

EL CERTIFICADO RENABAP, SU NATURALEZA JURÍDICA, Y SU POSIBLE UTILIDAD

THE RENABAP CERTIFICATE, ITS LEGAL NATURE, AND ITS POSSIBLE UTILITY

JOSÉ SILVIO QUIÑONEZ

Abogado U.N.N.E. Profesor Universitario U.N.N.E. Especialista en Derecho Laboral; U.N.N.E. Especialista en Abogacía del Estado, Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Diploma Superior en Políticas Públicas y Desarrollo Local; Universidad de la Cuenca del Plata, Fundación Konrad Adenauer. Pertenencia Institucional: Profesor Adscripto a la materia Derecho Agrario y Ambiental en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Integrante del Proyecto de Investigación “Regularización Dominial en el NEA: Marco Jurídico y Políticas Públicas” (PI 17G004) UNNE.

Correo Electrónico: josequinonez2014@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo pretende mostrar cómo, en base a unos casos que se dieron en la vida cotidiana, se puso en discusión la validez y alcance del título o certificado de acreditación RENABAP otorgado por la ANSES a las personas censadas, poseedoras y pasibles de adquirir la propiedad de las mismas mediante la regularización dominial de los inmuebles que están poseyendo con ánimo de ser propietarios, todo ello gracias a la ley 27.453 del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. De allí, se presentaron algunos conflictos jurídicos, y por ello, es que este trabajo en cuestión, intenta proponer cuáles podrían llegar a ser la solución para los mismos, y los planteamientos que suscitan dicha realidad, ya que nos parece importante desentrañar la naturaleza jurídica,

para poder determinar la importancia de este certificado, y de allí su importancia práctica y su alcance jurídico.

Palabras Claves: RENABAP, Naturaleza Jurídica, Regularización Dominial.

ABSTRACT

The present work aims to show how, based on some cases that occurred in everyday life, the validity and scope of the RENABAP accreditation certificate or title granted by ANSES to people who were registered, possessing and liable to acquire the ownership of the same by means of the regularization of the real estate that they are owning with the intention of being owners, all this thanks to the law 27.453 of the Regime of Domain Regularization for the Socio Urban Integration. From there, some legal conflicts were presented, and for this reason, this work in question tries to propose which could be the solution for them, and the approaches that this reality raises, since it seems important to us to unravel the legal nature, in order to determine the importance of this certificate, and hence its practical importance and legal scope.

Keywords: RENABAP, Legal Nature, Domain Regularization.

RECIBIDO: 22/06/2020

ACEPTADO: 21/04/2021

INTRODUCCIÓN

Para comenzar, se da el caso de como una cesión de derechos posesorios sobre un inmueble censado en los términos del RENABAP (Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Populares), genera un conflicto entre quién adquirió mediante una transferencia de derechos posesorios el inmueble, y la otra parte, quien sería el titular del inmueble, pretende recuperar la posesión del mismo mediante, en un primer momento, la expulsión de los habitantes de la misma por vía de amenazas, y luego mediante denuncias por usurpación; y como los poseedores se defienden de estas acciones mediante la contra denuncia y luego haciendo valer su título RENABAP ante esta situación. Esta situación en especial genera interesantes planteos que aún quedan por resolver, y que son prácticamente el punto neurálgico de este trabajo, haciendo surgir preguntas sobre estos casos particulares como ser: ¿Qué naturaleza jurídica tiene el título RENABAP?, ¿Podría ser considerado como título suficiente para prescribir, fuera de los términos de la ley 27453?, ¿cuál sería el procedimiento para reivindicar el inmueble por parte de los propietarios que figuran en los respectivos registros?, ¿está permitido transferir la posesión en los términos de la ley 27453?, estas en principio serán las preguntas que intentaremos responder, reconociendo que las mismas no agotan todas las dudas que podría suscitar este tema en cuestión; ya que según los datos proporcionados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, más de QUINIENTOS MIL (500.000) hogares se encuentran en una situación de tenencia irregular de su vivienda, lo que involucra a más de DOS MILLONES (2.000.000) de personas que serían pasibles de estar en los términos de la ley en estudio; información que se amplía en algunas estimaciones privadas como las que realizará la fundación TECHO Argentino, que eleva ese número al menos a 2.993.151 habitantes (594.970 familias) en 2062 asentamientos informales en distintas partes del país; lo que hace un universo de situaciones particulares que se darán con el correr del tiempo, y que seguramente requerirán de más y profundos estudios, para poder brindar posibles soluciones a los mismos (Pulvirenti, año 2017).

