

**XIV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2018
Corrientes - Argentina

XIV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2018 Corrientes -Argentina / Estefanía Daniela Acosta ... [et al.] ; compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed. - Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
548 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-344-3

1. Análisis Jurídico. I. Acosta, Estefanía Daniela II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340



ISBN N° 978-987-619-344-3

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

INFORMALIDAD DOMINIAL Y EXPROPIACIONES EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES (2010-2018)

Gapel Redcozub, Guillermo
guillermogapel@gmail.com

Ramírez Castañeda, Francisco
ramirezcastanedafrancisco@gmail.com

Resumen

En la provincia de Corrientes, y a su vez en su seno, en las categorías de viviendas más precarias, y en los departamentos con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas, la informalidad dominial parece ser considerablemente mayor a la media. Como política de regularización dominial de asentamientos colectivos, la expropiación en el periodo 2010-2018 se ha empleado en aproximadamente el 7% de los asentamientos informales de la provincia, dictándose un promedio de una ley por año y siempre para barrios situados en la capital provincial o sus inmediaciones. Las expropiaciones iniciadas desde el año 2010 no han cumplido, hasta la fecha, con su propósito de regularizar la informalidad mediante la entrega efectiva de títulos de propiedad.

Palabras claves: Regularización Dominial, Informalidad Dominial, Expropiación.

Introducción¹

La Provincia de Corrientes no ha sido ajena a los numerosos conflictos derivados de la informalidad en la ocupación colectiva de inmuebles urbanos y rurales, conflictos que se han propagado a lo largo de todo el país en los últimos años y que obedecen a diversos factores sociales y económicos (bajo nivel de ingresos, planeamientos urbanos inadecuados, importante déficit de terrenos con acceso a servicios públicos y de viviendas de interés social, falta de acceso al crédito, un sistema legal disfuncional, entre otros).

En respuesta a esta problemática, el Estado Provincial ha tomado diversas medidas, entre las que se destacan la creación de un Plan de Regularización Dominial para inmuebles rurales (mediante Leyes N° 5.836 y N° 6.211) y el dictado de numerosas leyes de expropiación de tierras pertenecientes a particulares y que se hallaban ocupadas por asentamientos colectivos.

El presente trabajo se propone realizar: 1°) una descripción de los sectores donde predomina la informalidad dominial, y 2°) una caracterización de las expropiaciones provinciales decretadas en los últimos ocho años, a partir de un seguimiento de los distintos procesos de expropiación iniciados.

Materiales y método

El trabajo se llevó a cabo a partir de la recopilación de los antecedentes censales nacionales y provinciales para su posterior interpretación y análisis en términos de categorías jurídicas. A ello se sumó el seguimiento de expedientes locales donde tramitan procesos de expropiación, y la realización de una serie de conversaciones con funcionarios pertenecientes a diferentes reparticiones que intervienen en la materia.

Discusión y resultados

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 indagó acerca del régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno, distinguiendo entre los hogares que contaban con la propiedad de la vivienda y del terreno, por una parte, de los hogares que eran dueños únicamente de la vivienda (y no del suelo), por la otra. Entendemos razonable interpretar que esta última alternativa permitiría identificar a los hogares que carecen de título de propiedad y que por ende se encuentran en situación de irregularidad dominial, con independencia de las razones de esta carencia. Con base en este presupuesto podemos construir las siguientes tablas descriptivas:

¹La Comunicación reproduce los aspectos centrales la ponencia “*Políticas de regularización dominial y expropiación de tierras en la Provincia de Corrientes (2008-2018)*” enviada al Eje temático “Administración y Políticas Públicas” del Ier. Congreso Internacinalde Ciencia Política de la Asociación Paraguaya de Ciencia Política (Asunción, Octubre de 2018).

Tabla 1. Informalidad en Argentina y en la Provincia de Corrientes

Régimen de tenencia de la vivienda y propiedad del terreno	Hogares de Argentina	Hogares de la Pcia. de Corrientes
Propietario de la vivienda y el terreno	8.240.293 (67,7%)	176.138 (65,77%)
Propietario de la vivienda solamente	539.629 (4,43%)	23.882 (8,92%)
Locaciones, préstamos y otras situaciones	3.391.753 (27,87%)	67.777 (25,31%)
Total	12.171.675	267.797

Referencias: en rojo y cursiva, porcentaje de la especie de ocupación sobre el total de hogares.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

De acuerdo a la Tabla 1 el nivel de informalidad dominial en los hogares de la Provincia de Corrientes (8,92%) duplicaría al promedio nacional (4,43%).

