

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

23ª REUNIÓN — 10ª SESIÓN ORDINARIA — 7 DE SEPTIEMBRE DE 1994

Presidencia del señor presidente provisional del Honorable Senado,
doctor **EDUARDO MENEM**,
y del señor vicepresidente del Honorable Senado,
don **ORALDO N. BRITOS**

Secretarios: doctor **EDGARDO RENÉ PIUZZI** y señor **EDGARDO P.V. MURGUÍA**

Prosecretario: señor **JUAN JOSÉ CANALS**

PRESENTES:

AVELÍN, Alfredo
BITTEL, Deolindo F.
BORDÓN, José O.
BRANDA, Ricardo A.
BRAVO, Leopoldo
BRITOS, Oraldo N.
CAFIERO, Antonio F.
CENDOYA, Jorge J.
COSTANZO, Remo J.
DE LA RÚA, Fernando
FADEL, Mario N.
GENOUD, José
HUMADA, Julio C.
JUÁREZ, Carlos A.
LAFFERRIÈRE, Ricardo E.
LEÓN, Luis A.
LOSADA, Mario A.
LUDUEÑA, Felipe E.
MARTÍNEZ ALMUDEVAR, Enrique M.
MASSAT, Jorge
MAZZUCCO, Faustino M.
MENEM, Eduardo
MIRANDA, Julio
MOLINA, Pedro E.
OTERO, Edison

OYARZÚN, Juan Carlos
PEÑA de LÓPEZ, Ana
RIVAS, Olijela del Valle
RODRÍGUEZ SAÁ, Alberto J.
ROMERO, Juan Carlos
ROMERO FERIS, José A.
RUBEO, Luis
SÁNCHEZ, Libardo N.
SAN MILLÁN, Julio A.
SAPAG, Felipe R.
SNOPEK, Guillermo E.
SOLARI YRIGOYEN, Hipólito
STORANI, Conrado H.
VACA, Eduardo P.
VERNA, Carlos Alberto
VILLARROEL, Pedro G.

AUSENTES, CON AVISO:

AGUIRRE LANARI, Juan R.
ALASINO, Augusto
CABANA, Fernando V.
FIGUEROA, José O.
MAC KARTHY, César

EN COMISION:

MARTÍNEZ, Daniel E.
SOLANA, Jorge D.

LIX. Proyecto de ley del señor senador Vaca por el que se incorpora el sistema de internas abiertas a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (S.-910/94). (Página 2682.)

LX. Proyecto de comunicación del señor senador Fadel por el que se solicitan informes sobre la utilización de la delegación Catamarca del PAMI con fines político-partidarios (S.-911/94). (Página 2684.)

LXI. Proyecto de comunicación del señor senador Mazzucco por el que se solicita la designación de un representante residente en el país, ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (S.-912/94). (Pág. 2685.)

5. Lectura y aprobación del plan de labor para la sesión de la fecha. (Pág. 2685.)

6. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación de la doctora Gladis Mirtha Yunes como jueza de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Resistencia, Chaco (P.E.-169/94). Se aprueba. (Página 2686.)

7. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación de la doctora Ana Victoria Order como jueza de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Resistencia, Chaco (P.E.-168/94). Se aprueba. (Página 2687.)

8. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación del doctor Norberto Rubén Giménez como juez de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Resistencia, Chaco (P.E.-171/94). Se aprueba. (Página 2687.)

9. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación del doctor Jorge Ernesto Rodríguez como juez federal de Primera Instancia de Morón, Buenos Aires (P.E.-85/94). Se aprueba. (Pág. 2688.)

10. Consideración del dictamen de la Comisión de Acuerdos en el mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la designación del doctor Marcos Arnoldo Grabivker como juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico de la Capital Federal (P.E.-155/94). Se aprueba. (Pág. 2688.)

11. Por indicación de la Presidencia se pasa a cuarto intermedio a fin de constituir al Cuerpo en Tribunal de Juicio Político. (Pág. 2689.)

12. Consideración del dictamen en mayoría y en minoría de las comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Legislación General en el proyecto de ley en revisión por el que se establece un régimen para la titularización de inmuebles (C.D.-89/93). Se aprueba. (Pág. 2689.)

13. Apéndice:

Sanciones del Honorable Senado. (Pág. 2714.)

—En Buenos Aires, a las 17 del miércoles 7 de septiembre de 1994:

1

MANIFESTACIONES EN MINORIA

Sr. Rubeo. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Santa Fe.

Sr. Rubeo. — Señor presidente: pido que se informe cuántos senadores hay en el Senado.

Sr. Presidente (Menem). — Hay treinta y seis señores senadores. Se están haciendo las gestiones pertinentes para que ocupen sus bancas.

—Se continúa llamando.

—A las 17 y 4:

Sr. Presidente (Menem). — La sesión está abierta.

2

IZAMIENTO DE LA BANDERA

Sr. Presidente (Menem). — Invito al señor senador por Salta doctor Julio Argentino San Millán a izar la bandera y a los presentes a ponerse de pie.

—Puestos de pie los presentes, el señor senador San Millán procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

3

JURAMENTO DE SEÑORES SENADORES A LA CONSTITUCION NACIONAL

Sr. Presidente (Menem). — La Presidencia informa que hay senadores que todavía no prestaron juramento a la Constitución reformada en 1994. Algunos de ellos solicitaron oportunamente hacerlo en este acto. Por Secretaría se va a dar lectura de la nómina correspondiente.

Sr. Presidente (Menem). — Queda aprobada la resolución. Se harán las comunicaciones correspondientes.

11

CUARTO INTERMEDIO

Sr. Presidente (Menem). — Corresponde que la Cámara se constituya en Tribunal de Juicio Político para juzgar la conducta de la ex jueza nacional de primera instancia en lo civil doctora María Rosa García Foucault.

— Son las 17 y 17.

— A las 17 y 18.

Sr. Presidente (Menem). — Continúa la sesión.

12

REGIMEN PARA LA TITULARIZACION DE INMUEBLES

Sr. Presidente (Menem). — Corresponde pasar ahora a considerar los órdenes del día. En primer lugar, los dictámenes, en mayoría y en minoría, de las comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Legislación General en el proyecto de ley en revisión por el que se establece un régimen para la titularización de inmuebles. (Orden del Día N° 517 y anexo.)

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Piuzzi). — (*Lee*)

Dictamen de comisiones en mayoría

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Legislación General han considerado el proyecto de ley venido en revisión estableciendo un régimen para la titularización de inmuebles (C.D.-89-93); y, por las razones que dará el miembro informante os aconsejan su sanción.

De conformidad con el artículo 119 del reglamento del Honorable Senado este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 30 de junio de 1994.

Enrique M. Martínez Almudevar. — Juan C. Romero. — Julio A. San Millán. — Ricardo A. Branda. — Julio C. Humada. — César Mac Karthy. — Pedro E. Molina. — Carlos A. Juárez. — Felipe E. Ludueña. — Augusto Alasino. — Antonio F. Caffero. — Guillermo E. Snopek. — Eduardo P. Vaca.

En disidencia parcial al artículo 7º con los fundamentos que acompaño.

Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL

Señor presidente:

1º -- Consideraciones generales:

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un mecanismo excepcional de obtención de título por parte de aquellos poseedores de inmuebles comprendidos en el régimen que instituye —pobladores de escasos recursos—, que carecen de él.

De los fundamentos del mismo se desprende la clara voluntad del legislador de mitigar la situación de marginalidad jurídica en la que se encuentran numerosos poseedores de inmuebles al verse imposibilitados de recurrir a los remedios legales existentes, atento el costo que generaría una instancia judicial.

Se trata de adquirentes de inmuebles que habiendo perdido vínculo con los transmitentes del dominio mantienen de hecho una situación al margen del sistema registral, acaso como consecuencia de la desaparición de inmobiliarias inescrupulosas o declaradas en quiebra, tiempo después de haber lucrado con el loteo de bienes.

En este sentido es que, pese a no compartir íntegramente el procedimiento administrativo-notarial contenido en el proyecto, acompaño el mismo por entender que ejercemos una función legislativa superior al intentar adecuar las normas a las realidades sobrevinientes sin el menoscabo de los derechos de terceros.

2º -- Planteo disidencia con el artículo 7º:

No obstante el apoyo formulado, deseo plantear mi disidencia con el artículo 7º del proyecto en cuanto incluye los inmuebles del dominio privado del Estado nacional, provincial, o municipal al régimen legal.

En efecto, siendo el Estado el titular registral de un inmueble no advierto la necesidad de instituir un régimen de regularización dominial como el propiciado, ni tampoco la utilidad que brindaría.

No se dan aquí ninguna de las hipótesis que fundamentan el proyecto: siempre será posible ubicar al Estado transmitente, quien además no quiebra ni de ningún modo puede desaparecer en perjuicio de un comprador.

Todo particular que tiene un derecho contra él para que le otorgue el título de dominio correspondiente, puede hacerlo valer en sede administrativa de modo más eficaz y rápido que el procedimiento en análisis. Claro está, en caso de oposición del Estado, no hay otra alternativa que recurrir a los estrados de la Justicia.

Por lo demás, la justificación del mencionado artículo 7º recién aparece en el debate ocurrido en la Cámara de Diputados, adonde se describe la situación de diversos conurbanos, especialmente el correspondiente a la Capital Federal, donde al decir del diputado Cafiero, existen tierras disponibles del sector público para la distribución.

Pues bien, parece ocioso recordar que estamos ante el nacimiento de una norma de carácter nacional, y que

como tal debería contemplar la situación de cada una de las provincias, prescindiendo de realidades propias de los estados centrales del país. Si como parece, la provincia de Buenos Aires tiene terrenos fiscales ociosos que puede distribuir, es hora que nos interioricemos que la provincia de Tierra del Fuego a causa de la propia característica geográfica, posee un alto porcentaje de su escaso territorio útil, ocupado por particulares sin causa alguna que los legitime.

La aplicación de la norma en estudio resultaría de alto riesgo para el dominio privado de la provincia, el que pasaría a depender de la interpretación que del concepto de "causa lícita" haga el gobierno de turno.

Tomemos en cuenta que la inmigración proveniente de Chile así como la llegada de muchos compatriotas a nuestro territorio provocó una explosión demográfica que se ubicó sobre terrenos fiscales, interrumpiendo así la asignación de tierras que las autoridades venían llevando a cabo. Existen personas beneficiadas por los planes del gobierno que no pueden acceder a su terreno porque el mismo se encuentra ocupado.

De tal modo, la sanción de esta ley pone en peligro la efectividad de los planes que se están llevando a cabo así como los derechos de los beneficiarios.

Las consecuencias son graves también si tomamos en cuenta que muchos de los espacios ocupados en el radio de la capital de Tierra del Fuego no obedecen a criterio urbanístico alguno, sino que persiguen las escasas bondades del terreno para la vivienda, con lo que el crecimiento ordenado de Ushuaia aparece también comprometido.

De allí que la objeción constitucional que se le podría formular al texto del proyecto, en el sentido de que se están invadiendo facultades propias de las provincias, adquiere decisiva importancia en nuestro caso toda vez que a partir de lo dispuesto por el artículo 173, inciso 15, de nuestra Constitución provincial, es competencia de los municipios "administrar y distribuir las tierras fiscales ubicadas dentro del ejido municipal".

Pero nunca mediante un procedimiento administrativo, sino a través del dictado de normas especiales destinadas al fomento de la vivienda en la región (artículo 23 de la Constitución provincial).

A partir de lo expuesto, dejo planteada mi disidencia parcial con el texto del dictamen de mayoría, al cual propongo eliminarle el artículo 7º adecuando la numeración del articulado de conformidad con ello.

Juan C. Oyarzún.

**Sanción de la Honorable Cámara de Diputados
de la Nación**

(2 de diciembre de 1993)

PROYECTO DE LEY

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 continua, durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa

habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación.

Art. 2º — Podrán acogerse al régimen, procedimientos y beneficios de esta ley, en el orden siguiente:

- a) Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate;
- b) El cónyuge superviviente 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 pose-

sión, 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 contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción;

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

- e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscrita por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley;

- f) Si se dedujese oposición por el titular de dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el 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 inicio del cómputo del plazo de prescripción del artículo 3.999 del Código Civil. Quedan a salvo todas las acciones que correspondan a los actuales titulares de dominio, inclusive, en su caso, la de expropiación inversa.

Art. 9º — A los efectos del financiamiento del sistema, créase una contribución única del 1 % del valor fiscal del inmueble, la que estará a cargo de los beneficiarios. La reglamentación determinará la forma de percepción y administración de estos fondos.

Art. 10 — La presente ley es de orden público y el Poder Ejecutivo reglamentará la misma en lo que fuese de su competencia, dentro de los 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dictarán las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días a contar de la reglamentación.

Art. 11. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

REINALDO A. PIERRI.
Juan Estrada.

ACLARACION

El antecedente de la sanción de la Honorable Cámara de Diputados corresponde al proyecto presentado por el diputado Pierri y otros.

Dictamen de comisión en minoría

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de ° Legislación General, Vivienda, Presupuesto y Hacienda, y Asuntos Administrativos y Municipales, han considerado el proyecto de ley venido en revisión (expediente D.-89-93) sobre un régimen para la titularización de inmuebles, y por las razones que dará el miembro informante y los fundamentos que acompañan al siguiente proyecto de ley aconsejan la aprobación de éste, que contiene modificaciones sustanciales a la iniciativa aprobada en la Honorable Cámara de Diputados.

De acuerdo al artículo 119 del Reglamento, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 30 de junio de 1994.

Fernando de la Rúa. — Faustino M. Mazzucco. — Mario A. Losada. — José Genoud. — Hipólito Solari Yrigoyen.

° El giro corresponde a las comisiones de: Vivienda, Presupuesto y Hacienda, Asuntos Administrativos y Municipales y de Legislación General, conste.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Los ocupantes de lotes urbanos destinados total o parcialmente a vivienda serán reputados poseedores de buena fe, cualquiera haya sido su actitud anterior, desde la fecha de vigencia de la presente ley, y tendrán derecho a invocar la prescripción adquisitiva por el transcurso del plazo de cinco (5) años contados desde entonces, en las circunstancias y bajo las condiciones establecidas en los artículos siguientes.

