

**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

LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL COMO UN ELEMENTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Blanco, Agustín E.
agustineblanco@hotmail.com

Resumen

Las urbanizaciones informales constituyen uno de los principales problemas que debe afrontar la política habitacional en Latinoamérica. El presente trabajo tiene por finalidad analizar la citada problemática y la normativa existente en Argentina al respecto.

Palabras claves: titularización, informalidad, vivienda

Introducción

En términos generales, se puede afirmar que una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas resuelve sus necesidades habitacionales por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal. De esta manera, amplios sectores se han visto obligados a desarrollar estrategias propias de acceso al suelo y la vivienda, dando origen a las urbanizaciones informales (Di Virgilio, 2014).

La literatura económica ha identificado cuatro razones por las cuales la indefinición o falta de garantías sobre los derechos de propiedad afecta negativamente la actividad económica. Primera, el riesgo de expropiación desincentiva la inversión en la propiedad. Segunda, las personas se ven forzadas a dedicar recursos para defender su propiedad en vez de emplearlos con fines productivos. Tercera, el intercambio de la propiedad se ve inhibido (en el caso de la tierra, esto imposibilita que la tierra sea trabajada por quienes son más productivos en ello). Cuarta, la propiedad no puede utilizarse como garantía de operaciones financieras necesarias para capitalizarse adecuadamente y llevar a cabo otras actividades económicas (Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, 2014).

En concordancia con ello, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos (Cravino, 2001).

A su vez, un aspecto clave de la informalidad es la carencia de un título en sentido instrumental, si bien muchos residentes urbanos se sienten seguros con solo tener derechos de propiedad de facto adquiridos por prácticas consuetudinarias.

La informalidad se puede atribuir a muchas causas, tales como un bajo nivel de ingresos, un planeamiento urbano poco realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional. Esto provoca, entre otras cuestiones, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos (Fernandes, 2011).

Ante este panorama, el Estado fue implementando políticas de regularización dominial y urbanística para mejorar las condiciones de hábitat de estos barrios e integrar a sus habitantes al régimen de propiedad.

En este punto cabe traer a colación a Di Virgilio (2014), al sostener que la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o las condiciones urbanísticas no se ajustan a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda.

Asimismo, la regularización de la tenencia de la tierra es un insumo para los sistemas de administración de tierras (SAT), en tanto que incorpora al sistema los predios informales y su información catastral y registral (Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, 2014).

Por otro lado se buscan tres beneficios del nexo de titulación y los mercados inmobiliarios: 1) lograr que la propiedad sea definible, defendible y enajenable; 2) integrar la propiedad a los mercados inmobiliarios; 3) la reducción a la larga de los precios inmobiliarios (Calderón Cockburn, 2010).

Evidentemente este escenario origina una situación básica de inestabilidad por la posibilidad potencial de desalojo -como se está evidenciando en amplias regiones del NOA y NEA-, y esto directamente restringe o disminuye sensiblemente los incentivos y las posibilidades de los ocupantes y/o de los pequeños productores para desarrollar mejoras habitacionales y productivas.

Materiales y método

En primer lugar corresponde analizar la normativa nacional y provincial existente en la materia, circunscribiendo el fenómeno de estudio al ámbito jurisdiccional de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Asimismo, corresponde determinar si la legislación referida es compatible con los preceptos constitucionales de nuestro país.

Es así que las variables a considerar son:

- Marcos jurídicos vigente en la materia en el ámbito nacional y local.
- Políticas públicas estatales de cada provincia.
- Prácticas de los poderes estatales a la hora de intervenir y decidir en la resolución de los conflictos suscitados por la problemática en estudio.

Discusión y resultados

En una primera instancia del proceso de investigación, se analizan la normativa nacional comprensiva de las políticas existentes en esta álgida cuestión y lo atinente a las Provincias de Chaco y Corrientes. Precisamente este trabajo abordará comparativamente los aspectos estructurales de la legislación vigente en materia de regularización dominial en los estamentos antes citados (Nación, Chaco y Corrientes).

Así, se describirá la problemática habitacional en la República Argentina y en las Provincias señaladas. Su importancia, trascendencia social, impactos y alcances. La tensión que tal problemática plantea en el dilema derecho de propiedad – derecho a la vivienda. El rol del estado y la necesidad de una política pública concreta, equitativa y eficiente parecen ser los desafíos pendientes. ¿Cuál es la situación actual? ¿Cuáles son las perspectivas?.

Posteriormente se abordarán los marcos normativos que regulan actualmente la cuestión. En el plano Nacional La Ley 24.374 del año 1994. En las Provincias de Chaco y Corrientes, las leyes 7005 y 5836 respectivamente. En este punto nos interrogamos ¿Cuáles son las principales características de las citadas normas? ¿Puntos en común? ¿Semejanzas y diferencias? ¿Es posible delinear políticas públicas armonizadas?

