XXIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

COMISION 2 : INCIDENCIA DEL CATASTRO TERRITORIAL EN LAS REGISTRACIONES INMOBILIARIAS. PROBLEMATICAS QUE SE SUSCITAN

LA ANEXIÓN PARCELARIA FRENTE A LA IDENTIDAD DE TITULARES:

ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS INTERPRETACIONES DEL ARTÍCULO 54 DEL DECRETO-LEY 8912/77

Ing. Agrim. Barreto Peltzer Guadalupe María * Ingeniera Agrimensora por la Universidad Nacional de La Plata, ex integrante del departamento de Mensura de tierras perteneciente a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) . Participo de la Consultoría del consejo Profesional de Agrimensura. Se especializa en resolución de casos sobre planos de mensura. Hoy se encuentra dentro del equipo técnico del Instituto de Regularización Dominial creado por el Consejo Superior de Agrimensores de la Provincia de Buenos Aires.

* gbarretopeltzer@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La figura de la anexión parcelaria constituye una herramienta de excepción prevista por la normativa urbanística para resolver determinadas situaciones derivadas de la configuración física de los inmuebles, permitiendo adecuar el parcelario a condiciones más compatibles con el ordenamiento territorial.

Su origen normativo se encuentra en el artículo 54 del Decreto-Ley N.° 8912/77, que establece: "En las subdivisiones dentro de áreas urbanas que no impliquen cambio de uso, podrán aceptarse dimensiones inferiores a las establecidas precedentemente, ya sea por englobamientos que permitan generar parcelas con dimensiones más acordes con las establecidas o por situaciones de hecho difícilmente reversibles, tales como invasión de linderos e incorporación de sobrantes" (Decreto-Ley 8912/77, art. 54).

Posteriormente, el Decreto Reglamentario N.° 1549/83 reglamentó dicho artículo y amplió los supuestos de procedencia de la anexión, disponiendo que podrá admitirse la creación de parcelas de dimensiones inferiores a las establecidas para la zona con el fin de anexarlas a lotes linderos cuando la operación tenga por objeto:

a) Sanear un título afectado por una invasión de linderos materializada por una construcción de difícil y costosa remoción.

b) Evitar que entre los edificios construidos en lotes linderos queden espacios que conformen pasillos de dimensiones menores a las exigidas por los reglamentos de construcción.

c) Corregir una baja relación frente-fondo, entendiendo por tal la inferior a un tercio (1/3). En estos casos, el lote remanente deberá mantener la superficie mínima establecida para la zona.

d) Transferir superficies entre lotes linderos para permitir soluciones que, desde el punto de vista urbanístico, resulten superiores o equivalentes a la situación anterior.

La lectura conjunta de ambas normas (Decreto-Ley 8912/77; Decreto Reglamentario 1549/83) permite describir que la procedencia de la anexión hace referencia a parcelas, lotes linderos, invasiones de linderos y transferencias de superficie, sin efectuar una mención expresa a la identidad o diversidad de los titulares de dominio como requisito para su aprobación.

Sin embargo, en la práctica administrativa pueden observarse distintos criterios de interpretación respecto de esta cuestión. En determinados supuestos, la aprobación de planos de mensura, subdivisión y anexión queda condicionada a que las parcelas involucradas posean distinta titularidad, mientras que en otras instancias del procedimiento la identidad de titulares

aparece como un requisito necesario para la adecuada instrumentación registral de la operación.

Esta situación plantea interrogantes de interés tanto para la práctica profesional como para la interpretación de la normativa vigente. En este contexto, el presente trabajo no pretende cuestionar los criterios actualmente aplicados por los distintos organismos intervinientes, sino analizar las distintas interpretaciones que se han desarrollado en torno a la figura de la anexión parcelaria, sus fundamentos normativos y las consecuencias prácticas que producen en el ejercicio profesional.

A partir de este análisis se procura reflexionar acerca de la naturaleza jurídica y técnica de la anexión parcelaria, mediante el estudio de la normativa vigente, antecedentes doctrinarios, dictámenes de asesoría notarial y casos de la práctica profesional, contribuyendo al debate sobre la conveniencia de avanzar hacia criterios interpretativos más uniformes.

PROBLEMÁTICA ACTUAL

La anexión de las parcelas es un caso de excepción que está contemplado para subsanar distintas situaciones irregulares. Esto suele acontecer a la hora de subdividir, cuando el mínimo de ancho de la parcela en cuestión no alcanza con lo establecido por la ordenanza vigente para la zona o bien no tiene salida directa a la vía pública; en ese caso se soluciona generando una anexión a alguna otra parcela lindera, formando así una única unidad parcelaria económica que reúne todos los requisitos para existir. Si bien pueden presentarse múltiples situaciones en las que se aplica esta figura, en este trabajo nos centraremos particularmente en aquellos casos en que las parcelas involucradas posean identidad de titulares.

Desde hace ya varios años —y aún en la actualidad—, cuando un agrimensor presenta un proyecto de plano de mensura, subdivisión y anexión, es frecuente que el trámite sea observado o rechazado. Dicho rechazo se fundamenta, generalmente, en la verificación de la titularidad dominial de las parcelas involucradas a través de las bases de datos catastrales. Cuando ambas parcelas presentan el mismo titular, la observación administrativa que suele formularse es que "no se puede anexar a uno mismo".

Aquí aparece el primer punto que merece ser analizado críticamente. Esta interpretación parte de un concepto equivocado sobre la naturaleza de la operación, ya que la anexión no se produce entre titulares sino entre parcelas; es decir, se trata de una operación que recae sobre inmuebles y no sobre personas.

Desde el punto de vista técnico parcelario, la operación consiste en la modificación de la configuración de los inmuebles, independientemente de

quién sea su titular dominial. En consecuencia, la identidad o diferencia de titulares resulta irrelevante para la definición y aprobación del plano, constituyendo en todo caso una cuestión formal vinculada al dominio, pero no a la operación parcelaria en sí misma.

Sin embargo, en la práctica administrativa actual este criterio termina funcionando como un condicionante de fondo, generando rechazos que no encuentran un sustento explícito en la normativa que regula la figura de la anexión.

DIFERENTES INTERPRETACIONES

Una vez aprobado el plano —el cual, en la práctica actual, únicamente puede aprobarse cuando las parcelas involucradas poseen distintos titulares—, la documentación es remitida al escribano para continuar con la instrumentación jurídica.

Es aquí donde se presenta una de las principales problemáticas del procedimiento vigente: para poder escriturar la anexión, se exige que tanto la parcela que se anexa como aquella que recibe la anexión posean identidad de titulares.

Esto genera una contradicción operativa evidente. Para lograr previamente la aprobación del plano, fue necesario realizar una modificación de titularidad a fin de que las parcelas figuraran con distintos titulares; sin embargo, una vez obtenido dicho plano aprobado, el proceso obliga nuevamente a revertir esa situación para unificar las titularidades y poder concretar la escritura.

En otras palabras, el sistema termina imponiendo una doble operación jurídica y registral sobre un mismo inmueble: primero separar titularidades para aprobar el plano y luego volver a unificarlas para escriturar. Esta mecánica no solo resulta innecesariamente compleja, sino que además incrementa costos, tiempos y dificultades administrativas para todos los intervinientes.

Ahora bien, ¿qué dicen los dictámenes de la asesoría notarial al respecto? En la Revista Notarial N.º 951/631 (2005) se consultó si, para cumplir con la restricción del plano de anexión, los adquirentes de la parcela a anexar debían coincidir exactamente con los titulares de la parcela a la que se anexa. El dictamen respondió que el objeto de la restricción es evitar que resulten propietarios de la parcela “a anexar” personas distintas de las titulares de la parcela receptora, ya que la primera no reúne por sí sola los requisitos para constituir una parcela autónoma. Según explica, la postura del registro inmobiliario provincial exige que los titulares de dominio de ambas parcelas coincidan totalmente y no solo parcialmente, porque el rubro dominio de la

matrícula es único y no admite discriminar titularidades parciales (Revista Notarial N.° 951/631, 2005).

El dictamen admite, sin embargo, que sería viable que la parcela a anexar fuera adquirida por personas distintas de los titulares de la parcela receptora, siempre que todos ellos constituyan un condominio sobre la parcela resultante en las proporciones correspondientes; de lo contrario, el registro tiene fundados motivos para oponerse a la inscripción (Revista Notarial N.° 951/631, 2005). El único supuesto en que el Registro admite distintos titulares es cuando la diferencia se da entre cónyuges, dado que no existe la posibilidad de transferir el dominio de uno a otro.

