



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 6 de febrero de 2025

Vistos los autos: “Raskovsky, Luis Ernesto c/ Perrone, Gabriela Alejandra s/ ejecutivo”.

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa han sido correctamente reseñados por el señor Procurador Fiscal en los apartados I y II del dictamen que antecede, a los cuales cabe remitir por razones de brevedad.

2°) Que el recurso extraordinario federal promovido ha sido mal concedido toda vez que en autos se ha puesto en cuestión la validez de la ley de la Provincia de Buenos Aires 14.432, bajo la pretensión de ser repugnante a la Constitución Nacional, y la decisión apelada ha sido en contra de su validez. De esta manera, no concurre el requisito exigido por el inciso 2° del artículo 14 de la ley 48, según el cual en este tipo de supuestos la apertura de la instancia extraordinaria requiere que la decisión del superior tribunal de la causa haya sido en favor de la validez de la norma provincial y que, de este modo, constituya una resolución contraria al derecho federal invocado (doctrina de Fallos: [311:955](#) y sus citas; [313:714](#); [318:1357](#); [327:5794](#)). Esta exigencia legal, que nace de la necesidad de configurar una apelación de carácter verdaderamente excepcional que asegure la supremacía del derecho federal que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional, se mantiene inalterada, tal como ha recordado esta Corte en distintas oportunidades (Fallos: [311:955](#); [327:5747](#), entre otros).

3°) Que no obstante resultar inadmisibile el recurso debe destacarse que la cuestión federal planteada por la recurrente no es novedosa y encuentra respuesta en conocidos precedentes de esta Corte Suprema —“Banco del Suquía

S.A.” (Fallos: [325:428](#)) y “Romero, Carlos Ernesto” (Fallos: [332:1488](#))—, cuyos fundamentos y conclusiones fueron invocados por la cámara para fundar la resolución apelada.

4°) Que la autoridad institucional de dichos precedentes, fundada en la condición de este Tribunal de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, da lugar a que en oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos sus conclusiones sean debidamente consideradas y consecuentemente seguidas tanto por esta misma Corte como por los tribunales inferiores (Fallos: [337:47](#)). En efecto, esta Corte Suprema ha sostenido que “sería en extremo inconveniente para la comunidad si los precedentes no fueran debidamente considerados y consecuentemente seguidos (cf. Thomas M. Cooley citando al Canciller Kent, *Constitutional Limitations*, t. 1, pág. 116). Y aun cuando ello no signifique que la autoridad de los antecedentes sea decisiva en todos los supuestos, ni que pueda en materia constitucional aplicarse el principio de *stare decisis* sin las debidas reservas —conf. Willoughby, *On the Constitution*, t. 1, pág. 74—, no es menos cierto que cuando de las modalidades del supuesto a fallarse, no resulta de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito, la solución del mismo debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes (conf. doctrina de Fallos: 183:409)” (Fallos: [337:47](#)).

5°) Que, en el contexto fáctico y jurisprudencial reseñado, no se advierte que exista razón alguna para hacer excepción al requisito de resolución contraria (doctrina de Fallos: [329:385](#); [331:2223](#), entre otros), ni para —en esa excepcional hipótesis— revisar los precedentes de esta Corte que fundaron la decisión de la cámara, como propugna el señor Procurador Fiscal en su dictamen.

6°) Que, contrariamente a lo afirmado en el dictamen del señor Procurador Fiscal, determinar qué bienes del deudor están sujetos al poder de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

agresión patrimonial del acreedor —y cuáles, en cambio, no lo están— es materia de la legislación común, y, como tal, prerrogativa única del Congreso Nacional (Fallos: [325:428](#) y [332:1488](#)).

Ello es así pues es jurisprudencia reiterada de esta Corte que las relaciones entre acreedor y deudor solo pueden ser objeto de la exclusiva legislación del Congreso de la Nación, en virtud de la delegación contenida en el antiguo artículo 67, inciso 11 (actual artículo 75, inciso 12) de la Constitución Nacional (Fallos: [121:250](#); [133:161](#); [171:431](#); [172:11](#); [188:383](#); [275:254](#); [284:458](#); [311:1795](#); [318:2660](#); [321:3508](#); [322:447](#); [323:2947](#); [325:428](#); [327:887](#); [327:5416](#); [330:1708](#); [332:1488](#)).

Al atribuir la Constitución al Congreso la facultad de dictar el Código Civil, ha querido poner en sus manos lo referente a la organización de la familia, a los derechos reales, a las sucesiones, a las obligaciones y a los contratos, es decir, a todo lo que constituye el derecho común de los particulares considerados en el aspecto de sus relaciones privadas (Fallos: [156:20](#), 36, 37).

A su vez, de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución, las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación y no les está permitido dictar los códigos después de haberlos sancionado el Congreso, precepto que no deja lugar a duda en cuanto a que todas las leyes que estatuyen sobre las relaciones privadas de los habitantes de la República, sean personas físicas o jurídicas, al ser del dominio de la legislación civil y comercial, están comprendidas entre las facultades de dictar los códigos fundamentales que la Constitución atribuye exclusivamente al Congreso (Fallos: [150:320](#), 326).

7°) Que lo expuesto no se ha visto alterado por el régimen de protección de la vivienda instituido en el Código Civil y Comercial de la Nación (artículos 244 a 256). El artículo 244, en cuanto dispone que la protección

otorgada “no excluye la concedida por otras disposiciones legales”, solo puede ser entendido en el sentido de que alude a otras disposiciones dictadas de conformidad con la distribución constitucional de competencia entre las provincias y la Nación. De igual manera deben interpretarse tanto el artículo 242, que establece que “Todos los bienes del deudor están afectados al cumplimiento de sus obligaciones y constituyen la garantía común de sus acreedores, con excepción de aquellos que este Código o leyes especiales declaran inembargables o inejecutables”, como el artículo 744, inciso h, del Código Civil y Comercial de la Nación, que dispone que quedan excluidos de la garantía común de los acreedores (artículo 743) los demás bienes declarados inembargables o excluidos por otras leyes.

No resulta razonable interpretar que la alusión a “otras disposiciones legales”, “leyes especiales” u “otras leyes”, que el legislador nacional hizo en las referidas normas del Código Civil y Comercial de la Nación, importa una devolución implícita a las provincias de la facultad para regular las relaciones entre acreedor y deudor que estas delegaron al Congreso de la Nación (artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional). En efecto, cuando el legislador ha querido remitir en el Código Civil y Comercial de la Nación a leyes provinciales, lo ha hecho en forma expresa (artículos 2532 y Anexo II, apartado 1.2 de la ley 26.994). No cabe presumir, entonces, que al omitir toda referencia a normas locales en los artículos 242, 244 y 744 del citado código, el legislador haya incurrido en una omisión o inconsecuencia que, según sostiene esta Corte, no cabe atribuirle por vía interpretativa (Fallos: [321:2453](#); [325:2386](#); [330:1910](#); [341:631](#), entre muchos otros).

8°) Que, por último, en el citado precedente de Fallos: [325:428](#) —reafirmado en Fallos: [332:1488](#)— este Tribunal desestimó el fundamento esgrimido por el señor Procurador Fiscal para sustraer del derecho civil la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

regulación sobre la inejecutabilidad de la vivienda, con sustento en el uso extensivo del concepto de “seguridad social”, según el cual la regulación de la inembargabilidad de la vivienda pertenecería a esta última.

En efecto, la regulación de la inejecutabilidad de la vivienda familiar no pertenece al ámbito de la “seguridad social”. Esta Corte ha sostenido con toda claridad en los precedentes citados que si bien el artículo 14 bis de la Constitución Nacional vincula “la defensa del bien de familia” con la obligación del Estado de otorgar “los beneficios de la seguridad social”, no puede postularse que toda norma que tenga esa finalidad pertenecerá, sin más, al derecho de la seguridad social, mencionado en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Asimismo, ha afirmado que aun cuando, como hipótesis, se considerara que la inembargabilidad de la vivienda fuera un tema exclusivo del derecho de la seguridad social, es jurisprudencia de esta Corte —desde Fallos: 294:430— que la legislación que estaría comprendida, por su materia, en un eventual código “del trabajo y seguridad social”, tiene el carácter de derecho común de la Nación, que es aquel que sanciona el Congreso con arreglo a la delegación del artículo 67, inciso 11 (actual artículo 75, inciso 12), de la Constitución Nacional, y resulta ajeno, por lo tanto, a la competencia normativa de los estados provinciales (Fallos: [325:428](#); [332:1488](#)). En definitiva, más allá de la finalidad tuitiva de las disposiciones sobre inejecutabilidad de la vivienda, se trata de normas de derecho civil que regulan las relaciones privadas de los habitantes de la República entre sí y que resultan ajenas a cualquier potestad legislativa provincial.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Defensora General de la Nación y el señor Procurador Fiscal, se declara mal concedido el recurso extraordinario. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase los autos.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que, en el marco de un proceso ejecutivo por el cobro de un pagaré, la Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial confirmó la sentencia de primera instancia que había declarado la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.432 de “Protección de Vivienda Única y de Ocupación Permanente” y había desestimado el pedido de suspensión del trámite de la subasta del inmueble ubicado en Castelar, Provincia de Buenos Aires, formulado con sustento en dicha norma.

Para decidir de ese modo, el tribunal de la anterior instancia destacó que la cuestión en debate guardaba similitud con la decidida por la Corte Suprema en los precedentes “Banco del Suquía S.A.” (Fallos: 325:428) y “Romero, Carlos Ernesto” (Fallos: 332:1488) en los que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 58 de la Constitución de Córdoba y de la ley local 8067 que, al igual que la citada ley 14.432, habían dispuesto la inembargabilidad de la vivienda sin requerir su inscripción en el registro. A tal efecto, se puntualizó que, de acuerdo con la Constitución Nacional, la determinación de qué bienes del deudor estaban protegidos de la agresión patrimonial constituía materia de legislación común y, por lo tanto, prerrogativa del Congreso Nacional por haber sido delegada por las provincias.

Adujo, además, que el artículo 38 de la ley nacional 14.394, referido al bien de familia, tornaba operativas las garantías de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales a ella incorporados respecto de la vivienda familiar, la dignidad de la persona y su hábitat y que, en el caso, nada obstaba a que la ejecutada protegiera su inmueble recurriendo a ese régimen con anterioridad a la traba del embargo dispuesto en autos.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Contra dicho pronunciamiento la ejecutada dedujo recurso extraordinario que fue concedido.

2°) Que esta Corte ha condicionado la admisibilidad del recurso extraordinario, desde sus primeras decisiones, a que la cuestión federal haya sido resuelta en forma contraria al derecho de esa naturaleza invocado por el recurrente, desde que la razón de ser de esta apelación excepcional radica en la necesidad de asegurar la supremacía de la Constitución Nacional, tratados y leyes que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

De ahí, que con particular referencia a los asuntos en que, como en estas actuaciones, se planteaba la incompatibilidad de normas o actos locales con la Constitución Nacional, este Tribunal ha enfatizado en el tradicional precedente de Fallos: 189:308 que "...rige el inc. 2° del art. 14 de la ley n° 48, que limita la jurisdicción apelada de esta Corte a los casos en que 'la decisión haya sido en favor de la validez de la ley o autoridad de provincia'" (conf. doctrina de Fallos: [311:955](#)).

3°) Que a la luz de lo expresado y dado que la recurrente no ha logrado formular una argumentación tal que permita tener por acreditado el citado requisito de admisibilidad, cabe concluir que la cámara, al privar de validez a la norma provincial impugnada por ser repugnante a la Constitución Nacional, ha tutelado la supremacía del derecho federal invocado, por lo que no se verifica el requisito examinado de resolución contraria y dicha inobservancia torna inadmisibile el recurso extraordinario concedido por el tribunal *a quo*.

4°) Que solo a mayor abundamiento y aun cuando lo expuesto basta para desestimar el recurso intentado, cabe añadir que la recurrente no ha formulado una crítica concreta y razonada para desvirtuar las distintas motivaciones en que la cámara, más allá de su acierto o error, sustentó su

decisión vinculada a la defensa y protección del bien de familia y a la competencia delegada por las provincias a la Nación sobre aspectos que atañen al derecho común, en base al artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. Tampoco demuestra que la protección que otorga la norma nacional -dictada por el Congreso de la Nación- no hubiese resguardado razonablemente la vivienda familiar cuya protección se reclama (confr. ley 14.394), lo que determina la improcedencia de los agravios por su insuficiencia.

5°) Que, en esos términos, corresponde, por último, señalar que la cuestión aquí planteada difiere sustancialmente de la resuelta en Fallos: [342:1903](#) (“Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A.”), [343:1218](#) (“Montamat y Asociados S.R.L.”) y [346:103](#) (“Alpha Shipping S.A.”), disidencias del juez Rosatti, toda vez que no se ha acreditado de modo fehaciente un conflicto entre los artículos 75, inciso 12, y 121 de la Constitución Nacional, pues no se ha reivindicado el ejercicio de una competencia de derecho público local.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Defensora General de la Nación y el señor Procurador Fiscal, se declara mal concedido el recurso extraordinario. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase las actuaciones.



COM 15310/2009/CS1

Raskovsky, Luis Ernesto c/ Perrone,
Gabriela Alejandra s/ ejecutivo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por **Gabriela Alejandra Perrone**, con el patrocinio letrado del **Dr. Héctor Arturo Kigel**.

Traslado contestado por el **Dr. Luis Ernesto Raskovsky**.

Tribunal de origen: **Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial n° 24**.

Suprema Corte:

–I–

La Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial desestimó los agravios de la demandada y, en consecuencia, confirmó la resolución de primera instancia que había declarado la inconstitucionalidad de la ley provincial 14.432 de protección de la vivienda única de ocupación permanente y había ordenado la subasta del inmueble (fs. 43/44, 180/181, 289/293 y 354/355).

Consideró aplicable al caso la doctrina de la Corte Suprema en Fallos: 325:428, "Banco del Suquía SA" y 332:1488, "Romero", donde resolvió la inconstitucionalidad del artículo 58 de la Constitución de Córdoba y de la ley local 8.067, que, al igual que la ley 14.432, disponen la inembargabilidad de la vivienda única sin requerir su inscripción en un registro.

Recordó que la Corte sostuvo que, de acuerdo con la Constitución Nacional, la determinación de qué bienes del deudor están protegidos de la agresión patrimonial del acreedor constituye materia de legislación común y, por lo tanto, prerrogativa del Congreso Nacional por haber sido delegada por las provincias.

Consideró, además, que el artículo 38 de la ley 14.394 referida al bien de familia, torna operativas las garantías de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales a ella incorporados respecto de la vivienda familiar, la dignidad de la persona y su hábitat. En ese contexto, entendió que nada obstaba a que la ejecutada protegiera su inmueble recurriendo a ese régimen con anterioridad a la traba del embargo dispuesto en autos.

–II–

Contra esa sentencia, la demandada interpuso recurso extraordinario federal (fs. 385/405), que fue contestado (fs. 412) y concedido (fs. 418/420).

Explica que la tutela de la vivienda única consagrada en la ley provincial 14.432 es concordante con el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, con el bloque de constitucionalidad federal (art. 75, inc. 22), y está reconocida en la Constitución provincial (art. 36, inc. 7).

Considera que la protección de los derechos sociales, incluida la protección del acceso a una vivienda digna, no es exclusiva de la Nación ya que fue conservada por las provincias quienes, si bien no pueden legislar en desmedro de aquélla, pueden ampliarla en el orden local.

Manifiesta que la ley provincial tiene apoyo en el principio de progresividad previsto en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sostiene que el tribunal debió resolver la colisión de principios priorizando el derecho a la vivienda por sobre el derecho de agresión al patrimonio por parte de los acreedores.

Por otro lado, afirma que la sentencia es arbitraria en tanto utilizó argumentos aparentes y se sustenta en precedentes que carecen de objetiva similitud.

–III–

Si bien la resolución apelada no configura sentencia definitiva en sentido estricto, su palmaria virtualidad para generar perjuicios de muy difícil o imposible reparación ulterior autoriza a reputarla como tal, en tanto habilita la ejecución de la vivienda única de la demandada (Fallos: 335:361, “Federación Argentina de Colegios de Abogados”, entre muchos otros).

En ese marco, entiendo que el recurso extraordinario ha sido bien concedido ya que se puso en consideración la inteligencia de los artículos 14 *bis* de la Constitución Nacional, 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 26 de la Convención sobre los Derechos del

Niño y 15 del Protocolo de San Salvador, que aseguran el derecho a la protección de la vivienda familiar, a la seguridad social y a la protección de la familia, y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en esas normas (art. 14, inc. 3, ley 48).

En la tarea de esclarecer la hermenéutica de este tipo de normas la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se encuentra limitada por las posiciones de los magistrados actuantes, ni de las partes sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre los puntos en debate (Fallos: 339:728, "Telefónica Móviles Argentina S.A."; 340:1269, "V.I., R.").

–IV–

Ante todo, cabe señalar que el caso bajo examen se inició con motivo de la ejecución de un pagaré librado por la demandada a favor del actor. Una vez ordenada la subasta y designado martillero se presentó la demandada, que se desempeña como maestra particular, solicitando la suspensión del remate con sustento en que el inmueble que habita junto a sus dos hijos –en ese momento ambos menores de edad– es su única vivienda y, por lo tanto, susceptible de la protección que brinda la ley provincial 14.432 y su decreto reglamentario 547/2013 (ver fs. 232/269).

La cuestión a resolver consiste, entonces, en determinar si resultan constitucionales el artículo 2 de la ley provincial 14.432, y sus normas reglamentarias, en cuanto disponen que los inmuebles ubicados en la provincia de Buenos Aires, destinados a vivienda única y de ocupación permanente, son inembargables e inejecutables sin necesidad de registración.

Para analizar esta controversia es necesario recordar inicialmente que en el caso "Banco del Suquía" (Fallos: 325:428), en el que se examinó una norma similar a la aquí impugnada, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puntualizó, en primer lugar, que la oposición entre la norma provincial y la nacional era indubitable. En segundo lugar, señaló que la materia debatida en

esos autos era de aquéllas que vinculan la relación entre deudor y acreedor y, por tal motivo, formaba parte del derecho común de los particulares considerados en el aspecto de sus relaciones privadas. En consecuencia, expresó que, en los términos del antiguo artículo 67, inciso 11, de la Constitución Nacional, el régimen de vivienda familiar es objeto de legislación exclusiva por parte del Congreso de la Nación. En tercer lugar, remarcó que, aun cuando se considerara que la cuestión controvertida se encontrara abarcada por un concepto amplio de seguridad social, el dictado de un código de trabajo y seguridad social también es una competencia exclusiva del Congreso nacional.

En mi opinión, tal como expondré a continuación, la ley provincial 14.432 es constitucional porque reglamenta de manera directa, en ejercicio de una facultad de naturaleza concurrente con la Nación, y sin interferir en facultades propias del Congreso nacional, el derecho a la protección de la vivienda familiar, consagrado en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y en un conjunto de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional. Además, esa reglamentación provincial no se opone a la nacional sino que es compatible con la ejercida por la Nación.

En primer término, como adelanté, considero que, en el presente, la provincia, al regular la protección de la vivienda única, de ocupación permanente, sin necesidad de inscripción registral, ha ejercido regularmente competencias normativas concurrentes que no enervan las competencias del Congreso de la Nación.

De acuerdo con la distribución de competencias establecida en los artículos 75 y 121 de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos mientras que los poderes delegados a la Nación son definidos y expresos (Fallos: 329:976, "Cablevisión"; 332:66, "Molinos", entre muchos otros).

Este esquema constitucional "implica que las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta Magna, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 7:373; 289:238; 320:89, 619; 322:2331 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni). En tales condiciones, es lógico concluir, tal como lo ha hecho la Corte desde sus orígenes, que los actos de la legislatura de una provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo y excluyente poder; o en los que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias; o cuando hay una manifiesta e insalvable incompatibilidad entre la norma provincial y la del Congreso, en cuyo caso debe prevalecer esta última en virtud del principio de supremacía nacional consagrado en el art. 31 de la Constitución Nacional" (Fallos: 338:1110, "British American Tobacco", considerando 10° y sus citas).

En este orden, el artículo 2 de la ley provincial 14.432 dispone que todo inmueble ubicado en la provincia de Buenos Aires destinado a vivienda única y de ocupación permanente, es inembargable e inejecutable, salvo renuncia de su titular. Esa ley fue reglamentada por el decreto del Poder Ejecutivo de la provincia 547/2013 que prevé que la inembargabilidad e inejecutabilidad se harán efectivas sin necesidad de registración, siempre y cuando la vivienda sea de ocupación permanente, exista relativa y razonable proporción entre la capacidad habitacional y el grupo familiar, el titular no hubiese renunciado a ese derecho y no le sean aplicables las excepciones previstas en la misma ley (arts. 1, 2, 3, 5, 6 de la ley y art. 3 del decreto 547/2013).

A su vez, ese decreto reglamentario establece parámetros objetivos, no taxativos, que deben considerarse para determinar si el inmueble guarda relativa y razonable proporción entre la capacidad habitacional y el grupo

familiar. Estos son la cantidad de habitantes, la superficie total y cubierta del inmueble y su valuación fiscal (art. 3).

Estos preceptos no regulan una relación estricta de derecho privado, prevista de manera exclusiva y excluyente en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, ni materias que se encuentran prohibidas por el artículo 126 de la norma fundamental. Se trata, por el contrario, de medidas legislativas de protección social que reglamentan la garantía de defensa del bien de familia frente a las vicisitudes económicas. Su propósito es el resguardo de las condiciones materiales indispensables para que el proyecto de vida común del núcleo familiar pueda desarrollarse con un grado considerable de autonomía, a través de la preservación del espacio habitacional que sostiene esa convivencia, sin el cual existe el riesgo de que la familia pueda desmembrarse, y de que sus integrantes deban afrontar una situación de desamparo y vulnerabilidad. En efecto, mediante la sanción de la ley 14.432 la legislatura provincial se propuso proteger la casa habitación destinada a vivienda única, residencia de la familia, propiciando su estabilidad, y también proveer lo relativo a la seguridad social y al desarrollo humano, en tanto ello constituye el interés superior de la comunidad (cf. Legislatura de Buenos Aires, Cámara de Diputados, Fundamentos, 12a. sesión ordinaria, 18 de octubre de 2012, pág. 7461).

De allí que pueda afirmarse que la norma examinada emerge del ejercicio de potestades legislativas de las provincias relativas al resguardo del desarrollo humano y la seguridad social, que reconocen su fuente directa en el artículo 14 *bis*, párrafo tercero, de la Constitución Nacional, en instrumentos internacionales de derechos humanos del artículo 75, inciso 22, de ese cuerpo normativo, y en el artículo 36, inciso 7, de la Constitución de la provincia que promueve la constitución del asiento del hogar como bien de familia (cf. Legislatura de Buenos Aires, Cámara de Diputados, Fundamentos, 12a. sesión ordinaria, 18 de octubre de 2012, pág. 7459, y considerando dec. 547/13 que cita).