Asimismo, las leyes determinan políticas públicas que por acción -u omisión- impactan de lleno en la vida de millones de personas, razón por la cual, es indispensable a la hora de definir el rol del estado y conocer las fortalezas y debilidades de sus políticas, planes y programas de regularización dominial, precisar los alcances y caracteres de los plexos normativos que le dan forma a esta compleja cuestión que no hace más que poner en evidencia un verdadero drama social de contenido económico, político, cultural e institucional.

En tercer orden nos referiremos a la problemática pero desde la cuestión del procedimiento de regularización dominial desde una perspectiva legal y constitucional. En esta última parte se desarrollarán cuestiones tales como la causa, objeto, posesión y sujetos que los distintos marcos contemplan en sus textos a la luz del mandato constitucional.

Conclusión

El art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional establece que el Estado garantizará el acceso a una vivienda digna. En este entendimiento, puede considerarse que el título de propiedad, constituye uno de los aspectos esenciales del derecho consagrado en el citado texto constitucional.

El título de propiedad de la vivienda confiere la posibilidad a quien lo obtenga de acceder a más y mejores créditos hipotecarios, situándose dentro del mercado inmobiliario formal, y asimismo facilita el acceso a planes y programas promovidos por organismos nacionales e internacionales, que tengan por finalidad financiar el mejoramiento o construcción de la vivienda para los sectores más vulnerables de la población.

Por otra parte, la realidad demuestra, que en gran cantidad de supuestos, las personas que más necesitarían los beneficios de este tipo de programas, no cuentan con el título de propiedad de su única vivienda familiar, lo que se convierte en un obstáculo —complejo de sortear— para alcanzar estos beneficios.

A los fines de tornar operativa o implementar en la práctica la mentada manda constitucional, desde sus orígenes, la doctrina procesalista nacional, poco a poco fue interesándose en comprender la realidad descripta, abordando el derecho de propiedad desde su concepción o función social.

Consecuente con esta doctrina que defiende la concepción social del derecho de propiedad, hubo legisladores que se plantearon una solución al problema habitacional que se venía desarrollando ya desde hacía tiempo en nuestro país.

Es así que en el año 1994 se sanciona a nivel nacional la ley N° 24.374, —conocida como “Ley Pierri”—, que establecía un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acreditaran la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y con causa lícita, de inmuebles urbanos que tuvieran como destino principal el de casa habitación única y permanente; siendo —aparentemente— esta ley un comienzo a la solución del problema y por sobre todas las cosas, una resolución a una situación fáctica en relación a todos los inmuebles ocupados fundamentalmente en zonas aledañas a las grandes urbes, que se encontraban en una situación de anomia total.

Más allá de las críticas hechas y de las que pueden seguir haciéndosele a esta ley de regularización dominial n° 24.374 y modificatorias, lo cierto es que la misma ha comenzado a dejar de ser una norma transitoria y ha pasado a transformarse, poco a poco, en una norma de gran espectro y aplicación, sobre todo si se tiene en cuenta la proyección establecida por la modificación realizada por la última ley 26.493, la cual ha previsto ampliar la aplicación de la originaria ley, para poseedores anteriores al 1 de enero de 2009.

En cuanto a nuestra región, algunas provincias se han adherido total o parcialmente a la ley Pierri, o adoptado esquemas regularizadores análogos: Chaco a través de la Ley N° 7005, Corrientes mediante la Ley N° 5836, y Misiones vía Ley N° 7409; sin embargo tales disposiciones no han mostrado hasta la fecha progresos significativos para atacar la problemática de la regularización dominial, la que continúa creciendo día en día.

Por último, corresponde tener presente que una corriente de especialistas en asentamientos informales cuestionan fuertemente las políticas de regularización que ponen el foco exclusiva o primordialmente en el aspecto de la titulación, remarcando la necesidad de complementar estas medidas con la ejecución de programas socioeconómicos para promover la integración socio espacial de las áreas y comunidades informales.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (2014). Evaluación Comparativa: Proyecto de Regularización y Administración de Tierras.

Calderon Cockburn, Julio (2010). Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 25, No. 3 (75) 625-661. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25764687>.

Cravino, María Cristina (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/ico/cravino.pdf>

Di Virgilio, María Mercedes; Guevara, Tomás Alejandro; Arqueros, María Soledad (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. Revista INVI, vol. 29, núm. 80, mayo, pp. 17-51. Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Fernandes, Edésio (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

Filiación institucional: Integrante de Proyecto de Investigación PI 17G004: “Regularización Dominial en el

NEA: Marco Jurídico y Políticas Públicas”, aprobado por resolución N° 966/2017 del Rectorado de la Universidad Nacional del Nordeste. Período 1/1/2018 – 31/12/2021. Director: Goldfarb, Miguel Andrés. Codirector: Gapel Redcozub, Guillermo R. Subdirector: Ruiz, Haraví Eloisa. Unidad Académica: Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas