
FESCINA, Andrés Julián
FIGUEROA, Pedro Octavio
FLORES, Rafael Horacio
FOLLONI, Jorge Oscar
FONTELA, Moisés Eduardo
FORNERÓN, Lino
FRIGERIO, Octavio Oscar
GALVÁN, Raúl Alfredo
GALLO, Orlando Juan
GARCÍA, Pedro Alberto
GARCÍA CUEVA, Ignacio S.
GARCÍA de NOVELLI, María C.
GARCÍA MORENO, Miguel

GARGIULO, Pablo
GATTI, Héctor Ángel
GAUNA, Juan Octavio
GERMANO, Alberto Raúl
GIMÉNEZ REBORA, José
GIOJA, José Luis
GOLPE, Néstor Lino
GÓMEZ, José Ernesto
GÓMEZ, Roque Julio César
GÓMEZ CENTURIÓN, Carlos E.
GONZÁLEZ, Luis Mario
GONZÁLEZ CABANAS, Tomás W.
GONZÁLEZ GASS, Gabriela M.
GONZÁLEZ GAVIOLA, Juan H.
GREEN, Gustavo Adolfo
GUERRERO, Luis Serafín
GUZMÁN, María Cristina
HARDY, Anibal Osvaldo
HERNÁNDEZ, Santos Abel
HERRERA, Bernardo Eligio
HERRERA, Luis Fernando
HERRERA ARIAS, Manuel H.
HUMADA, Raúl
IBARBIA, José María
IBARRACHE, Julio César
IGLESIAS, Evaristo Constantino
ITURRE, César Eusebio del Valle
JALIL, Luis Julián
KELLY, Elsa Diana Rosa
KOTH, Carlos
LAMBERTO, Oscar Santiago
LARRABURU, Dámaso
LECONTE, Ricardo Guillermo
LÓPEZ, Alcides Humberto
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo
LÓPEZ de ZAVALÍA, Fernando J.
LOSADA, Luis Enrique
LYNCH, Carlos Alberto
MACHADO, Oscar Alfredo
MACHICOTE, Jorge Raúl
MAGGI, Juan Alberto
MANFREDOTTI, Carlos
MANNY, José Juan
MAQUEDA, Juan Carlos
MARCO, Jorge Raúl
MARCOLLI, Juan Miguel Ángel
MARCOS, Ricardo Ernesto
MARELLI, Mabel G. de
MARINO, Juliana Isabel

MARTÍN de DE NARDO, Marta
 MARTÍNEZ, Luis Alberto
 MARTÍNEZ RAYMONDA, Rafael
 MATZKIN, Jorge Rubén
 MENDOZA, Claudio Ramiro
 MENDOZA, Martín
 MENEGHINI, Javier Reynaldo
 MICHELLI, Marco Aurelio
 NICHITE, Salomón Antonio
 NOGAARD, Elvio Francisco
 NOLINAS, Ricardo Francisco
 MONTEVERDE, Carlos Roberto
 MOREAU, Leopoldo Raúl Guido
 MOURE, Juan Manuel
 MUNIAGURRIA, Marcelo Julio
 MUÑOZ, Marcelo Bernardo
 NAUOL, Miguel Camel
 NATALE, Alberto Adolfo
 NIKISCH, Hugo Víctor
 NINO, Jorge
 NOYAU, Pedro José
 OLIVERA, Enrique José
 ORTIZ MALDONADO, Gastón H.
 ORTIZ PELLEGRINI, Miguel A.
 PARADA, Alberto
 PARENTE, Rodolfo Miguel
 PAROLA, José María
 PARRILLI, Oscar Isidro José
 PEPE, Lorenzo Antonio
 PESCE, Félix
 PICCININI, Ana Ida
 PIERRI, Alberto Reinaldo
 PIOTTI, Alberto Daniel
 PRAT, Alfredo Ernesto
 PRONE, Alberto José
 PURICELLI, Arturo Antonio
 QUEZADA, Rodolfo Héctor
 RAIMUNDI, Carlos Alberto
 RE, Ricardo Horacio
 RODRIGO, Esteban Joaquín
 RODRÍGUEZ, Raúl Eduardo

RODRÍGUEZ SANUDO, Hugo B.
 ROY, Ángel
 ROMERO, Carlos Alberto
 ROMERO, Humberto Antonio
 ROY, Irma
 RUIZ, Ángel Rafael
 SAADI, Luis Alberto
 SAADI, Ramón Eduardo
 SABIO, Juan Carlos
 SACKS, Rubén Rodolfo
 SALUSSO, Horacio Ramón
 SALVADOR, Daniel Marcelo
 SANCHEZ GALDEANO, Roque
 SANTÍN, Eduardo
 SHELZI, Carlos José
 SGUI, Héctor Miguel
 SODERO NIEVAS, Víctor Hugo
 SORIA, Carlos Ernesto
 SORIA ARCH, José María
 SPINOSA, Augusto Juan
 SPORANI, Conrado Hugo
 SUCARIA, Nefel
 SUERO, Carlos Adolfo
 SUREDA, Ángela Gerónima
 TACTA de ROMERO, Emma A.
 TOMA, Miguel Ángel
 TOPA, Raúl Roque
 TOTO, Francisco Patricio
 TROYANO, Silvia Elena
 URIONDO, Luis Enrique R.
 VACCARCEL, Juan Manuel
 VARELA, Néstor Ángel
 VARELA BARRIO, Juan Carlos
 VARELA CID, Eduardo
 VÁZQUEZ, Ricardo Héctor
 VENESIA, Gualberto Edgardo
 VICHÍ, Raúl Horacio
 ZAMBIANCHI, Carlos
 ZARACHO, Evelio Argentino
 ZICARELLI, Orlando

AUSENTES, EN MISIÓN OFICIAL
 ACHEN, Antonio
 ADAIME, Felipe Teófilo
 ALABI, Ernesto Salim
 ELÍAS, Ángel Mario
 GARAY, Nicolás Alfredo
 LOUTAIF, Julio César

AUSENTES, CON LICENCIA
 PERALTA, Anibal Pedro
 RODRÍGUEZ, José
 SAMID, Manuel Julio

AUSENTES, CON SOLICITUD DE
 LICENCIA PENDIENTE DE
 APROBACIÓN DE LA HONORABLE
 CÁMARA:

CAPUTO, Dante Mario
 GUERRERO, Antonio Isaac

AUSENTES, CON ANEXO

AGÚNDEZ, Jorge Alfredo
 ALENDE, Oscar Eduardo
 BRUNATI, Luis Pedro
 CAIMARI, Fernando Enrique
 CANATA, José Domingo
 FERNÁNDEZ, Roberto Carlos
 GAN, Fernando Pascual
 GONZÁLEZ, Alberto Ignacio
 HERNÁNDEZ, Antonio María
 ORGAZ, Carlos Alfredo
 ORQUIN, Leopoldo Manuel
 PINTO, Guillermo
 PROFILI, Gerardo Pedro
 VANOSSI, Jorge Reinaldo
 VÁZQUEZ, Roberto
 VIQUEIRA, Horacio Gustavo
 YOMA, Jorge Raúl
 ZAMORA, Federico
 ZAMORA, Luis Fernando
 ZAVALA, Gilberto Antonio

— La referencia acerca del distrito, bloque y período del mandato de cada señor diputado puede consultarse en el Diario de Sesiones correspondiente a la 13ª reunión (Sesión preparatoria), de fecha 28 de abril de 1993.

SUMARIO

1. Continúa la consideración del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el cual se establece el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 1994 (35-P.E.-93). (Pág. 3551.)
2. Moción de orden formulada por el señor diputado Varela de que se aplaque la consideración del asunto al que se refiere el número 1 de este sumario a efectos de continuar el tratamiento del dictamen de la Comisión de Vivienda en el proyecto de ley del señor diputado Pierri y otros sobre régimen de regularización de tierras para vivienda (1.910-D.-93). Se aprueba. (Pág. 3567.)
3. Continúa la consideración del asunto al que se refiere el número 2 de este sumario, se sanciona con modificaciones. (Pág. 3568.)
4. Continúa la consideración del asunto al que se refiere el número 1 de este sumario. (Pág. 3588.)
5. Mociones formuladas por el señor diputado Matzkin: moción de orden de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a

fin de proponer el tratamiento del dictamen de las comisiones de Economía, de Presupuesto y Hacienda y de Economías y Desarrollo Regional en el proyecto de ley sobre reglamentación de las zonas francas (106-P.E.-92); de que se trate sobre tablas el mencionado asunto, diferiéndose su consideración para la próxima reunión, y moción de orden de que la Honorable Cámara pase a cuarto intermedio una vez sancionado el proyecto de ley de presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 1994. Se aprueban. (Pág. 3604.)

6. Continúa la consideración del asunto al que se refieren los números 1 y 4 de este sumario. Se sanciona con modificaciones y se pasa a cuarto intermedio. (Pág. 3605.)

7. Apéndice:

- A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 3603.)
- B. Inserciones solicitadas por los señores diputados:
 1. Estévez Boero. (Pág. 3613.)
 2. Hardy. (Pág. 3626.)

los valores que hemos aprendido y compartido en esta Honorable Cámara: el respeto a la voluntad popular.

Esta es la explicación política central por la cual nosotros estamos dispuestos a votar ya mismo por la afirmativa este proyecto de ley de presupuesto. Sin perjuicio de las explicaciones que brindó el miembro informante del bloque Justicialista, que nos satisfacen plenamente, este documento expone, enseña e ilustra de un modo como no había tenido oportunidad de ver en años anteriores acerca de la actividad del Estado.

Esto es cuanto deseaba expresar. Mis palabras finales son similares a las del comienzo: en forma leal y con mucha altura tengo que decir que en mi opinión la exposición realizada durante la discusión de este presupuesto por el presidente del bloque de la Unión Cívica Radical, mi amigo Raúl Baglini —cuyas expresiones algunas veces hemos compartido y otras no tanto—, ha contribuido a enaltecer la dignidad de este honorable cuerpo. (*Aplausos prolongados.*)

Sr. Pepe. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia aclara al señor diputado por Buenos Aires que ha sido costumbre en esta Honorable Cámara que el presidente del bloque oficialista cierre el debate sobre los temas más trascendentes.

Sr. Pepe. — Señor presidente: con su permiso y el del presidente de mi bloque le solicito que me conceda sólo cinco minutos, porque quiero referirme puntualmente a la exposición del señor diputado Baglini.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia entiende que el señor diputado por Buenos Aires podría hacer uso de la palabra una vez que el proyecto en tratamiento se vote en general.

Sr. Pepe. — El presidente de nuestro bloque no tiene inconvenientes en que hable en este momento.

Sr. Presidente (Pierri). — Siendo así, tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Pepe. — Señor presidente: tengo una particular estima por el señor diputado Baglini, y se lo sintetice en una nota personal en la que le decía que por estas cosas inescrutables de los partidos y de las internas muchas veces los mejores son los que se van. Nos ha pasado a nosotros, en el peronismo, a otros sectores y también le está pasando al radicalismo.

Baglini no es grande porque es voluminoso, sino porque realmente es grande. Es grande en sus expresiones y en su forma de proceder porque nos ha honrado durante muchos años con

esa sabiduría muchas veces lacerante para el oficialismo, pero expresada con una ironía que en más de una oportunidad nos arrancó una sonrisa.

Vamos a lamentar enormemente esta ausencia. Se lo digo en la nota y le digo además que espero verlo dentro de dos años, cuando yo me esté yendo, porque un hombre de esta categoría, de este nivel, de esta capacidad intelectual, que prestigia al Parlamento, está mucho más allá de los sectores políticos. En este Parlamento muchas veces descalificado él nos llenó de orgullo.

Quiero decirle a Baglini que, más allá de los pergaminos, de las plaquetas y del reconocimiento que protocolariamente se hace —como puede ser éste que estoy efectuando—, estoy seguro de que cuando regrese a sus pagos, que es lo más grande e importante, el vecino de enfrente, que siempre lo conoció, se cruzará a su vereda a darle la mano y a decirle —como en este momento le decimos nosotros—: usted, diputado, ha cumplido.

¡Gracias, Baglini! Te esperamos dentro de dos años. (*Aplausos prolongados.*)

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar en general el proyecto de ley contenido en el dictamen.

— Resulta afirmativa.

2

MOCION DE ORDEN

Sr. Varela. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Varela. — Señor presidente: oportunamente esta Cámara aprobó sendas mociones de apartamiento del reglamento y de tratamiento sobre tablas del dictamen de la Comisión de Vivienda recaído en el proyecto de ley sobre régimen de regularización de tierras para vivienda, cuyo tratamiento había quedado pendiente. En atención a tal circunstancia, solicito que se aplaze la consideración en particular del proyecto de presupuesto, se proceda a la continuación del tratamiento de dicha iniciativa y, sin más trámite, se pase a su votación.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción de aplazamiento formulada por el señor diputado por Tucumán.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda aplazada la consideración en particular del dictamen so-

bre presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 1994.

