



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79704-1

A-79704

"Urquiza, Daniel Fabian c/ Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y otros s/Pretensión anulatoria - otros juicios - Recursos extraordinarios de inaplicabilidad de ley e inconstitucionalidad"

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las presentes actuaciones a esta Procuración General a los efectos de emitir dictamen respecto del recurso extraordinario de inconstitucionalidad interpuesto por la parte actora contra la sentencia dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata (arts. 299 y 302 del CPCC). Adelanto que, en mi opinión, el recurso no debe prosperar.

I. ANTECEDENTES

I.1. En primera instancia se rechaza la pretensión anulatoria del acto administrativo de adjudicación de una vivienda social en el marco de un programa habitacional, como así también el reclamo patrimonial y el planteo de inconstitucionalidad.

I.2. Contra esa decisión judicial el actor deduce recurso de apelación.

En lo pertinente y a los fines de la presente intervención, cabe señalar que el apelante esgrime que los artículos 13 y 20 del Decreto n° 699/10 desvirtúan el fin último de la norma reglamentada -Ley n° 13342, de Regularización dominial de los bienes inmuebles financiados por el Instituto Provincial de la Vivienda de la Prov. de Bs. As. (IVBA)- que sería el de beneficiar a los adjudicatarios de las viviendas y no a los meros tenedores u ocupantes.

Alega la vulneración de su derecho de propiedad (art. 17 de la Const. Nacional) y del derecho a la vivienda (art. 14 de la Const. Nacional), al permitir que una decisión administrativa como la impugnada en la demanda se base en un simple censo "*... sin hacer mención alguna a otro requisito más que encontrarse presente en el lugar...*", limitando irrazonablemente los derechos de terceros a oponerse útilmente a dicha actuación en supuestos como el que se da en la especie.

I.3. La Cámara, rechaza el recurso de apelación interpuesto por considerarlo insuficiente (30-07-2024).

Expresa que “... *no se percibe cabalmente acreditada una manifiesta e irreconciliable repugnancia de los preceptos atacados con las cláusulas constitucionales que se dicen vulneradas*”.

Entiende que “... *más allá de la literalidad de los términos del art. 1° de la mencionada ley y sin desconocer que la regularización que ésta disciplina estaría destinada a favorecer a los sujetos que, a tal efecto, fuesen calificados como “adjudicatarios” de las respectivas viviendas, es claro que el encuadramiento en tal categoría no se definiría solo en función de una calidad previamente adquirida, sino de la efectiva ocupación actual del inmueble relevada a través del censo que regla el art. 7° de la ley 13.342, precisamente, como paso previo para la formalización de la transferencia de dominio*”.

Agrega: “... *tampoco se aprecia que el art. 13 del decreto reglamentario permita decidir la adjudicación de un inmueble -con la consecuente revocación de las que se hubiesen decidido anteriormente sobre el mismo bien- por el solo hecho de encontrarse su destinatario allí presente el día del censo y al margen de cualquier requisito legal, pues la sola lectura del precepto de marras permite advertir que allí se exige que los ocupantes presten declaración sobre ciertas circunstancias en adición ‘a lo requerido por la ley’*”.

A ello añade que el procedimiento de regularización dominial, tal como ha sido reglado por el decreto en crisis, exige como paso previo al otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio, la publicidad del acto dictado con base en los resultados del censo y la posterior apertura de un plazo prudencial (30 días) para la eventual articulación de oposiciones por parte de terceros. Respecto a la oposición, destaca que, en el caso, “... *no se ha siquiera insinuado que el accionante hubiese utilizado de un modo oportuno, pese a que constituye un hecho indiscutido que los recaudos de publicidad fijados por los arts. 16 a 18 del decreto 699/2010 fueron satisfechos*”.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79704-1

Aclara que si bien el citado artículo 20 del decreto limita los planteos en que el tercero puede sustentar su postura de un modo eficaz -es decir, con efecto interruptivos del trámite de regularización previsto en el artículo 19-, “... *lo cierto es que las circunstancias que la norma excluye como posibles fundamentos de la oposición intentada guardan correlato con aquellas prohibiciones que -al menos en este caso- quedó demostrado que el Sr. Urquiza asumió la carga de observar al ser originariamente erigido en calidad de adjudicatario (cfr. acta de entrega de vivienda del 27-12-2001) y bajo apercibimiento de caducidad de la adjudicación (previsión que las partes han sido contestes en afirmar que encontraría sustento en la resolución n° 534/84 del I.V.B.A.)*”.

Pondera, además, la finalidad preeminentemente social que anima aquella normativa rectora de la regularización dominial instituida por la Ley n° 13342 y sus normas reglamentarias, como así también que el obrar del IVBA se enmarca en su específico rol de ejecutor de la política habitacional establecida por el estado provincial (art. 2, inc. “a” del Decreto ley n° 9573/80, Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda, BOBue, 18-08-1980), delineada a través de la Ley n° 14449 -de Acceso Justo al hábitat (BOBue 07-10-2013)-.

Subraya que esta última norma, por su lado, fija como objeto “... *la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia...*” (art. 1), vinculando luego dicho concepto a la idea de “... *satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales...*” (art. 3), y regulando en pos del referido objetivo -entre otros varios aspectos- “... *las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales...*” (art. 2).

En ese contexto, refiere que, “... *no luciría irrazonable aquella limitación que el ahora apelante cuestiona y reputa lesiva de su derecho a la vivienda y de propiedad, puesto que -por el contrario- ella resulta eficaz para desalentar prácticas abusivas o especulativas que en nada se condicen con los referidos fines tenidos en mira por el legislador, como -por ejemplo- la adquisición de viviendas por medio de planes gestionados o financiados por el I.V.B.A. para luego lucrar con su locación a título oneroso*”.

A modo de conclusión, la Cámara enfatiza su postura expresando que, contrariamente a lo que alega el actor, la imposibilidad de controvertir las decisiones del IVBA en materia de adjudicación de viviendas mediante la invocación por el tercero oponente de un contrato de locación prevista por el art. 20 del Decreto n° 699/10 -correlativa con la expresa prohibición de arrendar la vivienda pactada por el Instituto con el primigenio adjudicatario-, aparece como **un medio adecuado** a los fines de garantizar el derecho constitucional a la vivienda digna conforme a los alcances y en los términos en que el legislador de la Provincia ha delineado la política habitacional. Cita doctrina jurisprudencial nacional y local.

I.4. Contra ese pronunciamiento, el actor deduce recursos extraordinarios de inaplicabilidad de ley y de inconstitucionalidad.

Luego de su concesión por la Cámara, la Suprema Corte de Justicia remite las actuaciones a esta Procuración General para emitir dictamen sólo con relación al de inconstitucionalidad (art. 302, CPCC).

Cabe admitir su admisibilidad formal en tanto la sentencia recurrida reviste el carácter de definitiva a los fines de la impugnación por la vía extraordinaria, ha sido deducido de manera fundada y en término (conf. notificación electrónica de fecha 02-08-2024 y escrito electrónico del día 16-08-2024), con constitución de domicilio en la ciudad de La Plata (cfr. punto 2 de la presentación), y la cuestión constitucional ha sido materia de pronunciamiento en la instancia ordinaria (arts. 161 inc. 1 Const. prov., 299, 302 y concs., CPCC).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79704-1

II. ANÁLISIS

II.1. El recurrente fundamenta la impugnación en lo dispuesto por los arts. 36 inc. 7°, 57, 103 inc. 13 y 144 de la Constitución provincial.

Sostiene que los artículos 13 y 20 del Decreto n° 699/10 limitan el derecho social de acceso a la vivienda consagrado en la Carta local y que la reglamentación que hacen de la Ley n° 13342 es inconstitucional porque importa un “...exceso reglamentario que contraría el sentido de la ley”.

Explica que “... el artículo 1° de la ley 13342 prevé como beneficiarios del régimen de regularización dominial y escrituración de los bienes inmuebles construidos, administrados y/o financiados por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (I.V.B.A.), a sus adjudicatarios, mientras que los artículos impugnados condicionan la escrituración a las resultas de un censo y facultan a escriturar en favor de los simples ocupantes del inmueble, aunque reconozcan en otro la posesión”.

Solicita que se haga lugar al pedido de inconstitucionalidad planteado y se revoque la sentencia recurrida.

II.2. Cuadro normativo

El Decreto Ley n° 9573 -Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda- (BOBue, 18-08-1980) enumera entre los fines para los cuales ha sido creado, el de ejecutar la política habitacional que establezca el Poder Ejecutivo bonaerense (art. 2° inc “a”) y constituir el organismo de aplicación de la Ley nacional 21581 (BONA, 2-06-1977), canalizando así los recursos destinados al cumplimiento de planes habitacionales en el ámbito provincial (art. 2° inc “c”).

La Ley n° 13342 (BOBue 31-05-2005), tras “... Declarar de interés social la regularización dominial y escrituración de los bienes inmuebles construidos, administrados y/o financiados por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (I.V.B.A.) a favor de sus adjudicatarios...” (art. 1°), establece un procedimiento para la determinación de aquellos sujetos a quienes se otorgarán las correspondientes escrituras traslativas de dominio (art. 7°).

El Decreto n° 699/2010 (BOBue 01-07-2010), reglamentario de la Ley n° 13342, crea el “Plan de Escrituración del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires” y establece -en lo que aquí interesa-: **a)** que serán beneficiarios del plan quienes “... *al momento de efectuarse el censo previsto en el artículo 7° de la Ley N° 13342 y modificatorias, se encontraren habitando el inmueble cuyo destino principal es el de casa habitación única y permanente, y su ocupación fuere pública, pacífica y continua...*”(art. 4); **b)** que el referido censo será realizado por el IVBA o por los Municipios en que éste delegare tal cometido (art. 11); **c)** los aspectos sobre los cuales el ocupante deberá manifestarse, con carácter de declaración jurada, en oportunidad de ser censado (art. 12); **d)** que sobre la base de los resultados del censo se “... *dictará el acto administrativo que promueva la adjudicación y posterior escrituración a favor del ocupante, dejando sin efecto las anteriores Resoluciones que sobre el inmueble pudieran existir...*”(art. 13); **e)** el procedimiento de publicación por edictos y otros medios para que, en los siguientes 30 días, “... *terceros que se consideren con derechos sobre el inmueble en cuestión, deduzcan oposición ante la autoridad de aplicación...*”(arts. 16 a 18); **f)** que tal oposición “... *sólo podrá fundarse en la ilicitud de la causa de la ocupación detentada por quien al momento del censo se encontrare habitando el bien inmueble...*”, produciendo su trámite la “*interrupción*” del procedimiento de regularización hasta tanto sea resuelta (art. 19); **g)** que “... *en caso que la oposición de terceros se fundare en locación, comodato, depósito o simple cuidado del inmueble, no se interrumpirá el trámite de regularización, procediéndose como lo dispone el Artículo 13 del presente Decreto...*”(art. 20).

II.3. Como anticipé, y en igual sentido al adoptado en las instancias ordinarias, propongo rechazar el recurso extraordinario de inconstitucionalidad interpuesto.

II.3.a. En primer lugar, corresponde señalar que el recurso extraordinario regulado en el art. 299 del Código Procesal Civil y Comercial, sólo se abre si en la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79704-1

instancia ordinaria se controvertió y se decidió la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos provinciales confrontados con normas de la Constitución local (arts. 161 inc. 1°, Const. prov.; doct. causas A-72897, "Fredes", sent. de 12-03-2014; Q-73428, "Club de Campo Los Pingüinos S.A.", res. de 10-12-2014; Q-74040, "Fitipaldi", sent. de 11-05-2016; A-71403, "Fisco de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 29-03-2017; A- 71776 "Cementos Avellaneda SA", sent. de 16-08-2017; e.o.), tal como sucede en la especie, toda vez que tanto en primera como en segunda instancia se rechazó el planteo de inconstitucionalidad.

Ahora bien, también es doctrina judicial que, en su desarrollo expositivo, el recurso de inconstitucionalidad debe ser autosuficiente, esto es, demostrar los errores jurídicos que a juicio del recurrente padece el fallo que impugna (doctr. causas Ac-32929, "Fisco de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 30-11-1984; Ac. 83866, "Village Cinemas SA", sent. de 16-04-2003; Ac. 88944, "Cirilo", sent. de 11-05-2005; A-69.574, "Saavedra Zapata", sent. de 30-05-2012; e.o.). Tal extremo no se encuentra debidamente cumplido en el *sub lite*, lo que sella la suerte adversa al remedio intentado.

En efecto, el recurso extraordinario bajo análisis omite rebatir los motivos por los cuales el Tribunal de Alzada consideró acertada la solución a la cual arribó el juez de grado al propiciar el rechazo del planteo de inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias en juego.