El Censo incorpora, además, una clasificación de viviendas, que comprende las categorías de casas (estándares y sub-estándares²), casillas, ranchos y departamentos, entre otras. Cruzando esta variable con la de régimen de tenencia de la tierra es posible observar cómo impacta la informalidad en las diferentes clases de viviendas.

La Tabla 2 exhibe cómo crece la informalidad dominial a medida que se van precarizando las clases de viviendas en que habitan las familias. Mientras que en las viviendas de mayor calidad la informalidad se sitúa en torno al 5%, el parámetro se quintuplica o sextuplica en las categorías asociadas con menores ingresos familiares (ranchos y casillas).

Tabla 2. Informalidad y Clase de Vivienda en la Pcia. de Corrientes

	Totales	Con propietario de la vivienda solamente
Casas	226.083	17.493 (7,74%)
---- Casa Estándar	176.859	8.954 (5,06%)
---- Casa Sub-estándar	49.224	8.539 (17,35%)
Rancho	13.660	3.437 (25,16%)
Casilla	8.621	2.468 (28,63%)

Referencias: en rojo y cursiva, porcentaje de la especie de ocupación sobre el total de clase de hogar

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

También se puede analizar la cuestión observando el porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas de los distintos Departamentos de la Pcia. de Corrientes y comparando estos valores con los niveles de informalidad dominial de cada Departamento. En la Tabla 3 se efectúa este ejercicio para los casos más extremos: con mayor porcentaje de NBI, los Departamentos de Concepción, Lavalle y San Miguel; y con menor los menores valores de NBI, los Departamentos de Capital, Gral. Alvear, CuruzúCuatiá, Mercedes y Monte Caseros.

²Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua. De allí que las denominaremos "sub-estándar" a los efectos del presente trabajo.

Tabla 3. Necesidades Básicas Insatisfechas e informalidad en Departamentos de la Pcia. de Corrientes

Departamento	% de Hogares con NBI	% de Hogares con propietario de la vivienda solamente
Capital	11,8	9,62
Gral. Alvear	12,6	9,01
CuruzúCuatiá	12,9	10,49
Mercedes	12,9	12,67
Monte Caseros	12,9	10,36
Concepción	39	17,8
Lavalle	28	16,15
San Miguel	27	19,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 e Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva de la Pcia. de Corrientes (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

Una vez más, la comparación arroja que los departamentos con menores niveles de ingresos (asociados a un mayor % NBI) poseen entre 7 y 10 puntos porcentuales más de informalidad que los departamentos con mayores ingresos de la provincia.

En resumen: i) en una provincia con bajo nivel de ingresos, ii) en las categorías de viviendas más precarias, y iii) en los departamentos con mayores niveles de NBI, la informalidad dominial parece ser considerablemente mayor a la media.

En la lucha contra la problemática de la informalidad se han ensayado mecanismos muy variados, que comprenden desde la figura clásica de la usucapión hasta procedimientos abreviados aplicables a casos particulares (como el previsto en la Ley Nacional N° 24.374, comúnmente conocida como “Ley Pierrí”). Una de las respuestas más habituales utilizadas por el Estado ha sido acudir a la figura de la expropiación, con la finalidad de desinteresar al particular afectado por la ocupación colectiva de un inmueble de su propiedad, el que pasará a manos del Estado para que éste se encargue del conflicto territorial (conflicto que muchas veces exhibe también importantes aristas sociales y políticas).

Definida como como “el medio jurídico en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro por causa de utilidad pública, previa indemnización”, la expropiación “aflora... cuando se produce una incompatibilidad entre el interés del particular o administrado y el interés del Estado, representante de la colectividad” (Marienhoff, 2011, p. 105.).

El camino a recorrer cuando esta figura se aplica a los fines de combatir la informalidad puede describirse como una progresión *de o hacia* la concreción de la regularización del dominio, con la entrega de los títulos a los ocupantes, y se inicia con el reconocimiento tanto por parte de la Constitución Nacional como de los Tratados de Derechos Humanos del derecho a una vivienda digna y a un hábitat y ambiente saludables.