3

**REGIMEN DE REGULARIZACION
DE TIERRAS PARA VIVIENDAS**
(Continuación)

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa la consideración del dictamen de la Comisión de Vivienda en el proyecto de ley sobre Régimen de Regularización de Tierras para Viviendas (expediente 1.910-D.-93)¹.

La Presidencia hace saber que, tal como informara ayer al anunciar el diferimiento del tratamiento de este asunto, el dictamen ha sido modificado y el nuevo texto —que es el que se pone a consideración— ha sido distribuido a los señores diputados.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continúa, 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 supéstitute y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble;
- c) Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;
- d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.

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 artículo 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) 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 inmueble.

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

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

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

¹ Véase el texto del dictamen en el Diario de Sesiones del 1º de diciembre de 1994, página 3359.

sado 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 del dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inciso g), se interrumpirá el procedimiento;
- g) Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite, procediéndose como lo dispone el inciso e), sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer;
- h) Si el titular del dominio prestase consentimiento para la transmisión en favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación 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.

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 artículo 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 inciso e) del artículo 6º producirá los efectos de inscripción de título a los fines del artículo 3.999 del Código Civil.

Quedan a salvo todas las acciones que correspondan a los actuales titulares del 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 al Poder Ejecutivo.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar en general.

Sr. Natale. — ¿Qué es lo que se va a votar?

Sr. Presidente (Pierri). — Lo que se va a votar es el dictamen de la Comisión de Vivienda sobre el régimen de regularización de tierras

para viviendas, con las modificaciones introducidas conforme al nuevo texto que se ha distribuido.

Sr. Natale. — Pero correspondería votar primero el apartamiento del reglamento.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia informa que ello ya fue votado, señor diputado.

Sr. Natale. — Entonces, corresponde abrir la discusión del proyecto, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — Lo que ocurre es que no hay ningún señor diputado anotado para hacer uso de la palabra.

Sr. Natale. — Entonces me anoto, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Natale. — Señor presidente: no pensaba hablar tan precipitadamente...

Sr. Presidente (Pierri). — Si el señor diputado prefiere no hablar en este momento, la Presidencia le puede otorgar el uso de la palabra a otro señor diputado que está solicitándola.

Sr. Natale. — De todos modos hablaré ahora, señor presidente.

Realmente es insólito este proyecto de ley y, al margen de las buenas intenciones de quienes lo han propiciado, implica una alteración de fondo de todo el régimen del Código Civil.

He leído el proyecto de ley contenido en el Orden del Día Nº 1.590, la fotocopia que me entregaron ayer y la que hoy tengo en mis manos que me acaban de entregar. Debo suponer que el proyecto contenido en la fotocopia que se me hizo llegar hace unos minutos es el acordado por los bloques mayoritarios. Se trata de una suposición porque no tengo ninguna información.

Veo que se van a consolidar situaciones de transferencias de dominio por vía administrativa, alterando todo el régimen del Código Civil y partiendo de un supuesto absolutamente errado, como es el de dar a los beneficiarios de estos títulos los derechos que consagra el artículo 3.999 del Código Civil, que son específicamente los que se refieren a la prescripción adquisitiva cuando median justo título y buena fe.

Aquí se da el dominio a quienes no tienen justo título. De manera que cae por su propio peso todo el articulado de este proyecto cuando supone que quien no tiene un justo título puede adquirirlo por prescripción adquisitiva en virtud de lo que dice el artículo 8º de este proyecto.

No sé cuál ha sido el trámite que ha tenido todo esto. Hubo una serie de planteamientos

que se realizaron en la Comisión de Vivienda en la reunión de ayer; se procedió apresuradamente, en medio de borradores y sin saber siquiera de qué se trataba.

Estoy improvisando algunos conceptos sin conocer si debo referirme al proyecto contenido en el Orden del Día N° 1.590, a la fotocopia que se nos entregó ayer o a la que se nos dio esta mañana, donde se produjeron cambios sustanciales de un proyecto a otro.

La Cámara de Diputados de la Nación está dispuesta a modificar el sistema del Código Civil relativo a la prescripción adquisitiva de bienes inmuebles, generando un procedimiento administrativo en virtud del cual cualquier poseedor o tenedor puede acceder fácilmente al dominio del bien que está poseyendo, sin siquiera acreditar los recaudos sustanciales que el Código exige y con medios de oposición o de defensa realmente insólitos para aquellas personas a quienes se les afecte su derecho de propiedad.

Tengo una inquietud profunda por este proyecto de ley. Admito que existen innumerables situaciones no resueltas con respecto a adquirentes de inmuebles por medios de boletos de compraventa que no poseen la propiedad definitiva al no encontrar solución con los propietarios dominiales de los bienes.

También advierto que en nuestro país desgraciadamente existe una infinita cantidad de ocupaciones precarias de enormes predios, inclusive del Estado nacional, que ahora se legitiman. Los antecedentes que registran estas experiencias han sido negativos, pero ahora vamos a consolidar situaciones muchos más graves.

No sé si los autores del proyecto han pensado en el estado en el que se encuentran quienes adquirieron inmuebles con boletos de compraventa y aún no han alcanzado el dominio definitivo por no hallar a los propietarios, o si están incluyendo a todos los que ocupan precariamente bienes del dominio de los particulares o de los Estados nacional, provincial o municipal. Este proyecto alcanza a todos; no hace diferencias de ninguna naturaleza.

No puedo dejar de resaltar la inorganicidad absoluta de este proyecto de ley —oigo esto con todo el respeto que me merecen sus autores—, que producirá efectos imprevisibles que alterarán todo el régimen judicial, ya que transfiere a organismos administrativos la resolución de cuestiones que, según lo determina el sistema constitucional, sólo pueden ser resueltas por el Poder Judicial. Digo esto porque serán las autoridades de aplicación, es decir la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o los

entes administrativos provinciales, quienes resolverán sobre el dominio de bienes inmuebles, alterando definitivamente el principio elemental que expresa que todas las cuestiones judiciales son resueltas por el Poder Judicial, y haciendo incurrir a este proyecto de ley en una inconstitucionalidad grosera, ya que se resolverá el dominio de las personas sobre los inmuebles a través de la vía administrativa.

Por las razones expuestas solicito la vuelta a comisión del proyecto en consideración, ya que ése es el tratamiento lógico que debería merecer una iniciativa que ni siquiera sabemos a quién está dirigida, ya que es diferente la situación de quienes ocupan inmuebles adquiridos por medio de boletos de compraventa de aquellos que están efectuando una ocupación precaria de tierras privadas o públicas.

No se pueden alterar aquellos principios que tienen que ver, no ya con el Código Civil sino con la organización institucional de nuestro país, porque no debemos olvidar que es el Poder Judicial el que resuelve sobre el discernimiento de los derechos subjetivos y no el poder administrador.

Por los argumentos expuestos, solicito que estos proyectos —y hablo de estos proyectos porque no sé si me estoy refiriendo al proyecto que está incluido en el Orden del Día N° 1.590, al que me dieron ayer o al que me entregaron esta mañana, aunque los tres giran en torno de la misma cuestión— vuelvan a comisión.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. López. — Señor presidente: solicito una aclaración porque veo que existe una contradicción, ya que en el artículo 8° se expresa que la inscripción registral que se efectuará en la Escribanía de Gobierno después de realizar el correspondiente trámite administrativo producirá los mismos efectos del artículo 3.999 del Código Civil, es decir, los efectos de una posesión de diez años con justo título y buena fe; pero en su segundo párrafo se establece que quedan a salvo las acciones del titular del dominio. ¿Qué acciones quedan a salvo? Permiso este interrogante porque si se inscribe con los efectos del artículo 3.999 no queda ninguna acción —excepto la de nulidad— al propietario del inmueble.

Solicito que en la instancia que corresponda se aclare este tema.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Caffero. — Señor presidente: muchas veces he observado que los proyectos de ley son

desarrollados, pensados y escritos a partir del reclamo o la demanda social. También hemos analizado proyectos que importan modificaciones de normas, estatutos jurídicos y códigos; y aquellas iniciativas rozan con las segundas cuando existe, como en este caso, un reclamo generalizado en muchos distritos del conurbano bonaerense.

Allí hay familias que desde hace cuarenta o cincuenta años viven en condiciones de indignidad, padeciendo así un problema que no va a ser resuelto mediante un título de propiedad sino a través de medidas que tiendan a elevar su calidad de vida y permitirles tener mejores ingresos. Al igual que el resto de los ciudadanos del país, ese habitante de los barrios del conurbano bonaerense tiene derecho a pedir que la legislación flexibilice algunos de sus puntos a fin de obtener seguridad jurídica en relación con lo que posee, sea esto chico o grande, en la medida en que, como establece la ley, su uso sea destinado a vivienda.

Este habitante y ciudadano del conurbano bonaerense desea tener algo para dejárselo a sus hijos, así como también la seguridad jurídica en el tiempo en el sentido de que si pone un ladrillo o una ventana en su vivienda, si arregla el techo, si con sus vecinos mejora la vereda, las calles, es decir, si con su esfuerzo propio empieza a salir de su situación de indignidad, todo ello forma parte de su propiedad. Este habitante desea tener la seguridad jurídica de que su propiedad puede ser trasladada a sus hijos u otros sucesores.

Esta no es una preocupación menor porque el derecho es la relación del poder con el hombre. Muchas veces se pensó que el derecho era para la dominación del hombre, y se actuó de esa manera; pero otras veces el hombre, en su reclamo dentro de la vida democrática, consigue penetrar las murallas rígidas de las viejas estructuras del derecho, de las viejas estructuras de las oligarquías argentinas que se sientan encima de los códigos y dicen a la gente que deben sujetarse a lo que estrictamente establece la ley, que sus derechos son inmodificables; que ese habitante y su familia nacieron, vivieron y morirán pobres, sin tener acceso a la tierra.

Muchas de las leyes que hemos tenido a la vista pueden mejorarse en su diseño técnico y jurídico, coordinándose las con la legislación de fondo; pero por lo que aquí veo estamos frente a un caso particular. Se trata de familias sin recursos que a lo largo de muchos años se han ido instalando en el conurbano bonaerense a raíz de las políticas centrales de desplazamiento poblacional, la crisis económica, la caída de las

economías regionales, el desempleo, el trabajo "golondrina" y la desesperación para vivir cerca de la Capital a fin de que el grupo familiar tenga educación y posibilidades de superarse.

Hoy tenemos en el Gran Buenos Aires tres cordones con millones de habitantes que constituyen nuevos asentamientos y barrios. Ellos esperan de nosotros una legislación apropiada porque se han instalado en tierras difíciles de colonizar para cualquiera. Muchas de esas tierras, bajo las cotas de los ríos que atraviesan el conurbano como los ríos Matanza y Reconquista, fueron vendidas irresponsable e ilegalmente.

Quiero reivindicar a esas familias y sectores humildes de la patria que esperan de nosotros una solución a un problema que es importante y capital para quienes creen en el progreso, en el desarrollo propio y en el esfuerzo personal que puedan poner en su pequeño lote de tierra. Esa gente quiere la seguridad y esta norma que estoy examinando tiende a crear esas condiciones de seguridad.

Antes de ingresar al Parlamento ejercí la profesión de abogado en muchos de estos barrios del conurbano por pedidos de parroquias, comisiones vecinales o cooperativas. Quiero entonces avalar mi posición con esta experiencia personal. El sistema de prescripción veinteañal fue establecido hace muchos años en otro contexto histórico respecto de la relación directa entre el propietario y su bien, de modo que seguir imponiéndolo ocasionaría serias dificultades. Los plazos que hoy plantea este proyecto de ley están de acuerdo con los mecanismos utilizados por la población para instalarse en el conurbano bonaerense, de manera que la norma resuelve el problema existente poniendo un eslabón en la seguridad, el crecimiento y el desarrollo personal.

Esta es una ley para los más humildes. Algunos dicen que fue el proyecto sobre el cual cabalgó el candidato Pierri en su última campaña. A mí eso no me interesa; lo que me interesa es que esta iniciativa pueda resolver el problema que sufren miles de compatriotas que están sedientos de justicia y esperan alguna respuesta de parte nuestra.

Se había sancionado con anterioridad —no hace mucho tiempo— otra ley de tierras que fuera impulsada por los entonces diputados Pampuro y Aramouni —cuyos mandatos han concluido— y de la que fui coautor. Nos habíamos inpuesto el compromiso de sostener un sistema que pudiera solucionar este antiquísimo y estructural problema de la vivienda y el hacinamiento en los grandes barrios del conurbano, ya que existían tierras disponibles del sector público.

En medio del proceso de privatización, mientras el Estado dilapidaba sus bienes con ENTEL y Aerolíneas Argentinas, vinimos a pedir a este Congreso que las tierras fiscales quedaran para sus ocupantes. Lo conseguimos, y esa ley está funcionando. Existe un decreto que pone en marcha el Programa Nacional Arraigo para llevar adelante las políticas derivadas de esta ley. Ahora estamos frente a un caso similar. Queremos resolver el problema de los poseedores con *animus domini* de los lotes. Estamos achicando los plazos porque hay una realidad, que es la pobreza del conurbano bonaerense. Ella nos golpea y hace que tratemos que esos compatriotas, vecinos y ciudadanos del conurbano sean en todos los aspectos habitantes de primera del país. Por ello voy a votar por la afirmativa esta iniciativa.

Sr. Presidente (Picri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Varela. — Señor presidente: no pensaba referirme al contenido filosófico y social de este proyecto, dado que este aspecto se desprende de su propia letra, tanto en lo que atañe a su contenido formal como sustancial.

De todos modos, es evidente que existe un margen de confusión respecto de la dirección y del hondo contenido social que conlleva este proyecto, no sólo para los habitantes del conurbano bonaerense sino para todas las provincias argentinas. Yo soy un hombre del interior y en mi provincia tengo la oportunidad de observar cómo se encuentran postergadas miles de familias en cuanto a sus posibilidades de acceder a una vivienda digna y a brindar a sus hijos una vida adecuada. Ello es producto de no poder contar con seguridad en la posesión de sus tierras, donde simplemente tienen asentada una vivienda que les posibilita vivir mínimamente con dignidad.

Hacia allí apunta este proyecto. Se trata de encontrar la forma legal de dar seguridad a estas familias, sin enervar el derecho de propiedad de nadie, sin afectar los derechos individuales, sin atentar contra la Constitución, sin menoscabar el derecho de propiedad y con la salvaguarda en términos absolutos de los derechos sustanciales de todos y cada uno de los ciudadanos.

Este proyecto va a posibilitar que las familias de escasos recursos puedan poner día a día un ladrillo más sobre su vivienda, dignificando su propia vida y la de sus hijos. Los hombres del interior vivimos esto a diario. Observamos cómo la falta de seguridad material, unida a un factor psicológico sustancial, provoca que muchos de los habitantes de estas zonas no puedan asentar un ladrillo. No tienen la seguridad sobre el fin último que tendrá el terreno sobre el cual han

asentado una vivienda, que muchas veces es de tipo precario. A esto queremos darle una solución.

Yo aprecio que algunos señores diputados temen que este proyecto de ley de alguna manera pueda afectar los derechos individuales o de propiedad. Sin embargo, si la iniciativa se lee con detenimiento, se podrá advertir que ninguno de estos riesgos potenciales tiene un asidero cierto ni encuentra ninguna justificación, tanto en el proyecto en sí como en el propio Código Civil.

El Código Civil —en el año 1871, es decir, hace más de 120 años, cuando los derechos individuales estaban exaltados y no existía una evolución hacia el derecho social—, en la nota al artículo 3.939, decía que el justo título y la buena fe son dos condiciones distintas pero no independientes. El justo título y la buena fe se encuentran unidos porque el primero es necesario para la existencia de la segunda. Si hay justo título, es evidente que existe buena fe y legitimidad.

La prescripción adquisitiva de dominio es un hecho reconocido por el derecho. Hoy los cientos de miles de habitantes de esas zonas a los cuales intentamos tutelar y brindar un mayor grado de seguridad son dueños de los terrenos que ocupan y en los que han asentado sus viviendas. Son dueños en el sentido literal del término porque son poseedores, porque tienen buena fe, porque tienen justo título y porque han transcurrido más de diez años, que es el plazo que establece el artículo 3.999 del Código Civil.

Entonces se preguntarán qué queremos hacer con esta ley, si estas personas ya son dueños. Simplemente queremos otorgarles un título que les brinde un mayor margen de seguridad, un título que acredite la legitimidad de sus posesiones y su buena fe, de forma tal que tengan en sus manos el elemento jurídico contundente para ejercer la tenencia, que ya naturalmente detentaban a través de la excepción de la prescripción. Y esto de ninguna manera afecta a quienes se pueden sentir inquietos por la presunta afectación a derechos individuales. Siempre el titular del dominio tiene la acción reivindicatoria. Siempre el titular del dominio tiene el recurso judicial de intentar hacer valer su derecho.

Por consiguiente, aquí no hay colisión de normas jurídicas. Esto encuadra perfectamente en el plexo del Código Civil en su integridad. No estamos afectando el dominio. No estamos modificando el capítulo referido a la prescripción adquisitiva. No estamos alterando el artículo 3.999. No estamos alterando el procedimiento de la ley 14.159. No estamos dejando sin efecto la ley

17.801. Por el contrario, estamos estableciendo un procedimiento administrativo que lleve simplemente a la seguridad de la posesión y a la legitimidad de la posesión de buena fe.

Por eso digo categóricamente que este proyecto no colisiona de ninguna manera con la Constitución Nacional ni con el contenido del Código Civil. Podemos votarlo con absoluta tranquilidad. Y yo quisiera que los compañeros diputados, fundamentalmente del interior del país, tomemos conciencia de la importancia que esto tiene para nuestras respectivas provincias. Esto es fundamentalmente para las miles de familias que hoy se ven desamparadas, desprotegidas y temerosas de no poder tener una vivienda digna. Es a ellos a quienes vamos a dar a través de esta ley una respuesta clara y contundente. Es a ellos a quienes después de muchos años vamos a poder otorgar este beneficio.

Allá por el año 1952 las normas a las que hice referencia marcaban una franca evolución y pareciera que hoy, 41 años después, tratamos de retroceder en el tiempo y volver un siglo atrás al evitar sancionar una norma clara que de ninguna manera transfiere al poder administrador facultades exclusivas y excluyentes del Poder Judicial.

Por estas razones, y por entender que esta iniciativa encuadra perfectamente en el plexo jurídico argentino, solicito que sea aprobada por la Honorable Cámara, sin perjuicio de que durante su tratamiento en particular advirtamos claramente que de ningún modo se afectan los derechos de nadie.

Inserción solicitada por el señor diputado Valcarcel:

La tierra urbana se ha convertido en los últimos años en uno de los elementos más conflictivos del Gran Buenos Aires y de otras áreas urbanas, como sucede con la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Si bien no se trata de fenómenos nuevos, la invasión organizada de grandes parcelas de suelo urbano, los movimientos sociales que se generan alrededor de las reivindicaciones respecto de la tierra, la aparición de una serie de complejas situaciones respecto a la legalidad/ilegalidad de la misma, han asumido una dimensión mucho más importante a partir de la agudización de la crisis urbana, concomitante con la crisis económica que comienza en los últimos años de la década del setenta.

Las áreas urbanas se hallan definidas en una parte significativa por el acceso de la población al suelo urbano. Este es el soporte indispensable, la base material, para la producción de la ciudad. En la Argentina la

tierra como "naturaleza", como medio natural, se encuentra en su mayor parte apropiada por sectores privados en forma individual.

La propiedad de la tierra no es tan sólo relación entre un individuo, el propietario y una cosa, la porción de tierra de la cual es propietario: representa una relación social. La propiedad como relación social define las posibilidades de acceso a este bien indispensable que los distintos sectores de la sociedad poseen. Esta relación implica una dimensión jurídica y una dimensión económica, cuyas particularidades son definidas por el proceso histórico de apropiación y ocupación del suelo rural, por el desarrollo económico específico en cada realidad —por ejemplo, procesos más o menos concentrados de la economía—, por las luchas sociales y por el rol jugado por el Estado en cuanto regulador de la actuación de los sectores privados, mediador de los conflictos y legitimador o legalizador de la ciudad "ilegal".

Las distintas formas de acceso al suelo urbano se encuentran definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras urbano y periurbano, y que inciden asimismo en la definición de los precios y por supuesto por las normas jurídicas para la incorporación de dominios.

Los distintos actos sociales que integran el mercado de tierra definen su especial funcionamiento en cada una de las etapas del pasaje de la tierra rural a urbana, que es parte importante del proceso de producción en la ciudad.

El Estado en sus distintos niveles de actuación, los propietarios rurales, los diferentes tipos de propietarios urbanos, los agentes especializados (empresas urbanizadoras, promotores comercializadores), los comerciantes e industriales, los demandantes de los diversos sectores sociales con sus variadas expectativas frente a la propiedad de la tierra, todos ellos, interactuando sobre una porción del territorio con características naturales definidas, determinan las características "urbanas" del área en cuestión.

Así nos encontramos frente a las ciudades cuya configuración está definida por una subutilización importante del suelo urbano, con áreas inundables, con grandes áreas donde las carencias de infraestructura básica son importantes, y donde una porción de las áreas ocupadas se encuentra en situaciones semilegales de propiedad o totalmente ilegales. Estas situaciones problemáticas que existían desde larga data en el área de Buenos Aires, se han agudizado en la última década, a partir de la baja salarial y el aumento de desempleo provocado por la crisis económica de fines de los años setenta y ochenta, con impactos similares en varias ciudades de la Argentina.

Si analizamos el área de mayor conflicto debemos decir que el área metropolitana de Buenos Aires se halla compuesta por la Capital Federal y 19 partidos. Posee una población de alrededor de 13 millones de habitantes, distribuidos entre tres millones en la Ca-

¹ Véase la aprobación de la inserción solicitada en la página 3588.

pital Federal —la cual no aumenta su población desde 1947— y el resto en los partidos del Gran Buenos Aires.

El análisis del proceso evolutivo de la población permite determinar dos etapas: la primera abarca de 1839 a 1947, y desde ese año a 1980 la segunda.

En la primera etapa se distinguen dos subetapas hasta la Primera Guerra Mundial (1914), donde se puede hablar de un crecimiento continuo y acelerado diferente del que se produce con posterioridad a dicha fecha.

Dicha continuidad en el desarrollo estaba ligada a las condiciones económicas predominantes hasta 1860: expansión de la agricultura por la continua incorporación de nuevas tierras, incorporación de mano de obra de origen extranjero y el comienzo de las inversiones foráneas en diferentes sectores (especialmente ferrocarriles) que permitían la llegada de la producción agrícola a los puertos de salida al exterior del país. Cabe destacar que la llegada de los inmigrantes fue posible, entre otras causas, por las diferencias que existían entre Europa y la Argentina.

Entre 1914 y 1947 se invierte dicho proceso. Luego de 1920 los salarios en Europa superan a los de la Argentina, pero ya la inmigración se ha detenido durante la guerra.

A partir del año 1947 el crecimiento de la población se desacelera, lo cual es observable con claridad en el fuerte decrecimiento de la tasa intercensal 1947-1947 y 1947-1960.

Interesa destacar que Buenos Aires, como otras importantes metrópolis latinoamericanas, ha perdido importancia relativa en cuanto a concentración de población con respecto a la población del país; en 1947, representaba el 46,3 % de la población urbana del país, mientras que en 1980 sólo representa el 42,9 % de la misma y el 35,6 % de la población total del país; ello asimismo, representa una disminución respecto a 1970, cuando el área metropolitana de Buenos Aires, representaba el 56,1 % de la población total argentina, situación que se mantiene en el período intercensal 1970-1980.

El submercado de ventas de lotes en mensualidades destinado a los sectores populares ha tenido una importante significación para las condiciones de vida de la población del Gran Buenos Aires así como la configuración urbana del área metropolitana. Los objetivos políticos del gobierno peronista que asume en 1946 —entre los cuales estaba beneficiar a los sectores de más bajos ingresos—, los instrumentos normativos específicos sobre lo urbano, en coincidencia con dichos objetivos, y la historia del sector inmobiliario dieron lugar a la organización de este submercado particular en condiciones distintas de lo que ocurre en otros países latinoamericanos: la tierra que produce y se comercializa es legal. Ello se debe, por un lado, a las exigencias para la comercialización dadas por la ley nacional 17.095 de 1950, que define las normas jurídicas que asume la venta de tierra en mensualidades, y por otro, a las escasas restricciones para la producción de tierra urbana: la legislación de la provincia de Buenos Aires permitía lotear tierra sin infraestructura hasta el año 1977, y la prohibición de loteos en tierras inmuebles se implementa recién hacia los años 60. No había restricciones, hasta los setenta, en cuanto a la localización de la tierra a ser loteada ni la cantidad de la misma; los

requisitos se referían al tamaño y a la disponibilidad de agua potable subterránea —para la extracción de la misma a través de bombas—. Por lo tanto, se incorporó al área urbana tierra inapta, muchas veces inhabitable, sin infraestructura, de difícil accesibilidad a los centros de empleo, pero que poseía un precio accesible a la población de bajos ingresos y daba a esta población sólo un resguardo legal, a través de la obligación de registrar los boletos de compraventa en el Registro de la Propiedad —aunque ello se realizaba en muy pocas ocasiones—; y si bien la tierra podía ser escriturada con el pago del 25 % del total del lote, inicialmente muy pocas familias poseían el dinero disponible para la escrituración y muchísimas otras no se enteraban de tal alternativa ya que los propietarios originales no incorporaban en su boletos de compraventa el texto aclaratorio de dicho derecho.

Este submercado, que crece y tiene su época de esplendor en los años cincuenta y principios de los setenta, que se mantiene —aunque con alguna declinación— en los primeros años de la década del setenta y entra en colapso a partir de 1977, cuando por un lado se implementan medidas restrictivas en cuanto a la producción —la mencionada ley 8.912 de la provincia de Buenos Aires— y por otro el modelo económico impone ajustes salariales que definen una restricción masiva por la demanda de este tipo de tierra.

El submercado entra en crisis a mediados de la década del setenta por la restricción de la demanda, las medidas restrictivas en cuanto a la producción y por las altas tasas inflacionarias, que definen la necesidad de actualización de las cuotas por parte del sector inmobiliario, que los compradores no pueden asumir, lo que lleva a la necesidad de una negociación entre las partes, con mediación del Estado provincial y nacional, ya durante el actual período democrático.

Deseo retomar el análisis histórico en el Gran Buenos Aires en cuanto a la producción y comercialización de tierra urbana para los sectores populares. La actuación de los agentes que intervienen en el mercado asume características diferentes a lo largo de este siglo y, más particularmente, en los últimos cincuenta años, período de gran crecimiento poblacional y de actividades productivas.

Hacia fines del siglo pasado, la mayoría de la tierra alrededor del casco urbano central de la ciudad de Buenos Aires ya había sido cedida o vendida, desprendiéndose el Estado de la mayor parte de las tierras fiscales, quedándose con muy pocas reservas. La ciudad crecía a lo largo, especialmente, de las vías del ferrocarril, siendo los lotes vendidos y ocupados en lapsos más o menos breves por sectores sociales medios y altos. La población migrante, especialmente de bajos ingresos, no tenía posibilidades de adquirir una parcela de tierra urbana, ya que los lotes alejados de los centros urbanos y por lo tanto, de bajo precio, eran escasos. Por otro lado, se habían producido abusos en la venta de tierra cuyos títulos de propiedad estaban embargados o hipotecados, sumado al funcionamiento de los agentes inmobiliarios, que con frecuencia realizaban ventas de la misma parcela hasta dos y tres veces. La población tenía pues, hacia la década del 30 —cuando comienza a aumentar en forma acelerada la población de Bue-

nos Aires—, serías reservas para la compra de lotes en la periferia de la aglomeración, aunque las formas de financiamiento se habían flexibilizado respecto de períodos anteriores y las ventas ya se realizaban con plazos de pagos de hasta 100 meses.

Es a partir de los últimos años de la década del 40, y más especialmente a partir de 1950, año de la promulgación de la legislación sobre venta de lotes en mensualidades (ley nacional 14.005), que el submercado de lotes en la periferia, para sectores de bajos ingresos, adquiere la mayor importancia. La seguridad para la compra que otorga dicha norma conjuntamente con una serie de factores socio-políticos que se articulan hacia los fines de los 40 e inicios de los 50 —como la promulgación de la ley de alquileres, el aumento del salario real, la localización de actividades productivas en grandes áreas de los municipios que integran la hoy región metropolitana de Buenos Aires (y en otras ciudades del interior como Córdoba, Rosario, Tucumán o Mendoza, por ejemplo)— definen dicha importancia. Grandes superficies dedicadas hasta esos años a la producción agrícola, son transformadas en tierra urbana.

Por la escasa regulación del mercado por parte del Estado, en lo que respecta a las condiciones ambientales de los nuevos parcelamientos, ninguno de ellos tiene infraestructura básica —agua corriente y desagües cloacales y pluviales— y muchos se localizan a considerable distancia de áreas ya urbanizadas —para valorización de las tierras intermedias— y en áreas inundables. El equipamiento colectivo de dichos loteos es prácticamente nulo, y sólo son servidos —deficitariamente— por transporte colectivo, el que muchas veces extiende líneas especiales a las nuevas tierras urbanas.

La cantidad de tierra loteada hasta los primeros años de la década del 50 es mucho mayor que la demandada; una cantidad importante de la tierra loteada es ofertada muchos años después y todavía hacia los años 80 había loteos no ofertados, es decir que estaban en manos de empresas esperando el mejor momento de ser vendidos. De igual manera la cantidad de tierra ofertada y vendida en esos años fue muy grande, destacando que los compradores se dividían entre los que lo hacían para ocupar la tierra casi inmediatamente —apoyados por los créditos para vivienda individual existente por aquellos años—, los que compraban tierra como alternativa a otras inversiones y un sector de la población de bajos ingresos que compraba el lote, pero no tenía condiciones económicas de ocuparlo.

Las ventas se realizaban hasta en 150 mensualidades fijas y por los bajos precios relativos respecto a los salarios, los compradores morosos eran escasos. Las ventas se realizaban en remates, en los loteos, en las estaciones del ferrocarril y a domicilio, a fin de captar a los compradores de bajos ingresos, de diversas formas, ya que este submercado era el más dinámico en los años 50. La situación se modifica a partir del año 1955, con los cambios políticos originados tras la revolución militar que definen, por un lado, una mayor regulación —aunque escasa todavía— sobre las formas de subdividir tierras, y, por otro, una distribución regresiva del ingreso y, por lo tanto, un encarecimiento relativo del

precio de tierra (la cuota mensual de un terreno en 1951 era aproximadamente el 2,5 % del salario mensual de un obrero; en 1971 representaba alrededor del 25 %) y una modificación en la política crediticia para el sector vivienda, por lo que comienza un período de retracción en la demanda.

Hacia fines de la década del 60 la cantidad de loteos se incrementa fuertemente debido a la difusión que tienen los proyectos sobre prohibición de efectuar loteos sin infraestructura; entre 1968 y 1971 son congelados nuevos loteamientos, hasta que se reglamenta la mencionada legislación, en un intento de intervenir sobre la producción de tierra para los sectores populares. Esta intervención empeora aún más la situación de dichos sectores, ya que como impacto de la aplicación de la misma los precios se incrementan, sumado ello al deficiente funcionamiento de la economía y a una disminución mayor del salario real, lo que hace que la población de bajos ingresos ya casi no pueda acceder a la compra de un lote en la periferia urbana.

Tras un intento, en los años 70, por parte del gobierno de la provincia de Buenos Aires, de intervenir sobre el mercado, también en la esfera de la comercialización, la situación empeora más aun a partir de la aplicación de la ley 8.912/77 de la provincia de Buenos Aires y de la indexación de las cuotas por parte de las empresas inmobiliarias, por lo cual muchas familias de escasos recursos no pueden continuar pagando sus mensualidades, con inminentes juicios de desalojo.

Mientras que los sectores de bajos ingresos han sido fuertemente perjudicados por el funcionamiento del mercado, especialmente en los últimos años, no ha ocurrido la misma situación para los otros agentes que intervienen en él, especialmente las grandes empresas inmobiliarias. Cabe destacar que los agentes oferentes del mercado se han modificado desde las primeras décadas del siglo. Por aquellos años, eran importantes los propietarios rurales que también actuaban en el mercado urbano, y las empresas comercializadoras.

Hacia el inicio de los años 40 surgen en el mercado las empresas especializadas en el submercado de tierras para los sectores populares, empresas que en su inicio eran pequeñas pero que asumen gran importancia durante la década, convirtiéndose en las líderes del submercado; hacia los 50 ya los propietarios rurales intervienen sólo como accionistas de estas empresas, que son "urbanizadoras" y comercializadoras; muchos agentes individuales y empresas pequeñas desaparecen por distintos motivos, produciéndose la concentración de la oferta, al igual que en otros sectores económicos. Los mecanismos que emplean en la producción y comercialización son varios a fin de obtener los mayores márgenes de beneficios extraordinarios; cuando el submercado de venta de lotes en mensualidades ya no es tan rentable, migran de sector o cesan en sus actividades cuando razones impositivas o la inflación ponen en peligro sus márgenes de rentabilidad o incluso su subsistencia. Esta fuerte concentración es la que origina las grandes dificultades que tienen los sectores de menores recursos para regularizar su situación dominial a lo largo de las últimas décadas.

Las grandes empresas inmobiliarias y los propietarios del suelo subdividido reciben a principios de la década del 80 el fuerte impacto de la recesión económica,

Las quiebras se generalizan mientras que otros operadores abandonan el sector inmobiliario. La inflación hace que el pago de cuotas restantes sin cláusulas indexatorias en los contratos de venta carezcan de significación económica y es cuando muchos propietarios cancelan sus saldos deudores y desean escriturar. Las obligaciones impositivas de los propietarios originales sí se actualizan y es entonces cuando desaparecen del mercado.

Familias que han construido en sus terrenos su único bien, viven allí durante décadas. La posesión la heredan de padres a hijos; sin embargo, no pueden escriturar. Sus dueños no aparecen. Han muerto, han quebrado o han desaparecido. Los actuales propietarios están discriminados. No pueden vender. No pueden heredar dominio pleno. No pueden hipotecar sus viviendas. No las pueden dar en garantía. Por ello no pueden solicitar créditos para ampliarlas o mejorar la calidad de vida. Barrios enteros no pueden regularizar su situación. Resulta indudable que el período anterior a 1970 es el de mayor desarrollo de las urbanizaciones destinadas a sectores de bajos ingresos, tanto en el área de Buenos Aires como también en Rosario y Córdoba, entre otras grandes ciudades del interior.

Es en ese período cuando hay que analizar las dificultades que tienen los adquirentes para regularizar sus dominios sobre la tierra urbana.

Los municipios no tienen respuesta; tampoco pueden cobrar tasas; los impuestos no se perciben. La respuesta judicial es costosa, lenta e inaccesible culturalmente para los sectores populares.

No quisiera dejar pasar por alto la necesidad de reflexionar sobre otros aspectos sin los cuales el tema de la tierra urbana no tendría solución.

Las posibilidades de acceso de los sectores populares a la tierra urbana dependerá del peso que dichos sectores tengan dentro de la sociedad, la articulación con otros sectores de la misma y, particularmente, con el Estado. Si entre los objetivos de éste se encuentra el de mejorar las condiciones de vida de los sectores carenciados, la política específica de tierras debe responder a los siguientes requerimientos:

1. Formar parte de un modelo global de la sociedad dentro de la cual se especifique el rol de los centros urbanos y de la tierra en particular, vinculado a programas de vivienda e infraestructura urbana.

2. — Ser el resultado de decisiones tomadas sobre la base de la participación de la población sujeto a las políticas; en tal sentido los técnicos se deben despojar de sus pautas respecto a dimensiones, formas, usos, etcétera, replanteando todos los llamados standards a la luz de las necesidades y los deseos de la población y las posibilidades del país, en el momento histórico de implantación de las políticas.

3. — Evaluar los resultados de las mismas de manera permanente.

4. — Ser lo suficientemente flexibles para adecuarse a las nuevas circunstancias emergentes sin contradecir sus objetivos iniciales.

Para la definición de política de tierra es necesario previamente conocer en profundidad la realidad sobre la cual se actuará en los siguientes aspectos:

- a) Magnitud de la población afectada, su grado de organización, sus niveles de concientización respecto del problema, sus propuestas (si las hubiera);

- b) Condiciones ambientales de la tierra;

- c) El sector inmobiliario, sus diferentes agentes, la relación entre los mismos y con otros sectores económicos, particularmente el financiero;

- d) Análisis de las rentas, y por tanto los precios del mercado;

- e) Análisis de la tierra urbana en términos de propiedad ocupación; ello significa tener un estado de situación de los vacíos urbanos, que no significan siempre tierra de especulación de los sectores inmobiliarios, sino, en parte, tierra comprada por población de bajos ingresos que no están en condiciones de ocuparla y que, por ejemplo, con un crédito para la compra de materiales podría autoconstruirse su vivienda;

- f) Compra de tierra suburbana por parte del Estado, la cual sólo sería revendida a usuarios individuales, a asociaciones o cooperativas, una vez realizada su urbanización. Este es uno de los instrumentos más eficientes para impedir que la renta diferencial de la tierra, generada por las inversiones públicas, sea apropiada por los sectores inmobiliarios. Una densificación más criteriosa y una distribución más equilibrada de los equipamientos en el área urbana disminuirían el costo de la tierra;

- g) Reutilización agrícola de tierras loteadas no vendidas, posiblemente con productos hortícolas y de granja, para consumo de la población del área;

- h) Implementación de formas alternativas de tenencia de la tierra, como las cooperativas u otras formas de asociación simple. Estas alternativas de tenencia tienen que ser evaluadas a la luz de los menores costos posibles y del acceso que puedan tener estas cooperativas o asociaciones al crédito. En algunos países latinoamericanos el crédito se halla restringido a quien posca el título de propiedad individual. En este aspecto habría que replantearse las pautas ideológicas-culturales sobre la propiedad privada individual, no descartando incluso fórmulas innovativas como las del derecho de superficie.

Pero no podrá pensarse en una política de crecimiento y desarrollo nacional sin una política de asentamientos urbanos, de vivienda social y de acceso a la tierra en función de pautas claras vinculadas al modelo de producción que se conciba. Y en este sentido el Parlamento tiene aún una profunda deuda con la sociedad. Deuda que sin duda ahora se acortará al sancionar una ley de la trascendencia de la que estamos considerando.

