

EL SANEAMIENTO DE TITULOS A NIVEL ADMINISTRATIVO Y LAS FUNCIONES JUDICIALES, NOTARIALES, CATASTRALES Y REGISTRALES

THE CONSOLIDATION OF TITLES AT THE
ADMINISTRATIVE LEVEL AND THE JUDICIAL,
NOTARIAL, CADASTRAL, AND REGISTRY FUNCTIONS

MARÍA A. GARAY¹, RAQUEL V. MOYANO², MARIANO PELLIZA PALMES³

RESUMEN

El saneamiento de títulos, a través de la prescripción adquisitiva se da tanto en inmuebles de los particulares como del Estado respecto de los bienes del dominio privado, en este aspecto, la función notarial en caso de haberla, la efectuará el escribano calificado, en este último caso, a través de la escribanía general de gobierno.

Nos proponemos pues, abordar el saneamiento de los bienes del Estado, función que puede ser tratada, tanto por la vía judicial, administrativa en sentido estricto o a través de la Escribanía General de Gobierno, así como casos específicos de adquisiciones dominiales de particulares con posesión pero sin título de dominio.

ABSTRACT

The sanitation of titles, through the purchase prescription occurs both in real estate of individuals and the State regarding the assets of the private domain, in this regard, the notarial function will be performed by the qualified notary, in the latter case, through of the general notary of government.

We therefore propose to address the sanitation of state assets, a function that can be dealt with, either by judicial, administrative means strictly or through the General Notary of Government, as well as specific cases of proprietary acquisitions of individuals with possession but without title of domain.

1 Profesora Titular de Instrumentos de Derechos Reales y Registral, Facultad de Derecho, UN de Lomas de Zamora, sede Córdoba. Profesora Adjunta Universidad Blas Pascal. Docente de Privado V Reales de la Facultad de Derecho de la UNC. Miembro del Instituto Notario Registral de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

2 Profesora Adjunta de la Cátedra de Derecho Privado V (Derechos Reales) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales Título otorgado por la Facultad de Derecho de la UNC. Miembro del Instituto Notario Registral de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

3 Juez de Primera Instancia Segunda Nominación de la Ciudad de Deán Funes. Docente de Privado V-Reales- de la Facultad de Derecho de la UNC. Miembro del Instituto Notario Registral de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

PALABRAS CLAVES: Saneamiento de Títulos – Función notarial.

KEYWORDS: Sanitation of titles – notarial function.

SUMARIO: I. Introducción. II. Prescripción adquisitiva larga. Normativa de fondo. III. Prescripción adquisitiva como acción. Juicio de usucapión. IV. Prescripción adquisitiva como acción. Juicio de usucapión. V. Prescripción administrativa. VI. Similitudes de ambos procedimientos. VI.- Ley de regularización de dominio 24374. 1. Objetivo de la ley. 2. Beneficiarios. 3. Procedimiento. 4. Escritura y función notarial. 5. Registración. VI. Nuestra propuesta.

I. Introducción

Podemos afirmar que existe diversidad de trámites a fin de obtener el título formal una vez adquirido el derecho real por el transcurso del tiempo. En la faz judicial encontramos el juicio de usucapión, mientras que en la faz administrativa contamos con la denominada prescripción administrativa. Sin perjuicio de las diferencias que existen entre ambas, nos preguntamos: 1) ¿El instituto de la prescripción adquisitiva regulado en la ley de fondo varía según lo encontremos en una acción de usucapión o en un trámite administrativo de prescripción administrativa?; 2) Por otra parte, el juicio de usucapión es de carácter contencioso (art. 24 Ley 14.159, art. 1905 CCCN), por lo que debe ser citado el titular registral y los terceros interesados, ¿en el procedimiento de prescripción administrativa se puede prescindir de la notificación al titular registral y de quienes se consideren con derecho en relación al inmueble?.

En primer lugar analizaremos la normativa vigente en relación al instituto de la prescripción adquisitiva y los procedimientos que la tratan. En segundo lugar, intentaremos resolver los interrogantes planteados y en su caso proponer un esquema regulatorio en materia de prescripción administrativa. Todo ello sin dejar de lado el importante rol que cumple el escribano a través de la Escribanía General de Gobierno.

II. Prescripción adquisitiva larga. Normativa de fondo

La prescripción adquisitiva es un modo originario de adquirir el dominio -arts. 2524 inc. 7, 3947 y conc. del C.C. -actuales arts. 1897, 1899, 2565 y conc. del C.C.C.N.- que resulta de la posesión continuada de un inmueble en la manera, con las condiciones y durante el tiempo establecido por la ley (arts. 1897, 1898, 1899, 1900 y cc. del C.C.C.N.). De los dispositivos citados, se desprende que la normativa de fondo establece un plazo de veinte años de posesión continua y ostensible para prescribir la propiedad de cosas inmuebles (prescripción adquisitiva larga). Quien posee durante el término que establece la ley, adquiere el derecho real de modo originario, siempre que se trate de un derecho real que se ejerza a través de la posesión (art. 1891 del C.C.C.N.); pero ello no implica que cuente con título en sentido formal o instrumental, si no causal. Aquel que adquirió por prescripción adquisitiva no tiene título en el sentido expuesto, su derecho se adquiere el día en que se cumple el término de prescripción, pero tal situación no está instrumentada en ninguna parte, no puede acreditar el derecho aun cuando este ya existe. Por eso es necesario ejercer una acción declarativa de la adquisición operada⁴.

⁴ Díaz Reyna, José Manuel; "El Juicio de Usucapión en Córdoba - Aspectos prácticos y procesales", Ed. Alveroni Ediciones, pág. 26).

III. Prescripción adquisitiva como acción. Juicio de usucapión

Como se expresara, a fin de obtener la declaración del derecho real por prescripción y en consecuencia el título formal (instrumento público judicial) y dar publicidad registral al derecho real adquirido, debe incoarse el denominado juicio de usucapión. En la mentada acción el actor deberá probar que adquirió el derecho real al haber poseído por el término que exige la ley, siguiendo en todo momento las reglas que rigen el juicio de usucapión (art. 24 de la Ley Nacional 14.159). El artículo dispone: "En el juicio de adquisición del dominio de inmuebles por la posesión continuada de los mismos (art. 4015 y concordantes del Cód. Civil), se observarán las siguientes reglas: a) El juicio será de carácter contencioso y deberá entenderse con quien resulte titular del dominio de acuerdo con las constancias del Catastro, Registro de la propiedad o cualquier otro registro oficial del lugar del inmueble, cuya certificación sobre el particular deberá acompañarse con la demanda. Si no se pudiera establecer con precisión quién figura como titular al tiempo de promoverse la demanda, se procederá en la forma que los códigos de Procedimientos señalan para la citación de personas desconocidas; b) Con la demanda se acompañará plano de mensura, suscripto por profesional autorizado y aprobado por la oficina técnica respectiva, si la hubiere en la jurisdicción; c) Se admitirá toda clase de pruebas, pero el fallo no podrá basarse exclusivamente en la testimonial. Será especialmente considerado el pago, por parte del poseedor, de impuestos o tasas que graven el inmueble, aunque los recibos no figuren a nombre de quien invoca la posesión; d) En caso de haber interés fiscal comprometido, el juicio se entenderá con el representante legal de la Nación, de la provincia o de la Municipalidad a quien afecte la demanda. Las disposiciones precedentes no regirán cuando la adquisición del dominio por posesión treinta años no se plantea en juicio como acción, sino como defensa. Serán asimismo subsidiarias del régimen especial a que puede someterse por leyes locales, la adquisición por posesión de inmuebles del dominio privado de la Nación, provincias o municipios". Siguiendo la misma línea el art. 1905 del CCCN dispone que el proceso debe ser contencioso.

De este derrotero se desprende que el juicio de usucapión es contencioso, lo que implica que el actor tendrá contraparte y que ésta tendrá igualmente derecho a defenderse⁵.

