



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

En el año 1994 se sancionó la ley nacional n° 24374 - conocida como "Ley Pierri" que establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años, con anterioridad al 01/01/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente.

En el marco de la ejecución de ésta ley nacional, la provincia de Río Negro sanciona en el año 2000 la ley n° 3396 mediante la cual implementa y complementa, en lo pertinente, el régimen de regularización dominial dispuesto por la ley nacional n° 24374 y prevé un procedimiento para la ejecución de la misma. Ahora bien, desde el año de su sanción a la fecha, la provincia no la ha ejecutado como tampoco ha reglamentado dicha norma. Tanto por razones de índole política como técnica, la ley n° 3396 no ha sido seriamente ejecutada en la jurisdicción de la provincia de Río Negro, ocasionando un grave perjuicio a sus habitantes referidos a la temática de la vivienda, y generando una responsabilidad legal y política para el Estado rionegrino por la grave distancia de la brecha de implementación existente entre la norma y su ejecución.

Recordemos que la génesis de la ley es la regularización dominial de la vivienda única -casa única y permanente- y que se limita a los inmuebles edificados urbanos a favor de los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 01/01/92. Ahora bien, en fecha 03/04/2009 se sancionó la ley nacional n° 26493 la que extiende el plazo anteriormente mencionado al 1° de enero de 2009. Es decir que con la sanción de la ley nacional n° 26493 gozan del beneficio de acogerse al régimen previsto por la ley nacional n° 24374 los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años con anterioridad al 1 de enero de 2009. Ésta última modificación es la que hoy se pretende adherir con el presente proyecto de ley. Con ello, se busca brindar uniformidad y seguridad jurídica en la interpretación y aplicación de la ley n° 3396 y generar un marco de igualdad de oportunidades a todos los beneficiarios de la ley que el Congreso de la Nación ha acrecentado.

Es importante destacar que debe priorizarse la sanción y ejecución de leyes que refieran al reconocimiento de derechos humanos fundamentales, y el acceso a la vivienda única es uno de ellos. Así, el artículo 14 de la Constitución Nacional reconoce que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a una vivienda digna. Por su parte,



Legislatura de la Provincia de Río Negro

el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, -Tratado con jerarquía Constitucional conforme artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional- prescribe en el primer párrafo del artículo 11: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia... Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho". Es importante detenernos aquí, ya que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano independiente de expertos que supervisa la aplicación del PIDESC por sus Estados Partes y tiene como función específica la de interpretar las disposiciones del Pacto, ha establecido en su Observación General n° 4 del 13/12/91 que debe entenderse por vivienda adecuada en los términos del pacto, introduciendo como requisito indisoluble de la misma la Seguridad jurídica en la tenencia. Se transcribe el párrafo pertinente de la observación mentada:

"Seguridad Jurídica en la Tenencia: La tenencia adopta una variedad de formas como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra y propiedad. Sea cual fuere en tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y a los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados".

Asimismo, recordamos que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) establece que la ley puede subordinar el uso y goce de los bienes al interés social, pudiendo someter las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos -revestida de jerarquía constitucional, en su artículo 25 expresa:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

La Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros documentos internacionales incorporados a la Constitución Nacional, reconocen expresamente el derecho a una vivienda digna.

En este mismo sentido debe interpretarse el artículo 31 de la Constitución de la Provincia de Río Negro que reconoce la protección de la familia, como célula base de la sociedad, establecida, organizada y proyectada a través del afecto, facilitando su constitución y el logro de sus fines culturales, sociales y económicos. Pues bien, el régimen de regularización dominial que hoy se trata refiere exclusivamente a la vivienda única y permanente posibilitando de esta manera brindar seguridad jurídica a las familias que se encuentren en condiciones de acogerse a la ley n° 3396 con las modificaciones que en el presente proyecto de ley se esbozan.