En un trabajo sobre el Registro de la Propiedad Inmueble, Domes y Pérez desarrollan, en su capítulo tercero, una propuesta de criterios mínimos para la registración de la anexión de parcelas, sosteniendo que la titularidad de la parcela lindera debe coincidir en su totalidad con los adquirentes -sin poder excluirse a ninguno de ellos-, ya que la anexión constituye “una restricción que se impone a sí mismo el titular de dominio de la parcela a anexar”, razón por la cual debe existir identidad de titulares en ambas parcelas
.

Entonces nos llegamos a preguntar: ¿se está interpretando la anexión como una operación jurídica o como una operación parcelaria?

ANÁLISIS

En la práctica administrativa se observa que, al momento de evaluar un plano de mensura, subdivisión y anexión, el análisis suele desplazarse desde la configuración parcelaria hacia la titularidad dominial de los inmuebles involucrados, bajo el argumento de que "no puede anexarse un inmueble a otro perteneciente al mismo propietario". Sin embargo, este razonamiento merece ser revisado, ya que la anexión es, en esencia, una operación parcelaria: su objeto no es modificar relaciones jurídicas entre personas, sino resolver situaciones físicas y urbanísticas existentes entre inmuebles linderos, tales como invasiones, remanentes (pasillos), deficiencias dimensionales o configuraciones parcelarias inadecuadas, cuestiones que afectan a las parcelas con independencia de quién sea su titular.

En consecuencia, el análisis debería centrarse sobre los inmuebles y no sobre las personas. Una parcela invade a otra parcela; un lote presenta una deficiencia respecto de otro lote; una superficie se transfiere entre inmuebles linderos. En ninguno de estos supuestos la problemática deriva de la identidad o diferencia de titulares, sino de la realidad física y territorial de los inmuebles.

Esta interpretación encuentra sustento en el propio Decreto Reglamentario 1549/83, que reglamenta el artículo 54 del Decreto-Ley 8912/77 (Decreto Reglamentario 1549/83, art. 54): la norma refiere exclusivamente a parcelas, lotes linderos y transferencia de superficies, sin exigir en ninguno de sus incisos que exista identidad o diversidad de titulares como requisito para la procedencia de la anexión. Ello no significa que la titularidad carezca de relevancia, sino que plantea el interrogante de en qué etapa corresponde analizarla. Incorporarla como requisito previo para la aprobación del plano implica añadir una condición que no surge del decreto y que desnaturaliza la finalidad, trasladando al procedimiento catastral una cuestión meramente dominial.

ANTECEDENTES

Con el objeto de profundizar el análisis planteado, resulta pertinente revisar los antecedentes doctrinarios que han abordado la figura de la anexión parcelaria. El propósito de este recorrido no es confrontar con los criterios actualmente aplicados, sino analizar cómo ha sido interpretado históricamente este instrumento y preguntarnos cuál es la naturaleza que corresponde asignarle: ¿predomina en él el aspecto dominial o el aspecto catastral?

Uno de los primeros desarrollos específicos sobre la materia se encuentra en la obra Agrimensura Legal Aplicada (Bueno Ruiz, 1982), donde el autor sostiene que, en principio, la titularidad del lote al cual se pretende anexar una parcela lindera debe coincidir totalmente con la de los adquirentes, concluyendo que lo fundamental es que exista una total correlación entre los titulares actuales y los adquirentes del lote a anexar . Este antecedente pone el acento en la identidad de titulares como presupuesto para la instrumentación jurídica de la anexión, pero en ningún momento plantea que la existencia de un mismo titular en ambas parcelas constituya un impedimento para la procedencia de la operación parcelaria.

