



Beca del Notariado Español a un Notario Novel Argentino

2014

Tema: Titulación masiva y acceso a la vivienda.

Titulación masiva y acceso a la vivienda en el marco de la responsabilidad social del notariado latino.

Autor: Franco Di Castelnuovo

SUMARIO:

I) Introducción

II) Carácter social de la función notarial

III) Acceso a la vivienda y titulación masiva, terreno fértil para el notariado.

IV) Conclusiones.

V) Bibliografía.

“Nada por lo común existe sin razón bastante de existir. Cuando una institución aparece bajo todos los cielos y en todas las centurias, entre las más distintas civilizaciones y las más contrapuestas costumbres, responde indudablemente a una gran necesidad social y profundiza sus raíces en lo más íntimo de la naturaleza humana. Abrid la historia del mundo y desde sus primeras páginas, con más claridad a medida que vayáis leyendo, si bien no en todas partes con los mismos nombres y con igual fisonomía, veréis el notariado, destacándose, robusteciéndose, ensanchando su esfera de acción al compás que los pueblos crecen y progresan”.

Monseñor Doctor Antonio López Peláez.

I) INTRODUCCIÓN

El acceso a la vivienda es un tema de fundamental importancia en las sociedades modernas, que nos impone una concienzuda reflexión sobre nuestra profesión, la forma de ejercerla y los beneficios que brinda al ciudadano, en tanto la intervención del notario latino *“genera presunción de legalidad y es factor de certeza y protección de los derechos subjetivos como valor fundamental de la sociedad democrática...”*¹.

Esta reflexiones deben partir de la convicción de que *“El ejercicio actual de nuestra profesión debe basarse en tres pilares fundamentales: capacitación permanente, ética y responsabilidad social”*², sin los cuales es imposible desempeñarla dignamente.

Sin restarle importancia a la capacitación³ y a la ética⁴ y⁵, en esta oportunidad nos detendremos brevemente en la responsabilidad social y para ello partiremos del fundamento y razón

¹ Pérez Lozano, Néstor O. *La función notarial creadora de Derecho*. Revista Notarial n° 942.

² Doctor Eduardo Gallino. Reunión de la Comisión de Asuntos Americanos de la UINL, Lima, Perú, Marzo de 2009.

³ *“La competencia profesional, el trabajo bien hecho y la actualización constante en los conocimientos jurídicos, son graves obligaciones para el notario que, a la vez que le perfeccionan, constituyen el mejor servicio que puede prestar al cliente, al Estado y a la sociedad”* Conclusiones del XXII Congreso Internacional del Notariado Latino. Buenos Aires, 1998.

⁴ *“La realidad humana es constitutivamente moral, y por lo tanto la ética debe informar todos los actos del notario, su moral debe ser auténtica, formada en su propia conciencia y realizada en la práctica, con remisión o no, a principios de un orden superior a lo humano”* Jorge A. Bollini. Separata de Revista Notarial n° 863, pág. 109.

⁵ Vallet de Goytisolo, Juan. *“Si le faltara la ciencia al notariado, éste podría funcionar más o menos imperfectamente. Pero sin moral, sin su buena fe, no sería posible la función”*.

de ser del notariado latino.

II) CARÁCTER SOCIAL DE LA FUNCIÓN NOTARIAL

Siguiendo la filosofía clásica, el hombre es un ser eminentemente social, por defecto y por perfección, y esa sociabilidad genera inevitablemente interacción y relaciones de alteridad entre los hombres, causas del fenómeno jurídico, una de las realidades más importantes de la vida social.

Dentro del fenómeno jurídico y como consecuencia de la ancestral pretensión de certeza, estabilidad, permanencia y equidad en las relaciones con el prójimo, aparece el fenómeno y la función notarial en el ámbito de la autonomía de la voluntad, como respuesta, que por su razón de ser y su fin, ha estado desde siempre a cargo de una persona de conducta moral intachable, basada en la imparcialidad e inquebrantables valores éticos, desde el momento en que el notario ha sido y es el depositario de la confianza de la comunidad.

Queda entonces claro que nuestra función responde, tal como lo explicamos, a la necesidad humana de certeza y seguridad jurídica en la vida social; no es una creación de la ley, sino que esa ley solo está receptando la necesidad y la refleja en la norma.

Entonces, el fenómeno notarial pone de manifiesto la configuración social y la idiosincrasia de cada pueblo, al igual que todo el ordenamiento jurídico.