Se han hermanado aspectos que podrían ser poco claros en el ámbito del derecho. Y en ese sentido y frente a las explícitas aclaraciones de los juristas que me han antecedido en el uso de la palabra, quiero formular apreciaciones de otro orden.

Hay un derecho que se construye diariamente en las ciudades, a partir de la demanda de los sectores de bajos ingresos que reclaman por condiciones de super-

vivencia. Esa legalidad paralela, o ese derecho extraoficial que se va consolidando en el centro de esas demandas, puede o no convertirse en derecho positivo estatal. Todo depende de la politización del conflicto que, en general, extrapola el ámbito del Poder Judicial, articulando el derecho oficial con el extraoficial. No hay, por lo tanto, una oposición necesaria entre esas dos esferas ya que en muchos casos el conflicto es resuelto exactamente por la convivencia que se establece entre ellos. Es decir que el Poder Judicial se apropia de elementos del derecho no oficial —todavía en forma casuística— demostrando una flexibilidad en los límites del ordenamiento jurídico aún cuando esté en juego el derecho de propiedad.

Debemos analizar bajo qué circunstancias los temas urbanos han sido propulsores de nuevas "situaciones legales" a partir de la tensión política que impregna los conflictos colectivos, caracterizados principalmente por la demanda de vivienda para los sectores de bajos ingresos. Esta tensión otorga margen a la creación de "ajustes" legales, que emergen en el tejido de relaciones establecidas entre los diversos actores intervinientes en los conflictos en torno a la vivienda. La configuración de estos ajustes varía de acuerdo con el nivel de politización de los conflictos colectivos que, a través de la presión ejercida sobre las instituciones jurídico-gubernamentales, terminan por incorporar demandas sociales a la agenda del Estado.

Esta incorporación presenta una doble faceta. A nivel de la acción gubernamental se expresa en la formulación de políticas públicas urbanas; a nivel de la acción judicial, en la reformulación de principios legales.

La cuestión de las políticas públicas no será hoy totalmente abordada, aunque esto impregne todo el análisis. Focalizamos principalmente la interacción del Estado con un derecho, que aunque todavía desordenado, desempeña un papel importante en la orientación de las reivindicaciones comunitarias.

La convivencia, en términos interactivos, entre el derecho oficial y el no oficial es principalmente un resultado del momento político, que permite nuevas pautas de relación Estado/movimientos sociales, caracterizadas por el abandono de una rígida polarización de dichos actores.

En el derecho oficial la realidad sociojurídica para los sectores de bajos ingresos actualmente se configura de manera muy diferente a la de décadas anteriores.

De manera general y a nivel mundial, especialmente en países de desarrollo, a pesar de no poder exhibir cambios sustanciales los conflictos colectivos por el hábitat están esperando la oportunidad de un proceso de "ajuste" del derecho positivo estatal. Ajuste que se produce por la presión ejercida por los pobladores de bajos ingresos, lo que provoca la acción de emergencia del Estado. En este aspecto interesa destacar que este ajuste puede consustanciar una interacción entre el poder local y el Poder Judicial, con el objetivo de solucionar los conflictos. Esto, porque si al Poder Judicial le interesa resolver el conflicto más aun le interesa al poder local el alcance político de los ajustes legales que a veces la acción del Poder Judicial promueve.

La tensión suscitada por la presencia de elementos no oficiales en el ámbito formal de la argumentación jurídica,

ca, no refuerza la afirmación de Richard Abel de que habrán grandes transformaciones en el sistema legal. El autor indaga sobre lo que realmente estaría cambiando: ideología, normas sustantivas, procesos o instituciones. ¿El ámbito de control del Estado se estaría expandiendo o restringiendo?

La discusión que, sin embargo, se plantea no menciona la cuestión respecto al rechazo de las instituciones legales tanto en el plano sustantivo como en el procesal. Lo que existe es un amoldarse de las situaciones concretas al derecho oficial, a veces a través de elementos no oficiales. Los pobladores urbanos en sus movimientos reivindicativos usan argumentos no oficiales que fundamentan su práctica oficial. No existe una demanda por una justicia informal institucionalizada, sino una tentativa de integrarse como ciudadanos, a la esfera de la justicia formal, y a la que no pueden hacerlo por su lentitud, su costo y su falta de accesibilidad.

No se quiere inferir que a partir de lo que se ha afirmado sobre el carácter integrador del Poder Judicial, que los habitantes urbanos que tengan una condición ilegal recurran siempre a dicha instancia, o que los conflictos colectivos urbanos giren alrededor del derecho positivo estatal.

No se pretende defender el "centralismo legal" criticado por muchos especialistas, para quienes esta visión ptolomica sitúa al Estado en el centro del universo legal. Existe un derecho no oficial, que en determinados contextos de fuerte movilización popular rechaza el "centralismo legal", en la medida en que hace surgir focos generadores de normas. En realidad es la instancia política la que responde al surgimiento de los argumentos jurídicos que reflejan, sobre todo la redefinición de la naturaleza del poder del Estado y su relación con los segmentos de la sociedad civil.

La proliferación del informalismo y la justicia popular comienzan a representar cambios en la naturaleza del Estado y en su relación con el poder de la sociedad que emerge de forma fragmentada. La interrelación de este "poder dual" apunta hacia la crisis de la distinción teórica entre el Estado y la sociedad civil (Santos, 1982).

Esta dicotomía debe también ser matizada por la inserción del derecho en el área estatal (derecho oficial) o en la sociedad civil (derecho no oficial). La proximidad inmediata y autoevidente del derecho con el Estado sugiere que el derecho debe estar situado en la esfera estatal. Sin embargo, investigaciones desarrolladas en asentamientos de bajos ingresos demostraron que existe un derecho no oficial que convive con el derecho oficial, aunque haya elementos opuestos no incorporados por este último.

En lo referente a la competencia judicial, han sido creadas soluciones no oficiales para resolver problemas económicos, como consecuencia del costo que es transferido a las comunidades en el proceso de legalización. En Olinda, uno de los municipios de la región metropolitana de Recife, en Brasil, abogados de la Secretaría de Planeamiento legalizaron la ocupación de un área a través de una escritura pública colectiva. A pesar de que el derecho oficial prevé que la transferencia de inmuebles se debe realizar por medio de escrituras particulares, los abogados —a través de la presión de los pobladores sobre los escribanos— consiguieron

registrar los títulos de propiedad de cada uno en una única escritura pública.

La búsqueda de soluciones "semioficiales" flexibiliza, por lo tanto, el derecho positivo estatal. Existe una probabilidad de que lo no oficial y lo semioficial pasen a regir las relaciones jurídicas consecuentes con los problemas suscitados por la demanda de la población de bajos ingresos en las áreas urbanas: sin existir, sin embargo, una oficialización explícita en las soluciones parajurídicas.

El avance de las reivindicaciones de los sectores de bajos ingresos abre un espacio político con un fuerte componente jurídico. El establecimiento de situaciones no oficiales o semioficiales no surge de la mera retórica jurídica, sino de una práctica organizada alrededor de una demanda colectiva y que responde por la creación de nuevos espacios jurídicos.

El papel del derecho no oficial en la formación del imaginario jurídico plural es bifronte. Primero, porque interconecta, a través de los agentes sociales, la esfera política a la jurídica. Segundo, porque al provocar una intersección con el derecho oficial, no crea sólo una situación de pluralismo jurídico sino retroalimenta las demandas sociales. En otras palabras, se crea un ciclo interactivo donde el derecho no oficial utilizado como argumento politizante remite a la pluralidad del imaginario jurídico que, por otro lado, refuerza el pedido de nuevas demandas.

Frente a una gama de situaciones en las cuales el derecho no oficial emerge, es importante comprender que su existencia no es una negación del derecho oficial ni una instauración de un nuevo derecho. En realidad, como ya plantean numerosos estudiosos del derecho, es un fenómeno que no se encuadra en el contexto dogmático oficial; no es una ilicitud, ni una revolución, ni una costumbre negativa. Es una articulación desarticulada del derecho oficial. Por lo tanto, como puede inferirse a lo largo de esta exposición existe una convivencia de las dos esferas y por eso lo no oficial no aparece como ruptura o como anomalía dentro del derecho oficial. Forma parte, por el contrario, de la experiencia de este último.

El derecho positivo estatal es, a grandes rasgos, inaccesible a los sectores de bajos ingresos. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que no son raras las veces que esa inaccesibilidad está siendo matizada a través de una práctica política posibilitada por una discusión democrática en nuestro parlamento. Esto no implica contradecir la idea de que las "leyes son demasiado complejas y amenazan la supervivencia de estos sectores", como afirmaba nuestro especialista en temas urbanos Jorge Hardoy.

De hecho, concordando con estas afirmaciones, sería difícil concebir una situación en que en relación a la vivienda, por ejemplo, los pobladores tuviesen que "cumplir con los códigos de trabajo o civiles (...) especialmente cuando los actos más simples de sus vidas (...) quedan fuera de la legislación establecida".

La aprobación de las leyes que atienden a una demanda de segmentos de la sociedad no corporifica una hipótesis imposible de probar según la cual está dirigida sólo para atender los intereses dominantes. En

algunos momentos, la convivencia del derecho oficial con el no oficial distingue una permeancia de otros núcleos del derecho que no orbitan alrededor del derecho oficial. El otro contexto, cuando el derecho oficial incorpora elementos del no oficial, pone en evidencia que la tensión generada por los conflictos urbanos es por lo menos, creativa. Además de representar un instrumento reivindicatorio, apunta hacia cambios legales que en el centro de un imaginario político y jurídico no totalizantes, viabilizan la construcción del espacio público de la ciudadanía.

Y en ese sentido el proyecto elaborado por el señor diputado Pierri, que hoy defendemos con total vehemencia, es una clara muestra de la adaptación que las leyes van teniendo hacia la resolución de grandes conflictos de nuestra sociedad.

Quiero, por último, sintetizar algunos conceptos globales que ayudan a entender más los principios que objetivan este proyecto y los que desde el punto de vista jurídico han sido tan brillantemente expuestos por los señores diputados Varela y López de Zavalia.

La regularización dominial es un instrumento que la democracia argentina utiliza para mejorar las condiciones de vida de la población, para otorgar seguridad jurídica a sectores más desprotegidos, y para reformar las condiciones de justicia social en que se deben desarrollar los procesos de consolidación de las estructuras sociopolíticas de un país.

Hay una perfecta sintonía entre los programas nacionales para regularizar la posesión y el dominio sobre tierras fiscales, los programas que llevan a cabo varias provincias y los contenidos de este proyecto que regulariza la situación dominial de adquirentes de suelo privado.

Los procesos de gestión legislativos tienen muchos orígenes, reconocen diversos procedimientos y se suscitan a partir de variados esquemas de tensión social.

A pesar de la verificación de ello, en general para la mayor parte de los textos jurídicos, debo decir que el proyecto que hoy estamos tratando es, sin duda, uno de los de mayor transcendencia social que se han abordado en este recinto en los últimos tiempos. El proyecto elaborado por el señor diputado Pierri con el concurso de otros integrantes de distintos bloques, basado en uno de los requerimientos más fuertes de las comunidades de menores recursos, tiende a solucionar en una importante proporción el dramático problema de la imposibilidad de regularizar dominialmente los varios cientos de miles de viviendas que en todo el país aguardan medidas de este tipo. Con la aprobación de este proyecto de ley el Parlamento argentino continúa gestando el modelo de justicia social que anhela su pueblo, en un marco de absoluta seguridad jurídica.

Sr. Presidente (Pierri).— Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Puricelli.— Señor presidente: creo que, como la mayoría de los integrantes de mi bancada y de los diputados que han prestado su consentimiento para la consideración de este asunto, hemos tenido en cuenta el problema que se advierte en algunas provincias respec-

to de los ocupantes de terrenos que no pueden resolver su situación por distintas razones.

Esa ha sido la intención de nuestro apoyo al tratamiento sobre tablas de esta iniciativa, pero también es cierto que todos y cada uno de los miembros de esta Cámara tenemos dudas sobre la inserción de este proyecto en relación con el derecho de propiedad legislado por nuestro Código Civil.

Por ello es importante destacar que este proyecto solamente permite inscribir y dar un título de buena fe que requiere el plazo de prescripción del artículo 3.999 del Código Civil para que se opere el dominio, es decir, que la ocupación se convierta en propiedad. Pero quizá no sea quien habla la persona más indicada en esta Cámara para concitar la atención respecto del análisis jurídico de este asunto. De allí que, con la venia de la Presidencia, voy a solicitar a un miembro de esta Cámara y destacado civilista reconocido en todo el país, el señor diputado López de Zavallía, que tenga a bien ilustrarnos a quienes no tenemos tan profundo conocimiento sobre el tema, respecto de la vinculación de este proyecto con el derecho de propiedad reglamentado en el Código Civil y especialmente con las tres condiciones que contempla ese derecho de propiedad —exclusividad, perpetuidad y calidad de propio—, a fin de determinar si pueden verse alteradas por esta iniciativa que obra en nuestras bancas.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavallía. — Señor presidente: con mucho gusto voy a exponer mi opinión por haber enseñado durante años el derecho civil y sabiendo que quizás esté comprometiendo el prestigio ante mis colegas, pero obro con la plena conciencia de que este proyecto de ley encaja dentro de un mecanismo de relojería; porque es un mecanismo de relojería el que requiere el civilista respecto de la adquisición del dominio por actos entre vivos y su oponibilidad a terceros.

Espero tener la claridad y la elocuencia suficientes como para poder exponer el tema a todos aquellos que están quizás intranquilos con el sistema adoptado.

Aclaro que cuando conocí el despacho contenido en el Orden del Día Nº 1.590 presenté mis observaciones por escrito, pero luego el texto sufrió modificaciones, que son las que tenemos a la vista, con las cuales quedan satisfechos los escrúpulos que pudiera tener.

Existe sin duda un problema social, que todos conocen: 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.

Como este tema puede algún día llegar a los estrados judiciales, quisiera que queden bien claros los alcances del texto. Hay dos tipos de situaciones; un caso concreto que ha sido mencionado ya es el de aquellos poseedores que están ocupando inmuebles desde hace veinte, treinta o cuarenta años. Según el Código Civil que nos rige, habiendo transcurrido los veinte años, son dueños (artículo 4.015). Es decir, son propietarios y no interesa la buena fe. Los cubre la prescripción y nadie se escandaliza ante el robo y la usurpación. Reitero que son propietarios y no necesitan de la inscripción registral ni rige para ellos el artículo 2.505 del Código Civil sobre oponibilidad a terceros. Son dueños *erga omnes*. Pero no están en el registro, y aquí es otro el principio que viene a coartar el tráfico jurídico: el de continuidad registral.

Para cualquier acto de disposición o constitución de derechos reales hace falta que el título sea previamente inscrito en el registro.

El derecho civil ofrece la salida por la vía de la ley 14.159, salida que sabemos que es costosa, engorrosa y larga. El resultado es que esos propietarios —insisto, 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 también fue mencionado, que es el de aquellos que compraron inmuebles pero no observaron la forma prescrita. Aquí entramos en un delicadísimo problema donde lamentablemente hay una multiplicidad de teorías. Me voy a limitar a exponer la más rígida de todas. De la combinación del artículo 1.184, inciso 1), del Código Civil, y del artículo 2.609 surge que una compraventa inmobiliaria que no se haga por escritura pública es nula; sólo vale como promesa de escriturar.

Por supuesto que el Código Civil abre la vía de la escrituración por el artículo 1.185 para los contratos celebrados por instrumento privado y por la del 1.188 para los contratos celebrados oralmente.

Y en este punto pasaré por alto la combinación con el artículo 1.193.

Lo cierto es que hace falta un juicio de escrituración y ocurre que se presentan obstáculos

en caso de fallecimiento o ausencia del promitente; incluso, hasta puede haber ausencia total del promitente por ser una persona jurídica.

¿Qué debe hacer el adquirente por boleto? Ustedes se preguntarán por qué no adquirió por medio de una escritura. Aquí se presenta uno de los misterios de iniquidad de nuestro sistema.

Tanto el Congreso Nacional como las legislaturas provinciales, en su caso, estamos en falta, porque se ha tornado difícil, y a veces diabólica, la escrituración y no hemos aligerado el trámite. Si se le pregunta a alguien del vulgo, dirá que el boleto de compraventa es un paso imprescindible para adquirir la vivienda. Este es un concepto errado; en realidad ese instrumento debe utilizarse por vía de excepción. Lo lógico sería poder escriturar en el día de modo de configurarse en ese momento los consiguientes derechos y obligaciones.

El hecho es que el boleto de compraventa se ha multiplicado y proliferado. Como decía el gran civilista Molinario, se ha dado una situación en la que triunfó el martillero sobre el jurista. La escritura pública ha desaparecido como acto inmediato y rápido.

A modo de salida, el proyecto crea un procedimiento rápido. Comprendo que muchos se rasgarán las vestiduras si sólo se les dice eso.

Se trata de un procedimiento administrativo en el que no interviene el juez. Cabría preguntarse por qué no interviene el juez. Pero hay una contrapartida: la administración no le dará lo que un magistrado podría darle; el título perfecto. Lo que le dará es un título inscribible; un justo título.

Y no se sorprendan por el hecho de que se trata de un justo título. La definición que encontramos en el artículo 4.010 del Código Civil es la siguiente: "El justo título para la prescripción, es todo título que tiene por objeto transmitir un derecho de propiedad estando revestido de las solemnidades exigidas para su validez, sin consideración a la condición de la persona de quien emana."

Para decirlo brevemente, una escritura pública suscrita por quien no es dueño es justo título. Y ese justo título habilita para la prescripción corta del artículo 3.999 del mismo Código.

Precisamente es el caso del Estado en las hipótesis que nos preocupan. Quien no es dueño va a entregar la escritura sobre bienes a particulares, pero como justo título.

Luego de inscrito, ese justo título va a permitir aprovechar la prescripción corta de los diez años adicionales. Aquí entramos en otra

sutiliza de nuestro derecho que a menudo pasa inadvertida. En el régimen del Código Civil nadie cree que baste buena fe y justo título para que pasados diez años se opere la prescripción. Eso ocurriría en la época de Velez Sarsfield. Cuando se dicta el régimen registral de la ley 17.801 el plazo de usucapión breve de diez años no se cuenta desde la fecha del título —como se hacía en la época de Velez Sarsfield—, sino a partir de la inscripción del justo título. Esta ha sido la nueva valla puesta por el sistema registral en la República Argentina.

Creo que esta aclaración tranquilizará —por lo menos en este aspecto— a uno de los diputados que pensó que lo que el proyecto quería decir era que con la inscripción se tenía por cumplido el plazo de diez años. Pero eso no es así. A partir de la inscripción va a empezar a correr el plazo de diez años de la usucapión corta, y como ya habrán transcurrido los tres años que exige el artículo 1º del proyecto más los dos años contados a partir del 1º de enero de 1992, tendremos en total quince años para esta prescripción.

Alguno se podrá preguntar qué gana el que ya adquirió el dominio por usucapión, si más bien pierde al canjear su dominio por una inscripción de justo título. Pero yo le contestaría que no canjea nada sino que agrega, ya que en virtud del artículo 2.509 el que una vez ha adquirido la propiedad de una cosa por un título, no puede en adelante adquirirla por otro, si no es por lo que faltase al título por el cual la había adquirido. Con esto quiero decir que en el caso del que hace cuarenta años ya adquirió una cosa, no se perjudica sino que se beneficia con la inscripción, porque juega a dos puntas: o va a prueba en el eventual juicio reivindicatorio por vía de excepción de la posesión veinteañal o, directamente, espera diez años más para adquirir nuevamente lo mismo, es decir, mejorar aún más su título.

Con respecto a quien adquirió por boleto, el proyecto prevé que el vendedor no se puede oponer a la escrituración argumentando que se debe precio. Esto es razonable, porque en realidad si no se hubiera producido esta monstruosa alquimia que conspira contra la celeridad de la escritura, la persona debió haber escriturado de entrada, quedando constancia en la escritura de que sigue adeudando precio.

Finalmente, para cerrar el broche de seguridades, hay un texto expreso que dice que quedan a salvo todas las acciones que correspondan a los actores escriturales del dominio e inclusive,

en su caso, la de expropiación inversa. Esto significa un llamado de atención a la autoridad administrativa: si es demasiado ligera en otorgar este título inscribible, sin constatar que se ha cumplido el requisito del artículo 1º —en el sentido de que debe haber una causa lícita de la posesión—, responderá el Estado por vía de expropiación inversa.

Creo que están plenamente garantizados los derechos de los propietarios que pudieran verse perjudicados, y todo esto encaja en un sistema típicamente civilista y en un respeto a la garantía de la propiedad privada.

Para cualquier otra aclaración, estoy a disposición de la Honorable Cámara. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Puricelli. — Señor presidente: debo manifestar mi agradecimiento al señor diputado López de Zavallía. Con su exposición se podrá coincidir o no, pero es cierto que hay poco para abundar en orden a la calidad y a la precisión con que abordó el tema.

Si a todo esto le agregamos el hecho de que necesitamos sancionar el proyecto de ley de presupuesto, me veo en la obligación —a riesgo de que algunos vean mi actitud como antipática— de formular moción de orden, de acuerdo con lo establecido en el inciso 4º del artículo 108 del reglamento, en el sentido de que se cierre el debate y que con las consideraciones vertidas cada señor diputado decida la posición a adoptar con respecto al tema en discusión.

En la consideración en particular podremos mejorar la redacción del artículo 8º a fin de que quede claro que se otorga justo título a los efectos de la prescripción del artículo 3.999 sólo a partir de la inscripción que prevé el inciso e) del artículo 6º, por el que se toma en cuenta el inicio del período de diez años.

Por lo expuesto, adelanto que en caso de que el proyecto sea aprobado en general formularé una observación al artículo 8º en su consideración en particular.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción de orden de cierre del debate, formulada por el señor diputado por Santa Cruz.

—Resultado afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar en general el proyecto de ley en consideración.

—Resultado afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en particular el artículo 1º.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Natale. — Señor presidente: hubiera deseado formular una pregunta en la consideración en general, pero el trámite impuesto por la Cámara me obliga a hacerlo en este momento.

El argumento de autoridad que nos trae el bloque mayoritario cuando convoca al doctor López de Zavallía a fundamentar este proyecto de ley, resulta importante para la ilustración de la Honorable Cámara. Sin embargo, de la exposición formulada por el señor diputado Varela en su carácter de miembro informante del dictamen y del discurso pronunciado por el señor diputado López de Zavallía surge una contradicción manifiesta con respecto a los móviles que determinan la sanción del proyecto en consideración, que me obliga a formular la pregunta que más adelante haré.

En la intervención anterior dije que había dos situaciones diferentes. Una es la de los adquirentes de inmuebles a través de boletos de compraventa que jamás pudieron escriturar por avatares sociales, y otra es la de los ocupantes a título precario de enormes predios —fiscales a veces y privados otras— concentrados no sólo en el conurbano bonaerense —como se repitió con insistencia— sino también en las grandes ciudades de muchos lugares del país.

El señor diputado Varela en su exposición hizo referencia a la situación de millones de compatriotas que viven en condiciones precarias y a quienes esta norma les otorgaría el aliciente de un título de propiedad que los habilitaría para realizar nuevas incorporaciones a esos bienes. Resulta evidente que la intención del señor diputado Varela es comprender no sólo a los ocupantes de bienes adquiridos por boletos de compraventa, sino también a los ocupantes de tierras a título precario.

Otro fue el sentido de la argumentación efectuada por el señor diputado López de Zavallía, quien concentró su exposición en la situación del adquirente de buena fe que posee un título que no alcanza a reunir las calidades exigidas por el Código Civil para proceder a la transferencia del dominio.

El artículo 1º que estamos considerando.

Sr. Varela. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Natale. — No, señor diputado, porque ya concluiré con mi exposición. Además, creo que este debate resultará ilustrativo para quienes tengan que aplicar la norma.

El artículo 1º que estamos considerando, a tenor de la redacción que figura impresa en la copia que me fuera entregada esta mañana —que es la tercera respecto a este asunto—, dice así: “Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al primero 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.”

Si bien la redacción de este artículo no es muy pulcra, al hablar de “causa lícita” obviamente está excluyendo todas las situaciones de ocupación de tierras por otras vías que no constituyan una causa lícita: lisa y llanamente, la usurpación —aunque sea muy dura la calificación, es la que jurídicamente corresponde—, que desgraciadamente constituye para muchas familias argentinas la forma de llegar a ocupar un pedazo de tierra para vivir. Esta es la dura realidad de nuestro país, que alguna vez tendremos que considerar realmente.

Con esta ultimísima redacción respecto de la causa lícita aparece sostenida la línea argumental del señor diputado López de Zavallía; pero la causa lícita no figuraba ni en el proyecto que nos fue entregado ayer ni en el Orden del Día Nº 1.590 impreso y distribuido en la Cámara, con lo que la situación se altera totalmente. Si no es necesaria la causa lícita y existe ocupación aunque la causa sea ilícita, cumpliendo las previsiones de esta ley también se podría acceder al dominio.