Esta senda no se halla exenta de tensiones, puesto que también se reconoce el derecho a la propiedad privada y su inviolabilidad, por lo que se han establecido una serie de recaudos fundamentales para admitir la procedencia de una expropiación: debe mediar una causa de utilidad pública y concurrir una justa indemnización para el sujeto afectado, como requisitos generales para que aquella propiedad privada e inviolable pueda pasar a servir al interés común (Casas y Romero Villanueva, 2005).

Para armonizar ambos derechos (propiedad privada y derecho a una vivienda digna) y ordenar la materia se ha dictado un marco regulatorio del proceso expropiatorio que comprende a la Ley Nacional N° 21.499 y a las constituciones y leyes provinciales aplicables en cada jurisdicción local, las que definen los aspectos centrales de la figura como ser: los sujetos hábiles para expropiar y ser expropiados, objetos expropiables, la cuestión de las indemnizaciones, los procedimientos a seguir, los organismos intervinientes, cuestiones referentes a un eventual proceso judicial, entre otras contingencias posibles.

La decisión de recurrir a la figura nace habitualmente en el poder administrador *-aunque puede nacer también del poder legislativo-* el que debe analizar las condiciones y conveniencia de activar el instituto expropiatorio, documentarlas, **confeccionar un proyecto de ley** y girarlo al órgano legislativo. Esta fase se da, generalmente, en el ámbito puramente administrativo.

Si el poder legislativo nacional o local recepta el proyecto, dictará una ley expropiatoria de un bien determinado conforme al procedimiento constitucional aplicable y a las leyes provinciales específicas si correspondiere. Aquí, no solo se declara sujeto a expropiación un inmueble particular y determinado, sino

que además, se involucran otras instituciones públicas que cerca del final de nuestro recorrido coadyuvarán a materializar el objetivo y que son, por ejemplo, las direcciones de catastro y cartografía, arquitectura, planeamiento y urbanismo, institutos de vivienda, etc.

Hecha y promulgada la ley expropiatoria nuestro camino ya tiene casi un tercio de su recorrido completo, abriéndose la primera bifurcación *-y por qué no encrucijada-* a superar y que consiste en efectivizar la expropiación con relación al propietario del bien.

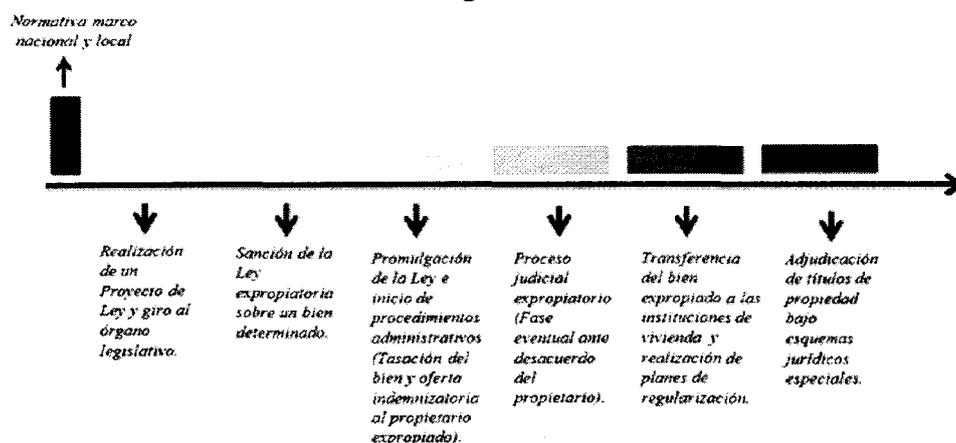
Al sujeto expropiado se le ofrece un monto dinerario a través de un procedimiento regulado en las leyes, pudiendo éste optar por las siguientes alternativas:

- allanarse al monto ofrecido, si está de acuerdo con la indemnización estipulada por el sujeto expropiante.
- allanarse parcialmente al monto ofrecido o rechazar la propuesta indemnizatoria, lo que da curso a un proceso tendiente a resolver los planteos del sujeto expropiado, en el marco de una contienda sometida a las dilaciones propias de todo trámite judicial, a la escasez de recursos presupuestarios, a los vaivenes económicos, a las variaciones de la política en la materia que se producen cuando cambia la Administración, entre otros factores.

Si ha respetado el mecanismo expropiatorio, más tarde o más temprano el estado pagará la indemnización correspondiente, se hará de la propiedad del bien de manera definitiva, y estará en condiciones de avanzar en lo que respecta a la urbanización y provisión de servicios en el inmueble expropiado, y luego, de adentrarse en la etapa final: el otorgamiento de los títulos a las familias que se hallan en condiciones de informalidad.

Las etapas de un proceso expropiatorio genérico podrían entonces graficarse de la siguiente manera:

Figura 1



Fuente: elaboración propia

En los últimos años, el Estado correntino ha dictado numerosas leyes expropiatorias para diversas finalidades (educación, salud, seguridad, cultura), aunque desde el 2010 se han sancionado únicamente ocho leyes expropiatorias para regularización dominial de asentamientos informales (a razón de un promedio de una ley por año).

Esta cantidad de expropiaciones luce *a priori* pequeña si se tiene en cuenta que la Provincia cuenta actualmente con unos 119 barrios populares, de acuerdo al último relevamiento de barrios populares³ (2016-2017) efectuado por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)⁴.

Cabe destacar además que los inmuebles expropiados en el periodo mencionado se hallan ubicados en la capital provincial, que es el departamento que concentra el mayor número de asentamientos informales de la provincia (alrededor del 50% de los asentamientos se localizan en la capital y sus inmediaciones).

El seguimiento efectuado revela que algunas expropiaciones se han judicializado, siendo un patrón común el rechazo (parcial o total) del monto ofrecido por Estado en concepto de indemnización, y esgrimiéndose en todos los casos planteos de inconstitucionalidad sobre las normas locales que establecen parámetros para la valuación de inmueble expropiado.

Los casos en donde ha habido avenimiento del propietario respecto del monto dinerario ofrecido o donde se ha superado la instancia judicial, han llegado a la fase del proceso en la cual el Estado Provincial se hace de

³Un Barrio Popular reúne al menos a 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal), de acuerdo a la definición que brinda el ReNaBaP).

⁴Relevamiento disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa>.

la propiedad del inmueble y la transfiere a la repartición específica a cargo de la tarea de regularización dominial (Institutos de Vivienda). No hemos hallado información que permita aseverar que en el marco de estas expropiaciones se han entregado finalmente títulos de propiedad a los ocupantes de los asentamientos.

Conclusión

Como primeras conclusiones respecto de la intensidad del uso de la figura y de sus resultados provisorios en el periodo bajo estudio se podría afirmar que:

La expropiación se ha empleado como mecanismo regularizador para aproximadamente el 7% de los asentamientos informales, dictando un promedio de una ley por año y siempre para barrios situados en la capital provincial o sus inmediaciones, nunca en el interior.⁵

Las expropiaciones iniciadas desde el año 2010 en adelante no han cumplido, hasta la fecha, con su propósito de regularizar la informalidad mediante la entrega efectiva de títulos de propiedad.

Referencias bibliográficas

Casas y Romero Villanueva (2005); “Expropiación”, Astrea.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (Indec). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Marienhoff, M. (2011); “Tratado de Derecho Administrativo”, AbeledoPerrot, 6º ed., Tomo 4.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina (2018). Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva de la Pcia de Corrientes.

Musto, N. (2012); “Expropiación”, en *Código Civil y Normas Complementarias*, Bueres, A. (Dir.) y Highton, E. (Coord.), Hammurabi, Tomo 9 “A”.

Filiación institucional: Codirector del Proyecto de Investigación “Regularización Dominial en el NEA: Marco Jurídico y Políticas Públicas”, 17G004; Francisco Ramírez Castañeda (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas –UNNE-), es integrante del equipo de investigación mismo proyecto.

⁵ Cabe tener presente que los asentamientos relevados pueden estar ubicados en inmuebles que pertenezcan a la Provincia, en cuyo caso no resulta necesario acudir a la expropiación sino que se podrían iniciar sin más los procesos de regularización dominial. Actualmente no contamos con información al respecto.