De todo lo expuesto, se desprende que el Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas necesarias para que el pleno y libre ejercicio de los derechos se encuentre satisfecho, y lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos. Por tanto, el proyecto de ley en tratamiento busca impulsar la ejecución de la ley provincial n° 3396 con la modificación del plazo establecido por la ley nacional n° 26493 que extiende el establecido por la ley nacional n° 24374 hasta el 1 de enero de 2009.

Entendemos que la regularización dominial de la viviendas única y permanente en la que actualmente viven muchos rionegrinos es un derecho que trae aparejado por demás el respeto por otros derechos humanos imprescriptibles e inalienables como son el derecho a la vida y a la dignidad humana, pues ello implican una mejora en la calidad de vida y una posible planificación social, económica y productiva de las familias involucradas. La situación actual de insuficiente estabilidad y seguridad jurídica en lo relativo a la regularización dominial de las ocupaciones lícitas, con posesión pública, pacífica y continua ha sido y es, una de las causales de precariedad en las formas de vida y de necesidades básicas insatisfechas presentes en gran parte de la población que se encuentra en tal situación toda vez que ello genera complicaciones en el pedido de servicios básicos como la luz, el gas o el agua a la vez que ocasiona imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios de refacción o ampliación de las viviendas. Todo ello provoca discusiones con los proveedores de los servicios, con las juntas vecinales o entre vecinos, e incluso provocan denuncias penales y/o causas judiciales civiles que no tienden a resolver el fondo



Legislatura de la Provincia de Río Negro

de la problemática. Es por ello que se pretende mejorar la calidad de vida de los rionegrinos a través de mecanismos que impliquen un reconocimiento de derechos y evitar avalanchas de ocupaciones y su criminalización.

Párrafo aparte merece el análisis referido a la autoridad de aplicación de la ley n° 3396, la que, conforme lo prescribe su artículo 2° es la "Dirección de Arquitectura y Urbanismo", dependiente de la "Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Río Negro". Ahora bien, de un análisis pormenorizado de la legislación provincial vigente se observa una contradicción en la hermenéutica legislativa de las mismas. Véase que en principio el artículo 2 de la ley n° 3396 - que determina la autoridad de aplicación y sus funciones de ese cuerpo legal- se encontraría derogado. Esta derogación se habría hecho del siguiente modo: la ley provincial n° 3494 crea la Comisión Provincial por la Memoria -COPROME-. La ley n° 3870 modifica varios artículos de la ley n° 3494. En su artículo 6°, la ley n° 3870 dispone: "Incorporase como artículo 6° bis de la ley n° 3494, el siguiente: "Artículo 6° bis.- Derógase el artículo 2° de la ley n° 3396". La diferencia de objeto entre las leyes n° 3494 y n° 3870, por un lado -Comisión Provincial de la Memoria-, y la ley n° 3396, por otra parte -regularización dominial, "Ley Pierri" -, hace pensar que esto es un error. No obstante, en el contenido del Digesto Jurídico se observa que la ley n° 3396 no posee modificación alguna por lo que su artículo segundo no estaría derogado, por tanto subsistiría la Dirección de Arquitectura y Urbanismo como autoridad de aplicación. Ahora bien, sin perjuicio de ello, se advierte la necesidad de dar luz a tal contradicción proponiendo incluir una modificación al artículo 2 de la ley n° 3396 y determinar así cuál es la efectiva autoridad de aplicación de la norma. A tal efecto, se propone incorporar una nueva autoridad de aplicación de la ley n° 3396 que posea mayor injerencia y relevancia en la temática del hábitat y la vivienda. Ello, a fin de brindar coherencia institucional y ejecutar políticas públicas uniformes en toda la provincia. Se busca concentrar en un solo organismo del Estado todo lo relativo al derecho humano de acceso a una vivienda digna, entendiendo la misma de una manera integral, conforme los términos de la observación n° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al que se hizo referencia más arriba. Por ello, se propone que dicha responsabilidad institucional sea asumida por el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V) - organismo autárquico dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia - en función de las facultades que le son propias conforme la ley provincial n° 21. Al respecto, se transcribe su artículo 1°: "Créase el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda, que tendrá a su cargo el desarrollo de la acción del Gobierno de la Provincia



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

y privada, en un ordenamiento adecuado de los factores económicos, físicos sociales y políticos para el logro de la elevación de los niveles de vida de la población y a resolver el problema de la habitación humana en la provincia”.

