

PROYECTO DE LEY

Prescripción adquisitiva de inmuebles para mujeres en situación de vulnerabilidad luego del cese del matrimonio o de la unión convivencial

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

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente Ley es establecer un régimen especial de prescripción adquisitiva de inmuebles que constituyeron la vivienda en común o que fueron destinados a comercio para asegurar ingresos familiares, en favor de mujeres que quedan en estado de vulnerabilidad, luego del cese del matrimonio o de la unión convivencial, cuando acrediten una posesión ostensible y continua durante 5 años.

Artículo 2º. Legitimación. Toda mujer que quede en estado de vulnerabilidad luego del cese del matrimonio o de la unión convivencial y que permanezca en posesión del inmueble que constituyó la vivienda en común o que fue destinado a comercio para asegurar ingresos familiares, se encuentra facultada a invocar la adquisición por prescripción de derechos reales que se ejercen por la posesión, en los términos del artículo 1897 del Código Civil y Comercial, o el que en el futuro lo reemplace, cuando acredite una posesión ostensible y continua por cinco años, contados a partir de la separación de hecho.

Artículo 3°. Vulnerabilidad. A los fines de la presente Ley, se considera que la mujer se encuentra en estado de vulnerabilidad cuando:

- a) es mayor de 70 años;
- b) presenta una discapacidad, conforme certificado que así lo acredite;
- c) es migrante;
- d) es integrante de comunidades indígenas;
- e) reside en zonas rurales;
- f) percibe un haber previsional;
- g) percibe una remuneración bruta, en relación de dependencia, que no supera en dos veces el salario mínimo vital y móvil.
- h) es monotributista inscripta en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supera en dos veces el salario mínimo vital y móvil;
- i) es beneficiaria de la asignación por embarazo para protección social o la asignación universal por hijo para protección social;
- j) es madre de por lo menos dos hijos menores de dieciocho años;
- k) está inscripta en el Régimen de Monotributo Social;
- l) es empleada de servicio doméstico.

Las causales de vulnerabilidad indicadas en los incisos precedentes no son taxativas y mediante la reglamentación pueden establecerse otras.

Artículo 4°. Beneficio de justicia gratuita. Con la excepción prevista en el artículo 9°, quien se encuentra legitimada a invocar la aplicación del régimen previsto en la

presente Ley, goza del beneficio de justicia gratuita, tanto en el ámbito administrativo como judicial. A tal fin, se entiende por beneficio de justicia gratuita la eximición de gastos, costas y honorarios profesionales.

En ningún caso, pueden constituir impedimentos para la adquisición del derecho real, o su inscripción registral, la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble, ya sean de jurisdicción nacional, provincial o municipal.

Artículo 5º. Exclusión. La propietaria o poseedora de otros inmuebles con capacidad suficiente para satisfacer sus necesidades, incluidas las de vivienda, queda excluida del régimen de la presente Ley.

Artículo 6º. Competencia. Para la aplicación de la presente ley, tienen competencia concurrente tanto la autoridad administrativa como la judicial.

La mujer que se encuentre comprendida en las disposiciones de los arts. 1º y 2º de la presente Ley puede acudir a la instancia administrativa o a la judicial, indistintamente.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben determinar en sus respectivas jurisdicciones la autoridad administrativa de aplicación de la presente Ley, debiendo dictar las normas reglamentarias para su cumplimiento.

En el caso de la instancia judicial, debe ser de aplicación el procedimiento previsto en los arts. 24 y 25 de la ley 14.159, o la que en el futuro la reemplace, y las disposiciones del art. 1897, o el que en el futuro lo reemplace, y concordantes del Código Civil y Comercial, en cuanto sean compatibles.

Artículo 7º. Procedimiento administrativo. A los fines de la presente Ley, se establece el siguiente procedimiento:

a) Quien considere haber reunido los recaudos de los arts. 1º y 2º de la presente Ley debe presentar, ante la autoridad de aplicación, una petición que contenga sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos domiciliarios y catastrales si los tuviese, y toda documentación o título que obrase en su poder. La petición debe estar acompañada de una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedora del inmueble, origen de la posesión, fecha en que se produjo la separación de hecho del cónyuge o conviviente, y todo otro requisito que disponga la reglamentación;

b) A fin de determinar la procedencia o rechazo de la petición, la autoridad de aplicación debe practicar las verificaciones respectivas; realizar un relevamiento social y cumplir con los demás recaudos previstos en la reglamentación;

c) Cuanto la petición fuese procedente, se deben remitir los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o a las que se encuentren habilitadas por las jurisdicciones respectivas, la que debe requerir los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble. No contándose con estos antecedentes, se debe disponer la confección de los planos pertinentes y su inscripción;

d) La Escribanía debe citar y emplazar al cónyuge o conviviente, denunciado por la peticionante, tanto en el último domicilio conocido como por edictos, que deben publicarse por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose también a cualquier otra

persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días;

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía debe labrar la escritura pública de adquisición del derecho real respectivo, con un relato circunstanciado de lo actuado, la que debe ser suscripta por la peticionante y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción registral y haciéndose constar que la adquisición corresponde a la presente Ley;

f) Si se dedujese oposición se debe interrumpir el procedimiento y remitirse las actuaciones a la justicia ordinaria con competencia territorial, para intervenir según la ubicación del inmueble, a fin de dirimir el conflicto entre las partes. Si se admitiere la prescripción adquisitiva, la mujer puede solicitar la inscripción registral de la sentencia con los alcances previstos en el art. 1893 del Código Civil y Comercial y en el art. 2º de la ley 17.801, o los que en el futuro los reemplacen, así como requerir la remisión de las actuaciones a la autoridad administrativa de aplicación a fin de cumplimentar el trámite previsto en el inc. e) de la presente Ley;

g) Si el cónyuge o conviviente prestase consentimiento para la transmisión en favor de la peticionante, la escrituración debe realizarse conforme a las normas de derecho común.

Artículo 8º. Inscripción registral. La inscripción registral a que se refieren los incisos e), f) y g) del artículo 6º de la presente Ley, produce los efectos previstos en el art. 1893 del Código Civil y Comercial y en el art. 2º de la ley 17.801, o los que en el futuro los reemplacen.

Artículo 9º. Financiamiento. El sistema previsto en la presente Ley se financia con una contribución única de 1 % del valor fiscal del inmueble, la que está a cargo de cada peticionante, más la asignación presupuestaria que la Ley especial disponga.

La reglamentación debe determinar la forma de percepción y administración de la contribución a cargo de las peticionantes.

Artículo 10º. Cese de la suspensión de la prescripción. La suspensión de la prescripción regulada en los incisos a) y b) del artículo 2543 del Código Civil y Comercial, o los que en el futuro los reemplacen, cesa con motivo de la separación de hecho de los cónyuges o convivientes.

Artículo 11º. Orden Público. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público.

Artículo 12º. Reglamentación. El Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley dentro de los 60 días de su publicación en el Boletín Oficial. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben dictar las normas complementarias y reglamentarias en el plazo de 60 días, contados desde la reglamentación.

Artículo 13º. De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Nac. Mónica Macha

FUNDAMENTOS

La presente iniciativa es de similar tenor a la presentada bajo la carátula “4663-D/2023”, En atención a la plena vigencia de la propuesta normativa y su motivación seguidamente reiteramos lo expresado en su oportunidad.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo particular establecer un régimen especial de adquisición de inmuebles por usucapión, con reglas propias y un tiempo de posesión específico, en favor de mujeres que hayan quedado en estado de vulnerabilidad luego de la extinción del matrimonio o de la convivencia, siempre que el bien tenga destino de vivienda o comercio.

La decisión de legislar en la materia está motivada por la circunstancia de que la legislación actualmente vigente es estéril e insuficiente para ofrecer una solución al caso descrito en el párrafo anterior, por no tener un sistema normativo que contenga presupuestos de hecho y consecuencias jurídicas que recepten adecuadamente esta problemática.

Es posible afirmar que no existen antecedentes concretos que busquen regular esta especie de prescripción adquisitiva como institución propia. Sin embargo, la jurisprudencia reconoce varios precedentes en los que se ha evidenciado una preocupación particular sobre la materia. En razón de ello, se admitió, bajo el halo de la prescripción larga (20 años), el derecho de la cónyuge o de la conviviente a acceder al dominio si la ruptura de la convivencia está debidamente acreditada. En el caso particular de los matrimonios, se aceptó el derecho aun sin la tramitación del proceso de divorcio. Así es que se dijo que “Corresponde hacer lugar a la apelación contra la sentencia que hizo lugar a la reivindicación del inmueble, dado que con la prueba referida se puede concluir que la cónyuge separada de hecho del titular registral ha poseído con ánimo de dueña el inmueble por el término necesario para adquirir su dominio por usucapión (septiembre de 1990 a septiembre de 2010). [...] La suspensión de la prescripción (art. 3969, Cód. Civil de Vélez) no es aplicable

en este caso donde se ha acreditado la ruptura de la convivencia y trato familiar, porque en este supuesto no se corresponde con la finalidad del legislador de mantener la concordia entre los esposos al evitar desacuerdos patrimoniales. [...] No es válido el matrimonio ficto, cuando no existe convivencia entre los cónyuges, para paralizar el curso de la prescripción adquisitiva (del voto del Dr. Alferillo). Si bien el art. 3969 del Cód. Civil de Vélez mantenía la suspensión aun cuando los cónyuges estuviesen divorciados, si el fundamento de esta causal de suspensión era evitar perturbar la vida familiar, esta consecuencia no deseada no tendría lugar en aquellos casos en que ya se produjo la separación de hecho de los esposos y estos carecían de vida familiar, siempre que este extremo pueda ser debidamente acreditado, tal como ocurre en este caso.[...].¹

