

IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA – 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES

Guillermo Gapel Redcozub¹

Resumen: El bloque legislativo local que aborda el problema de la informalidad dominial rural se compone de la Ley N° 5.836, modificada por Ley N° 6.211 y reglamentada por el Decreto N° 2.427/08. Esta normativa crea un Plan de Regularización Dominial que presenta imprecisiones jurídicas notables, pero más importante aún, se basa en el controversial procedimiento administrativo previsto en la Ley Nacional N° 24.374, el que se ha intentado adaptar al plano provincial con relevantes inconsistencias. Además, responde a un paradigma regularizador que recibe objeciones por su ineficacia para combatir las razones de fondo que ocasionan la informalidad.

1. Introducción

Como consecuencia de las exigencias legales previstas para la adquisición de derechos reales entre vivos (art. 1892 CCCN), de las complejidades y los altos costos de los procesos de usucapión y sucesorios, de las prácticas inmobiliarias inveteradas que se reducen a la suscripción de boletos de compraventa, de la situación de grave vulnerabilidad socioeconómica de amplios sectores de la población rural, y de la ausencia o falencia de las políticas nacionales y locales en la materia, entre otros factores, la informalidad dominial de las tierras rurales parece incrementarse velozmente. La extensión del fenómeno resulta

¹ Profesor Titular Regular de la asignatura Derechos Reales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional del Nordeste. Contacto: guillermogapel@gmail.com

díficil de medir, en parte debido a la misma naturaleza de la tarea (asentamientos geográficamente dispersos, de ardua localización y acceso), y en parte porque el Estado no ha dedicado suficiente atención política y recursos para completar el relevamiento.

En el 2012 el Senado correntino trató la cuestión en ocasión de instrumentar una serie de modificaciones al Plan de Regularización de Tierras Rurales que se había sancionado unos cuatro años antes. En el debate producido en el recinto se mencionó que el problema agobiante de la falta de vivienda y de la migración desde el sector rural hacia las ciudades se origina en la carencia de seguridad en la tenencia de la tierra por parte de los pobladores rurales. Se hizo referencia a que la regularización prevista sufría dificultades porque los colonos no estaban en condiciones de cubrir los gastos necesarios (como los de confección de mensuras), y que se tornaba imperioso que el Estado se haga cargo de estos costos. También se explicó que el plazo estipulado en la norma anterior había fallecido, por lo que debían proceder a prorrogarlo². Producto de esta última reforma legislativa, el Plan de Regularización Dominial local adquirió su fisonomía actual.

2. El Marco Normativo Correntino

La problemática de las irregularidades dominiales rurales es abordada por el derecho local mediante la Ley N° 5.836, sancionada el 11/06/2008 y modificada por Ley N° 6.211 del 05/06/2013. La norma fue reglamentada por el Decreto N°2.427 (22/10/2008).³

En su versión actualizada esta ley declara la emergencia habitacional con carácter permanente de los asentamientos poblacionales pendientes de regularización en las áreas suburbanas y rurales del territorio provincial (art. 1). Crea el Plan de Regularización Dominial (PRD), cuyos objetivos centrales son: promover el acceso a los títulos de dominio, en especial para ciertas áreas consideradas prioritarias⁴, formular e implementar

² Extracto de la Versión Taquigráfica de la 26º Sesión Ordinaria del Honorable Senado de la Provincia de Corrientes, celebrada el 27/09/2012.

³ No se incluye en la ponencia el estudio de la Ley N° 6124 de Desarrollo Rural porque entre sus objetivos específicos o centrales no se encuentra el de promover la regularización dominial, aunque el Instituto de Desarrollo Rural que ella crea pueda eventualmente contribuir a dicho propósito.

⁴ En el Decreto Reglamentario se dispone que revisten carácter de áreas prioritarias aquellas cuyos pobladores se encuentren bajo formas jurídicas precarias de ocupación (sin título de propiedad) o estén asentados en

planes para incorporar y asignar tierras a las explotaciones agropecuarias de menor escala, y articular con los Colegios Profesionales y los Municipios la ejecución del PRD (art. 2).

Establece quiénes serán los beneficiarios del PRD (art.5), los requisitos que se deben cumplir para acceder a las ventajas previstas en la normativa (art. 4), y cuáles son los supuestos que quedan expresamente excluidos (art. 7).

Los sujetos comprendidos en el PRD son: las personas físicas poseedoras de inmuebles o de una fracción de inmueble y su núcleo familiar; el cónyuge supérstite y los herederos del ocupante que hayan continuado la ocupación del inmueble; ciertos convivientes (que cuenten con una antigüedad determinada, hayan recibido trato familiar del ocupante y continúen en la ocupación del inmueble luego de su fallecimiento); y los que mediante acto legítimo fuesen continuadores de “dicha” posesión (refiriéndose, aparentemente, a cualquiera de las anteriores).