¿Qué naturaleza jurídica tiene el certificado que otorga el RENABAP?

Cuando una persona se comporta como si fuera titular de un derecho determinado, cuando lo ejerce efectivamente con exclusividad, independientemente de que lo tenga, o no, se dice que esa persona es poseedora de ese derecho. El derecho real, regula los conflictos entre las personas, concernientes al goce, disfrute, utilización y atribución de los bienes, ya sean estos inmuebles, o muebles registrables.

El hombre se encuentra en contacto permanente con las cosas, se sirve de ellas, las utiliza o las disfruta, las transforma y las recrea, la relación de la persona con la cosa puede ser más o menos compleja y va de mayor a menor, desde el simple contacto con

ella o yuxtaposición local (con escasa o nula relevancia en el derecho) hasta la relación posesoria propiamente dicha. “La yuxtaposición local o de mero contacto”, es un contacto material desprovisto totalmente de voluntad, sea porque la persona carece de conciencia de ese contacto, como ser la persona dormida o carente de discernimiento, sea porque el contacto no se produce por su voluntad, (este sería el caso del prisionero con respecto a sus cadenas). Como se ha expresado, siendo el derecho destinado a regir conductas, y no respetando la yuxtaposición sino una mera relación física desprovista de todo contenido voluntario, resulta jurídicamente irrelevante (Perrotti, 2003). “La tenencia”, caracterizada como el poder efectivo sobre la cosa, pero reconociendo que la posesión se ejerce en nombre de otro admite diferentes grados; primero, cuando se tiene la cosa en virtud de un vínculo de dependencia, como el objeto respecto de las herramientas de su principal o el encargado de un edificio, respecto del departamento para su vivienda y los muebles que se le suministran; segundo, el contrato de hospedaje es la posición de quien se aloja en un hotel, por ejemplo, respecto de los muebles y útiles de la habitación, toallas, sábanas, etcétera; y tercero es el contacto con la cosa, con voluntad de utilizarla o servirse de ella en forma circunstancial, por ejemplo, el invitado respecto de los utensilios que se ponen en servicio, son los denominados “servidores de la posesión” en el derecho alemán. Dentro de estos tenedores, tenemos los tenedores desinteresados, que tienen la cosa en interés ajeno sin facultades para utilizarla o servirse de ella en su provecho, es decir los casos del mandatario o del depositario. Y luego están los tenedores interesados, que tienen la cosa reconociendo en otro la propiedad, pero con facultades de aprovechamiento, es decir el locatario y el comodatario. Estas tenencias pueden ser consecuencia en la mayoría de los casos de un vínculo contractual. La amplitud de las facultades y responsabilidades dependerá en consecuencia de la relación contractual que se trate. “La posesión”, definida en el artículo 1.909 del código civil y comercial, nos dice que: “Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no”. La intención de someter la cosa al ejercicio de un derecho real, es independiente de que éste exista o corresponda al poseedor. El contenido o asiento de estos derechos, son los bienes inmuebles en los términos del artículo 225 y siguientes del Código Civil y Comercial. Tales cosas por su carácter, amplían considerablemente la órbita de nuestro asunto porque aquellas son pasibles de reivindicación, de usufructo y cuando están asimiladas a muebles, pueden ser también dadas en prenda (Perrotti, 2003). No cabe duda que podríamos llegar a decir que las relaciones de poder que se dan en estos casos en particular, se asemejan a lo que el Dr. Perrotti clasifica como posesión, con todos sus efectos.

La cuestión presenta más inconvenientes si seguimos indagando sobre la naturaleza jurídica de la misma, y de ahí surge las siguientes cuestiones: ¿Es un título suficiente?; ¿Es un justo título?; ¿O es un acto administrativo, ya que fue emanada de una autoridad pública?

