

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley...

MODIFICACIÓN DE LA LEY 24.374 DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL

ARTÍCULO 1°.- Sustitúyese el artículo 1° de la Ley N° 24.374 por el siguiente:

"ARTÍCULO 1°.- Gozarán de los beneficios de la presente ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida durante DIEZ (10) años con anterioridad a la solicitud de incorporación al régimen previsto en la presente, respecto de inmuebles edificados urbanos cuyo destino principal sea el de casa habitación única, familiar y de ocupación permanente, y que reúnan las demás condiciones establecidas en la reglamentación.

En iguales condiciones podrán acceder a los beneficios previstos en la presente ley los agricultores familiares —en los términos de la Ley N° 27.118 y su reglamentación— respecto del inmueble rural en el que residan y desarrollen efectivamente actividades productivas."

ARTÍCULO 2° - Incorpórase como artículo 1° bis de la Ley 24.374 el siguiente:

"ARTÍCULO 1° bis.- Quedan excluidas del régimen previsto en la presente ley las ocupaciones obtenidas mediante violencia, clandestinidad, fraude o abuso de confianza, así como aquellas respecto de inmuebles sometidos a procesos judiciales de desalojo iniciados con anterioridad a la solicitud de incorporación al régimen."

ARTÍCULO 3°.- La acreditación de los extremos previstos en la presente ley deberá efectuarse mediante los procedimientos administrativos establecidos por la autoridad de aplicación, la que determinará los medios probatorios admisibles para acreditar la posesión, pudiendo incluir instrumentos públicos o privados, recibos de servicios públicos, certificaciones municipales o provinciales, declaraciones testimoniales y cualquier otro medio de prueba conducente conforme a las circunstancias del caso.

Mantendrán plena vigencia los mecanismos de publicidad, oposición, verificación y control previstos por el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 4°.- La presente ley es de orden público.

ARTÍCULO 5°.- La presente ley deberá interpretarse conforme a los principios de función social de la propiedad, integración socio urbana, acceso a la vivienda adecuada, seguridad jurídica en la tenencia y arraigo territorial. En caso de tensión entre dichos principios, la autoridad de aplicación y los órganos jurisdiccionales deberán ponderar el caso concreto a la luz de las circunstancias particulares del ocupante, la antigüedad de la posesión acreditada y el fin tuitivo de la presente ley.

ARTÍCULO 6°.- Las solicitudes de incorporación al régimen iniciadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley se registrarán por la normativa vigente al momento de su presentación, salvo que el solicitante opte expresamente por acogerse al nuevo régimen en tanto le resulte más favorable. Dicha opción deberá formularse ante la autoridad de aplicación dentro de los NOVENTA (90) días de publicada la presente ley en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 7°.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá adecuar la reglamentación de la Ley N° 24.374 dentro de los NOVENTA (90) días de entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 8°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Pablo JULIANO

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley propone la modificación del artículo 1° de la Ley N° 24.374 —conocida como Ley Pierri— con el objeto de adecuar el régimen de regularización dominial a las realidades sociales, urbanas, rurales y habitacionales contemporáneas. La iniciativa supera las limitaciones derivadas del sistema de fechas de corte rígidas y establece, en su lugar, un criterio temporal móvil, objetivo y permanente, basado en la acreditación de una posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida durante un plazo determinado con anterioridad a la solicitud de incorporación al régimen.

La modificación propuesta no implica una alteración de la naturaleza jurídica, los principios rectores ni los recaudos sustanciales del sistema de regularización dominial establecido por la Ley N° 24.374. Por el contrario, procura preservar su finalidad histórica, fortaleciendo simultáneamente la seguridad jurídica, la formalización patrimonial y el acceso efectivo al derecho a la vivienda adecuada mediante un mecanismo más razonable, equitativo y operativo.

Desde su sanción en 1994, la Ley N° 24.374 constituyó una de las herramientas más relevantes en materia de integración socio urbana y regularización de situaciones posesorias consolidadas en nuestro país. Su finalidad consistió en brindar una respuesta jurídica a miles de familias que, aun habitando de manera pública, pacífica y permanente inmuebles destinados a vivienda única, permanecían excluidas del acceso formal al dominio como consecuencia de procesos históricos de informalidad registral, fragmentación territorial y dificultades estructurales de acceso al mercado formal del suelo.

Sin embargo, la experiencia acumulada durante décadas de aplicación evidencia una dificultad estructural del régimen vigente: el establecimiento de fechas de corte fijas produce, con el mero transcurso del tiempo, nuevas situaciones de exclusión respecto de familias que se encuentran en idénticas condiciones materiales, sociales y jurídicas que aquellas originalmente alcanzadas por la norma. La utilización de un criterio rígido basado en fechas predeterminadas obliga periódicamente al Congreso de la Nación a impulsar nuevas reformas legislativas destinadas exclusivamente a actualizar el plazo temporal de acceso al régimen, reproduciendo una dinámica de permanente desactualización normativa que conspira contra la previsibilidad, la igualdad y la propia eficacia del sistema.

Tal circunstancia genera una evidente desigualdad entre situaciones sustancialmente idénticas, afectando el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 28 de la Constitución Nacional y debilitando la coherencia interna del régimen legal.

El plazo de DIEZ (10) años establecido en el artículo 1° del presente proyecto no es arbitrario ni fue escogido sin sustento normativo. Responde a una coherencia interna con el ordenamiento jurídico argentino: el artículo 1898 del Código Civil y Comercial de la Nación establece la prescripción adquisitiva ordinaria en DIEZ (10) años de posesión ostensible y continua. La adopción de ese mismo plazo como referencia en el régimen de regularización dominial refleja un criterio de consolidación jurídica que el propio legislador civil ya ha reconocido como suficiente para estabilizar situaciones posesorias prolongadas.

No obstante, corresponde destacar expresamente que este régimen opera en una esfera distinta y complementaria a la de la prescripción adquisitiva. Mientras que la usucapión tramita en sede judicial y produce la adquisición del dominio mediante sentencia declarativa, el mecanismo de la Ley N° 24.374 opera en sede administrativa, como política pública de integración socio urbana y regularización territorial, produciendo efectos registrales progresivos sujetos a controles institucionales. No se trata de un sustituto de la usucapión, sino de una herramienta complementaria de naturaleza tuitiva y social, dirigida a sectores de la población con escaso o nulo acceso a los mecanismos judiciales ordinarios.

En este sentido, la iniciativa mantiene intactos los requisitos centrales de la ley: posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida; causa lícita; destino habitacional permanente; procedimientos administrativos de acreditación; publicidad; mecanismos de oposición; controles registrales; y consolidación posterior del dominio.

Se anticipa que la principal objeción al presente proyecto podría formularse desde la perspectiva del derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Nacional, que establece que la propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. Sin embargo, un análisis constitucional riguroso permite concluir que el proyecto supera sin dificultad el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el sistema interamericano de derechos humanos para las restricciones a derechos constitucionales.

En primer lugar, la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo: garantizar el acceso a la vivienda adecuada (art. 14 bis CN) y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales (art. 75 inc. 22 CN). En segundo lugar, es idónea para alcanzar dicho fin, pues la regularización dominial constituye el mecanismo específicamente diseñado para traducir situaciones fácticas de posesión prolongada en derechos formales reconocidos. En tercer lugar, es necesaria, dado que no existe una alternativa menos restrictiva igualmente eficaz para resolver la situación de las familias que habitan de manera permanente y lícita inmuebles sin título, dado que el acceso a la justicia civil —vía usucapión— resulta materialmente

inaccesible para vastos sectores de la población por razones económicas, culturales y geográficas.

En cuarto lugar, y en lo que respecta a la proporcionalidad en sentido estricto, el interés que la norma pondena —el derecho a la vivienda y el arraigo de familias en situación de vulnerabilidad habitacional, con posesiones consolidadas de al menos DIEZ (10) años— tiene igual o mayor respaldo constitucional y convencional que el interés patrimonial del titular registral que ha mantenido una situación de inactividad prolongada respecto del inmueble. El sistema jurídico no puede permanecer indiferente ante esa realidad sin incurrir en una protección meramente formal de derechos.

Adicionalmente, el presente proyecto no produce una privación de propiedad en los términos del artículo 17 CN, sino que regula el acceso a un mecanismo de formalización de situaciones posesorias ya consolidadas en la realidad, con las garantías de publicidad y oposición que la propia normativa prevé.