Entre los pueblos de raigambre greco romana, el sistema del notariado latino es fiel reflejo de nuestra concepción filosófica, cultura y costumbres, de la forma en que nos relacionamos, no solo con los otros miembros de la comunidad, sino también con las cosas, desde lo jurídico y económico, y especialmente desde lo social y psicológico, excediendo la sola materialidad.

De allí el carácter social de su función, que implica una gran responsabilidad para con la comunidad de la que forma parte, en tanto es el depositario de su confianza y por ello tiene en sus manos la posibilidad y la obligación de garantizar los derechos de las personas, lo que impone que el notario latino debe ser imparcial, velar por la equidad de los contratos, buscar el equilibrio entre las partes y sobre todo asesorar, poniendo siempre por delante el interés social; todo ello lo convierte en un insustituible garante de los derechos de las personas.

Esta convicción, que no basta por si misma, deberá ser respaldada por nuestra capacidad para satisfacer esa necesidad, pues será ella la que nos mantenga “vivos” en esta sociedad. Y para ello el notariado deberá continuamente adecuarse a las exigencias de las transformaciones sociales, políticas y técnicas, para poder ofrecer, en todo momento, la utilidad social de nuestra función, para lo

cual, como profesionales del derecho, tendremos que capacitarnos permanente, y al hacerlo comprender que los adelantos técnicos serán siempre auxiliares de la función, nunca sustitutos; y por su trascendencia social y la confianza que en nosotros se deposita, nos impone además, que profesemos principios éticos inquebrantables, acordes a la honorabilidad de la función.

III) ACCESO A LA VIVIENDA Y TITULACIÓN MASIVA, TERRENO FERTIL PARA EL NOTARIADO

Sin dudas, en este campo la responsabilidad social del notariado juega un rol importantísimo, en tanto garante de un derecho tan primordial para el desarrollo socioeconómico del ciudadano como el derecho a una vivienda digna, entendido como el derecho a la propiedad privada, correspondiente a las necesidades esenciales de un vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar, de acuerdo con la XXIII Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Este derecho se encuentra jaqueado por uno de los problemas básicos que se plantea en todos los países en vías de desarrollo, como el nuestro, donde el déficit habitacional se va agravando, como consecuencia de la imposibilidad económica, cada vez mayor, de los ciudadanos para acceder a la vivienda, y las políticas de Estado son insuficientes para siquiera palearlo.

Por ello, para satisfacer este derecho “... *No bastará con atribuir títulos de propiedad para aumentar el status de los pobres y para hacerlos salir de la pobreza... la propiedad no es un argumento que se agote con el acceso a los registros inmobiliarios, sino que se vincula a la instauración de un sistema legal que implique a todos los ciudadanos de manera paritaria*”⁶, para que ese ciudadano que logra un título de propiedad (escrituración de vivienda social) o que pasa del dominio informal al formal (regularización dominial) pueda lograr el desarrollo social y cultural de su familia.

Y ese sistema debe contemplar diversas situaciones en torno al acceso a la vivienda:

a) El de aquellos ciudadanos que han adquirido su vivienda, la ocupan y no tienen sobre ella un título de propiedad. Se trata en estos casos de “regularizar el dominio”, que el ciudadano pase del dominio informal al dominio formal, mediante la escrituración de vivienda social y los regímenes especiales de regularización dominial. Son por lo general, viviendas urbanizadas y con una estructura de servicios mínima, que hacen a la “dignidad “ de la vivienda. Y es en este supuesto que el notariado

⁶ *Entre realidad y utopía: El papel del notariado en la difusión de la propiedad*. Revista Notarial n° 956. Pág. 539.

argentino puede prestar una importante colaboración a la que nos referiremos al tratar las escrituraciones de vivienda social y de regularización dominial.

b) El de los “asentamientos” o “villas”, en las que si bien existen viviendas, éstas carecen de agua potable, de cloacas, de zanjas, de seguridad....de todo aquello que hace a la dignidad de la misma.

c) El de aquellos ciudadanos que directamente no cuentan con ningún tipo de vivienda y se encuentran en situación de calle.

En estos dos últimos casos, lo primero, lo elemental es instrumentar políticas de Estado creíbles y realizables, con los recursos necesarios para hacerlas realidad. Sin esa intervención primaria del Estado y de los diversos grupos intermedios, posibilitando el acceso a derechos básicos, es imposible el involucramiento social de nuestros ciudadanos y por ende del notario como profesional a cargo de una función que le impone una fuerte responsabilidad social. Toda la sociedad debe colaborar y exigir que se implementen esas políticas y que no queden en meras expresiones de deseo.