Ahora bien, la cuestión surge debido a que leyendo el título RENABAP, y viendo lo que expresa el “Certificado de Vivienda Familiar”, que nos dice que el mismo “es un título suficiente para solicitar y acceder a los servicios públicos, como agua corriente, cloacas, energía eléctrica, red de gas natural, entre otros, y sirve de título suficiente para acreditación de domicilio ante cualquier autoridad pública nacional, provincial o municipal, entes y empresas privadas...” nos surge la duda de cuál es la verdadera naturaleza jurídica del certificado RENABAP, ya que el título suficiente en materia de Derechos Reales, sería el origen y causa de la transmisión de un derecho con todas las formalidades del caso, es decir que el mismo debe cumplir con lo estipulado en el artículo 1892, en cuanto a los requisitos de Título y modo suficiente; ya que en el lenguaje común se suele denominar “título” a algunos instrumentos que suele certificar situaciones de hecho que se dan la cotidianeidad, mas no son el título suficiente para el cual nos referimos más arriba. Es decir que el mismo no podría ser considerado como Título suficiente para prescribir. La Dra. MARIANI DE VIDAL nos dice que: “Según el artículo 1892: “Se entiende por título suficiente el acto jurídico revestido de las formas establecidas por la ley, que tiene por finalidad transmitir o constituir el derecho real (...) Para que el título (y el modo) sean suficientes, sus otorgantes deben ser capaces y estar legitimados al efecto”. Por ejemplo: el contrato de compraventa, el contrato de donación, el contrato de hipoteca, el aporte de la sociedad, serían títulos suficientes, porque según la ley, son aptos para transmitir o constituir derecho real. Obviamente deberán reunir los requisitos de capacidad y titularidad de las partes y cumplir con las correspondientes formalidades. En cambio, un contrato de locación, o de depósito, o de comodato no lo serían, porque su finalidad y aptitud es la de constituir o transmitir derechos personales y no reales. La importancia del título suficiente es grande, pues se trata del acto jurídico que sirve de causa en la tradición. Es en este sentido que se habla de título causa, o de título en sentido sustancial, o sea el acto causal de adquisición, modificación, o transmisión del derecho real. El título suficiente (acto jurídico), para ser considerado tal, debe hallarse revestido de las formalidades o solemnidades exigidas por la ley en cada caso. Además, para ser considerado título suficiente, el acto jurídico debe satisfacer las pertinentes condiciones de fondo: capacidad (según el acto de que se trate) y legitimación de los otorgantes (en el primer término, el transmitente debe ser titular del derecho que transmite, ejemplo artículo 399 CCyC¹) y referirse al objeto que las partes quieren contratar. Para ir cerrando la idea, hay que tener bien presente que, si el acto jurídico es constitutivo o transmitivo cumple con los requisitos de forma; pero carece de los requisitos de fondo, el título no será “título suficiente” sino “justo título”, que aunque no será hábil para adquirir el derecho real, posibilitará la usucapión breve que conducirá

1. ARTÍCULO 399, CCyC.- Regla general. Nadie puede transmitir a otro un derecho mejor o más extenso que el que tiene, sin perjuicio de las excepciones legalmente dispuestas.

a su adquisición, si además de ello concurre la buena fe; aclarando que justo título no es sinónimo de título suficiente y sus efectos son distintos.

¿Es un justo título? el Código Civil y Comercial, en su artículo 1902 lo define diciendo que: “el justo título para la prescripción adquisitiva es el que tiene por finalidad transmitir un derecho real principal que se ejerce por la posesión, revestido de las formas exigidas por la ley, cuando su otorgante no es capaz o no está legitimado al efecto”. Nuevamente la Dra. MARIANI DE VIDAL nos dice que el justo título (que no es lo mismo que el título suficiente), es un acto jurídico, revestido de las formalidades exigidas por la ley según el caso, que tiene por fin constituir o transmitir el derecho real, pero que no alcanza a ser título suficiente porque adolece de uno de estos defectos: falta de capacidad o de titularidad en el otorgante. O sea que el justo título es algo menos que el título suficiente (está en un escalón inferior). Precisamente por ello, el justo título necesita de la prescripción breve para consolidar la adquisición del derecho real en cabeza del adquirente. A través del título suficiente se adquiere el derecho real; a través del justo título se tiene la posibilidad de adquirirlo por la usucapión corta o breve (Highton, 2009). El acto jurídico constituye justo título cuando tiene por objeto o finalidad constituir o transmitir el derecho real como por ejemplo, compraventa, donación, aporte en sociedad, permuta, dación en pago, etcétera. No constituirán justo título, por ejemplo, la locación, el comodato, el depósito, porque su finalidad no es la de constituir o transmitir un derecho real sino personal. El justo título, para ser tal, debe estar revestido de las formalidades exigidas por la ley respecto de cada supuesto. No solo porque los determina el artículo 1902, sino porque el defecto de forma, siendo ostensible obstaría a la buena fe del poseedor. Así en materia de inmuebles, la escritura pública será de rigor ya que es la forma del título según el artículo 1017, inciso a)². Por ello reiteramos que los defectos del justo título son: no ha emanado del titular o, emanado del titular este carecía de capacidad para transmitir. Para finalizar diremos que el justo título debe ser existente y aplicado a la cosa poseída. Con lo que el denominado título putativo, aun cuando pueda constituir un caso especial de posesión de buena fe, no es justo título que habilite la usucapión breve.

Como vimos, el certificado RENABAP, no tendría los requisitos necesarios para ser un título suficiente, o un justo título, para poder prescribir en los términos de la usucapión corta. Ello nos lleva a plantearnos la pregunta que sigue: ¿es un acto administrativo? Dicha pregunta surge, ya que el certificado es emanado por órganos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Cabe recordar que ese Poder Ejecutivo se vale de medios

2. ARTÍCULO 1017, CCyC.- Escritura pública. Deben ser otorgados por escritura pública: a. los contratos que tienen por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles. Quedan exceptuados los casos en que el acto es realizado mediante subasta proveniente de ejecución judicial o administrativa;

o instrumentos para hacer conocer sus decisiones, siendo estos el acto administrativo, el reglamento, el contrato, los hechos, las vías de hecho y el silencio, creyendo por nuestra parte que el certificado RENABAP en estudio es un acto administrativo, dejando el análisis del porqué de esta elección entre los distintos medios que tiene el Estado para expresarse para un futuro trabajo.

Para la definición de acto administrativo seguiremos a lo expresado por el Dr. BALBIN que en su tratado de Derecho Administrativo nos dice que “el acto administrativo es una declaración unilateral de alcance particular dictado por el Estado en ejercicio de funciones administrativas que producen efectos jurídicos directos e inmediatos sobre terceros”. En primer término el acto administrativo es aquel dictado en ejercicio de funciones administrativas, comprendidas en principio dentro de las funciones propias del Poder Ejecutivo (Balbín, 2015). Es importante destacar que la Ley de Procedimiento Administrativo Nacional, no nos dice que es el acto administrativo, aun cuando su título III establece sus elementos (Cassagne, 2012). En segundo término, si bien es cierto que el acto administrativo es aquel dictado en ejercicio de funciones administrativas, cabe preguntarse si cualquier actividad que desarrolle el Estado en ejercicio de funciones administrativas es necesariamente y en términos conceptuales acto administrativo. Tal como surge del concepto que hemos descrito anteriormente, el acto administrativo es una declaración unilateral de alcance individual que produce efectos jurídicos directos sobre el ámbito de las personas. De modo que, entonces, cabe excluir de su marco conceptual el contrato en razón de su carácter bilateral; el reglamento, es decir el acto de alcance general; los hechos y las vías de hecho toda vez que constituyen comportamientos materiales (esto es, decisiones estatales sin exteriorización previa de voluntad); el silencio que es simplemente una decisión tácita estatal y, por último, los actos internos que no tienen efectos directos sobre las personas. Continuemos con el análisis puntual de los elementos que surgen de la definición que hemos dado. Dijimos que el acto administrativo es una decisión estatal de carácter unilateral. Conviene detenernos aquí para aclarar diversas cuestiones. Por un lado, parece razonable distinguir entre el acto y el contrato; el primer caso se trata de una decisión unilateral, pues sólo concurre la voluntad estatal; mientras que el segundo es de orden bilateral porque en él participan el Estado y terceros. Es decir que es una decisión que toma el Estado independientemente de la voluntad de los particulares en aceptarla o no, aunque los mismos se vean beneficiados con ello. Dijimos también que el acto administrativo es de alcance particular; en tanto el reglamento es de alcance general. ¿En qué aspecto debemos ubicar el carácter particular o general del acto? Creemos que en el sujeto destinatario de éste, pero no sólo en el carácter individual o plural (uno o varios sujetos destinatarios), sino básicamente en su contextura abierta o cerrada respecto de los destinatarios y la individualización de éstos en el propio acto. Así, el acto es particular cuando dice quiénes son sus destinatarios y además ese campo es cerrado. Es decir, el

acto es particular (acto administrativo) si individualiza a los sujetos destinatarios, aun cuando se trate de un conjunto de individuos y no de un solo sujeto, y además ese campo es cerrado; mientras que el reglamento es de alcance general porque su campo subjetivo es indeterminado y abierto. El acto y su definición nacen entonces de entrecruzar los conceptos de funciones administrativas, carácter unilateral y alcance particular. El acto administrativo es aquel que crea, modifica, transfiere, conserva, declara o extingue derechos en términos directos y por sí mismo, sin detenerse en otros actos intermedios. No nos olvidemos que los actos administrativos dictados por personas públicas estatales, es decir los entes descentralizados son también actos administrativos, pues constituyen decisiones dictadas por personas jurídicas públicas estatales, igual que el propio Estado, en ejercicio de funciones administrativas. Sin olvidar que todo lo anteriormente dicho no tiene validez si el acto administrativo no cumple con los requisitos esenciales del mismo, estipulados en el artículo 7 de la ley 19549, es decir, la competencia, la causa, el objeto, procedimientos, motivación, finalidad, y el requisito del artículo 8, es decir la forma (Balbin, 2015).

De lo anteriormente escrito, podemos adelantar que el certificado RENABAP no es un título suficiente porque no cumpliría con los requisitos necesarios para serlo, ya que en el fondo el acto jurídico no cumple con la legitimación, ni con la formalidad que requiere el acto. Tampoco es un justo título, ya que no se cumple con la forma del mismo, ni tampoco con la legitimación, ni la capacidad para hacerlo. ¿Podría llegar a ser un acto administrativo? Creemos que sí; como vemos el RENABAP es un reconocimiento de derechos por parte de una autoridad pública, emanada mediante un acto que aparentemente cumpliría con todos los requisitos del mismo, aclarando, y teniendo en cuenta, que el mismo solo reconocería derechos posesorios, es decir, acreditaría que la persona que obtiene el título RENABAP tendría una prueba de la posesión ejercida, y además le permitiría obtener otros beneficios como ser el acceso al agua potable, la energía eléctrica etc.

Entonces, el certificado RENABAP podría servir para probar la posesión de las personas que lo tengan, e iniciar la regularización dominial (mediante la prescripción larga), y de esa manera adquirir el dominio y la propiedad del inmueble, siendo este certificado un reconocimiento de la relación de posesión, es decir que la misma es el ejercicio factico de un derecho; y por tanto, los alcances y limitaciones de esta posesión, son exactamente los mismos que los del derecho subyacente al estado posesorio (Ferro, 2016).

¿Podría ser considerado como título válido para prescribir, fuera de los términos de la ley 27453?

Quizás esta no sea una pregunta tan difícil de responder, ya que sabemos que a la larga, o la corta, podemos prescribir la posesión del inmueble mediante la usucapión. Que quiero decir con esto: que la verdadera pregunta que nos deberíamos de hacer es:

¿el título otorgado por RENABAP es título útil para realizar la prescripción corta (de 10 años), o la prescripción larga que se realiza pasado el transcurso de 20 años?; estas dos debiendo ser de manera pública, pacífica y continua. Esta pregunta nos realizamos, porque si bien el otorgamiento del certificado RENABAP se enmarca dentro de una política pública destinada a la regularización dominial, basándose en el procedimiento de la usucapión, la misma puede dejarse a mitad de camino, y no completarse todo el proceso ideado por el legislador y plasmado en la ley por diferentes razones, quedando las personas con dicho certificado sin poder acceder a la regularización, y teniendo que llevar adelante ellos mismos por sus propios medios la prescripción adquisitiva.