Por ello, dado que a raíz de la argumentación de las situaciones sociales que tiende a resolver este proyecto de ley surgió, a mi juicio, una contradicción entre las motivaciones sociales que ilustra el señor diputado Varela —coincidentes con las que había expuesto el señor diputado Cafiero— y las que a posteriori señaló el señor diputado López de Zavallía, quiero formular una pregunta a los autores de esta iniciativa y al señor miembro informante. Deseo saber si este artículo alcanza exclusivamente a quienes por haber adquirido mediante un boleto de compraventa pueden invocar una causa lícita —como se establece en la última redacción entregada esta mañana—, o si por el contrario alcanza a todos los ocupantes de tierras públicas y privadas, como se desprende de las exposiciones formuladas por algunos señores diputados que apoyaron este proyecto. Esta es mi pregunta, que me parece fundamental a los efectos de conocer los alcances que tendrá esta ley.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Fernández Gill. — Señor presidente: en la reunión que mantuvimos ayer con usted y algunos otros señores diputados en la sala de la Presidencia, se hizo una serie de manifestaciones tendientes a suplir algunos defectos que este proyecto evidentemente tenía y aún tiene. En ese momento manifesté que no podía tomar en consideración las argumentaciones que se estaban dando por la sencilla razón de que necesitaba conocer la opinión de mis asesores en torno de un tema tan delicado y trascendente.

Hace pocos minutos se nos alcanzó a los señores diputados un borrador que contiene las conclusiones a que se había arribado. Quiero hacer algunos breves comentarios.

En primer lugar, quiero pronunciarme sobre la asombrosa propuesta del señor diputado Puricelli que me hace suponer que ha aparecido un nuevo Astorgano modelo 1994, porque en los años comprendidos entre 1946 y 1953 ese señor se caracterizaba por querer tapar la boca a los dignos diputados de la Unión Cívica Radical de aquel entonces.

También quiero manifestar, con todo el respeto que me merece el señor diputado López de Zavallía, mi preocupación por sus palabras porque considero que sus aclaraciones previas referentes al peligro que podía correr su imagen como jurista no hacen sino demostrar la total falta de firmeza de sus convicciones.

Hechas estas consideraciones me permito destacar...

Sr. López de Zavallía. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Fernández Gill. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavallía. — Señor presidente: lamentablemente el diputado amigo haya interpretado mis palabras de esa forma. Cuando he dicho que podía comprometer mi prestigio como jurista —perdóneme la soberbia— me dirigí a los abogados ignorantes.

Con esta aclaración ruego al señor diputado Fernández Gill que retire su afirmación. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Fernández Gill. — No la voy a retirar, señor presidente.

Por último, quiero destacar que de la lectura general de este proyecto que obra en mis manos quedan demostrados tres hechos muy importantes que vuelven a ratificar mi disidencia total con la iniciativa en cuestión.

En primer lugar, en ningún momento se ha referido el hecho de que en el artículo 1º o 2º —no sé en realidad de cuál de los proyectos— se deja la reglamentación de la ley en manos del poder administrador y no, como correspondían, en manos del Congreso, desde el momento en que se están tratando, nada más ni nada menos, que temas referidos al Código Civil. Esto me lleva a considerar que este proyecto de ley es inconstitucional, además de decir que está en contra de una ley sancionada en la época de Perón, la 14.159, sobre las condiciones...

Sr. Puricelli. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Fernández Gill. — No, no voy a aceptar más interrupciones. El señor diputado me ha contagiado su entusiasmo por el cierre del debate.

Sr. Puricelli. — ¡Que el señor diputado se circunscriba al artículo 1º del proyecto en consideración!

Sr. Fernández Gill. — Después de decir que este proyecto es netamente inconstitucional, desde el momento que no es el poder administrador el que tiene derecho a reglamentar la ley sino la Cámara de Diputados y el Senado, es decir, el Congreso de la Nación, quiero agregar que esto es así por las contradicciones que tiene con el Código Civil y la cantidad enorme de conflictos que evidentemente se van a suscitar.

Hechas estas consideraciones quiero ratificar mi disidencia total con el proyecto en debate.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Herrera (L. F.). — Señor presidente: con inquietud y preocupación he escuchado al señor diputado Puricelli pedir el cierre del debate para que se vote un tema que yo personalmente —tal vez por ser uno de los abogados ignorantes a que se refirió el doctor López de Zavala— no sé cuál es, si el contenido en el Orden del Día Nº 1.590 o alguna de estas modificaciones que he recibido recientemente.

Para poder seguir el debate y luego apoyar o no el proyecto con mi voto, quisiera saber del señor diputado Puricelli o del señor diputado Varela o de quien se sienta autorizado,

qué es lo que hemos aprobado en general sin discusión y qué es lo que se está tratando en particular.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Varela. — Señor presidente: lo que está en consideración es el texto acordado que recepta las inquietudes, observaciones y disidencias de los distintos diputados, producto de un trabajo de armonización que fue entregado en el día de la fecha, y que en muy poco difiere del que fuera distribuido en el día de ayer.

De manera que el que está en análisis en este momento, y fue aprobado en general por la Cámara, es el proyecto entregado en el día de hoy.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: entre Astorgano y Puricelli existe una gran diferencia, porque el primero lo único que hacía era pedir el cierre del debate, mientras que el segundo también hace otras cosas.

Este proyecto de ley tiene antecedentes importantes, sobre todo en las leyes de tierras, a partir de la 4.167, seguida por la 13.995 y, fundamentalmente, por el decreto 14.577, que sirvió para entregar tierras a ocupantes actuales. Me parece que el régimen que persigue esta iniciativa está orientado en esa tradición legislativa, por lo que merece mi apoyo.

De todos modos, en el caso especial del artículo 1º, observo que la expresión "durante tres años con anterioridad al primero de enero de 1992" puede generar alguna confusión en la interpretación, porque así como está escrita puede significar tres años anteriores a esa fecha o puede entenderse esa fecha como un límite al régimen de esta ley.

Por lo tanto, solicitaría al señor diputado Varela o al señor diputado López de Zavala, que se ha ofrecido generosamente, que precisen esta terminología. En segundo lugar, propongo suprimir las palabras "y su causa lícita". Quienes conocemos los problemas que ocasiona la palabra "causa" en el derecho, sabemos que estaríamos condenando a este régimen a tener dificultades realmente insalvables.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Parente. — Señor presidente: oportunamente, cuando se publicó el Orden del Día Nº 1.590, también se dieron a conocer dos observaciones, pertenecientes al señor diputado

López de Zavala y a quien habla. Unida a ellas se encuentra la disidencia total del señor diputado Fernández Gill.

De manera que en tiempo y forma hicimos conocer a la Presidencia cuáles eran las observaciones que teníamos con respecto al proyecto en tratamiento. Se lo hizo por una cuestión elemental de lealtad parlamentaria, que hemos practicado durante todos estos años, en el sentido de no llegar al debate con la pequeña ventaja de la sorpresa de los argumentos, sin armar a nuestro ocasional contendiente las observaciones y disidencias que mantenemos sobre cada uno de los temas.

Sería sano que en alguna reforma futura del reglamento se prevea la obligatoriedad de que los señores diputados hagan llegar con tiempo los motivos de sus disidencias a fin de que el debate en el recinto esté basado en los argumentos y no en las ocasionales sorpresas del momento o los fundamentos que se vierten en la impronta de un discurso en el recinto.

Sobre la base de nuestras observaciones, que figuran en el suplemento respectivo del Orden del Día, mantuvimos reuniones —como corresponde a quien realiza observaciones— con aquellos que fueron autores de la iniciativa. En ellas ha participado —como resulta obvio suponer— el señor diputado López de Zavala, quien nos ha ilustrado con argumentos importantes sobre la legitimidad de la legislación que estamos a punto de aprobar. No voy a agregar nada a dichos fundamentos, porque estoy absolutamente de acuerdo con ellos, pero quiero aclarar que esta Cámara no fue la primera vez que siguió este tipo de procedimientos para llegar con un anteproyecto de despacho al recinto. Lo ha hecho en reiteradas oportunidades.

Esta no es una mala práctica, ya que seguramente intenta que en el debate se puedan sancionar proyectos que, en definitiva, contribuyen a solucionar problemas de la gente, que es uno de los objetivos que deberíamos tener en esta Cámara. Tampoco es una novedad que discutamos este tema. Ya se hizo con anterioridad, en ocasión de la gestión del doctor Alfonsín, cuando siendo ministro de Economía el doctor Bernardo Grispun, se presentaron ante esta Cámara, según recuerdo, un par de iniciativas vinculadas con la escrituración de los lotes sometidos al régimen de indexación, y en aquel momento quienes hoy adhieren a este proyecto no tenían la misma actitud, en aras de dar solución a los miles de compatriotas que tenían un problema serio con la escrituración de sus inmuebles. Celebramos este avance de algunos colegas en este sentido.

Las observaciones que hemos realizado —que fueron publicadas en el Orden del Día N° 1.590, a través del respectivo suplemento— fueron recogidas en el proyecto que esta Cámara tiene bajo análisis. Naturalmente, los argumentos y las observaciones fueron mejorados con el aporte del señor diputado López de Zavala, a quien respeto como catedrático y especialista. Lamento que en otras oportunidades no se lo haya escuchado con la misma atención.

Las modificaciones introducidas al proyecto satisfacen las observaciones que oportunamente realizáramos, pero no quiero dejar de mencionar que lamento que este proyecto no haya sido girado —conforme lo hicimos saber por nota a la Presidencia— a la Comisión de Legislación General, que según nuestro criterio es competente para analizar este asunto junto con la Comisión de Vivienda. Ojalá que en el futuro estas omisiones en los giros no se sigan produciendo, a fin de fortalecer el trabajo de las comisiones, que son el lugar donde se corrigen y mejoran los proyectos para que lleguen al recinto con el mayor grado de consenso, cuando es posible de lograr.

Para terminar, quiero decir que acompaño con mi voto la sanción de este proyecto y que las observaciones que realizáramos oportunamente fueron recogidas en su articulado.

Sr. Presidente (Picri).— Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Gatti.— Señor presidente: quiero decir en nombre del bloque de la democracia cristiana que apoyamos decididamente este proyecto, fundamentalmente porque es muy cara al social cristianismo la doctrina del territorio familiar que tan bien desarrollara ese —tal vez el más grande— humanista de América, Eduardo Pimentel.

En la década del 60, oponiéndose a los desalojos, y no por lesionar el derecho de propiedad que ciertamente reconocía, sostuvo que ninguna familia puede ser echada a la intemperie y que la sociedad debe dar satisfacción a una necesidad básica esencial de la familia, el asentamiento territorial. Creo que este proyecto se enmarca en la línea de esta doctrina. Por supuesto, va a las consecuencias por la falta de una legislación que, como bien dice el señor diputado Natale, se debe al país, una legislación que reconozca a los ejidos urbanos como el asentamiento territorial de las familias, lo que implica un régimen jurídico que contemple situaciones totalmente diversas.

En ese marco, y prestando nuestra conformidad al pedido del señor diputado Durañona y Vedia y otros, propiciamos que se elimine la frase "y su causa lícita" porque va a ser limitante de aquellas circunstancias donde ocupantes entraron con clandestinidad y sin ninguna violencia, y no siendo objeto de ninguna oposición, de ninguna naturaleza, de los eventuales propietarios.

Además, es oportuno que se aclare la expresión referida a los tres años porque se podría entender que quienes tienen una ocupación anterior a los tres años no se hallarían comprendidos dentro de la ley.

Sr. Presidente (Pierri).— Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavalía.— Señor presidente: a raíz de una breve ausencia del recinto me privé del placer de escuchar las palabras del señor diputado Durañona y Vedia, a quien considero un gran jurista y al que hay que escuchar con atención. Sí recibí la última parte, en la que sugería que alguien como quien habla explicara qué significaba "causa".

Me limitaré a citar el célebre axioma *nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*. La palabra causa está utilizada en ese sentido, que es el que recoge el artículo 2.353 del Código Civil: nadie puede cambiar por sí mismo ni por el transcurso del tiempo la causa de su posesión; el que comenzó a poseer por sí como propietario de la cosa continúa poseyendo como tal mientras no se pruebe que ha comenzado a poseer por otro; el que ha comenzado a poseer por otro, se presume que continúa poseyendo por el mismo título mientras no se pruebe lo contrario.

Con ese significado de la palabra causa obvió algún otro escrúpulo que he escuchado por allí respecto a la posesión precaria. El tema de la posesión precaria ha sido hartamente discutido por los juristas, pero en mi opinión —creo que es la opinión dominante— debemos interpretar que el artículo 2.480 del Código Civil se refiere al tenedor, es decir, sin el famoso *animus rem sibi habendi*.

Aquí lo que se pide es la posesión en sentido técnico. Finalmente, en cuanto a lo de "lícita" con que se califica la causa, creo que merece una explicación, porque en la primitiva redacción del Orden del Día N° 1.590, se determinaba que la posesión fuera legítima, tomando el lenguaje del agregado al artículo 2.355 del Código Civil, según el cual se considera legítima la adquisición de la posesión de inmuebles mediando boleto de compraventa,

pero todos sabemos que no es lo mismo la posesión considerada legítima que la posesión legítima, porque esta última se refiere a la posesión del propietario, y el propietario no necesita de estos auxilios. Lo que se había querido decir es que no se llegara a esa posesión por un acto ilícito. Con estas palabras dejó aclaradas las inquietudes.

Sr. Presidente (Pierri).— Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Matzkin.— Señor presidente: solicito que se informe acerca de cuántos oradores faltan hacer uso de la palabra durante el tratamiento en particular de este asunto.

Sr. Presidente (Pierri).— Está anotado solamente un señor diputado.

Sr. Matzkin.— ¿Para la totalidad de los artículos?

Sr. Presidente (Pierri).— Así es, señor diputado.

Sr. Matzkin.— Entonces, señor presidente, teniendo en cuenta que estábamos analizando con anterioridad el presupuesto de la Nación, que ya ha tenido sanción en general, desearía efectuar una propuesta, habida cuenta que ya habíamos acordado el tratamiento de este otro asunto que nos interesa a todos y respecto del cual el bloque Justicialista anticipó que votaría favorablemente en general, como lo hizo, y que respecto de cada uno de sus artículos también lo haría afirmativamente.

Si bien los señores diputados que tienen interés en hacer uso de la palabra están en el pleno derecho de hacerlo, también es necesario acordar algún procedimiento que nos permita cumplir con la totalidad de objetivos que el cuerpo tiene fijados para el día de la fecha. Observo que va pasando el tiempo y que el número de diputados presentes sigue disminuyendo, lo cual torna peligrosa la continuidad de la sesión. No queremos arriesgar la sanción de los proyectos que tenemos previsto tratar en el día de hoy y por eso me permito solicitar que nos pongamos de acuerdo en una metodología para cumplir con los propósitos previstos.

Se me ocurre que podría cerrarse la lista de oradores, con los que ya están anotados, de tal manera que podremos conocer con cierto grado de exactitud cuántos son y el tiempo estimado que nos puede llevar el tratamiento de este tema. Eso permitirá evaluar si resulta más conveniente para el cuerpo continuar con la consideración del presupuesto y posteriormente volver al tratamiento de este proyecto. En este sentido, el bloque Justicialista reitera que

estará presente durante la totalidad del tiempo que se necesite para la consideración de todos los asuntos.

De todas maneras resulta realmente importante conocer el tiempo que va a demandar la consideración de este tema, teniendo en cuenta los importantes objetivos que debemos cumplir.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia informa que hay un solo diputado anotado, además del señor diputado Natale.

Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Varela. — Señor presidente: respondiendo a la inquietud del señor diputado Natale, aclaro que el término "precariedad" tiene una doble acepción, o sea en sentido económico y en sentido estrictamente jurídico. Cuando nosotros nos referimos a ciudadanos en situación de precariedad estamos hablando de la precariedad económica...

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia solicita al orador que se remita a señalar si la comisión acepta o no las modificaciones propuestas.

Sr. Varela. — Señor presidente: la nota al pie del artículo 3.999 del Código Civil dice con claridad que la prescripción adquisitiva de dominio no es rigurosamente la de adquirir porque la cosa ya está adquirida. Esta adquisición de ninguna manera desestima los vicios de precariedad, clandestinidad o violencia. De manera que esto tiene su propia respuesta y en consecuencia la comisión no acepta las propuestas realizadas.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Misiones.

Sr. Losada. — Señor presidente: había solicitado la palabra durante la consideración en general, pero la moción del señor diputado Puricelli determinó que no pudiera hablar. Ahora la he vuelto a solicitar, con motivo de la consideración del artículo 1º, y deseo expresar mi adhesión a este proyecto porque creo fundamentalmente que lleva justicia. Pero también sería necesario que esta Cámara tome un compromiso. Muchos señores diputados han impulsado este proyecto, como el propio señor presidente del cuerpo que se ha preocupado por una realidad de la provincia de Buenos Aires, en la zona del conurbano.

En nuestras provincias, como es el caso de Misiones, existen estas realidades pero también otras de muy pequeños productores que han firmado boletos de compraventa y a lo largo de los años no han podido escriturar.

Reitero la voluntad de apoyar este proyecto con el que se va a solucionar un problema de

vivienda, pero quiero comprometer a esta Cámara para que cuando tengamos a la vista los resultados de esta ley sancionemos otra similar para dar respuesta a aquellos pequeños productores de nuestras provincias que padecen las mismas circunstancias, las mismas angustias y los mismos problemas. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el artículo 1º.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 2º al 7º.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 8º.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Cruz.

Sr. Puricelli. — Señor presidente: a efectos de que quede perfectamente establecido que a partir de la inscripción a que alude el inciso e) del artículo 6º empieza a correr el plazo de la prescripción de que habla el artículo 3.999 del Código Civil, propongo que a continuación del primer párrafo del artículo en consideración se agregue el siguiente texto: "Transcurrido el término que dicho artículo establece la inscripción aludida tendrá todos los efectos propios de la inscripción registral a que se refiere el artículo 2.505 del mismo código."

Considero que con este agregado se aclara el sentido de esta iniciativa, y por cierto lamento haber tenido que ser el autor de la moción de cierre del debate. Por otra parte, nunca hubiera imaginado que desde la bancada del MODIN se plantearía una oposición a este proyecto, cuando hemos visto que se ha reclamado por la ocupación de la tierra en la provincia de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense. De todos modos, teniendo en cuenta el origen y la conducción de ese partido, que está a cargo de un distinguido señor diputado que ingresará a este cuerpo a partir del 10 de diciembre próximo, me alegro de que quieran debatir porque eso significa que están definitivamente insertos en el sistema democrático, lo que realmente me regocija.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavalia. — Señor presidente: comprendo la preocupación del señor diputado preopinante pero creo que pueden satisfacerse los fines que persigue con otra redacción. Voy a explicar por qué razón la que propone no sería adecuada.

Si no he entendido mal, lo que propone es que inscrito el título, después de 10 años ad-

quiere los efectos del título del artículo 2.505. Esto podría tener algún sentido si estuviéramos en otro sistema de derecho como el que tenían las ciudades de Lübeck y de Hamburgo de la inscripción atributiva. Pero nuestra inscripción es meramente declarativa, lo que significa que nunca otorga el dominio si no se da una serie de requisitos previos. La inscripción del artículo 2.505 no es atributiva.

A mi juicio, lo que sugiere el señor diputado Puricelli es otra cosa, y para ello el texto debería ser el siguiente: "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 3.999 del Código Civil." Eso es lo que quiere decir.

Sr. Gallo. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Gallo. — Señor presidente: quiero aclarar como un aspecto previo y de especial pronunciamiento que soy uno de los abogados ignorantes a los que aludió el doctor López de Zavallía.

En homenaje al señor diputado Fernández Gill quiero aclarar que no lo he asesorado en este tema.

Pero no hablo aquí como abogado ignorante sino porque el MODIN, el bloque que presido, ha sido aludido en la anterior disertación del señor diputado Puricelli. No he pedido el uso de la palabra antes porque en modo alguno quiero confrontar con este Goliath del derecho que es el señor diputado López de Zavallía; de ninguna manera estoy en condiciones de hacerlo, aunque el reconocimiento de la propia ignorancia es por lo menos un principio de sabiduría, según dijera Sócrates.

Lo que quiero poner de manifiesto es que no estamos ante un tema exclusivamente técnico. No es cuestión aquí de ponernos a demostrar con qué eficacia o sutileza manejamos el Código Civil. En realidad éste es un problema político.

Cierto es que el MODIN es un movimiento de base profundamente popular y al que le preocupa la situación de los 100 o 150 mil poseedores —o lo que fueren— que no pueden tener sus títulos, pero mucho más le preocupa la seguridad jurídica de la que carece en este momento la República. La prueba la encontramos en los diarios de hoy en día. Carece de seguridad jurídica porque no tiene Corte Suprema y, además, ahora no tiene Parlamento.

Entre gallos y medianoche se trajo aquí...

Sr. Presidente (Pierri). — Señor diputado: está hablando de otro tema. Debe referirse al artículo 8º.

Sr. Gallo. — Lo que ocurre es que me preocupa la seguridad jurídica de 33 millones de argentinos por sobre la de 150 mil ocupantes, por legítimas que sean sus razones.

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Gallo. — Este Parlamento está ocupando el mismo lugar cuestionable que antes ha ocupado la Corte Suprema de Justicia. Eso es lo que lamentamos y lo que motiva nuestra intervención.

El tratamiento de este proyecto no ha sido claro desde el principio. Creo que es legítima...

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Presidente (Pierri). — No se está refiriendo al artículo 8º, señor diputado.

Sr. Gallo. — Señor presidente: en homenaje a la convivencia y porque creo haber expresado suficientemente mi postura, doy por finalizada mi exposición.

Sr. Presidente (Pierri). — ¿Se acepta la modificación propuesta?

Sr. Varela. — Sí, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el artículo 8º con la modificación propuesta y aceptada.

—Resulta afirmativa.

Sr. López de Zavallía. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavallía. — Señor presidente: deseo saber con qué sentido se ha votado el artículo 8º.

Además, ya que se me ha concedido el uso de la palabra quiero aclarar al señor diputado Gallo y a cualquier otro legislador que pueda haberse sentido ofendido que mis expresiones no fueron más que un juego de palabras. En modo alguno quise negar conocimientos a nadie.

De todas maneras, lo que deseo saber es con qué sentido se ha votado el artículo 8º, porque si se aprobó según la propuesta formulada por el señor diputado Puricelli quiero que conste mi voto en contra, y anuncio, además, el total retiro de mi apoyo a este proyecto porque de esta manera rompe con todo el sistema.

Sr. Presidente (Pierri). — Fue votado con la propuesta que usted realizara, señor diputado.

Sr. López de Zavalía. — Señor presidente: entonces quiero aclarar que mi propuesta consiste en que el artículo 8º, primer párrafo, quede redactado de la siguiente forma: "La inscripción registral a que se refiere el inciso c) del artículo 6º producirá los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo del plazo de prescripción del artículo 3.999 del Código Civil."

Sr. Presidente (Pierri). — Así fue votado, señor diputado.

Se va a votar el artículo 9º.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones se vota y aprueba el artículo 10.

— El artículo 11 es de forma.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda sancionado el proyecto de ley¹. (Aplausos.)

Se comunicará al Honorable Senado.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar una solicitud que el señor diputado Valcarlos ha hecho llegar a la Presidencia en el sentido de que se inserte su discurso en el Diario de Sesiones a continuación de la exposición del señor diputado Varela.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda autorizada la inserción solicitada².

4

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION NACIONAL PARA EL EJERCICIO 1994 (Continuación)

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa la consideración del dictamen sobre presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 1994.

Antes de iniciar la consideración en particular voy a solicitar el asentimiento de la Honorable Cámara a fin de proceder a comunicar inmediatamente al Honorable Senado las sanciones que se produzcan.

— Asentimiento.

Sr. Presidente (Pierri). — Se procederá en consecuencia.

En consideración en particular el artículo 1º.

Tiene la palabra el señor diputado por Tierra del Fuego.

Sr. Bischof. — Señor presidente: no voy a realizar consideraciones técnicas, porque de ello ya se ocupó ayer el señor diputado Folloni, pero quiero expresar mi profunda preocupación por el hecho de que parecería que otra vez va a quedar postergada la posibilidad de finalizar las obras del nuevo aeropuerto de la ciudad de Ushuaia, en Tierra del Fuego. Esto lo digo no sólo por lo que se desprende de la lectura de este proyecto, sino porque tuve oportunidad de conversar el tema con autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

No podemos dejar de precisar cuál es la importancia que reviste para una provincia como la de Tierra del Fuego la finalización de esta construcción, ya que estamos a 3 mil kilómetros de la Capital Federal y en una condición insular, donde el único medio regular de comunicación es el aéreo.

Debo mencionar los inconvenientes que hoy se producen en nuestra provincia a raíz de la escasa extensión del actual aeropuerto de apenas 1.200 metros. Está mal orientado y muchas veces dificulta las operaciones de los aviones pequeños, y ni hablar de la posibilidad de que operen los aviones de gran porte. Estos problemas que se acarrean al tráfico aéreo disminuyen considerablemente la posibilidad de afluencia turística, un recurso de suma importancia para el desarrollo de la región.

Además, existe el riesgo cierto y concreto de que queden postergadas las expectativas del pueblo de Tierra del Fuego de contar con un nuevo aeropuerto, porque la partida asignada en el proyecto de ley de presupuesto de 18 millones de pesos no alcanzaría para cubrir el convenio de renegociación contractual que se firmó en diciembre de 1992 entre el Estado nacional, el estado de la nueva provincia y la empresa constructora. Si a esos 18 millones le sumamos lo ejecutado en los ejercicios anteriores, llegamos a algo más de 32 millones de pesos, que no alcanzan para cubrir el monto total que se acordó en aquel convenio firmado en 1992, que aproximadamente es de 39 millones 400 mil pesos. A raíz de lo que me manifestó el señor diputado Lamberto en una conversación telefónica que mantuvimos hace algunos días, dudo que se conceda mi pedido de refuerzo de esta partida. De todas formas, desearía que el señor miembro informante dé alguna señal —no sólo a mí sino también al pueblo de la provincia que represento— para atenuar de alguna manera la preocupación que existe.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Página 3606.)

² Véase el texto de la inserción en la página 3573.