Nos centraremos entonces en lo que ocurre en nuestro país en torno a las escrituraciones sociales y la regularización dominial.

La escrituración de vivienda social se lleva a cabo en todo el país, en mayor o menor número y fundamentalmente a través de los Institutos Provinciales de la Vivienda, y mediante el cumplimiento de convenios celebrados con los colegios de escribanos de cada una de las provincias. En el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, funciona la Oficina de Vivienda Social, con estructura y personal a cargo del colegio, que contribuye eficazmente en la tarea pre y post escrituraria, facilitando el trabajo del notario, que recibe una muy exígua remuneración, pero que igualmente la lleva a cabo con plena conciencia de su participación como garante del derecho a una vivienda.

Respecto a la regularización dominial, en nuestro país, un vasto sector de la población, particularmente en los cinturones urbanos que rodean las grandes ciudades, se encuentra en una verdadera situación de marginalidad jurídica, ya que si bien tienen la posesión pública, pacífica, continua e ininterrumpida de su única vivienda, carecen del título de propiedad por diversos motivos. Y si bien nuestra legislación tiene soluciones para estos supuestos (tales como el juicio por escrituración y la prescripción adquisitiva), las mismas implican que el poseedor se vería inexorablemente obligado a acudir a los estrados judiciales, que desbordados por la jurisdicción

contenciosa carece hoy de capacidad operativa suficiente para receptor y dar solución a toda esta problemática; además, tales soluciones no están realmente al alcance de los afectados, ya fuere por ignorancia o por su elevado costo.

Esta realidad fue la que motivó a los legisladores argentinos a sancionar un régimen excepcional *“que sin lesionar el orden jurídico, sea viable para lograr el objetivo social pretendido”* ⁷, dictándose las leyes nacionales 24.374 y 25.797.

El objetivo central es el amparo judicial de los derechos de los ciudadanos y coincidimos con los legisladores en que *“el derecho es caro, y eso determina que para una amplia franja de la población, el derecho y la justicia sean realmente inexistentes. Y un derecho que no le sirve a la gente para resolver sus problemas, porque es inaccesible, no es derecho, no es justicia”* ⁸.

La ley intenta regularizar la situación jurídica de dichos inmuebles, permitiendo su aprovechamiento desde otra posición jurídica que le posibilitará a los beneficiarios acceder a nuevos derechos (como la protección del inmueble mediante el régimen de bien de familia, constituir derechos reales sobre el mismo, solicitar préstamos con garantía hipotecaria, etcétera) y terminar con la marginalidad jurídica, que va unida a la social, cultural y económica.

El Doctor Martínez Almudevar, informante de la mayoría parlamentaria al momento de sancionarse la ley, esbozó los fundamentos básicos del régimen de la ley así: *“... 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 a favor del ocupante. Y Tercero: el transcurso del plazo previsto por el artículo 3.999 del Código Civil, que es de diez años”* ⁹.

Dentro del régimen, en la primera etapa el notario ejerce como regularizador dominial, una verdadera jurisdicción no contenciosa, dado que está a su cargo el armado de un expediente administrativo que comenzando por el imprescindible asesoramiento, incluye el acopio de la documentación mediante la cual quien solicite acogerse al régimen acredite el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por la ley, la tramitación de certificados, la publicación de edictos, las verificaciones técnicas y sociales, la notificación al titular registral y el pago de la contribución

⁷ Antecedentes parlamentarios. Año 1995. Número 6. Pág. 256/7

⁸ Antecedentes parlamentarios. Ibidem página 254.

⁹ *Entre realidad y utopía: El papel del notario en la difusión de la realidad.* Revista Notarial n° 956. Pág. 542.

prevista por la ley, hasta culminar el procedimiento con el otorgamiento de la escritura y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Posteriormente, cumplido el plazo que establece la ley, comienza la etapa de consolidación del dominio, regulada por la ley 25.797, que opera por el mero transcurso de diez años a partir de la inscripción en el Registro de la Propiedad y en la que notario cumple una función fedataria. Transcurrido ese tiempo, el interesado se presenta ante el notario regularizador y presenta una solicitud para que sea reconocida la consolidación de dominio. En esta etapa y siempre que no haya habido oposición, el regularizador arma también un expediente conformado por la solicitud, fotocopia de la escritura de regularización, fotocopia del documento de identidad del solicitante, e informes dominiales y catastrales. Finalmente, se otorga la escritura de consolidación y la inscribe en el Registro de la Propiedad.