Art. 2º — Son condiciones para tener derecho a invocar el plazo de prescripción adquisitiva previsto en el artículo 1º:

1. Ser ocupante del inmueble desde antes del 1º de enero de 1989.
2. Haber continuado la ocupación desde esa fecha en adelante, por sí, o por algún miembro de su familia, o del grupo conviviente que haya recibido trato familiar.
3. No disponer el ocupante de otra vivienda adecuada para su alojamiento, o en su caso, para alojarse con su familia y el grupo conviviente que haya recibido trato familiar.

Art. 3º — Para tener el derecho otorgado por el artículo 1º, el ocupante deberá efectuar, dentro del año de vigencia de esta ley, una declaración bajo juramento o promesa de decir verdad.

En esta declaración:

1. Afirmará que están cumplidas las condiciones que establece el artículo 2º.
2. Individualizará, en su caso, quiénes integran su familia o el grupo conviviente que haya recibido trato familiar, al momento de la declaración.
3. Indicará, en cuanto le sea posible, las características y ubicación del inmueble, con medidas, linderos y superficie, y los datos catastrales y dominiales.

Asimismo, acompañará copia de la documentación que tenga en su poder para respaldar su ocupación.

Art. 4º — La declaración será efectuada en un solo acto, en la oficina que a tal efecto habiliten las municipalidades y, de no haberla, ante un escribano que tenga competencia territorial en la jurisdicción.

El jefe de la oficina, o el escribano, en su caso, labrará un acta en la que dará fe de la identidad de quien realiza el trámite y de los términos de su declaración, y asimismo le prevendrá expresamente y por escrito de que perderá su derecho en caso de falsedad, de abandono de la ocupación, o de adquisición de otra vivienda adecuada, conforme a lo previsto en el artículo 5º.

La declaración será firmada por el compareciente, pero si no sabe o no puede firmar, el funcionario lo hará en su nombre y estampará asimismo la impresión digital de aquél si ello fuera físicamente posible.

El funcionario conservará archivadas la actuación original y las copias de la documentación que haya presentado el declarante, y le entregará de inmediato copia autenticada de aquella y recibo detallado de ésta.

Art. 5º — El derecho otorgado por el artículo 1º se pierde:

1. Si, al realizar la declaración requerida por el artículo 3º, el ocupante incurre en falsedad en cuanto al cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 2º.
2. Si, con posterioridad a la declaración, dejan de vivir en el inmueble tanto el ocupante como su familia y los integrantes del grupo conviviente que haya recibido trato familiar.
3. Si el ocupante llega a ser propietario de otra vivienda adecuada para su alojamiento o, en su caso, para alojarse con su familia y el grupo conviviente que haya recibido trato familiar.

Art. 6º — El ocupante que se encuentre en las condiciones establecidas por el artículo 2º y haya realizado la declaración prevista en el artículo 3º podrá transmitir el derecho conferido por el artículo 1º por acto entre vivos, únicamente a favor de algún integrante de su familia o del grupo conviviente que haya recibido trato familiar.

En caso de que el ocupante que se encuentre en las condiciones establecidas por el artículo 2º y haya realizado la declaración prevista en el artículo 3º abandone el domicilio, o muera, continuarán su derecho su familia y los integrantes del grupo conviviente que hayan recibido trato familiar.

Art. 7º — Las cuestiones de mejor derecho que pudieran surgir entre quienes sean, o se atribuyan ser, ocupantes de un inmueble comprendido por el artículo 1º, serán resueltas por el juez.

Se aplicará el procedimiento más abreviado que establezca la ley procesal de la jurisdicción.

Art. 8º — La presente ley no impide que los poseedores de inmuebles comprendidos en el artículo 1º puedan invocar los regímenes de prescripción adquisitiva previstos por los artículos 3.999 y 4.015 del Código Civil.

Art. 9º — Cuando se trate de inmuebles del dominio privado del Estado nacional, inmediatamente después del trámite previsto en el artículo 4º se efectuarán las comprobaciones pertinentes acerca de la verdad de lo declarado. La reglamentación determinará qué funcionario intervendrá, así como los alcances de esas comprobaciones.

Si se comprueba que están cumplidas las condiciones previstas en el artículo 2º se dictará resolución administrativa que reconozca el derecho del ocupante. Esta constituirá título de dominio, y será inscrita sin más trámite en el Registro de la Propiedad conforme al inciso c) del artículo 2º de la ley 17.801.

Art. 10. — En el orden nacional, los trámites a que dé lugar esta ley estarán exentos de impuestos y tasas, y en ningún caso constituirá impedimento para la usucapión la existencia de deudas por impuestos, tasas o

contribuciones que recaigan sobre el inmueble. El ocupante tendrá el beneficio de litigar sin gastos.

Invítase a las provincias y a las municipalidades a disponer igual exención en sus jurisdicciones.

Art. 11. — En atención a las finalidades de esta ley, requiérese a las municipalidades que dispongan que sea brindada asistencia jurídica gratuita a sus beneficiarios.

Invítase a las municipalidades y colegios de escribanos a disponer la gratuidad del trámite previsto en el artículo 4º.

Art. 12. — Transcurrido el plazo de un año desde la vigencia de esta ley, la ocupación de los inmuebles comprendidos en el artículo 1º por parte de quienes no se encuentren en las condiciones establecidas por el artículo 2º y que no hayan realizado la declaración dispuesta por el artículo 3º, así como —en su caso— la de los miembros de su familia, y de quienes los hubiesen sucedido, será considerada ocupación sin derecho.

Quedan a salvo los casos en que la ocupación se funde en una causa que pueda dar lugar a la adquisición del dominio, y la posesión que pueda invocar el ocupante a los fines del artículo 8º.

Art. 13. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fernando de la Rúa.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

Señor presidente:

El proyecto de ley dictaminado controvierte la iniciativa contenida en el expediente D-89-93, venida al Honorable Senado en revisión, propiciando soluciones que estimamos más adecuadas al sistema jurídico.

El primer problema que hemos considerado, verdadero centro argumental en torno del cual gira esta iniciativa, es la necesidad de establecer un plazo de prescripción adquisitiva abreviado.

En tal sentido, entendemos que el plazo de prescripción adquisitiva debe ser de tal duración que le permita al propietario la posibilidad efectiva de cuestionar la posesión ajena.

En el derecho argentino, respecto de algunos bienes muy valiosos, como los buques, el plazo puede llegar a ser de 3 años (cfr. artículo 162 de la ley 20.094), mientras que en el derecho comparado el Código Civil peruano de 1984 admite la prescripción breve de cinco años para los inmuebles (artículo 950).

Creemos necesario, además, adoptar un procedimiento tendiente a determinar la situación actual de ocupación, según las siguientes características:

1º — Regular un trámite de índole administrativa, mediante una declaración jurada bajo juramento o promesa de decir verdad, respecto de los requisitos de aplicación de la ley (ocupación actual, fecha de inicio, integración de la familia o del grupo conviviente que recibe trato familiar, etcétera).

2º — Prever el otorgamiento de una constancia de la realización del trámite.

3º — Fijar el plazo quinquenal de prescripción adquisitiva contado desde la vigencia de la ley.

Esta es una exigencia inicial ineludible para dar solución a un problema de enormes proyecciones; así con-

tribuiremos a sincerar el régimen, evitando generar en los ocupantes la ilusión de ser dueños del inmueble, pues en realidad sólo son sus ocupantes o poseedores.

El artículo 8º del proyecto en revisión prevé que la adquisición del dominio se producirá sólo después de 10 años de inscrita en el Registro de la Propiedad la escritura pública respectiva; lo cual es una fuente de confusión al entregar a los ocupantes de los inmuebles en cuestión algo que se parecería a un título sin serlo, puesto que los beneficiarios deberían esperar 10 años para convertirse en propietarios; mientras tanto, sólo podrán exhibir un mero escrito, sin valor jurídico alguno.

Sobre esta base, es no sólo procedente, sino necesario adaptar la actitud del sinceramiento legal que proponemos.

A esos fines, entendemos que es posible:

a) Prescindir de cualquier citación notarial o judicial, o cualquier procedimiento contencioso con el propietario, porque el trámite administrativo del proyecto en revisión significa sólo el antecedente para poder prevalecerse más adelante de la prescripción adquisitiva abreviada (el dueño, en su caso, dispondría de todos los remedios legales que le otorga el Código Civil para cuestionar el derecho del ocupante, según se deduce del artículo 8º del dictamen en revisión que comentamos);

b) Prescindir asimismo de la inscripción registral (artículos 6º, inciso e), y 8º del proyecto en revisión), porque la fecha de comienzo del cómputo del plazo de prescripción abreviada puede ser establecida por la ley.

Otra fuente de preocupaciones, futuros conflictos e inseguridad jurídica, nace también del mismo artículo 8º del proyecto en revisión, en cuanto habilita "a los actuales titulares del dominio" para plantear la acción de expropiación inversa. Esto significa que el Estado debería pagar a los dueños de los inmuebles comprendidos por la ley el valor de sus propiedades ocupadas por terceros.

Además, debe señalarse que nadie conoce la real significación que tendrá el costo de la expropiación inversa que el dictamen en revisión autoriza, por cuanto se desconoce la cantidad de beneficiarios del mecanismo instituido por la ley, lo cual podría plantear problemas financieros difíciles en el futuro.

De allí que estimamos ajustada a las actuales necesidades y requerimientos de la sociedad la alternativa propuesta, ya que con su aplicación no se generarían erogaciones injustificadas al Estado. En efecto, mediante la norma que proponemos, se adecua al instituto de la prescripción adquisitiva previsto por el Código Civil, dejando un plazo suficiente —estimado en cinco años desde la vigencia de la ley— para que el dueño del inmueble esté en posibilidad de cuestionar la posesión del ocupante.

Condicionamos el derecho a invocar el plazo de prescripción adquisitiva previsto en el artículo 1º de esta ley, a la obligatoriedad de ser ocupante del inmueble desde antes del 1º-1-89 —por sí o por parte de alguien de su familia o grupo conviviente— y a la exigencia de no poseer los ocupantes otra vivienda adecuada para su alojamiento. Todas estas condiciones deben estar resguardadas por una declaración jurada.

Coherente con el objetivo global perseguido, se prevé que la ocupación de inmuebles comprendidos en el artículo 1º por parte de quienes no se encuentren com-

prendidos en las condiciones establecidas en el artículo 2º, y no hayan realizado la declaración dispuesta por el artículo 3º, será considerado ocupación sin derecho.

Asimismo, hemos incluido la disposición contenida en el artículo 10 de este proyecto, liberando en el orden nacional del pago de impuestos y tasas necesarios para trámites a que dé lugar la presente ley, así como también que en ningún caso constituirá impedimento para la usucapión la exigencia de deudas por impuestos, tasas o contribuciones que recaigan sobre el inmueble. Además, al ocupante se le acuerda también el beneficio de litigar sin gastos.

La ley prevé invitar a las provincias y municipios a disponer idénticas exenciones en sus respectivas jurisdicciones, así como que, en atención a las finalidades de esta ley, los municipios dispongan se brinde asistencia jurídica gratuita a los beneficiarios.

En una misma línea, se invita a las municipalidades y a los colegios de escribanos a disponer la gratuidad del trámite declarativo previsto en el artículo 4º.

*Fernando de la Rúa. — Faustino M. Mazzuc-
co. — Mario A. Losada. — José Genoud.
— Hipólito Solari Yrigoyen.*

Sr. Presidente (Menem). — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador por La Pampa, miembro informante del dictamen en mayoría.

Sr. Martínez Almudevar. — Señor presidente: el 2 de diciembre del año pasado, la Honorable Cámara de Diputados sancionó un proyecto de ley por el que se crea un régimen para la titularización de tierras.

La Comisión de Vivienda, que presido, juntamente con la de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Legislación General, han resuelto proponer la aprobación del proyecto en estudio en sus dictámenes de mayoría y minoría, que tenemos a la vista. Sin perjuicio de las consideraciones pormenorizadas que se efectuarán más adelante, me permitiré hacer una breve reseña del tema que nos ocupa.

Con el proyecto en análisis se pretende crear un régimen de excepción para resolver el problema de la falta de título por parte de los ocupantes de inmuebles de escasos recursos, instituyéndose un procedimiento administrativo y notarial que consiste en los siguientes tres pasos. Primero, la necesaria y efectiva acreditación de la ocupación por parte del beneficiario. Segundo, la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de un documento notarial con efecto de anotación preventiva del dominio en

favor del ocupante. Y tercero, el transcurso del plazo previsto en el artículo 3999 del Código Civil, que es de diez años.

Una rápida lectura del texto del proyecto nos lleva a preguntarnos si esta propuesta es necesaria. Pero el contacto con la realidad de los distintos sectores de las provincias de nuestro país nos lleva a considerar indispensable esta reforma a fin de paliar un impostergable, notorio y relevante problema social y jurídico. En esto coincide el dictamen de minoría, lo que pone de relieve la existencia de una sensibilidad social compartida, reflejada en la filosofía del proyecto en consideración de esta Cámara, sin perjuicio de algunas diferencias sustantivas a las que haré referencia más adelante.

Son conocidas las múltiples dificultades que deben padecer los sectores sociales más carecientes para acceder a una vivienda digna, garantizada —no resulta ocioso señalarlo— por un derecho de jerarquía constitucional. Los autores del proyecto fundamentan su iniciativa en la existencia de numerosos casos de personas de escasos recursos poseedoras de inmuebles que en los hechos no pueden acceder al órgano jurisdiccional para obtener el título del que carecen, en atención al elevado costo de la instancia judicial, motivo por el cual viven en una marginalidad social, cultural y económica.