En particular, el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional dispone que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter integral e irrenunciable, y que comprende, en especial, "la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

En consonancia con esa disposición, mediante el artículo 75, inciso 22, se reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho humano y el derecho a la protección de la familia (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 9); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11.1); Convención sobre los Derechos del Niño (art. 26.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 17 y 19); Protocolo de San Salvador (art. 15); entre otros.

Al examinar el derecho a la seguridad social en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas cuya interpretación debe servir de guía para los tribunales nacionales (Fallos: 333:2306, "Álvarez"; 335:452, "Q.C.S.Y"), especificó que abarca el derecho a la protección social y destacó que "las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva" y pueden consistir en planes contributivos basados en el seguro, en planes no contributivos (párr.4) u otras formas de seguridad social como, por ejemplo, los planes privados o comunitarios (art.5). Subrayó que el sistema de seguridad social debe comprender diferentes ramas entre las que se encuentran las prestaciones familiares, esenciales para la protección del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párr.18) que estipula: "se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo". Señaló también que esas

prestaciones familiares “normalmente incluirían el alimento, el vestido, la vivienda” (pár.18) y que estos aspectos integran a su vez, el “nivel mínimo indispensable” de satisfacción del derecho a la seguridad social que debe asegurar el Estado (párr.59). Finalmente, ese Comité subrayó que el Estado debe recurrir a “todos los medios apropiados”, en particular, “medidas legislativas” para hacer efectivo este derecho (párr.66).

Esta perspectiva se encuentra en línea con las obligaciones positivas que el sistema interamericano de derechos humanos impone a los Estados en relación con el derecho a la protección de la vida familiar (artículo 11.2 y 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos “reconoce el papel central de la familia y la vida familiar en la existencia de una persona y en la sociedad en general” y que “el derecho de protección a la familia conlleva, entre otras obligaciones, a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. Es un derecho tan básico de la Convención Americana que no se puede derogar aunque las circunstancias sean extremas” (“Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica”, sentencia del 28 de noviembre de 2012, párr.145). Destacó que la “familia debe brindar la protección al niño y, a su vez, debe ser objeto primordial de medidas de protección por parte del Estado” (“Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala”, sentencia de 9 de marzo de 2018, párr.163). Bajo estas directivas, los Estados se encuentran obligados a implementar políticas sociales dirigidas a preservar la integridad de las familias y un nivel mínimo de vida digna para sus integrantes, de manera consistente con el imperativo del artículo 14 bis de la Constitución, que refiere como beneficios de la seguridad social a la protección integral de la familia y en relación con ello, específicamente, a la garantía del bien de familia aquí examinada.

En este marco conceptual, a mi modo de ver, las leyes que implementan la protección de la vivienda única de una familia y la defensa del

bien de familia —tal como lo sostiene el legislador provincial en los fundamentos de la ley local 14.432 antes referidos— trascienden las relaciones patrimoniales del derecho civil, y se integran al campo de la seguridad social, que comprende específicamente a los actos de legislación y administración que, en base a los mandatos constitucionales, abordan aspectos relacionados con las condiciones económicas básicas para el desarrollo humano y familiar (dictámenes de la Procuración General en autos FCB 22477/2014/CS1, "G.M.S. y otro en representación de su hija c/ INSSJP – PAMI s/ afiliaciones", del 3 de julio de 2018, punto IV, página 7, se hizo referencia al concepto amplio de seguridad social y en FRO 73023789/20 11/CS1, "T, V F c/ ANSES y otro s/ varios", del 3 de febrero de 2017).

Sentado ello, corresponde puntualizar que en el ámbito de la seguridad social, hay materias cuya regulación se encuentra reservada a la Nación, pero existen otras que integran la esfera de competencia de las provincias, como el régimen de seguridad social vinculado a los agentes de la administración pública provincial, a magistrados y funcionarios de los tribunales, miembros de legislaturas y profesiones liberales sobre los que ejerce poder de policía (Fallos: 336:974, "Obra Social Bancaria Argentina"). Además, los Estados provinciales conservan competencia para realizar actos de legislación y administración relacionados con beneficios de seguridad social en la esfera no contributiva, para la cobertura de riesgos y contingencias que afectan condiciones básicas de existencia, tales como programas de transferencia de ingresos, acceso a la alimentación y a la vivienda social, servicios de cuidado y asistencia familiar.

A modo de ejemplo, la ley 10.205 de la provincia de Buenos Aires otorga pensiones sociales no contributivas por discapacidad, por vejez, para madres solas con hijos menores de 16 años, para niños desamparados, y para padres, tutores, guardadores de niños y de personas con discapacidad. Conjuntamente, la ley 13.298 pone en cabeza del Estado provincial el deber de

asegurar con absoluta prioridad la realización de los derechos de los niños, mediante la asignación privilegiada de recursos públicos en áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez y la ejecución de las políticas sociales públicas; aplicando prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares (arts. 6, 7, 14 y 34).

En igual sentido, las leyes 114 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 6, 7 y 35, b), 9944 de la provincia de Córdoba (arts. 7, 8, 9, 11 y 14), 9861 de la provincia de Entre Ríos (arts. 2, 4 b, 5, 9, 10 y 56), 5288 de la provincia de Jujuy (arts. 1, 2, 7 y 35); 2703 de la provincia de La Pampa (arts. 3, 6 b y 49), III-21 de la provincia del Chubut (arts. 4, 7 y 37 b), II-16 de la provincia de Misiones (arts. 6 y 7), 2302 de la provincia de Neuquén (arts. 4, 7, 10 y 29 inc. 2), establecen que es obligación de cada uno de los gobiernos provinciales, asegurar a los niños y adolescentes, con absoluta prioridad, la efectivización de sus derechos, en particular y en cuanto aquí nos interesa, el de la vivienda y la vida familiar.

En otras palabras, existe un ámbito de reglamentación de medidas de protección y seguridad social, que es compartido entre la Nación y las provincias, en el que se insertan aquellas regulaciones que apuntan a asegurar las condiciones materiales mínimas para el desarrollo y la integridad de la familia, que comprende, entre otros aspectos, el resguardo de la propiedad de la vivienda que es sede del hogar familiar, en cuyo marco se subsume la norma local aquí cuestionada.

En relación con esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que el término “Estado” empleado en el artículo 14 *bis*, párrafo tercero, alude tanto al Estado Nacional como a los estados provinciales, de tal manera que la reglamentación de este precepto no es privativa del gobierno federal (Fallos: 336:974, “Obra Social Bancaria Argentina”; 330:1927, “San Juan, Provincia”) y que, en caso de facultades concurrentes, una potestad legislativa

nacional y una provincial pueden ejercerse sobre una misma materia sin que de esta circunstancia derive violación de principio o precepto jurídico alguno siempre que no medie una incompatibilidad manifiesta e insalvable entre esas facultades (doctrina de Fallos: 310:2812, "Nación Argentina", entre otros).

Considero, en conclusión, que la ley provincial 14.432, destinada a proteger la vivienda única de ocupación permanente cuando es asiento de la familia, regula sobre una materia que no es exclusiva de la Nación, sino que se encuentra entre las competencias concurrentes entre la Nación y las provincias.

Esta interpretación, finalmente, se encuentra en consonancia con lo previsto en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.944) que amplió el régimen de protección de la vivienda (arts. 244 a 256) y, en particular, en el artículo 244 *in fine* dispuso que esa regulación "no excluye la concedida por otras disposiciones legales". De ese modo, estableció un piso mínimo que puede ser ampliado por otros regímenes protectorios de las legislaciones locales.

En segundo término, el modo en que la provincia reglamentó los derechos constitucionales no interfiere sobre las facultades de la Nación y resulta compatible con ellas.

Al respecto, la ley nacional 14.394 —vigente al momento de los hechos— dispone que el bien de familia no será susceptible de ejecución o embargo por deudas posteriores a su inscripción como tal, ni aún en el caso de concurso o quiebra, con excepción de las obligaciones provenientes de impuestos o tasas que graven directamente el inmueble, gravámenes constituidos por el titular con la conformidad del cónyuge o sin ella, si mediare causa grave o manifiesta utilidad para la familia, o créditos por construcción o mejoras introducidas en el bien (art. 38). A su vez, ese cuerpo legal establece que toda persona puede constituir como "bien de familia" un inmueble de su propiedad cuyo valor no exceda las necesidades de sustento y vivienda de su familia, y que la constitución

surtirá efecto desde la inscripción en el registro inmobiliario correspondiente (arts. 34, 35, 38, ley 14.394, y arts. 8 y 9, decreto 2513/60).

Tanto la legislación nacional como la provincial coexisten y tutelan el derecho a la vivienda familiar declarando inembargable e inejecutable el inmueble, residencia de la familia. Las dos disposiciones establecen un valor tope para su constitución que, en la ley provincial, está determinado por la relativa y razonable proporción entre la capacidad habitacional y el grupo familiar (art. 3, ley local 14.432), y, en la ley nacional, por la circunstancia de que el valor no exceda las necesidades de sustento y vivienda de la familia. En este punto, las leyes no se contraponen sino que resultan absolutamente concordantes, sobre todo si se tiene en cuenta que el decreto reglamentario de la ley 14.394 autoriza a las provincias a establecer valores diferentes a la Nación (art. 9 decreto reglamentario 2513/60), habilitando un ámbito regulatorio en cabeza de las provincias.