No pueden acceder al régimen de la Ley los poseedores de “otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda”, ni tampoco pueden regularizarse inmuebles de superficie superior a las 200 has.

El procedimiento se destina específicamente para aquellos beneficiarios que acrediten una posesión pública, pacífica y continua previa al 01/01/2005⁵, que en el inmueble funciona una unidad productiva familiar o que tiene como destino principal el de casa habitación única y permanente, y que además cumpla con las características previstas en la reglamentación catastral y municipal.

Instaura la gratuidad para todos los trámites que los beneficiarios deban realizar y que sean de jurisdicción provincial, decretando que “en ningún caso constituirán impedimentos, la

zonas bajas, inundables y/o sometidas a condiciones ambientales desfavorables (art. 1). Los parámetros elegidos aquí son inidóneos, o bien por redundantes o bien por insensatos (¿para qué regularizar a familiar en terrenos inundables o contaminados? ¿no deberían ser relocalizadas en vez de arraigadas en esos inmuebles desfavorables?).

⁵ De acuerdo al art. 9 del Dec. Reg., los interesados deberán acreditar su posesión presentando boleto de compraventa (con firma certificada por escribano o Juez de Paz), escritura de cesión de derechos posesorios o hereditarios a favor del beneficiario, constancia de pago de impuestos y servicios, constancias de haber realizado mejoras (en caso de existir), constancia policial de residencia del beneficiario y su grupo familiar, plano de mensura (si lo tuviere). En caso de que el ocupante “primigenio” hubiese fallecido, los beneficiarios que deseen acogerse al régimen deberán además probar el vínculo con el causante y el cumplimiento de los restantes recaudos exigidos (mediante declaratoria de herederos y/o proceso de información sumaria).

existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas, sean estas administrativas o judiciales, que recaigan sobre el inmueble.” (art. 6).

Como nota sobresaliente se generan dos procedimientos regularizadores, uno para asentamientos de más de una familia y otro para asentamientos familiares (arts. 8 y 9). Los veremos en detalle a continuación.

3. El mecanismo regularizador

Cuando el asentamiento esté constituido por más de una familia, la autoridad de aplicación comenzará por evaluar la factibilidad técnica, jurídica y económica de la regularización. En caso de necesidad se podrá solicitar la cesión, compra y/o expropiación de predios colindantes para su asignación y distribución entre las familias del asentamiento. Luego de declarada la factibilidad, se da curso a un proyecto de regularización que relevará los datos personales de los beneficiarios, las características del inmueble (ubicación, medidas, linderos, datos dominiales y catastrales), y las pruebas de la posesión invocada. Una vez concluida esta etapa el proyecto quedará limitado a los beneficiarios censados. Desde este punto en adelante, el trámite es prácticamente análogo al de regularización de “asentamientos de una familia”.⁶

El paso a paso del procedimiento: los beneficiarios que deseen acceder al régimen deben presentar una solicitud de acogimiento ante la autoridad de aplicación, con sus datos personales, las características del inmueble, los títulos y demás documentación que obrase en su poder y que pudiese ser útil a los efectos de acreditar su posesión y antigüedad; junto con una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor y las condiciones de adquisición de la posesión.

⁶ De hecho, no resulta del todo claro si en el supuesto de asentamientos plurifamiliares el objetivo del PRD fue constituir una suerte de estado de condominio entre todas las familias beneficiarias. Pese a que emplea la expresión “asentamientos de área rural compuestos por una pluralidad de familias en forma comunitaria” (art. 8.1., el destacado es propio), el análisis del procedimiento parece indicar que el resultado del trámite será en todos los casos un título de dominio “unifamiliar”. En este sentido, sería razonable concluir que el trámite para asentamientos plurifamiliares puede ser considerado como la antesala o etapa previa de las presentaciones individuales. Su finalidad habría sido esencialmente la de evitar potenciales conflictos entre vecinos y miembros de la misma comunidad, brindando un mecanismo para adquirir con antelación las tierras necesarias de manera tal que ninguno se vea perjudicado por la implementación del PRD.

La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas y llevará a cabo un relevamiento social.⁷ En caso de que la solicitud fuere procedente, la autoridad de aplicación recolectará los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. De no contarse con estos últimos se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción, con cargo al Estado si el beneficiario careciese de recursos.

La autoridad de aplicación citará al titular registral del dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y mediante edictos en el Boletín Oficial y en un diario local, emplazando también a cualquier persona que se considere con derechos sobre el inmueble para que deduzca oposición en el término de 30 días.

Frente a este emplazamiento la norma contempla la ocurrencia de diferentes escenarios:

- 1) Si no existe oposición se remiten las actuaciones administrativas a la Escribanía Mayor de Gobierno, donde se labrará una escritura-acta con la relación de lo actuado. Será suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación, procediéndose luego a su inscripción registral bajo estricta indicación de que obedece a las disposiciones de esta ley.
- 2) Si se dedujese oposición, sea por el titular registral o por un tercero, se interrumpirá el procedimiento, salvo que el planteo se sustente en la existencia de un saldo de precio impago o en impugnaciones al mismo trámite administrativo, en cuyo caso éste continuará hasta su finalización y sin perjuicio de las acciones legales que pudiere interponer quien se vea afectado.
- 3) Si el titular del dominio comparece y presta su consentimiento para la transmisión a favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas del derecho común.

La inscripción registral se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto transcurrido el plazo de diez años contados desde su registración.

4. Los fundamentos del mecanismo regularizador

⁷ Este relevamiento se integraría con informes elaborados por asistentes sociales y agrimensores sobre la situación socio-económica de los posibles beneficiarios (Dec. Reg. art.11).

La Ley N° 6.211 que modifica al PRD original reconoce que el esquema previsto en un primer momento padece un serio defecto: no establece con claridad cuál es el procedimiento a seguir para obtener la titulación de dominio a favor de los beneficiarios declarados.

Con la finalidad de superar este obstáculo se recurre al mismo esquema diseñado por una ley nacional con la que guarda algunas similitudes, la Ley N° 24.374 de Regularización Dominial⁸. El justificativo de la adopción de este mecanismo radica, según se expresa en el mismo proyecto de ley, en su ostensible éxito en la Provincia de Buenos Aires (asegura que allí se han entregado más de 150.000 escrituras desde su entrada en vigencia). Entre sus principales ventajas se destacan la celeridad del trámite (que se podría completar en seis meses) y sus bajos costos.

Sin embargo, al adoptar localmente el procedimiento regularizatorio creado a nivel nacional se han introducido algunas modificaciones:

	Ley Nacional N° 24.374	Ley Provincial N° 5.836
Inmuebles Comprendidos	Urbanos y edificados, con destino principal de casa habitación única	Inmuebles suburbanos y rurales, con destino de casa habitación única o que constituyan una unidad productiva familiar
Exclusiones	No impone exclusiones por superficie	Inmuebles de más de 200 has.
Causa de la Ocupación	Debe ser lícita	No se exige licitud en forma expresa
Costo del Procedimiento para el beneficiario	1% del Valor Fiscal del inmueble	En principio, sin costo

⁸ Esta norma es modificada por las Leyes N° 25.797, N° 26.493 y N° 27.118. Fue reglamentada por Decreto N° 1885/94.

Es decir, Corrientes ha optado por implementar un sistema regularizador pensado específicamente para viviendas urbanas, destinándolo a inmuebles suburbanos y rurales que pueden constituir además unidades productivas.

Además, resulta indispensable destacar que el esquema previsto por la Provincia de Buenos Aires, tomado como modelo de eficacia por el legislador local, no sólo se circumscribe a predios urbanos, sino que también instaura un conjunto de “Registros Notariales de Regularización Dominial”. Estos Registros desempeñan un papel clave en el funcionamiento del sistema de regularización, asumiendo la responsabilidad de ejecutar el procedimiento previsto en la Ley N° 24.374, bajo la supervisión del Colegio de Escribanos y de la autoridad de aplicación.⁹

Por lo tanto, el esquema correntino fue conformado siguiendo los lineamientos de un modelo que tiene por finalidad la regularización de inmuebles con destinos y ubicaciones distintos.¹⁰ Tampoco logró dar forma acabada a la intervención de actores no gubernamentales que cumplen tareas centrales para la eficaz implementación de la política de saneamiento bonaerense.

5. Reflexiones sobre el procedimiento correntino de regularización de tierras rurales

Finalmente quisiéramos formular algunas consideraciones de índole jurídica, política y operativa sobre la cuestión.

En materia jurídica, el procedimiento correntino es posible de los mismos cuestionamientos generales que se le han hecho a la Ley N° 24.374. En este sentido, Mariani de Vidal se pregunta por la legalidad de un trámite administrativo que concluye privando de su dominio

⁹ La Ley Nacional N° 24.374 es reglamentada en la Pcia. de Buenos Aires por el Decreto N° 2815/96, modificado por los Decretos N° 3237/02 y N° 876/05. Estos antecedentes bonaerenses eran conocidos, al menos en parte, por el legislador correntino. Se mencionan expresamente en los fundamentos del Proyecto de la Ley N° 6.211, aunque luego no tienen impacto real en el diseño final del PRD.

¹⁰ La ubicación y el destino del inmueble son trascendentales a la hora de diagramar la regularización dominial. Las operaciones de mensura y deslinde, así como las pruebas de posesión disponibles difieren en el ámbito urbano y en el rural. Lo mismo sucede con las posibilidades reales de los beneficiarios de conocer los programas de saneamiento y cumplir con los trámites exigidos, y con la capacidad burocrática de la Administración para ejecutar apropiadamente estas políticas. Huelga decir que los costos involucrados en cada caso serán también notablemente disímiles.

al propietario originario sin que medie intervención judicial, en franca contradicción con el art. 17 de la Constitución Nacional.¹¹ Borda se inclina directamente por la inconstitucionalidad de la norma.¹² De Rosa y Abadie advierten sobre el peligro que representa el hecho de que las provincias avancen sobre formas cuya regulación estaría reservada al Congreso Nacional (art. 74 inc. 12 de la C.N.).¹³

Pese a los temores manifestados por los doctrinarios, no hemos tomado conocimiento a la fecha de que los tribunales hayan acogido favorablemente planteos de inconstitucionalidad de la norma. Por el contrario, los escasos fallos que han trascendido lo consideran un sistema válido aunque de excepción¹⁴; que resulta constitucional pues protege el derecho a la vivienda garantizada por el art. 14 in fine de la CN y que no afecta a la inviolabilidad de la propiedad garantizada por el art. 17 CN, porque lo que obtiene el beneficiario es un título idóneo para la usucapión breve, quedando a salvo los derechos de terceros¹⁵.

Un estudio más profundo acerca de la constitucionalidad del régimen creado por esta ley, así como de su compatibilidad con el Código Civil y Comercial es una tarea aún pendiente para los especialistas. No obstante, coincidimos con los autores que se lamentan no haber aprovechado la oportunidad para sancionar una regulación nacional saneadora que sea sencilla y clara¹⁶, agregando que la decisión local de reproducir un mecanismo de regularización tan controversial, alterando además los pilares de la versión que supuestamente mejor funciona, no haya sido probablemente una estrategia aconsejable.

Quizás por ello, próximo a cumplir diez años de vigencia, el PRD no puede demostrar que ha conseguido logros significativos en relación a la dimensiones de una problemática generalizada y de tendencia creciente¹⁷. Sin poner en tela de juicio el denodado y notable

¹¹ Mariani de Vidal, Marina; *Derechos Reales*, Zavalía, Bs. As., 2010, Tomo III, p. 387.

¹² Borda, G., “Un grave avance sobre la propiedad privada”, LL, supl. Diario del 02.05.94

¹³ De Rosa, D. y Abadie, D.; *Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias*, Anales N° 42, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, U.N.L.P., 2012.

¹⁴ Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Morón, 14/05/2009, *Crédito Edificador y Pavimentador S.A. c/ Arguello Roberto y Otros s/ Reivindicación de Inmueble*.

¹⁵ Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Mercedes, Sala III, 04/08/2009, *Félix Antonio Vicente c/Sucesión de Benito Curkovic s/nulidad de escritura pública*.

¹⁶ Mariani de Vidal, obra citada, p. 387.

¹⁷ En los últimos tres años unas cuatrocienas familias correntinas habrían recibido o estarían tramitando los “títulos” de la Ley N° 5836, de acuerdo a fuentes periodísticas:

<http://diariolarepublica.com.ar/new/actualidad/2017/01/12/fuerte-apoyo-de-la-provincia-para-que-cientos-de-familias-obtengan-su-titulo-de-propiedad/>

esfuerzo de los funcionarios que trabajan en el área, lo cierto es que el instrumento elegido parece no ser el adecuado para abordar el fenómeno.

Por último, corresponde tener presente que una corriente de especialistas en asentamientos informales cuestionan fuertemente las políticas de regularización que ponen el foco exclusiva o primordialmente en el aspecto de la titulación, remarcando la necesidad de complementar estas medidas con la ejecución de programas socioeconómicos para promover la integración socioespacial de las áreas y comunidades informales. La titulación no puede cumplir con sus finalidades si se implementa sin tener en cuenta a las redes de seguridad social y la provisión de bienes públicos en cantidad y calidad suficiente (salud, educación, transporte).¹⁸

En síntesis, el Plan de Regularización Dominial de Tierras Rurales correntino adolece de imprecisiones jurídicas de envergadura, se apoya en un procedimiento controversial que ha “adaptado” con notables inconsistencias, y responde a un paradigma regularizador que recibe objeciones por su ineficacia para combatir las razones de fondo que ocasionan la informalidad. Todo indica que es tiempo de repensar profundamente las políticas locales de regularización de tierras rurales.

¹⁸ Fernandes, Edesio; *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 2011, p. 30.