IV. Prescripción administrativa

Por otro andarivel, pero relacionado con lo expuesto, encontramos la denominada prescripción administrativa. Como *excepción*, se estableció por la Ley Nacional N° 24.320 la posibilidad de evitar el trámite jurisdiccional recurriendo a un proceso administrativo, el cual sólo está destinado a formalizar la inscripción. La ley 24.320 en su artículo 1, dispone que: "El dominio de inmuebles que hubieren adquirido o adquirieran los Estados provinciales y las municipalidades por el modo establecido en el art. 4015 del Código Civil, será documentado e inscripto como se determina en el artículo siguiente". Por su parte el art. 2 dispone: "*La posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descrito con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. El Poder*

5 El Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba, en lo que al juicio de usucapión refiere propone un doble esquema. En una primera etapa encontramos las medidas preparatorias (cuyo fin es la individualización del objeto y de la persona/s a demandar), finalizadas las mismas se encuentra el actor en condiciones de iniciar el juicio de usucapión el que tramita por juicio ordinario (vide arts. 781 a 789 del CPCCC).

*Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada. Las escrituras declarativas que en consecuencia otorgará el Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal en las cuales se relacionarán las circunstancias del caso, servirán de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble”.*⁶

Nos preguntamos, ¿cómo se debe realizar el trámite administrativo a efectos de que quede corroborada la adquisición del derecho real por parte del Estado?; éste deberá probar mediante informes de oficinas técnicas, que detenta la posesión del bien, demostrando haber ejercido con ánimo de dueño el poder efectivo sobre el inmueble. Consideremos que la posesión cuenta con dos elementos que la estructuran e integran. Estos son el *corpus* y el *animus*, siendo el *corpus* el poder de hecho, el que debe probarse sin hesitación, ya que probado éste, el *animus* se presume. Se ha sostenido que: “la prueba del corpus hace presumir la existencia del animus, a menos que se pruebe lo contrario, y esto es así porque el animus al pertenecer a la interioridad de la persona, sólo puede conocerse por su exteriorización, la primera exteriorización es el corpus, en este sentido la práctica se acerca a la postura teórica de Ihering, ya que a quien alegue posesión le bastará probar el corpus, y quien sostenga que carece de animus deberá probarlo”⁷. El *corpus* se prueba a través de actos posesorios, actos que ejemplificativamente encontramos mencionados en el artículo 1928 del CCCN. A los fines prácticos podemos mencionar entre otros: el cerramiento del terreno, la construcción de alambrados, la realización de mejoras, la plantación de árboles, el cultivo de frutas y verduras, el mantenimiento de las instalaciones, la realización de planos de mensura, la solicitud e instalación de un medidor, etc. El conocimiento de esta potestad prevista en la Ley N° 24.320, sin duda remueve los obstáculos para llevar adelante la función social de la posesión. Resaltemos que la posesión representa la institución jurídica de mayor densidad social, constituyendo su función la de propender a las exigencias materiales del hombre.

La norma establece que cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos, según plano de mensura que se agregará. Una vez cumplidos los requisitos mencionados, el Poder Ejecutivo Provincial o Municipal declarará en caso que corresponda, la prescripción adquisitiva operada, dejándose constancia en las escrituras declarativas, las circunstancias del caso, sirviendo estas de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente.

El procedimiento de prescripción administrativa se cierra con el dictado del Decreto que la declare, por parte del Gobernador de la Provincia o de los Intendentes Municipales. En este sentido, además de las reglas establecidas en la ley específica, entendemos que deberán tenerse en cuenta para el trámite de formación, dictado e impugnación del acto, las pautas que surjan de las leyes de procedimiento administrativo provinciales o municipales. Esta última mención cobra importante interés -en especial- respecto a la posible impugnación; consideramos que el particular que pueda creerse afectado en sus derechos no es parte excluyente en el procedimiento, por lo que se le deben garantizar todos los extremos del debido proceso administrativo, lo cual se manifiesta en la materialización de un expediente, en la posibilidad de tomar vista, en la inexistencia de vicios de los elementos tenidos en cuenta por la administración y en la notificación del acto

6 En tal sentido no podemos dejar de mencionar la Ley 5004 de Escribanía General de Gobierno en la Provincia de Córdoba, en la órbita del Poder Ejecutivo.