En el mismo sentido, se expidió la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires (SCBA) al concluir que “La acción de desalojo iniciada por el hijo del causante debe ser rechazada si la conviviente de su padre ha logrado demostrar su condición de poseedora, a partir de la existencia de un expediente judicial iniciado para que se determine la titularidad del 50% del bien, por los recursos económicos aportados para su adquisición y varios testimonios que dejan ver una verosímil y justificada defensa de posesión animus domini con intención de someter la cosa al ejercicio de su derecho de propiedad que resulta suficiente para enervar la acción, al impedir considerarla como deudora de una obligación exigible de restituir”².

Otras decisiones judiciales, si bien con ciertos matices, y partiendo desde una óptica distinta a de la prescripción adquisitiva, pero sí ponderando la situación de desequilibrio económico de la mujer, han aplicado la perspectiva de género en sentido concordante con lo expresado en las líneas precedentes. En un reciente caso³, la Cámara de

¹CCiv. Com. Minas. y Lab. San Luis, “C., M. y otros c. I., A. del T. y otro s/ acción reivindicatoria, DFyP 2020 (abril)”, 18/09/2019, 77, con nota de Mariana G. Callegari, La Ley online AR/JUR/61231/2019.

² SC Buenos Aires, 23/05/2017, “F., M. P. c. S., E. N. s/ desalojo”, LLBA 2017 (septiembre), 6, con nota de Érica VonZedtwitz; La Ley 26/09/2017, 9 – La Ley 2017-E, 331, La Ley online AR/JUR/27489/2017.

³ CCiv. Com. Fam. y Trab. Río Tercero, “F.M.A. c. M. J. P. s/ Ordinario, Temas de Derecho Civil, Persona y Patrimonio”, 30/03/2021, Erreius, septiembre de 2021, p. 841.

Apelaciones de Río Tercero revocó la sentencia de primera instancia que disponía el resarcimiento de daños por incumplimiento a la obligación de escriturar un inmueble de un ex cónyuge varón–quien conservaba aún la posesión– a favor de su ex cónyuge mujer, quien padecía una discapacidad y cuyo único ingreso provenía de la pensión correspondiente, y, en cambio, dispuso que se diera cumplimiento al boleto de compraventa suscripto por las partes al alegar que “la omisión de ponderar la realidad que subyacía en la causa –donde el verdadero sentido del convenio fue compensar una unión convivencial de más de diez años– importaría avalar una práctica que coloca a la mujer en una posición de evidente desequilibrio y desventaja con relación a su ex pareja, quien se vería injustamente enriquecido”.

La doctrina también ha enfatizado sobre la necesidad de que se adopten acciones positivas que tengan por finalidad lograr la igualdad y la no discriminación entre hombres y mujeres en lo que a bienes se refiere, aunque, claro está, el objetivo es mucho más extenso y no se circunscribe al ámbito patrimonial.

Se han ocupado de la cuestión, entre otros autores, Ethel Humphreys y Edgardo Arcaro, quienes manifiestan que, si bien, a priori, el diseño de los derechos reales y su rigidez legal impediría la intromisión de tópicos ajenos a su configuración, tales contornos estructurales deben ceder cuando su enfoque se realiza con una mirada de género⁴.

Gabriela Vázquez, por su lado, destaca que la discriminación estructural de la mujer, que se traduce, entre otros aspectos, en el acceso a la propiedad de la tierra, se deriva del sistema patriarcal, que se esconde bajo diversos velos, y tiene como consecuencia una muy desigual distribución entre varones y mujeres en el dominio y posesión de inmuebles, por lo que es menester, entonces,

⁴ HUMPHREYS, Ethel y ARCARO, Edgardo N., La adquisición del dominio juzgada con perspectiva de género, Temas de Derecho Civil, Persona y Patrimonio, Erreius, septiembre de 2021, ps. 842-852.

establecer un nuevo modelo cimentado en la equidad de género⁵.

Finalmente, en el mismo sentido que las autoras y los autores mencionados precedentemente, Gabriela Medina y Gabriela Yuba formulan un pormenorizado análisis sobre el tópico, que se extiende durante toda su obra titulada Protección integral a las mujeres⁶.

Asimismo, cabe puntualizar que, en la praxis judicial, se observa un gran número de casos en los que, luego de la ruptura del matrimonio o de la convivencia, es el hombre quien se retira de la vivienda que compartía con la mujer. En este contexto, a menudo, es ella quien asume exclusivamente la administración del inmueble y la crianza en soledad de sus hijos, sin ninguna colaboración de su ex pareja.