A partir del reconocimiento de la consolidación, el beneficiario es titular de un derecho real, quedando definitivamente regularizado el dominio, y se extingue la inscripción a nombre del anterior titular de dominio, así como las medidas cautelares que se hubieren trabado.

Así lo largo de todo el proceso, en la Provincia de Buenos Aires actúan en forma conjunta el notario regularizador, el Colegio de Escribanos y la Subsecretaría Social de Tierras como órgano de aplicación de la ley.

En cuanto al rol del notario, creemos que si se nos ha confiado esta tarea es por dos importantes motivos: *“la seguridad jurídica que brinda la actuación notarial, y la confianza, que tanto en el escribano en particular, como en el Colegio que los agrupa, deposita la gente, los usuarios de sus servicios”*¹⁰.

Y es la imparcialidad, la ética y la responsabilidad social del notariado, la que motivó al gobierno bonaerense a encomendar la gestión al notariado, considerándolo esencial para el éxito del sistema¹¹, en la que el notario se pone junto al ciudadano, le informa sus derechos, arma el expediente administrativo, coopera en el acopio de las pruebas de cumplimiento de los requisitos legales, y en la que se involucra en la solución del problema social y constituye una garantía del ejercicio del derecho de propiedad de una vivienda.

¹⁰ Ferrari de Solari del Valle, Ema B; Colinas, Claudina; Basanta, Luis Felipe; Gómez, Néstor O. *Titulación de contenido social y regularización dominial en la República Argentina*. Revista Notarial nº 959.

¹¹ Palabras del gobernador bonaerense en audiencia mantenida con autoridades del Colegio de Escribanos: *“Es mi deseo y mi más íntima convicción basada en mi experiencia como gobernante, que este sistema no fracase y para ello es necesario protegerlo de la intervención de sectores y personajes de la política partidista, colocando su gestión en manos del notariado que, en mi concepto, es uno de los pocos sectores sociales no alcanzado por la corrupción generalizada que ataca a nuestra sociedad, y cuya imparcialidad constituye un factor que habrá de asegurar el éxito de este programa social”*.

Así lo ha entendido el notariado que, asumiendo la trascendencia social de su función, participa de la regularización dominial en nuestro país, privilegiando el interés social, sobre el interés personal, lo mismo que acontece en toda escrituración de vivienda social.

Esta intervención ha puesto de manifiesto una vez más, la magnitud de los logros que se pueden obtener cuando un organismo del Estado (la Subsecretaría Social de Tierras, dependiente del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires) y una entidad profesional, el Colegio de Escribanos, aúnan sus esfuerzos en el cumplimiento de un objetivo de tan alto contenido social.

Y en el cumplimiento de su tarea como regularizador, el notario encontrará una de las satisfacciones más relevantes que brinda la profesión: haber asumido plenamente su responsabilidad social, cooperando en la realización de los derechos más importantes, el de una vivienda a partir de la cual otro hombre pueda lograr su desarrollo familiar y social.

IV) CONCLUSIONES

Como expresa Piero Calamandrei, *“esta es la hora en que toda clase que no quiera ser barrida del porvenir inminentemente, debe realizar sin hipocresías su examen de conciencia y preguntarse sobre qué títulos de utilidad común podrá fundar su derecho a existir mañana en una sociedad mejor que esta”*¹².

El notariado latino debe comprender que su función responde a la necesidad humana de certeza y seguridad jurídica, y que la misma, por su trascendencia, exige que este respaldada por la capacidad para satisfacerla, haciendo realidad la utilidad social de nuestra función, para lo cual, como profesionales del derecho, tendremos que capacitarnos permanente, observar principios éticos inquebrantables y asumir cabalmente nuestra responsabilidad social, son los “títulos de utilidad común” del notariado latino, los que lo han enaltecido a través de la historia y los que lo sostendrán en el futuro.

Esta responsabilidad significa compromiso y encamina al notario a la defensa y garantía de los derechos, poniendo siempre sobre los intereses particulares del notario, el interés social, lo que redundará en una importantísima contribución con la paz social.

Así entendida nuestra función, es mucho lo que tenemos por brindar en el plano del acceso a la vivienda y la titulación masiva, teniendo en cuenta que la falta de vivienda en condiciones que hagan a la dignidad, es uno de los problemas básicos que se plantea en los países en vías de

¹² Calamandrei, Piero. *Demasiados Abogados*. Ediciones Jurídicas Europa América. 1960. Pág. 62.

desarrollo, como el nuestro, donde las políticas de Estado son insuficientes para paliar la problemática.