Pues bien, ha quedado expresamente fundamentado que la ley n° 3396 de regularización dominial pretende otorgar seguridad jurídica en la tenencia como parte indisoluble del derecho humano de acceso a la vivienda, y cómo dicha regularización implicará una mejora en los niveles de vida de la población de los rionegrinos. Por lo tanto proponemos modificar el artículo segundo de la ley n° 3396, fundamentado en la contradicción existente en la interpretación normativa explicitada y a fin de concentrar en un solo organismo provincial las políticas públicas relacionadas con el tema vivienda.

En relación a la prescripción del artículo 4° in fine de la ley n° 3396, el cuál reza: “Podrán acogerse a este régimen aquellos inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y cuya valuación fiscal no exceda de pesos veinte mil (\$ 20.000)”, proponemos derogar dicho párrafo y delegar la facultad de determinar cuáles régimen de la presente ley: a) Los propietarios o poseedores de otros inmuebles con capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda. b) Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación”. Creemos oportuno realizar esa delegación toda vez que por Resolución n° 100/06 de la Dirección General de Catastro e Información Territorial se han modificado las “Normas Técnicas de Valuación Catastral” que en su Capítulo II, Metodología General de Valoración de inmuebles prescribe: “Artículo 5°.- Para el cálculo del valor catastral de los inmuebles se tomará como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda exceder de éste”. Entonces, teniendo en cuenta el año en que fue sancionada la ley n° 3396 - 2000 -, y la fecha posterior del dictado de la Resolución antedicha -año 2006-, resulta conveniente que la autoridad de aplicación dicte las reglamentaciones pertinentes en la materia, respetando el espíritu de la ley nacional n° 24374, en función de las disparidades existentes respecto de los montos de los valores de mercado de las distintas localidades de la provincia, o mejor criterio que determine, a fin de obtener un criterio equitativo del monto de la valuación fiscal.

Por ello:

Coautores: Cesar Miguel, Pedro Pesatti, Martín Doñate.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY**

Artículo 1°.- La Provincia de Río Negro adhiere en todas sus partes a la ley nacional n° 26493 en cuanto extiende el plazo establecido en la ley n° 24374 al 1 de enero de 2009.

Artículo 2°.- Modifíquese el artículo 2° de la ley n° 3396, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“El Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V) -organismo autárquico dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia-, será la autoridad de aplicación de la presente y serán sus funciones, además de lo dispuesto en la ley n° 24374 y sus modificatorias, las siguientes:

- a) Ejecutar un relevamiento general de la realidad dominial de la provincia en materia de situaciones irregulares en que se encuentran, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente.
- b) Ordenar y autorizar la confección de planos de mensura con fraccionamiento.
- c) Solicitar se proceda a otorgar valuación fiscal a los inmuebles afectados.
- d) Suscribir toda documentación necesaria y las escrituras a que se refiere el artículo 12.
- e) Tramitar y dictar las resoluciones pertinentes como autoridad de aplicación.
- f) Para ello contará con la asistencia de la Dirección de Catastro y Topografía y del Registro de la Propiedad del Inmueble”.

Artículo 3°.- Modifíquese el artículo 4° de la ley n° 3396, el que quedará redactado de la siguiente forma:



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

"A los fines de la implementación de la ley nacional n° 24374, la autoridad de aplicación dispondrá la confección de planos de mensuras de subdivisión y podrá realizar valuaciones y/o tasaciones sobre los inmuebles a regularizar.

Podrán acogerse a este régimen aquellos inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente y cuya valuación fiscal no supere el monto que determine la reglamentación".

Artículo 4°.- De forma.