Si bien el ordenamiento jurídico vigente brinda soluciones para estas situaciones, en la práctica han sido totalmente ineficaces para paliar el grave problema de la falta de título dominial. Esto trae como consecuencia que un porcentaje significativo de nuestra población se vea obligado a vivir en una clandestinidad registral. Las herramientas que brinda nuestro Código Civil no son eficientes ni eficaces como soluciones globales pues apuntan a casos individuales y su costo no guarda una relación adecuada con el valor de la tierra.

Es por ello que estas situaciones merecen nuestra consideración. Las soluciones ofrecidas por el sistema vigente generan los obstáculos que mencionaré a continuación, que se tratan de superar mediante la inclusión de ciertos casos en el proyecto. Primero, ineficacia y alto costo del juicio por escrituración, teniendo en cuenta que el vendedor es de domicilio desconocido en la mayoría de los casos y/o se ha desinteresado de su obligación de escriturar. Segundo, necesidad de iniciar en muchos casos el juicio sucesorio por muerte del titular del dominio y/o juicios sucesorios de herederos fallecidos del causante. Tercero, promover juicio para que se declare operada la prescripción adquisitiva. Cuarto, una

eventual intervención en juicios de divorcio en los casos en que los titulares no hayan dividido sus bienes.

Se señala igualmente en el proyecto como obstáculo que impide acceder al título a los ocupantes la desaparición de empresas inmobiliarias que procedieron a lotear tierras y a venderlas posteriormente, habiéndose luego extinguido por quiebra u otras causas ajenas a la voluntad de los compradores. Esta situación no es desconocida por ninguno de nosotros.

En el Segundo Congreso Nacional de Derecho Registral se sostuvo que: "... más de un 30 por ciento de la superficie del país está afectada por la falta de títulos que aseguren a los propietarios y poseedores, el goce pacífico de sus derechos de propiedad".

A un régimen jurídico donde los derechos reales son definidos debemos confrontarle una situación jurídica producto de la realidad socioeconómica actual de marginalidad y, a veces, en contra del Código Civil, que es resultado de formas de propiedad irregulares y atípicas, con regímenes de comunidad que no son condominio, con transmisión de derechos que ignoran la escritura pública, con transmisiones sucesorias sin declaratoria de herederos, con registros de propiedad que inscribían y aún inscriben documentos de dudosa eficacia, con títulos donde es imposible distinguir los límites de la cosa porque carecen de medidas y los líderes son confusos, con adjudicaciones que subsisten desde la época del Virreinato y se han subdividido en innumerables cuotas sucesorias, con poseedores que se creen con buena fe propietarios y con titulares que con no tanta buena fe también se creen propietarios aunque no ocupan ni ocuparon la tierra por décadas y a veces nunca, con parcelas de explotación que son verdaderos minifundios.

En un documento del Consejo Federal de Inversiones sobre problemática jurídica de áreas deprimidas, con titulaciones insuficientes y regímenes anómalos en la tenencia de la tierra — que tengo a disposición de esta Honorable Cámara —, se dice que: "... en un análisis atento de la realidad, desprejuiciado y honesto, no se puede dejar de señalar, inicialmente, que ni el origen, ni el mantenimiento, ni la solución de las situaciones denominadas de 'titulación insuficiente' en áreas críticas de muchas provincias, son ajenas al carácter que tuvo la conquista y colonización española en América, a la idea liberal de la Constitución Nacional y del Código Civil, a los intereses de la generación del 80 y sus sucesores, y al profundo abismo que el puerto de

Buenos Aires y los poderes económicos a él anudados crearon entre el litoral ganadero y la pampa húmeda y el resto del país...".

Se agrega en otro párrafo que "... una somera revisión de las situaciones que generalmente se incluyen en la expresión 'titulaciones insuficientes', demuestra rápidamente que en realidad tal denominación, también es insuficiente. Es que en la mayoría de los casos no se plantean únicamente deficiencias o insuficiencias en los títulos de dominio, sino también —y en grado sumo— ocupación de tierras sin título, o contra título, y formas anómalas, atípicas del derecho de dominio o condominio y hasta una particular disociación del derecho de propiedad que hace que el 'título' ande por un lado —sin saberse a ciencia cierta dónde— y la posesión por otro".

La determinación precisa de estas situaciones, el establecimiento de sus dimensiones socioeconómicas; la clarificación de sus aspectos jurídicos, son etapas concretas y necesarias para la elaboración de soluciones adecuadas en una planificación que constituye sin duda una necesidad impostergable en toda política de integración nacional.

En otro párrafo del mismo documento se dice: "... No siempre la irregularidad o anomalía está en la causa jurídica de la adquisición, o en el instrumento que la prueba, que son los dos modos de referirse al título. Muchas veces el título falta absolutamente, o está en cabeza de persona distinta del que tiene la posesión, por lo que en realidad existe una situación de propiedad disociada. Otras veces el título (como causa jurídica) existe, pero falta el instrumento que lo acredite, como ocurre en el caso de los sucesores de titulares que no sólo no han promovido los juicios sucesorios sino que es casi imposible que puedan acreditar los vínculos necesarios, y esta situación se agrava, las más de las veces, por un peculiar régimen de comunidad que no es coposesión ni condominio como los regula el Código Civil".

Continúa diciendo el informe que "... el análisis de los aspectos jurídicos de cada una de las situaciones mencionadas debe efectuarse teniendo como hilo conductor la necesidad de regularizarlas colectivamente, y con una acción estatal que sin prescindir del aporte de los interesados, gestione la tarea en su faz económica, jurídica, técnica, administrativa, financiera, social y cultural...".

En las conclusiones del trabajo referido se deja constancia de que podrá discutirse el alcance o extensión de las situaciones planteadas,

pero no la gravedad de los problemas que implican para las regiones y provincias en que se encuentran; que se deberán descartar las soluciones particulares o individuales, ya que no hay posibilidad de que el esfuerzo personal solo pueda tener éxito, y aunque ello no fuera así, en la mayoría de los casos no existen posibilidades serias de asumir los costos. Incluso admitiendo por vía de hipótesis las soluciones individuales, ellas resultarían anárquicas y desaparejas y, a la postre, al no estarse en condiciones de ser implementadas simultáneamente y desde un orden proyectado para el bien común, podrían quedar neutralizadas en sus efectos.

Por lo tanto, el análisis de los aspectos jurídicos de cada una de estas situaciones debe efectuarse teniendo como finalidad la necesidad de regularizarlas colectivamente, con una acción estatal concreta y eficaz.

Con el mecanismo instituido por el proyecto remitido por la Honorable Cámara de Diputados se pretende resolver la situación de aquellos adquirentes o cesionarios de lotes que han sido defraudados en sus derechos, tanto sea por vía de ilícitos cometidos en su perjuicio cuanto por el desinterés de los vendedores o la inexistencia de quienes estén legitimados para instrumentar la transmisión del dominio a su favor. Es precisamente por la necesidad explicitada —legitimación de título— que deben articularse mecanismos que sean viables para lograr el objetivo social pretendido.

Esta iniciativa es de carácter excepcional. Sólo tiende a paliar el grave problema que afecta a un vasto sector de nuestra sociedad. Se trata de flexibilizar aspectos de la legislación vigente a fin de obtener seguridad jurídica. No se pretende ilusionar a los posibles beneficiarios de la ley. No se les habla de titularidad de dominio, la que sí adquieren con el transcurso del tiempo y en virtud de este procedimiento que legitimará la posesión.

Para ello se instaura un procedimiento administrativo rápido a efectos de lograr seguridad en la posesión y legitimidad de la posesión de buena fe.

La administración no le dará al beneficiario un título perfecto pero sí un título inscribible, un "justo título" al decir del miembro informante de la Honorable Cámara de Diputados, doctor López de Zavalía. Se excluye al órgano judicial en la primera etapa en aras de una necesaria celeridad procesal. No se violenta con ello el orden institucional, ya que resulta innegable que en caso de conflicto la solución final corresponderá a la Justicia.

Es importante resaltar también que siempre el titular del dominio tiene la posibilidad de accionar judicialmente en salvaguarda de sus derechos.

Destacamos que esta iniciativa excluye de los beneficios que pretende brindar a quienes carecen de causa lícita en su posesión. Con el proyecto que hoy analizamos no se regularizan situaciones al margen de la ley. No podrá beneficiarse con este sistema el que accedió a la posesión por un acto ilícito. Este es el alcance que queremos dar al texto. Sólo pretendemos que un vasto sector de nuestra población pueda acreditar la legitimidad de sus posesiones y su buena fe.

Hacemos hincapié en la causa lícita, que el dictamen en minoría omite, y que beneficia a aquel que comenzó a poseer de un modo no aceptable para el derecho y la sociedad.

El notariado argentino, en nota de fecha 5 de abril de 1994, que pongo a disposición de los señores senadores, consideró ponderable la intención de facilitar la adquisición del dominio del inmueble destinado a casa-habitación propia, única y permanente a aquellos que, acreditando posesión pública, pacífica, continua y con causa lícita durante no menos de tres años contados con anterioridad al 1º de enero de 1992, se encuentren en la imposibilidad de acceder a ello por circunstancias ajenas a su voluntad.

Los beneficiarios de esta iniciativa son en su mayoría personas de condición humilde que ocupan un inmueble en virtud de un boleto de compra-venta objeto de varias cesiones y que por diversas razones —desaparición de personas físicas, quiebras, liquidaciones, etcétera— no logran alcanzar la titularidad del dominio del inmueble en el que con gran esfuerzo construyeron su modesta vivienda. Y hablo de vivienda ya que el dictamen en mayoría se refiere exclusivamente a inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa-habitación única y permanente, mientras que el dictamen de la minoría se refiere a lotes urbanos destinados total o parcialmente a vivienda. Ello desvirtúa totalmente la filosofía del proyecto en estudio, permitiendo acogerse a los beneficios de la ley a los ocupantes de lotes urbanos destinados total o parcialmente a vivienda, con lo que quedarían incluidos los inmuebles explotados con fines comerciales accesorios. No es ésta la finalidad de la iniciativa, la que apunta única y exclusivamente a la vivienda.

El proyecto concede el beneficio a las personas físicas, ocupantes originarios del inmueble

de que se trate, a sus sucesores universales, a los que sin ser sucesores hubieran convivido con el ocupante recibiendo trato familiar por un lapso no menor de dos años anteriores al 1° de enero de 1992 y que hayan continuado ocupando el inmueble, y a los que mediante acto legítimo fuesen continuadores de la misma, lo que comprende el más amplio espectro que podría haberse propuesto, con la justa exclusión de los casos indicados en el artículo 4° del presente proyecto.

En el mismo se establece que queden excluidos del régimen de la ley los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda y también los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación. Por ello la misma deberá ser minuciosa en cuanto a las características a fijar respecto de los inmuebles que quedarán excluidos.

Corresponde también destacar que se establece la gratuidad de todos los actos y procedimientos contemplados en el proyecto, salvo una única contribución por parte de los beneficiarios, equivalente al 1 por ciento del valor del inmueble destinado al financiamiento del sistema.

La autoridad de aplicación será, en el ámbito de la Capital Federal, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y cada provincia determinará la misma en su respectiva jurisdicción.

Es la mencionada autoridad la que determinará, en el marco de esta ley, las normas reglamentarias y de procedimiento para su cumplimiento, respetando las disposiciones de planeamiento urbano vigentes en las respectivas jurisdicciones.

El procedimiento en sí importa la presentación del beneficiario ante la intendencia municipal, la autoridad de aplicación, con la solicitud de acogimiento al presente régimen, con sus datos personales, características y ubicación del inmueble, con medidas, linderos y superficies, datos dominiales y catastrales, si los tuviere, y toda documentación que obre en su poder. Asimismo, deberá adjuntar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión y todo otro requisito impuesto por la reglamentación.

La autoridad de aplicación efectuará un relevamiento ambiental y verificará los antecedentes de la ocupación. Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada se rechazará la misma sin más trámite. De ser procedente se reunirán los antecedentes a un notario del distrito, se citará

al peticionante, se requerirán informes al Registro de la Propiedad y a la repartición catastral. Se citará a quien figure como titular registral del dominio al último domicilio conocido y, en su defecto, se publicarán edictos.

En caso de formularse oposición se interrumpirá el procedimiento y de deberá recurrir a sede judicial. Si el titular registral se aviniese a transmitir el dominio, la escrituración se instrumentará por el régimen del derecho común.

Si no se formulase oposición el notario instrumentará por carta protocolar la relación de lo actuado, la que será suscrita por el beneficiario y por el intendente municipal del distrito.

El notario interviniente expedirá testimonio del acta y demás documentación complementaria indispensable para la registración del acto y procederá al trámite de la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

La inscripción registral del citado documento notarial surtirá el efecto de anotación preventiva del dominio a favor del beneficiario, cuya inscripción se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo previsto en el artículo 3.999 del Código Civil a condición del cumplimiento de las cargas impositivas y tasas que correspondieran en dicho lapso.

Señor presidente: una profunda crisis ética, política y económico-social ha sido la dura realidad que venimos enfrentando los argentinos desde hace años y que aún estamos tratando de superar. En este marco, la crisis de vivienda es una de las de mayor profundidad y que ha llevado los índices del déficit habitacional a números realmente alarmantes, convirtiéndose en una de sus caras más dramáticas.

Este aspecto particular configura un complejo problema que se ha venido agravando desde hace más de cincuenta años y que responde en lo sustancial a la ausencia de políticas efectivas y serias en la materia y, sobre todo, a la falta de una legislación que frente al problema en su integridad, tierra-vivienda-crédito aporte soluciones de fondo ante la gravedad de una situación que afecta a una amplia franja de la sociedad argentina.

Se hace necesario reflexionar con serenidad ante problemas como éstos, de vieja historia, y enfocar su consideración con un amplio sentido de solidaridad e implementar necesariamente, junto a las políticas de fondo, otras de mediano plazo a fin de aportar soluciones eficaces, generando condiciones de estabilidad y certeza a un vasto sector de nuestra población afectado por una situación de "titularidad insuficiente" res-

pecto a las tierras sobre las que han construido su vivienda familiar, lo que está agravado significativamente en las llamadas "áreas críticas" económico-sociales.