Por otra parte, el recurso analizado reedita los argumentos esgrimidos en las instancias anteriores, lo cual autoriza a concluir *prima facie* que la carga de la adecuada fundamentación recursiva que exige la instancia extraordinaria se encuentra insatisfecha.

La suficiencia de la impugnación por la vía del recurso extraordinario de inconstitucionalidad requiere que los argumentos que el recurrente desarrolle se refieran directa y concretamente a los conceptos sobre los que el *a quo* sentó su decisión, lo que impone la réplica concreta a las motivaciones esenciales que el

pronunciamiento impugnado contiene (SCJBA, causa A-71801, "D'Angelo", sent. de 30-03-2016).

El recurrente dejó inatacados los fundamentos del *a quo* en relación la constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias, a la luz de la hermenéutica que atribuyó a los artículos 13 y 20 del Decreto n° 699/10.

Menciona determinados preceptos constitucionales (arts. 36 inc. 7°, 57, 103 inc. 13 y 144), pero en ningún momento desarrolla las razones tendientes a explicar de qué manera las disposiciones reglamentarias impugnadas vulneran la Constitución provincial.

Al respecto, la Suprema Corte tiene dicho que resulta requisito indispensable de una adecuada fundamentación del recurso extraordinario de inconstitucionalidad la impugnación concreta, directa y eficaz de las motivaciones esenciales que contiene el pronunciamento. Tarea que no se cumple cuando el impugnante se limita a anteponer una línea argumental distinta a la del juzgador, omitiendo realizar el reproche oportuno a un basamento primordial del pronunciamento atacado (causa A. 69.574, cit.).

II.3.b. A mayor abundamiento, veamos los elementos del fallo que atañen al análisis del planteo constitucional *sub examine*.

En prieta síntesis, la Cámara resuelve que **el procedimiento de regularización dominial**, tal como ha sido reglado por el decreto puesto en crisis (Dec. n° 699/2010), **se ajusta a los objetivos de la norma que reglamenta** (Ley n° 13342) **y no exhibe una situación de irrazonabilidad** que justifique la pretensión entablada. Postura que, además, pone en contexto al destacar que **no colisiona con la política habitacional establecida por el Estado provincial**.

En mi opinión, los tachados artículos 13 y 20 del Decreto n° 699/2010 no ofrecen flanco de crítica por insuficiencia, oscuridad o deficiencia que los ponga en pugna con la Constitución local por infracción a los derechos y garantías que gozan de protección en sus cláusulas. En particular, con el derecho de acceso a la vivienda consagrado en el art. 36 inc. 7° de la Carta local y reglamentado en las normas citadas.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79704-1

Es indudable que el recurrente tuvo la oportunidad concreta de acceder a una vivienda social financiada por el Estado y que, con el propósito de obtener su adjudicación, se sometió a un régimen jurídico específico cuyo desconocimiento no puede alegar.

También es cierto que el quejoso recién cuestiona la constitucionalidad del procedimiento administrativo aplicable cuando toma conocimiento del acto de adjudicación de la vivienda a otra persona, siendo desplazado de la situación jurídica subjetiva que ahora reclama.

Dirige su ofensa a dos instancias puntuales del trámite de regularización dominial: **a la resultante del censo de ocupación y a la oposición de los terceros que se consideran con derechos sobre el inmueble**. Ello, desentendiéndose de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones a su cargo en calidad de **tenedor a título precario**, título que más tarde pierde cuando la Autoridad de Aplicación (el IVBA) comprueba -censo mediante- la ausencia de los requisitos normativamente exigidos para la adjudicación.

II.3.c. A esta altura del análisis cabe recordar que antes de emitir un pronunciamiento contra la constitucionalidad de una norma, corresponde agotar todas las interpretaciones posibles y evitar examinar la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones, salvo irrazonabilidad o iniquidad, motivo por el cual estimo que resulta infructuosa la alegación de una inadecuada interpretación de las normas por parte del sentenciante.

Asimismo, considero que los argumentos vinculados con la violación del derecho por decidir de la Cámara de la manera en que lo hizo demuestran una mera opinión divergente de parte del recurrente que, por sólo mostrarse en pugna con la decisión del **a quo**, resultan materia ajena a la competencia del recurso extraordinario en estudio.

III. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, propongo al Tribunal rechazar el recurso extraordinario de inconstitucionalidad interpuesto (art. 302, CPCC).

La Plata, 11 de marzo de 2025.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

11/03/2025 21:44:47