



Universidad Nacional  
de **Río Negro**

## **TRABAJO FINAL DE GRADO**

**Título:** Afectación del derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles donde se asientan los barrios populares. Un análisis crítico sobre la constitucionalidad de la Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”.

**Autor:** Brian Mariano Rodríguez

**Sede:** Sede Atlántica -Viedma

**Carrera:** Abogacía

**Director:** Luciano Perdriel

**Fecha:** Abril 2025

## *Agradecimientos*

Culminando esta etapa, quiero agradecer en primer lugar a mis padres, por alentarme siempre a seguir, por enseñarme que la educación y la formación son herramientas fundamentales para la vida.

En segundo lugar, a mis hermanos Bianca y Kevin, por el cariño de siempre, por darme la confianza, por siempre estar y saber entenderme en mis días de parciales y finales. A mis abuelas, Natividad, y María, la cual no se encuentra en este mundo, pero recuerdo su alegría al contarme que iba a volver a estudiar. A mi tío Ariel. A mis amigos de la vida Darío, Maxi, Juan.

En tercer lugar, a mis profesores, por la pasión, y la vocación de docencia que le meten todos los años. A mi director Luciano Perdriel. A mis compañeros de universidad por todo lo vivido en estos años. A la Universidad pública por permitirme lograr uno de mis objetivos de la vida. Gracias.

## **Resumen:**

En el año 2018 se sancionó la Ley 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” que tuvo y tiene por objeto la regularización dominial y la integración socio urbana de los barrios populares censados por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). En su análisis se puede observar que la misma impone serias restricciones a los derechos de los titulares de los inmuebles sobre los que se asientan estos barrios populares afectando su derecho de propiedad, entre ellas la sujeción al régimen de expropiación como única herramienta para llevar a cabo el objeto de la ley, además de la suspensión de la acción de desalojo por 10 años de las familias que viven en los barrios (art 15 de la Ley 27.453). Ante esta situación los propietarios se encuentran ante serias dificultades de ejercer el libre y pleno ejercicio de su derecho de propiedad reconocido constitucionalmente.

Este trabajo final, se centrará en analizar la constitucionalidad de la Ley 27.453, ya que la misma afecta el derecho de propiedad de los titulares registrales de manera desproporcionada, confiscatoria e injusta. Además de establecer nuevas herramientas de adquisición del suelo con el fin de buscar soluciones a una problemática que afecta a muchas personas como es la inestabilidad jurídica en el título de propiedad, resguardando los derechos involucrados como son el derecho a una vivienda digna y el derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles.

## ÍNDICE

Introducción.....	5-6
Metodología de la investigación.....	6
Objetivos y organización del trabajo.....	6-7
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>8-23</b>
1.1. Barrios populares: Concepto y evolución histórica	
1.2. Decreto 358/17	
1.3. Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”	
1.3. Integración socio-urbana	
1.4. Regularización dominial	
1.5. Modos de regularización dominial en la ley 27.453: Expropiación y relocalización	
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>23-36</b>
2.1. Herramientas alternativas de regularización del suelo en los barrios populares	
2.2.1 Prescripción adquisitiva: concepto y antecedentes históricos	
2.2.1.1 Tenencia y posesión	
2.2.1.2 Bienes del dominio público y privado	
2.3. Prescripción administrativa ley 21.477 modificada por la ley 24.320	
2.4. Compraventa directa	
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>36-46</b>
3. Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)	
3.1. Derecho a la vivienda	
3.2. Derecho de propiedad	
3.3. Función social de la propiedad	
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>46-49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>49-51</b>

## **INTRODUCCIÓN:**

Las políticas de regularización dominial y de integración socio urbana tienen ya un largo camino recorrido en los países de Latinoamérica, y en la actualidad se presentan como una de las principales estrategias para contrarrestar la precariedad del hábitat de los barrios populares. Sin embargo, se puede observar en la actualidad en términos generales, que no pueden contener la totalidad de las viviendas afectadas, generando permanentemente nuevos procesos de exclusión, y renovadas precariedades urbanas. Esto evidencia la necesidad de profundizar la atención en nuevas políticas públicas de regularización dominial e infraestructura para lograr el objetivo de frenar el círculo vicioso de reproducción de malas condiciones de vida urbana.

La Argentina no ha pasado desapercibida con respecto a esto. En el año 2013 se impulsó un relevamiento de asentamientos informales por organizaciones sociales, y ONG orientadas a superar la extrema pobreza, a través del trabajo de jóvenes voluntarios y personas que habitan en asentamientos precarios. Este relevamiento se realizó a nivel nacional para visibilizar la situación de miles de familias que viven en situación de pobreza y vulneración sistemática de sus derechos básicos. En el mismo, se relevaron e identificaron las villas, los asentamientos, y sus principales características con el fin de generar una herramienta de información pública.

Como resultado de este relevamiento, se sancionó en el año 2017 el Decreto 358/17, que creó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que paso posteriormente a manos de la Secretaria de Infraestructura Socio Urbana. (SISU). El gran esfuerzo realizado tuvo como finalidad dimensionar y comprender el hábitat informal, el estado de las villas y de los asentamientos precarios, es así que se comenzó a trabajar en un relevamiento mayor, de manera conjunta entre el Gobierno Nacional con organizaciones políticas y de la sociedad civil, integrada por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y La Corriente Clasista y Combativa, Barrios de Pie, Techo y Cáritas. Este relevamiento permitió luego visibilizar y dimensionar la problemática de la capa más vulnerable del hábitat informal en la Argentina en pos de la construcción de políticas públicas y sociales consistentes, integrales y sostenibles en el tiempo.

Es así que, en el año 2018, el Congreso respaldó este proceso a través de la aprobación por unanimidad de la Ley 27.453 que creó el “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”, concretando un avance muy importante que reconoce la problemática y la necesidad de dar respuesta a la situación de inseguridad en la tenencia e infraestructura de los barrios populares. En este sentido, esta ley tiene el mérito de ser percibida como una conquista de organizaciones de base y de la sociedad civil. Buscando dar una solución a una problemática sumamente compleja y delicada como es el acceso a la vivienda digna de un sector importante de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Cuando analizamos en profundidad la ley aparecen involucrados otros derechos susceptibles de verse afectados y que también gozan de protección constitucional como es el derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles donde se encuentran ubicado los barrios populares, de modo que es necesario establecer medios que permitan alcanzar los objetivos perseguidos por la ley, y al mismo tiempo mantener integro el derecho de propiedad de quienes son titulares de los inmuebles sobre los que se asientan los barrios populares.

Profundizando en el análisis nos damos cuenta que el contenido de la ley afecta el derecho de propiedad, ya que la integración socio urbana que propone le impone serias restricciones, entre ellas no solo la sujeción al régimen de expropiación que en la mayoría de los casos el estado tiende a no iniciar por falta de recursos, ya que sin recursos no hay derecho posible, sino también por la suspensión de la acción de desalojo de las familias que viven en los barrios populares art 15 de la ley.

### **METODOLOGÍA:**

Para el desarrollo de este trabajo final de grado opté por utilizar el método jurídico-descriptivo<sup>1</sup>, el cual consiste en aplicar de manera pura el método analítico a un tema jurídico, es decir descomponer el tema en tantas partes como sea posible para lograr responder la incógnita que nos trae este trabajo, como es la inconstitucionalidad de la Ley 27.453.

Para el método descriptivo recurrí a elementos cualitativos como cuantitativos. En cuanto a los elementos cualitativos, los cuales se basan en un análisis subjetivo, utilice material bibliográfico, los cuales analicé, y accedí tanto de manera digital, como también físicamente.

Con respecto al método cuantitativo, el cual se centra en recolectar datos, cuantificar magnitudes y hacer análisis estadísticos, recurrí a tablas de datos de la Secretaria de Integración Socio Urbana (SISU), y del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). De este modo pude valorizar datos que refieren a la cantidad de barrios populares que hay en la Argentina, su distribución, además de datos que reflejan los años que tienen, dato de suma importancia a tener en cuenta para la aplicación de herramientas de regularización dominial como la prescripción.

### **OBJETIVOS Y ORGANIZACIÓN:**

El objetivo de este trabajo consiste en analizar: a) La constitucionalidad de la Ley 27.453 de “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”. b) Las restricciones a los derechos de los titulares de los inmuebles sobre los que se asientan los barrios populares censados por el RENABAP. c) La sujeción al régimen de expropiación que en la mayoría de los

---

<sup>1</sup> [file:///C:/Users/Pc/Downloads/836-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2156-1-10-20230607%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Pc/Downloads/836-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2156-1-10-20230607%20(1).pdf)

casos tiende a no iniciarse a pesar de la declaración de utilidad pública. d) La suspensión de las acciones de desalojos de las familias que viven en los barrios populares (art 15 de la Ley 27.453).

Del simple análisis objetivo surge a primera vista las dificultades con que se encuentran los propietarios de ejercer su derecho, ya que los bienes de los que son titulares se encuentran ocupados o usurpados, con el agravante de ver inhibidas sus facultades de propietario ya que tienen prohibido por ley ejercer la acción de desalojo.

Por lo tanto surgen las siguientes incógnitas: a) *¿La Ley 27.453 de “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”, afecta el derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles donde se asientan los barrios populares?*; b) *¿Es inconstitucional el art 15 la Ley 27.453?*; c) *¿La expropiación es la mejor herramienta para llevar a cabo el objeto de la ley que es la integración socio urbana de los barrios populares?*; d) *¿La expropiación compatibiliza los derechos en juego, como es el acceso a la vivienda digna de los habitantes de los barrios populares, y el derecho de propiedad de los titulares registrales?*

Para lograr estos objetivos, se llevará a cabo un análisis de la Ley 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbano”; se examinará el instituto de la expropiación, herramientas alternativas de regularización dominial; se analizarán datos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP); se hará un análisis de autores para la comprensión de los institutos viables de regularización dominial para aplicar en los barrios populares; se utilizará la Constitución Nacional art 14 bis, y art 17, Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y el Código Civil y Comercial.

En base a esta investigación y análisis, se llegará a una conclusión fundamentada que respalde la idea de plantear la inconstitucionalidad de la Ley 27.453, además de plantear nuevas herramientas de adquisición de suelo a incorporar, a fin de proteger adecuadamente los derechos involucrados como son el derecho a la vivienda digna y el derecho de propiedad de los titulares registrales.

En cuanto a la organización del trabajo, este se dividirá en tres capítulos, en los cuales cada uno abarcará una temática general. El primer capítulo hablará de los Barrios Populares: Concepto y evolución histórica, surgimiento del Decreto 358/17, y la Ley 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, concepto de regularización dominial, herramientas de regularización dominial propuestas por la Ley 27.453.

En el segundo capítulo, se abordarán en profundidad diferentes herramientas de regularización dominial a tener en cuenta para aplicar en los barrios populares con el fin de lograr la regularización dominial siempre teniendo en cuenta los derechos involucrados de ambas partes.

En el tercer capítulo, se hará un análisis de los derechos que se vulneran en los barrios populares, como son, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); el derecho a la vivienda digna, como también haremos una referencia del derecho de propiedad, y la función social de la propiedad.

Y concluiremos con una opinión personal respecto de porqué es inconstitucional la Ley 27.453, como así también una opinión de porqué la herramienta elegida por la ley, no es la apropiada para llevar a cabo el objeto, finalizando la conclusión con recomendaciones a nivel de la Ley 27.453, y el Código Civil y Comercial en lo que respecta a la vivienda única familiar con relación al instituto de la prescripción.

## **CAPITULO I:**

Para el desarrollo de esta tesis es importante identificar y definir los conceptos principales que dan línea a los argumentos y temática, entre los que se destacan: Concepto de barrios populares y evolución histórica, surgimiento del Decreto 358/17, sanción de la Ley 27.453 (art 15) y herramientas de la ley para llevar a cabo su objeto.

### **BARRIOS POPULARES: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTORICA:**

La historia de los barrios populares en la Argentina puede remontarse a casi cien años atrás. Una de las semillas del surgimiento de los barrios populares son los procesos de modernización del sector agropecuario, y el desarrollo de la industria local durante la primera mitad del siglo xx, estos sucesos provocaron las migraciones masivas de la población del campo para concentrarse en las ciudades dando surgimiento a los asentamientos. Sin duda en este siglo, los contextos históricos fueron muy cambiantes, por lo que las características, el origen, el desarrollo e incluso la forma de denominar a estos territorios también fueron transformándose. Pero la existencia y crecimiento de estos barrios nos hace reflexionar sobre el porqué de ello. De modo que el surgimiento de los barrios populares nos habla sobre cómo las clases trabajadoras, y los sectores más vulnerables han accedido a su porción de tierra y han construido sus hogares, pero también nos habla del poco compromiso por parte del estado, en la búsqueda de políticas públicas con el fin de poder erradicar esta problemática que tanto daño hace.

La historia de los asentamientos informales en la Argentina ha estado marcada por políticas estatales fluctuantes, que han alternado entre la mejora de las condiciones socio habitacional y su erradicación. Como señala Smolka (2002), *“el Estado argentino no logró atender la cuestión urbano habitacional de los asentamientos informales con medidas preventivas, sino siempre mediante acciones paliativas”*. De modo que el mercado informal de tierra constituye el principal canal de acceso de los sectores vulnerables.

## **Historia:**

Desde principios del siglo XX, Argentina ha tenido tasas de población urbana superiores a las regionales y las mundiales, producida por importantes corrientes migratorias. Estas migraciones han dado lugar a áreas residenciales de sectores populares que se asentaron en territorios cercanos a las fuentes de trabajo, a través de la autoconstrucción de sus hogares. Las grandes olas migratorias hacia los centros urbanos de Argentina, suceden en dos momentos. La primera entre fines del siglo XIX y principios del XX, donde arribaron personas y familias europeas que escapaban de las guerras y hambrunas de sus países, y la segunda oleada está asociada a una migración interna, provenientes de zonas rurales, que se habían visto afectados por la crisis del modelo agroexportador en los años treinta. En los primeros años, los recién llegados engrosaron las principales ciudades del país, Buenos Aires, Rosario y Córdoba, ubicándose en las periferias y dando lugar a los conventillos o inquilinatos. Luego, con el desarrollo de la industria, comenzaron a aparecer las primeras villas miseria, localizadas en terrenos vacantes de zonas centrales como el puerto e instalaciones ferroviarias, creando barrios de trazados irregulares, con viviendas precarias y con carencia de servicios.

Esta época marcada por el crecimiento de las ciudades, el desarrollo de la industria y las necesidades habitacionales, tuvo como principal protagonista al gobierno peronista, el cual tuvo una visión del Estado presente, como motor de la economía y como garante de los derechos sociales. Sumado a ello, los trabajadores y trabajadoras comenzaron a ocupar roles claves en la gestión. Durante estos años, la tierra y la vivienda comenzaron a verse como un derecho, de modo que el Estado debía tomar medidas para hacer efectivo este derecho. En los dos primeros gobiernos del peronismo, las políticas de hábitat fueron diversas. Por un lado, se construían nuevas urbanizaciones y loteos económicos en zonas suburbanas para que las familias trabajadoras pudieran acceder al suelo, se habilitaron créditos hipotecarios subsidiados, se construyeron cientos de miles de viviendas sociales y se congelaron los precios de los alquileres. Al mismo tiempo, se impulsó el abaratamiento del transporte público, para favorecer el desplazamiento de los trabajadores de sus hogares a sus trabajos. De modo que los barrios de familias trabajadoras se fueron constituyendo de la mano de estas políticas públicas, al tiempo que proliferaban centros de fomento y espacios comunitarios que promovían la organización popular y un fuerte tejido social. En estas décadas, fue apareciendo lo que hoy se conoce como el primer anillo del conurbano bonaerense, con barriadas populares que iban creciendo a un ritmo acelerado.

Luego del golpe de Estado y la proscripción del peronismo en 1955, las políticas sociales dejaron de ser prioridad. Las ciudades continuaron absorbiendo el crecimiento poblacional, además de recibir la migración de la población rural, superando ampliamente la demanda de mano

de obra industrial. Este fenómeno provocó la existencia de una importante masa de trabajadores que llegaban a las ciudades y quedaban al margen del empleo formal. Hacia la década de los sesenta comenzó a formarse el segundo cordón del conurbano bonaerense, con mayores niveles de precariedad. En el marco de la resistencia a las dictaduras militares, y frente a la ausencia de políticas para la vivienda popular, las villas y asentamientos comenzaron a organizarse, creándose en 1958 la Federación de Villas y Barrios de Emergencia, en la Ciudad de Buenos Aires, la cual tuvo un importante rol en la defensa de los habitantes frente a la violencia policial y los intentos de desalojos.

En los sesenta se multiplicaron las asambleas y comisiones vecinales, llegaron a reunirse con el presidente Arturo Illia y entregar petitorios para mejorar las condiciones de vida en sus barrios. Sin embargo, el golpe de Estado de 1966 atacó fuertemente la organización villera. El gobierno de facto de Onganía desarrolló el primer plan de erradicación de villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires, que años más tarde copiaría la dictadura de 1976. El plan contenía un grave perjuicio contra las familias de las villas, planteando que debían “readaptarse” para vivir bajo nuevas formas de conducta. Para ello eran trasladados a núcleos habitacionales transitorios, donde vivían hacinados, pero el plan no alcanzó sus expectativas, debido a la fuerte resistencia puesta por las organizaciones villeras. La corriente de los curas del Tercer Mundo tuvo una participación importante en esta resistencia, que se reflejó en la peregrinación a Luján de 1969, donde el mensaje central fue “transformar las villas de emergencia en barrios obreros”. Décadas más tarde, el Equipo de Sacerdotes para Pastoral en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires acuñó el término de “integración urbana”, para referirse a la forma en la que el Estado debía trabajar, en pos de garantizar los derechos de los habitantes de los barrios populares.

La dictadura cívico militar de 1976 fue un parteaguas en la historia del país, que instauró un modelo económico neoliberal, arrasando con los derechos y la organización construida por el movimiento obrero. La destrucción del modelo de bienestar social se reflejó también en el campo de la vivienda y el hábitat, los desalojos y la erradicación de villas fueron la política por excelencia de la época.

El retorno a la democracia tuvo su impacto en las políticas de vivienda, se abandonó el paradigma de la erradicación y se buscó dar respuesta a las crecientes tomas de tierra que se habían multiplicado en el país, sin embargo en la práctica tuvieron una materialización y resultados muy distintos. Desde entonces, la estrategia del Estado frente a la situación de las tomas de tierra y crecimiento de los barrios populares variaron desde la tolerancia y el olvido hasta la represión y el desalojo. En la década de los ochenta primó el paradigma de la radicación, propuesto por ONU Hábitat. El Estado argentino lo incorporó como eje de sus políticas, desde la

Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, que gestionaba el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En los primeros años del retorno a la democracia, la política de vivienda se focalizó en la construcción de soluciones habitacionales para los sectores de menores recursos y los créditos hipotecarios, destinados a los sectores medios. Sin embargo, el impacto de los programas fue deficitario. Las políticas de “llave en mano”, es decir la construcción de vivienda social, se encontraba con limitaciones en las grandes urbanizaciones debido a los problemas de disponibilidad de tierras para la construcción de barrios destinados a las clases populares, ya sea por elevados precios o por la especulación. Frente a la falta de soluciones estructurales, las clases populares desarrollaron experiencias de autogestión del suelo urbano y de autoconstrucción de viviendas, a través de cooperativas, mutuales y asociaciones como forma de representación jurídica frente al Estado, con el objetivo de llevar adelante proyectos barriales, mejoras habitacionales y obras de servicios públicos en los barrios.

La hiperinflación de 1989-1990, y la crisis económica de los años siguientes, multiplicaron la toma de tierras y los barrios populares. El retiro del Estado de la planificación urbana dejó a los más vulnerables, sin acceso al mercado inmobiliario, expuestos a la precariedad y la falta de servicios básicos, profundizando la exclusión social. Los movimientos sociales, la iglesia y las ONG fueron quienes re articularon las relaciones sociales y actuaron de intermediarios con el Estado, ya sea para reclamar, negociar o distribuir. El neoliberalismo, iniciado en la dictadura, se vería profundizado en la década de los 90'. El Estado abandonó su rol de garante de los derechos y descentralizó la política social y habitacional hacia las provincias, provocando un debilitamiento de los sistemas de protección social, generando mayor desigualdad, ya que las provincias no podían responder a las necesidades. En estos años y hasta la crisis del 2001, las políticas de vivienda se centralizaron en la regularización dominial, con un descenso de la importancia de los programas de construcción y mejora habitacional. Al mismo tiempo, se implementaron políticas de revalorización del suelo que beneficiaron al capital inmobiliario y se profundizó la problemática de la falta de suelo urbano destinado a vivienda social.

El estallido social del 2001 hizo tambalear la estructura del neoliberalismo. La crisis económica y la posterior recuperación fueron reestructurando el campo del acceso al suelo. Se puede visualizar dos consecuencias importantes que marcaron el rumbo hasta la actualidad. Por un lado, el mercado inmobiliario se convirtió en una de las principales opciones de inversión para los sectores productivos, y por otro lado, el estado retomó su protagonismo en la economía, impulsando el crecimiento y priorizando políticas públicas para garantizar el acceso a la vivienda.

Pero la brecha entre los salarios y los precios de las propiedades no dejó de crecer, cada vez más argentinos y argentinas quedaron afuera del sueño de la casa propia. El problema habitacional ya no es solo de las clases populares, sino también de las clases medias. Tras la salida

de la crisis social y económica, los gobiernos siguientes apostaron por un Estado nacional con capacidad de incidencia en la economía, interviniendo y centralizando ciertas áreas, como la política habitacional. La cuestión habitacional fue prioritaria en la agenda nacional y en los siguientes años la inversión alcanzó valores históricos, se superó la cantidad de viviendas construidas y se incrementó en gran medida el mejoramiento de viviendas recuperables. Entre las medidas más importantes encontramos al Procrear. En esta nueva etapa, desarrollada durante los tres gobiernos kirchneristas, encontramos entonces una fuerte articulación con las organizaciones sociales, centrada en la construcción de vivienda. Además, encontramos un aprovechamiento de las tierras públicas a partir de la elaboración de proyectos urbanísticos con una mirada social del problema del acceso al suelo. A pesar de ello, continuaron apareciendo nuevos barrios populares.

En el año 2016 ya con la presencia en el poder de un gobierno liberal, comienza un nuevo ciclo de la lucha por el techo y la tierra. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la ONG Techo, Cáritas Argentina, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa impulsaron el inicio de la política de integración socio urbana. El hito fundacional fue el primer relevamiento nacional el cual permitió proponer la integración socio urbana como un nuevo paradigma, basado en el reconocimiento de los barrios populares, con el objeto de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios urbanos de manera progresiva, integral, participativa y con perspectiva de género, además de conformar una radiografía de cómo estaban viviendo millones de personas en nuestro país, ya que era la primera vez, en donde el estado recopilaba información sobre territorios que, hasta entonces, habían sido una mancha en los mapas oficiales por ser considerados ilegales. En el año 2017 se sancionó el Decreto 358/17 el cual creó el RENABAP un registro que sirvió para abordar la situación con información confiable, otorgó nombre y rostros a las millones de personas y familias que sufrían la situación y sembró la semilla para el crecimiento de la política de integración socio urbana, además del desarrollo de líneas programáticas a fin de garantizar seguridad en la tenencia, acceso a los servicios y la generación de nuevo suelo urbano. Posteriormente en el año 2018 se sancionó la Ley 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”, el cual buscó dar una respuesta más amplia a las políticas tradicionales de erradicación, urbanización o construcción masiva de viviendas sociales, como es la regularización dominial y el proceso de infraestructura.

### **Definición de barrio popular**

Cuando hablamos de manera conceptual se define a los barrios populares, villas y asentamientos como *“urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas,*

*en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).*<sup>2</sup>

Norma García de Hernández reflexiona sobre las características que se le atribuyen a los asentamientos informales, como son la espontaneidad, marginalidad, ilegalidad, irregularidad, clandestinidad, expresando que *“se les llama espontáneos porque están cargados de espontaneidad, referida esta a la ausencia de un orden, pues surgen producto de la necesidad de vivienda sin responder a técnicas y a mecanismos convencionales. Marginales, porque han emergido por la falta de participación de sus pobladores, en funciones y en valores relacionados con desarrollo. Ilegales, irregulares, clandestinos o no controlados porque se han originado transgrediendo normas, en diferentes órdenes. Informales, por ser fruto de actividades propias del sector informal. Autoproducidos o autoconstruidos, porque su existencia y permanencia es debida, primordialmente, a las acciones ejercidas por sus pobladores”* (García de Hernández, 2005, p.1).

La Organización de Naciones Unidas (ONU) define a los asentamientos informales como un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana (ONU, 2003). Además este ente también caracteriza a este tipo de barrios como aquellos que *“son áreas residenciales en las cuales: 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) carecen de servicios básicos e infraestructura urbana; 3) no cumplen con las regulaciones edilicias y de planificación, y 4) suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas”* (ONU-Hábitat, 2015, p.1).

De modo que en los barrios populares los recursos necesarios para llevar adelante una vida digna se ven vulnerados, entre ellos podemos encontrar derecho a una vivienda digna, el acceso a condiciones sanitarias, agua potable, servicios de energía seguros y sin riesgos, salud y educación de calidad, transporte público, conectividad y entornos territoriales saludables y no peligrosos. Asimismo, es necesario destacar que los residentes de los barrios segregados territorialmente suelen ser estigmatizados por el lugar donde residen, lo que también redundaría en un mayor aislamiento social. Los barrios populares de la Argentina tienen la particularidad de ser colindantes con basurales municipales, estar rodeados de pequeños montes y humedales que determinan que algunos terrenos se ubiquen en zonas inundables. A su vez estos barrios populares o asentamientos al no contar con red cloacal, ni agua de red corriente, provoca que muchas familias hagan pozos ciegos y conexiones informales de agua, lo que genera que en las viviendas

---

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-240-2022-373059/texto>

más alejadas no haya presión y se produzcan cortes frecuentes de agua. La infraestructura de las viviendas son precarias, y sus conexiones de luz en el interior de la vivienda son realizadas con cables sueltos, de baja calidad, lo que conlleva a la baja tensión, riesgos de explosión e incendio.

Como dijo Cravino *“los barrios populares, tienen características particulares, tales como la informalidad en la tenencia de la tierra, la precariedad de las construcciones de las viviendas, el hacinamiento, la falta de servicios públicos tales como la red de agua, gas, luz y cloacas, junto a ubicaciones periféricas mal conectadas con la ciudad o en centralidades degradadas y deprimidas”*.

A su vez hay que señalar que la Ley 27.453, toma la definición dada por el Decreto Ejecutivo 358/17, la cual define a los barrios populares como *“aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”*.

*La complejidad del problema de los barrios populares no termina allí con la vivienda y su edificación, sino también con la calidad de vida y las oportunidades que ofrece el entorno socio espacial a quienes habitan los barrios populares, la falta de acceso a servicios básicos como el agua, gas, luz, cloacas, sumado a los impedimentos físicos y sociales para acceder igualitariamente a bienes sociales esenciales como la educación, trabajo o salud provocan una situación de extrema vulnerabilidad para los hogares de estos barrios populares. Estos barrios habitualmente se encuentran en zonas de difícil acceso y egreso por la falta de transporte público y de infraestructura básica como calles asfaltadas o iluminación, zonas que presentan déficits de equipamiento en materia de salud, educación. Además son frecuentes los estigmas negativos que son contruidos y sostenidos por quienes no habitan estos territorios, dando lugar a situaciones de discriminación y exclusión a sus habitantes Cravino, 2008).*<sup>3</sup>

En la actualidad, según el RENABAP (2025) hay 6.467 asentamientos precarios<sup>4</sup>, lo que muestra una importante situación de falta de acceso al hábitat urbano digno. Se estima que en

---

<sup>3</sup> Mucho más que una vivienda: El derecho a la ciudad, al hábitat digno y a la igualdad en los barrios populares. Reflexiones para la integración socio-urbana. Por Juan Carlos Bautista Murrillo. Pág. 7

<sup>4</sup> <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap>

ellos habitan entre cuatro y cinco millones de personas, de acuerdo a los datos más recientes del RENABAP, dependiente de la Secretaría de Integración Social y Urbana de la Nación (SISU).

### **DECRETO 358/17: CREACIÓN DEL RENABAP Y CERTIFICADO DE VIVIENDA FAMILIAR**

En el año 2015 con la asunción del nuevo gobierno de Cambiemos, un conjunto de organizaciones sociales, y no gubernamentales plantearon a las nuevas autoridades la necesidad de avanzar en la formulación e implementación de una política de integración urbana para los barrios populares. La mesa de negociación estuvo integrada por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie (BDP), Un Techo para mi País (Techo) y el Vicejefe de Gabinete de Ministros, Mario Quintana. Resultado de estas negociaciones durante el año 2016 se consensuó de realizar un relevamiento de barrios populares. La metodología para llevar a cabo el relevamiento fue aportada por la organización no gubernamental Techo, que ya venía realizando relevamientos similares desde el año 2012. Para el relevamiento se utilizó una definición operativa de lo que es un barrio popular *“aquel agrupamiento de al menos 8 viviendas contiguas o consecutivas, donde al menos la mitad de las familias habitantes no poseen título de propiedad y carecen de al menos dos o de los tres servicios considerados básicos como son el agua de red, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y desagüe cloacal”*.

El relevamiento vino a proponer a la integración socio urbana como un nuevo paradigma, basado en el reconocimiento de los barrios populares, la historia de lucha de sus habitantes y la planificación a mediano y largo plazo para garantizar la igualdad en el acceso a los servicios urbanos de manera progresiva, integral, participativa y con perspectiva de género, además de conformar un retrato estadístico de cómo estaban viviendo millones de personas en nuestro país, este censo reveló la existencia de territorios antes ignorados por el estado, poniendo fin a su invisibilidad en los registros oficiales por ser considerados ilegales. En una primera etapa se identificaron 4.416 barrios populares rastreando todo el territorio nacional.

Una vez finalizado este primer relevamiento, hubo un acuerdo político entre las organizaciones y el gobierno nacional para avanzar hacia el reconocimiento estatal de lo realizado y establecer una normativa. Con lo cual se sancionó el Decreto 358/17 en mayo del 2017, el objetivo era avanzar hacia la integración urbana de los barrios populares, como condición necesaria para superar la segregación e incluir a las personas, garantizándoles sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional. Este decreto marco el camino de la transformación de las necesidades en derechos, ubicando las políticas de integración socio urbana dentro del paradigma de derechos humanos. Con lo cual pone el énfasis sobre tres líneas de acción prioritarias; a) la regularización dominial; b) el acceso

a los servicios básicos; c) la acreditación de domicilio. Para llevar a cabo esto tuvo dos importantes avances:

Por un lado, creó el *Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap)*, el cual tuvo la misión de identificar, caracterizar y registrar los barrios populares de Argentina por primera vez. Oficializó la base de datos surgida del relevamiento realizado por organizaciones sociales en todo el país, registrando los bienes inmuebles de propiedad privada donde se encuentran los asentamientos informales, permitiendo identificar a las personas que habitaban en las viviendas, con el objeto de implementar la regularización dominial, y ser un puntapié para pensar una política centralizada, evitando recaer en soluciones parciales, aisladas y desarticuladas que han caracterizado los intentos previos a lo largo de la historia.

Por otro lado, creó el *certificado de vivienda familiar*. Este certificado tenía como finalidad acreditar la existencia y veracidad del domicilio ante cualquier autoridad pública nacional, provincial, municipal o empresa privada que lo solicite, poder solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas, solicitar CUIT en ANSES, CUIL en AFIP, realizar peticiones ante los organismos públicos, solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas, con lo cual tiene como objetivo la reinserción de los barrios populares al sistema formal. Además de ser utilizada para poder generar actas de incendio ante un siniestro en una vivienda, declarar domicilio para poder acceder al beneficio de la prisión domiciliaria, o probar que una familia vivía en un determinado lugar si es que su casa ha sido ocupada durante su ausencia. Más allá de esta utilidad, ha sido criticado, ya que no otorga ni seguridad en la tenencia del suelo, ni en la vivienda de las familias que habitan en estos barrios.

### **LEY 27.453: SURGIMIENTO, FINALIDAD, Y HERRAMIENTAS PARA LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL**

La Ley 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” fue sancionada en el año 2018. Esto fue posible gracias a la lucha de las organizaciones sociales, las cuales buscaban avanzar sobre el problema de la tenencia de la tierra. El proyecto de ley puso sobre la mesa la función social de la tierra como principio que organiza la vida urbana, generando una nueva relación entre Estado y los propietarios en el proceso de urbanización.

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 12 de abril de 2018, los puntos más importantes del proyecto inicial de ley eran; a) declarar de interés público el régimen de integración socio urbana de barrios populares, en sinergia con el Decreto N° 358/2017; b) darle estatus legal a la definición de “barrio popular”, del Decreto N° 358/2017, entendida como “un conjunto de mínimo de ocho (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o

red cloacal”); c) declarar de utilidad pública y sujetos a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares, sobre las alternativas de herramientas jurídicas disponibles a nivel nacional, se opta por la que tiene una aplicación inmediata y sirve hacer obras y evitar desalojos, en la escala y extensión federal que tienen los barrios populares; d) crear un fideicomiso con el objetivo de financiar la totalidad de las actividades que fueran necesarias para llevar adelante la integración socio urbana; e) suspender las acciones y medidas procesales que conduzcan a los desalojos de barrios populares por dos años con carácter de orden público, por lo que tal manda debe ser acatada por autoridades públicas en todo el territorio nacional; f) fortalecer la relación entre techo y trabajo, mediante la inclusión de un piso obligatorio de participación de la economía popular en el desarrollo de las obras en los barrios.

Como resultado del debate de comisiones, se incorporaron los siguientes puntos: a) Se definió a la integración socio urbana como: *“el conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”* (art. 1º). b) Se estableció que “los procesos de expropiación o regularización dominial iniciados con anterioridad a la Ley N° 27.453 no serán obstaculizados por la misma” (art. 3º). c) Se indicó que la finalidad de las viviendas regularizadas sería de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar. También se prohibió la transferencia a personas jurídicas (art. 7º, inciso 5), así, se consolidó la permanencia de los habitantes de barrios populares, evitando que las propias lógicas del mercado del suelo generen desplazamientos a futuro. Además se sostuvo que ante una eventual contraprestación monetaria por parte de los ocupantes del inmueble sujeto a expropiación, las cuotas a pagar no superarían el 20% del ingreso familiar, de modo que dicho artículo responde al conjunto de acciones destinadas a garantizar la sostenibilidad y permanencia de los habitantes de los barrios populares. También se fijó un piso mínimo, la realización de obras de integración socio urbana deberían adjudicarse en un 25% a cooperativas o grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente por habitantes de los barrios populares (art. 12), y otro aspecto importante fue que se aumentó el plazo de suspensión de desalojos, pasando de dos a cuatro años (art. 15), dicha extensión de plazo resultó fundamental para garantizar un piso sólido de seguridad en la tenencia, además de condecir mejor con los objetivos de integración urbana.

Finalmente, las comisiones redactaron sus dictámenes con disidencias parciales. El proyecto ingresó al recinto el 4 de julio de 2018 y, luego de un debate, se aprobó la ley en forma unánime. De este modo la Cámara de Diputados dio media sanción por unanimidad, y se giró a

la Cámara de Senadores y comenzó una nueva tarea para los y las integrantes de la mesa. El 10 de octubre llegó a la Cámara de Senadores, se definió que no iban a haber intervenciones en el proyecto de ley de integración socio urbana, y finalmente, el Senado aprobó con mayoría la Ley N° 27.453.

Esta ley tiene como objetivo mediato establecer un régimen de integración socio urbana dirigido a los barrios populares que se encuentran dentro del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) creado por Decreto 358/17, con el fin principal de la regularización dominial, y llevar procesos de infraestructuras a los barrios populares mediante la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación a los inmuebles que estén dentro de los barrios identificados en el RENABAP.

Según Mónica Alvarado Rodríguez *“la ley puede entenderse como la cristalización en el ámbito estatal de demandas históricas por parte de los sectores de población más vulnerables, esto es, la posibilidad de avanzar contra la persistente postergación en cuanto a la garantía de condiciones que posibiliten la vida y el trabajo digno por parte de la población que habita en los barrios populares, incluidos los denominados “asentamientos, villas y urbanizaciones informales”*.<sup>5</sup>

La ley establece un plan integral para los barrios populares registrados por el RENABAP a través de la herramienta de la expropiación, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios, mediante la infraestructura urbana, el acceso a servicios básico que hacen a la dignidad de la persona, la eliminación de barreras urbanas, la mejora de la accesibilidad y conectividad, el saneamiento ambiental, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial de las viviendas. Asimismo, la normativa plantea la necesidad de que las acciones se lleven a cabo de manera participativa, integrando a las comunidades locales al proceso de regularización, y con un enfoque de género y diversidad.

Por otra parte, la ley plantea que los organismos de aplicación serán la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. En este sentido, la Agencia de Administración de Bienes del Estado determinará de manera definitiva los bienes inmuebles sujetos a expropiación y establecerá un marco regulatorio especial para la regularización dominial, en el que se definirán las contraprestaciones que

---

<sup>5</sup> Mónica Alvarado Rodríguez. Socióloga - Becaria Doctoral Conicet - Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD – UNC. [https://cafedelasciudades1.blogspot.com/2017/06/sobre-el-registro-nacional-de-barrios\\_14.html](https://cafedelasciudades1.blogspot.com/2017/06/sobre-el-registro-nacional-de-barrios_14.html)

asumirán los ocupantes de los bienes inmuebles sujetos a expropiación. Asimismo, define que las cuotas no podrán superar el 20% del ingreso familiar.

Mientras que el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación deberá crear el Programa de Integración Socio Urbana, programa que busca la integración socio urbana de los barrios populares, el cual se implementará de forma conjunta con las provincias, los municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Asimismo, el Ministerio deberá promover acciones para facilitar el acceso a los servicios públicos de manera coordinada con los organismos y ministerios competentes.

Otras de las características de la ley es el involucramiento de las comunidades que habitan los barrios populares en las obras y procesos de integración, ya que el 25% de las construcciones necesarias para la implementación de la ley deberán adjudicarse a cooperativas de trabajo o grupos asociativos de la economía popular integrada.

Por otro lado, la ley establece que el Poder Ejecutivo nacional creará un fideicomiso que financie las actividades necesarias para cumplir con la ley. El fideicomiso se conformará con aportes del Tesoro Nacional y fondos de organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Por último, la ley plantea la suspensión de los desalojos de los barrios populares registrados en el RENABAP, por un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigencia de la norma, plazo que fue ampliado en el año 2022, por la ley 27.694, a diez años. Esta será una cuestión de debate ya que a mi modo de entender esta decisión política afecta el derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles. La inhibición por catorce (14) años a iniciar el proceso de desalojo, a simple vista resulta desproporcionada, y hasta se podría decir confiscatoria a los intereses de los propietarios de los terrenos ocupados.

### **Integración socio urbana: ¿Qué se entiende por integración socio urbana?**

*La integración urbana la entendemos bajo la categoría de cultura del encuentro. El encuentro de la cultura popular latinoamericana con la cultura urbana.*<sup>6</sup>

El concepto de “integración socio urbana” es descripto de la siguiente manera: *“Es un conjunto de acciones para mejorar y ampliar el equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la*

---

<sup>6</sup> La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares (Fernanda García Monticelli y Violeta Pastoriza. Pág. 41).

*seguridad en la tenencia de los terrenos y viviendas y la regularización del estado de dominio de los terrenos y viviendas”*<sup>7</sup>

*La integración socio urbano nos permite mejorar la calidad de vida y darles mayor dignidad a las familias de los barrios populares. Es un conjunto de acciones, que pretenden ser integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad, tiene como meta el acceso a los servicios básicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el tratamiento de los espacios públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad a los barrios, la conectividad y el saneamiento.*<sup>8</sup>

Un proceso de integración socio urbana procura que un barrio popular, se convierta en un barrio formal, con todos los derechos y servicios. La Ley 27.453 en su art.1, define como integración socio urbana: “(...) al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.<sup>9</sup>

*Desde una perspectiva de derechos humanos, integración supone igualación. El igualitarismo es un principio central de los derechos humanos, se dice que las políticas y proyectos se integran cuando las condiciones de vida en los barrios populares se igualan con las del resto de la ciudad, es decir, la integración es plena cuando las familias de los barrios populares alcanzan las mismas oportunidades, estándares de vida y derechos políticos, civiles, económicos, ambientales y sociales que el resto de la sociedad. De tal forma, las políticas de integración orientadas a alcanzar un hábitat digno para todos los sectores deben ser parte indisoluble de políticas y programas de desarrollo justo.*<sup>10</sup>

Los procesos de integración socio urbano de los barrios populares no pueden convertirse en intervenciones rápidas, acotadas y de mala calidad, sino que deben ser integrales, participativas, accesibles en costo para los habitantes, y mitigando los riesgos ambientales. Este proceso no solo implica generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad de los barrios populares, sino que debe incorporar la dimensión jurídica, el reordenamiento territorial, la construcción de infraestructura, la participación ciudadana en los procesos decisivos,

---

<sup>7</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019

<sup>8</sup> Informe semestral julio 2022. Secretaria de integración socio urbana (SISU). Pág. 4

<sup>9</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>

<sup>10</sup> Notas CPAU. La integración sociourbana en debate. Eduardo Reese (2021)

el fortalecimiento comunitario. Respecto a la tenencia, la integración urbana no se agota en el reconocimiento del derecho de propiedad de los habitantes de los barrios populares, sino que va más allá, dado que involucra otras cuestiones como el sentido de pertenencia y los lazos sociales que integran a esa comunidad. De modo que la integración urbana debe entenderse como el progresivo cumplimiento de todos los derechos económicos, sociales y culturales de una comunidad determinada como lo indican los Tratados Internacionales a los cuales nuestro país adhiere.

La integración en los asentamientos populares es mucho más que la entrega de títulos, ya que los procesos sociales que conllevan son más complejos, cuyo entramado de regularidad, e irregularidad excede al ámbito de la tenencia del suelo, reflejándose en otros aspectos como el acceso a servicios básicos, infraestructura y equipamiento urbano de calidad, de este modo el acceso al suelo es un aspecto fundamental en la integración de la ciudad, pero no el único. Si bien el acceso a los servicios básicos y el otorgamiento de títulos de propiedad son necesarias, no son suficientes para resolver la problemática, de modo que es fundamental adoptar un enfoque proactivo que evite la aparición de nuevos asentamientos informales.

### **REGULARIZACIÓN DOMINIAL**

La regularización dominial *“incluye todas aquellas acciones destinadas a sanear y/o adecuar la situación dominial de un inmueble con la finalidad de regularizar la tenencia en favor de sus actuales habitantes”*.<sup>11</sup> De modo que es posible afirmar que constituye al conjunto de procedimientos jurídicos por los cuales se busca que la figura del titular del derecho de dominio y la figura del poseedor coincida en un mismo sujeto de derecho.

Uno de los grandes problemas de los barrios populares es la seguridad en la tenencia, entendida como la relación del sujeto con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en normas nacionales o locales, que permiten vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho al hábitat y a una vivienda adecuada y tiene por fin la protección frente al desalojo forzoso o arbitrario, el hostigamiento u otras amenazas.<sup>12</sup>

*Las acciones de regularización dominial deberán contribuir a asegurar la efectividad del derecho a un hábitat adecuado como un derecho colectivo de todas las personas, sin*

---

<sup>11</sup> Reglamento. Marco regulatorio especial de regularización dominial de barrios populares. Art 6 inciso 4) de la ley N° 27.453. Pág.2

<sup>12</sup> Reglamento. Marco regulatorio especial de regularización dominial de barrios populares. Art 6 inciso 4) de la ley N° 27.453.

*discriminación de ningún tipo, tanto de las generaciones presentes como futuras. Entiéndase como hábitat adecuado al hábitat justo, inclusivo, sostenible, saludable y seguro*<sup>13</sup>.

Las acciones de regularización dominial de los barrios populares tienen como finalidad hacer efectivos los derechos de los habitantes. Estas se encontrarán abocadas: a) Garantizar la permanencia de los habitantes de los barrios populares en las tierras de actual ocupación con fines de vivienda única, evitando desalojos por medio de instrumentos que permitan la seguridad en la tenencia individual y colectiva. b) Garantizar el acceso a los servicios básicos. c) Garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad tanto estructurales como ambientales. d) Fortalecer la sostenibilidad económica, social y cultural de los habitantes de barrios populares con fines de promover el desarrollo de centros de vida y la proyección personal sostenida en el tiempo. e) Promover la igualdad.

Las políticas de intervención en los asentamientos populares en relación a la tenencia pueden variar en su alcance, algunas pueden estar destinadas a la entrega de documentos de reconocimiento de tenencia o tenencia precaria, mayormente otorgan título de propiedad individual, en otras el otorgamiento de derecho real de uso. Los modos de alcanzar la regularización dominial pueden ser diferentes, desde la compra directa a los propietarios por parte del estado, la expropiación, la prescripción adquisitiva, la prescripción administrativa.

La regularización dominial en términos sociales según Ostuni y Van Gelder (2008), puede funcionar como proveedor de autoestima y bienestar, de modo que la ilegalidad de los asentamientos tiene un impacto negativo en sus habitantes, principalmente a partir de la mirada externa discriminatoria por ser ocupas.

Los títulos de propiedad poseen impactos psicosociales, por lo que la regularización no debería analizarse únicamente en términos económicos, sino desde una mirada más amplia. En esta misma línea, Cravino (2008) señala que la estigmatización que los habitantes de los asentamientos informales sufren en los contextos laborales, en el acceso a la salud y a la educación, demanda una intervención del Estado, de modo que es esencial trabajar en los procesos de regularización dominial de los barrios populares, teniendo en cuenta los diferentes derecho involucrados.

### **INSTITUTOS DE LA LEY 27.453: MODOS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL: EXPROPIACIÓN Y RELOCALIZACIÓN.**

La Ley 27.453 sancionada en el 2018, tuvo como finalidad la regularización dominial y la realización de obras de infraestructura necesarias para la integración socio urbana de los barrios

---

<sup>13</sup> Reglamento. Marco regulatorio especial de regularización dominial de barrios populares. Art 6 inciso 4) de la ley N° 27.453. Pág.4

populares. Para llevar el proceso de regularización dominial planteo dos herramientas; a) por un lado la expropiación; b) por otro lado la relocalización de los barrios populares, por cuestiones de riesgos graves de sus habitantes.

La Ley en el art 2, declara de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) es la encargada de individualizar cada uno de los inmuebles que se expropian, y la que actúa como sujeto expropiante en los términos de la Ley Nacional de Expropiaciones 21.499, estos inmuebles pasan luego a su patrimonio. De esa manera, el Estado Nacional luego puede entregar el dominio a cada uno de los habitantes de los barrios populares que sean sus legítimos ocupantes.

Cuando hablamos de expropiar es desposeer a una persona (el dueño del terreno) su propiedad y pagarle una indemnización. Esta herramienta es de carácter excepcional y su fundamento siempre debe ser la utilidad pública.

Según Marienhoff *la expropiación se trata de un tipo de restricción a la propiedad privada que tiende a "...lograr una concordancia o armonía entre los derechos de propiedad de los administrados y los intereses públicos que aquella debe satisfacer. Esto se obtiene limitando la amplitud del derecho de propiedad de los particulares, que sufre entonces una reducción en su carácter absoluto". Además, sostenía también que las limitaciones al derecho de propiedad constituyen "...el conjunto de medidas jurídico legales concebidas para que el derecho de propiedad individual armonice con los requerimientos del interés público general (Marienhoff, Miguel 1997)".*

Este instituto es relevante en términos de regularización dominial, se encuentra previsto en nuestra Constitución Nacional art 17 "...la expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...". Si bien este mecanismo fue originalmente concebido con la finalidad para adquirir suelo para la construcción de infraestructura o equipamiento colectivo por parte del estado, las necesidades urbanas han llevado en muchas ocasiones a que sea utilizado para la realización de procesos de urbanizaciones informales.

## **CAPITULO II: HERRAMIENTAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL PARA LOS BARRIOS POPULARES**

La falta de acceso al suelo formal es una de las principales causas del déficit habitacional en Argentina, para poder revertir esta tendencia, los países han propuesto distintas estrategias o institutos jurídicos de gestión de suelo, con el fin de que este recurso, escaso y no renovable sea criteriosamente utilizado y socialmente distribuido en equidad, teniendo una especial atención en los sectores sociales más vulnerables, y los derechos en juego.

La Argentina ha experimentado un gran avance en el tratamiento y desarrollo de los derechos humanos de grupos vulnerables, entre los que se destacan una serie de herramientas pensadas para la protección de quienes se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.

Lo primero que observamos al analizar la Ley 27.453 es que el instrumento utilizado no es el más conveniente, ni el único que existe para resolver la problemática del déficit habitacional que ocurre en los sectores populares. A mi entender al plantearse como la única solución genera limitaciones y desventajas, ya que se han dejado de lado otras herramientas e institutos del derecho que podrían ser utilizados, ya sea para mejorar o para resolver situaciones.

Si bien la ley hace prevalecer la expropiación como la medida más idónea es importante establecer que no es la única herramienta que puede servir a tales fines, ya que existen otros instrumentos que pueden resultar útiles, y beneficioso e incluso más económicos para el estado que la expropiación.

Dentro de las posibles alternativas podríamos hablar de la compraventa directa entre propietario del bien y los habitantes del barrio popular teniendo al estado como mediador en el procedimiento, la prescripción adquisitiva, la prescripción administrativa. De este modo se hace necesario ampliar el abanico de herramientas de adquisición de suelo, con el fin de garantizar los derechos involucrados como son el derecho a una vivienda digna, y el derecho de propiedad del titular del inmueble. Cegarnos en una sola herramienta es no entender la problemática y la situación que viven los habitantes de los barrios populares, buscar alternativas, y soluciones es una obligación para un estado presente el cual tiene el deber de velar por los derechos humanos.

Cuando aplicamos una herramienta de adquisición de suelo, para la regularización dominial en un barrio popular, tenemos que tener en cuenta un análisis, con un enfoque integral del barrio. Es necesario tener en cuenta: a) Identificar el barrio. b) Analizar la situación, incluyendo la cantidad de ocupantes, tipos de tenencia, y condiciones de vida de los habitantes del barrio. c) Análisis del registro de propiedad. d) Antigüedad del barrio, es decir el tiempo que tienen los vecinos ejerciendo la posesión en el inmueble. Toda esta información nos va a servir para una elección correcta de la herramienta a aplicar.

### **Expropiación:**

Cuando hablamos de esta herramienta, tenemos que partir de que ningún derecho es absoluto. La Constitución Nacional establece que la propiedad privada es inviolable pero también otorga al estado la facultad de expropiar bienes por causa de utilidad pública o interés social. Sin embargo, la aplicación de esta figura jurídica puede tener consecuencias importantes para los particulares y la economía en general.

La Constitución Nacional establece en su artículo 17 que “*la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada*”<sup>14</sup>. Con lo cual establece que el estado puede expropiar, siempre y cuando sea para una causa de utilidad pública y con la correspondiente indemnización, la cual debe ser previa y justa, de modo que si no es previa y justa, estaríamos violando el derecho de propiedad del expropiado.

La expropiación es un instituto jurídico que permite al estado intervenir en la propiedad privada con el fin de satisfacer el interés público. En la Argentina se encuentra regulada en la Ley 21.499. Para que sea válido, es necesario que se cumplan ciertos requisitos establecidos por la Constitución Nacional y las leyes vigentes. En primer lugar, la expropiación debe ser declarada por ley o decreto, es decir, debe ser una decisión tomada por el poder legislativo o ejecutivo, en segundo lugar la expropiación tiene que tener un fin público, es decir, debe ser para el beneficio de la colectividad o interés general, y no particular, y como tercer requisito es necesario que se pague una indemnización justa y previa al propietario, es decir, un valor razonable por la pérdida de su propiedad.

*¿Qué se entiende por utilidad pública en el contexto de la expropiación?* La utilidad pública es un concepto jurídico que se refiere a la necesidad de que una propiedad sea utilizada para beneficio de la comunidad en general, y no solo para el interés particular. En el contexto de la expropiación se considera que una propiedad es necesaria para la utilidad pública cuando se requiere para la realización de una obra o proyecto que beneficie a la sociedad en su conjunto, es decir, al interés general. La determinación de la utilidad pública es una cuestión que debe ser calificada por ley.

*Procedimiento de la expropiación:* El procedimiento de expropiación se encuentra establecido en la Ley 21.499. Se inicia con la declaración de utilidad pública por parte de la autoridad competente, luego se notifica al propietario del bien y se le ofrece una indemnización, se le otorga un plazo para presentar sus objeciones y observaciones. Si el propietario no acepta la oferta, y no se llega a un acuerdo, se puede recurrir a la vía judicial. Cuando se llega a esta instancia, es la justicia la cual a través de una sentencia ordenara la expropiación y establecerá la indemnización justa al propietario.

Con respecto a la indemnización, esta debe ser justa y previa, es decir, que debe pagarse antes de que se produzca la expropiación. El cálculo de la indemnización se hace en función del valor del bien expropiado y se paga al propietario. Una vez que se ha establecido el valor de la

---

<sup>14</sup> <https://www.congreso.gob.ar/constitucionParte1Cap1.php>

indemnización, y realizado el pago, el estado procede a la ocupación del bien y el propietario pierde su derecho sobre el mismo.

Es importante destacar que el procedimiento debe ser transparente, y garantizar los derechos del propietario, tales como: a) Una indemnización justa y previa a la ocupación del bien por parte de la autoridad competente. b) A ser notificado oportunamente y a presentar sus observaciones y objeciones durante el procedimiento de expropiación. c) A recurrir a la justicia en caso de que considere que la expropiación no es legal o que la indemnización no es justa. d) A una defensa efectiva y a un proceso justo en caso de que el proceso termine en vía judicial.

Analizando en profundidad el art 2 de la Ley 27.453, nos encontramos con lo siguiente *“declárase de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados en el RENABAP, cuya identificación se agrega como anexo, conforme lo establece el artículo 5° de la Ley 21.499”*. Al declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación, permite al estado nacional intervenir en la propiedad para fines de interés público, como es el proceso de infraestructura e integración socio urbana de cada barrio popular, y la regularización dominial.

La expropiación se utiliza como herramienta para: a) Regularizar la tenencia de la tierra, es decir permite al estado hacerse de la tierra y otorgar títulos de propiedad a los ocupantes. b) Mejorar la infraestructura, permitiendo la construcción de obras públicas, y servicios básicos en los barrios. c) Promover la integración socio urbana, facilitando la incorporación de los barrios a la ciudad formal.

*Ventajas de aplicar la expropiación:* a) Celeridad, la expropiación permite dar una respuesta más rápida al proceso de regularización dominial e infraestructura de los barrios populares. b) Control estatal, la expropiación permite al estado tener control sobre el proceso, ya que la decisión de la expropiación es netamente del poder ejecutivo o legislativo, con lo cual no se requiere intermediarios para su aplicación. c) Flexibilidad en su aplicación, la expropiación se adapta a las características de cada barrio popular, gran diferencia con la prescripción u otras herramientas, que son rigurosas, es decir, se tienen que cumplir ciertos requisitos para su aplicación, como por ejemplo la posesión y el tiempo en caso de la prescripción. d) Producción de prueba, en la expropiación no se necesita prueba alguna por parte de los habitantes de los barrios o el estado para aplicar el instrumento, gran ventaja en relación con la prescripción adquisitiva o prescripción administrativa que, si se necesita probar cuestiones como el tiempo y la posesión, por esta razón es más conveniente ya que agiliza el trámite. e) Protección y mejora de las condiciones de vida, la expropiación protege a los vecinos de los barrios populares de los desalojos, además de mejorar la infraestructura y el acceso a los servicios.

*Desventajas y limitaciones:* a) Excesivos gastos en comparación con otras herramientas como la prescripción adquisitiva, prescripción administrativa, compraventa directa. Gastos que podrían ser utilizados para más infraestructuras dentro de los barrios. b) El proceso de expropiación en la Ley 27.453 amenaza la autonomía municipal o provincial. La expropiación como herramienta de regularización dominial como está establecida en la ley contradice el federalismo que rige en nuestra constitución, complejiza el trámite en cuando lo hace más burocrático, y tortuoso al camino, ya que implica una centralización de las gestiones a nivel nacional a través del AABE (Agencia de Administración de Bienes del Estado), no teniendo en cuenta una manera más sencilla, sin inmiscuirse en la autonomía y competencias que no fueron delegadas a nación como son los modos de adquisición del suelo, como puede ser a través de una ley provincial o una ordenanza municipal o aplicando otras herramientas de captación del suelo urbano más económicas y ágil. c) Limitaciones en la participación. La expropiación al ser una herramienta directa entre dos partes, el estado y el particular, puede limitar la participación ciudadana en el proceso de regularización dominial. d) Reconoce monetariamente a los titulares dominiales de esas tierras su derecho de propiedad, a pesar de que en muchos casos se encontraban en situación de abandono, la posesión de los vecinos excedía los veinte años y se habían realizado mejoras y edificaciones, con lo cual se podría aplicar otra herramienta de regularización dominial como la prescripción adquisitiva o administrativa. De modo que habiendo perdido su derecho por el transcurso del tiempo no se tendría que indemnizar al titular del inmueble. f) En la práctica al ser una herramienta que necesita de recursos para la indemnización, no siempre se promueve el proceso de expropiación del inmueble declarado de utilidad pública, quedando así una situación inconclusa, además inequitativa o desproporcionada respecto del titular a expropiar, afectando su derecho de propiedad. Ejemplos: *Barrio Pampa soler en Concordia, en la actualidad está enfrentando un proceso de desalojo el cual esta ordenado para el 16 de diciembre del 2024, con lo cual esto verifica que desde el año 2018 que se sancionó la Ley 27.453 hasta el 2024 no se llevó a cabo el proceso de expropiación.*<sup>15</sup> Otro ejemplo es el Barrio 2 de agosto Cipolletti (RN) no se llevó a cabo el proceso de expropiación<sup>16</sup>.

### **Prescripción adquisitiva:**

La prescripción adquisitiva o más conocida como usucapión es “el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante el tiempo fijado por la ley”<sup>17</sup>. Con lo cual este instituto jurídico nos permite adquirir un derecho, por el

---

<sup>15</sup> <https://www.diariojunio.com.ar/el-juez-belen-fijo-fecha-para-desalojar-a-cerca-de-300-familias-del-barrio-pampa-soler-en-concordia/>

<sup>16</sup> <https://www.lmcipolletti.com/inquietud-organizaciones-barriales-porque-no-se-expropia-n907024>

<sup>17</sup> Código civil y comercial art 1897.

simple hecho de haberlo poseído durante un determinado tiempo el cual está establecido por la ley, de una manera pacífica e ininterrumpida.

La prescripción parte de una primicia o principio legal de que “el tiempo genera derechos”, de manera que las demandas contra la precariedad en la tenencia del suelo pueden convertirse con el paso del tiempo en un derecho consolidado en cuanto a la titularidad del suelo. La ley protege los derechos individuales, pero no ampara la desidia, la negligencia, el abandono, por lo que los derechos no pueden mantener su vigencia indefinidamente en el tiempo en cuanto haya un desinterés del titular registral del inmueble, porque ello conspira contra el orden y la seguridad. Es por ello que transcurridos ciertos plazos legales, mediando petición de parte interesadas, la ley declara prescriptos los derechos no ejercidos por el titular del bien, quedando en manos del que ejerce verdaderamente la posesión.

La prescripción adquisitiva como instrumento de gestión de suelo es de suma importancia en los barrios populares, donde la mayoría, sino es la totalidad no cuenta con título de propiedad, teniendo una tenencia inestable e insegura. De modo que este instituto nos permitiría adquirir la propiedad en favor de los vecinos de los barrios, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

*“Desde sus antecedentes romanos reconocemos como fundamento de la prescripción adquisitiva la necesidad de consolidar situaciones de hecho como medio de favorecer la seguridad jurídica dando certeza a situaciones inestables favoreciendo la paz y el orden social. El instituto no confronta con la perpetuidad del dominio, si su titular conserva la propiedad de la cosa aunque no realice sobre ella actividad alguna, y su derecho no se extingue por el mero transcurso del tiempo, si nadie realiza sobre la cosa actos posesorios, por el plazo y con los requisitos exigidos por la ley, su propiedad continuará en su descendencia a través de los tiempos.*

*Pero si la cosa es poseída durante cierto tiempo por quien no siendo titular del derecho se comporta como tal, de esa conjunción de posesión y tiempo nacerá, por decisión legal, un verdadero derecho a favor del poseedor, quien será reconocido el derecho mismo que aparenta ser”* <sup>18</sup>

Elena I. Highton establece en su código civil comentado “la naturaleza jurídica y filosófica” que es lo persigue la norma, y dice “*la sociedad no avanzaría con propietarios negligentes que abandonan el ejercicio de sus derechos, sino que por el contrario, ella se beneficia con hombres diligentes que, no obstante su carencia de títulos, suplen la inactividad de los que tienen y poseyendo ininterrumpidamente durante muchos años tornan productivo lo*

---

<sup>18</sup> Farina, Miryam A. Prescripción adquisitiva de inmuebles “la ley 13/12/2010”.

*improductivo con ello se satisface no solo un interés individual, pues en definitiva el bien mayor es para la sociedad”*<sup>19</sup>

Con este pensamiento de Elena I. Highton se entiende que la usucapión de inmuebles privados, se basa frecuentemente en la función social de la propiedad, de modo que los ocupantes de una propiedad privada tienen derecho a ser reconocidos como dueños legítimos después de un periodo de ocupación continua y pacífica, a diferencia del propietario original, estos ocupantes le han dado una función a la propiedad. Con lo cual esta premisa determina la necesidad de ampliar el concepto privatista de la propiedad privada a otro más amplio teniendo como punto de partida a la función social como derecho humano. Por lo tanto aun en la propiedad privada existen varias posibilidades de accionar para el cumplimiento de los derechos constitucionalizados en interés general, ya que todos sabemos que ningún derecho es absoluto, es por esto que el estado debe actuar cuando sea imposible el acceso a la propiedad por grupos vulnerables, y esto sea un elemento para el desarrollo individual o colectivo, sea en ámbitos rurales como en urbanos, es decir, el estado debe actuar cuando el uso particular sea perjudicial al interés colectivo o ante el incumplimiento de la función social.

También podemos hacer referencia. Desde la doctrina del derecho público, Marienhoff ha manifestado que *“Para la procedencia de la prescripción o la inmemorial no es necesario que exista consentimiento del propietario o de los sucesivos propietarios... por constituir medios adquisitivos unilaterales, no requieren ni suponen consentimiento alguno del propietario sino más bien pasividad o inacción de estos y a veces negligencia de parte de ellos en la custodia de su propiedad”*<sup>20</sup>

*La Corte Suprema de Justicia tuvo la oportunidad de expedirse, señalando que por esta vía se asegura en concreto objetivos tales como el de asegurar el afianzamiento de la vivienda familiar, en los cuales debe darse prioridad a quien realiza una gestión fructífera y socialmente beneficiosa, cumpliendo no solo con sus derecho sino también con sus obligaciones por sobre aquel titular de dominio que abdica de su propiedad o que solo realiza esporádicas manifestaciones, más formales o aparentes que reales como por ejemplo el pago de impuesto a distancia.*<sup>21</sup>

Con lo cual, suponiendo estos criterios, el instituto de prescripción resultaría un medio idóneo para lograr la regularización dominial en favor de los ocupantes. Al analizar la Ley 27.453, el contexto y las características de los barrios populares en la Argentina, podemos concluir que,

---

<sup>19</sup> Bueres Alberto J.- Highton, Elena I., código civil y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, T.6B, Artículos 3733/4051, Buenos Aires, Hammurabi, 2ª reimpresión, 2007, p.741 y ss.

<sup>20</sup> Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, T. V “Dominio Público”, Buenos Aires, Abeledo Perrot, p. 199 y sigs.

<sup>21</sup> (Bianchi, Rodolfo J.S/incidente de inembargabilidad 1984)

si bien la expropiación se posiciona como el instrumento principal para llevar a cabo los objetivos de la ley, no podemos dejar de lado a la prescripción adquisitiva. Si analizamos la información recogida por el RENABAP, un gran porcentaje de los barrios populares tienen una antigüedad superior a 20 años, con lo cual si lo que se busca es erradicar esta problemática, dejar afuera esta herramienta sería un error.

El Código Civil y Comercial nos establece dos tipos de prescripciones adquisitivas; a) Prescripción adquisitiva breve (art 1898). b) Prescripción adquisitiva larga (art 1899). Para la prescripción corta o breve nos establece un plazo de 10 años para adquirir la propiedad, más buena fe y justo título, y para la prescripción larga nos establece un plazo de 20 años para adquirir la propiedad si no reúne los requisitos de buena fe y justo título.

*Relaciones de poder:* Cuando hablamos de prescripción adquisitiva no se puede pasar por alto a las relaciones de poder, ya que para prescribir un inmueble se necesita de la posesión. Como se sabe hay varias formas de conexión entre el hombre y las cosas. Nuestro código de fondo recepta las que trascienden el orden común y merecen ser reguladas por ley, ya que tiene efectos o interés jurídico, es así que solo regula la posesión y la tenencia, y deja de lado la yuxtaposición local.

Las relaciones de poder se podrían definir como *“El poder de hecho que un sujeto, por sí o por medio de otro, ejerce sobre una cosa, ya sea comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no, o reconociendo la existencia de un poseedor del cual deriva su poder.”* (Lucia H. Ferrari 2016)<sup>22</sup>

Resulta importante diferencia entre tenencia y posesión. El Código Civil y Comercial entiende que hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no". (Art 1909 CCYC). La norma requiere como impostergable demostrar que la cosa se posee, y este a su vez necesita de dos elementos que es el corpus y animus domini, es decir, comportarse como si fuera dueño de la cosa, no reconociendo a nadie superior en poder sobre cosa más que él.

Con respecto a la tenencia el Código Civil y Comercial entiende que hay tenencia cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor (Art 1910). En este caso se reconoce en otro un mejor derecho. Con lo cual quien usa y goza de un inmueble reconociendo en otro la propiedad y comportándose como si fuera un locatario, es un tenedor que no descansa en un derecho.

La posesión como elemento central en la aplicación del instituto de la prescripción debe ser ostensible, y continúa, esto lo establece el art 1900 del Código Civil y Comercial. Cuando

---

<sup>22</sup> Lucia H. Ferrari artículo “las relaciones reales y de poder” publicado en revista Aequitas en 2016

hablamos de ostensibles nos referimos a que deber ser pública, es decir, conocido por todos, visible, y cuando hablamos de continua nos referimos a que la posesión debe ser ininterrumpida en el tiempo.

*Bienes del dominio público, dominio privado, y dominio privado del estado:* Un tema importante a tener en cuenta con el instituto de la prescripción adquisitiva como herramienta de regularización dominial de los barrios populares, es la ubicación de los barrios. En el derecho tenemos tres tipos de bienes; a) *Bienes del dominio público.* b) *Bienes del dominio privado.* c) *Bienes del dominio privado del estado.* Independientemente donde estén ubicados se va a poder aplicar la prescripción o no, ya que los mismos tienen características diferentes. Los bienes del dominio público al estar afectados por ley al uso y goce público, y tener en cabeza un interés general, son imprescriptibles, inenajenables e inembargables, con lo cual la prescripción no se va a poder aplicar, gran diferencia con respecto a los bienes del dominio privado del estado y los bienes del dominio privado a los que, si se va a poder aplicar la prescripción, ya que son prescriptibles, embargables, y enajenables.

Una vez realizada esta conceptualización. Surge la pregunta: *¿Qué hacemos con los barrios populares que se encuentran en el dominio público? ¿No se les va a poder aplicar la prescripción?* Teóricamente los barrios populares que se encuentran sobre el dominio público, y que cuentan con el certificado de vivienda familiar, no se les va a poder aplicar la prescripción adquisitiva en forma directa, ya que la ley no lo permite, sino que previo a iniciar el juicio de prescripción adquisitiva, será necesario desafectar todos los bienes inmuebles registrados de esa forma, transformándolos en bienes privados del estado, y así poder aplicar este instituto.

*Ventajas de la prescripción adquisitiva:* a) La prescripción adquisitiva permite la regularización dominial de los ocupantes que poseen una tenencia inestable, logrando obtener el título de propiedad legal del bien, cuando se tienen los elementos probados. b) La prescripción adquisitiva reconoce los derechos de los ocupantes sobre la propiedad, y su historia. c) Seguridad jurídica, una vez obtenida la sentencia brinda estabilidad, y certeza sobre la propiedad, evitando futuros conflicto. d) Con relación a los costos y recursos, al ser una acción individual, se podría recurrir al beneficio de litigar sin gastos, con lo cual el costo es muchísimo menor en comparación con la expropiación, que tiene costos muy elevados para el estado. e) Iniciada la acción protege a la comunidad de los desalojos, ya que mientras no se resuelva este juicio de usucapión, no se puede aplicar la acción.

*Desventajas y limitaciones:* a) Requisitos legales innegociables, cuando se aplica esta figura se tienen que cumplimentar los requisitos legales establecidos para la prescripción como la posesión (continua, pacífica y ostensible), y el tiempo, además de los requisitos del art 24 de la Ley 14.159. Con lo cual el interesado debe demostrar su derecho a la propiedad mediante

documento y testimonial, debe probar los veinte años requeridos por ley con ánimo de dueño, esto presenta muchas dificultades, que se potencian cuando se trata del sector más vulnerable y con menos recursos. Con lo cual acá surge la primera gran desventaja en comparación con la expropiación, la cual actúa de forma directa y sin tener que probar nada. b) La prescripción es una herramienta pensada para problemas individuales, y no para brindar una solución de problemas comunitarios y complejos como son la informalidad de los barrios populares. Ya que es el sujeto el que entabla la acción, y el que impulsa constantemente, a la espera de una sentencia judicial. De modo que es más engorrosa y compleja su aplicación, ya que va a depender de la producción de prueba del interesado y de un tercero imparcial, lo cual genera incertidumbre. c) Burocracia, el proceso de prescripción adquisitiva puede ser lento y burocrático, ya que puede ser impugnada por el dueño titular del bien, si puede demostrar que no ha perdido su derecho. Esta situación generaría un retroceso o una demora en la regularización dominial de un barrio, cuestión que en realidad no se quiere. Lo que se busca es una intervención rápida e inmediata por parte del estado, con el objeto de erradicar la informalidad de los barrios en relación a la tenencia.

Con lo cual la prescripción adquisitiva puede ser una herramienta efectiva para la regularización de la situación dominial en barrios populares ofreciendo seguridad jurídica, y mejorando las condiciones de vida de los residentes, menor costo que la expropiación, pero hay que tener en cuenta los desafíos y limitaciones asociados con este proceso, tales como requisitos legales, ubicación del barrio, entre otros para poder aplicar esta herramienta, es decir, se requiere un análisis exhaustivo del barrio.

#### **Prescripción administrativa Ley 21.477, modificada por la Ley 24.320:**

La prescripción administrativa es un tipo de prescripción con algunas características interesantes para la aplicación en los barrios populares. Se lo puede definir como *“un instrumento de gestión de suelo con miras a la satisfacción del interés general, por medio del cual el Estado Provincial o el Municipio pueden adquirir el dominio de un inmueble, sin necesidad de justo título o buena fe, con que cuenten con la posesión ostensible y continua por veinte años y se cumplan los requisitos legales, con la misma eficacia que la prescripción adquisitiva larga, prevista en el art. 1899 del Código Civil y Comercial de la Nación”*.

La prescripción administrativa *“Se trata de la adquisición originaria de la propiedad en favor de las Provincias y Municipios en la forma de la prescripción adquisitiva larga del Código Civil y Comercial de la Nación, con la diferencia que se implementa por medio de un trámite administrativo que no requiere acceder a la vía judicial, lo que reduce los tiempos y costos estimados”*<sup>23</sup>. Con lo cual es un modo de adquisición del dominio como consecuencia de la

---

<sup>23</sup> La prescripción administrativa como herramienta para regularización dominial. “una guía para su aplicación por los municipios”. Secretaria de integración Socio Urbana. Pág.2.

inacción de su anterior propietario, quien no ejerció actos posesorios, con la diferencia que se realiza por medio de un trámite administrativo que no requiere acceder a la vía judicial, lo que reduce los tiempos y los costos.

En la actualidad es una herramienta estatal que tiene por objeto encarar procesos de regularización dominial en los cuales se circunscriben barrios populares. Tiene el mismo procedimiento que la prescripción adquisitiva regulada en el Código Civil y Comercial, con la diferencia que uno se canaliza en el ámbito judicial y el otro en el ámbito administrativo. No se encuentran diferencias en cuanto a los resguardos que deben tener. Como se puede observar el legislador no ha eximido al estado de cumplir con todos los requisitos para que opere la prescripción, de modo que habrá que acreditarse todos los extremos legales que establece el Código Civil y Comercial.

Al ser un modo de extinción de la propiedad como consecuencia de la pasividad e inacción de su anterior propietario, es fundamental que el trámite administrativo garantice todos los extremos del debido proceso administrativo, con lo cual corresponde citar al titular registral y a quien se considere que tiene derecho sobre ese inmueble, ya que la falta de notificación es una dificultad para la finalización del procedimiento, ya que por ser un acto administrativo podrá ser impugnado, por los recursos que corresponda.

Esta herramienta posibilita adquirir el dominio de inmuebles en los cuales se emplacen barrios populares o viviendas sociales, evitándose el trámite jurisdiccional, por un proceso administrativo, lo que reduce sensiblemente los tiempos y costos del proceso para los sectores más vulnerables. También, permite que se garantice un primer nivel de seguridad de la tenencia en forma colectiva, ya que no se requiere de procesos individuales de titulación en su etapa inicial. La individualización de los títulos ocurrirá para culminar el procedimiento de regularización dominial.

Este mecanismo exige que la posesión ejercida por la administración provincial o municipal debe surgir de informes de los respectivos organismos donde se especifique el origen de la posesión, el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, además de los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble debe ser descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura. Una vez reunidos los elementos la autoridad provincial o municipal debe declarar en cada caso la prescripción adquisitiva operada, a los efectos de computar los antecedentes posesorios. En lo que respecta a los barrios populares los vecinos podrán ceder sus derechos posesorios, a fin de que éste declare la prescripción adquisitiva operada del inmueble, con el cargo de transferir el título de dominio a sus ocupantes, una vez efectuado el proceso de regularización.

*Procedimiento de la prescripción administrativa:* La aplicación de este instrumento en los barrios populares, se perfecciona por medio de un expediente administrativo, que deberá contener; el plano de mensura del barrio, las pruebas posesorias que ofrezcan los vecinos, el instrumento privado de cesión de derechos posesorios en favor de la municipalidad, y el decreto del intendente municipal declarando operada la prescripción a favor del municipio. *Etapas de la prescripción administrativa:* 1) Detección del inmueble que reúne los requisitos para la prescripción, para eso es recomendable un estudio del territorio a través del RENABAP. 2) Identificación de beneficiarios. Debido al carácter colectivo esta etapa es importante para definir quiénes son los que deberán firmar la cesión de derechos posesorios en favor del municipio o provincia, y a su vez para saber quiénes serán los titulares de dominio al culminar el procedimiento. 3) Informe y documentación respaldatoria para la aplicación de esta herramienta. Es fundamental que se acredite con absoluta claridad la posesión, en forma pública, pacífica e ininterrumpida, por diferentes medios como, el cerramiento del terreno, la realización de mejoras, la plantación de árboles, el mantenimiento de las instalaciones, realización de planos de mensura, solicitud de instalación de medidor, testigos, entre otros medios probatorios. Es importante tener en cuenta que se aplica en forma análoga el art. 24 de la Ley N°14.159, de modo que se admitirá toda clase de pruebas, pero la decisión no podrá basarse exclusivamente en la testimonial. Sin embargo, debido al carácter colectivo del proceso, no se requiere que la totalidad de los vecinos acrediten documentación respaldatoria, alcanzando con que se acredite de forma inequívoca, la ocupación del perímetro especificado en el plano de mensura por un grupo determinado de personas. 4) Planos de mensura del inmueble. 5) Cesión de derechos posesorios. Esta cesión es firmada por los vecinos y vecinas del barrio popular en favor del municipio o provincia. En el documento se debe establecer el cargo, de que la cesión ocurre con el propósito de la regularización dominial en beneficio de los habitantes del lugar. El instrumento posee el efecto de salvaguardar los derechos de las personas cedentes, lo que permite hacer exigible su condición de beneficiarios titulares de dominio del suelo y la vivienda luego de finalizado el proceso. 6) Citación al titular registral, como en cualquier proceso es fundamental que se garanticen todos los extremos del debido proceso administrativo, de este modo es necesario citar al titular registral y a quien se considere con derecho asegurándose la participación y posibilidad de defensa del titular registral del bien que el Estado considera haber adquirido. En el caso de titularidad de persona incierta o cuyo domicilio se ignore, a fin de otorgar seguridad jurídica y seguir adelante con la prescripción, es necesario que se publiquen edictos. 7) Acto administrativo declarativo, una vez que se cumplan el dictamen jurídico, la autoridad estatal emitirá acto administrativo en el cual se declarara operada la prescripción adquisitiva en favor del municipio o provincia mediante decreto o resolución. El acto administrativo posee un carácter declarativo, de modo que no constituye un nuevo derecho, sino que declara una situación de hecho ya acontecida, esto es importante ya que se debe tener en cuenta que el acto debe fijar la fecha en el cual, cumplido el plazo de prescripción,

se produce la adquisición del derecho real, es decir, a partir de ese momento fijado es que la prescripción empieza a producir sus efectos. El procedimiento de prescripción administrativa se cierra con el dictado del decreto o resolución, por parte del gobernador de la provincia o del intendente municipal. 8) Escrituración y registro. Una vez declarada por decreto o resolución la prescripción adquisitiva operada, y no medie oposición de terceros y no exista anotación preventiva de litis, el registro procederá a inscribir la escritura pública declarativa de usucapión otorgada por el poder ejecutivo. 9) Titulación individual. En esta última etapa se aprueba la ordenanza municipal, la cual dispone la donación de los inmuebles en favor de las familias cedentes de los derechos posesorios, quienes a través de una nueva escritura individual se convierten en titulares de dominio con constitución de régimen de viviendas protegidas según lo establece el art 244 Código Civil y Comercial.

*Ventajas de la prescripción administrativa:* Esta herramienta constituye un remedio muy interesante para resolver la problemática de la inestabilidad de título en los barrios populares y sectores vulnerables, dado que el procedimiento actúa de una manera diferente a las habituales herramientas que conocemos en el derecho, ya que evita el trámite jurisdiccional, centrándose en un proceso meramente administrativo, cuestión relevante para las personas que habitan en los barrios populares, ya que no cuentan con recursos económicos, garantizando la gratuidad a los vecinos y vecinas en relación a los trámites, aranceles y tasas e impuestos del proceso. De modo que es gratuito el proceso, se evita el trámite jurisdiccional, centrándose netamente en el ámbito administrativo, crea un derecho una vez operada la prescripción administrativa en favor del vecino o vecina del barrio popular, posibilita la regularización dominial del inmueble, y tiene carácter colectivo la acción.

*Desventajas de la prescripción administrativa:* El procedimiento de prescripción administrativa, tiene limitaciones en cuanto al cumplimiento de los requisitos legales de la prescripción adquisitiva del Código Civil y Comercial.

*Jurisprudencia de aplicación de la prescripción administrativa:* El caso se presentó en el municipio de Mercedes, provincia de Buenos Aires donde el intendente Municipal dictó el Decreto 383 de fecha 21 de marzo del 2018, en virtud del cual declaró la prescripción adquisitiva administrativa de once lotes de terreno de los cuales, según surgía de la constancia del expediente, el municipio de Mercedes detentaba la posesión pública, pacífica e ininterrumpida desde hace más de 20 años. Surgen de las actuaciones que la última inscripción registral databa del año 1960. No obstante lo cual, luego de perfeccionada y publicada la decisión de la prescripción administrativa, luego se presentaron quienes decían ser herederos del titular de dominio a través de una pretensión anulatoria que tramita en “Autos: Odda German Hugo y otros c/municipalidad

de Mercedes s/pretensión anulatoria”, tramitada por el juez Luis Laserna, quien dictó sentencia el 25 de noviembre de 2020.

En la sentencia se vino a ratificar el ajuste a derecho de la decisión administrativa de prescripción de la municipalidad de Mercedes, la que surge del expediente, se edificó en base a constancias probatorias de la posesión, que surgían de distintas instancias e informes técnicos de áreas municipales, las que no pudieron ser refutadas por aseveraciones y pruebas ofrecidas por los demandantes. Ello determino como establece la sentencia que el decreto dictado por el intendente en el marco de sus facultades regladas se trató de un acto administrativo valido, surgido de un procedimiento legítimo que hace que el mismo goce de la presunción de verosímil e inalterable.<sup>24</sup>

### **Compraventa directa:**

Otra herramienta importante para la regularización dominial de los barrios populares, es la compraventa directa entre el propietario del inmueble y los vecinos del barrio popular. Al momento de definir el precio del inmueble, será necesario discutir los criterios de valuación aplicables, como descontar mejoras, y contar con varias valuaciones. También es importante considerar la forma de pago, conjuntamente con las tasas de actualización e intereses aplicables, y evaluar las cláusulas resolutorias que puedan aplicarse a la compraventa ante el incumplimiento de una de las partes.

El Estado en estos casos puede ejercer un rol de mediador en estas operaciones, cuando se trata de casos colectivos como son los barrios populares, en los que la negociación con el propietario se enmarca dentro de un procedimiento civil, que tiene como objetivo principal el desalojo de los ocupantes del inmueble.

### **CAPITULO III: DERECHOS HUMANOS**

En el contexto de los barrios populares, los derechos humanos desempeñan un papel crucial, no solo como principios universales que protegen la dignidad humana, sino como elementos esenciales para abordar la problemática habitacional.

El reconocimiento de derechos tiene implicancias legales y políticas, además de sociales y culturales, ya que inciden directamente en la vida de las personas y en la construcción de sociedades más justas y equitativas. En este sentido, es fundamental profundizar en cómo se manifiestan estos derechos en el contexto de los barrios populares, cómo su vulneración afecta a los habitantes, y cómo impacta en los derechos de los propietarios.

---

<sup>24</sup> La usucapión administrativa como instrumento de gestión de suelo. Normativa Luciano Scatolini (2021)

A lo largo de este capítulo, se realizará un análisis pormenor de los derechos humanos involucrados, como es el derecho a una vivienda digna y el derecho de propiedad, con el fin de lograr una comprensión más profunda de los mismos.

### **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)**

*Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, y al trabajo (Naciones Unidas. Derechos Humanos. DESC)<sup>25</sup>*

La situación en los barrios populares revela una compleja vulneración de derechos fundamentales. Estos derechos vulnerados son principalmente económicos y sociales como el derecho a una vivienda digna, al agua, al trabajo, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, al desarrollo, entre otros, pero también los hay civiles y políticos como la participación ciudadana y política o el acceso a la información. Además del principio de igualdad, el cual se encuentra fuertemente tensionado ante esta realidad, dado que la marginalidad y la pertenencia barrial produce una causa de discriminación constante y a la vez un factor decisivo para la reproducción y perpetuación de las desigualdades sociales para los grupos que habitan en estos barrios informales.<sup>26</sup>

Los derechos económicos, sociales y culturales son derechos básicos que hacen a la dignidad humana y su desarrollo, lo cual requiere la acción continua del Estado. Este debe respetar, proteger y cumplir dichos derechos, evitar medidas que los restrinjan y adoptar acciones para salvaguardar los derechos de los sectores más vulnerables. De modo que tiene la obligación de garantizar el pleno ejercicio de estos a todas las personas, por el simple hecho de ser seres humanos.

Estos derechos han tenido reconocimiento de forma universal, a través de distintas declaraciones y convenciones. El reconocimiento de los DESC, por parte de los Estados corresponde a obligaciones que se derivan directamente de Tratados Internacionales de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1966), incorporado en el art 75 inc 22 de la Constitución, tras la reforma de 1994, junto a las normas establecidas por organismos especializados como es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

---

<sup>25</sup> <https://www.ohchr.org/es/human-rights/economic-social-cultural-rights>

<sup>26</sup> Mucho más que una vivienda: El derecho a la ciudad, al hábitat digno y a la igualdad en los barrios populares. Reflexiones para la integración socio-urbana (Juan Carlos Bautista Murrillo)

En el sistema interamericano, los derechos económicos, sociales y culturales, han sido reconocidos en distintos instrumentos, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Y otros instrumentos regionales, incluyendo la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual hace referencia a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

### **DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA:**

Se entiende al derecho a la vivienda como *“el derecho de tener un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana, donde pueda accederse a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios, con la posibilidad de desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas usufructuando de un hábitat culturalmente rico y diversificado.”*<sup>27</sup>

*“La vivienda es algo más que la vivienda. Es el lugar de convivencia, de reproducción de la fuerza de trabajo y de construcción de lazos afectivos. La vivienda es también una de las condiciones para acceder de facto a la ciudadanía. Para muchos habitantes la vivienda es algo menos que una vivienda. La marginalidad territorial que es a su vez social genera una dinámica excluyente, dificultades formativas, vivir en un medio humano que comparte déficits de todo tipo, falta de relaciones con gentes distintas que pueden proporcionar pistas, contactos, informaciones y recomendaciones, sentirse excluido de los medios profesionales, académicos, culturales. El habitante en estos casos no puede ejercer de ciudadano, su status formal (si lo tiene) no puede ejercerlo. En nuestra cultura actual se da por obvio que todo el mundo tiene un derecho a la vivienda. Pero para muchos no lo es. El fin de muchas políticas de vivienda social no tiene como objetivo principal el bienestar de la población y el derecho a la vivienda, sino el negocio privado y la complicidad de la política pública cómplice y perversa.”*<sup>28</sup>

Este derecho está establecido en Declaraciones de Naciones Unidas, constituciones, y Tratados de Derechos Humanos. Pero las leyes, las prácticas jurídicas y las políticas públicas no consideran este derecho como ejercitable, no se reglamentan leyes, no se modifica el Código Civil y Comercial, no se aplica ni se exige a jueces ni a gobernantes, aunque lo consideren un derecho, es lo que se denomina derecho programático. Para que sea real depende de las políticas públicas y del mercado y sólo poseen acceso a materializar este derecho si se tiene una demanda solvente.

---

<sup>27</sup> Derecho a la vivienda y litigio estructural. Mauro Benente; Federico Thea (compiladores). (Pág. 232)

<sup>28</sup> La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía (Jordi Borja 2016)

En la actualidad el suelo urbano es principalmente de propiedad privada. La promoción y la construcción de viviendas está en manos de las empresas privadas, excepto programas sociales destinados a algunos sectores de muy bajos ingresos. Las viviendas más o menos dignas son mercancías en vez de bienes accesibles a todos los sectores bajos y medios, los cuales deben endeudarse con el fin de poder acceder a la vivienda, lo que provoca que este derecho sea muy imposible de lograr para las personas que no cuentan con los recursos suficientes.

Abordar la problemática habitacional de los sectores populares, implica una mirada estructural y multidimensional, ya que no es solo un techo con cuatro paredes, sino un conjunto de derechos que vienen asociados a la vivienda. Tener una porción de tierra y un hogar es una necesidad básica de todo ser humano, por eso el derecho a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Argentina. Sin embargo, en la actualidad, el acceso a este derecho es desigual, son pocas las personas que tienen vivienda propia, además de gozar del acceso de los servicios. En nuestro país, en la actualidad según el RENABAP existen 6.467 barrios populares los cuales no cuentan con título de propiedad, y acceso a los servicios públicos, además de presentar dificultades de acceso al transporte, salud y educación y, en muchas ocasiones, graves problemas ambientales.

El derecho a una vivienda digna es un derecho humano reconocido en la legislación internacional sobre derechos humanos como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada debe considerarse como el derecho a vivir en un lugar con seguridad, paz y dignidad.

En la actualidad más allá de las condiciones para determinar si una vivienda es más o menos adecuada, existe un marcado consenso en determinar aquellas condiciones sin la cuales ese derecho a la vivienda adecuada no se encuentra satisfecho, y esto lo establece el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991. *“El Comité DESC determinó que aquellos factores que se tienen que considerar para determinar que una vivienda es adecuada son:* a) La seguridad en la tenencia. Independientemente del tipo de tenencia, todas las personas deben poseer un grado de seguridad de la tenencia que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas; b) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras. La vivienda debe tener agua potable, saneamiento adecuado, energía para cocinar, calefacción e iluminación, instalaciones sanitarias y de lavado, medios de almacenamiento de alimentos, eliminación de residuos; c) Habitabilidad. Una vivienda debe contemplar un espacio apropiado, la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, los riesgos estructurales y los vectores de enfermedades; d) Gastos soportables. Los costos financieros asociados a la vivienda no deben amenazar o

comprometer la consecución y satisfacción de otras necesidades básicas, como la alimentación, la educación, el acceso a la atención sanitaria; e) Adecuación cultural. La vivienda debe respetar y tener en cuenta la expresión de la identidad cultural y las formas de vida, de modo que la construcción de la vivienda, los materiales utilizados, y las políticas en que se apoyan deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda, de modo que las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar las dimensiones culturales de la vivienda y los servicios tecnológicos modernos; f) Accesibilidad. La vivienda debe permitir el acceso a opciones de empleo, servicios de atención sanitaria, escuelas, guarderías y otras instalaciones sociales; g) Ubicación adecuada. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación.

El derecho a una vivienda digna encuentra su reconocimiento en el artículo 14bis de nuestra Constitución Nacional. Además de numerosos tratados internacionales entre los que se destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Artículo 11.1: *“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, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*; La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Artículo 14.2: *“Los estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a; h). Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”*; La Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 27. 3) *“Los estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”*; La Carta de la Organización de Estados Americanos. Artículo 34: *“Los estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: k). Vivienda adecuada para todos los sectores de la población”*.

En el ámbito internacional, el órgano que ha analizado con mayor detenimiento el contenido del derecho a una vivienda digna ha sido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Así, en su Observación General N° 4 párrafo 7 señaló que *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto, y en segundo lugar la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada., a lo cual agrega el concepto de vivienda adecuada “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*

Además, el Comité señala que los Estados *“deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”* (Observación general N°4 párrafo 11).

Finalmente, señala que los estados *“deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada”* (Observación general N°4 párrafo 19).

Por otra parte, no debe olvidarse que al derecho a la vivienda adecuada se le aplican los mismos estándares que al resto de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ende, si bien se rige por los principios de progresividad al estar sujeto a la disponibilidad de los recursos estatales y no regresividad, lo cierto es que los estados partes asumen una obligación mínima destinada a asegurar la satisfacción de, por lo menos, ciertos niveles esenciales de cada uno de los derechos allí previstos, pues sin esta obligación mínima el PIDESC carece de su razón de ser (Comité DESC, 1990, párrafo 10).

### **DERECHO DE PROPIEDAD:**

El concepto de propiedad, no solo es relevante dentro del ámbito del derecho, sino también dentro de la economía, ya que implica una serie de relaciones de carácter económico, e inclusive de orden social, relacionadas con la utilización de los bienes, sobre todo de aquellos que tienen la calidad de escasos. *Según Villegas (2014), la propiedad no solo debe concebirse como*

*un derecho individual, sino que tiene que tomarse en cuenta su función social. Con lo cual la propiedad tiene una rentabilidad económica y una rentabilidad social.* <sup>29</sup>

Cuando nos referimos a la propiedad, estamos frente al más importante de los derechos que forman parte de los derechos reales. En tal sentido, se puede decir que la propiedad es todo aquello que nos pertenece y que, por tanto, requiere de protección jurídica en favor de su titular. <sup>30</sup>. De modo que “*La propiedad es el derecho real por excelencia que una persona tiene sobre un bien, en virtud del cual puede ejercer el más amplio poder de goce, es decir, encierra todas las facultades que es posible tener sobre un bien (Torres, 2016)*”. <sup>31</sup>

*Atributos del derecho de propiedad:* El derecho de propiedad tiene atributos tales como:

a) Usar el bien. Implica aquella facultad por el cual el titular puede utilizar un bien, como así no utilizarlo, sin alterar su naturaleza. El derecho de usar es aquel en donde el propietario utiliza el bien de conformidad con su naturaleza o destino. Este atributo presupone, el derecho a poseer, ya que es la manera por el cual el propietario ejercita los demás atributos; b) El disfrute de un bien. Tiene un sentido jurídico, pero también económico, ya que implica no solo el usar, sino que también implica gozar de los frutos y productos que pueda generar el bien; c) La disposición del bien. No solo implica la enajenación en sentido económico, ya que pueden presentarse casos en los cuales esta disposición se puede hacer a título gratuito como es el caso de la donación. El derecho a disponer es el típico de los atributos del dominio dado que el uso y el goce son actos de administración, por lo cual el dueño tiene la libertad de disposición tanto material como jurídica, consumiéndolos, afectándolos, desmembrándolos o enajenándolo a título oneroso o gratuito; d) La acción de reivindicación. Esta se entiende como la posibilidad de recuperar el bien que se ha perdido, reclamándolo para sí. Este atributo se ejerce contra un tercero que ilegalmente lo mantiene bajo su dominio, de modo que implica una acción que se tiene que hacer valer ante la autoridad judicial.

*Caracteres del derecho de propiedad:* La doctrina establece como caracteres de la propiedad las siguientes; a) Es un derecho real, ya que existe una relación entre la persona que es el propietario o titular y el bien sobre el cual se ejerce atributos; b) Es un derecho absoluto, ya que el titular tiene el poder soberano de usar, gozar y disponer de la cosa, sin que nadie pueda impedirselo; c) Es un derecho exclusivo, ya que la propiedad de un bien solo le puede pertenecer a una persona, sin permitir que un tercero pueda ejercerla, excepto autorización del titular del bien como es el caso de los condominios; d) Es perpetua, pues el derecho se extiende a lo largo del

---

<sup>29</sup> <https://revistas.unsaac.edu.pe/index.php/ry/article/download/914/1132?inline=1>

<sup>30</sup> Revista de derecho YACHAQ N°13. El procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles ante las municipalidades provinciales. Miguel Ángel Tinajeros Arteta (Pág 43).

<sup>31</sup> Torres, A. (2016). Código Civil. Tomo II. IDEMSA. (Pág 315)

tiempo sin que se produzca su pérdida, el no ejercicio de algunas de sus atribuciones no limita la titularidad del mismo, a tal punto que la acción reivindicatoria sobre un bien tiene la calidad de imprescriptible, salvo el caso de la prescripción adquisitiva de dominio, por el transcurso del tiempo.

*Derecho de propiedad. El orden normativo nacional protección:* Sin duda el derecho de propiedad es uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostienen las sociedades prósperas y activas. Este derecho fundamental ha sido al que más se le ha ido despojando de contenido desde el concepto de propiedad como un derecho casi absoluto. En la actualidad la propiedad privada en Argentina está consagrada en el artículo 17 de la Constitución Nacional <sup>32</sup>y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad del artículo 75 inc 22.

Así, el art. 17 de la Constitución Nacional dispone que *"la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley"*. De modo que la Constitución Nacional protege de modo genérico la propiedad privada. A su vez este derecho recibe protección específica a través de los diferentes códigos, como son el Código Civil y Comercial, el Código Penal y otras legislaciones especiales. En cuanto al contenido de la protección del art. 17 de la Constitución Nacional a la propiedad en general, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que este concepto *"comprende todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad"* (CSJN, Fallos, 144:220, y 155:307).

La concepción de "inviolabilidad" de la propiedad plasmada en el artículo 17 de la Constitución Nacional, tiene como contracara el término "confiscatoriedad", prohibida por la misma norma constitucional, de manera que de la simple lectura de la norma surge claramente que *"todo acto o ley del que resulte una violación al derecho de propiedad, importa una confiscación"*. Pero como todo derecho la inviolabilidad de la propiedad no es absoluta, sino que permite una relativización en pos de salvaguardar la convivencia social, de modo que es susceptible de una reglamentación razonable.

---

<sup>32</sup> El artículo 17 de la Constitución Nacional establece que "La propiedad privada es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4°. Ningún servicio personal es exigible sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie"

Dentro del texto constitucional surgen excepciones al principio de inviolabilidad. La primera, es la que establece el artículo 17 *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley...”*, con lo cual se establece que la propiedad en este caso puede perderse por una sentencia judicial que así lo ordene, con independencia de la voluntad del titular del derecho, es decir, la transmisión tiene lugar por la sola fuerza de la sentencia que la autoriza, siempre que esté fundada en una ley que la autoriza y una decisión judicial que la ordena. La segunda de las excepciones, es el instituto de la expropiación. Nuestra Constitución establece que para que la expropiación revista de carácter constitucional debe haber una ley previa que declare la necesidad de utilidad pública del bien a expropiarse y, una indemnización previa y justa. La tercera limitación, es la que se refiere al poder de imposición del estado, facultad derivada del poder soberano del mismo. Este poder encuentra su justificación en el deber de los habitantes a la contribución del sostenimiento del Estado, en tal sentido el artículo 4 de la Constitución Nacional expresa *“las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga la Congreso General”*, en consonancia con ello el artículo 17 establece, y sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4.

Por su parte, el art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece: *“Derecho a la Propiedad Privada”; 1). Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social; 2). Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley; 3). Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”*.

Para concluir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que *“el significado jurídico ordinario de la palabra propiedad se refiere al derecho de disponer de algo de cualquier manera legal, de poseerlo, usarlo e impedir que cualquier otra persona interfiera en el goce de ese derecho” (Caso Marzioni)*

### **FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD:**

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) no ha brindado una definición conceptual de interés social sino que ha analizado caso por caso, por ejemplo, en el caso Brusella Vda. De Weiser en los que se refirió a la función social de la propiedad. En este precedente estableció que *“ni el derecho de usar y disponer de la propiedad, ni ningún otro derecho reconocido por la constitución reviste el carácter absoluto. Un derecho ilimitado sería una concepción antisocial (CSJN, Brusella Vda. De Weiser, 1974, fallo 289:67)*. De modo que la función social de la propiedad aparece entonces como un remedio capaz de imponer restricciones

a los fines de impedir su uso abusivo que priva de propiedad a grandes mayorías, pero no es tampoco un concepto uniforme. La idea pone en contra posición la relación entre el bien común o general versus los intereses individuales, en relación con las cosas que son susceptibles de apropiación, lo que lleva a un cuestionamiento sobre la mirada del derecho de propiedad.

La función social de la propiedad fue reconocida por primera vez en la Argentina en la Constitución de 1949, en el artículo 38 el cual afirmaba que: “*La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común...*”, pero luego fue derogada durante la dictadura en 1955. Actualmente, tiene jerarquía constitucional, ya que la reforma de 1994 incorpora por medio de su artículo 75 inc. 22 diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos cuyo artículo 21 se establece que “*toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, la ley puede subordinar ese uso y goce al interés social*”. De modo que este principio es la herramienta del estado para equilibrar los desajustes que provoca el abuso del mercado, promoviendo un uso efectivo y responsable del suelo, armonizando la propiedad privada con el interés social, permitiéndole intervenir en la distribución de la tierra, la planificación de la producción, los precios de los alquileres, y la prestación de los servicios públicos.

El derecho de propiedad según el art 17 de la Constitución Nacional es inviolable, lo que no significa que tenga carácter “absoluto” en el marco de la convivencia social. Un estado que tiene por finalidad garantizar los derechos, reconoce jurídicamente la propiedad privada y le otorga las garantías para que su ejercicio sea amplio, posible y efectivo. Pero, como sabemos ningún derecho es absoluto, de modo que el estado tiene el deber de armonizar su ejercicio con los restantes derechos reconocidos a todos los individuos y grupos sociales, sin que mediante reglamentaciones o decisiones judiciales este derecho sea severamente alterado, cercenado o lesionado. De modo que el derecho de propiedad es un derecho que admite graduación, es decir, puede ser ampliado o restringido sin que ello implique su aniquilación. Con lo cual puede ser relativizado por una ley en pos del interés social, ya que el derecho de propiedad no puede tener un contenido exorbitante, que en la práctica imposibilite a ciertos grupos a acceder a sus ventajas, desconociendo cualquier interés que la sociedad pueda tener en ese valor introducido en la comunidad.

Por ende un sujeto puede tener en su patrimonio un haz de relaciones de propiedad y es justo que las pueda utilizar para lograr cumplir su propio plan de vida, sin embargo, si este no es afectado en una medida considerable, no puede oponerse a que parte de su derecho o de las ventajas que este genera, sean afectadas a cumplir el plan de vida de otros, cuando de otra forma no sería posible, es decir, debe tratarse de casos donde sino se afecta el derecho de propiedad, no

podría cumplirse el plan de vida de otros sujetos, de modo que solo se puede afectar cuando la ventaja que otorga ese derecho fuere imprescindible para tal fin.

El interés social no puede ser otro que la facilitación del plan de vida de todos los sujetos de la comunidad, si esta fuera la única alternativa viable, por ello no cualquier medida puede ser amparada por el interés social. En este sentido la CSJN ha tenido en cuenta el concepto de interés social a la hora de analizar la afectación de un derecho para determinar si una medida es conforme o no con nuestra Constitución Nacional, para ello la Corte realiza un examen sobre el medio elegido por el legislador a fin de corroborar la existencia de una relación racional, el cual deberá representar un interés social de intensidad tal que justifique la decisión. Asimismo, el medio será admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional, todo ello conforme los límites dispuestos en el artículo 28 Constitución Nacional “*CSJN Itzcovich, Mabel vs administración nacional de la seguridad social, 29-03-2005*”.

De modo que, a partir de este antecedente, se entiende que siempre debe existir un interés social para relativizar un derecho, lo que se conforma con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero además aclara que debe ser uno de una intensidad suficiente que justifique la decisión, como el derecho a una vivienda digna de los habitantes de un barrio popular. Esto es fundamental, ya que de otro modo cualquier motivo podría calificarse de interés social, lo que sería ampliamente violatorio del artículo 28 de la Constitución Nacional. Por ende, el estado está facultado para poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social.

La función social de la propiedad es uno de los principios rectores a la hora de justificar reformas legislativas vinculadas con decisiones que garanticen el acceso al suelo urbano de los sectores populares. En la actualidad el derecho a una vivienda digna, y la relativización del derecho de propiedad, están en el centro de la escena. Por tanto, se ha tratado de establecer una norma aplicable a las prácticas concretas en pos de ayudar a erradicar la problemática del derecho a una vivienda digna en los barrios populares, de modo que el esfuerzo se dirige a crear o reforzar herramientas de políticas públicas que contribuyan a erradicar la problemática habitacional de los sectores vulnerables, pero teniendo en cuenta los derechos involucrados.

### **CONCLUSIÓN:**

La Ley 27.453 de “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana” ha pretendido dar una solución a una problemática sumamente compleja y delicada como es el acceso a la vivienda digna de un sector importante de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad como son los habitantes de los barrios populares, pero cuando analizamos la ley en profundidad aparecen involucrados otros derechos susceptibles de verse afectados y que también gozan de protección constitucional como es el derecho de propiedad de

los titulares registrales de los inmuebles donde se encuentran ubicados los barrios populares, de modo que es necesario establecer medios que permitan alcanzar los objetivos perseguidos por la ley, y al mismo tiempo mantener integro el derecho de propiedad de quienes son titulares de los inmuebles sobre los que se asientan los barrios populares.

Esta ley de alcance federal, tiene como finalidad la regularización dominial y la integración socio urbana, con el fin de mejorar las condiciones de vida y de acceso a la vivienda de sectores vulnerables a través de la expropiación de suelo urbano. Pero en su análisis damos cuenta que afecta el derecho de propiedad de los titulares registrales de los inmuebles. Dado que para llevar cabo el objeto impone serias restricciones a los derechos de los titulares de los inmuebles sobre los que se asientan estos barrios. Entre ellas la sujeción al régimen de expropiación, además de la suspensión de la acción de desalojo de las familias que viven en los barrios populares art 15 de la Ley 27.453 para así recobrar la posesión del bien, de modo que los propietarios se encuentran ante serias dificultades de ejercer libremente su derecho.

Además de esto se agrega que el estado en la mayoría de los casos tiende a no iniciar el proceso expropiatorio a pesar de la declaración de utilidad pública por falta de acción o recursos, ya que sin recursos no hay derechos posibles, de modo que ante esto los titulares de los bienes donde se asientan los barrios populares ven afectado considerablemente e impedido el libre y pleno ejercicio de su derecho de propiedad, afectación que los habilita a reclamar del estado que se haga efectivo la expropiación a través de la expropiación inversa pero esto es en vano, ya que la misma la ley con la prohibición del desalojo tiene el haz bajo lo manga, asegurándoles a las familias de los barrios populares la seguridad de que no van a ser desalojados, pero a costa de afectar el derecho de propiedad del titular registral.

Es evidente que la contienda que se presenta es respecto de dos derechos de raigambre constitucional igualmente tutelados, por un lado, el derecho de propiedad que invoca el titular registral, y por el otro el derecho de acceder a una vivienda digna. Si bien la ley toma al instituto de la expropiación como la única herramienta para llevar a cabo el objeto de la ley, y la compatibilización de estos derechos involucrados, en la actualidad se ha podido observar que no es la herramienta ideal para llevar a cabo estas funciones. De todos modos, no podemos dejar de mencionar que la expropiación es una herramienta de suma importancia para el derecho ya que tiene ventajas en cuanto a la celeridad, flexibilidad e inmediatez en su aplicación, pero también posee desventajas en comparación con otros institutos del derecho que no están establecidos por la ley, y pueden cumplir el objeto, tales como la prescripción adquisitiva o administrativa. La expropiación requiere de recursos que muchas veces el estado no los tiene, de modo que en la mayoría de los casos tiende a no iniciarse el proceso expropiatorio, además de que reconoce derechos de los titulares registrales que a lo mejor ya están extintos.

Esta tesis lo que busca es plantear la inconstitucionalidad del art 15 de la Ley 27.453 por afectación del derecho de propiedad, además de dejar en claro que la expropiación no es la única herramienta o la más factible para llevar a cabo los fines de la ley, y compatibilizar los derechos involucrados. De manera que es fundamental ampliar el abanico de herramientas en pos de buscar más soluciones a la problemática habitacional en Argentina. De este modo es necesario incorporar nuevas herramientas que pueden resultar útiles e incluso más económicos, tales como: a) La prescripción adquisitiva; b) La compraventa directa entre titular del bien y los ocupantes, siendo el estado mediador de la situación; c) Prescripción administrativa.

La incorporación de herramientas de regularización dominial puede contribuir significativamente a la solución del problema de la irregularidad dominial en los barrios populares, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y promoviendo la integración socio urbana. Sin embargo, es importante destacar que la efectividad de estas herramientas depende de la voluntad política y la coordinación entre los diferentes actores involucrados, como el estado nacional, provincial, municipal y las organizaciones sociales. De modo que incorporar más herramientas, ayudara a una mayor efectividad en los procesos y erradicación de esta problemática que tanto daño hace a millones de argentinos como es el acceso a una vivienda digna.

La intención, y el objeto de la Ley 27.453, no está en discusión, ya que es totalmente valido, sino lo que si merece una discusión son las formas empleadas para llevar adelante su fin. En mí opinión, no es justo, ni razonable, y mucho menos constitucional, cargar en un particular, que es titular de un inmueble y del derecho de propiedad consagrado en el art 17 de la Constitución Nacional, las consecuencias de la ausencia de políticas públicas en materia de vivienda. Es el estado a través de su rol el que debe resolver y garantizar el derecho a la vivienda digna a través de políticas públicas eficientes, y no el particular.

De modo que en mi opinión se debería plantear la inconstitucional del art 15 de la Ley 27.453 de “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”, ya que decir lo contrario es admitir que la actividad estatal sea suplida de modo forzoso por los particulares, con una carga indebida y desproporcionada sobre quien se ha visto privado del derecho de propiedad, cuando la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales garantizan este derecho, de manera que es irrazonable, y confiscatorio sostener a lo largo de 14 años esta privación del derecho de propiedad del titular registral del bien, el cual posee título y derecho, con la simple invocación de una ley.

Para ir finalizando es importante establecer recomendación con el fin de buscar soluciones. Considero que la Ley 27.453 vino a constituir un remedio importante en la regularización dominial, pero esto todavía sigue siendo insatisfactorio. En mi opinión dada la

dimensión de esta problemática que tanto afecta a millones de personas, y vulnera derechos humanos, es imprescindible ensayar soluciones a estos problemas habitacionales, con el objetivo de erradicar las fronteras entre lo formal y lo informal. De modo que mis recomendaciones a futuro son: 1) Modificar los artículos del Código Civil y Comercial de prescripción adquisitiva, disminuyendo los plazos, teniendo en cuenta a la vivienda única y familiar, ya que no es justo que quien satisface un derecho humano necesite del mismo período que aquel que lo destina por ejemplo a un inmueble de fin de semana. Con lo cual vengo a proponer que se introduzca un supuesto de prescripción adquisitiva especial para el caso de los inmuebles destinados a vivienda única y permanente de los barrios populares; 2) Modificar la Ley 27.453 de Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana, para incluir a la prescripción adquisitiva, la prescripción adquisitiva administrativa, y la compraventa directa entre ocupantes y titular del inmueble, como herramientas complementarias, teniendo en cuenta la situación de cada barrio en particular.

A modo de cierre, se ha debatido mucho en el último tiempo sobre la idea de “*donde hay una necesidad nace un derecho*”. En mi opinión quiero reformularla de la siguiente manera “*donde hay una necesidad hay un derecho, donde hay un derecho es necesaria un estado presente, con ganas de actuar*”. En ese sentido, esta tesis no pretende cerrar todas las preguntas en relación al tema regularización dominial en los barrios populares, sino por el contrario, dar cuenta de que hay múltiples caminos para resolver estos conflictos, que tanto se han dejado de lado por los diversos gobiernos. De modo que no hay recetas rápidas ni atajos para la construcción de ciudades inclusivas e integradas, sino que es fundamental la participación de la ciudadanía, del estado y de las organizaciones sociales en todos los procesos de regularización dominiales para poder garantizar la transparencia en los procesos y el respeto de los intereses de aquellas personas que históricamente vieron vulnerado su derecho a un hábitat digno, teniendo en cuenta los derechos involucrados.

### **Bibliografía:**

- 1- Reglamento Marco regulatorio especial de Regularización dominial de barrios populares. Art 6 inc 4) de la ley N°27.453 89 (<file:///C:/Users/Pc/Downloads/res2042-1.pdf>)
- 2- Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana / María Luz Benítez ; Migliore Maria ; Martín Trombetta. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundar , 2024.
- 3- Dr. Guillermo F. Rizzi “La potestad expropiatoria y un enfoque social en el ámbito de la provincia de Buenos Aires”
- 4- . MARIENHOFF, MIGUEL, “Tratado de Derecho Administrativo”, 6ta. edición, AbeledoPerrot, 1997
- 5- DROMI, ROBERTO, “Derecho Administrativo”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 9ª edición actualizada, 2001.
- 6- Demandas colectivas por el mejoramiento y la integración socio-urbana de los barrios populares de América Latina. (Nuestros barrios, nuestros derechos, nuestras ciudades

- Marzo del 2023) <file:///C:/Users/Pc/Downloads/Documento-de-demandas-y-propuestas.pdf>
- 7- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Integración socio urbana de barrios populares. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/integracion-socio-urbanade-barrios-populares>
  - 8- Informe del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). Integración socio urbana de los barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf)
  - 9- Informe semestral julio 2022. Secretaria de integración socio urbana (SISU). Ministerio de desarrollo social Argentina: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares\\_informe\\_primer\\_semestre\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares_informe_primer_semestre_2022.pdf)
  - 10- Ostuni, F. y van Gelder, J. L. (2008). "No sé si legal... ¡pero legítimo es!" en "Los mil barrios informales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires", María Cristina Cravino. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://periferiaactiva.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf>
  - 11- Smolka, M. (2002). "Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En Fernandes Edesio y Alfonsin, Betania: A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Rio de Janeiro
  - 12- García de Hernández, Norma, "Los asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas. De espacios segregados a factores de crecimiento urbano", XI 73 Seminario de arquitectura latinoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana, México2005. <http://www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura%20y%20el%20urbanismo%20latinoamericanos/Design/archivos%20texto/T2C11C.pdf>
  - 13- Derecho a la vivienda y vulneración de los DESCAs en asentamientos informales en América Latina. (Diana Carolina Perdomo Brito- Jonathan David Muñoz Puentes) [file:///C:/Users/Pc/Downloads/Dialnet-DerechoALaViviendaYVulneracionDeLosDESCAEnAsentami-9086963%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Pc/Downloads/Dialnet-DerechoALaViviendaYVulneracionDeLosDESCAEnAsentami-9086963%20(1).pdf)
  - 14- Mucho más que una vivienda: El derecho a la ciudad, al hábitat digno y a la igualdad en los barrios populares. Reflexiones para la integración socio-urbana. Por Juan Carlos Bautista Murrillo. [file:///C:/Users/Pc/Desktop/MATERIAL%20PARA%20HACER%20LA%20TESIS/MATERIAL%20PARA%20REALIZAR%20LA%20TESIS/ASENTAMIENTOS%20POPULARES%201%20\(VISTO\)/material%20de%20lectura%20barrio%20popular/9445061.pdf](file:///C:/Users/Pc/Desktop/MATERIAL%20PARA%20HACER%20LA%20TESIS/MATERIAL%20PARA%20REALIZAR%20LA%20TESIS/ASENTAMIENTOS%20POPULARES%201%20(VISTO)/material%20de%20lectura%20barrio%20popular/9445061.pdf)
  - 15- Notas CPAU. La integración sociourbana en debate. Eduardo Reese (2021). <https://revistanotas.org/revistas/48/2537-la-integracion-sociourbana-en-debate>
  - 16- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA, (2023). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_anual\\_sisu\\_2023\\_digital.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_sisu_2023_digital.pdf)
  - 17- Naciones Unidas. Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/es/human-rights/economic-social-cultural-rights#:~:text=Los%20derechos%20econ%C3%B3micos%2C%20sociales%20y,y%20saneamiento%2C%20y%20al%20trabajo>.
  - 18- La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. Geograficando. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

- Departamento de Geografía. Jordi Borja 2016.  
<https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geoe009/pdf>
- 19- El procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de dominio de bienes inmuebles ante las municipalidades provinciales. Miguel Ángel Tinajeros Arteta.  
[file:///C:/Users/Pc/Downloads/914-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2976-1-10-20220320%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Pc/Downloads/914-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2976-1-10-20220320%20(1).pdf)
  - 20- Derecho a la vivienda y litigio estructural. Mauro Benente; Federico Thea (compiladores).  
[https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria\\_cm\\_archivos/pdf\\_1580.pdf](https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_1580.pdf)
  - 21- Observación general N° 4 (El derecho a una vivienda adecuada Art 11, párr.1)  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
  - 22- La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: de la organización popular a una política de Estado / Agustín Algorta... [et al.]; compilación de Fernanda Garcia Monticelli; Violeta Pastoriza. - 1a ed - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2023.  
<file:///C:/Users/Pc/Desktop/TODO%20SOBRE%20TESIS/PDF%20Y%20LIBROS%20TESIS/LIBRO%20DE%20GRABOIS.pdf>