Entendemos que al relevarse a las personas en asentamientos y villas rurales, previamente declaradas como tal por el Decreto 2670/2015, es que estas adquieren una posesión de sus inmuebles, ya que estas se fundan en un derecho, y tal como lo estipula el artículo 1.916 del Código Civil y Comercial que dice: “Presunción de legitimidad. Las relaciones de poder se presumen legítimas, a menos que exista prueba en contrario. Son ilegítimas cuando no importan el ejercicio de un derecho real o personal constituido de conformidad con las previsiones de la ley.”. Estas posesiones, también es cierto que están sujetas a la presunción *iuris tantum* de que las relaciones de poder se presumen legítimas salvo prueba en contrario. Este tipo de posesión no viene a ser más que el ejercicio fáctico de un derecho subjetivo; ahora bien, es verdad que esta posesión es ejercida sin un título que lo funde, por un modo insuficiente para adquirir derechos reales, o cuando no importan el ejercicio de un derecho real o personal constituido de conformidad con las leyes (Ferro, 2019). Por ello, no es cierta la idea de que el otorgamiento del certificado RENABAP convierta en legítima a una posesión ilegítima. Ya que en la gran mayoría de los casos los ocupantes no están ejerciendo un derecho real ni personal nacido conforme a la ley, de modo que el reconocimiento de esa ocupación que hace el Estado no basta para cambiar su clase de posesión (ilegítima).

Ahora bien, en nuestro derecho existían y subsisten dos tipos de usucapión de inmuebles, la breve, es decir la corta o conocida como decenal que exige además de la posesión durante diez años el justo título y la buena fe, y la larga o extraordinaria o veinteañal, que requería solo la posesión durante veinte años, sin necesidad de justo título ni de buena fe (Bueres, 2015).

Por ello, y si seguimos las líneas escritas más arriba, de que el certificado RENABAP es un acto administrativo por el cual se certifica la posesión del inmueble, pero que a la vez no llega a ser un título suficiente, ni un justo título, y que a la vez puede ser considerada una muy buena prueba (pero no la única y concluyente para prescribir), entonces no nos quedaría más remedio que ir por el camino de la usucapión larga, es decir la prescripción veinteañal.

La cuestión de reivindicar el inmueble

Es interesante este tema, porque el Certificado RENABAP otorgado al poseedor del inmueble en cuestión, es ocupado por una persona que se encuentra con el ánimo de poseer. Sumado a que el certificado RENABAP ha sido mediante ideado y ejecutado mediante una ley enmarcada dentro de una política de regularización dominial, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentren en dicha situación. Cuestión además contemplada en la Constitución Nacional, mediante el artículo 75 inciso 22, donde por vía de los tratados sobre Derecho Humanos, nos habla del Derecho Humano a una vivienda adecuada, según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo la misma de importancia fundamental para poder disfrutar de otros Derechos Humanos.

Ahora bien, el artículo 2 de la ley 27.453 nos dice que: “Con el objeto de proceder a su integración urbana, declárase de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios Populares relevados en el RENABAP, cuya identificación se agrega como anexo, conforme lo establece el artículo 5° de la ley 21.499”; aquí nos encontramos con otra dificultad, ya que en un primer momento, tendríamos que individualizar quien sería el sujeto legitimado activamente para llevar a cabo la reivindicación correspondiente, teniendo en cuenta lo que dice el artículo precitado, sobre todo cuando lo declara sujeto a utilidad pública, es decir pasible del mismo, o sea, algo que aún no sucedió, que si bien hay una norma que lo legisla, la misma es una potencialidad. Por ello, cabe aclarar que el otorgante del certificado RENABAP, en este caso, el Estado Nacional, está certificando una situación de hecho, mediante un acto administrativo enmarcado en una política de Estado que está en ejecución, y que no produjo derechos reales sobre los inmuebles, aunque si haya un reconocimiento de derechos posesorios. Por ello, pensamos que quien figura como titular en los registros correspondientes, de los inmuebles censados en base a la ley mencionada, sería el sujeto legitimado para poder reivindicar el inmueble en cuestión, ya que sobre los inmuebles, las personas censadas solo tendrían un reconocimiento de los derechos que les cabría como meros poseedores. Es por eso que podemos decir que los remedios posesorios protegen al sujeto que, al momento del evento o del conflicto, se encontraba en una determinada relación de hecho con el bien; mientras el derecho real, en este caso, protegerá al sujeto que esté munido de un título, independientemente de si tiene o no alguna relación de hecho con el bien (Ferro, 2016).

Esta es la situación que surge cuando el inmueble donde se encuentra el asentamiento relevado y censado como RENABAP no ha sido expropiado aún, y el Estado propietario de la misma, o el particular lo reclama, y además de ello, pide el lanzamiento y desalojo

de las personas que se encuentran en ella. Nuevamente, los primeros artículos de la ley en estudio, nos dice que pone en cabeza del Estado Nacional la expropiación de dichos inmuebles para llevar adelante las políticas de regularización dominial, pudiéndose atribuir al mismo la falta de cumplimiento de dichos actos, y por ende, hacer lugar a los reclamos de las personas afectadas por esa omisión estatal, y que a la vez se incumple con el Derecho Humano a la Vivienda legislado en la Constitución Nacional y mencionado más arriba. No obstante, debemos reconocer que este Derecho humano a la vivienda digna, forma parte de los conocidos Derechos Humanos de Segunda Generación, donde el Estado es responsable del cumplimiento de ellos en la medida de sus posibilidades, y por ende como tal no son plenamente obligatorios. Esta situación que se presenta es la que más dudas genera, ya que por un lado existe una declaración de utilidad pública por una ley nacional, sujeta a ratificación provincial, o municipal, sobre inmuebles en el cual la Nación no es propietaria, generándose una cuestión de competencia entre el Estado Nacional, las Provincias, y el no menos importante derecho de las Municipalidades de tener su propia autonomía, que mal se podría desarrollar si la misma no tiene plena facultad sobre sus recursos, entre ellos sus inmuebles.

Por lo anteriormente dicho, creemos entonces que de proceder la reivindicación del inmueble por parte del propietario, ya sea un particular, o el Estado (provincial o municipal) la misma deberá ser llevada a cabo por la persona legitimada según le corresponda el derecho de dominio sobre las mismas. Y el Estado nacional deberá proceder a revisar el acto administrativo por el cual se otorgó el certificado RENABAP, que en este caso en particular, es un simple reconocimiento de la Posesión.

¿Está permitido transferir la posesión en los términos de la ley 27453?

Cuando hablamos de propiedad, lo hacemos teniendo en cuenta el sentido que la Corte Suprema le ha reconocida desde 1925 en leading case BOURDIE (fallos 145:307), cuando para definir el alcance del artículo 17 de la Constitución Nacional dijo: “El derecho de propiedad comprende todos los intereses apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad” (Fallos 145:307). La otra acepción que tiene el término es aquella que identifica en el lenguaje común, lo que técnicamente en la Argentina es el derecho real de dominio, una de las tantas especies que tiene la propiedad en sentido amplio (Pastorino. Año 2011). La Dra. Mariani de Vidal, luego de recordar esta posición de la Corte, que según ella también se apoya en anteriores precedentes como los casos “Horta v. Harguindeguy” y “Mango v. Traba”, concluye que “todo derecho que tenga un valor reconocido como tal en la ley, integra el concepto constitucional de propiedad a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce” (Mariani de Vidal, 2002). Es decir que al tener este concepto como norte podemos aseverar que aquellos derechos en expectativa de los cuales

pueden ser pasivos de adquisición también entrarían dentro de este concepto amplio de propiedad, y por ende, los mismos serían pasibles de disposición por parte del titular del mismo.

Ahora bien, llegado al punto de tener en claro por nuestra parte que la naturaleza jurídica del RENABAP es un acto administrativo, que certifica la posesión, y por ende sirve como prueba para ser tenida en cuenta e iniciar el trámite para realizar la prescripción (larga), inclusive fuera de los términos de la ley 27453. Entonces la pregunta que figura como ¿de si se puede o no transferir en los términos de la posesión?, la misma se responde dentro del articulado de la ley, donde la misma dice en su artículo 7, inciso 5, nos dice que: “La finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar. *La transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad*”. Creo que no sugiere mayor claridad en este punto, ya que en tanto y cuanto, la vivienda censada y transferida sea con la intención de convertirse en vivienda única y familiar, y hasta inclusive, se contemple el comercio familiar, la misma es pasible de transferencia, siempre y cuando no sean hechas a personas jurídicas.

Hay que tener en cuenta que lo que se está transmitiendo es solo la posesión, es decir derechos posesorios sobre un inmueble, es decir el reconocimiento por parte del Estado Nacional que puede ser considerado prueba para la usucapión larga, o si se quiere la prescripción veinteañal.

CONCLUSIÓN

Hemos analizado someramente en este trabajo al Certificado RENABAP y su posible naturaleza jurídica, la cual nos ha llevado a inclinarnos por concluir que la misma es un acto administrativo debido a que emana de un órgano administrativo, y que otorga prerrogativas a cierto grupo de personas, en la cual se produce un reconocimiento de una situación, que acredita la posesión sobre un inmueble de la persona censada. Lo que nos lleva a decir que en materia de prescripción adquisitiva, al reconocer una posesión sobre el inmueble, solo le cabe al poseedor que quiera regularizar su situación dominial fuera de los términos de la ley en estudio, la prescripción larga o veinteañal para poder ser el propietario de dicho inmueble. También hemos visto que a la hora de reivindicar el inmueble rigen las mismas normas que las reivindicaciones en general, y que la transferencia de la posesión está expresamente permitida en la ley que estamos estudiando.

Creemos también que este es solo el primer paso para realizar investigaciones más profundas, ya que al transcurrir la escritura de este trabajo siguieron surgiendo dudas y preguntas, todas ellas relacionadas con el hacer de este tema, que exceden el objetivo de este escrito. A todo ello, debemos sumarle la situación en que se encuentran estas familias que son beneficiarias de estas políticas públicas que, según sus propias palabras, solo otorga derechos para reclamar los servicios básicos para tener una mejor calidad de vida, pero nada dicen de la verdadera naturaleza jurídica. Por esto es que no debemos olvidar que el derecho a la vivienda, es un derecho humano fundamental, el cual está constitucionalizado en nuestro sistema legal, y por ende, pone en cabeza del Estado (ya sea Nacional, Provincial o Municipal) el cumplimiento de ese derecho, siendo las políticas de regularización dominial una alternativa más que importante para ir solucionando en la medida de lo posible, el problema del déficit habitacional y el de vivienda que carga nuestra región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bueres, A. J. (2014). *Código Civil y Comercial, analizado, comparado y concordado*. Tom. 2 "A". Buenos Aires: Hammurabi.
- Balbín, Carlos F. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tom. III. La Ley. Buenos Aires.
- Cassagne, J. C. (2012). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: La Ley.
- Ferro, M. J. (2017). *Práctica de la Usucapión*. 2° ed. Ampliada y Actualizada. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- Highton, E. I. (1983). *Dominio y Usucapión*. Buenos Aires: Hammurabi.
- Kiper C. y Otero, M. C. (2019). *Prescripción Adquisitiva*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Kiper, C. M. (2016). *Tratado de Derechos Reales: Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.944*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores
- Mariani de Vidal, M. y Abella, A. (2016). *Derechos Reales en el Código Civil y Comercial*, Tom. I y Tom. II. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Zavalía.
- Pastorino L. F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*. 2° ed. Actualizada. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Perrotti, P. P. (2003). *Los Derechos Reales y la Teoría General de la Posesión*. Moglia. Corrientes. Argentina.
- Pulvirenti, O. D. (2017). "Comentario al Decreto 358/2017". *ADLA*, 2017-7, 45. Cita Online: AR/DOC/1469/2017.

- Leyes: 23.313; 23.967; 27.453; Código Civil y Comercial, Ley 26.994. Disponibles <http://servicios.infoleg.gob.ar/>.
- Decretos del Poder Ejecutivo: 2.670/2.015; 358/2.017. Disponibles <http://servicios.infoleg.gob.ar/>.