Debe acentuarse que, histórica y tradicionalmente, el inmueble que conforma el hogar conyugal suele estar titularizado en cabeza del hombre, o bien por transmisiones hereditarias paternas previas o por la desigualdad en las ganancias económicas y de acceso a puestos jerárquicos, lo que redundaba en una mayor ventaja en la adquisición de propiedades.

Asimismo, en menor medida, la vivienda puede constituir un condominio entre el hombre y la mujer y, en el menor de los casos, es la mujer la propietaria, lo que detenta el derecho del hombre a la ganancialidad.

Sin embargo, cualquiera fuera la hipótesis, suele suceder que la mujer es la que ejerce la posesión del bien luego de la separación, ante la desaprensión y ausencia permanente de quien fuera su compañero.

Tales circunstancias la colocan en un laberinto legal sin salida, por la imposibilidad de regularizar el estatus jurídico del inmueble, en orden a adquirir el dominio como una manera de asegurar sus derechos y los de aquellos con

⁵ VÁZQUEZ, Gabriela, A. Derechos Reales, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 8 y 13.

⁶ MEDINA, Graciela y YUBA, Gabriela, Protección integral a las mujeres, RubinzalCulzoni, Santa Fe, 2021.

establecer un nuevo modelo cimentado en la equidad de género⁵.

Finalmente, en el mismo sentido que las autoras y los autores mencionados precedentemente, Gabriela Medina y Gabriela Yuba formulan un pormenorizado análisis sobre el tópico, que se extiende durante toda su obra titulada Protección integral a las mujeres⁶.

Asimismo, cabe puntualizar que, en la praxis judicial, se observa un gran número de casos en los que, luego de la ruptura del matrimonio o de la convivencia, es el hombre quien se retira de la vivienda que compartía con la mujer. En este contexto, a menudo, es ella quien asume exclusivamente la administración del inmueble y la crianza en soledad de sus hijos, sin ninguna colaboración de su ex pareja.

Debe acentuarse que, histórica y tradicionalmente, el inmueble que conforma el hogar conyugal suele estar titularizado en cabeza del hombre, o bien por transmisiones hereditarias paternas previas o por la desigualdad en las ganancias económicas y de acceso a puestos jerárquicos, lo que redundaría en una mayor ventaja en la adquisición de propiedades.

Asimismo, en menor medida, la vivienda puede constituir un condominio entre el hombre y la mujer y, en el menor de los casos, es la mujer la propietaria, lo que detenta el derecho del hombre a la ganancialidad.

Sin embargo, cualquiera fuera la hipótesis, suele suceder que la mujer es la que ejerce la posesión del bien luego de la separación, ante la desaprensión y ausencia permanente de quien fuera su compañero.

Tales circunstancias la colocan en un laberinto legal sin salida, por la imposibilidad de regularizar el estatus jurídico del inmueble, en orden a adquirir el dominio como una manera de asegurar sus derechos y los de aquellos con

⁵ VÁZQUEZ, Gabriela, A. Derechos Reales, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020, p. 8 y 13.

⁶ MEDINA, Graciela y YUBA, Gabriela, Protección integral a las mujeres, RubinzalCulzoni, Santa Fe, 2021.

quienes habita el inmueble (mayormente hijos y nietos) y despejar toda duda en caso de cuestionamientos de terceros.

Con un espectro más amplio, la consolidación del dominio, en la forma prevista en el proyecto de ley, permitirá que la mujer realice actos de disposición, ya sea con miras a constituir una garantía real (léase hipoteca) para acceder a un crédito con fines de mejorar y reformar la vivienda, o a su enajenación para sustituirlo por otro de mejores condiciones.

Además, debe señalarse que el drama descripto se agrava cuando se trata de mujeres de bajos recursos o víctimas de violencia doméstica, ya que el hogar que habitan se traduce en el único techo al que pueden acceder.

En resumen, la ley proyectada buscar traer una solución para la riesgosa posición jurídica en la que queda la mujer luego de la separación, respecto del inmueble que constituyó la vivienda de la pareja o un comercio, ya sea con causa en el matrimonio o en la convivencia.

Por último, nos resta agradecer el aporte del abogado y profesor universitario especializado en Derechos Reales Martín Benitez, quien ha problematizado, investigado y efectuado propuestas jurídicas de similar tenor a las planteadas por medio de la presente iniciativa en su tesis doctoral, que se encuentra en las últimas instancias de su desarrollo.

En virtud de los argumentos hasta aquí expuestos, solicitamos a las Legisladoras y a los Legisladores que integran este honorable Congreso que acompañen con su voto el Proyecto de Ley puesto a vuestra consideración.

Dip. Nac. Mónica Macha