7 Díaz Reyna, José Manuel; “Actos posesorios (a propósito de una reseña jurisprudencial)”, Foro de Córdoba, XI, N° 66, año 2001, págs. 15/21..

administrativo a través de su publicación. Una vez notificado y vencidos los plazos para presentar recursos, estaremos ante un acto administrativo que declara prescrito uno o más inmuebles, que se presume legítimo y con fuerza ejecutoria. Por lo tanto en este procedimiento vemos materializado lo expresado por Morello y Berizonce al señalar que: “en la demostración procesal de la existencia de ese derecho, el enfoque no puede ser ni formalista ni la hermenéutica obstructiva, sino facilitadora”⁸.

V. Similitudes de ambos procedimientos

Expuestos ambos procedimientos (el judicial y el administrativo), queda claro que la prescripción adquisitiva es el mismo instituto sea que se canalice en el ámbito judicial o en el administrativo.

Tampoco encontramos diferencias en cuanto a los resguardos que deben tenerse en cuenta en el procedimiento administrativo con respecto al judicial. En esta línea advertimos que, el legislador no ha eximido al Estado de cumplir con todos los requisitos para que opere la prescripción adquisitiva del dominio, por lo que habrá que estarse al caso concreto para verificar si se ha acreditado con la posesión pública, pacífica, continua e interrumpida a tenor de lo dispuesto por los artículos 4015 y 4016 del C.C., actuales arts. 1897, 1900 y conc. del C.C.C.N.

El Estado debe acreditar actos posesorios concretos y determinados en el plazo establecido por la ley, cualquier manifestación falsa en cuanto a la posesión efectiva, deriva en una causa ilícita. Es decir, el legislador no eximió al Estado de cumplir con todos los requisitos para que se opere la prescripción adquisitiva del dominio, simplemente ha tratado de facilitarle o agilizarle en alguna medida los trámites de inscripción ahorrándole el proceso judicial, pero imponiendo expresamente que deben estar cumplidas las exigencias de la ley de fondo, esto es, lo dispuesto por el art. 4015 del C.C., actual art. 1899 del C.C.C.N.⁹ Siguiendo tal tesis, el Estado deberá cumplimentar acabadamente lo dispuesto por la ley de fondo, es decir tendrá que quedar acreditada en el expediente administrativo, la posesión veintañal, por ello se deben acompañar los antecedentes que demuestren la adquisición del derecho por el paso del tiempo.

Asimismo, la norma establece que cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos, según plano de mensura que se agregará.

Consideramos de fundamental importancia que el trámite administrativo garantice todos los extremos del debido proceso administrativo, por lo que corresponde citar al titular registral y a quien se considere con derecho. La falta de notificación a nuestro criterio es óbice para la finalización del procedimiento administrativo declarando la adquisición por prescripción adquisitiva del Estado.¹⁰

VI.- Ley de regularización de dominio 24374

1. Objetivo de la ley.

⁸ Morello, Augusto Mario y Berizonce, Roberto O., “De la usucapión clásica a la usucapión como proceso social”, ED 126-941.

⁹ Cám. Primera Civ. y Com. de Cba.; 09/06/2011; Sentencia N° 83, en autos: “Pinto, Lidia Evangelina c/ Municipalidad de Luque y Otro - Recurso de Apelación - Expt. interior (civil) - Otras causas de remisión - Expte N° 1369445/36”; Semanario Jurídico: 182522/09/2011, cuadernillo N° 12, Tomo 104, año 2011, pág. 466.

¹⁰ Al respecto, nuestra Ponencia a ser presentada en las Jornadas Nacionales de Derecho Civil Año 2019 en Santa Fe, a celebrarse los días 26, 27 y 28 de setiembre de 2019.

La ley 24374, sancionada promulgada en setiembre de 1994, tuvo por objeto regularizar la situación de aquellos ocupantes de inmuebles urbanos destinados a vivienda única y permanente que acrediten la posesión durante tres años con anterioridad al primero de enero de 1992 y su causa lícita.