Resulta necesario destacar especialmente que el presente proyecto no constituye, bajo ningún aspecto, un mecanismo de legitimación de ocupaciones violentas, clandestinas o fraudulentas. La incorporación expresa del artículo 1° bis constituye un blindaje normativo que excluye del régimen a aquellas situaciones obtenidas mediante violencia, clandestinidad, fraude o abuso de confianza, así como a los inmuebles sometidos a procesos judiciales de desalojo iniciados con anterioridad a la solicitud de incorporación.

La exigencia de causa lícita continúa siendo un requisito esencial e ineludible para el acceso a los beneficios de la ley, preservándose plenamente las garantías constitucionales vinculadas al derecho de propiedad reconocido por el artículo 17 de la Constitución Nacional.

La iniciativa incorpora expresamente a los agricultores familiares —en los términos de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar— respecto de los inmuebles rurales donde residan y desarrollen efectivamente actividades productivas. La remisión expresa a la Ley N° 27.118 dota a la categoría de precisión jurídica, evitando interpretaciones disímiles sobre quiénes quedan comprendidos en el concepto de "agricultor familiar" y garantizando coherencia sistemática con el ordenamiento vigente.

Esta incorporación responde a la necesidad de fortalecer el arraigo territorial, reducir la informalidad dominial rural y promover condiciones de estabilidad jurídica para pequeños productores y economías familiares que cumplen un rol estratégico en la producción alimentaria, el desarrollo regional y la ocupación equilibrada del territorio. La situación de numerosos agricultores familiares en distintas regiones del país evidencia problemáticas históricas vinculadas a la informalidad registral y la ausencia de títulos

perfectos, circunstancias que limitan el acceso al crédito, la inversión productiva y la continuidad intergeneracional de las actividades rurales.

La propuesta se encuentra plenamente alineada con los principios constitucionales y convencionales que reconocen el derecho a una vivienda adecuada y a condiciones dignas de existencia. El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna, mientras que el artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen expresamente ese derecho.

En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en su artículo 11 el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo vivienda adecuada. La Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que la seguridad jurídica en la tenencia constituye uno de los componentes fundamentales del derecho a la vivienda, y comprende la protección legal efectiva contra el desalojo, el hostigamiento y otras amenazas.

En igual sentido, los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sostenido reiteradamente que los Estados deben adoptar medidas positivas destinadas a garantizar condiciones de seguridad en la tenencia y mecanismos de regularización para poblaciones en situación de vulnerabilidad habitacional.

Lejos de promover situaciones de conflictividad, la regularización dominial constituye una herramienta de pacificación social, reducción de litigios y fortalecimiento institucional. La informalidad registral no genera mayor protección jurídica sobre los inmuebles, sino precisamente lo contrario: multiplica conflictos, dificulta el acceso al crédito, impide la inversión en mejoras habitacionales, obstaculiza la planificación urbana y limita el acceso a servicios esenciales.

La consolidación de situaciones posesorias prolongadas mediante mecanismos legales transparentes y controlados fortalece la integración urbana, amplía la seguridad en la tenencia y favorece la incorporación de miles de inmuebles al circuito formal registral y tributario. El establecimiento de un mecanismo permanente y actualizado permitirá reducir discrecionalidades, otorgar previsibilidad normativa y evitar la reiteración periódica de reformas legislativas destinadas exclusivamente a corregir el desfase temporal de las fechas de corte.

La incorporación de una cláusula de derecho transitorio en el artículo 6° de la presente iniciativa responde a la necesidad de garantizar certeza jurídica respecto de los expedientes en trámite al momento de la entrada en vigencia de la ley. El principio de aplicación de la norma más favorable al solicitante —que informa al derecho social y habitacional— justifica la opción reconocida al peticionante de acogerse al nuevo régimen

cuando ello le resulte más beneficioso, con el límite temporal de NOVENTA (90) días para evitar situaciones de incertidumbre prolongada.

En definitiva, el presente proyecto procura adecuar el régimen de regularización dominial a las realidades sociales actuales, fortaleciendo simultáneamente la seguridad jurídica, la integración socio urbana, el acceso a la vivienda adecuada y el arraigo territorial, mediante una herramienta legal razonable, equilibrada y respetuosa de los principios constitucionales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Por los motivos expuestos, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

Pablo JULIANO