No obstante, esas leyes regulan de manera diferente el modo en que el inmueble adquiere la protección. Conforme el artículo 35 de la ley nacional 14.394 la constitución del bien de familia produce efectos jurídicos a partir de la inscripción en el registro correspondiente, mientras que la ley provincial no prevé publicidad, lo que conlleva a que la protección sea automática.

Ahora bien, la registración no posee naturaleza constitutiva sino que se establece con el objetivo de publicitar la afectación al régimen de bien de familia. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que “si bien el artículo 35 de la ley 14.394 dispone que los efectos se producen ‘a partir de su inscripción en el registro inmobiliario correspondiente’, una correcta armonización de las normas en juego permite interpretar que la aludida inscripción es consecuencia de un procedimiento previo que también es oponible a terceros” (Fallos: 307:1647, “Rodríguez”).

A su vez, la necesidad de publicitar la afectación del bien mediante el registro tiene como fin determinar qué inmueble del titular —que

puede ser propietario de más de uno— se encuentra protegido por la ley nacional y, como tal, excluido del patrimonio ejecutable por los acreedores. De esa forma, el artículo 35 de la ley 14.394 prevé que cuando alguien resultase propietario único de dos o más bienes de familia, deberá optar por uno, bajo apercibimiento de mantener la constitución sobre el primero.

Sin embargo, la norma local impugnada posee un alcance más restrictivo y específico pues protege a la vivienda única de ocupación permanente del titular. Es decir, regula la situación de un grupo reducido de personas, en situación de mayor vulnerabilidad social, que son las que poseen sólo un inmueble, que es el asiento de la vida en familia.

En este supuesto particular, la necesidad de publicitar la afectación del bien para la selección entre varios inmuebles pierde su finalidad pues la ocupación del propietario, y su grupo familiar, del único inmueble del que es titular, resulta suficiente para dar a conocer la protección. Desde esta perspectiva, la ausencia del requisito de la inscripción en el esquema de la ley local encuentra fundamento y resulta razonable, más aún si se considera que la constitución de la protección provincial surge de una norma que se reputa conocida por todos desde su entrada en vigencia.

Por su parte, la posibilidad de que ciertos supuestos específicos no exijan la registración ha sido reconocida incluso por el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación respecto de la vivienda que conforma el espacio habitacional de una familia cuando las deudas son contraídas por uno de los integrantes de la pareja (arts. 456 y 522, CCCN).

Por otro lado, el resguardo establecido por la ley provincial tiene un alcance que no altera el régimen de las obligaciones civiles que regula el código de fondo, ni el principio de la prenda común de los acreedores. En tal sentido, en la norma local no cualquier bien puede acceder a la tutela propia del asiento del hogar familiar, y el tiempo del resguardo es acotado pues, de cambiar

las circunstancias del titular o de la familia, puede ser revisado. Además, la protección como vivienda única puede ser renunciada por el titular de manera expresa (arts. 2, 6 y 9 de la ley 14.432 y art. 9 del dec. 547/13) y ello puede ser convenido por los particulares, por ejemplo, al formalizarse una obligación.

Pienso, por todo lo dicho, que la norma local impugnada constituye un ejercicio válido de las facultades normativas concurrentes de la provincia, ya que regula sobre la vivienda familiar de forma complementaria con la ley nacional, sin que medie una incompatibilidad insalvable entre ambas legislaciones.

En síntesis, la regulación de la provincia en este ámbito no lesiona el esquema de competencias constitucionales ni el código de fondo. Complementa las atribuciones ejercidas por la Nación en una esfera de naturaleza concurrente ligada con la seguridad social y el desarrollo humano, que comprende la protección integral de la familia y de la vivienda familiar, en cumplimiento de un mandato constitucional prioritario.

En este plano cabe recordar que la declaración de invalidez constitucional de una norma constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico, por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen de la preceptiva conduzca a la certeza de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 331:2068, "Indepro S.A."; 335:2333, "Rodríguez Pereyra"; entre otros). A su vez, "la atribución que tiene el Tribunal de declarar inaplicables leyes o actos emanados de otros poderes del Estado Nacional, de las provincias o de los municipios, como contrarios a la Constitución o a las leyes nacionales debe ejercerse con suma prudencia (doctr. Fallos: 312:1437, "Disco" y 335:1739, "Antonio Barillari SA").

En estas circunstancias, en mi entender, la tutela de la vivienda única familiar dispuesta en la ley provincial 14.432 y las normas reglamentarias, resulta válida y será aplicable al *sub lite* en tanto se cumplan las pautas que estas disposiciones prevén.

-V-

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar admisible el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y devolver las actuaciones al tribunal de origen a sus efectos.

Buenos Aires,  de febrero de 2019.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación