

**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

RÉGIMEN DE DISPOSICIÓN Y ADQUISICIÓN DE LAS TIERRAS FISCALES MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DEL CHACO

Blanco, Agustín E.

agustineblanco@hotmail.com

Parra, María C.

parra.mcamila@gmail.com

Resumen

La disposición y adjudicación de tierras fiscales municipales, junto con los mecanismos formales de regularización dominial, constituye uno de los ejes transversales para resolver la situación de déficit habitacional existente en nuestra región. En este trabajo se analizará la normativa provincial del Chaco y municipal de la ciudad Resistencia al respecto.

Palabras claves: informalidad, vivienda digna, regularización dominial

Introducción

Debido a los costos excesivos de los inmuebles y de las operaciones destinadas a la transmisión y adquisición de los mismos, un gran sector de la población de los países latinoamericanos resuelve sus necesidades habitacionales al margen de los mercados inmobiliarios formales.

Partiendo de ese presupuesto, si bien el Estado ha apelado a la construcción de residencias sociales como estrategia para ampliar el acceso a la vivienda, no ha conseguido dar respuesta a las necesidades de vivienda de la población de menores recursos. 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. 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. (Di Virgilio, 2014).

La literatura económica ha identificado cuatro razones por las cuales la indefinición o falta de garantías sobre los derechos de propiedad afectan 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.

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.

En virtud de ello, a nivel nacional se han dictado diversas normativas tendientes a dar una respuesta a la situación referida, destacándose la ley de regularización dominial N° 24.374 y modificatorias. En cuanto a nuestra región, algunas provincias se han adherido total o parcialmente a la citada normativa, 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 otro lado, a nivel provincial y municipal se ha sancionado normativa tendiente a regularizar la situación de *informalidad habitacional* a través de otros mecanismos, como los que se detallarán en el presente trabajo.

Materiales y método

En primer lugar corresponde analizar la normativa provincial del Chaco y municipal de Resistencia existente en la materia, y vincular las mismas con las normas de regularización dominial a nivel nacional. 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 provincial y municipal.
- Políticas públicas estatales de la Provincia del Chaco y la ciudad de Resistencia.
- Prácticas de los poderes estatales a la hora de intervenir y decidir en disposición y adjudicación de las tierras fiscales municipales.
- Vinculación entre la normativa provincial y municipal con la ley nacional de regularización dominial.

Discusión y resultados

La Ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, alberga más del treinta por ciento de la población chaqueña, siendo el noventa y nueve por ciento urbana. No existen datos ni estadísticas oficiales del municipio tanto sobre el número de familias “resistenciañas” concesionarias de terrenos fiscales que se encuentran dentro del régimen de pago para el otorgamiento del título de dominio o cumplimentando los requisitos legales para iniciar el pago, como de aquellas que habitan terrenos fiscales y se encuentran al margen del sistema normativo que regula el acceso y concesión de la tierra.

Sentado lo anterior, corresponde detallar que el régimen normativo de regularización dominial vigente actualmente en el municipio se compone de la siguiente manera:

1. Ley Provincial N° 46-P de “Régimen de Disposición de Tierras Fiscales a Municipalidades”. Establece el sistema al que queda subordinada la disposición de la tierra fiscal municipal y faculta a cada municipalidad a fijar las condiciones de venta de la tierra fiscal y regular el procedimiento administrativo para el otorgamiento de las concesiones, dándose preferencia al primer solicitante que no posea propiedad ni lotes adjudicados con anterioridad y a quienes estén radicados en los predios y tengan vivienda construida o en construcción.

Tiene como eje a las tierras fiscales municipales, con el objetivo sanear la situación dominial de las familias a través de la venta de las mismas. En ese sentido destacamos que tal enfoque configura una mirada parcial sobre la problemática, que soslaya el saneamiento urbano-ambiental.

Entendemos que esta situación se debe a que esta clase de intervenciones tiene un menor costo económico y produce sus resultados a corto plazo, redundado en el beneficio político para el gobierno de turno.

Cabe poner de manifiesto que la normativa municipal dictada con la finalidad de instrumentar la venta de los terrenos fiscales conforme a Ley Provincial N° 46-P, que regulaba la fijación del monto de los terrenos para la venta, la modalidad de financiación del pago y el procedimiento administrativo de adjudicación, no se encontraba organizada, ordenada ni sistematizada, coexistiendo las Ordenanzas 8446, 10855, 10864, 10867, 11057.

La situación mencionada producía una contaminación normativa en desmedro de los derechos de los ciudadanos a la publicidad y claridad de las normas; hasta la sanción de la Ordenanza N° 11534/14.

2. Ordenanza N° 143 Reglamento de Tierra Fiscales Municipales.

3. Ordenanza N° 6002/02. Regula las condiciones y requisitos que deben reunir los ocupantes de tierras municipales para acceder al otorgamiento del certificado de indigencia por parte del municipio.

4. Ordenanza N° 11534/14. Aprueba el texto único, unificado y actualizado sobre venta de tierras municipales y deroga las ordenanzas antes mencionadas y toda otra normativa relacionada.

Su sanción y promulgación responde a la decisión política de brindar una solución a la informalidad en que se encontraban numerosas familias concesionarias de tierras fiscales, que por el elevado monto de las cuotas

surgidas de la financiación del precio del inmueble y la extensa duración de los planes de pago, se veían imposibilitadas de obtener el título de propiedad.

La normativa en análisis vino a sistematizar y ordenar el procedimiento administrativo para la compra de los terrenos municipales. El mismo se inicia solo a petición del postulante ante la Dirección General de Tierras Fiscales, en solicitud deberá, con su grupo familiar, cumplimentar todos los requerimientos enumerados en el Artículo 2° (avísame si ampliamos este punto).

El órgano competente analiza la información y documentación aportada por los postulantes y verifica a través de los organismos públicos o privados competentes su veracidad e incorpora al expediente de venta de terreno municipal la documental enumerada en el Artículo 3° (lo mismo para este).

Asimismo, se establece que las solicitudes podrán ser denegadas y aplicarse sanción de exclusión de futuras ventas al postulante y su grupo familiar por el plazo de cinco o diez años, comprobada la falsedad de los datos aportados por el postulante o algún integrante del grupo familiar u ocultación de circunstancias que hicieran inaplicable el régimen establecido y declarado por sentencia judicial el fraude tendiente a eludir la normativa municipal o provincial aplicable, respectivamente.

Respecto del segundo supuesto de denegación y exclusión, obscura resulta la normativa, pues nada específica respecto a cómo se planteara la cuestión en sede judicial.

Para la fijación del precio de venta de las tierras fiscales, se establecen dos categorías de concesionarios: los simples concesionarios y los concesionarios considerados indigentes. Para los primeros el precio de venta, será dos (2) veces el valor fiscal establecido por la Ordenanza General Tributaria, mientras que para los segundos, la venta se realizará al valor fiscal. A su vez, se establece un piso mínimo de valor para ambos grupos, equivalente a cinco veces el sueldo básico del empleado municipal, "Categoría 21", para los simples concesionarios; y para los casos de concesionarios considerados indigentes, el precio será el cincuenta por ciento de este mínimo. El concesionario en venta podrá abonar el valor de la tierra fiscal al contado o en cuotas, fijándose diferentes planes de conformidad a los ingresos del grupo familiar.

La venta debe ser autorizada la venta por el Concejo Municipal, correspondiendo al Ejecutivo Municipal la elaboración de la resolución de venta del predio en cuestión, la notificación y la suscripción del contrato de compraventa.

El plazo que se establece para el pago íntegro o de la primera cuota, en caso de acogerse a un plan de pago, no puede ser mayor de noventa días corridos desde la firma del contrato, bajo pena de caducidad automática del precio de venta fijado.

Conclusión

Debería convertirse en eje de gestión provincial y municipal la regularización dominial de las tierras fiscales, mediante la adopción de medidas concretas destinadas a favorecer a las familias de menos recursos, que se encuentran al margen del sistema económico financiero, sin posibilidades de acceso al crédito, ante la trascendencia que reviste la regularización dominial y el acceso al título de propiedad para ellas, permitiendo que esos inmuebles ingresen al mercado formal.

La normativa que rige en el municipio de Resistencia, en cuanto fija el precio y modalidad de financiación del pago para las personas indigentes denota el desinterés por establecer una política pública de acceso a la tierra y a la vivienda digna; poniendo por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de escasísimos y nulos ingresos, el fin recaudador del régimen vigente.

En ese sentido, creemos que se desconoce que se encuentra en pugna un derecho humano reconocido por tratados internacionales que gozan de la misma jerarquía que nuestra Constitución Nacional, siendo competencia de todos los órganos estatales velar por su cumplimiento y pleno disfrute.

A su vez, corresponde construir una política pública provincial y municipal que conglomere los diferentes mecanismos legales para la regularización dominial y solución del déficit habitacional, como ser la ley N° 7005 de la Provincia del Chaco, por la cual se adhiere a la ley nacional N° 24.374, a fin de marcar una unidad de criterio en torno a la problemática tratada, evitando la colisión de normativa nacional, provincial y municipal.

Como correlato de lo expuesto, dejamos planteado para una siguiente investigación la discriminación positiva, que a través de la Ordenanza N° 7981/05 genera el municipio de Resistencia, a favor de los ocupantes que pertenecen a la comunidad aborigen que acrediten carácter de indigentes conforme la Ordenanza N° 6002/02, quienes reciben en donación la tierra fiscal municipal, no siéndoles aplicable el régimen de la Ordenanza N° 11534/14.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (2014). Evaluación Comparativa: Proyectos 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: Docentes Investigadores en el Proyecto de Investigación N° 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.