Estamos, señor presidente, ante un proyecto de ley que puede llegar a traer soluciones a una cantidad no pensada de problemas dentro del ámbito de todo el país. A medida que recibimos la información de las solicitudes presentadas nos damos cuenta de la magnitud que tiene el proyecto que podemos llegar a aprobar en la sesión de hoy, que se traducirá en soluciones para un importantísimo número de hogares, especialmente los humildes.

Señor presidente: por todo lo manifestado solicito a este honorable cuerpo la sanción de la iniciativa plasmada en el dictamen de la mayoría. (*Aplausos en las bancas y galerías*)

Sr. Presidente (Menem). — Antes de darle la palabra al próximo orador quiero decir a nuestros distinguidos visitantes que estamos muy contentos de que nos acompañen en este momento y que sepan disculparnos por no poder darles las comodidades que se merecen. Diríamos que este recinto es reducido, pero el corazon es grande.

Tiene la palabra el señor senador por la Capital, en su carácter de miembro informante del dictamen en minoría.

De la Rúa. — Señor presidente: este proyecto de ley se debate en un marco de gran expectativa. Se trata de una situación que requiere la intervención del legislador.

El crecimiento desordenado en muchos lugares del país, especialmente en el conurbano bonaerense, en la Capital Federal y en las zonas aledañas a las grandes ciudades, creó una situación de incertidumbre para muchos poseedores de lotes, de inmuebles destinados a vivienda. La falta de regulación adecuada privilegió el negocio del loteo por sobre las reglas del desarrollo urbano y un sistema de venta a plazos enfrentó a los adquirentes con la dificultad de consolidar su dominio y obtener las garantías de sus títulos, por lo que debieron vivir en medio de esa incertidumbre.

Por ello es necesario afrontar esta cuestión. Precisamente la enfocaba la iniciativa que plantearon en la Cámara de Diputados representantes de todos los partidos políticos, por medio de un proyecto que firmaron los diputados Pierri, por el Partido Justicialista, Allende, por el Partido Intransigente, Baylac, por la Unión Cívica Radical y Durañona y Vedia por la UCEDE.

El proyecto tuvo algunas modificaciones en comisión, fue aprobado por la Cámara de Diputados e ingresó hace algún tiempo en este Senado. En las comisiones respectivas se habían propuesto algunas modificaciones recogiendo observaciones válidas que permitieron mejorar el proyecto. Debo decir que hubo incluso observaciones y objeciones formuladas por organismos oficiales.

El área administradora de inmuebles fiscales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación formuló una fuerte impugnación en la cual señaló que la iniciativa constituiría una prolífica fuente de inseguridad jurídica y originaría conflictos mucho más difíciles de resolver, de alcance impredecible.

También, recibió objeciones de parte de autoridades del Plan Arraigo y de otras reparticiones oficiales, cuyas opiniones fueron requeridas.

Pienso que lejos de crear mayor inseguridad jurídica, se trata de brindar seguridad jurídica a los poseedores de los inmuebles que afrontan esas dificultades para consolidar su dominio.

Lo que hemos observado, y lo formulamos en el dictamen en minoría, es que, como bien dijo el miembro informante, no se habla de la titularidad de dominio en lo que se da a los poseedores. No se pretende ilusionar, expresó el miembro informante. Lo que se da es una inscripción a partir de la cual puede consolidarse, por el transcurso del tiempo en el ejercicio pacífico de la posesión, la prescripción adquisitiva del Código Civil. Recién entonces, se podrá adquirir el dominio según los trámites normales.

Sobre este punto basamos nuestra discrepancia, porque creemos que esta iniciativa puede ser mejor. No se trata, precisamente de ilusionar. No se debe tratar de hacer pensar que con esto resuelven su situación los poseedores de los lotes, sino que realizan un trámite administrativo relativamente inocuo, razón por la cual nosotros proponemos un trámite más eficaz.

El trámite al que me refiero como relativamente inocuo tiene una complicación, un gasto adicional para los adquirentes, ya que debe ser volcado en una escritura pública totalmente innecesaria porque, con el trámite administrativo, pueden registrarse perfectamente la solicitud, los antecedentes y el grado de ocupación del inmueble, que constituye posesión y que habilita después la adquisición por prescripción adquisitiva.

Los señores senadores saben que la propiedad puede adquirirse de dos maneras: por tradición —sobreviene a consecuencia de la compra—

venta— y por prescripción. Esta última, como medio de adquirir el dominio, presenta dos modalidades: la prescripción larga, que se produce a los veinte años de ejercer la posesión de un inmueble, cualquiera sea su título, y la prescripción abreviada, que opera a los diez años cuando hay justo título y buena fe.

Cuando estos plazos se cumplen y se dan las condiciones necesarias, el poseedor puede presentarse ante el juez, demandar que se le reconozca la titularidad y, por consiguiente, la propiedad del inmueble.

En este caso, frente a poseedores que llevan largo tiempo, a través de este proyecto se propone que se inscriban y que, a partir de dicha inscripción, corran los plazos de prescripción. En realidad, correrá el plazo de la prescripción abreviada de diez años porque se configura un justo título que permite el encuadramiento en esa clase de prescripción.

Proponemos que el plazo sea abreviado en estas circunstancias porque la ley puede fijar el plazo de la prescripción y, dado lo excepcional de la situación, éste debería ser de cinco años. Eso es lo que establece nuestro proyecto pero, al mismo tiempo, se determina una simplificación del trámite evitando esa innecesaria escritura pública, que no significa un título sino una mera certificación o constancia igual a la que se obtiene con el trámite administrativo. Entonces me pregunto para qué obligar a incurrir en ese gasto, por qué imponer a los poseedores este costo adicional del otorgamiento de la escritura.

Pienso que aun cuando los autores del proyecto no quieran crear una ilusión, quizá tiendan a hacerlo porque le están diciendo al poseedor que va a seguir teniendo el derecho que hoy ostenta, de acuerdo con la posesión que ejerza, que es el de obtener la adquisición a los diez años y, en los casos extremos, si el origen no es por justo título o buena fe, de hacerlo a los veinte años.

Es decir que no cambia la situación sino que pueden cumplir con un trámite administrativo que tal vez ayudará a organizar las cosas para tener un relevamiento real, pero que no constituye para los poseedores una solución efectiva, que es lo que necesitan.

Por ello, lo que tiene que darse para que exista un cambio, según lo proponemos en nuestro dictamen, es la posibilidad de inscripción con todos los antecedentes del caso, y que en virtud de la misma los ocupantes sean reputados poseedores de buena fe, cualquiera haya sido su actitud anterior, desde la fecha de vi-

gencia de la presente ley, los que tendrán derecho a invocar la prescripción adquisitiva por el transcurso del plazo de cinco años contados desde entonces, en la circunstancias y bajo las condiciones establecidas en los artículos siguientes del proyecto.

Recogemos en nuestro dictamen muchos aspectos particulares del proyecto venido en revisión de la Cámara de Diputados.

Los requisitos que debe reunir la persona para tener derecho a invocar el plazo de prescripción adquisitiva señalado es el de ser ocupante del inmueble con anterioridad al 1° de enero de 1989, haber continuado la ocupación desde esa fecha en adelante, por sí o por algún miembro de su familia, o del grupo conviviente que haya recibido trato familiar, y no disponer de otra vivienda adecuada para su alojamiento o, en su caso, para alojarse con su familia y el grupo conviviente que haya recibido trato familiar. Inclusive en esta materia vamos más allá porque la determinación de los derechos debe ser clara. El proyecto venido de la Cámara de Diputados excluye del régimen de titularización a los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación, con lo que existe una evidente delegación legislativa. Es decir que en el momento de sancionarse la ley no se sabrá lo que está incluido o excluido porque eso dependerá de la reglamentación que establezca el Poder Ejecutivo.

Consideramos que este punto debe estar bien definido. Y esto es lo que hacemos en nuestro dictamen; es decir, determinamos cuáles son los inmuebles y cuáles las situaciones a las que la ley se aplica. Entonces, a dichos casos se aplicará este plazo de prescripción más abreviado aún que el establecido en el Código Civil, que nosotros propugnamos.

En el proyecto de ley también se habla de la gratuidad de los trámites, pero ésta no es tal porque el proyecto venido de la Cámara de Diputados, después de referirse a la gratuidad, establece una contribución única del uno por ciento del valor fiscal del inmueble a cargo de los beneficiarios. Es decir que se les cobra el uno por ciento y además luego tienen que pagar los gastos de la escritura.

Me pregunto nuevamente, señor presidente, el porqué de la escritura, si lo único que está registrándose es el dato de la posesión, posesión que seguirá siendo tal dado que sólo podrá adquirirse el dominio cuando después de esta inscripción hayan transcurrido los plazos establecidos por el Código Civil.

Lo que hay que facilitar es la solución para que todos los ocupantes de los inmuebles puedan acceder a la plena titularidad de los mismos. De ahí que en nuestro dictamen establezcamos que las municipalidades deben disponer el otorgamiento de asistencia jurídica gratuita a los beneficiarios.

Con esto quiero significar que un proyecto de ley importante como éste puede mejorarse, que era necesario mejorarlo y no colocarlo bajo el signo de la competencia política sino de la asignación justa de los derechos y de la solución a un problema que se tornó grave. Porque todos sabemos las consecuencias de la inseguridad jurídica en una situación que había desbordado las previsiones de la ley. Como bien recordaba el diputado López de Zavalía, que es un gran jurista, el doctor Molinario decía que en esta realidad el martillero prevaleció sobre los juristas y se avanzó en la venta, en el remate, en la compraventa de lotes urbanos que después quedaban allí, sin que los adquirentes pudieran escriturar. Lo que es peor, este proceso tuvo un desarrollo desordenado, sin que hubiera una adecuada infraestructura de servicios, de modo que después de que los particulares hicieron el negocio tuvo que venir el Estado a tratar de remediar malamente, y como pudo, las carencias existentes. Hay problemas de agua potable, faltan cloacas, las calles muchas veces son insuficientes e intransitables. Ha faltado un planeamiento urbano. En cambio, en provincias en las que existían reglas de loteo y urbanización se pudo tener un desarrollo urbano más armonioso, menos injusto, menos insalubre, y se lograron mejores condiciones de vida para los adquirentes. Ahí está la situación, pues, y es necesario que arbitremos una solución.

Creo que, aun cuando no coincida con nuestra propuesta, el proyecto en consideración va a servir para ir ordenando la cuestión. Después de la inscripción, habrá que seguir asistiendo a los ocupantes para que inicien el juicio en base al cual adquirirán su dominio y obtendrán la escrituración que les dé seguridad para transmitir el dominio a sus herederos o a terceros, para disponer de la propiedad o hipotecarla.

La escritura que aquí se otorga no tiene un efectivo valor. Temo mucho que cree esa ilusión que el señor miembro informante no quería crear. Por eso, señor presidente, nosotros presentamos nuestro dictamen. Porque no importa que se le quiera dar una significación política a una iniciativa; lo que importa es procurar brindar desde el Congreso de la Nación las soluciones que las leyes deben dar cuando están en

juego derechos de las personas. Cuando ha habido desorden o injusticia y es posible remediarlos, la legislación debe atender la situación buscando el modo de resolverla.

Insisto en que la solución que proponemos es mejor, es decir, proceder a la inscripción de la declaración en la oficina que habiliten a tal efecto las municipalidades o, a falta de ella, ante un escribano que tenga competencia territorial en la jurisdicción. Simplemente se labra un acta en la que se da fe de la identidad de quien realiza el trámite y de los términos de su declaración. Asimismo, el jefe de la oficina, o en su caso el escribano, prevendrá a quien realiza el trámite, expresamente y por escrito, de que perderá su derecho en caso de falsedad, si se abandona la ocupación o si se adquiere otra vivienda adecuada. Esa declaración será firmada por el compareciente o, si no sabe hacerlo o no puede, por el funcionario, que lo hará en su nombre y estampará la impresión digital de aquél si ello es físicamente posible. Nuestro proyecto dispone también que el funcionario conservará archivadas la actuación original y las copias de la documentación que haya presentado el declarante, a quien le entregará de inmediato copia autenticada de aquélla y recibo detallado de ésta.

Con esto se cumple el trámite, sin que sea necesario lo establecido en el proyecto venido de Diputados en su artículo 6º, inciso e), cuando dice que "No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscrita por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo...". Yo sostengo que con esto se crea ilusión del dominio, porque en seguida el propio proyecto establece que el titular real del dominio puede oponerse, puede negar su consentimiento, y que el dominio efectivo sólo se adquiere cuando a partir de esta inscripción transcurran los plazos para la prescripción adquisitiva.

Creo que esto debe ser simplificado para evitar un gasto innecesario para los actuales ocupantes. Por eso hemos preparado este dictamen, que es un aporte, aunque advertimos que la mayoría tiene urgencia, que quiere sacar las cosas tal y como vienen de Diputados, sin avenirse a mejorarlas. Nosotros no pensamos en función de la urgencia sino de los derechos de los ocupantes, a fin de brindarles una mejor solución jurídica, atendiendo a su real situación.

De cualquier modo, vamos a votar en general afirmativamente este proyecto de ley. Nuestra disidencia es sobre la forma en que mejor se sa-

tisfacen los derechos. La ley tiene que ser una obra cualitativa no impuesta y, si las razones son válidas, deberán atenderse cuando a través de ellas se mejore la protección de los derechos.

Con estas consideraciones dejo fundado el dictamen en disidencia que hemos presentado, que no impugna la idea básica sino, por el contrario, quiere mejorar la solución. Nuestro dictamen recoge la gravedad del problema y la necesidad de una solución legislativa justa, no política sino una solución de justicia porque esto es lo que merece y a lo que tienen derecho quienes han quedado en un marco de inseguridad por la falta de previsión de las leyes o de las autoridades, por la falta de una adecuada planificación, por el crecimiento desordenado de algunas zonas urbanas de nuestro país, ya que cada uno tiene derecho a sentirse seguro en el goce y ejercicio de sus derechos.

Por estas razones, vamos a apoyar el proyecto en general, pero votaremos en particular de acuerdo con los términos que figuran en el anexo al Orden del Día 517, cuyos elementos fundamentales dejo así expuestos.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Juan.

Sr. Avelín. — Señor presidente: voy a apoyar con mi voto afirmativo el dictamen de la mayoría. Con todo el respeto que me merece el dictamen de la minoría, creo que éste es un momento de gran encrucijada social, grandes marginaciones, mucha pobreza y mucho desempleo.

El dictamen de la mayoría responde a una expresión de justicia rápida para esos sectores que la necesitan. Nada mejor que escuchar las palabras de la gente y penetrar en su drama, compartirlo y hablar con ella.

Esta iniciativa responde a la necesidad de la gente de tener un pedazo de tierra, algo de lo que ella sea dueña para proteger la familia, el hogar y sus propias aspiraciones. Por eso pienso que es urgente y necesaria, a pesar de que puede ser perfectible. Va al fondo de la cuestión y responde a un clamor de justicia. Por lo menos, empezamos con esto: dar un pedazo de tierra a la gente que muchas veces no tiene qué comer y que así podrá contar por lo menos con un lugar. ¡Cuántas veces hemos visto familias que viven en carpas hechas con nailon para protegerse de las inclemencias del tiempo!

Por eso, felicito a los autores del proyecto por esta sensibilidad y expresión de justicia. ¡Ojalá en todas las circunstancias actuemos brindando

justicia al pueblo y escuchando sus reclamos! (Aplausos.)

Por estas razones votaré favorablemente este proyecto.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Cafiero. — Señor presidente: creo que nos encontramos ante un proyecto de ley de gran trascendencia social, de una profunda significación filosófica y jurídica que, estoy seguro, será motivo de inspiración y aun de imitación en todas aquellas zonas del planeta donde este tema de los fenómenos que acarrea el urbanismo se ha convertido en un problema prioritario y de primera magnitud.

Señor presidente: este siglo ha presenciado un fenómeno que no por su dinámica lenta de desarrollo y, por lo tanto, difícil de percibir en el curso de una generación, ha dejado de producir consecuencias irrefutables.

En términos puntuales, podemos decir que el 77 por ciento de la población mundial vive en ciudades y el 23 restante en zonas rurales. Así vemos cómo se ha invertido la relación existente a principios de siglo y se ha generado una cantidad de fenómenos propios de este acelerado proceso de urbanización que no se hallan contemplados en el derecho clásico ni en el idealismo jurista que se basa en condiciones apriorísticas y, a veces, se desentiende de los hechos.

Desde el punto de vista de la filosofía del derecho, este proyecto de ley tiene la enorme virtud de reencontrar la realidad con el derecho. Pero, a mi juicio, también tiene una profunda resonancia social, ya que esta iniciativa devolverá a una situación de igualdad de derechos a centenares de miles de ciudadanos que actualmente se hallan jurídicamente marginados de la posibilidad de disfrutar de una vivienda que han adquirido en condiciones normales y por vía de un derecho que, en su momento, les fue reconocido y aceptado.

Ocurre que a la marginalidad y exclusión social —que son el tema de nuestro tiempo, señor presidente—, se agrega ahora esta marginalidad y exclusión jurídica a la que la norma prevista —sabiamente, y por procedimientos tal vez no convencionales, pero afirmados en esa concepción filosófica de la superioridad de lo real sobre lo ideal, de los hechos sobre las construcciones apriorísticas— permitirá dar solución satisfactoriamente en cuanto a muchas necesidades sociales.

Indudablemente, este fenómeno del urbanismo —que ha repercutido en el mundo en-

tero— presenta en nuestro país cifras elocuentes. Fíjense ustedes que en 1895, en oportunidad de realizarse el primer censo nacional, se observó que en la provincia de Buenos Aires —en los que hoy son los diecinueve partidos del conurbano— se aglomeraba el 3 por ciento de la población del país. En los 90, esa proporción ha llegado al 25 por ciento. Por otra parte, mientras que en 1895 el porcentaje de población urbana del país era del 35 por ciento, en la actualidad ascendió al 94 por ciento. De modo que la mayoría de la población vive en ciudades; esto es, está urbanizada.

Esto constituye un fenómeno no sólo desde el punto de vista estadístico sino que ha transformado los patrones de vida de prácticamente millones de ciudadanos.

Voy a referirme a continuación a algunas características propias del conglomerado urbano más importante de la República; esto es, el Gran Buenos Aires.

Señor presidente: en estos diecinueve partidos de la provincia de Buenos Aires este fenómeno de urbanización ha traído aparejadas carencias como las que mencionaré: 350 mil personas viviendo en asentamientos transitorios; otras 500 mil con déficit de vivienda; aproximadamente 40 mil cuerdas de tierra; reales problemas de abastecimiento de agua potable y servicios cloacales; evidente deterioro del medio ambiente —contaminación del aire— y problemas vinculados con la capa de ozono.

En pocas palabras, existe un alto grado de degradación ambiental, que no es un problema exclusivamente físico sino también humano. Ya que la degradación del medio ambiente se autorreproduce y perpetúa pues comienza a degradar la propia existencia humana que se da en sus contornos.

Hago estas reflexiones porque el proyecto de ley en consideración demuestra un hecho muy sintomático. Es evidente que cuando se producen las migraciones internas que comienzan en la década del 30 y se acentúan vigorosamente durante la guerra y la posguerra, generando el problema de los grandes conglomerados urbanos en la República —se lo ha dicho antes y lo reitero ahora con mayor énfasis—, faltó desde el Estado una política preventiva de urbanismo para tratar de contener todas las peculiaridades que trae aparejadas el fenómeno de la aglomeración urbana.

Cierto es que durante los primeros gobiernos del general Perón dichos fenómenos fueron compensados de alguna manera por la construc-

ción de viviendas, el pleno empleo y el desarrollo vigoroso de las actividades productivas, lo que tendió a equilibrar esa suerte de carencia o de graves dificultades producidas a raíz del crecimiento urbano. Pero a medida que el país fue transformando su estructura económica y que, como lo estamos viendo todos los días, el problema del desempleo y la marginación social ganan espacio en esta estructura, la falta de planificación del crecimiento urbano se ha tornado en uno de los más graves problemas, sobre todo para aquellas sociedades que de alguna manera quieren instaurar un mínimo de patrones de justicia social. Lo que ocurre es que se dejó librado al mercado el destino de la tierra urbana, siendo el lucro el único referente en la cuestión. Ciertamente, no debe suponerse que todo este proceso podría haberse realizado sin algún incentivo. En tal sentido, el lucro es un buen incentivo pero lo es más aún cuando se encuentra encuadrado en políticas estatales.

El hecho de haber dejado que a través de los loteos y de la acción a veces inescrupulosa de los intermediarios de la tierra se fueran generando los espacios urbanos —quizás desprovistos de un mínimo de infraestructura social y sanitaria y creados con la anarquía propia del individualismo sin la existencia, vuelvo a insistir, de una política planificadora central— nos ha llevado al problema actual. De esta manera, ha aparecido en la república un fenómeno que era difícil de imaginar hace cincuenta años.

Durante muchas décadas el problema de la tierra angustió a filósofos y a estadistas, a políticos y a técnicos. ¿Qué había que hacer con la tierra para hacerla más productiva? ¿Era la propiedad de la tierra un elemento para equilibrar la sociedad? ¿Es que acaso el poder no se cifraba en la propiedad de la tierra y en su renta?

Entonces, la tierra dio origen a sangrientas tragedias en la historia de la humanidad como consecuencia de la lucha por su posesión. Pero en ese caso estábamos hablando de la tierra rural. Dicho problema ha sido digerido por la sociedad.

De alguna u otra forma, estos fenómenos a los que me refiero, muchos de ellos sangrientos y revolucionarios como consecuencia de las luchas por la tierra, en las que detrás se escondía en definitiva la razón del poder, se han sustituido modernamente por la lucha por la tierra urbana. Hoy la reforma urbana suscita una mayor preocupación en los gobernantes, mucho más empeño en los líderes sociales y políticos, agraristas y sindicales, en comparación con aquella vieja preocupación por la propiedad de la tierra rural.

Y una de las manifestaciones de esta suerte de desequilibrio jurídico y social que genera el desigual acceso a la tierra urbana es esta suerte de marginalidad jurídica y de exclusión que se va provocando por esta manera anárquica en que el problema urbano ha transitado en el país y diría en el mundo.

Estoy hablando en general de la Argentina y particularmente del conurbano bonaerense. Pero éste es el problema de México, de Brasil, de las grandes ciudades latinoamericanas; todos atrapados en este mismo dilema; la realidad ha superado al derecho. La conciencia social se ha trasladado de esas luchas épicas por la propiedad agraria a la consecución de un pequeño terreno, una vivienda o un lote para dejar de estar excluido socialmente, porque esa pequeña propiedad es la condición de acceso a lo que podemos denominar la ciudadanía económica. (Aplausos.)

La ciudadanía política constituye hoy un bien democrático no negado en ninguna sociedad moderna. Los argentinos accedimos a ella y hoy es imposible pensar en la Argentina con ciudadanos políticos de segunda. Todos somos iguales ante la ley y todos somos actores políticos en un plano de igualdad después de largas décadas de lucha.

También hemos accedido a la ciudadanía social; esa otra que se agrega a la ciudadanía política para conformar la integridad de la ciudadanía humana. Hoy todos los hombres y mujeres de esta tierra se pueden asociar libremente en entidades voluntarias y participar así de la vida social de la República, desde el sindicato hasta el club de barrio, empezando por la familia y siguiendo por la escuela.

Pero el bien a conquistar es la ciudadanía económica, que actualmente está igual que cuando la ciudadanía política era limitada por el fraude, la exclusión y la proscripción. Porque hay millones de ciudadanos en la Argentina y en el mundo que no son ciudadanos económicos, ya que no pueden demandar bienes en el mercado porque sus ingresos no les son suficientes ni pueden ofertar sus propios bienes porque las oportunidades de empleo escasean o no existen.

Entonces la tarea de nuestro tiempo es dotar de ciudadanía económica para completar lo que podemos denominar ciudadanía integral del hombre social. Primero fue política, después social y ahora tiene que ser económica. La forma de acceder a ésta es a través de manifestaciones o procedimientos como los que figuran en el proyecto de ley que estamos analizando, porque las decenas o centenares de miles de ciudadanos

que van a acceder por primera vez en sus vidas a una propiedad se constituyen de hecho en ciudadanos económicos, pues tienen un patrimonio mínimo que les permite actuar en el mercado. De ahora en más dejarán de ser excluidos y se transformarán en actores pequeños, mínimos, pero actores al fin.

El sentido de dignidad que confiere la propiedad privada, sobre todo del bien familiar, es tremendamente importante. Esta ley apunta a ello. Por eso decía que tiene una trascendencia humana, una trascendencia social quizá no muy visible en su articulado pero que flota en toda la ley como un mensaje humanista que se entronca con las mejores tradiciones sociales de la República.

Esta es una ley que está destinada a impactar a grandes sectores de la población. Piensen, señores, que en el país las situaciones no legales de vivienda ascienden al 16,5 por ciento. Si tomamos las viviendas más pobres, tienen problemas de legalidad el 27,6 por ciento.

Y si tomamos como categoría a los lotes de terreno, va no la vivienda, el 47,1 por ciento de la población tiene problemas legales de tenencia y de propiedad. Estas son cifras del censo de 1991.

No quiero alargar mi exposición, pero recién he dicho que han faltado programas de reforma urbana, de urbanización en nuestro país. Sin embargo, no por eso han faltado políticas en ese sentido.

Como ustedes saben, he sido gobernador de la provincia de Buenos Aires y puedo decir que al rendir cuentas de mi gestión, después de cuatro años de mandato, pude alegar una serie de realizaciones en el campo de la vivienda y de las soluciones habitacionales que, tal vez, sería demasiado largo enumerar aquí, pero que están en consonancia y en línea directa con lo que ahora se propone, constituyendo de algún modo antecedentes de este proyecto de ley.

En efecto, pusimos en marcha el Plan Pro Tierra y el Plan Pro Techo, instrumentando también soluciones habitacionales en materia de escrituración de viviendas y otras medidas tendientes a resolver los problemas del sector.

Para resumir, señalo que esas políticas han sido retomadas o, más bien, reinauguradas y fortalecidas por el actual gobierno de la provincia de Buenos Aires a través de su Programa de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y de esta iniciativa que, seguramente, hoy vamos a aprobar.

Queda así configurado un cuadro que me permite concluir diciendo que con este tipo de me-

didamos estamos dando contenido práctico a una condición esencial de la propiedad privada que está en el corazón de la doctrina del justicilismo; me refiero a su función social.

Esto también está en el corazón del pensamiento de los sumos pontífices. Cuando votemos este proyecto de ley estaremos dando cumplimiento, como decía Su Santidad Pío XI, al mandato que ordena que todo hombre, como viviente dotado de razón, tiene de hecho, por naturaleza, el derecho fundamental de usar los bienes materiales de la tierra, aunque se deje a la voluntad humana y a la forma jurídica de los pueblos el regular más particularmente sobre su realización práctica.

A su vez, Juan XXIII señaló que sus predecesores han enseñado de modo constante el principio de que al derecho de propiedad privada le es intrínsecamente inherente una función social porque, en realidad, dentro del plan del Dios Creador, todos los bienes de la tierra están destinados en primer lugar al decoroso sustento de todos los hombres, como sabiamente enseñaba también León XIII en la encíclica *Rerum Novarum*.

Evita decía que donde hay una necesidad hay un derecho. Pero ella no hablaba del derecho caro e inaccesible. Nuestro Código Civil otorga derechos en esta materia, pero nosotros conocemos la realidad de su inaccesibilidad. Ergo, aquello de que toda necesidad genera un derecho no tiene una respuesta concreta en la legislación actual.

Este proyecto de ley nos va a reconciliar con las grandes virtudes sociales y del derecho. (*Aplausos en las bancas y en las galerías.*)

Sr. Presidente (Menem). — Ruego a los señores senadores que deseen hacer uso de la palabra que se inscriban a efectos de terminar de confeccionar la lista de oradores.

Tiene la palabra el señor senador por San Juan.

Sr. Bravo. — Señor presidente: haré una exposición breve y concreta.

Consideramos hoy un proyecto de ley que cuenta con sanción de la Honorable Cámara de Diputados y que tiene por objeto posibilitar que los ocupantes de tierras urbanas en forma pacífica, es decir, sin oposición y de buena fe, puedan tener su título de propiedad.

Esta iniciativa solucionará sobre todo las situaciones litigiosas creadas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires por la ocupación de tierras de propiedad fiscal y privada.

La posesión continuada por tres años, así como la suma de los requisitos que la iniciativa establece, permitirán a los que reclaman el otorgamiento de su título de propiedad obtenerlo, quedando a salvo los derechos de los verdaderos propietarios, si los hubiere, quienes deberán ejercer en tiempo oportuno su oposición.

No obstante que el texto de este proyecto señala en concreto un procedimiento detallado, al que deberán ajustarse los que se crean beneficiarios, la complementación que de esta norma se haga con el objeto final de autorizar el otorgamiento de los respectivos títulos de propiedad dependerá también de las disposiciones del decreto reglamentario.

No dudamos de que es un avance con gran contenido social, que impondrá una especial dinámica en la transferencia de la propiedad de tierras. Con ese sentido y ese espíritu apoyaremos esta iniciativa porque, como no podía ser de otra manera, los principios constitucionales y el derecho civil sobre la propiedad están contemplados en este texto. (*Aplausos en las bancas y en las galerías.*)

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Señor presidente: trataré de hacer una exposición breve.

He concurrido a muchas sesiones de esta Cámara en las que lamentablemente nos ha tocado discutir formas de derogar leyes de los trabajadores. A veces hemos avasallado los derechos de los jubilados y, en ocasiones, de alguna manera hemos perjudicado el concepto, el sentido de la justicia social por razones de política económica, por la crisis del país, por la hiperinflación, en fin, por diversos motivos. Todo eso ha sido, de alguna forma, bastante doloroso.

Por eso, la sesión de hoy, en la que estamos procediendo a la inversa, nos hace sentir un poco mejor. Hoy estamos discutiendo cómo solucionar los problemas de justicia social, cómo alcanzarla, cómo llevar un poco de ella a los desposeídos, a los carenciados, a los marginados y a los "descamisados". Y nada menos que en este tema central de la justicia social, como es el acceso a una vivienda digna.

La justicia social no existe cuando se tiene inseguridad en el título. Tampoco hay vivienda digna cuando no existe un reconocimiento del Estado o de la ley acerca de los legítimos derechos de quien posee la vivienda. Asimismo, quien la tiene, no la posee con felicidad y en plenitud porque no puede disponer de ella, no

puede introducirle mejoras ni administrarla como quisiera.

Por esto este proyecto de ley que estamos debatiendo trata de dar solución a esta cuestión y, por ello, nos debe hacer sentir mucho mejor a la clase política y muy bien al Parlamento al escuchar el discurso de los integrantes de la mayoría, del bloque oficialista, defendiendo el proyecto, y luego a los del principal bloque de la oposición, que también dejó sentado que va a votar afirmativamente en general este proyecto, observamos la madurez de la clase política cuando se tratan estos temas, actuando en la búsqueda de la mejor solución aplicable.

Pero no desoigamos el discurso pronunciado por el señor senador por la Capital, quien marcó algunos defectos de este proyecto. Señaló que esta norma dará un reconocimiento sobre el título, la buena fe y su legitimidad, lo que será el alcance final de la inscripción. Y esto es cierto; es así. Este proyecto tiene por finalidad que se le reconozca al poseedor de un inmueble la buena fe en el título para adquirir después la posesión a través de un juicio. Es decir que deberá promover el juicio de posesión, pero con este previo reconocimiento. Hay que tener esto en cuenta. Pero igualmente no son pocos los derechos que este proyecto arrima al humilde. Quien posee un inmueble en las condiciones que marca la ley, para poder adquirir su propiedad deberá promover un juicio en el que deberá acompañar, en primer lugar, la mensura del dominio. Esto significa en muchos casos la realización de un gasto importante que la persona humilde no está en condiciones de afrontar. En segundo término necesita acreditar el pago de todos los impuestos, cuestión que muchas veces tampoco puede hacer. Asimismo deberá acompañar un boleto de compraventa o algo que justifique la buena fe en el título, aspecto que tampoco muchas veces puede cumplir porque solamente tendrá un recibo o quizás nada.

Este trámite que significa una modificación a las reglas del Código Civil y a las leyes de procedimiento, este trámite abreviado y administrativo, rápido y eficaz que estamos facilitando para que en muy poco tiempo determinadas personas puedan acceder nada menos que a la inscripción de buena fe del título que tengan, constituye un argumento suficiente para pensar en votar en forma afirmativa en particular este proyecto de ley tal como vino sancionado de la Cámara de Diputados. Esto es lo que en definitiva propongo.

Pero también sugiero que tengamos en cuenta el planteo formulado por el señor senador por la

Capital, porque con posterioridad a la sanción de este proyecto podemos dictar otro en el que para aquellos que hayan realizado el trámite establecido en el primero y que tengan anotado el dominio en forma pacífica y reconocido el justo título y la buena fe, reconozcamos un plazo abreviado de prescripción adquisitiva sin que tengan que realizar un juicio posterior. Podría determinarse, por ejemplo, con la simple colocación de un sello en la escritura que tengan para que puedan considerarse definitivos propietarios del inmueble al que han accedido a través de este proyecto de ley.

Retomando el tema del inicio de mi exposición, considero que lo más importante de este proyecto es que nos obliga a hablar de la justicia social. Esta es la misión que a mi entender, desde una óptica absolutamente partidaria y con ideas justicialistas, debemos tener los políticos que realmente queremos a la sociedad: trabajar sobre la justicia social, que debe ser el acceso a una vivienda digna y a una vida de trabajo.

Por estas razones, voy a apoyar el proyecto tal como viene de Diputados. (*Aplausos en las bancas y en las galerías.*)

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Jujuy.

Sr. Snopek. — Señor presidente: voy a ser muy breve. Como toda obra humana, una ley es siempre mejorable, perfectible. Se ha dicho que el dictamen en minoría prevé un procedimiento más eficaz. Yo prefiero la celeridad parlamentaria de modo que sancionemos hoy el proyecto tal como viene de la Cámara de Diputados.

Tomo las palabras de la brillante exposición del señor senador por la provincia de San Luis en cuanto a que vamos a tener que seguir avanzando. Vamos a tener que rever la ley 14.159 y un decreto ley para abreviar el plazo de usucapión, de modo de hacerla más accesible para la gente. Incluso tenemos que sacarla del ámbito jurisdiccional, donde las más de las veces no tiene un planteo contradictorio sino puramente declarativo.

Con todo el respeto por el dictamen de la minoría, pienso que lo mejor es enemigo de lo bueno. Creo que este proyecto es bueno, que comenzamos a recorrer el camino de las soluciones. Por eso lo votamos tal como viene de la Cámara de Diputados.

No creo —que esto quede claro— que haya delegación legislativa. El Poder Ejecutivo nacional procederá a la reglamentación dentro de las tierras de su jurisdicción, y de igual modo tendrán que proceder las provincias con relación

a sus tierras fiscales. Digo esto haciéndome cargo de la disidencia parcial del señor senador por Tierra del Fuego de la bancada del MOPOF que advirtió sobre una serie de inconvenientes que él veía en el artículo 7º. A modo de interpretación parlamentaria, quiero señalar que, en virtud de lo establecido por el anterior artículo 67, inciso 11, de la Constitución Nacional —ahora artículo 75, inciso 12—, este artículo de ninguna manera puede alterar las jurisdicciones locales, de modo que su aplicación en éstas va a depender de la ley de adhesión que sancione cada provincia. Por otra parte, la constitucionalidad de las reglamentaciones de leyes nacionales efectuadas por los Poderes Ejecutivos provinciales ha sido reconocida por la Corte en reiterados pronunciamientos. Recuerdo ahora el último de ellos, de hace unos quince años, en el caso "Ervelinda Galván de Mansarase c/Consejo General de Educación de la provincia de Jujuy", a propósito de la reglamentación provincial, por ley 536, de la ley de accidentes del trabajo, 9.688. Esta reglamentación fue controvertida, y la Corte la declaró constitucional, argumentando que cada una de las provincias puede determinar, sin alterar el espíritu de las leyes nacionales, la forma y manera en que ellas se aplicarán en las jurisdicciones locales. Este es el federalismo que ha querido ratificar el artículo 75 actual de la Constitución.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del Honorable Senado, senador Oraldo N. Britos.

Sr. Snopek. — Así, la provincia de Buenos Aires sancionará su ley, y por medio de ella establecerá de qué manera y con qué intensidad se va a aplicar la ley nacional; por ejemplo, cómo se va a reglamentar el amparo para que estos derechos sean efectivos en su jurisdicción. Lo mismo hará Jujuy, de acuerdo con sus particularidades locales. Habrá entonces unidad en la diversidad de formas de aplicación de la ley según cada provincia. Son distintos los problemas de la provincia de Buenos Aires y los de la provincia de Jujuy. Por eso, tampoco creo en la observación de que se debe proceder a la inscripción en las oficinas que correspondan; si son municipales, serán las de la dirección de tierras o las de la dirección general de inmuebles. Cada provincia determinará con absoluto señorío y por sí misma la manera en que lo hará. Quizá alguna sea más rápida que otra en la aplicación de la ley o, por el contrario, se tome más tiempo. Pero aquí estamos para establecer un régimen que permita transitar el camino de las soluciones que no son mágicas.

En definitiva, la aplicación de la ley dependerá de la forma en que cada jurisdicción se organice, buscando precisamente esta justicia social que reclama la gente más necesitada.

Tomo aquí el guante que se tiró: con esta sanción vamos a avanzar, pero debemos trabajar para aprobar antes de fin de año el proyecto de ley sobre prescripción adquisitiva del dominio, haciéndola más severa y sin tener tan en cuenta estas mensuras mentirosas que muchas veces hemos visto en nuestras provincias. Es decir, algo más adecuado a la realidad, dando a cada uno lo suyo, con una solución concreta según el caso y de acuerdo con cada jurisdicción. Incluso, teniendo en cuenta las distintas particularidades dado que, por ejemplo, en mi provincia, deberá aplicarse de una manera en las zonas cálidas de los valles y de otra en la fría y solitaria tierra de la Puna.

Cada provincia aplicará la norma y llegará el momento de mejorar la legislación o complementarla con otra posterior. Pero es importante que hoy salga esta solución tal cual ha venido de la Cámara de Diputados. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

Sr. Cendoya. — Señor presidente, señores senadores: la circunstancia de que nuestro bloque haya anticipado su voto favorable en general a la sanción venida en revisión de la Cámara de Diputados, así como las oportunas intervenciones de los señores senadores por San Luis y Jujuy, necesariamente abrevian la duración de mi exposición. Además, existe un interés político superlativo en la aprobación de este proyecto, por lo cual es necesario que lo votemos en seguida.

La preocupación que tenemos los integrantes del bloque de la Unión Cívica Radical responde a dos razones: una cuantitativa y otra cualitativa. Esto se refiere a cuántos propietarios con problemas legales, que según la ilustrada referencia del señor senador por Buenos Aires constituyen el 16 por ciento del total de los propietarios, beneficia este proyecto de ley. Porque en su artículo 1º se queda a mitad de camino y solamente protege a los que tienen una causa lícita de posesión, pero no soluciona el gran problema cuantitativo —que desconozco en su magnitud real—, que es el de las ocupaciones clandestinas, situación en la que se halla posiblemente la mayor cantidad de ese 16 por ciento.

Por ello el proyecto que informó el señor senador por la Capital suprimía la mención de la causa lícita y sostenía que cualquiera fuese la

causa anterior a la sanción de la ley se podían iniciar los trámites.

Por tal motivo, creo que esta iniciativa requerirá una inmediata rectificación legislativa —en este sentido, tomo la palabra del señor senador Snopek—, no sólo para avanzar en cuanto al número de beneficiarios —aspecto cuantitativo— sino también en lo que respecta a los defectos técnicos que tendrá el texto que habremos de votar, aspecto cualitativo.

Por ejemplo, el artículo 7º del dictamen de la mayoría señala que en relación con los inmuebles del Estado nacional, provincial o municipal se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas. Es decir, a los fines de esta inscripción en el registro, el Estado puede otorgar la escritura pública de inmediato. ¿Qué necesidad tiene si lo puede hacer a través de un acto administrativo sin costo?

Todos estos detalles revelan el propósito real de la Unión Cívica Radical de mejorar esta iniciativa para obtener una solución legislativa que sirva posteriormente.

Sr. Presidente (Britos). — El señor senador por Santa Cruz le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. Cendoya. — Cómo no.

Sr. Molina. — Señor presidente: desde diciembre, en sesiones extraordinarias, hemos tratado de considerar un proyecto de ley que recién ahora traemos a este recinto, no sin gran esfuerzo y aún buscando firma por firma, hasta los dictámenes en disidencia. Imagino lo que sería si hubiésemos tratado de justificar en el artículo 1º las causas del ilícito. Supongo que existía terror por lo que pudiese opinar algún sector de la prensa respecto de lo que es justo título, en cuanto a en qué manera podríamos perjudicar el derecho de propiedad o no. Pero parece que hoy, que contamos con varios visitantes, todos están generosos y dadivosos. (*Risas*.)

Reitero: en este tema la búsqueda fue firma por firma. Entonces, creo que no debemos aprovecharnos de las circunstancias. Si queremos modificar la usucapión de veinte años, bueno; si pretendemos hacerlo con la de diez, mejor, enhorabuena.

Creo que no debemos arrimar agua para nuestro molino innecesariamente porque si no después nos enfrentaremos a conflictos también innecesarios. (*Aplausos en las bancas y en las galerías*.)

Sr. Presidente (Britos). — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Córdoba.

Sr. Cendoya. — Concluyo, señor presidente.

La circunstancia de que la posición de nuestro partido se exprese en un dictamen que contempla en forma concisa cuáles son las mejoras que proponemos al proyecto de ley indica nuestro propósito.

Por otra parte, en cuanto al término de nueve meses, los que estamos en el Congreso sabemos que no es exagerado a efectos de concretar la sanción de una ley de la trascendencia social que se encargó de patentizar el señor senador por Buenos Aires. Pero la experiencia que surja de la aplicación de la norma demostrará la necesidad de la reforma, de lo cual estamos persuadidos.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente, señores senadores: pronunciaré unas pocas palabras para fundamentar nuestro voto a favor de esta importante —yo diría histórica— norma que va a sancionar hoy la Cámara de Senadores, que se convertirá en ley en virtud de la previa aprobación que ya hizo de ella la Cámara de Diputados.

Ya bien se han referido en detalle a esta iniciativa quienes me precedieron en el uso de la palabra. El señor miembro informante de la mayoría, con mucha claridad, ha explicado cuáles son los requisitos objetivos y los subjetivos, así como cual es el procedimiento contemplado.

Este es un proyecto de ley sumamente ingenioso que viene a atender una situación grave de los ocupantes de inmuebles que por diversos motivos no pudieron obtener los correspondientes títulos de propiedad.

Para no repetir todos los detalles relativos al funcionamiento de la norma en sí —al mecanismo que ya ha sido explicado anteriormente, por lo que no volveré a él—, me limitaré a puntualizar que su existencia se justifica por razones jurídicas, económicas, sociales y políticas. Hablo de razones políticas en el sentido amplio de la palabra y no, desde luego, en un sentido político partidista como creí advertir en alguna exposición realizada.

Hablamos de fundamentos jurídicos. Creo que ésta es la innovación, y ahí está el ingenio de que hablaba hace un momento, que emplearon los legisladores para poder solucionar un problema de la magnitud del que nos ocupa.

No voy a entrar en disquisiciones de filosofía jurídica respecto de qué pasa cuando el derecho y la realidad no se encuentran. Este tipo de disquisiciones, por otra parte, han sido ampliamente realizadas en algunas exposiciones que se hicieron en la Cámara de Diputados y en los fundamentos del proyecto de ley. Sí quiero enfa-

tizar que estamos ante un caso típico de aporte a la seguridad jurídica, concepto del cual tanto hemos hablado en los últimos tiempos pero que muchas veces no supimos explicar en qué consiste. Pues bien, a través del proyecto en consideración se busca la seguridad jurídica frente a la gran incertidumbre que existe respecto de la titularidad de dominio de decenas de miles de ciudadanos que por causa lícita han adquirido bienes inmuebles destinados a su única vivienda pero que por múltiples razones no han podido obtener el título de propiedad, por ejemplo como consecuencia de loteos que no se terminan, la quiebra de sociedades inmobiliarias que desaparecen, sucesiones que no se realizan e inclusive por cuestiones de juicios de divorcio de los vendedores, ya que mientras se los tramita para determinar en manos de quién quedará el bien, el adquirente tiene que esperar para saber cuál de las dos partes le va a dar la escritura traslativa de dominio. Quienes hemos ejercido la profesión sabemos perfectamente los dramas que se viven en este sentido.

Entonces, mediante un procedimiento administrativo inédito, dado que no existen antecedentes, a través de este proyecto se trata de posibilitar que se consiga ese justo título que con posterioridad permitirá adquirir la propiedad por una de las formas que establece el Código Civil, que es la de la usucapión. Tenemos que destacar este detalle porque mientras en el Senado se tramitaba el proyecto en consideración recuerdo que hubo muchas críticas. Por ejemplo, se decía que esta iniciativa era una aberración dado que atacaba a las instituciones y violentaba el Código Civil. En tal sentido, puedo afirmar que no se violenta ninguna de sus normas. Muy por el contrario, el proyecto de ley posibilita la aplicación de normas expresas del Código Civil como la noción de justo título, a la que hace referencia en su artículo 4.010, y la institución de la usucapión, prescripta por el artículo 3.999.

En consecuencia, este proyecto, lejos de violentar o transgredir alguna norma del Código Civil, lo complementa y facilita su aplicación.

Además, decimos que no es cierto que se atente contra el derecho de propiedad considerando únicamente qué pasa con aquel propietario que ha vendido sin realizar la escritura traslativa de dominio.

Por el contrario, se defiende el derecho de propiedad de quien es el legítimo propietario, que no es aquel que se ha quedado con la escritura y no ha transferido el dominio sino el ciudadano que ha pagado el precio y que está ocu-

pando la propiedad pero que por diversas circunstancias no ha podido conseguir la escritura traslativa del dominio. Quiere decir que estamos defendiendo el derecho de propiedad del legítimo propietario y no el del incumplidor que cobró el precio y que por múltiples circunstancias no ha transferido dicho derecho a quien realmente lo adquirió de buena fe y por justo título.

Por ello, quiero poner énfasis en la cuestión de la seguridad jurídica.

Cuando hablamos de la seguridad jurídica hacemos referencia a aquella necesidad antropológica humana de tener la seguridad, la certeza. La seguridad jurídica es saber a qué atenerse. Este es el concepto.

A partir de esta ley los ocupantes que tengan una posesión pública, pacífica, continua, dentro de los marcos que establece la norma van a saber a qué atenerse, van a saber que sólo basta esperar el tiempo que fija la ley para que puedan adquirir en definitiva el título de propiedad.

Fíjense que se da esta circunstancia. Estamos rompiendo con una célebre antinomia que se daba en derecho. Dije que no iba a incursionar en la filosofía jurídica, pero alguna ligera referencia voy a hacer. Decía que había una célebre antinomia entre entre justicia y seguridad, que eran dos términos antitéticos, según decía Radbruch, el célebre filósofo del Derecho con quien nos torturaba nuestro profesor de Filosofía Jurídica. ¿Por qué? Porque por un lado se encontraba esa necesidad de la seguridad jurídica, pero por otra parte la seguridad jurídica no garantizaba la justicia.

En este caso estamos haciendo confluir estos dos valores, porque estamos dando seguridad jurídica al legítimo adquirente de ese bien y por el otro lado estamos haciendo justicia, ya que le vamos a reconocer ese título que ha adquirido. De tal modo que en cuanto a estos términos antitéticos, como alguna vez decía Wolfgang Goethe, que prefería soportar la justicia y no el desorden, en este caso podemos hacer confluir justicia y seguridad jurídica.

Pero no sólo las razones jurídicas fundamentan la ley sino también las razones económicas.

Estos bienes inmuebles que no tienen el título legítimo o título de propiedad inscripto no tienen valor, están fuera de comercio. ¿Quién compra un bien inmueble en esas condiciones? No tiene incidencia económica en la sociedad; más aún, el Estado ni siquiera puede cobrar impuestos. Reitero que está fuera de comercio y

que con el título que posibilita este procedimiento se le da valor. Estamos incorporando un bien económico al patrimonio social.

Ni qué decir de las razones sociales. Ya lo dijo el distinguido colega por la provincia de Buenos Aires y también el colega por La Pampa. Se está dando respuesta a una verdadera necesidad social al posibilitar el acceso a la vivienda digna, que es un precepto constitucional que muchas veces olvidamos.

Decía asimismo que, además de las razones jurídicas, económicas y sociales, también hay otras de carácter político, consistentes en que el Estado —nosotros somos Estado— no puede desentenderse ni ignorar la grave situación que padecen tantas familias, en el elevado número a que hizo referencia el señor senador por Buenos Aires.

No se trata sólo de una obligación. Es un principio de solidaridad del cual no puede estar ajeno el Estado; se trata de tener solidaridad con quienes necesitan esa protección, ese amparo, que es legítimo.

A la gente que hoy le estamos solucionando este problema, no le estamos regalando nada; lo han ganado por derecho propio. Le estamos reconociendo su derecho y esto es lo valioso de la iniciativa que consideramos.

Este proyecto de ley ha tenido que recurrir al ingenio de los legisladores. El problema que tratamos afecta, fundamentalmente, a los grandes centros urbanos; en especial, a la provincia de Buenos Aires. Pero también afecta al interior del país, pues allí existen dificultades de este mismo tipo.

Recuerdo que en mi provincia, y en algunas otras vecinas como San Juan, Catamarca y no sé si en San Luis, teníamos el inconveniente de las mercedes indivisas. Sobre diez millones de hectáreas había dos millones de mercedes indivisas. Veo asentir en este momento al distinguido colega por San Juan.

¿En qué consistían las mercedes indivisas? Se trataba de grandes extensiones de tierra que habían sido concedidas a los conquistadores, quienes luego las distribuían entre sus allegados, generándose así esa situación. Había ocupantes de esas grandes extensiones, pero ellos no tenían el derecho de propiedad sino derechos y acciones llamados "comuneros" o derechos comunitarios. En virtud de ellos, todos eran dueños de todo pero, en realidad, nadie era dueño de nada, porque ni siquiera podían usucapir. Si alguien pretendía adquirir un inmueble por prescripción, se presentaban los otros poseedores y

decían que se trataba de una posesión de todos; es decir, o todos adquirían por prescripción o no adquiría nadie.

Esta situación fue motivo del atraso de muchas provincias. En La Rioja encontramos un método, un procedimiento ingenioso para resolver esa cuestión. Interveníamos el Estado, hacía una expropiación, dividía la tierra en unidades económicas, luego quedaban los ocupantes que manifestaban su intención de permanecer y al resto se los indemnizaba. Ciertamente, no era un procedimiento sencillo ni barato, pero permitía otorgar el título de propiedad a quienes estaban interesados, posibilitando así explotaciones racionales. En definitiva, en las zonas donde se regularizaron las mercedes indivisas hubo progreso.

Aquí también va a haberlo. Por vía del ingenio, encontramos un procedimiento administrativo rápido, expeditivo, accesible para la gente —esto es lo importante—, en virtud del cual, utilizando las instituciones del Derecho Civil ya existentes, se puede llegar a adquirir legítimamente el título de propiedad.

La vez pasada sostuve —alguien también lo mencionó aquí— que el derecho no está dando inmediata respuesta a los múltiples problemas que se plantean en la sociedad, por ejemplo en materia genética. Hay muchos inconvenientes relacionados con las manipulaciones genéticas, los bebés de probeta, el alquiler de vientres, los bancos de semen, que requieren de soluciones, por lo cual estamos trabajando en proyectos que tienden a resolver estas situaciones.

Pues bien, en otra dimensión, también estamos tratando de solucionar el problema que hoy nos ocupa y lo hacemos teniendo en cuenta que el derecho no es una entidad abstracta que debe regirse como las matemáticas sino que debe contemplar la realidad de la sociedad. Nuestra realidad de estos momentos es que debemos resolver la cuestión que analizamos.

Como se ha dicho aquí y en la Cámara de Diputados, es claro que hay previstas soluciones en el Código Civil, pero sabemos que son muy lentas, que llevan tiempo, que requieren de numerosos trámites y que implican costos.

Por eso, yo comprendía, cuando escuchaba la magnífica exposición del señor senador por la Capital, con la extraordinaria versación jurídica que lo caracteriza, y pensaba que comparto que, desde un punto de vista jurídico, el proyecto es perfectible. Por cierto, lo podemos mejorar. Y estoy seguro de que si lo hiciéramos, cuando volviera a la Cámara de Diputados, allí sucedería lo

mismo y, si siguiéramos dando vueltas, encontraríamos la iniciativa perfecta; pero mientras tanto no habríamos dado solución a la gente que quiere una respuesta aquí y ahora, y no mañana ni pasado.

Por supuesto, se pueden ir estudiando los otros mecanismos teniendo en cuenta que hay intenciones, voluntades concurrentes para solucionar problemas. Justamente, escuché al señor senador por San Luis proponer una ley posterior, y yo pensaba exactamente en lo mismo, en una ley posterior que facilite un trámite más ágil o, inclusive, que permita prescindir de él, del juicio de usucapión, desde luego cuando no haya oposición, para poder otorgar el título en forma directa, inclusive con un plazo más abreviado, según lo propuesto en el dictamen de minoría.

Desde ya, estoy dispuesto a apoyar y suscribir un proyecto en tal sentido, pero hoy sancionemos el que estamos considerando, ya que al votarlo estaremos dando un principio de solución y, en definitiva, apuntando no a una entelequia jurídica o a quedar bien; simplemente, queremos brindar solución a un problema humano. Por supuesto, debemos darla a muchos otros.

Acabamos de dar al país una nueva Constitución, una Constitución reformada en la que hemos otorgado a los derechos humanos rango constitucional. Y aquí también estamos tratando un derecho humano porque nuestras acciones apuntan a ese hombre concreto, a ese hombre de carne y hueso hecho a imagen y semejanza de Dios.

Por ello, cuando hoy votemos este proyecto, nos estaremos acordando de Dios. Al respecto, vinieron muy bien las citas realizadas por el compañero Cafiero sobre las encíclicas papales. Desde nuestro partido, desde nuestro movimiento, decíamos y repetíamos siempre aquel principio fundamental al que se refería Perón en el sentido de que la tierra es para quien la trabaja. Para ratificar aquel principio, que más bien se refería a la tierra rural y hoy aludimos a la tierra urbana, a los inmuebles, podemos decir que la tierra es para quien la posee y la ocupa legítimamente, para que pueda tener una vivienda digna. Ese es el sentido de nuestro voto. *(Aplausos en las bancas y en las galerías.)*

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por el Chaco.

Sr. León. — Señor presidente: este tema se ha politizado un poco y nosotros, los radicales, no sólo queremos dejar constancia de que estamos de acuerdo con el contenido profundo, social, respetable del proyecto, sino que hace mucho

tiempo dijimos que toda propiedad tiene una hipoteca social. Es decir, no nos preocupa tanto la propiedad si tenemos que custodiar la justicia. Yo soy de los que piensan que el derecho es, tal vez, lo que más defiende a los más pobres. Y no hay ningún antecedente en la historia de la Unión Cívica Radical que pueda indicar un matiz de oposición a iniciativas como la que consideramos.