Prueba de ello es la tarea desarrollada en el marco de las escrituraciones de vivienda social y, especialmente, del régimen de regularización dominial, en el que el notario regularizador cumple una función administrativa, de jurisdicción no contenciosa, en todo el armado y tramitación del expediente que concluye con su función fedataria en el otorgamiento y autorización de la escritura-acta de regularización y consolidación dominial.

El Notariado Latino está especialmente capacitado para intervenir en asuntos de jurisdicción no contenciosa y es necesario concientizar al Estado y a la sociedad del beneficio de su intervención en todos aquellos casos en que no hay controversia; ensanchando su esfera de acción al compás que los pueblos crecen y progresan, como forma de descongestionar el trabajo de los jueces y abaratar los costos de justicia.

XI) BIBLIOGRAFÍA

- ◆ Allende, Ignacio M. La Institución Notarial y el Derecho. Ed. Abeledo Perrot, 1969.
- ◆ Alterini, Altilio Aníbal. La Inseguridad Jurídica. Ed. Abeledo Perrot. 1993.
- ◆ Bollini, Jorge A. Organización del Notariado Latino. Separata en Revista Notarial nº 863.
- ◆ Calamandrei, Piero. Demasiados Abogados. Ediciones Jurídicas Europa América. 1960.
- ◆ Calo, Emanuele. Entre la realidad y utopía. El papel del Notariado en la difusión de la propiedad. Revista Notarial nº 956.
- ◆ Carnelutti, Francesco. La función Jurídica del Notario. Revista Internacional del Notariado. 1950.
- ◆ Cosola, Sebastián J. Los deberes éticos notariales. Buenos Aires. Editorial Ad-Hoc. 2008.
- ◆ Di Castelnuovo, Gastón R. Revista Notarial nº 962. A propósito de cumplir ella 15 años.
- ◆ Di Castelnuovo, Franco; Ferrari de Solari del Valle, Ema B.; Llorens, Pilar; Solari del Valle Marcelo. El Notario como garante de los derechos de las Personas. Reflexión sobre los beneficios de la función notarial en el ámbito de las personas como entes sujetos de derechos y obligaciones. XIV Jornada Notarial Iberoamerica. República Dominicana. 2010.
- ◆ Ferrari de Solari del Valle, Ema B.; Colinas, Claudina A.; Basanta, Luis F.; y Gómez, Néstor O. Titulación de contenido social y regularización dominial en la República Argentina. Trabajo publicado en Revista Notarial nº 959. Mayo - Agosto de 2008.
- ◆ Gattari, Carlos Nicolás. Manual de Derecho Notarial. Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- ◆ Hegel, Guillermo Federico. Filosofía del Derecho. Ed. Claridad. 1987.
- ◆ Kemelmajer de Carlucci, Aida. Reflexiones sobre la Responsabilidad de los Escribanos. Revista de la Facultad de derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Edición 1998.
- ◆ Ley nacional 24.374. Antecedentes parlamentarios.
- ◆ Montejano, Bernardino (H). Curso de Derecho Natural. Ed. Abeledo Perrot, Sexta Edición.
- ◆ Montejano, Bernardino (H). Argumentación del Notario. Editorial Kadma SRL. Año 2005.
- ◆ Neri, Argentino. Tratado teórico práctico de derecho notarial. Desalma.
- ◆ Paz, José María. Derecho Notarial Argentino. Ed. Compañía Argentina de Editores. 1939.
- ◆ Perez Lozano, Néstor O. La función Notarial Creadora de Derecho. Revista Notarial nº 942.
- ◆ Podrez Yaniz, Sabina H. Competencia notarial en asuntos no contenciosos. Trabajo presentado en las XII Jornadas Notariales Iberoamericanas.
- ◆ Pondé, Eduardo B. Origen e historia del notariado. Ed. Abeledo Perrot.

- ◆ Sitio Web de la Unión Internacional de Notariado Latino: www.uinl.net.
- ◆ Solari del Valle, Claudio A. El presente y el futuro del notariado. Revista Notarial n° 873.
- ◆ Vigo, Rodolfo L. Interpretación Jurídica. Rubinzal Culzoni. 1999.
- ◆ Von Ihering, Rudolf. La Lucha por el Derecho. Ed. Heliasta S.R.L. 1993.