Algún sector de la doctrina considera que también alcanza a los inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado (Nacional, provincial o municipal).¹¹

El objetivo de la ley es dar solución a personas de escasos recursos, adquirentes de inmuebles destinados a vivienda que por diversos motivos, económicos o imposibilidad de dar con el paradero del vendedor, la existencia de cesiones del boleto de compra originario, etc. En definitiva, la mayoría de los casos se trata de poseedores con boletos que no han podido adquirir el dominio.

2. Beneficiarios

El Artículo 1 establece quienes pueden ser beneficiarios de la ley a saber: *“Gozarán los beneficios de esta ley los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años con anterioridad al primero de enero de 2009 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”*.

EL artículo 2 agrega: *“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 conyugue supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble.
- c) Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1 y que hayan continuado con la ocupación del inmueble
- d) Los que por acto legítimo fueren continuadores de dicha posesión.

Del análisis de estos dos artículos podemos concluir que para acceder al beneficio se requiere ser poseedor, no legítimo pues dicho presupuesto implica ser titular de dominio, situación que la ley quiere sanear, tampoco pueden ser poseedores viciosos, (posesión adquirida por violencia, clandestinidad o abuso de confianza),¹² pues la ley hace referencia a causa lícita. Serán pues los poseedores ilegítimos no viciosos los que quedan en el supuesto de la ley.

Del artículo 4 de la citada normativa se limita el requisito para acceder, cuando expresa que el beneficiario no puede ser propietario o poseedor de otro inmueble apto para satisfacer sus necesidades de vivienda (art 4, inc. a)

Debe agregarse además un requisito respecto al inmueble. Así la ley exige que el inmueble sea urbano (art 1). Este término debe entenderse con un criterio flexible como núcleo poblacional abarcando zona rural.

3. Procedimiento.

Para acogerse a este sistema debe iniciarse un trámite administrativo ante la respectiva

¹¹ Kiper, Claudio y Mariano Otero, Prescripción Adquisitiva, Rubinzal-Culzoni, Bs As, 2017, p 269.

¹² Art. 1921 CCCN.

autoridad de aplicación. Esto es sumamente criticado pues está en juego el saneamiento de títulos, pudiendo muchos casos menoscabar los intereses de los verdaderos titulares de dominio de la tierras, vulnerándose derechos constitucionales como es el derecho de propiedad art 14 CN y el debido proceso art 18 CN.

El artículo 6 regula que el futuro beneficiario debe presentar una solicitud de acogimiento a la autoridad de aplicación. En tal sentido regula el Art. 6. *“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 acompañarse una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación;

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

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

Agrega el artículo 6 que : *“... 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 suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo**, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley; (el resaltado nos pertenece)*

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

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

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

4. Escritura y función notarial

Queda claro del artículo 6 inc e) que si no hay oposición del titular dominial o de ter-

ceros y vencido el plazo, el notario debe otorgar una escritura que es suscripta por el beneficiario y la autoridad de aplicación.

Esta escritura debe ser inscripta pero produce efectos con ciertas particularidades. Así el Art. 8. (Texto según ley 25797, art. 1 Ver Texto). La inscripción registral a que se refiere el inc. e) del art. 6 ver Texto, se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados a partir de su registración. Los titulares de dominio y/o quienes se consideren con derecho sobre los inmuebles que resulten objeto de dicha inscripción, podrán ejercer las acciones que correspondan inclusive, en su caso, la de expropiación inversa, hasta que se cumpla el plazo aludido. Las provincias dictarán las normas reglamentarias y disposiciones catastrales y registrales pertinentes para la obtención de la escritura de dominio o título.

Es de destacar que esta escritura no formaliza el título suficiente para adquirir derechos reales. Esta escritura de relación podría asemejarse al justo título del artículo 1902 del CCCN , pues en definitiva no emana de quien es propietario.

Pero no es así, ya que al justo título se lo define como aquel que reúne las solemnidades de ley (escritura pública si se trata de inmueble) que tiene por objeto transmitir un derecho real, que coincide con la cosa poseída, tratándose de un título realmente existente pero que emana de quien no es capaz o no está legitimado para transmitir, es decir, no es dueño. Muchos han recurrido a las adquisiciones a non domino para referirse a este supuesto.

Doctrina generalizada ha dicho que el adquirente con justo título es dueño frente a todos con excepción del verdadero propietario, que puede reivindicar el inmueble mientras se cumpla la prescripción corta de diez años.¹³

Esta escritura de relación si bien es otorgada por quien no es titular de la cosa, presenta el acto jurídico ciertas peculiaridades, ya que no hay venta de una cosa ajena, sino una causa "licita" de posesión por boleto de compraventa que emana del verdadero dueño , tampoco se puede decir que tenga por objeto transmitir el dominio o sea idóneo para transmitirlo cuando la escritura se limita a un relato de lo actuado.¹⁴

La adquisición de dominio por la prescripción breve por posesión de diez años, justo título, requiere de la buena fe. Es decir el desconocimiento del error de hecho no imputable en virtud del cual está persuadido de su legitimidad.

En el caso del beneficiario de la ley 24374 no existe buena fe, pues el adquirente es un poseedor por boleto y no por escritura pública, es así, que la falta de requisito de forma, acarrea el error de derecho que por ende no es excusable.

5. Registración

La ley expresa que otorgada la escritura de relación que prevé el artículo 6, inc. e, este instrumento debe ser inscrito en el registro correspondiente a la ubicación del inmueble. No podemos pasar por alto las consecuencias que surgen de la inscripción del artículo 8 , así se expresa: *"...se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años..."*

¹³ Kiper Claudio y Mariano Otero, Prescripción Adquisitiva, Rubinzal- Culzoni, Bs As. 2017, p. 275.

¹⁴ Kiper, obra citada, p 275.

En todos los supuestos de usucapión, la misma se inicia a partir de la posesión, independiente desde cuando se considere adquirido el derecho real, fecha que determinara el juez. En el supuesto del artículo 8 en cambio, la prescripción comienza a correr a partir de la inscripción registral. Aquí se contempla un caso de prescripción *secundum tabulas*, ya que solo comienza sus efectos si el que prescribe tiene inscripto su título, como ocurre en materia de automotores. No nos parece que debió aplicarse este tipo de prescripción en materia de inmuebles, más aun si tenemos en cuenta los efectos declarativos de la usucapión.

Desde el punto de vista práctico resulta obvia que la solución propugnada por el legislador atenta contra la seguridad jurídica. Así frente al propietario no es dueño, como tampoco lo es frente a los terceros. La razón está dada porque el poseedor no tiene título idóneo para transmitir el dominio- escritura pública en sentido estricto- ni tampoco podemos inferir que la escritura de relación sea el justo título que se requiere para la prescripción breve.

Así solo cuenta el beneficiario con un derecho personal que resulta oponible por los efectos de la registración en materia de inmuebles.

Recién será titular de dominio transcurrido diez años de posesión contados desde la inscripción registral, plazo que puede ser mayor si la posesión es interrumpida. Esta última situación genera inseguridad jurídica, pues si bien los efectos de la registración se producen de pleno derecho, la situación es riesgosa pues al Registro no le consta la situación interruptiva.

VI. Conclusiones

1. Si bien el art. 2 de la ley 24.320, dispone reglas similares a las que rigen en el juicio de usucapión, debería modificarse la norma a fin de que su interpretación no sea por demás amplia. Entendemos que en el caso de la prescripción administrativa el criterio de análisis debe ser por demás riguroso, ello por tratarse de una excepción a la regla que es el trámite judicial. Es fundamental tener en cuenta que, para admitir la validez del proceso de “prescripción administrativa” o para que éste sea tolerable a la luz de la Constitución de la Nación, debe cuanto menos asegurar la participación y posibilidad de defensa del titular registral del bien que el Estado considera haber adquirido. Es que frente a la norma suprema del art. 17 de la C.N., que declara que la propiedad es inviolable y que ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley, cualquier acto de los poderes públicos que pueda afectarla debe ser extremadamente cuidadoso y apegado rigurosamente a la ley. Esta ley, en que el sujeto puede perder su propiedad a manos del Estado, debe ser interpretada restrictivamente, con máxima severidad en contra de la administración y de manera amplia a favor del administrado. Más allá de lo opinable que puede resultar si se debe notificar o no al titular registral, somos de la opinión que en caso de no hacerlo atentaría con derechos de raigambre constitucional, principalmente por la falta de procedimiento probatorio y más aún, si se interpreta que el trámite no es contencioso como si sucede en sede judicial. En consecuencia, de los antecedentes que menciona el art. 2 de la ley referenciada, debe surgir con absoluta claridad la posesión y su origen.

2. El tenor de lo expuesto, amerita una propuesta de modificación de la letra de la ley que rige el procedimiento de prescripción administrativa, ello a fin de no dar lugar inter-

pretaciones equivocadas e incluso para evitar acciones judiciales de solicitud de nulidad del procedimiento administrativo, como así también pedidos de inconstitucionalidad de la ley que rige la materia.

Proponemos se modifique el artículo 2 de la Ley 24.320 en los siguientes términos: “La posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. *Una vez iniciado el trámite deberá notificarse al domicilio real y por edictos al titular registral y a todo aquel que se considere con derecho para que comparezca y en su caso efectúe en el término de 30 días la oposición pertinente. En caso de oposición, queda agotada la vía administrativa y deberán proseguir las actuaciones vía judicial, ante la Cámara que por turno y materia corresponda. En el trámite de inicio de las actuaciones administrativas deberán ser descripto el o los inmuebles con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. El Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en caso de no oposición la prescripción adquisitiva operada. Las escrituras declarativas que en consecuencia otorgará el Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal en las cuales se relacionarán las circunstancias del caso, servirán de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble”.*

3. En relación a la ley 24.374, quien cuenta con un boleto de compraventa, solo tiene un derecho personal que lo habilita para pedir la escrituración. La ley citada propone un procedimiento administrativo, prescinde del juicio de escrituración y lo reemplaza por una escritura de relación, sin proceso judicial y por ende sin contradictor.

4. La situación se agrava si se tiene en cuenta que el propietario no tiene participación en el proceso de prueba y que su citación sea por el último domicilio conocido o por edictos que puede violentar su derecho de defensa (artículo 18 CN) y el derecho de propiedad (artículo 17 de la misma.)¹⁵

VII. Nuestra Propuesta.

De lege lata:

1. El instituto de la Prescripción Adquisitiva regulado por la normativa de fondo es el mismo ya sea que se canalice a través de un procedimiento judicial (juicio de usucapión) o de uno administrativo (prescripción administrativa).
2. En materia de juicio de usucapión rigen las reglas establecidas en el art. 24 de la ley 14.159.
3. En la Tramitación Administrativa la ley 24.320 establece pautas similares pero no idénticas. El artículo 2 prevé una regulación de suficiente amplitud como para interpretar erróneamente la norma.
4. La prescripción administrativa es un mecanismo para facilitar al Estado la obtención del título adquisitivo, evitando el trámite judicial, pero no implica la vulneración de garantías ni derechos constitucionales, por lo tanto las normas que la rigen deben ser de interpretación restrictiva.
5. La Ley 24.374 si bien intenta sanear la situación de poseedores con boleto que

¹⁵ En virtud de ello se refleja el principio que la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella sin una sentencia fundada en ley.

cuenta con dificultades económicas para obtener un título perfecto, puede llegar a violentar derechos constitucionales como el debido proceso y el derecho de propiedad.

De lege ferenda:

1- El artículo 2 de la ley 24.320, debe modificarse a fin de que su interpretación sea restringida y clara, señalando aspectos procesales destinados a evitar amplitud en la interpretación que acarreen la vulneración señalada, debiendo incluir la siguientes pautas: *“Iniciado el trámite, deberá notificarse al domicilio real y por edictos al titular registral y a todo aquel que se considere con derecho para que comparezca y, en su caso, efectúe en el término de 30 días la oposición pertinente. En caso de oposición, queda agotada la vía administrativa y deberán proseguir las actuaciones por vía judicial, ante la Cámara que por turno y materia corresponda”*.