Aquí se ha dicho que vamos a aprobar el contenido del proyecto; sin embargo, hemos querido perfeccionarlo. A través de las palabras de algunos señores senadores y especialmente del presidente de este Cuerpo se ve que existe la realidad de poder perfeccionarlo. Pero que quede claro que el radicalismo quiso hacer un aporte para la perfección, lo que también es posible, y que en ningún momento y ante nadie quisimos actuar desviándonos del contenido social de este proyecto de ley.

Desde Yrigoyen, prohibiendo el embargo de los bienes de trabajo, pasando por toda la concepción del presidente Illia con su salario mínimo, vital y móvil, con el más alto exponente del presupuesto de educación, la ley de salud pública del país —que le costó su propio mandato—, creo que es innegable que el radicalismo integre el pensamiento y desarrollo social de nuestra Nación.

Queda entonces claro que hemos querido participar en este tema. Que nadie pretenda hacer luego la lectura de que el radicalismo mezquinó su participación en la sanción de este proyecto de ley. Incluso lo hubiéramos votado sin que nadie hubiera venido a visitarnos, pero estamos felices de que hayan venido. Los integrantes del radicalismo han votado recientemente en la Constitución 700 millones de dólares para que el importante gobernador Duhalde pueda seguir cultivando una actitud de justicia social en una zona que, como lo explicó el doctor Cafiero, ha complicado la distribución de ingresos.

El país tiene más pobres y desocupados. Ojalá los parlamentarios pudiésemos ponernos de acuerdo todos los días para votar leyes como ésta que, si bien no solucionan todos los problemas, sirven para poner en marcha aspectos que hacen a la justicia social. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Britos). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el dictamen en mayoría.

— La votación resulta afirmativa. *(Aplausos en las bancas y en las galerías.)*

Sr. Presidente (Britos). — En consideración en particular.

Sr. Genoud. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

Sr. Genoud. — Como este proyecto ha sido aprobado en general con el apoyo de los integrantes del bloque de la Unión Cívica Radical y a efectos de evitar que en cada uno de los artículos hagamos las consideraciones contenidas en el dictamen en minoría que en su momento fueron informadas por el señor senador por la Capital, doctor Fernando de la Rúa, las damos aquí por reproducidas.

Sr. Presidente (Britos). — Queda constancia, señor senador.

—Se enuncian y aprueban los artículos 1° a 6°.

—Se enuncia el artículo 7°.

Sr. Villarroel. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca.

Sr. Villarroel. — Señor presidente: seré muy breve, como acostumbro.

No quise participar en la discusión en general, pese a la tentación que para alguien podría significar lo nutrido y calificado del auditorio que esta noche tiene esta sesión del Senado de la Nación, porque advertí que al existir dictámenes de los principales grupos parlamentarios que lo componen en cuanto a la cantidad de sus miembros hubiera sido promover un discurso ocioso. Y desde luego no quiero cultivar ese género de verborragia.

Pero considero que mal cumpliría con mi carácter de representante de la provincia de Catamarca si no manifestara algunas palabras y una objeción con respecto al texto de este artículo 7° del proyecto de ley.

Este artículo reza: "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 3°...", y luego sigue.

Entiendo que la Constitución Nacional reformada veda al Congreso la potestad de legislar sobre el uso y la enajenación de inmuebles del dominio privado de los estados provinciales, así como también del dominio privado de los municipios. Los estados provinciales y los municipios son, de acuerdo con el Código Civil, personas jurídicas. Y, aunque no lo dijese el Código Civil, de la correlación de los artículos pertinentes de

la Constitución surge que la legislación sobre transferencia de propiedad de bienes de los estados provinciales es de potestad de cada provincia. De otra manera, se estaría incurriendo en una virtual confiscación de bienes inmuebles propiedad de los estados provinciales y los municipios. Por lo tanto, y sin que esto signifique asentar al resto del articulado, pues comparto algunas de las objeciones que hemos escuchado, dejo planteada mi sugerencia de que se suprima la referencia a los estados provinciales y municipios.

Debo advertir, por otra parte, que en mi provincia, Catamarca, se ha atendido suficientemente a los requerimientos de orden social y económico a los que han hecho referencia los oradores que me han precedido en el uso de la palabra. Se han arbitrado medidas para que inmuebles de dominio provincial o municipal se adjudicaran sin costo a sus ocupantes, en circunstancias análogas a las descritas en el texto del dictamen de mayoría. No tiene sentido negar esas realidades sociales ni los deberes de solidaridad y justicia a los que se han referido los señores senadores preopinantes.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Jujuy.

Sr. Snopek. — No estamos de acuerdo con la propuesta del señor senador. Como ya dije, la cuestión va a depender de las leyes de adhesión que adopten las provincias. Con relación al alcance de las jurisdicciones locales en función de lo previsto por el ex artículo 67, inciso 11 —ahora 75, inciso 12— de la Constitución Nacional, recuerdo una anécdota de aquel gran riojano que fue Facundo Quiroga, quien muy amablemente les dijo a unos irlandeses que venían con una concesión de las minas de Famatina otorgada por el entonces presidente Rivadavia: "Esta concesión valdrá en Buenos Aires; aquí, en La Rioja, no". De allí que el código de Enrique Rodríguez, originariamente pensado para un país unitario como Chile, fuera después cambiado en lo que se refiere al régimen de titularidad de las cosas.

Se ha citado el Código Civil, pero éste avanzó sobre las provincias. ¿En virtud de qué el Código Civil podía definir lo que eran aguas públicas o lagunas públicas, según que nacieran y murieran en una misma heredad o no? Las cuestiones de dominio público provincial tienen que ser definidas por las provincias. En consecuencia, tendrán que establecerlas en sus respectivas leyes de adhesión. En todo caso, más adelante podremos modificar la ley, pero en estas circunstancias insistimos en que se

apruebe el dictamen de mayoría. Al adherir *in toto*, o parcialmente, las provincias establecerán cómo se aplicará el artículo 7º. Por ejemplo, en la ley de tierras fiscales 3.169, dictada en la provincia de Jujuy en 1964, nosotros establecimos que no era necesaria la escritura pública, que era suficiente el decreto de adjudicación firmado por el gobernador de la provincia, que éste era el verdadero título, que se inscribe de acuerdo con la mensura, etcétera. Un antecedente en el mismo sentido fue el de una ley de Perón por la que se entregaron tierras de la Quebrada y de la Puna, producto de expropiaciones. La ley 17.711 introdujo una modificación, pues determinó que no hacía falta la escritura sino simplemente un acto público. Esto fue recogido por las provincias, ya que el mejor acto público es el decreto del gobernador por el que se adjudican tierras fiscales.

En definitiva, repito, cada provincia determinará cómo se aplicará el artículo 7º en la ley de adhesión respectiva.

Más avasallamiento hubo por parte del propio Vélez Sarsfield...

Sr. Presidente (Britos). — El señor senador por Catamarca le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. Snopek. — Sí, señor presidente.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca.

Sr. Villarroel. — Seré parco, casi telegráfico, señor presidente.

No he pretendido hacer una cuestión acerca de la aplicación de los códigos de fondo de las distintas jurisdicciones. Para ser preciso —porque seguramente lo he omitido hace un rato—, la objeción que he formulado se funda en el inciso 5, del artículo 75 de la actual Constitución, que otorga al Congreso de la Nación la potestad de disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional...

Sr. Snopek. — Sí, señor senador.

Sr. Villarroel. — En materia de potestades y competencias de los órganos públicos, la regla que rige —al revés de lo que ocurre respecto del habitante común— es que lo que no está permitido por la ley no puede ejercerse como potestad.

Insisto en que mediante una ley del Congreso Nacional como Poder Legislativo no se puede regular la transferencia de bienes inmuebles del dominio privado de los estados provinciales y municipales

En Catamarca tenemos consagrada la autonomía municipal en nuestra Constitución. Ella establece la propiedad de los municipios sobre sus bienes, de tal suerte que si el Estado precisa o cree que son necesarias determinadas tierras, debe expropiarlas pagando la indemnización correspondiente.

Sr. Presidente (Britos). — El señor senador por San Luis le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. Snopek. — Encantado.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Señor presidente: esta discusión no tiene sentido, porque el artículo 7º no dice "escritura traslativa de dominio"; si lo dijera, sí tendría sentido.

Entiendo que cuando dice "escrituración" se refiere a la escritura a que hace referencia el inciso e) del artículo 6º, que es una simple escritura donde se expresa la relación de los hechos y que el poseedor del inmueble, a partir de la fecha de la escritura y con efecto retroactivo, es poseedor de buena fe. Hasta aquí no estamos disponiendo de los bienes del estado provincial.

De todas maneras, como éste es un problema de futuras interpretaciones, votaré esta iniciativa con esta inteligencia; otros lo harán con otra, pero serán los jueces quienes en definitiva decidirán. Esto demuestra que votaremos un proyecto de ley que después deberá ser perfeccionado, realizando las aclaraciones necesarias y otorgando mayores derechos que mejorarán posiblemente la prescripción adquisitiva. Por estas razones, sugiero que se vote el artículo tal cual está.

Sr. Presidente (Britos). — El señor senador por Catamarca le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. Snopek. — Sí, señor presidente.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca.

Sr. Villarroel. — No voy a abusar de la generosidad del señor senador. Pero quiero decir que, aun otorgándole a la norma la inteligencia que le adjudica el señor senador por San Luis, se dará una circunstancia —sin que esto signifique una mengua de respeto— casi esquizofrénica, porque por un lado el estado municipal o provincial dirían que el interesado del caso es poseedor con justo título y buena fe, y por otro podrían hacer valer sus derechos después para decir que no lo es. Sería una especie de situación de Jano bífrente: por un lado admite que el ocupante

tiene razón y por otro la ley le deja la reserva de discutir el dominio. Sería algo incongruente.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Jujuy. Recuerdo que el señor miembro informante es quien deberá decidir al respecto.

Sr. Snopek. — Señor presidente: seguramente estaremos de acuerdo con el señor miembro informante en sostener el artículo tal cual está, con la inteligencia de que esta disposición vale para los terrenos de Ferrocarriles o de la Nación, en los que hay gente en posesión.

Los estados provinciales harán su procedimiento sobre la base de esta norma y decidirán de qué forma se aplicará en sus respectivas jurisdicciones. En manera alguna esto altera las jurisdicciones locales. Más allá de lo que el texto expresa, hay que ver cuál es su significado jurídico. Jurídicamente, lo que dice es que no se pueden alterar las jurisdicciones locales. Creo que el tema ha quedado aclarado. El artículo debe votarse tal cual está. Comparto lo expresado por el señor senador por San Luis.

Posteriormente deberemos considerar las injusticias históricas, como por ejemplo el caso por el que la Corte Suprema de Justicia despojó a los aborígenes, verdaderos titulares de las tierras, en la causa "Guari y otros c/provincia de Jujuy", dándole a la provincia...

Sr. Presidente (Britos). — El tema no se encuentra en debate, señor senador.

Sr. Snopek. — Pero esto deberemos repararlo en la provincia, porque no lo hemos hecho.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Martínez Almudevar. — Mantenemos el dictamen de la mayoría tal cual está. Agradezco la anticipación de mi distinguido colega.

Sr. Presidente (Britos). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 7º de acuerdo con el texto del dictamen de mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el artículo 8º.

Sr. de la Rúa. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por la Capital.

Sr. de la Rúa. — Señor presidente: este artículo contempla un punto central vinculado con el planteo que hicimos anteriormente.

De acuerdo con él, la inscripción registral establecida por 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. Insistiendo en nuestra posición, diré que estoy convencido de que en un futuro próximo tendremos que promover una ley para abreviar el plazo de prescripción para estos casos.

Esta es la solución que nosotros proponíamos sin ánimo de demorar la sanción de este proyecto de ley; y por eso consta en el anexo al orden del día impreso. Si el trámite de este proyecto de ley ha sufrido alguna demora no fue por causa de la Unión Cívica Radical, ya que aquí existe una mayoría clara que puede impulsar el respectivo tratamiento. Esto ha sido por objeciones del propio gobierno, que ha creado la duda en el bloque de la mayoría sobre algunos aspectos.

De modo que nosotros hacemos una proposición que estoy seguro de que más adelante valdrá la pena considerar para que ese plazo de diez años establecido por el Código Civil se abrevie a cinco, a efectos de que los poseedores puedan llegar a la plenitud del dominio.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor miembro informante del dictamen de mayoría.

Sr. Martínez Almudevar. — Señor presidente: la comisión mantiene la posición del dictamen de mayoría.

Quizás haya sido responsable de la duración del plazo de nueve meses como consecuencia de mi formación profesional. Pero no hubo ninguna otra cuestión que se haya instalado en el seno de nuestro bloque a efectos de proceder a la consideración de la norma.

Sr. Presidente (Britos). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 8º tal como figura en el dictamen de mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el artículo 9º.

Sr. Rodríguez Saá. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Señor presidente: parece que fuera un chiste, pero no lo es tanto.

En cuanto al artículo 9º, como establece una contribución, un impuesto, espero que cuando se reglamente de ninguna manera lo cobre la Dirección General Impositiva. Porque, si no, la DGI va a hacer que nadie escriture. (Risas.)

Sr. Presidente (Britos). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 9º.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia y aprueba el artículo 10.

—El artículo 11 es de forma.

Sr. Presidente (Britos). — Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley. Se harán las comunicaciones correspondientes. (*Aplausos en las bancas y en las galerías.*)

La Presidencia invita a pasar a un breve cuarto intermedio en las bancas.

— Así se hace.

— Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Britos). — Continúa la sesión. Quedaban para tratar varios proyectos, pero por falta de quórum se levanta la sesión.

— Son las 19 y 48.

MARIO A. BALLESTER.

Director del Cuerpo de Taquígrafos.