Cabe recordar que esta obra es anterior al Decreto Reglamentario 1549/83, que amplió los supuestos de procedencia de la anexión sin introducir tampoco referencias expresas a la identidad o diversidad de titulares como requisito de admisión (Decreto Reglamentario 1549/83): la reglamentación continuó describiendo supuestos vinculados con la realidad física y urbanística de las parcelas, sin condicionamientos relativos a la titularidad dominial. En el mismo sentido, otros autores de referencia, como Marinelli, desarrollan la anexión desde sus aspectos técnicos y jurídicos. Resulta particularmente relevante que, en el Capítulo 4, apartado 4.3 de su obra —dedicado a los planos de subdivisión y anexión—, Marinelli ya contempla expresamente ambos supuestos: parcelas a anexar que pertenecen a un

mismo titular y parcelas a anexar que pertenecen a titulares distintos. Esta distinción, lejos de erigir la identidad de titulares en un requisito excluyente para la procedencia de la anexión, confirma que la doctrina técnica reconoció desde temprano que ambas situaciones son susceptibles de instrumentación, sin que la diversidad —ni la coincidencia— de titulares condicione per se la viabilidad de la operación. Este antecedente refuerza la idea de que la preocupación doctrinaria histórica estuvo puesta en la correcta instrumentación técnica del plano según el caso que se presentara, y no en establecer la identidad o diversidad de titulares como condición previa de admisibilidad.

El recorrido por estos antecedentes no pretende demostrar cuál es la interpretación correcta, sino poner de manifiesto que la discusión excede la cuestión de la identidad de titulares: el verdadero interrogante consiste en determinar si debe analizarse como una operación esencialmente dominial o como un instrumento de naturaleza catastral, cuya finalidad principal es resolver situaciones de configuración parcelaria, dejando las cuestiones de dominio para la etapa registral correspondiente. La preocupación histórica se centró en la forma de instrumentar jurídicamente la anexión y no en exigir distintos titulares como requisito previo para aprobar el plano.

REFLEXIÓN FINAL

Del análisis efectuado surge que el verdadero debate no radica en determinar si la anexión puede o no realizarse cuando existe identidad de titulares, sino en definir cuál es la naturaleza jurídica que corresponde asignarle a esta figura y cuál es el momento procedimental en el que debe valorarse la titularidad dominial. Mientras esta cuestión permanezca abierta a distintas interpretaciones, continuarán coexistiendo criterios administrativos diversos frente a situaciones sustancialmente idénticas, lo que afecta la previsibilidad en la actuación profesional y la igualdad de tratamiento frente a casos análogos.

A lo largo de este trabajo se ha intentado demostrar que el texto del artículo 54 del Decreto-Ley 8912/77 no establece expresamente una distinción basada en la identidad o diferencia de titulares, sino que regula una operación referida a parcelas o lotes linderos dentro del ordenamiento territorial (Decreto-Ley 8912/77, art. 54), lo que invita a reflexionar sobre si los requisitos actualmente exigidos derivan de la norma o de interpretaciones administrativas consolidadas como práctica. La cuestión de fondo, entonces, no es afirmar que la anexión constituye una operación dominial o puramente catastral, sino determinar cuál fue la finalidad perseguida al incorporar esta figura al régimen urbanístico, y si la identidad o diferencia de titulares constituye realmente un presupuesto de procedencia o si la titularidad debe

analizarse en una etapa distinta del procedimiento, sin alterar la naturaleza de la operación parcelaria.

Por ello, resulta conveniente avanzar hacia criterios interpretativos uniformes que armonicen la finalidad urbanística de la norma con las exigencias del sistema registral, e incluso impulsar una norma aclaratoria que otorgue mayor certeza jurídica a todos los operadores del sistema. Si la normativa habla de lotes linderos y no de titulares, ¿es correcto seguir condicionando la procedencia de la anexión a la identidad o diferencia de dominio? Más que ofrecer una respuesta definitiva, este trabajo pretende abrir ese debate, convencida de que la construcción de criterios claros y coherentes fortalece tanto la seguridad jurídica como el ejercicio de la Agrimensura.

BIBLIOGRAFÍA

Bueno Ruiz, Antonio; Agrimensura Legal Aplicada; La Plata; editorial Facultad de Ingeniería de la Plata; 1982.

Domes, Juan Luis y Pérez, María Candelaria; La anexión de parcelas en el registro de la propiedad inmueble de la Provincia de Buenos Aires; Mar del Plata , Revista notarial 984/2017

Luis Cesar Marinelli, Registro de la Propiedad, Catastro Territorial y la actividad notarial, Fen editora notarial, Segunda edición 2009

Provincia de Buenos Aires; Decreto-Ley N.° 8912/77, Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo; La Plata; 1977.

Provincia de Buenos Aires; Decreto Reglamentario N.° 1549/83; La Plata; 1983.

Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires; Revista Notarial, N.° 951/631; La Plata; 2005.