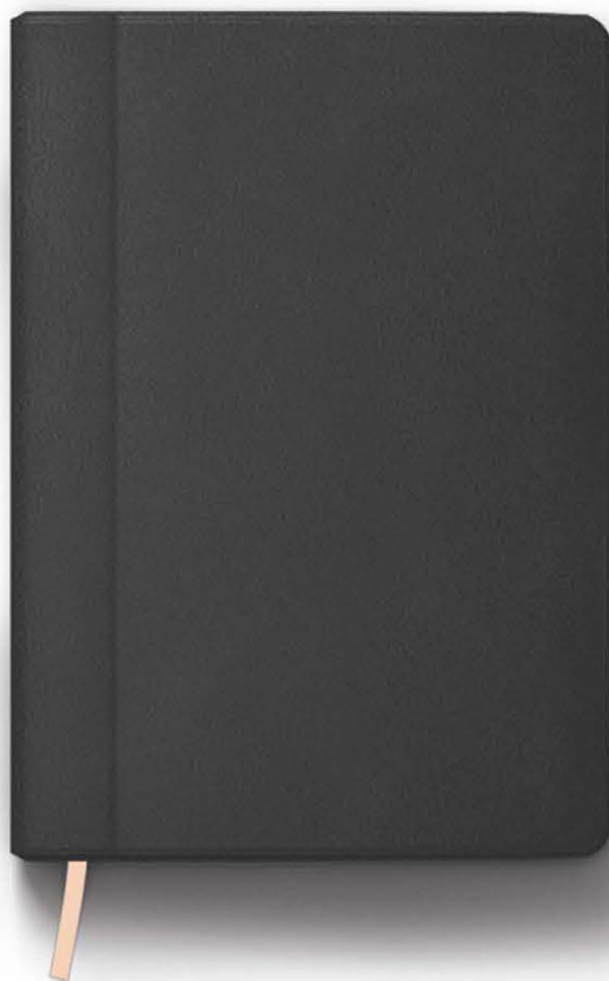


# CUADERNOS DE POSGRADO 2024

---

SECRETARÍA DE POSGRADO



FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL NORDESTE

# Cuadernos de Posgrados

| 2024 |

---

Cuadernos de posgrados 2024 / Carla Camila Jarko ... [et al.] ; Compilación de Mónica Andrea Anís ; Director Nahuel Pellerano ; Hilda Zulema Zárate. - 1a ed adaptada. - Corrientes : Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6623-11-9

1. Derecho. I. Jarko, Carla Camila II. Anís, Mónica Andrea, comp. III. Pellerano, Nahuel, dir. IV. Zárate, Hilda Zulema, dir.

CDD 346.02

---

**Directores:**

Nahuel Pellerano

Hilda Zulema Zarate

**Comité Académico:**

Dra. Mónica Andrea Anís

Dra. Gabriela Aromí de Sommer

Dra. Dora Esther Ayala Rojas

Dr. Jorge Buompadre

Dra. Gladis Estigarribia de Midón

Dr. Gustavo Lozano

Dra. Luz Gabriela Masferrer

Dra. Mirta Gladis Sotelo de Andreau

Dr. César Vallejos Tressens

Dra. Verónica Torres de Breard

Propuesta de regularización  
dominical en barrios públicos  
chaqueños con antecedentes  
históricos de denuncias de  
usurpación

| Andrea Raquel Fortín |

- Acto administrativo: es la “declaración emitida por un órgano estatal o un ente no estatal en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros.” (COMADIRA, J.)
- Apropiador: persona que toma para sí, la vivienda social, haciéndose dueña de ella sin derecho alguno.
- Avocación administrativa: Decisión de asumir los órganos superiores, cuando esté previsto en las leyes, el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.
- Buena fe: persona que cree poseer una cosa debidamente, ignorando los vicios de su adquisición.
- Contrato de obra pública es un contrato administrativo que constituye una especie dentro del género de los contratos, caracterizado por elementos especiales... que una de las partes intervinientes es

una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado (FAYT).

- **Década perdida:** período de estancamiento económico en países de Latinoamérica, debido a la carga agobiadora de una deuda que limitaba el acceso a los mercados financieros internacionales, a una reducción del 9% del ingreso per cápita entre 1980 y 1990, y a la inflación que sobrepasó en algunos países al 1.000%.
- **Discrecionalidad:** es la posibilidad de escoger válidamente entre dos o más alternativas. **Dominio público:** bienes de propiedad del Estado y, en el caso, destinados al fin público de viviendas sociales.
- **Ente autárquico:** es una entidad descentralizada de derecho administrativo con personalidad jurídica, creada para una función de interés común, con cierta libertad e independencia, con sus propios recursos y con capacidad para nombrar y remover empleados.
- **Interés público:** es el conjunto de aspiraciones surgidas de las necesidades colectivas de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.
- **Interinstitucional:** dos o más instituciones, en el caso administrativa y judicial, relacionadas entre sí coordinan su labor conforme su competencia.
- **Locación de obra:** es aquel contrato por el cual una de las partes, denominada locador de obra (contratista), se compromete a alcanzar un resultado eficaz, material o inmaterial, reproducible o

susceptible de entrega, asumiendo el riesgo técnico o económico, sin subordinación jurídica y la otra parte, denominada locatario de obra (comitente), se obliga a pagar un precio determinado o determinable en dinero. Tiene duración hasta la finalización del resultado determinado.

- MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- MDTyH: Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
- Obra pública: para el sistema jurídico argentina es la cosa mueble o inmueble construida para utilidad” o comodidad común, que pertenece a una entidad estatal. Para la doctrina se refiere sólo a inmuebles.
- Planes habitacionales: determinan las metas y objetivos propuestos, en reducir la brecha de desigualdad habitacional entre los habitantes de un territorio, dentro de un periodo determinado, generalmente a mediano plazo.
- Poder de policía: el Poder de Policía es la atribución que tiene el Estado, en ejercicio de su función legislativa, de reglamentar el ejercicio de los derechos de las personas mediante razonables limitaciones impuestas por la ley, a fin de promover el bienestar general y mejorar la convivencia en sociedad. CSJN, Estrada. Id SAIJ: FA05000211
- Poder exorbitante: desde la perspectiva jurídica argentina, es una opinión común que el término “exorbitante” no puede ser entendido como indicativo de un régimen cuya definición deriva de un ámbito regulatorio residual, por oposición al principal o central constituido por el derecho privado ... se considera que la exorbitancia del derecho administrativo deriva hoy de la especificidad

297 /



de su contenido equilibrado de prerrogativas y garantías, tanto sustanciales como procesales; y de su carácter de derecho común de la Administración, ámbito, en principio, excluido de la órbita propia del derecho privado (COMADIRA, 2012).

- Policía administrativa: la policía es la función administrativa que realizan los órganos de la Administración, que consiste en ejecutar las normas dictadas en ejercicio del poder de policía, con el fin de tutelar los bienes generales como el orden, la seguridad, moralidad y salubridad pública, a través hechos, actos o reglamentos administrativos. CSJN, Estrada. Id SAIJ: FA05000211
- Política pública: “(...) un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (OSZLAK Y O’DONNELL) Las decisiones u omisiones deberían proyectarse a largo plazo, como parte del plan de cada Estado, y no del gobierno de turno
- Prescripción adquisitiva corta: La prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles por la posesión durante diez años... Si la cosa es registrable, el plazo de la posesión útil se computa a partir de la registración del justo título (artículo 1898CCyCN).
- Prescripción adquisitiva larga: Si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión (artículo 1899CCyCN).
- Prescripción adquisitiva: 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 (artículo 1897CCyCN).

- Principio de Progresividad: El fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos (artículo 19CN).
- Programas habitacionales: son las acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos en cuestiones de viviendas y mejoramientos de las existentes.
- Progreso: implementar políticas económicas y sociales que logren el aumento de la riqueza y bienestar general de todos los ciudadanos
- Proporcionalidad: sometimiento del acto administrativo al fin que lo justifica, por eso tiene prohibido perseguir fines distintos y debe adecuar los medios o procedimiento a los fines perseguidos por el propio ordenamiento jurídico.
- Razonabilidad: La Corte Suprema argentina, aplica el criterio de la razonabilidad de las leyes: la interpretación de la norma administrativa debe ser armónica y conectada con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.
- Regularización dominial: significa el cumplimiento de las etapas previas y necesarias para la obtención de la escritura de propiedad registral de la vivienda, con la seguridad jurídica que ello implica.
- Título oneroso: adquirir algo bajo contraprestación, normalmente un precio.

# Introducción

¿Se preguntó alguna vez, cómo es posible que, en la provincia del Chaco, con una organización gubernamental que incorpora una estructura jurídica y de gestión en permanente proceso de modernización, en el mercado inmobiliario sigue existiendo un importante porcentaje de irregularidades dominiales urbanas y déficits habitacionales de relevancia? Históricamente, es una de las tres provincias argentinas que ostenta mayor irregularidad dominial de inmuebles, especialmente urbanos.<sup>1</sup> Su impacto social negativo es evidente.

Una de las modalidades de apropiación indebida de dichas propiedades es la usurpación. Incluso en el período de la pandemia a raíz del Virus del Covid 19, este delito, fue el único que no se redujo a raíz del aislamiento social obligatorio<sup>2</sup>, siendo incluso expresamente excepcionados los procedimientos de desalojo, junto a otras causales que habilitan este trámite judicial.

En los años de ejercicio de mi profesión liberal de abogada y como personal de planta del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco (IPDUV)<sup>3</sup> he detectado un incansable intento de reducir a través de políticas públicas, la informalidad en la posesión de los inmuebles urbanos. Esta situación afecta directamente a un amplio sector de los habitantes de esta Provincia, que no logra encontrar estabilidad patrimonial formal en lo que respecta a la titularidad del inmueble donde reside con su familia,

1. URL: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_territorial\\_de\\_la\\_provincia\\_de\\_chaco\\_publicacion\\_provincial\\_septiembre\\_de\\_2013\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_de_la_provincia_de_chaco_publicacion_provincial_septiembre_de_2013_.pdf)

2. URL: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/adn-del-crimen-usurpaciones-un-delito-que-no-se-detuvo-en-pandemia-nid05112022/> Diario La Nación, CABA, 5/11/2022

3. Este Instituto es una entidad autárquica de derecho público creada por la ley provincial N° 318-K con capacidad para actuar en forma privada y pública, para actuar a todos los efectos previstos en la Ley Nacional 24.464. Su vinculación con el Poder Ejecutivo Provincial es a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial.

situación que incluso habilita el estudio de varias redes de actores involucrados, tanto en la esfera pública como privada.

Por otra parte, dentro del espacio de la obra pública del Instituto antes mencionado, también existe este inconveniente, por lo que, para solucionar esta cuestión, deviene un trabajo integral y su análisis puede ser materia de varios trabajos de investigación administrativa, jurídica y política.

Dentro de estas posesiones irregulares, particularmente serán objeto de la presente investigación, el caso de las soluciones habitacionales ejecutadas en inmuebles públicos, a través del IPDUV que fueron objeto de denuncias de usurpación, y cuyos apropiadores ilegales los comercializaron ni bien advirtieron que no los desalojarían en la inmediatez, engañando o abusando de la confianza de otras personas que necesitan acceder a estas posesiones por precios bajos, incluso engañándolos al mencionar que son beneficiarios de las mismas.

Estas obras públicas, que no alcanzan a obtener el cierre definitivo de la obra, no cuentan con planos de mensuras aprobados y las causas judiciales iniciadas por los Contratistas, por cuestiones de conductas omisivas de éstos y por cuestiones procesales en la justicia penal, terminan remitiéndose al archivo de las Fiscalías actuantes.

Los ocupantes, habitan estos barrios intentando pasar inadvertidos, mientras año a año residen en un espacio con cierta dignidad con la esperanza de regularizar en el futuro ante el IPDUV. No pagan impuestos y tasas, y obviamente tampoco la cuota de amortización de la construcción de su hogar. También son beneficiarios de infraestructura urbana privilegiada respecto a otros ciudadanos, por el crecimiento propio de la ciudad, sin haber aportado para ello y deviniendo paulatinamente un incremento de costos que afecta tanto al gobierno municipal como provincial, y desde allí al mercado.

Pasan los años y el problema surge cuando los organismos, especialmente de servicios de infraestructura, inician juicios de cobranzas o conexiones clandestinas en dichos barrios, donde sus ocupantes no son los titulares legítimos de la deuda, sino el mismo Instituto por ser el titular registral del inmueble.

Por otra parte, los beneficiarios que residen en dichos espacios, habilitados de hecho para residir en esas viviendas por la ausencia de desalojo, al no aportar a la sociedad con una legitimación de posesión, le será muy difícil en el futuro plantear una prescripción adquisitiva, porque lo único que eventualmente pueden aportar como prueba de su añosa residencia, es algún pago de una empresa de telefonía, video-cable o internet, no pudiendo probar ante la justicia que, de hecho, cumplen con los pagos de impuestos y tasas a título de dueños, aunque no lo sean registralmente. El Estado, si mantiene esta conducta pasiva, no recupera la amortización de la ejecución de la vivienda construida y corre el riesgo de posibles y cuantiosas demandas en su contra.

Esta problemática, genera una situación que ni el mercado ni la justicia penal que archivara el caso tiempo atrás, lo van a solucionar. Tiene que transcurrir al menos veinte años y luego de engorrosos trámites judiciales, con altos costos económicos que ello implica, algunos de ellos lo logren; el Instituto será demandado sin recupero de la inversión.<sup>4</sup> El Estado, habilitado por el derecho administrativo, debe intervenir en el marco de sus potestades exorbitantes<sup>5</sup> y, sobre todo, evitar que en el futuro se vuelva a producir.

El fin del Estado es operativizar el cumplimiento de los derechos de jerarquía constitucional y otorgar soluciones concretas y sustentables, en el marco de los principios propios del derecho administrativo y el derecho en general. Por otra parte, la Administración Pública si no lo soluciona, como titular registral y Comitente de los contratos de obra pública, producirá un perjuicio económico en el desarrollo sostenible del suelo urbano formal, y en el presupuesto público, que cada vez cuenta con menos dinero en términos reales de inversión

---

4. Artículo 1899. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Prescripción larga.

5. RODRÍGUEZ, M.J. (2022) La atmósfera de derecho público de la contratación administrativa: el régimen exorbitante. URL:[https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Dra.\\_Mar%C3%ADa\\_Jos%C3%A9\\_Rodr%C3%ADguez\\_La\\_Atmosf%C3%A9ra\\_MES\\_10-2022.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Dra._Mar%C3%ADa_Jos%C3%A9_Rodr%C3%ADguez_La_Atmosf%C3%A9ra_MES_10-2022.pdf)

para viviendas sociales, especialmente en lo que va del año 2023.<sup>6</sup> (ver ANEXO I)

Para entender el contexto social, económico, político y administrativo en el que está inmersa esta investigación, se reflexiona primero y brevemente sobre las ideas del estado y el mercado como institutos políticos y económicos por excelencia y su impacto en el sistema democrático actual globalizado. La interrelación de estas organizaciones, impactan directamente en la cuestión social, los derechos individuales, y particularmente sobre el derecho a la propiedad.

Se dará relevancia en esta investigación, a la demanda habitacional desproporcionada a la oferta de viviendas, especialmente para acceder a la primera vivienda. Esta posibilidad, se torna cada vez más difícil debido al aumento de las brechas de desigualdad, resultando insuficiente las acciones estatales y del mercado, para revertir esta situación a niveles óptimos.

El Ejecutivo Provincial, como ejecutor de la política pública habitacional, que en la Provincia del Chaco se realiza a través del IPDUV, ente autárquico de dicho poder gubernamental, debe seleccionar los beneficiarios de viviendas, conforme los baremos que reglamentariamente se consideran como prioritarios, así como establecer un equilibrio presupuestario para la devolución de las inversiones a fin de ejecutarse nuevas obras. Bajo esta proyección, se analizará la intervención del Estado, sobre los temas que se consideran centrales para el caso problemático, avanzando sobre como los contratos de obras públicas con el Estado, con poderes de exorbitancia otorgados por la misma ley, como Comitente y el dominio público.

Lamentablemente, la real demanda social, sobre todo de los sectores de menos recursos económicos va en aumento, generando un conflicto de intereses colectivos e individuales, públicos y privados. En este contexto incluso, algunas personas utilizan la usurpación

303 /

---

6. [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Habitat-y-vivienda\\_-\\_Semana\\_-\\_Presupuesto-y-Derechos\\_- 2022.docx-1.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Habitat-y-vivienda_-_Semana_-_Presupuesto-y-Derechos_- 2022.docx-1.pdf)

como un modo de incrementar ilegalmente sus propios ingresos. Aprovechan la buena fe de algunas familias necesitadas, que cuentan con un pequeño ahorro y que están urgidas de acceder de manera inmediata a una vivienda propia. Los sujetos apropiadores, entregan una posesión que en apariencia sería legal cuando lejos está de serlo.

Este trabajo pretende sugerir soluciones para esas históricas irregularidades de posesión de los barrios usurpados, lo que permitirá relevantes beneficios público-privados. También se brinda una posible solución de coordinación interinstitucional para evitar nuevos sucesos similares.

## Problema a analizar

A la fecha y a futuro, estos predios serán un problema cada vez mayor para el Estado en todos sus niveles de gobierno y para los ocupantes que residen en la actualidad y que de buena fe, viven en dichos espacios sin poder capitalizar las inversiones que hagan en esa residencia familiar ni transmitirlos a sus futuras generaciones.

En este contexto, considero de relevancia también advertir el compromiso que se genera al Estado. No contará con estas obras públicas, para sortear entre los postulantes inscriptos. ¿Cómo debe actuar, entonces, en sus áreas de gobierno, para dar solución a esta situación?, pero por, sobre todo, ¿cómo prevenir que la usurpación no se convierta en un comercio reiterado?

## Tema

El tema de investigación, es la regularización dominial de soluciones habitacionales urbanas ejecutadas en inmuebles del Estado, a través de obras públicas de la provincia del Chaco, y que tuvieron denuncias de usurpación y comercialización posterior, transmitiéndolas en forma engañosa y abusiva.

Los apropiadores advierten que no los desalojan en un tiempo inmediato por lo que proceden a engañar y abusar de personas necesitadas de viviendas, entregándoselas a título oneroso, por convenios particulares de cesiones de derechos o renunciaciones de posesión que aquéllos legalmente no las tenían. Los adquirentes son impulsados a suscribir estos acuerdos por la oportunidad de recibir un techo de entrega inmediata y a un costo accesible a sus ingresos.

## Objetivo

1. Incorporar al suelo formal de la provincia del Chaco, barrios ejecutados por el Estado que cuentan con denuncias de usurpación pasadas a archivo.
2. Evidenciar lo significativo que sería para la Administración, el recupero de la inversión pública construida y el beneficio de incorporar inmuebles que respondan al pago de impuestos y tasas de servicios de infraestructura.
3. Demostrar lo beneficioso que sería para los ocupantes de buena fe que cumplan con los requisitos del Fondo Nacional de Viviendas (FO.NA.VI.), el otorgar la seguridad jurídica para una posterior transferencia registral de las viviendas, brindando al mercado inmobiliario un movimiento económico, por años estancado.
4. Sugerir posibles soluciones administrativas inmediatas que evitarían en el futuro las demandas judiciales contra el Estado, con concretos perjuicios económicos al erario público.
5. Recuperar puntualmente las viviendas cuyos ocupantes, en evidente trasgresión al derecho a habitarlas, no cumplan con los requisitos para regularizar.

305 /



## Enfoque metodológico

El proyecto que se presenta, es de tipo descriptivo-explicativo, con análisis de datos obtenidos en el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco y el aporte del Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial, en la persona del Sr. Procurador General.

El trabajo se hace, en base a la experiencia personal y profesional de la autora, especialmente como Jefa del Departamento Operativo de la Dirección Legal de Obras Públicas, perteneciente a la Gerencia Legal y Técnica del IPDUV. También se efectúan consultas a la Municipalidad de Resistencia, Barranqueras, Puerto Tirol y Fontana como las más afectadas, y a la Dirección de Catastro de la Provincia.

La recolección de datos surge de fuentes de carácter mixto (primario y secundario) derivadas de publicaciones de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), del Colegio de Escribanos de la Provincia, del Consejo Profesional de Ingenieros de la Provincia del Chaco, doctrinarias jurídicas y periodísticas, de organismos internacionales, nacionales y locales, y del análisis de la normativa a nivel nacional y provincial vigente respecto al tema.

Este trabajo pretende vincular en su desarrollo, los aportes que le brindan el derecho constitucional y el derecho político al derecho administrativo, incorporando los nuevos paradigmas de éste, en el marco de un sistema jurídico integral razonado, proporcional y eficiente en beneficio del administrado.

# Capítulo I

## Aproximación al contexto institucional político y económico en democracias modernas y contemporáneas

La representatividad democrática y sus instituciones tienen, por sí, la esencia de legalidad y legitimidad. La primera, por la estructura jurídica que razonablemente los respalda, y la segunda, por el consenso social que los avala. En este último aspecto se puede recordar la visión de Rosanvallon: legitimidad de imparcialidad en la puesta en acción, la legitimidad de reflexividad vinculado al trabajo de pluralización de las expresiones de la soberanía social y la legitimidad de proximidad relacionado a atender en igualdad jurídica a los casos particulares que lo demanden.<sup>7</sup>

307 /

Las instituciones, entendidas como orden social que reducen la incertidumbre y el riesgo para los comportamientos individuales, como también los costes de transacción, serán la cuestión central para iniciar el análisis. Ellas pueden ser: formales, como las políticas y las económicas, e informales como los códigos de conducta, valores y normas. En el campo gubernamental, el instituto por excelencia es

---

7. ROSANVALLON P. (2009) Traducción Cardoso Heber. La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Ed. Manantial, Buenos Aires. p. 26/32.

el Estado y en lo económico es el mercado. Las mismas se analizarán insertas en el sistema democrático moderno y contemporáneo argentino y regional latinoamericano, para entender la estructura del sistema jurídico y administrativo actual.

Las instituciones otorgan credibilidad a las personas y a la sociedad en general, porque determinan los incentivos de inversión (capital físico y humano) y con ello, las posibilidades de crecimiento agregado (crecimiento macroeconómico coherente con el de la microeconomía). En el caso latinoamericano, sus instituciones son el producto de los procesos de colonización, de la inserción en la economía internacional y de su desarrollo a largo plazo.<sup>8</sup>

Lo importante en una institución, es que sea capaz de propiciar un cambio social, adaptándose a la realidad de la población y encaminándola a mejorar su calidad de vida. Incluso, en algunos casos, la perseverancia de las instituciones informales, tornan ineficaces a las formales. Algunos autores, como Alonso, concluyen interpretando que la *“causa del atraso económico podría estar no tanto en las instituciones coloniales en sí, cuanto en la resistencia de las instituciones informales al cambio”*.<sup>9</sup> No existe una fórmula única de institución óptima, por la variedad de realidades existentes, pero sí se puede afirmar que aquella lo será cuando sea la mejor de las posibilidades alternativas socialmente factibles.<sup>10</sup>

Se debería lograr que el mercado y el Estado, como estructuras organizadas, competencias específicas y diseños definidos, interactúen en el contexto económico, social y político de cada jurisdicción, por cuanto de sus surgimientos, interacción, sus aportes y debilidades dependerá el desarrollo del Estado en sus distintos niveles.

---

8. ALONSO J.A. (2007) “Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente”, Revista Nº 93 LC/G.2347-P. (CEPAL)

9. ALONSO J.A. (2007) “Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente”, Revista Nº 93 LC/G.2347-P. (CEPAL)p. 71.

10. Óp. Cit p.74.

## El Estado como instituto político

La formación del Estado tiene un carácter histórico, con un desarrollo y evolución institucional y que puede, por ende, también podría desaparecer en su potestad territorial, en el mundo globalizado donde ocurren cambios de relevancia política y administrativa.<sup>11</sup> En el contexto actual, lo fundamental de esta formación de Estado es que sea formador de orden y que respete la propiedad privada, teniendo esta última, una visión más funcionalista respecto a la clásica de absolutismo y exclusivismo.

Una corriente ideológica más reciente, incluso se permite definir una nueva corriente de Estados con estructuras jurídicas internacionalizadas, y manifiestan que se encuentra en necesaria construcción la idea de un derecho administrativo globalizado, dado que el centro de la cuestión del Estado, es la dignidad del ser humano que lo habita, sus derechos fundamentales y las exigencias de desarrollo, pilares formadores de un Estado social y democrático de Derecho. El respeto efectivo de los derechos humanos habilita la construcción civil y política del progreso humano y social.<sup>12</sup>

El Estado entendido como bien público fundamental para algunos autores es el orden (Hobbes) - pero implica un costo producirlo. Este costo se financia con el impuesto y se organiza con el presupuesto. Así, en su estructura, tiene un costo fijo, sin importar a cuántos beneficia o cuántos lo usan, y otro costo variable, que aumenta a medida que los usan más personas. Lo apropiado sería lograr una contribución mayor de personas para que sea menor el costo per cápita.<sup>13</sup>

---

11. SOTELO DE ANDREAU, M. (2016) El nuevo paradigma del estado. Su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el derecho administrativo. A&C Revista de Derecho Administrativo y Constitucional. ISSN 1516-3210 | e-ISSN 1984-4182. Curitiba-PR, Brasil, CEP 80730-060 URL: <http://www.revistaaec.com>.

12. RODRÍGUEZARANA MUÑOZ, J. (2012) Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Novum, México

13. MAZZUCA S. (2021) "Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America". EE. UU., Yale University Press. ISBN: 978-0-300-24895-1.

Otros autores en cambio, con una mirada más constitucionalista, definen al Estado como una estructura jurídicamente organizada que se manifiesta a través de sus órganos: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; la relación que tengan éstos con su ciudadanía, configurará su derecho administrativo y constitucional diseñando con ello su propia organización.<sup>14</sup>

## El mercado como instituto económico. Su interrelación con el Estado

El mercado, como instituto económico por excelencia, es definido por casi todos los autores como un intercambio voluntario que distribuye recursos y servicios. El intercambio libre del producto lo otorga justamente el beneficio de cada parte en función del valor de la utilidad que le asigna al mismo.<sup>15</sup>

En el mercado desaparece el elemento fundamental de coerción que tiene el Estado. Ello hace eficiente al mercado. Ambos institutos tienen lógicas territoriales distintas: uno tiende a la parcialización y el otro a la universalización y la globalización. De igual manera, así como muchas veces el Estado avanza en su protagonismo en cuestiones económicas por las fallas de mercado, también el mercado avanza cuando existen fallas del Estado. Su interacción es tan consistente que se puede afirmar que no hay mercado sin Estado, y ello impacta directamente en otras instituciones como las jurídicas, especialmente, en la del derecho de propiedad y en el campo del derecho que nos ocupa, en el derecho administrativo. Los analistas económicos por su

14. GORDILLO, A. (s/f) Bases del derecho administrativo. T.1 URL: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo1.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo1.pdf)

15. Universidad Nacional de la Plata. WEBER, M. (2020) URL: <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pypp/wp-content/uploads/sites/64/2020/04/max-weber.pdf>

parte, le otorgan a la propiedad, el valor de ser un elemento indispensable para el desarrollo económico.<sup>16</sup>

El desarrollo económico dentro de un Estado, donde sus habitantes tengan la posibilidad de superarse en bienes y servicios como en su formación personal y familiar, es la meta perseguida, al menos debería serlo, por los gobernantes de los poderes del Estado y del mercado mismo. Cuando las políticas públicas no arrojan los resultados esperados en el mercado, comienzan los intentos del ejecutivo, primer receptor de la demanda poblacional en la cultura latinoamericana, de intervenir para generar cambios que disminuyan o solucionen los problemas de relaciones de propiedad. El Poder Legislativo, por su parte, debería revisar más detenidamente las asignaciones de recursos y rendiciones de su labor, para que sean aplicados con eficiencia.

Los estados latinoamericanos, desde su época colonialista, no supieron intervenir eficientemente para generar su crecimiento económico. La escasa calidad de las instituciones explica en parte el desarrollo lento y poco equitativo de la región.<sup>17</sup> Esta debilidad institucional condiciona la brecha de desigualdad que afecta negativamente al desarrollo hasta la actualidad.<sup>18</sup>

311 /

---

16. HOSKINS, L y O' DRISCOLL Jr., G. (2006) "Derechos de propiedad: La clave del desarrollo económico", Traducido del Policy Analysis N° 482 publicado por el C. Institute el 7/08/2003. Washington D.C. URL: <http://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-la-clave-del-desarrollo-economico>

17. ALONSO J.A. (2007) "Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente", Revista N° 93 LC/G.2347-P. (CEPAL)

18. ALONSO, J.A., Op. Cit. p.63.

## Capítulo II

### Las instituciones democráticas argentinas. Democracia delegativa

\ 312

En la Argentina, si bien existen numerosos autores que investigan las instituciones democráticas, resalto la figura del contemporáneo Guillermo O'Donnell, que expresa que la democracia ideal nace con un sentido de nacionalidad que, luego se extiende con la democratización, a prácticamente toda la población adulta de un Estado. “*Un régimen democrático es uno en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias*”. En la democracia la ciudadanía política es potencialmente facultante; cada individuo es visto como una persona legal y portadora de derechos subjetivos (civiles, sociales y políticos). Sus gobernantes están limitados a tres delegaciones (*accountability* según el autor): 1) vertical electoral (elecciones limpias e institucionalizadas) 2) vertical societal (individuos y grupos con el fin de movilizar el sistema legal) 3) horizontal (instituciones estatales actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones u omisiones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales).

Los países que no cumplen con las condiciones de “*democratización*” de la democracia, practican democracias delegativas, donde se aprecia un ejercicio del poder político ejecutivo, avalado por un porcentaje

mayoritario de la opinión pública y de los demás poderes del Estado, donde aquél no acepta límites constitucionales/legales para el ejercicio de su gestión; por lo que transgrede o extra-limita las fronteras institucionales legalmente establecidas, especialmente en períodos de crisis. El líder delegativo asume interpretar los intereses de la población y tomar las decisiones, que supone, son las mejores, con una auto-concepción de la gestión pública. El sector de la ciudadanía, que se dice desplazado de ella, presiona al líder y habilita estas prácticas y hasta las encuentra políticamente alienada.

Veinte años después O'Donnell analiza las nuevas ideas y políticas públicas, y agrega que, en los países latinoamericanos que incluye a la Argentina, a pesar del avenimiento de los cambios sistémicos con mayores controles gubernamentales, el poder político insiste en esta estructura delegativa<sup>19</sup>. La conclusión que puede hallarse de las ideas de este autor a través de sus últimas obras, es una reafirmación de volver a la democracia representativa, pero se debe hacer una “*crítica democrática a la democracia*” para corregir sus debilidades estructurales, institucionales, morales y ciudadanas. La representación así recuperará su esencia.

313 /

---

19. O'DONNELL, G., IAZZETTA, O. y QUIROGA, H. (2011) Democracia Delegativa. Ed. Prometeo. Buenos Aires.



## Capítulo III

### El paradigma clásico y la modernización del Estado

La crisis de los 80, recordada por algunos autores como la “*década perdida*”<sup>20</sup> para los países latinoamericanos especialmente, generó una crisis financiera mundial debido a las grandes deudas externas impagables para estos Estados, y rearticuló la relación Estado-sociedad, comenzando la liberación del mercado en oposición al Estado céntrico. Se demandó el inicio de un proceso de transparencia y publicidad institucional exigida por los Organismos Internacionales— la CEPAL, el ILPES y la OEA—, impulsando un nuevo paradigma de gestión pública para el desarrollo.<sup>21</sup>

Surgen así dos cuestiones problemáticas centrales a nivel institucional estatal: los resultados ineficientes de las políticas públicas, dado que cada vez alcanza menos el presupuesto que no se invierte en tiempo y forma (reglada), y la necesidad de contar con actos administrativos que cuenten con transparencias legal y moral.

Se precisa entonces, un cambio estructural en las instituciones po-

---

20. BRIEGER, Pedro. De la década perdida a la década del mito neoliberal. Neoliberalismo. Economía. Globalización. América Latina; URL:<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101004010308/21.pdf>

21. QUINTIN, A. “Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: La nueva gestión pública. Cap. VI

líticas y en las administraciones públicas, es decir, se demanda un proceso por el cual los gobiernos, reorientan sus acciones, objetivos y fiscalizaciones; reorganizan sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a transformaciones cualitativas del entorno, nuevas demandas, o crisis sistémicas.<sup>22</sup>

Será entonces necesario, que las organizaciones gubernamentales que inicien determinados cambios, a saber: 1) La primera etapa es la modernización, como adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, postindustrial). Se sustituye el clásico pensamiento weberiano.<sup>23</sup> Los países de Latinoamérica, como la Argentina, incorporaron masivamente tecnologías de información, nuevos *know how* técnicos y profesionales, y nuevas tecnologías de gestión. 2) La segunda es la adaptación, como proceso de aprendizaje donde los gobiernos producen cambios estructurales variando los modelos externos a las producciones internas teniendo en cuenta la cultura y la conducta de sus actores involucrados; descentraliza las responsabilidades<sup>24</sup>. La tercera etapa es la innovación, cuando el gobierno

315 /

---

22. SCHWEINHEIM, Gu. Revista Estado y Políticas Públicas. FLASCO Argentina, Revista N° 10. CABA

23. En "La política como vocación" (1919), Weber definió el Estado como una entidad que ostenta el monopolio de la violencia legítima y los medios de coacción. Su teoría de la burocracia, es una forma de organización jerárquica del trabajo basada en el poder de las clases; es un instrumento de dominación y otorga eficacia en el trabajo y la organización, resolviendo así los problemas de la sociedad y, por ende, los de la empresa. LÓPEZ ZAMORA, Paula. Aproximación a la figura y obra de Max Weber Compañía Española de Reprografía y Servicios S.A. 1ª ed., 1ª imp. octubre de 2006.

24. CEPAL, (2006) MEDINA VÁSQUEZ, Javier y ORTEGÓN Edgar. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Serie Manuales N°51. Santiago de Chile, septiembre de 2006.

es capaz *de producir una novedad* en la gestión según los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías que se buscan. Si las innovaciones se conservan en el tiempo, se institucionalizarán<sup>25</sup>. Cuando ocurre esta última situación, estamos en presencia de un deuteroaprendizaje, que es la cualidad que tienen los gobiernos para aprender a aprender, formando ambientes políticos, culturales y de civilidad que favorezcan la creatividad y la novedad.

## El Estado argentino y la nueva mirada constitucional globalizada.

### Vinculación con el mercado

\ 316 El sistema jurídico del Estado argentino se organizó con una estructura de normas que, básicamente, respeta la pirámide kelseniana<sup>26</sup>, apoyándose en la libertad de los particulares, protegido desde el Preámbulo de la Constitución Nacional (CN) y especialmente en el art. 31CN. Por ende, la iniciativa económica o economía de mercado puede desenvolverse en la medida que no exista una normativa que se lo impida. Sin embargo, en lo que respecta a la función administrativa, a los fines de dar transparencia y límites al poder exorbitante que el derecho público ostenta, la normativa es la que va a determinar su competencia para actuar, fiscalizar, contratar, o sancionar, por nombrar algunas de las actividades, que determinarán la legalidad, legitimidad y ejecutoriedad, presunciones jurídicas propias de un acto administrativo.<sup>27</sup>

---

25. Op. Cit. p.92

26. URL: <https://conceptodefinicion.de/piramide-de-kelsen/>

27. COMADIRA, J. Derecho administrativo: acto administrativo (2003), 2 ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

A partir de las modificaciones constitucionales del año 1994, se incorporan los tratados internacionales a la jerarquía constitucional, sin alterar el sistema autónomo precitado. Se reconoce esta jerarquía supralegal y que, por su contenido, también bregan por los derechos fundamentales que deben ser respetados por la universalidad de los Estados que se comprometieron a hacerlo. Algunos autores los clasifican en categorías por la materia que tratan: a) tratados sobre derechos humanos (artículo 75, inc. 22, párr. 2° y 3°); b) tratados de integración (artículo 75, inc. 24); c) tratados no incluidos en los ítems anteriores celebrados con otras naciones o con organizaciones internacionales (artículo 75, inc. 22, párr. 1°); d) concordatos con la Santa Sede (artículo 75, inc. 22, párr. 1°); y, e) convenios celebrados por las provincias con conocimiento del Congreso Nacional (artículo 124).<sup>28</sup>

También los clasifican por jerarquía normativa: a) tratados con jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 2°); b) tratados con jerarquía superior a la ley; que a su vez pueden sub-clasificarse en: i) tratados que pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 3°); y, ii) tratados que no pueden alcanzar la jerarquía constitucional (artículo 75, inc. 22, párr. 1° y artículo 75, inc. 24).

Consecuentemente, es relevante dejar establecido que esta nueva jerarquía también exige la adecuación del derecho internacional a los principios insertos en la Constitución Nacional argentina, es decir, a: *“a) la forma representativa, republicana y federal de gobierno (artículo 1); b) el principio de juridicidad y el de reserva (artículo 19); c) el principio de igualdad (artículos 15, 16, 75, inc. 23, y concordantes); d) el carácter no absoluto de los derechos y la pauta de razonabilidad para su reglamentación (artículos 14, 28, 99, inc. 2, y concordantes); e) el debido proceso legal (artículo 18 y concordantes); y f) las medidas de emergencia adoptadas para garantizar la existencia misma de la Nación”*<sup>29</sup>. Por otra parte,

317 /

28. URL: <https://juezrosatti.com.ar/doctrina-judicial?l=92>

29. Fallos 344:2175. Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ re-

deviene relevante remarcar que el ejercicio de los derechos evoca el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad. Nuestro sistema jurídico, habilita la posibilidad de reglamentar el ejercicio de tales derechos, los cuales no son absolutos ni excluyentes de otros con similar jerarquía.<sup>30</sup> Los derechos por los que los Estados deben bregar e intervenir en el campo de los particulares quedaron expresamente establecido, habilitando con ello a los Organismos Internacionales, de los que la Argentina es parte, a ser materia de investigación, análisis y de recomendación<sup>31</sup>.

Asimismo, a partir del art. 79 inc. 19 se le permite su injerencia estatal en el plano social y con la incorporación de los tratados internacionales también se habilita la intervención en el plano económico. Todo ello, siempre garantizando el bien general sin coartar la libertad de la iniciativa particular. El Estado, no escapa a la lógica del mercado; es el receptor y administrador principal de las necesidades infinitas del particular y de los recursos limitados que pudiera obtener, tanto a nivel nacional como provincial en el marco del artículo 5CN.

Es relevante mencionar el artículo 14 de la Constitución chaqueña, que incorpora como suyos los derechos, deberes, declaraciones y garantías establecidos en la Constitución Nacional como los receptados a través de los tratados internacionales por el artículo 75, inc. 22CN; en este sentido afirma la plena operatividad en sede administrativa o jurisdiccional, sin que *“su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o*

---

curso directo de organismo externo, fallado el 2 de setiembre de 2021; voto conjunto con el juez Maqueda, Considerando 9)

30. Artículos 14,19, 37 y 75 inc. 22 CN argentina. Fallos 344:2175 cit., considerandos 7), 8) 9) y 10)

31. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA) URL: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. URL: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-regional.html?theme=2&lang=es>

*insuficiencia de reglamentación*". En el mismo marco del sistema representativo, republicano y federal de gobierno, y conforme lo establece el artículo 5 de la Carta Magna provincial, se reafirma la autonomía de los poderes públicos. Ellos no pueden "*delegar*" las atribuciones específicas de su competencia, bajo pena de nulidad de ellas.

Así, el Ejecutivo, debe diseñar conforme su estructura organizacional, con eficiencia, respetando las prioridades axiológicas de su sociedad para tornar operativos los derechos constitucionales protegidos. Necesita entonces, contar con la mayor información posible, para corregir o redistribuir sus recursos previamente aprobados por el poder legislativo con la ley de presupuesto, generalmente obtenidos con intercambios forzados –impuestos– y reducir el gasto público y empréstitos que tengan que mitigar a futuro. Con ello, los costes de transacción tienen mayor certidumbre, asumiendo riesgos mitigables, evitando riesgos económicos. Desafortunadamente, la realidad histórica ha mostrado en los distintos gobiernos, un camino oscilante e ineficiente con difícil retorno.<sup>32</sup>

319 /

El trabajo integral de los tres poderes del gobierno deviene fundamental, por cuanto es el poder ejecutivo el que cuenta con la información de las necesidades y urgencias de la población, pero es el poder legislativo el que controla el presupuesto y cuenta con la legitimación de las decisiones porque sus integrantes son los representantes de la República. Cuando se pretende una regulación, es decir, la restricción, en mayor o menor medida de un derecho reconocido constitucionalmente, se debe analizar que ese coste de transacción sea la decisión más óptima, luego de analizar su coste/beneficio. En el contexto de crisis económica expuesto, el Estado argentino diseña muchas veces cambios sustanciales normativos, con repercusión directa en los distintos fallos jurisprudenciales, produciendo modificaciones

---

32. URL: <https://www.iprofesional.com/economia/353497-20-anos-de-riesgo-pais-asi-esta-argentina-en-el-> ranking URL: <https://www.puentenet.com/cotizaciones/riesgo-pais>

sustanciales en los paradigmas de las reglas de intercambio. Ello genera incertidumbre en el mercado porque el riesgo no alcanza a ser mitigado con el aporte de los terceros necesaria en esa relación económica. Desde su lugar, el mercado no arriesga, no invierte, provocando recesión y/o fuga de precios si la normativa/Estado no se lo impide. Por su parte, el art. 968 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) es claro al respecto, y el Estado, en uso de las facultades exorbitantes no puede ejercer su regulación de manera abusiva. La regulación, para que sea constitucional debe bregar por su carácter social (art. 75 inc.19) y por proteger la economía (art. 42 CN). El Estado debe contar con una estructura jurídico-institucional clara y coherente, y con planes de gobierno a mediano y largo plazo que marquen el sendero al gobierno de turno. La intervención estatal en el mercado implica el ejercicio de su poder de policía, <sup>33</sup>respetando la defensa del consumidor y la protección de los derechos de los particulares, que incluyen la defensa de la competencia y la lealtad comercial como fundamentales. Las instituciones, como reglas que habiliten el intercambio de recursos con competitividad retaría de Energía y Puertos, 05/04/05, LA LEY 2005-D, 439 eficiente -calidad y precio-, deben generar una transferencia de riquezas a favor del consumidor.<sup>34</sup>

Así surge la economía de regulación<sup>35</sup>. Se protege el bien público (bienestar social), donde interviene el Estado armonizando la oferta y la demanda y evitando, en lo posible, altos costos de transacción.<sup>36</sup>

33. CSJN, Ángel Estrada y Cía. Vs. Secretaría de Energía y Puertos, 05/04/05, LA LEY 2005-D, 439

34. BIANCHI, A. (1984) en "La declaración de utilidad pública como causa de la expropiación irregular". Revista ED 107-983, la denomina a esta intervención como "expropiación irregular".

35. VISCUSI, K. y otros (2000) Economía de la Regulación y Monopolio, Fourth Taurus, The MIT Press, Nueva York.

36. VISCUSI, K., VERNON J. y HARRINGTON, J. (2005) Economía de la Regulación y Monopolio, Fourth Taurus, The MIT Press, Nueva York.

El actuar o el no hacerlo, como una posible decisión, por parte del Estado, demanda un análisis técnico en profundidad, que tiene como vector el principio de proporcionalidad.<sup>37</sup> Este enfoque iuspublicista permite al Estado, proyectar (planificar) con anticipación (ex - ante) los impactos en los actores involucrados de una regulación. La razonabilidad por sí sola, que es el principio tradicional de aplicación, deviene insuficiente, más en un contexto de emergencia real, como es el caso que se analiza en el presente trabajo.<sup>38</sup> Este nuevo enfoque paradigmático habilita evaluar si la regulación proyectada es la más óptima respecto a los costes de transacción, permitiendo incluso evaluar si corresponde o no, una intervención diferente.<sup>39</sup>

La estructura delegativa de la Argentina, arraigada en las instituciones y la sociedad misma, generalmente compromete al Estado para que asuma los costes a través del gasto público, lo que repercutirá en impuestos o empréstitos. La regulación, para que sea constitucional debe bregar por su carácter social (art. 75 inc. 19) y por proteger la economía (art. 42 CN).

La ley 27.442 de Defensa de la Competencia (LDC) como ejercicio del poder de policía en materia de defensa de la competencia y sus derivaciones en las relaciones de consumo, en la práctica deviene compleja porque el comportamiento eficaz y racional perfecto no existe, y el control estatal, demanda una importante presencia fiscalizadora. El mercado inmobiliario que nos ocupa en el presente trabajo no escapa a esta lógica. Consecuentemente, el juicio de necesidad se vincula íntimamente al juicio de eficiencia. Esa eficiencia en

321 /

---

37. CIANCIARDO, J. (2009). "El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad". Segunda edición. Ábaco. Buenos Aires.

38. COVIELLO, P.J.J. (2009) "El Control judicial de la emergencia", *Jurisprudencia Argentina*, t. 2009-1, p. 1086.

39. AGUILAR VALDEZ Ó.R. (2016) ¿Regular o competir? El caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina y el Principio de Proporcionalidad como Criterio Delimitador. *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho* N° 76. p. 307. URL: <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201601.013..>



el mercado también contribuye con su eficacia, al desarrollo del bien común. La CSJN justamente aplicando el principio de subsidiaridad, consideró que el Estado se encuentra facultado para encontrar el justo medio (la proporcionalidad) entre el interés del particular y los medios para ese fin, vulnerando en la menor medida posible el derecho de propiedad de la persona objeto de restricción.<sup>40</sup>

## El alcance del derecho administrativo argentino actual en el marco de las reformas constitucionales del año 1994

El derecho administrativo es “*la rama de la ciencia del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.*”<sup>41</sup> La función administrativa puede ser ejercida por un órgano estatal o un ente no estatal con funciones administrativas bajo un régimen jurídico exorbitante.<sup>42</sup> Otros autores resaltan en su definición, algunos aspectos relevantes que sirven para entender su alcance: “*es la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal*”.<sup>43</sup> Cabe aclarar que la función administrativa puede ser ejercida por cualquiera de los tres poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial-<sup>44</sup>, como por los entes privados que cumplen funciones de poder público -de policía-, propio del derecho administrativo.

40. (CSJN 2008, número 63; 2012, número 222)

41. GORDILLO, A.(s/f) El Derecho Administrativo, t.5, cap.4 URL: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/01/01-capitulo4.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo4.pdf)

42. FRAGA, G. Derecho administrativo, Méjico, 1958.

43. GARRIDO FALLA, F. (1961) Tratado de Derecho Administrativo, t. I. Madrid.

44. GORDILLO, A. (2013) Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, t. 8. Teoría General del Derecho Administrativo. I.S.B.N.: 978-950-9502-51-2. Copyright by Fundación de Derecho Administrativo. 2da. edición, Buenos Aires.

Este derecho administrativo tendrá en la Argentina, características bien determinadas, especialmente después de las reformas constitucionales del año 1994; su carácter local, reglamentario y procesal como regla general, dado la estructura federal de gobierno<sup>45</sup>, las fuentes históricas de la Constitución Nacional como fuente axiológica de los institutos<sup>46</sup> y, por último, el modelo del control judicial con el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se expide y determina los reconocimientos y alcances de los derechos protegidos en esa Ley Suprema.<sup>47</sup>

Ahora bien, esta situación garantista del derecho administrativo con vectores en el Estado de Derecho, donde se advierte cierta subordinación de los gobernantes ante la ley en todas sus jerarquías, nos lleva a tener que estudiar este marco dogmático al del campo práctico, especialmente en un país como en de la República Argentina, donde la crisis y fallas económicas, han determinado los designios del país, impactando en lo socio-político.

Esta estructura jurídica entra en crisis, particularmente en la implementación organizacional y práctica consuetudinaria, especialmente cuando se vincula con un mercado, como el argentino, que ahonda cada vez más las brechas de igualdad y del ejercicio de los derechos fundamentales, con fallas que el mismo no los resuelve.

Los principios propios del derecho administrativo, son la base de la

323 /

---

45. Los gobernadores son agentes naturales del Gobierno Federal y deben velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional-art. 128 CN-. Ello no implica que existen poderes de derecho administrativo delegados a Nación-art. 126 CN- y otros que los ejercen de manera concurrente- art. 125 CN-.

46. La Constitución Nacional, sigue la estructura básica en lo político institucional a la norteamericana, y el sistema jurídico de derecho administrativo se basó en la doctrina francesa y española, con aportes de la italiana y la alemana, otorgándoles características propias.

47. IVANEGA, M. (2021) Reflexiones acerca del Derecho Administrativo en la República Argentina. Garantías Jurídicas en el Procedimiento, el Control Judicial y la Responsabilidad del Estado. URL:[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-B-2021-10001700022](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-B-2021-10001700022)

legitimidad de los actos de la administración y uno de los vectores de su sistema de fuentes. Son sus principios específicos: 1) la oficialidad, es un órgano del poder público responsable desde el inicio hasta la culminación del proceso con el dictado del acto administrativo, sin necesidad de instancias de partes; 2) la legalidad objetiva, el acto de este órgano debe ser razonable y en concordancia a su jurisdicción; 3) informalismo a favor del administrado, el administrado, cuenta con el respeto de sus derechos fundamentales y puede ser juzgado sin el cumplimiento estrictos de las formas, para otorgar una solución acorde a su caso; 4) de garantía de la defensa, donde el Estado debe respetar los derechos consagrados en la norma, especialmente las de jerarquía constitucional; se resalta el derecho a la información en forma clara y oportuna, para el ejercicio de los demás derechos que le pudieran corresponder al administrado como defensa.

Complementan estos principios, los correspondientes a los generales del derecho, por tener raíces constitucionales. Se pueden enunciar como aplicables en el derecho administrativo: 1) el del interés general, por cuanto toda la actividad administrativa tiene dicho fin pues el bien común y el interés colectivo tienen supremacía sobre los individuos; 2) el de la separación de poderes, donde el ejecutivo es el órgano con funciones administrativas y no puede ejercer los otros poderes del Estado; 3) el de legalidad, mencionado anteriormente; 4) el de la descentralización, donde el Estado moderno gestiona con distribución de funciones y responsabilidades;

5) el de moralidad, para que la Administración, se desenvuelva dentro de una rigurosa ética, cumpliendo sus deberes, responsabilidades, incompatibilidades, inhabilidades, por mencionar algunos aspectos; 6) el de economía procesal, para que los actos se resuelvan con el menor trámite posible, respetando el espíritu de la norma; 7) el de celeridad, con la que la Administración debe impulsar de oficio el proceso iniciado; 8) el de eficacia, para que el proceso sea el apropiado para cumplir el fin proyectado, evitando ociosidades; 9) el de imparcialidad, donde la Administración garantiza el ejercicio de los

derechos fundamentales, sin discriminaciones; 10) el de publicidad de las decisiones de la Administración, debiendo tener informado al administrado de cuestiones que le incumban en lo particular y como ciudadano; y 11) el de contradicción, para que la Administración garantice al administrado la posibilidad de controvertir sus actos para ser revisados por las autoridades judiciales.

El derecho administrativo actual, no se limita a una estructura jurídica pública específica por sus propios principios y materia<sup>48</sup>, sino que abarca todas las situaciones jurídicas que un sujeto puede tener frente a la Administración<sup>49</sup>.

La buena administración será entonces, el principio general que presida la relación jurídico administrativa, como también el deber estatal, *que se le impone respecto a los intereses generales o individuales del administrado que surgen de las relaciones jurídicas concretas*,<sup>50</sup> correlativo del derecho de los administrados, como base de un Estado de Derecho, repercutiendo en una enriquecedora convivencia social, comprendiendo resultados positivos en el campo político como el económico.

325 /

## La discrecionalidad en la función administrativa

La actividad de la administración pública, tal como se expuso más arriba, en sus funciones administrativas, es principalmente reglada por un ordenamiento jurídico con normas establecidas específica-

---

48. Los conceptos clásicos enuncian: “El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de estos con los particulares” Primeros conceptos de GORDILLO.

49. DELPIAZZO, C. E. (2013) Derecho Administrativo General, A.M.F., Montevideo, vol.2, p. 241 y ss.

50. GARCÍA DE ENTRERRÍA E. y FERNÁNDEZ T. R. (2004) Curso de Derecho Administrativo, tomo II, 9ª edición.

mente desde las declaraciones de los derechos fundamentales en la jerarquía constitucional, hasta la actividad de alcance general y actos administrativos resueltos en los casos concretos que cada órgano resuelve. De igual manera, la actividad de los órganos emisores de actos administrativos puede consistir en actividades no regladas por ausencia de norma escrita, pudiendo incluso optar por dos o más soluciones jurídicamente válidas.

Se puede dar la situación que no existan reglas específicas o que se esté, ante una situación con ausencia de reglas. Consecuentemente, el acto administrativo dictado en estas circunstancias será efectuado en el marco de las facultades discrecionales que la Administración posee, como manifestación concreta de las facultades otorgadas por ley por el régimen exorbitante que conserva el Estado respecto al régimen de derecho privado.

Los actos discrecionales, en la actualidad, no son instrumentos legales que habiliten a su órgano emisor la reducción de los elementos fundamentales que daba contener todo acto administrativo: 1) sujeto, 2) la voluntad, 3) objeto, 4) motivo, 5) el fin y 6) la forma. Todo lo contrario, son actos que deben instrumentarse con mayor autosuficiencia y validez formal y sustancial, siendo relevante la motivación del mismo.

La doctrina y jurisprudencia han analizado en profundidad la diferenciación de concepto entre motivo y motivación del acto administrativo discrecional.<sup>51</sup>

El acto administrativo discrecional que razonablemente enuncie el marco normativo existente, los antecedentes fácticos del caso, las opciones posibles de resolución de la cuestión y el interés público en concreto que se protege con la decisión administrativa, cumplirá con

---

51. CASARINI, L.(s/f) La motivación como instrumento de control de la discrecionalidad administrativa. URL: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-casarini-motivacion.pdf>

las reglas de oportunidad, mérito y conveniencia como motivadores del acto. Otorga al mismo, los efectos jurídicos propios de cualquier acto fundado en norma escrita de presunción de legitimidad y ejecutoriedad.

Acota también, conforme al principio de juridicidad del debido proceso adjetivo que otorgue una tutela judicial efectiva, derivada del artículo 18 y 116CN<sup>52</sup>, la posibilidad que el acto administrativo, la posibilidad de revisión y modificación en los tribunales, por vicios sustanciales que habiliten una sentencia de nulidad del mismo, absoluta o relativa.<sup>53</sup>

Se reduce así, con técnicas jurídicas de interpretación del sistema jurídico que contienen unidad de criterios razonados, la posibilidad de utilizar la discrecionalidad para actos arbitrarios y desproporcionados, con ilegalidad manifiesta.

327 /

---

52. MERTEHIKIAN E. (2010) Cuestiones de Control de la Administración Pública. Breves anotaciones acerca del alcance del control judicial sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las conductas de la Administración. Ed. Rap S.A. p. 211d SAIJ: DACF130326

53. CASSAGNE J.C.(s/f) La discrecionalidad administrativa URL:[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_discrecionalidad\\_administrativa.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_discrecionalidad_administrativa.pdf)

## Capítulo IV

### La cuestión social en el derecho a la propiedad sobre inmuebles

#### Reconocimiento constitucional. Evolución del pensamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN)

La expansión política y económica en Latinoamérica mencionada anteriormente tuvo como consecuencia, entre otras cuestiones, el aumento del valor de las tierras y sus pertinentes gastos de transferencia para el registro pertinente. Ello nos lleva a formular que el desarrollo económico y el derecho de propiedad privada son conceptos inseparables. El Estado a través de su sistema institucional administrativo, reglamentará el ejercicio de dicho derecho, influyendo directamente en la economía de la región.

La propiedad privada, en todas sus manifestaciones, es un derecho fundamental<sup>54</sup> que se encuentra jerarquizada en una

---

54. Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su artículo 17 dice: “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”. URL: [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)

categoría inmediatamente posterior al derecho a la vida para algunos autores como Nicolás Perrone (2013).<sup>55</sup> De igual forma, no es sencilla su definición, por cuanto depende de cada Estado las especificaciones y la función social que se le atribuya a este derecho<sup>56</sup>. Se puede enunciar que el derecho a la propiedad privada *“es una facultad jurídica de derecho real sobre un bien que otorga a su titular la posibilidad de usar, gozar y disponer del mismo, conforme a las normas que establecen su ejercicio”*.<sup>57</sup>

Originariamente, la CSJN expresa el alcance del derecho de propiedad a través del caso “Bourdieu” en 1925, y manifiesta que es la institución jurídica que comprende *“todos los intereses apreciables que el hombre pueda poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad. Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley (...) a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce, así sea el Estado mismo”*. El fallo, bajo esta perspectiva es una proyección de lo normado en la Constitución Nacional de 1853 y sobre todo se vinculaba a las propiedades sobre inmuebles. El objetivo de esta protección al derecho de propiedad, se plasmó como instrumento legitimante de un nuevo modelo de sociedad elitista. Los Artículos 14 y 17 CN eran la forma de garantía contra el uso abusivo del poder expropiatorio que poseían los colaboradores del gobierno nacional en la historia argentina, cuyas tierras eran entregadas, como recompensa de colaboración y espacio de explotación económica con mano de obra que comprendía a la nueva población inmigrada. Esta concepción absolutista fue norma-

329 /

55. ALONSO REGUEIRA, E. (Coord.) (2013) La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Autor de la publicación PERRONE, Nicolás M. Ed. La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, p. 355.

56. MARX, C. explica en el año 1842, la “lógica del interés privado” en desmedro de la idea de una “res publica” con el relato del robo de la leña; atribuye que una apropiación será o no desposesión ilegal, a partir de si el bien en cuestión, es un bien común o privado.

57. Elaboración propia.



da también en el Código Civil de 1871 habilitando por otra parte, la formación de poderosos monopolios y oligopolios ligados al nuevo modelo económico nacional, y que subsiste en alguna medida hasta la actualidad.

Esta inmigración poblacional, habilitó la incorporación de nuevas ideologías que cuestionan el desequilibrio en el reparto de la propiedad privada de las tierras, generando una reacción social.<sup>58</sup> También los cambios ideológicos ingresan a través de la Universidad de Buenos Aires con la visita en el año 1911 de León Duguit, reconocido autor francés y uno de los pioneros en las transformaciones del derecho público.

De igual manera, esta estructura de poder económico agrario mantiene su derecho de propiedad absolutista, hasta la Constitución del año 1949 que plasma la nueva corriente socialista de la doctrina internacional, consagrando la función “social” de la propiedad, junto a otros derechos sociales y laborales y la intervención estatal en algunas cuestiones de la economía. Dice que “*la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social*”. Desde esta Constitución, los servicios públicos pasan a ser pertenencia originaria del Estado y no pueden ser enajenados o concedidos para su explotación sin indemnización previa y cuando la ley lo determine. Con esta mirada se socializan los medios de producción con un impacto directo y determinante en el mercado, naciendo un nuevo actor político y clase social, el del trabajador. El Estado incluye en su agenda de gobierno un nuevo paradigma de distribución de la riqueza, un cambio en la producción de bienes y servicios.

---

58. Cito a modo de ejemplo, la “Huelga de inquilinos” y la “Marcha de las escobas” de 1907 que cuestionaban los derechos de propiedad, así como el Grito de Alcorta de 1912, como rebelión de pequeños agroganaderos ante el poder oligárquico de los latifundistas.

El Código Civil y Comercial argentino (CCyCN), articula la propiedad en los artículos 1.941 al 1.945; define al dominio perfecto como el “*derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario*”. Así, tiene una proyección de perpetuidad no dependiendo incluso de su ejercicio efectivo, salvo que se den las condiciones de propiedad por prescripción adquisitiva, corta o larga. Su titular también ostenta la exclusividad de su ejercicio, pudiendo elegir o excluir este uso y goce por parte de terceros, siempre respetando las normas locales que lo regulen. Este derecho, otorga a su beneficiario la posibilidad de evaluar los costos y beneficios sobre un bien determinado, permitiendo conservarlo si le resulta ventajoso o descartarlo si lo perjudica, y su decisión impacta directamente en la sociedad y en el mercado.<sup>59</sup>

La CSJN por su parte, modifica su postura en el año 1922 a través del caso Ercolano, Agustín contra Lanteri de Renshaw, Julieta que, si bien es una cuestión de congelamiento de alquileres por una ley nacional, la N°11.157, a causa de una emergencia mundial, también define cuestiones como que esta norma es una reglamentación válida y razonable sobre el derecho de usar y disponer de la propiedad, conforme el artículo 14CN advirtiendo incluso que “*un derecho ilimitado sería una concepción antisocial*”. También expresa que no implica una privación de su ejercicio, en contra del artículo 17CN. Valida la intervención estatal en el ejercicio de este derecho por las circunstancias “*muy especiales*” y de “*un intenso interés público*” y por las condiciones en que los inquilinos eran explotados. La convivencia social impone un límite al interés individual. El Estado tiene la obligación de proteger la seguridad, la salud y la moralidad en el marco de su

331 /

---

59. O' DRISCOLL JR., GERALD P. y HOSKINS Lee (2006) Derechos de propiedad. La clave del desarrollo económico. El Cato Institute -Washington, D.C.-URL: <http://www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2006-04-05.pdf>

*“poder de policía”* y como protector de *“intereses económicos”*, pronunciados en los artículos 14 bis, 42 y 75 inc. 22CN.

El artículo 17CN, luego de la modificación incorporada en el año 1994 sobre el artículo 14CN, también incluye al derecho de propiedad, que se bien resulta inviolable, su ejercicio será conforme a las leyes reglamentarias vigentes reforzando su mirada social. En concordancia, el artículo 40 de la Constitución del Chaco (CPOCH) lo enuncia de manera similar que la propiedad es inviolable y su ejercicio está subordinado al interés social. Su restricción por expropiación debe fundarse en el interés social o en la utilidad pública. Esta declaración normativa la dicta la legislatura a través de una ley luego de haber indemnizado en efectivo a su propietario.

Ambas constituciones mencionadas, establecen la superioridad de la utilidad pública al derecho individual del propietario, más debe ser razonada, fundada y siempre sobre inmuebles determinados específicamente (art. 5 ley 21499). Esta restricción sobre el bien, puede ser de forma total o parcial, y deberá ser reparada previamente teniendo en cuenta el valor del bien más los daños directos e inmediatos que se le generen a su propietario por causa de la expropiación (art. 10 ley 21499). La CPOCH en su art. 37, incluso reconoce la preexistencia de la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, estableciendo incluso en sus cláusulas transitorias la transmisión de las tierras que dichos pueblos ocupan en la actualidad, determinando que esas reservas son adjudicadas como reparación histórica, a título gratuito, y son inembargables, imprescriptibles, indivisibles e intransferibles.

La propiedad, con la reforma constitucional del año 1994, también considera una perspectiva funcional en lo social y ambiental<sup>60</sup>, en pos de un desarrollo sostenible. Asimismo, con la incorporación de las declaraciones y los tratados internacionales con jerarquía constitu-

60. MIDON, M.A.R. (1997) Manual de derecho constitucional argentino, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, p.242.

cional, el uso y goce de la propiedad se subordina al interés social, así como prohíbe “*toda forma de explotación del hombre por el hombre*”<sup>61</sup>(art. 21). También surgen garantías en identidad y organización para los pueblos indígenas y sus comunidades y, por ende, a sus derechos de propiedad comunitarios, con una lógica jurídica muy diferente a la propiedad tradicional existente (art. 75 inc. 17 CN).

## La cuestión social de la región en las agendas de gobierno.

### Globalización y el Derecho Administrativo

Según muchos autores, la formación del Estado es un proceso de construcción social, donde los gobiernos diseñan sistemas de redistribución popular, debilitando la acumulación de los sectores económicos dominantes.<sup>62</sup> De este modo, la agenda de gobierno no es una yuxtaposición de elementos que surgen históricamente, sino que tiene elementos elaborados a partir de problemas relativos al “orden” y al “progreso” de determinados actores. El Estado evalúa los temas que devienen como prioritarios y los incluyen, en su agenda de gobierno.<sup>63</sup>

En el proceso de formación estatal debe analizarse como manifiesta O'Donnell, la vinculación entre el proceso y la constitución de clases sociales. Ahí residirá la habilidad del gobernante en articular y

333 /

---

61. Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 21.

62. O'DONNELL, G. (1977) Apuntes para una Teoría del Estado, Documento CE-DES/g.e. CLACSO, 9. Buenos Aires.

63. OSZLAK, O. (2011) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina. URL: [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)

garantizar las relaciones sociales capitalistas.<sup>64</sup> La historia argentina de las provincias, justamente, marca situaciones gubernamentales de control y reacción social, a raíz de intereses económicos y políticos, pero lo cierto es que, a través de estos procesos, el Estado argentino fue formándose a partir de derrotas de unos y consagraciones de otros, lucha que deja de estar en el campo de batalla para trasladarse a las instituciones construidas.<sup>65</sup>

Desde la contemporaneidad, y cada vez en mayor medida, el Estado transforma su estructura tradicional del período moderno. La globalización del mercado y la tecnología, modifican sus vinculaciones y a su sistema jurídico interno. Como consecuencia también repercute en el ejercicio del poder público en las normas y su vinculación con los habitantes, por citar algunas cuestiones. Así nacen las comunidades supranacionales, creando un ordenamiento jurídico propio, supranacional, y una fuerza unificadora que se constituye en puente para el acuerdo de pactos y tratados internacionales, donde los Estados sientan los principios fundamentales, especialmente en derechos humanos. Algunos autores manifiestan incluso, que, de esta manera, se delega soberanía; otros, en cambio, encuentran que se habilitan las garantías y máximas que velarán sobre la unión y fortalecimiento de sus países miembros, unificando cuestiones básicas en su legislación interna para cumplir aquellos acuerdos, y con ello avanzar progresivamente a su desarrollo. El Estado es concebido como orden jurídico, como Estado de Derecho.

El derecho supranacional globalizado influye directamente en el derecho administrativo<sup>66</sup>, en lo que respecta a su relación con los

64. O'DONNEL, Op. Cit

65. SABATO, J.F. (1979) Notas sobre la formación de la clase dominante en la Argentina Moderna" (1880- 1914) CISEA. Buenos Aires.

66. Derecho Administrativo es el "conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de estos con los particulares" GORDILLO, A. (2013). Tratado de Derecho Administrativo. 5ª ed. Astrea. F.D.A. Buenos Aires.

administrados, a la creación de normas administrativas generales que se complementan con la norma nacional en obras públicas compartidas, en cuestiones aduaneras, en derechos individuales como los de propiedad<sup>67</sup>, salud, vivienda<sup>68</sup> y seguridad, e incluso en tribunales para ejercer funciones jurisdiccionales en los temas vinculados a sus tratados y acuerdos internacionales.<sup>69</sup>

---

67. El artículo 17, Declaración Universal de Derechos Humanos, garantiza el derecho a la propiedad.

68. La vivienda es un derecho, no una mercancía (2019) Naciones Unidas. Derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. URL: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=La%20vivienda%20es%20un%20derecho%2C%20no%20una%20mercanc%C3%ADa&text=E n%20virtud%20del%20derecho%20internacional,del%20hogar%20o%20la%20tierra>

69. SOTELO de ANDREAU, M. G. (2000) “El nuevo paradigma del Estado, su impacto en el Derecho interno”, publicado en AeDP N° 6, Ed. Ad. Hoc, Buenos Aires.

## Capítulo V

### El derecho al acceso a la vivienda digna – adecuada –. El alcance del concepto

La consideración de los derechos fundamentales analizados ut supra, constituyen el sustento para desarrollar la cuestión principal que motiva este trabajo, que es el derecho al acceso a una vivienda digna, con un reconocimiento constitucional expreso en los arts. 14bis y 75, inc. 22 CN, este último, a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este contexto de derecho internacional incorporado con jerarquía constitucional, enuncia a la vivienda digna con distintos alcances según los casos que aborden y el momento en la historia en que se pronuncien.<sup>70</sup>

70. Los Documentos Oficiales de la Asamblea General ONU, Sesión 43, supl. N° 8, edición (A/43/8/Add.1). También la abordan las Resoluciones 1986/36 y 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos; los informes del Sr. Relator Especial de la Subcomisión Danilo Türk, (E/CN.4/Sub.2/1990/19, párr. 108 a 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 137 a 139); también la Resolución 1991/26 de la Subcomisión; el art. 25, párr. 1 de la Declaración Universal de DDHH; el art. 5 párr. e), ap. iii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el art. 14, párr. 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; el art. 27 párr. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; el art.10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; la secc. III, párr. 8 de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.7, y corrección); el cap. I),

A nivel provincial, el artículo 35 CPCH, menciona la protección de la familia, como célula formadora de la sociedad, le otorga el derecho al resguardo de su intimidad y le asegura las condiciones necesarias para su desarrollo, enunciando expresamente el acceso a la vivienda digna y al bien de familia. Aunque esta Ley Suprema se encuentra desactualizada, al especificar el alcance del término familia únicamente a la unión de un hombre con una mujer. Por el contrario, los tratados internacionales vigentes consideran la conformación de grupos familiares en un sentido más amplio. Sí es relevante mencionar que la constitución establece otras cuestiones facilitadoras de acceso a la vivienda, cuando enumera el destino de la tierra pública en el artículo 42, la reducción o eliminación de impuestos en el artículo 59 y los derechos del trabajador en el artículo 29 del mismo cuerpo normativo.

La acepción digna se refiere a un espacio edilicio con las comodidades de habitabilidad que le otorgue a la familia, protección, salud y seguridad, con una infraestructura mínima para desarrollar una vida. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir pacíficamente en un lugar seguro. Su acceso, aunque suene algo utópico, debe estar garantizado a todas las personas sin interesar sus ingresos o su acceso a recursos económicos. Es decir, se aplica a todos los grupos de personas en la actualidad, en su condición de ser humano, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro factor. Estas familias comprenden también a grupos monoparentales o cualquier otro grupo con trato de familia, incluyendo al formado por una sola persona.

La erogación que demande el derecho de acceso a la vivienda digna, no debe impedir o menoscabar los gastos que determinen el

337 /

---

art. 8, el párr.1 del de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo; y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Vivienda de los Trabajadores, 1961.



logro y satisfacción de otras necesidades básicas.<sup>71</sup> Debe, por lo tanto, ser asequible a los grupos sociales que se encuentran en desventaja de tener su acceso y sostenibilidad, por lo que debe considerarse grupo prioritario de intervención a los grupos desfavorecidos, adultos mayores, grupos con niños, discapacitados físicos, los enfermos terminales o con enfermedades que no les permiten laborar por sus problemas médicos persistentes, enfermos mentales y víctimas de desastres. Las Resoluciones internacionales referenciadas, resaltan que estas situaciones deben estar previstas en la normativa como en las políticas habitacionales de los Estados, dado que son necesidades especiales, por lo que se deben asumir obligaciones concretas en este sentido.

Por otra parte, la vivienda, debe ubicarse en un espacio que permita opciones de trabajo, transporte, atención de salud y educación, como también en una localización sin riesgo de contaminación e inundabilidad. Por último, debe respetar la identidad cultural del beneficiario a la que está dirigida, adecuando esa utilización conforme sus costumbres en equilibrio con la modernización del espacio donde residen. Como ejemplo, en la Provincia del Chaco, se construyen viviendas destinadas a grupos étnicos originarios y cada prototipo a ejecutarse es provisto de un fogón individual externo sobre el suelo, además de la cocina.

La estructura jurídica y organizacional público-privada, en materia habitacional, no debe destinarse a beneficiar a los grupos sociales y económicos ya beneficiados con la estructura existente y que marcan la brecha de inaccesibilidad a la vivienda propia con suelo formal, sino que deberá más bien dirigirse a reducirlas.<sup>72</sup> Es consecuente-

---

71. Incluso estos acuerdos internacionales comprometen como obligación del Estado, el garantizar la adopción de medidas que aseguren un porcentaje de los gastos sean, en general, una proporción de los niveles de ingresos, y no confiscatorios de ellos.

72. Estrategia Mundial de Vivienda. URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>. La Nueva Agenda Urbana en español. URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

mente necesaria una estrategia nacional de vivienda que determine una clara distribución de responsabilidades y rendición de cuentas de su ejecución para que los resultados sean eficientes. También se deben adoptar medidas con transparencia institucional para asegurar la coordinación intra e interinstitucional público-privada, y la participación real de los actores involucrados. Es una compleja red de actividades para el cumplimiento de los objetivos trazados. Las recomendaciones internacionales determinan como fundamentales, la fiscalización y vigilancia eficaz, especialmente en el relevamiento de los grupos sociales sin hogar o alojados inadecuadamente, aunque la experiencia demuestra que el Estado cada vez tiene menos capacidad para solucionar esta problemática.

La estructura jurídica de protección del derecho a la vivienda adecuada comprende según la ONU en: *“a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas..”* Incluso, algunos sistemas jurídicos habilitan el control judicial cuando se da un gran aumento de personas sin hogar, como alerta de una posible mala gestión de los recursos asignados.

En este sentido, el derecho a la vivienda se circunscribirá no sólo a lo edilicio sino a la seguridad jurídica en la posesión efectiva y sustentable. Ella normalmente, no cuenta con un seguimiento y fiscalización efectivos, provocando conflictos producidos por esa falta de continuidad del trámite de registro del beneficio.

Cuando se proyecta una obra pública de viviendas en la Provincia, la coordinación de las áreas involucradas recae casi en exclusividad en

el Poder Ejecutivo. En la urgencia de no perder los presupuestos asignados desde el gobierno nacional, se diseñan proyectos con mucha improvisación que extienden los tiempos de ejecución de las obras, modificando sustancialmente las ecuaciones económico-financieras de las Contratistas. Todo ello conlleva a tener posibles problemas futuros que serán juzgados más de una vez, con el duro martillo de la justicia. Esta situación que se circunscribe a manejo de información integral por parte de los gobiernos involucrados, generalmente puede preverse con un trabajo integral, moderno y coordinado, teniendo especialmente en cuenta el marco normativo que los habilita y que no se utiliza apropiadamente por falta de protocolos o reglamentaciones acordes a las nuevas tecnologías de la información digital.

## **El caso Q. Su legado respecto a la vivienda digna para una situación con grave vulnerabilidad**

\ 340

La CSJN y luego de una audiencia pública informativa<sup>73</sup>, tuvo su fallo emblemático en la cuestión de vivienda digna en “*Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*”, revocando la resolución de los Tribunales inferiores. La actora litiga contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) argumentando su imposibilidad de trabajar para atender a su hijo menor discapacitado y que los ingresos recibidos del Estado son insuficientes para el acceso a una vivienda digna y atención del menor; expone que se le niega el acceso a una vivienda, en virtud del subsidio que recibía para salir de su situación de calle. Esta madre se encuentra en una situación de extrema precariedad económica. La Corte determinó que su recurso era considerado

---

73. La Corte reguló estas audiencias por Acordada N° 30/2007 para elevar la calidad institucional y el estado constitucional de derecho, garantizando la participación ciudadana y la difusión de los procesos donde ejerce jurisdicción.

por sus efectos jurídicos al de un caso definitivo, porque agotaba la instancia del planteo en las jurisdicciones donde reclamara, y que el punto a debatir se refiere a “*procurarse los medios para acceder a un lugar para vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral*” declarando al caso como de competencia concurrente a la normativa federal, provincial y municipal<sup>74</sup>.

Enuncia el sistema de fuentes normativas constitucionales, nacionales y locales de protección al acceso a la vivienda digna como derecho humano, a la familia, a la minoridad y a la discapacidad; resalta el deber de protección por parte del Estado en los casos de desamparo extremo otorgando los beneficios de la seguridad social de manera “*integral e irrenunciable*”. Agrega que esos derechos humanos y deberes no son meras declaraciones, sino que deben ser decisiones efectivas y operativas. La Ley Suprema con las reformas del año 1994, en el marco del artículo 14 bis, obliga al Estado a tutelar la protección a la familia y a las situaciones de vulnerabilidad social como el caso. Pertenecen a esas características, los niños y discapacitados - art. 75, inc. 23 CN-. En el Considerando 8º expresa que es el legislador federal, el primer responsable gubernamental, por la misma división de poderes de esta democracia constitucional, de diseñar un régimen de seguridad social, especial e integral para proteger al niño desamparado, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental.

El fallo cita las fuentes internacionales con jerarquía constitucional aplicables al caso: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Internacional sobre los Derechos del

341 /

---

74. Cuestión fundamental en gobiernos, con costumbres y organizaciones de democracia delegativa.

Niño y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Expresa que el Estado debe adoptar las “*medidas apropiadas*” en sus tres poderes del gobierno y todas las instituciones públicas o privadas de bienestar social concernientes a los niños, ayudando a los padres o personas responsables de ellos con la asistencia material y programas de apoyo, como nutrición, educación, vestuario y vivienda (artículos 7, ap. 1 y 2 y 28, ap. 2 pto. d).

La CSJN cita el artículo 31 de la Constitución de CABA que reconoce el derecho a la vivienda digna y un hábitat adecuado, donde el Estado tiene claros deberes de “*asegurar la progresividad de su reconocimiento*” por medio de “*políticas especiales*”. También cita las leyes y programas de la ciudad, dictados en consecuencia, donde se procura la protección integral de los derechos humanos de las personas en situación de calle o en riesgo de ello. Por lo tanto, el control de convencionalidad de la CSJN es expreso en el caso, y si bien ordena que el gobierno dé solución concreta y definitiva al desamparo de la actora también es cierto que no determina cual plan concreto debe desarrollar el gobierno. Si la Corte ordena directamente la entrega de una vivienda a la actora, invadiría la competencia del Ejecutivo en contradicción con lo normado por la misma CN, y sentaría un precedente para que todos los ciudadanos judicialicen su solicitud de acceso a ella. Esto último, colapsaría el presupuesto y alteraría la misma normativa administrativa prevista para la selección de los beneficiarios. La misma justicia debe respetar las reglamentaciones de acceso a los beneficios, así como la administración debe operativizar las normas que prioricen la atención a los más vulnerables.

Resalta la Corte que la misma ley que goza de presunción de legitimidad se torna arbitraria, cuando los medios que adopta son desproporcionados a los fines perseguidos o a las causas que los motivaron.<sup>75</sup> El fin protector de los sectores excluidos debe ser respetado por los

---

75. Fallos 90:20; 147:402; 171:348; 200:450; 249:252; 256:241; 263:460; 288:325; 299:428

que diseñan las políticas públicas con una garantía mínima a esos derechos fundamentales. Su omisión implica una amenaza de gravedad en la existencia misma de la persona.

La falta de recursos no puede ser fundamento para el Estado del incumplimiento del Pacto, y lo obliga a fundar la necesidad de la mejor utilización de los recursos disponibles, inclusive recurriendo a soluciones de “*bajo costo*”; el problema surge de la mala administración presupuestaria; incluso ordena la intervención de la asistencia social con la misma estructura que el Estado ya tiene para acompañar a la madre en la atención del menor para que ella pueda trabajar y desarrollarse como persona.

El fallo deviene relevante porque fortalece los preceptos constitucionales con las declaraciones de derechos fundamentales establecidos en los acuerdos internacionales de los que el país es parte, reafirmando los criterios de garantía de una tutela judicial efectiva ante la ausencia de la tutela administrativa. Los tres poderes del Estado en todas sus jerarquías deben atender las garantías mínimas indispensables para las personas de extrema vulnerabilidad.

343 /

## Capítulo VI

### **La obra pública en el Chaco aplicada a la vivienda. Potestades administrativas normadas y discrecionales**

\ 344

Una de las herramientas con que cuenta el Estado para invertir sus recursos presupuestarios en soluciones a la problemática habitacional es el diseño de políticas públicas. Cuanto más eficiente es la política pública, mayor interacción público (Estado)-privada(mercado) existe logrando sociedades más igualitarias. El Estado tiene un papel activo y estratégico para lograr el bienestar y progreso de todos, protegiendo a las personas de las asimetrías del mercado, y para ello requiere de políticas en varios frentes para un mayor y mejor mercado.<sup>76</sup>

El derecho administrativo es el campo jurídico más vinculado a los cambios institucionales políticos, sociales y económicos de las distintas realidades. En su espacio se encuentra permanentemente en puja una compleja red de actores involucrados. La realidad demuestra que se genera un complejo sistema jurídico, a veces con conflictos y otras, con contradicciones.<sup>77</sup>

---

76. BÁRCENA A., Secretaría Ejecutiva; PRADO A., Secretario Ejecutivo Adjunto (2010) La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones. Brasilia. Distr. General. LC/G.2432 (SES.33/3). Original: español. Naciones Unidas. Impreso en Santiago (CEPAL).

77. BARNES, J Conferencia XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, “El

El trabajo avanza sobre uno de estos lineamientos de implementación de políticas públicas habitacionales, a través de la construcción de viviendas sociales por parte del Estado, que se constituye en Comitente en los acuerdos que suscribe para sus ejecuciones con los municipios de la Provincia o con Contratistas (empresas, cooperativas o asociaciones civiles).

Esos acuerdos son denominados contratos de obras públicas y en la República Argentina, por su naturaleza, contiene los siguientes elementos: a) Es una locación de obra, b) referido a inmuebles, muebles, u objetos incorpóreos (en el derecho comparado sólo se refiere a inmuebles); c) no requiere necesariamente un fin público especial (la doctrina opina lo contrario); d) es celebrado por la administración pública nacional, centralizada o descentralizada, en nombre y cuenta propia (es decir, con fondos del tesoro de la Nación).<sup>78</sup>

Se diseñan así, los Planes y Programas habitacionales que se ejecutarán conforme a la demanda social y presupuesto disponible, generalmente enviado por Nación. La estructura normativa se encuentra establecida en las leyes de obras públicas de la Nación y de las Provincias, por ser facultades concurrentes de ambas administraciones. En la administración nacional, rige la ley N°13.064 y la ley de procedimientos administrativos N°19.549. A nivel provincial chaqueño la de obras públicas N°1182-K y la de procedimientos administrativos N°179-A.

Las funciones administrativas se encuentran principalmente regladas, aunque incorpora en algunos temas centrales algunas potestades no regladas, y que la doctrina las designa como discrecionales. La historia justamente enseñó que los gobernantes, representantes del Estado, fueron controlados en sus posibles abusos políticos a

345 /

---

Derecho administrativo como el verdadero derecho de la sociedad, desafíos y consecuencias para el siglo XXI"

78. GORDILLO A. (1964) Obra pública y contrato de obra pública T.11 Secc.6



través del control normado, con una estructura procedimental rígida, que evitaba los desvíos de poder. La normativa citada regula las cuestiones fundamentales para el procedimiento de selección de los Contratistas, fiscalización de la ejecución de las obras de viviendas y su infraestructura y/o nexos, hasta la culminación de ellas o la aplicación de sanciones por incumplimientos que incluyen la rescisión contractual y devolución de los importes no invertidos en la obra pública, pero que fueran cobrados para ese fin.

El nuevo paradigma del derecho administrativo, pretende revertir las fricciones entre la administración, muchas veces denunciada por abuso de poder o corrupción, y el administrado. En la actualidad, las instituciones deben brindar transparencia en su gestión a los fines de lograr mejores resultados de sus gestiones con la correspondiente legitimación ciudadana. Para ello, se dicta la ley nacional N° 27.275 de acceso a la información pública, así como en la Provincia del Chaco la ley N° 2486-A crea la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El Chaco no escapa a la desigualdad de las provincias argentinas y tiene profundas raíces históricas con causales que persisten en menor o mayor grado, como son la concentración de la tierra, el control de la propiedad de los recursos económicos, las desigualdades en el capital humano acumulado, un sistema de captación de rentas inequitativo, las diferencias de género y el acaparamiento de los bienes productivos (ver ANEXO II). Con el tiempo, también se incorporaron las desigualdades relacionadas al uso de la tecnología, el acceso al conocimiento, a los servicios corporativos avanzados, a las innovaciones financieras, a los servicios de asesoramiento en la toma de decisiones y las ambientales. La organización burocrática actual, a pesar de intentar actualizar su gestión, conserva un diseño de jerarquía y controles verticales, sustento de la administración pública clásica.

La legitimidad y legalidad de los actos administrativos depende del cumplimiento del procedimiento normado, sea o no eficiente, o se cumpla en mayor o menor medida, el objetivo previsto<sup>79</sup>.

Conforme el principio de legalidad antes expuesto, el marco normativo para la función administrativa de ejecución de viviendas sociales del Chaco se conforma con:

- Constitución de la Provincia del Chaco

El artículo 67 enuncia que toda adquisición o enajenación de bienes provinciales o municipales, contratación de obras o servicios y cualquier otro acuerdo celebrado por la Provincia o los municipios con personas privadas y que sean susceptibles de subasta o licitación pública, deberán respetar dichos procedimientos bajo sanción de nulidad, y sin perjuicio de las responsabilidades emergentes. Exceptúa esta regla si una ley u ordenanza establecen lo contrario.

Los controles internos de la Administración y externo constitucional de la contratación, es efectuada por el Contador General que registra la gestión económica, financiera y patrimonial del sector público provincial (artículo 175 CPCh). El Tribunal de Cuentas, también participa fiscalizando externamente al sector público provincial y municipal y a las entidades privadas beneficiarias de la gestión de los aportes estatales recibidos (artículo 178).

347 /

- Las leyes y decretos provinciales son cuantiosas (ANEXO III) en lo que se vincula a la obra pública habitacional, muchas de ellas operativas, por lo que deviene un complejo sistema jurídico, siendo relevantes analizar en este trabajo específicamente la ley de obras públicas N° 1182-K, la N° 318-K de creación del IPDUV y la ley de procedimientos administrativos aprobada bajo el N°179-A.

---

79. QUINTÍN, A. Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública. Cap. VI.

De igual manera no todas las cuestiones problemáticas a resolver encuentran una normativa concreta que determine la resolución de todos los conflictos existentes para cumplir con el fin público social de ejecutar viviendas en la Provincia a costos accesibles o con precios condonados para el beneficiario.

La obra pública habitacional tanto a nivel nacional como provincial del Chaco, se rigen de manera similar; más el trabajo se avoca a analizar el marco normativo provincial, por lo que me circunscribiré a éste.

## Capítulo VII

### Contexto provincial chaqueño como formador de centros urbanos

El territorio chaqueño, en el período colonial del siglo XIX, fue parte de la Gobernación del Paraguay, y recibió desde entonces la inmigración semipermanente, por parte de paraguayos, santiagueños, correntinos y santafesinos con sus intereses económicos centrados en la explotación del monte.<sup>80</sup> La permanencia de la población en el Chaco, comienza en el período entre 1878 a 1890, con las ofertas gubernamentales en Europa, especialmente en Italia y España, de acceder a la propiedad de la tierra para la explotación agraria. Resistencia se convierte entonces, en el centro de la economía de la región por su acceso a los ríos conectados al Paraná. La explotación del quebracho para la extracción del tanino, de la caña de azúcar y el algodón, fueron estímulos para el asentamiento de muchas empresas dando lugar a la formación de centros urbanos como Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, General José de San Martín, Juan José Castelli, Las Palmas, entre otros. Cuando decae la producción en los años 60, se genera el desplazamiento forzado de la población

349 /

---

80. INDEC (2000) Situación Demográfica de la provincia del Chaco. INDEC (2002) Censo Nacional Agropecuario 2002.

hacia los principales polos urbanos de la Provincia, en busca de trabajo.<sup>81</sup> También se instaló históricamente, un polo metalúrgico en Puerto Vilelas, proveniente de minas jujeñas, pero tuvo una regresión considerable, no recuperada hasta la fecha.<sup>82</sup> Las industrias alimentarias, químicas –alcohol etílico–, papeleras, mobiliarias, carboníferas y ladrilleras, esa última en Taco Pozo, subsisten hasta la fecha, pero en escalas que no cubren el excedente de oferta laboral de la Provincia. El comercio se concentra principalmente en la ciudad de Resistencia, aunque algunas empresas nacionales de electrodomésticos, de supermercados y de ferreterías han abierto sucursales en algunas de las capitales de Departamentos más pobladas.<sup>83</sup>

Esta concentración poblacional en los centros urbanos, no pudo ser revertido. Surgen así, concentraciones de población con posesiones de tierras o locaciones informales de lotes que no cuentan con la infraestructura básica, ni cubren las necesidades mínimas para sus habitantes. Muchos de sus habitantes viven bajo la línea de pobreza. Esta situación afecta directamente a la salud y educación de estos habitantes marginados, que repercutirá indudablemente, en sus posibilidades de trabajo, generalmente empleados en la informalidad o con registro parcial de horas realmente trabajadas.<sup>84</sup>

81. ROFMAN, A.; MANZANAL, M. (1989). Las economías regionales de la Argentina, Crisis y políticas de desarrollo. Centro de Estudios Universitarios; Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina.

82. MARQUES, A.P. (2010) La desindustrialización en Puerto Vilelas Editorial: Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Ciencias Económicas. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. ISSN: 1668-6365. Repositorio Institucional. CONICET Digital:URL <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8610>

83. MARTÍNEZ, O.; MERLINO, D. (1992) Familia, Trabajo y Producción en una comunidad del Norte Argentino. CIPES.

84. BRAIER, G. (2002) Colab. ESPER, N.; CORINALDESI, L. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020. Informe nacional complementario Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación; O.N.U. para la agricultura y la alimentación.

En los planes de la Provincia, se advierten proyectos de industrialización para volver a poblar el interior, desconcentrando la población de los grandes polos urbanos<sup>85</sup> y se acompaña a los productores para que se organicen en consorcios de producción y servicios rurales asistidos. Desafortunadamente, a nivel nacional no se vislumbra el acompañamiento a la Provincia para poblar su interior e industrializarlo, apuntando a mantener principalmente la actividad de manufactura. El mercado internacional incluso se convierte en una utopía a pesar que la constitución provincial lo habilita<sup>86</sup>. El comercio exterior, sigue sin avanzar y el circuito comercial depende de la Aduana de Buenos Aires, a pesar de la cercanía geográfica de la Provincia con los países limítrofes.

Otra cuestión medular que desincentiva nuevos polos urbanos y que marca el contexto chaqueño, radica en la falta de infraestructura básica para la instalación de una industria hacia el interior de la Provincia. Hacia el Impenetrable Chaqueño, la disponibilidad de agua entubada en algunas épocas, no supera las tres horas, con cortes de luz frecuentes durante todo el día. El sector terciario en el producto bruto geográfico (PBG) de la provincia se desarrolla más por una oferta excedente de trabajadores en la ciudad, que por la demanda creciente de servicios concentrando más personas en las urbes existentes. En este contexto, continúa con la aglomeración hacia las ciudades capitales de Departamentos y en especial en la región que comprende el Gran Resistencia.<sup>87</sup>

351 /

---

85. CAPITANICH J. M (2022) Provincia del Chaco Plan Quinquenal 2023 -2027 Políticas para el Crecimiento Económico, la Inclusión Social y la Sostenibilidad Ambiental; 1a ed. - Resistencia: ConTexto Libros, ISBN 978- 987-730-799-3 CDD 352.14 URL:<https://gobiernoabierto.chaco.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/plan-quinquenal.pdf>

86. Artículo 53 C.P.Chaco: El Estado Provincial promoverá acuerdos y tratados e integrará organizaciones nacionales, interprovinciales e internacionales sobre materia impositiva, producción, explotación de recursos naturales, servicios y obras públicas, y de preservación ambiental, propendiendo al desarrollo e integración regional.

87. ALBERTO, J. A. (2001) Geografía, Crecimiento Urbano, Ambientes, Paisajes y Pro-

La realidad es que, el ingreso de fondos del Chaco, corresponde principalmente a las remesas enviadas desde Nación, por la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548; es una de las provincias que mayor importe recibe, por lo que el sector público es generador de actividades y obras que repercuten directamente en el mercado.<sup>88</sup> A pesar de ello, algunas pocas empresas chaqueñas, en virtud de su cadena de producción, formularon acuerdos con empresas del sur brasileño.

De esta manera, la provincia del Chaco, no supera el atraso fiscal en relación al resto del país y su producción está lejos de ser la apropiada para el desarrollo. La crisis del trabajo y la economía, generalmente recae en demandas al poder ejecutivo, donde se delegan los problemas y soluciones (democracia delegativa), como usualmente fue la historia argentina. Los representantes del poder legislativo, pasan a un segundo plano.

\ 352

---

blemas El Área Metropolitana del Gran Resistencia (A.M.G.R.). Departamento e Instituto de Geografía Facultad de Humanidades. UNNE. Resistencia "...El Área Metropolitana del Gran Resistencia –AMGR– como la conocemos hoy, es un conurbano ubicado en la provincia del Chaco, en el nordeste de la República Argentina, sobre la margen derecha del río Paraná, implantado en el ambiente pluvio lacustre y palustre que integra su valle, está conformado por cuatro ciudades y sus respectivos y sus respectivos municipios, Resistencia, capital de la provincia, Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana..." URL: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/cgal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/279.pdf>

88. Diario Ámbito Financiero; 22 de octubre 2022. Economía. Presupuesto 2023 Cómo se distribuirán los recursos nacionales entre las provincias en 2023. "Respecto al Presupuesto 2023, el Estado nacional transferirá más de \$11 billones. El foco estará puesto en las provincias y en Ciudad de Buenos Aires... Cómo se distribuirán los recursos nacionales entre las provincias... La provincia de Buenos Aires encabeza la nómina con 2 billones 647.291 millones, seguida por Santa Fe (\$992.675 millones), Córdoba (\$965.835 millones), Chaco (\$549.768 millones)..." URL: <https://www.ambito.com/economia/presupuesto-2023/como-se-distribuiran-los-recursos-nacionales-las-provincias-2023-n5565202#:~:text=El%20Estado%20nacional%20transferir%C3%A1%20en,de%20Coparticipaci%C3%B3n%20Federal%20de%20Impuestos>

## Chaco urbano: viviendas y aglomerados poblacionales. Problema que demanda revertirse y evitarse

El problema socio-económico expuesto repercute en el aglomeramiento urbano en busca de trabajo. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la Nación (INDEC) informó como resultado provisorio del Censo Nacional 2022, la alta concentración poblacional urbana en la provincia del Chaco, donde el 45% de un total de 1.142.963 habitantes, residen en los Departamentos San Fernando con 423.380 personas y Comandante Fernández con 102.086 individuos, a pesar de los 25 Departamentos que componen la misma.

También se relevaron en la provincia, unas 401.658 viviendas particulares y 443 viviendas colectivas (cuarteles; hogares religiosos, de ancianos, de menores o de estudiantes; hospitales, colegios o internados; hoteles turísticos; paradores; refugios o campamentos). La población en situación de calle, está en el Gran Resistencia, con 56 personas formalmente detectadas. De las viviendas relevadas, la cantidad de viviendas individuales creció en mayor proporción que la población, lo que significa la modificación de las organizaciones familiares en la Provincia, pero este análisis debe cotejarse con la calidad y condiciones de habitabilidad de dichos hogares, información que se encuentra con dificultad. Esta investigación es complementada con los aportes de las revistas científicas de la Facultad de Arquitectura de la UNNE, donde el Gran Resistencia, crece con aglomerados hacia los límites de las ciudades, de manera desorganizada, con la irregularidad jurídica de la posesión y sin la infraestructura básica para considerarla digna.<sup>89</sup> La gestión de los recursos, lejos está

353 /

---

89. BREST I. (2006) Folia Histórica del Nordeste, Nº 16 IIGHI, CONICET - IH, UNNE, Nº225 Diferenciación espacial de los niveles de pobreza en el Gran Resistencia en la actualidad, Resistencia.

ALCALÁ, L., PELLÍ, M.B., CERNO L., LEDESMA, E. y OLMEDO R. (2018) Caracterización urbano-ambiental de una Selección de áreas periféricas del Gran Resistencia. Re-



de reducir las brechas estructurales de desarrollo para la totalidad de la Provincia y de ésta respecto al país. Explican que la estructura urbana, tiene “*diferentes niveles y manifestaciones espaciales de pobreza*”, incrementándose la pobreza e insania hacia los límites de la ciudad.<sup>90</sup>

\ 354

---

vista Arquitectura y Diseño del Noreste Argentino, N° 6, FAU-UNNE y CONICET, ISSN: 2347-1107.

90. BREST I. (2006) Diferenciación espacial de los niveles de pobreza en el Gran Resistencia en la actualidad. Folia Histórica del Nordeste, N° 16 IIGHI, CONICET - IH, UNNE.

## Capítulo VIII

### El Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda del Chaco (IPDUV)

El principal organismo provincial estatal encargado de construir viviendas sociales o primera vivienda para sectores de ingresos bajos o medios<sup>91</sup>, es el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda del Chaco creado por la ley provincial 318-K, autónomo en su estructura y organización. Fue creado en el marco de la ley nacional N° 24.464 e integra el Sistema Federal de la Vivienda junto a las demás provincias argentinas y la CABA. El Sistema tiene como objeto principal el posibilitar el acceso a la vivienda digna a la población de recursos insuficientes, en cumplimiento del artículo 14CN. Sus recursos provienen del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) y coordinan los planes y programas a través del Consejo Nacional de la Vivienda.

Sus obras públicas se regulan por la ley provincial N° 1182-K, la que tiene como regla general, la contratación a través de la licitación pública, con características similares a las de nivel nacional.

---

91. Medición de la pobreza y distribución del ingreso. SIEMPRO. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. URL:[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iv\\_informacion\\_social\\_medicion\\_de\\_la\\_pobreza\\_y\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iv_informacion_social_medicion_de_la_pobreza_y_la_desigualdad.pdf)

El circuito tradicional de proyectar una obra pública de viviendas hasta su construcción total con la entrega del título de propiedad correspondiente. Se inicia con la demanda del financiamiento para la construcción de las soluciones habitacionales, identificando las posibles regiones o localidades y el perfil socio-económico al que estaría destinado. Paralelamente, se debe elegir el suelo apto para su construcción e identificar los postulantes que cumplen el perfil para el Programa a ejecutarse.

La ley provincial de obras públicas N°1182-K, establece el procedimiento para elaborar los proyectos de licitación, publicar las invitaciones a ofertar para ejecutar la obra pública, la modalidad de selección de la Contratista, como también el control de ejecución de la obra con sus pertinentes sanciones en caso de incumplimiento contractual. Como norma específica se diseñan las bases generales y cláusulas particulares del pliego licitatorio, previendo las cuestiones esenciales y específicas de la misma, estableciendo sus derechos y obligaciones, la rendición de cuentas de la labor de la Contratista para su posterior certificación y pago, como también las consecuencias jurídicas del incumplimiento contractual, remitiéndose a lo normado en la legislación antes enunciada. Respecto a las formas de crear los expedientes de obra, así como de efectuar las presentaciones con requerimientos ante la Administración, y recurrir de corresponder, se encuentran establecidas en la ley de procedimiento administrativo N° 179-A, que a la fecha se complementa con la ley provincial N°3203-A que establece la obligatoriedad de la realización de los trámites administrativos con el uso de la tecnología de la información. Esto es aplicado también en todo organismo autárquico y entes descentralizados, normativa a su vez complementada con decretos, resoluciones ministeriales y disposiciones de áreas específicas avocadas al expediente electrónico y la información digital, para tornarla operativa.

Este proceso explicado, en la práctica, deviene complejo y lento a pesar de los avances tecnológicos. Ante esta realidad, y la urgente

demanda político- social, persisten las improvisaciones de gestión de los trámites generada por los agentes públicos no siempre formados convenientemente y que, a pesar de contar con el afán de acelerar los procesos, generan inconvenientes que hasta entorpecen la culminación de la obra conforme lo proyectado. La obra no ejecutada con la inversión proyectada en los tiempos establecidos, genera pérdida financiera para ambas partes contratantes, además de habilitar el ingreso de intrusos a la misma, porque la Contratista a cargo de la custodia minimiza los costos de seguridad en ella reduciéndolos a lo mínimamente obligatorio.

## El sistema de selección de beneficiarios de viviendas del IPDUV

Los habitantes chaqueños que cumplan con el perfil socio-económico para su primera vivienda, podrán ser tenedores, adjudicatarios y posteriormente propietarios de su inmueble<sup>92</sup>. Deben registrarse y actualizar su información de datos para estar en condiciones de acceder a los sorteos que el mismo Instituto efectúa con intervención notarial del Registro del mismo Organismo, para determinar los postulantes que se encontrarían en condiciones de presentar la documentación condicionante para ser beneficiarios de una vivienda social construida por el Estado. Sus requisitos socio-económicos surgen de la normativa nacional enunciada para acceder al financiamiento del FO.NA.VI.

Las áreas técnicas, notarial, social y financiera, conformadas por el Decreto Provincial N°194/10 y modificatorias, son las que informan sobre la no objeción para ser beneficiario de la solución habitacional,

357 /

---

92. Los requisitos exigidos se encuentran establecidos en el marco de la normativa dictada por el Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI) URL: <https://ipduv.chaco.gob.ar/viviendas/>

que incluye no haberlo sido titular o parte de un grupo familiar ya intervenido.<sup>93</sup>

Una vez que el o la titular de la vivienda, cuentan con la Resolución del Directorio de adjudicación, que beneficia a todo el grupo familiar declarado al momento de inscribirse o al grupo actualizado antes del sorteo donde fuera seleccionado, deben cumplir dos obligaciones básicas: la de ocupación efectiva y el pago de cuotas de amortización de la vivienda o mejora. Consecuentemente, el beneficiario que no cumpla con ambos requisitos, podrá ser despojado de su derecho posesorio por este Organismo, quien lo efectiviza en su calidad de propietario del inmueble en cuestión. Culminada dicha desadjudicación y en el marco de la ley provincial N° 3383-K, este Instituto puede recuperar administrativamente la posesión de la vivienda vacía, iniciar un proceso judicial de desalojo, o bien, si el actual ocupante lo solicita y cumple con los requisitos establecidos para ser beneficiario FONAVI, puede regularizar administrativamente su posesión y, por ende, la situación jurídica de ocupación con la adjudicación y su posterior propiedad registral. Este poseedor regularizado, deberá contar con un mínimo de ocupación pública, pacífica e ininterrumpida de seis meses para iniciar sus trámites y el inmueble no deberá estar vinculado a algún antecedente judicial de su anterior beneficiario.

Los barrios urbanos marginales, también son parte de la agenda del gobierno provincial, generalmente ocupados en tierras del Estado, adquiridos por compras, dación en pago, donación de particu-

---

93. Además de existir a través de la historia institucional del IPDUV, numerosas Resoluciones de Directorio de distintas gestiones que adherían al Organismo para los protocolos de selección de beneficiarios, a los fines de otorgar transparencia a la gestión pública, se encuentran en permanente elaboración y perfeccionamiento sistemas informáticos de cruzamiento de datos de los diferentes registros públicos para la selección de las personas que se encuentran en condiciones de acceder al acompañamiento del Estado para la adquisición de su primer vivienda familiar. URL: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-el-sistema-sigebe-para-que-las-viviendas-lleguen-quienes-realmente-lo-necesitan>

lares o expropiación. En estos casos, se complementa la ejecución de la vivienda, con la labor de regularización del inmueble, a través del Departamento de Abordaje Territorial y Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH), área perteneciente a la Dirección de Planificación Urbana de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible de la Provincia. Estos inmuebles, generalmente, carecen de viviendas dignas y de seguridad jurídica de su espacio habitacional, además de no contar con infraestructura en ellas (sin agua entubada ni baños accesibles y seguros para sus habitantes). Las mejoras precarias en las que habitan, muchas veces se encuentran en condiciones de hacinamiento e insanía. La pobreza extrema se incrementó, y con ello, la situación crítica en este sector social, que no intenta mejorar su espacio de residencia (por la informalidad de la ocupación y sus bajos ingresos) ni es direccionado a modificar su actual situación. La realidad supera la letra del sistema jurídico existente, dado que el artículo 35 de la Constitución Provincial ya citado, prevé la protección a los sectores vulnerables de la población, así como las leyes provinciales dictadas en consecuencia. Se cita a modo de ejemplo, la Ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes N° 2.086-C que obliga a los órganos de la administración a comunicar la afectación de sus derechos para un abordaje integral de protección; la ley N° 1826-J, aprueba el Protocolo de actuación policial ante situaciones de violencia contra las mujeres en el marco de la ley nacional N° 26.485; la ley N° 1.794-B que aprueba el Régimen integral para la inclusión de las personas con discapacidad, en adhesión a las leyes nacionales N° 24.901 y N° 26.378; la ley N° 2.553-B de Promoción y protección integral de las personas adultas mayores y, la más reciente, ley N° 3.695-C de Asistencia, abordaje e intervención de familias y personas en situación de calle.

En el contexto de crisis habitacional y económico explicado, este sistema de adquisición de viviendas familiares a través de la administración pública, es el único accesible a la generalidad de la población

chaqueña, especialmente para los sectores sociales menos favorecidos en su economía familiar. Los costos de adquisición del suelo formal en la Provincia, devienen cada vez más elevados y, consecuentemente, son menos las personas que pueden acceder a la bancarización de un crédito para la compra de su inmueble familiar.<sup>94</sup> El inicio de una obra pública de viviendas, va en simultáneo con la tensión de las empresas contratistas, de una posible usurpación de la misma.

Es relevante explicar, que las viviendas en ejecución, hasta el momento del acta de entrega provisoria de la obra por parte de la Contratista al IPDUV, se encuentran bajo su custodia, por lo que los grupos de ilegales esperan que la empresa comience a culminar la obra, para ingresar clandestinamente en las viviendas construidas. Las usurpaciones generalmente se hacen en estos casos de manera masiva, involucrando a mujeres, muchas embarazadas y niños, a los fines de evitar el uso de la fuerza por los grupos de seguridad.

La cuestión social se convirtió muchas veces, en la oportunidad de ejercicios abusivos de derechos y prerrogativas, desvirtuando en fin del Estado de invertir en los que realmente necesitan, de un acompañamiento para recuperar una vida en un espacio digno. Algunos grupos de personas incluso, con cierta organización previa, se apropian de barrios completos, cuyas viviendas ejecutadas todavía no fueron sorteadas a los beneficiarios inscriptos, aprovechando que la obra se encuentra en la esfera del dominio público. El argumento de los ilegales consiste, en que es ese mismo Estado, el que construye a otros y se olvidó de ellos, siendo éste el que debe solucionarle sus problemas económicos, habitacionales y laborales, siguiendo la estructura

---

94. Esta cuestión problemática es compleja y conlleva el estudio en profundidad para nuevas investigaciones, como ser la normativa rígida e inflexible para la aprobación de planos de mensura catastrales, además del excesivo tiempo que transcurre hasta su aprobación definitiva, por nombrar una de las causales, causado incluso por reiterados paros gremiales en dicho Organismo o en el Registro de la Propiedad Inmueble, ambos del Chaco.

de la democracia delegativa al principio mencionada. Lo cierto es que, muchas veces los usurpadores, bajo la máscara de marginados sociales, se aprovechan de la situación de crisis para comercializar esas soluciones habitacionales, o bien, bajo la misma lógica de coacción intentan beneficios de toda índole, sin esperar ni respetar los procedimientos establecidos por ley, especialmente el de la espera.

## La labor judicial de la Provincia ante las denuncias de usurpación de barrios

La toma de barrios expuesto más arriba, configura una conducta tipificada en el Código Penal Argentino, la usurpación. En su artículo 181, se expresa que reprime con prisión de seis meses a tres años al que *“por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes”*; o bien, *“que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterar los términos o límites del mismo”* como también *“el que, con violencias o amenazas, turbar la posesión o tenencia de un inmueble.”* La conducta principal es el despojo, conforme lo definen los artículos 225 y 226 del CCyCN. La invasión del inmueble se produce bajo las formas descriptas en el artículo transcrito, se evita la posesión por su dueño o legitimado por la ley o acuerdo para poseerlo.<sup>95</sup> Los mismos tribunales sostienen que la situación de no contar con posibilidad de uso y goce del inmueble, es suficiente para denunciar esta situación.<sup>96</sup>

361 /

95. ROBERT J. (s.f.) Usurpación. Código Penal Comentado. Asociación Pensamiento Penal. URL: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc37804.pdf>

96. Cfr. JA, 1985- IV- 225.



\ 362

Conforme lo establecido, y retomando el caso que nos ocupa, es la Contratista, la que se encuentra legitimada para denunciar judicialmente la usurpación de una obra pública en ejecución, como también para comunicarlo al IPDUV, como responsable hasta el momento de su entrega formal mediante el acta pertinente a suscribirse en ese sentido. Esa carga surge del contrato de obra pública<sup>97</sup> suscripto con el IPDUV y el pliego licitatorio que forma parte de la normativa que establecen los derechos y obligaciones de las partes contratantes, Comitente (Estado) y Contratista (empresa, cooperativa de trabajo o asociación), siempre en el marco de la ley de obras públicas citada. La denuncia generalmente se efectúa ante la Policía de la Provincia, según la sede del domicilio del barrio. Este órgano administrativo de seguridad y prevención, actúa como auxiliar del Poder Judicial<sup>98</sup>, y remitirá la denuncia a la Mesa Única de Ingreso de Intervención Temprana (MUIT), correspondiente al equipo Fiscal Penal de la Provincia perteneciente al Poder Judicial. Conforme al trámite de rito, se envía el expediente iniciado, a la Fiscalía Penal que en turno corresponda.

El delito de usurpación está dentro de la esfera de los calificados como de instancia pública con una condena máxima de tres años, comprendiéndolo la regla general incluso del art 71 CP que habilita el inicio de oficio de una acción penal por parte del Ministerio Público Fiscal, aunque la realidad es otra, dado el colapso de casos que ostentan estos órganos judiciales. En concordancia con ello, el artículo 7 del Código de Procedimientos Penal de la Provincia, explica la intervención de oficio de este Ministerio, aunque el artículo

---

97. CSJN, 29/03/1990, Fallo: 313:376. Consid 8. Voto Dr. Fayt.

98. El artículo 312 del Código Procesal Penal del Chaco-Ley provincial 965-N - prevé que toda persona que pretenda formular una denuncia, puede hacerlo ante las oficinas del Poder Judicial instaladas para ello dependientes del MUIT, el Fiscal de investigación, el ayudante fiscal, las unidades descentralizadas de atención a la víctima y al ciudadano o a la policía judicial (que en la práctica y a la fecha, es la policía del poder ejecutivo, es la que auxilia a la justicia).

8 del mismo cuerpo normativo expone las situaciones de excepción en las que este equipo fiscal puede abstenerse de ejercer la acción penal pública, desistir de la iniciada, o limitar sólo su labor sobre algunas de las personas que intervinieron en el hecho. Ello acontece cuando se produce el hecho que se transcribe y se aplica a este caso: “... 3) Cuando se emplee cualquier sistema alternativo para la solución del conflicto, previsto en la presente ley, en la ley 1181-N y sus modificatorias o en otras leyes especiales dictadas a tal efecto, ... Para su aplicación se considerará especialmente la composición con la víctima, reparando el daño ...” El mismo cuerpo normativo reza en el artículo 343, que el Fiscal a cargo de la MUIT, dispondrá por resolución fundada, el archivo de las actuaciones. También podrá archivar la causa cuando el Fiscal que tenga a cargo la investigación decida aplicar uno de los criterios de disponibilidad de la acción del artículo 8º del Código Procesal. La decisión, en todos los casos deberá comunicarse fehacientemente a la víctima-denunciante (Contratista) en el término de diez días hábiles, aun cuando no se hubiese constituido en querellante. Las partes podrán oponerse a la decisión del Fiscal u optar por ejercer la conversión de la acción pública en privada. En la práctica, el trámite de archivo no contaba generalmente con una intervención efectiva del IPDUV.

363 /

Son los casos comprendidos en el trabajo de esta investigación, las situaciones de usurpación donde los ilegales que se apropiaron de la obra, ocuparon por tiempos extensos las viviendas públicas. Por su parte, los Contratistas no denunciaron oportunamente ni lo informaron al IPDUV en la inmediatez, o bien, denunciaron penalmente pero no activaron continuar con la acción penal. En ambos casos, es decisión del Comitente, rescindir los contratos de obra pública, por culpa de estos Contratistas incumplidores de sus obligaciones normadas y, en el marco de los artículos N° 80 a 82 de la ley provincial N° 1182-K.

Ocurrieron algunos casos, donde la Fiscalía Penal actuante, citó al IPDUV, exigiendo para materializar el desalojo, un abordaje integral

efectivo del Ejecutivo Provincial para evaluar la situación de cada uno de los apropiadores para poder desalojarlos sin desprotección. Esta postura judicial, mucho antes que la Corte se expida a través de sus fallos jurisprudenciales, implicó un requerimiento que superaron las previsiones presupuestarias de emergencia de las áreas de la Administración involucradas. La ocupación ilegal de los barrios se prolongó en el tiempo, y fueron objeto de instrumentos particulares de transmisión de actos posesorios. Los apropiadores defraudaron a terceros, adquirentes de buena fe, que recibían a precios accesibles la disponibilidad inmediata de su vivienda familiar, solucionando efectivamente su carencia habitacional.

Transcurrieron los años, las causas judiciales se archivaron y el delito penal prescribió por transcurrir en exceso el tiempo de la posible condena, tal como le prevé la misma norma penal. Por otra parte, el IPDUV cuenta en la actualidad, con inversiones presupuestarias no recuperadas por parte del erario público, y poseedores que cuentan en sus hogares con servicios básicos de infraestructura que no aportan por el uso de los mismos, por la irregularidad misma de su posesión.

Considero relevante aclarar, ante tal situación problemática expuesta, que el presente trabajo, no pretende legitimar una ilegalidad que ni siquiera fue considerado por el órgano judicial competente tipificado como delito. La solución administrativa, generaría mayor incertidumbre jurídica, económica y social que lo que solucionaría. Sí se pretende avanzar en la regularización de la posesión y posterior propiedad que ostentan los poseedores de buena fe que residen por más de diez años en dichas obras, con el mismo sentido jurídico de la prescripción corta del CCyCN.

La propuesta no contradice a lo normado por la ley provincial N°3383-K que aprueba el Procedimiento y régimen de sanciones por irregularidades cometidas sobre viviendas adjudicadas por el IPDUV, aplicado en viviendas entregadas en tenencia precaria o adjudicación a personas que no cumplen a posteriori con las dos condiciones que el Organismo exige para ser propietario a futuro de la vivienda social,

a saber: pagar las cuotas de amortización de la vivienda construida y residir efectivamente con el grupo familiar declarado como beneficiarios de la misma.

## La discrecionalidad como propuesta para abordar una solución oportuna, necesaria y urgente

Existen cuestiones centrales para analizar a los fines de determinar la competencia del IPDUV para resolver la cuestión problemática de la irregularidad de posesión en barrios ejecutados por el Organismo, con antecedentes históricos de denuncia de usurpación.

Desde el punto de vista socio-económico, estamos en presencia de barrios que superan los diez años de posesión irregular por parte de sus ocupantes. En dicho lugar viven efectivamente familias que deviene evidente que eligieron dicho espacio para residir en ellas con destino a hogar. Los dos últimos censos nacionales nos brindan dos conceptos centrales aplicables al caso; el del año 2010 define el término hogar como *“grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación. De esta forma, se considera también como un hogar a las personas que viven solas”*; el del año 2022 enuncia como vivienda particular a la *“destinada a alojar a personas que viven bajo un régimen de tipo familiar, sean parientes o no...”*

Por otro lado, desde el punto de vista de la propiedad del inmueble de la obra, estamos ante barrios que pertenecen a la Administración (al IPDUV) porque fueron ocupados antes de ser finalizada la obra y entregados a los beneficiarios que serían los sorteados de la lista de espera. Los mismos fueron ejecutados por Contratistas seleccionados bajo las modalidades establecidas por la ley de obras públicas de la Provincia, con financiamiento nacional y con obras de infraestructura ejecutadas con fondos propios del Organismo o de la Provincia, según los casos.

365 /

Otra cuestión central a analizar se refiere a la responsabilidad de la Contratista como responsable de la custodia del barrio a su cargo, en el marco del contrato de obra pública oportunamente suscripto. La Contratista, denuncia la usurpación ante la Policía de la Provincia de la localidad de la obra, tornándose a futuro imposible, la terminación de la construcción. Comunican este delito al Organismo administrativo y la obra se paralizada por esta cuestión. Ocurren dos tipos de casos, en lo que se refiere a la denuncia penal, pero todos con el mismo final de archivo de la denuncia impetrada. En algunos casos, las empresas, a los fines de no efectuar inversiones en asesoramiento legal letrado, a pesar de ser los custodios, no activan las denuncias penales como querellantes, abandonando la causa penal, por lo cual estos contratos de obras, son rescindidos por culpa de la Contratista-artículo 80-, con las consecuencias legales determinadas y específicas de la ley de obras públicas de la Provincia N° 1182-K. En otros casos, la Contratista impulsó el proceso de recupero de la obra, pero la Fiscalía interviniente, impuso a la Administración provincial, en las áreas de desarrollo social, cuantiosos requisitos específicos, determinantes y absolutos, como condicionantes del desalojo, en una clara invasión a la competencia administrativa y habilitando la permanencia de la posesión ilegal. Luego de expedirse la CSJN en el caso Q, la postura de las Fiscalías fueron diferentes.

En definitiva, el Instituto, como propietario de los inmuebles, y por depender del actuar de órganos ajenos a su competencia, se ve afectado hasta la fecha con obras ocupadas por ilegales desde hace más de diez años sin recuperar hasta la fecha la inversión pública.

Después de residir mucho tiempo los actuales residentes de las obras analizadas, e incluso convocados por las mismas invitaciones que el Instituto hace a la población para regularizar la posesión, toman conocimiento de la imposibilidad legal solucionar esta situación irregular de las viviendas donde residen por períodos que superan ampliamente a los establecidos por la ley 3383-K (antes 810-A).

Hasta la fecha el Organismo, no le da una solución en concreto, por ser un caso no comprendido en la normativa usualmente.

Si no hay una pronta solución administrativa, estos ocupantes irregulares, estarían en breve, en condiciones de adquirir la propiedad por prescripción adquisitiva larga, con los mayores costos y condenas judiciales que afectarían a la Administración: al IPDUV y al Gobierno de la Provincia representado por la Fiscalía de Estado (administrativa), demandados solidariamente.

Las apropiaciones ilegales y posteriores posesiones irregulares, nunca entraron en el ámbito del delito de usurpación. La Fiscalía Penal, no dictó la Resolución de elevación a juicio y mandó la causa a archivo por diferentes causas ya mencionadas. Pasaron los años y los archivos provisorios se convirtieron en definitivos, sin modificarse la situación de conflicto.

Por otra parte, después de distintas gestiones de gobierno, el área legal del Instituto no tiene una decisión jerárquica concreta y suficiente respecto a los pasos a seguir para solucionar esta cuestión. Los funcionarios temen solucionar estos casos por temor a que se conviertan en una modalidad coactiva y reiterada de adquisición de viviendas sociales. Tampoco el Estado cuenta con un presupuesto para abordar una relocalización masiva de todos los barrios en esta situación. Esto incluso podría generar tensiones de dimensiones inesperadas en la opinión pública.

En la actualidad, con un estancamiento político y jurídico en lo que respecta a la toma de decisiones, el Instituto, en el marco de sus facultades discrecionales de oportunidad, fundada causa y conveniencia para el erario público, debería abordar una solución definitiva de la irregularidad de estos barrios con antecedentes de denuncia de usurpación. Se propone en concreto el dictado de una Resolución de Directorio, o por avocación de competencia<sup>99</sup>, dado que el Poder

367 /

---

99. <https://dpej.rae.es/lema/avocaci%C3%B3n-de-las-competencias>

Ejecutivo por un Decreto Provincial, como acto administrativo de jerarquía superior, pueden resolver estas irregularidades de posesiones que quedaron desplazadas de la norma escrita, pero que su solución estaría fundada en los mismos principios jurídicos administrativos con sustento constitucional y en el sistema de fuentes del derecho administrativo. Puede incluso resolverse la coordinación integral de las áreas involucradas para resolverlo, a saber:

1. Instruir a la regularización de estas posesiones para un posterior registro de propiedad, en la medida que se verifique la buena fe de los miembros del hogar.
2. Actualizar el registro de ocupantes mediante un relevamiento con informe inmediato a producirse por la Gerencia de Asuntos Socioeconómicos del IPDUV, y verificar si los mismos cumplen con los requisitos normadamente requeridos para ser beneficiarios de viviendas FO.NA.VI. o si pertenecen a grupos vulnerables que ameriten activar otro protocolo de contención específica.
3. Instruir a la Gerencia de Desarrollo Urbano del IPDUV, a confeccionar los planos de mensura y subdivisión, de los lotes de cada solución habitacional, por ser la documental imprescindible para registrar en el futuro próximo, la transferencia de la propiedad por escritura pública a través del Registro Notarial Especial del Organismo.
4. Habilitar a la Dirección de Procuración de la Gerencia Legal y Técnica del Instituto, a recuperar por medio del desalojo ante los juzgados civiles y comerciales, las viviendas puntuales cuyos ocupantes no se encuentran en condiciones de ser merecedores de la solución habitacional, conforme a las normas vigentes.

1. Operativizar las comunicaciones pertinentes a Desarrollo Social, para que intervenga de manera expedita y efectiva, en los casos de relevante vulnerabilidad, tal como la CSJN ya lo tiene resuelto.<sup>100</sup>
2. Ordenar la entrega formal de las viviendas recuperadas, a las familias que se encuentran en lista de espera, para que accedan a su casa propia, seleccionadas de acuerdo a las prioridades reglamentarias vigentes.

Este acto administrativo, que considera la regularización de los barrios con posesiones irregulares por tener antecedentes históricos de denuncia de usurpación, se encuentra en el ámbito de las funciones pertenecientes al campo del derecho público, en ejercicio de sus poderes exorbitantes, haciendo uso de sus facultades discrecionales, debidamente razonadas y acordes a la estructura normativa administrativa existente.

La decisión administrativa tiene que acontecer, antes que transcurran los veinte años de ocupación, contados desde el momento de la apropiación original, cuya fecha se encuentra determinada por la misma denuncia de la Contratista, a los fines de evitar defensas y acciones judiciales de prescripción adquisitiva larga contra el Estado, con los costos y complejidades económicos y administrativos extraordinarios que ello demandaría.

Considero relevante enfatizar, que tampoco habría una población potencialmente afectada por el acto administrativo discrecional propuesto, por cuanto también fue decisión de este Directorio, el priorizar sorteos de barrios recientemente culminados, entre las familias

369 /

---

100. Existen antecedentes jurisprudenciales justamente en casos de viviendas particulares, que el Juzgado dio intervención a los órganos administradores de seguridad social, previo al desalojo para no generar desamparo a los ocupantes con características de vulnerabilidad social. Fallo: "Ferraro, María Eugenia c/Tejerina, Raúl José y otros s/Desalojo: Intrusos. CNCiv, sala I, 05/05/2020. LA LEY 14/05/2020,9. AR/JUR/15016/2020.



que se encontraban adecuadamente inscriptas y que demandaban una vivienda por más de diez años. Esta decisión, que también devino discrecionalmente razonada, produjo una aprobación generalizada y pública, considerada como justa.

Por último, recalco que las situaciones como las expuestas no deberían reiterarse. La crisis económica sigue e incluso, va en aumento, pero también se vislumbra una actitud espontánea, coordinada e inmediata, desde la voluntad y coordinación de los poderes públicos judiciales y administrativos para reducir los intentos de usurpaciones masivas de barrios del Estado.

A la fecha del presente trabajo, no existe siquiera una resolución ministerial en el Poder Judicial ni resoluciones Ministeriales administrativas definidas y coordinadas que obliguen un actuar inmediato, conjunto y eficiente de ambos poderes del gobierno.

\ 370

## Reflexiones finales y desafíos por alcanzar

Actualmente, existe en la Provincia, un número significativo de barrios sin regularización dominial que, por distintos motivos, no se transfirieron a sus ocupantes legítimos. Afortunadamente, este abanico de situaciones problemáticas se encuentra en vías de soluciones, menos el abordado en el presente trabajo.

Esta situación de descoordinaciones y retrasos administrativos y judiciales es captada por el común de la ciudadanía, que demanda soluciones habitacionales, especialmente por los sectores que no cuentan con un trabajo formal estable, organizados por algunos referentes de movimientos sociales, y usurpan obras de manera masiva, intentando acceder a la ocupación de una vivienda social sin cumplir con todos los procesos previos de su selección, junto a otros postulantes que sí lo hacen y que accederían por sorteo, a su adquisición.

En el caso de las usurpaciones de barrios, existe una variable fundamental al momento del análisis, que es la postura adoptada por el

Ministerio Público Fiscal en lo Penal (provincial) que debe actuar de oficio en los casos que detecte conductas reincidentes y de grupos vulnerables, dando participación a las Defensorías Oficiales para que, en este último caso, se asegure el seguimiento estatal de acompañamiento a estas personas indefensas.

Es inminente la necesidad de un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, para prevenir situaciones como las históricas acontecidas. También debe considerarse el uso de las tecnologías de información para un desarrollo endógeno y manejo en tiempo real de la misma información en las áreas de los distintos poderes involucrados.

Por otra parte, se debe incrementar el sistema de seguridad de la obra con protecciones más efectivas, expresando esos requisitos en los pliegos licitatorios. Un sereno únicamente en este escenario deviene insuficiente porque al llegar la policía es demasiado tarde.

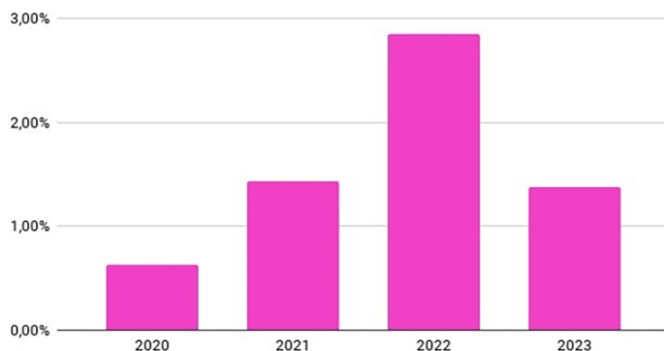
Es presente trabajo intenta aportar para la solución de una situación de excepción y en lo que implica un abordaje integral de intervención para prevenir esta situación de posibles usurpaciones. Es responsabilidad de los poderes del Estado que así sea. No se puede poner en riesgo de inaccesibilidad indeterminada a la primera vivienda, a las personas que respetuosamente actualizan sus datos de demanda habitacional y esperan ser beneficiados en los sorteos del IPDUV, cumpliendo la normativa establecida.

371 /

# Anexo I

Presupuesto	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
MDS	371 (0,3%)	9.082 (2,57%)	6.183 (1,03%)	11.213 (2,81%)
MDTyH	123.116 (99,70%)	344.373 (97,43%)	592.449 (98,97%)	387.237 (97,19%)
Total DC	123.488 (100%)	353.455 (100%)	598.633 (100%)	398.450 (100%)
Total Nación	19.463.665	24.702.692	21.013.102	28.954.031

Participación % Programas Derecho a la Ciudad (DC) dentro del presupuesto total de la Nación.



Fuente: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Habitat-y-vivienda\\_-\\_Semana\\_-\\_Presupuesto-y-Derechos\\_-2022.docx-1.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Habitat-y-vivienda_-_Semana_-_Presupuesto-y-Derechos_-2022.docx-1.pdf)

## Anexo II

**Cuadro 1.4.** Provincia del Chaco. Viviendas particulares, viviendas colectivas, población en viviendas particulares, población en viviendas colectivas y población en situación de calle (vía pública), por departamento. Año 2022

Departamento	Total de viviendas particulares	Total de viviendas colectivas	Total de población	Población en viviendas particulares	Población en viviendas colectivas <sup>(1)</sup>	Población en situación de calle (vía pública)
<b>Total</b>	<b>401.658</b>	<b>443</b>	<b>1.142.963</b>	<b>1.137.027</b>	<b>5.877</b>	<b>59</b>
Almirante Brown	14.421	11	38.408	38.384	24	///
Bermejo	10.095	17	28.354	28.239	115	///
Chacabuco	12.806	19	34.674	34.569	105	///
Comandante Fernández	37.425	42	102.086	101.133	953	///
12 de Octubre	8.205	9	23.794	23.715	79	///
2 de Abril	3.608	7	9.336	9.326	10	///
Fray Justo Santa María de Oro	4.161	7	10.673	10.646	27	///
General Belgrano	4.190	-	12.822	12.822	-	///
General Donovan	5.290	2	15.515	15.506	9	///
General Güemes	25.634	59	68.341	67.875	466	///
Independencia	7.703	6	22.168	22.089	79	///
Libertad	4.385	7	13.639	13.769	70	///
Libertador General San Martín	21.589	33	65.588	65.242	346	///
Maipú	9.615	6	26.486	26.418	68	///
Mayor Luis J. Fontana	22.784	25	61.561	61.385	176	///
9 de Julio	11.754	8	30.630	30.586	44	///
O'Higgins	7.812	9	22.069	22.026	43	///
Presidencia de la Plaza	5.032	11	14.003	13.982	21	///
1º de Mayo	5.538	5	14.484	14.469	15	///
Quitilipi	11.397	13	32.605	32.373	232	///
San Fernando	142.311	104	423.380	420.621	2.700	59
San Lorenzo	6.207	5	16.235	16.218	17	///
Sargento Cabral	6.733	13	18.788	18.701	87	///
Tapenagá	1.595	9	4.166	4.158	8	///
25 de Mayo	11.368	16	32.958	32.775	183	///

<sup>(1)</sup> Incluye la población en situación de calle censada en refugios o paradores.

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados provisionales.

## Anexo III

### **Normativa local vinculada a la obra pública habitacional Leyes provinciales**

- 1) L. 1794-B RÉGIMEN INTEGRAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
- 2) L. 1826-J ROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL ANTE SITUACIONES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.
- 3) L. 2086-C PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
- 4) L. 2553-B PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES.
- 5) L. 3695-C ASISTENCIA, ABORDAJE E INTERVENCIÓN DE FAMILIAS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE.
- 6) L.1058-A “COMPRESO CHAQUEÑO”. COMISIÓN QUE CONTROLA PREVIO A UNA ADJUDICACIÓN DE OBRA PÚBLICA, EL COMPROMISO DE LAS OFERENTES PARA LA COMPRA DE PRODUCTOS LOCALES

- 7) L.1092-A “ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL”
- 8) L.1182-K “LEY DE OBRAS PÚBLICAS”
- 9) L.172-C CREA DIRECCION DE PROMOCION Y DESARROLLO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS
- 10) L.179-A CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- 11) L.2821-K TITULO EJECUTIVO PARA EL COBRO DE ACREENCIA DEL IPDUV.
- 12) L.2873-K ADHESIÓN LEY NACIONAL N° 27.397 - DETERMINA PRECIOS EN CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS -VIVIENDAS-.
- 13) L.3006-F LEY DE CRÉDITO PÚBLICO.
- 14) L.3025-G EMERGENCIA SOCIAL POR VIOLENCIA DE GÉNERO.
- 15) L.3053-A DÉBITO AUTOMÁTICO DE CUOTAS DEL IPDUV.
- 16) L.3100-W CENSO PROVINCIAL DE PUEBLOS ORIGINARIOS.
- 17) L.3108-A LEY DE MINISTERIO - DEROGA LEY 2420-A Y L.3333.A MODIFICA ARTS.
- 1º, 4º INCS.C) Y E), 11º, 20º, 22º INC. 24, 35º E INCORPORA AL ART. 18º INC. 14, 21º INC.12),
- 25º INCS. 12 Y 13 Y DEROGA ARTS. 24 Y 29 DE LA LEY 3108 – A.

375 /

- 18) L.3165-F TRANSFERENCIA O AFECTACION DE BIENES INMUEBLES.
- 19) L.3174-C DEL VOLUNTARIADO SOCIAL.
- 20) L.3201-K EMERGENCIA HABITACIONAL Y DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL BASICA.
- 21) L.3204-F CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. PRESENTACION DE ESTADOS CONTABLES DEL SECTOR PÚBLICO.
- 22) L.3268-K ETIQUETADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA.
- 23) L.3331-A CREA BANCO PROVINCIAL DE TIER-RAS URBANAS.
- 24) L.3331-A CREA BANCO PROVINCIAL DE TIER-RAS URBANAS.
- 25) L.3383-K PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN DE SANCIONES POR IRREGULARIDADES COM-ETIDAS SOBRE VIVIENDAS ADJUDICADAS POR EL IPDUV. ABROGASE LA LEY 810- A.
- 26) L.3441-C LEY DE PROTECCION INTEGRAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA DISCRIMINACION EN RAZON DE LA EDAD EN TODOS LOS AMBITOS SOCIALES DE LA PROVINCIA.
- 27) L.3464-A INSTITUTO CHAQUEÑO DE CIEN-CIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (ICHCTI). ABRÓGASE LA LEY 1637-I -LEY DE CIENCIA,

\ 376

TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. ADHIERE A  
LEYES 25.467; 26.270; 27.570 Y 27.614.

- 28) L.3677-A ESTABLECE LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL UN HÁBITAT ADECUADO.E INCORPORA INC.H DEL ARTÍCULO 20 CAPÍTULO II- RECURSOS MUNICIPALES DE LA LEY 854-P (ANTES LEY 4233).
- 29) L.3677-A ESTABLECE LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL UN HÁBITAT ADECUADO.E INCORPORA INC.H DEL ARTÍCULO 20 CAPÍTULO II- RECURSOS MUNICIPALES DE LA LEY 854-P (ANTES LEY 4233).
- 30) L.3696-L MODIFICACIONES A LA LEY 2148.L RÉGIMEN DE CONSORCIOS LADRILLEROS.
- 31) L.3752-R PROGRAMA CONECTIVIDAD VIAL Y AMBIENTAL.
- 32) L.487-A NORMAS PARA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PROVEEDORES DEL ESTADO
- 33) L.744-A CREACIÓN DE LA UNIDAD DE ORDENAMIENTO Y SUPERVISIÓN DE ADQUISICIÓN Y CONTRATACIONES (UOSAC).
- 34) L.945-N CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENAL DE LA PROVINCIA.

377 /



## Decretos Provinciales

- 1) DECRETO 1038/00 “PUBLICACIONES EN INTERNET DE ANUNCIOS DE LICITACIONES”
- 2) DECRETO 1090/00 “SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO PROVINCIAL”
- 3) DECRETO 1241/02 – 1242/02 (CAJA DE AHORRO-INSCRIPCIÓN PROVEEDORES)
- 4) DECRETO 2417/18 MONTOS CONTRATACIONES RÉGIMEN GENERAL
- 5) DECRETO 256/17; 346/17 MONTOS OBRAS PÚBLICAS
- 6) DECRETO 3100/18 CONTRATACIÓN DE SEGUROS DE LA PROVINCIA
- 7) DECRETO 365/19 MODIFICA PUBLICACIONES EN BO PROVINCIA
- 8) DECRETO 680/10 CONTRATACIONES ESTRATÉGICAS
- 9) DECRETO 692/01 RÉGIMEN DE CONTRATACIONES

\ 378

## Bibliografía

- AGUILAR VALDEZ Ó.R. (2016) ¿Regular o competir? El caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la República Argentina y el Principio de Proporcionalidad como Criterio Delimitador. Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho N° 76. p. 307.
- AGUILAR, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En MARÍÑEZ, F. y VIDAL GARZA, C. (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, Méjico, D. F.
- ALBERTO, J. A. (2001) Geografía, Crecimiento Urbano, Ambientes, Paisajes y Problemas El Área Metropolitana del Gran Resistencia (A.M.G.R.). Departamento e Instituto de Geografía Facultad de Humanidades. UNNE. Resistencia
- ALCALÁ, L., PELLI, M.B., CERNO L., LEDESMA, E. y OLME-DO R. (2018) Caracterización urbano-ambiental de una Selección de áreas periféricas del Gran Resistencia. Revista Arquitectura y Diseño del Noreste Argentino, N° 6, FAU-UNNE y CONICET, ISSN: 2347-1107.
- ALONSO J.A. (2007) “Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente”, Revista N° 93 LC/G.2347-P. (CEPAL)
- ALONSO J.A. (2007) “Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente”, Revista N° 93 LC/G.2347-P. (CEPAL)
- ALONSO REGUEIRA, E. (Coord.) (2013) La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino. Autor de la publicación PERRONE, Nicolás M. Ed. La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho.

Bañón R. y CARRILO E. (comp.) (1997) Cap. 11 TAMAYO SAEZ M. El Análisis de las Políticas Públicas. Alianza Editorial SA, Madrid. ISBN: 84-206-8162-8.

BÁRCENA A., Secretaria Ejecutiva; PRADO A., Secretario Ejecutivo Adjunto (2010) La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones. Brasilia. Distr. General. LC/G.2432 (SES.33/3). Original: español. Naciones Unidas. Impreso en Santiago (CEPAL).

BARNES, J Conferencia XI Congreso Internacional de Derecho Administrativo, “El Derecho administrativo como el verdadero derecho de la sociedad, desafíos y consecuencias para el siglo XXI”

BIANCHI, A. (1984) en “La declaración de utilidad pública como causa de la expropiación irregular”. Revista ED 107-983, la denomina a esta intervención como “expropiación irregular”.

BRAIER, G. (2002) Colab. ESPER, N.; CORINALDESI, L. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020. Informe nacional complementario Argentina. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación; O.N.U. para la agricultura y la alimentación.

BREST I. (2006) Diferenciación espacial de los niveles de pobreza en el Gran Resistencia en la actualidad. Folia Histórica del Nordeste, N° 16 IIGHI, CONICET - IH, UNNE.

BREST I. (2006) Folia Histórica del Nordeste, N° 16 IIGHI, CONICET - IH, UNNE, N°225 Diferenciación espacial de los niveles de pobreza en el Gran Resistencia en la actualidad, Resistencia.

BRIEGER, Pedro. De la década perdida a la década del mito neoliberal. Neoliberalismo. Economía. Globalización. América Latina;

CAPITANICH J. M (2022) Provincia del Chaco. Plan Quinquenal 2023 -2027 Políticas para el Crecimiento Económico, la Inclusión Social y la Sostenibilidad Ambiental; 1a ed. - Resistencia: ConTexto Libros, ISBN 978-987-730-799-3 CDD 352.14

CASARINI, L.(s/f) La motivación como instrumento de control de la discrecionalidad administrativa. URL: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-casarini-motivacion.pdf>

CASSAGNE J.C.(s/f) La discrecionalidad administrativa URL:[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_discrecionalidad\\_administrativa.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_discrecionalidad_administrativa.pdf)

CEPAL, (2006) MEDINA VÁSQUEZ, Javier y ORTEGÓN Edgar. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Serie Manuales N°51. Santiago de Chile.

381 /

CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.

CIANCIARDO, J. (2009). “El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad”. Segunda edición. Ábaco. Buenos Aires.

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina.

Código Procesal Penal del Chaco de la Provincia del Chaco

COHEN E. y FRANCO R. (2005) Evaluación de proyectos sociales. Siglo Veintiuno Argentina Editores. Buenos Aires.

COMADIRA, J. (2003) Derecho administrativo: Acto administrativo 2 ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

COMADIRA, J.P. (2020) Presunción de Legitimidad, Ejecutoriedad y Suspensión Judicial de los Efectos del Acto Administrativo. Tesis Doctoral para optar al título de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Austral. Buenos Aires.

Constitución de la Nación Argentina Constitución de la Provincia del Chaco Convención Americana de Derechos Humanos.

COVIELLO, P.J.J. (2009) El Control judicial de la emergencia, Jurisprudencia Argentina, t. 2009-I, p. 1086.

CSJN Acordada N° 30/2007.

DELPIAZZO, C. E. (2013) Derecho Administrativo General, A.M.F., Montevideo, vol.2, p. 241 y ss.

Diario Ámbito Financiero; 22 de octubre 2022. Economía. Presupuesto 2023 Cómo se distribuirán los recursos nacionales entre las provincias en 2023.

DYE T. (2008) “Entendiendo las políticas públicas”, América ed. Argentina.

Estrategia Mundial de Vivienda. La Nueva Agenda Urbana en español. URL:<https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>.

Fallo Bourdieu, 1925. CSJN.

Fallo CSJN 2008, número 63; 2012, número 222)

Fallo Ferraro, María Eugenia c/Tejerina, Raúl José y otros s/Desalojo: Intrusos. CNCiv, sala I, 05/05/2020. LA LEY 14/05/2020,9. AR/JUR/15016/2020.

Fallo: 344:2175. Molinos Río de la Plata S.A. c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo

Fallo: JA, 1985- IV- 225.

Fallo: Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo. CSJN 2012 Nro. Interno:Q.64. XLVI. Id SAIJ: FA12000045

Fallos 90:20; 147:402; 171:348; 200:450; 249:252; 256:241; 263:460; 288:325;

383 /

FRAGA, G. (1958) Derecho administrativo, Méjico.

GARCÍA DE ENTRERRÍA E. y FERNÁNDEZ T. R. (2004) Curso de Derecho Administrativo, tomo II, 9ª edición.

GARRIDO FALLA, F. (1961) Tratado de Derecho Administrativo, t. I. Madrid.

GORDILLO, A. (2013) Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, t. 8. Teoría General del Derecho Administrativo. I.S.B.N.: 978-950-9502-51-2. Copyright by Fundación de Derecho Administrativo. 2da. edición, Buenos Aires.

HOSKINS, L y O' DRISCOLL Jr., G. (2006) "Derechos de propiedad: La clave del desarrollo económico", URL: <http://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-la-clave-del-desarrollo-economico>. Traducido del

Policy Analysis N° 482 publicado por el C. Institute el 7/08/2003. Washington D.C.

INDEC (2000) Situación Demográfica de la provincia del Chaco. INDEC (2002) Censo Nacional Agropecuario 2002.

INDEC (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina.

INDEC (2022) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina. Resultados provisionales del CENSO 2022

Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Provincia del Chaco. URL:<https://ipduv.chaco.gob.ar/viviendas/>

\ 384  
IVANEGA, M. (2021) Reflexiones acerca del Derecho Administrativo en la República Argentina. Garantías Jurídicas en el Procedimiento, el Control Judicial y la Responsabilidad del Estado.

LÓPEZ ZAMORA, P. (2006) Aproximación a la figura y obra de Max Weber Compañía Española de Reprografía y Servicios S.A. 1ª ed., 1ª imp.

MARQUES, A.P. (2010) La desindustrialización en Puerto Vilelas Editorial: Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Ciencias Económicas. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. ISSN: 1668-6365. Repositorio Institucional. CONICET Digital.

MARTÍNEZ, O.; MERLINO, D. (1992) Familia, Trabajo y Producción en una comunidad del Norte Argentino. CIPES.

MARX, C. (1842) El Capital. T.1. Digitalizado: LIBROdot.com URL:<http://biblio3.url.edu.gt/Libros/CAPTOM1.pdf>

MAZZUCA S. (2021) "Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America". EE. UU., Yale University Press. ISBN: 978-0-300-24895-1.

MAZZUCA S. (2021) "Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin American". EE. UU., Yale University Press. ISBN: 978-0-300-24895-1.

MERTEHIKIAN E. (2010) Cuestiones de Control de la Administración Pública. Breves anotaciones acerca del alcance del control judicial sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las conductas de la Administración. Ed. Rap S.A. p. 21Id SAIJ: DAF130326

MIDON, M.A.R. (1997) Manual de derecho constitucional argentino, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, p.242.

O.E.A. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documentos Básicos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 299:428

385 /

O' DRISCOLL JR., GERALD P. y HOSKINS Lee (2006) Derechos de propiedad. La clave del desarrollo económico. El Cato Institute -Washington, D.C.-

O'DONNELL, G. (1977) Apuntes para una Teoría del Estado, Documento CEDES/g.e. CLACSO, 9. Buenos Aires.

O'DONNELL, G., IAZZETTA, O. y QUIROGA, H. (2011) Democracia Delegativa. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

ONU. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. ONU. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.



ONU. Convención sobre los Derechos del Niño.

ONU. Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.IV.7, y corrección).

ONU. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

ONU. Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. URL:[http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)

\ 386

ONU. Derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. La vivienda es un derecho, no una mercancía (2019)

ONU. Informes del Sr. Relator Especial de la Subcomisión Danilo Türk, (E/CN.4/Sub.2/1990/19, párr. 108 a 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 137 a 139).

ONU. Los Documentos Oficiales de la Asamblea General, Sesión 43, supl. N° 8, edición (A/43/8/Add.1).

ONU. Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Vivienda de los Trabajadores, 1961.

ONU. Resolución 1991/26 de la Subcomisión n de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

ONU. Resoluciones 1986/36 y 1987/22 de la Comisión de Derechos Humanos.

OSZLAK, O. (2011) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina.

Presidencia de la Nación. SIEMPRO. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Medición de la pobreza y distribución del ingreso. URL:<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro>

QUINTIN, A. "Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: La nueva gestión pública. Cap. VI

REPETTO, F. (2012), director del Programa de Protección Social de CIPPEC. WAISGRAIS S., Especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF. FERNÁNDEZ ARROYO, N., Planificación de políticas, programas y proyectos sociales / FERNÁNDEZ ARROYO N. y SCHEJTMAN L. - 1a ed. Fundación CIPPEC. 125 p.; 23x23 cm. ISBN 978-987-1479-36-8. 1. Políticas Públicas. I. SCHEJTMAN, Lorena II. Título CDD 320.6. Buenos Aires.

387 /

REPETTO, F. y FERNÁNDEZ, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, p. 14.

ROBERT J. (s.f.) Usurpación. Código Penal Comentado. Asociación Pensamiento Penal. URL:<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/cpcomentado/cpc37804.pdf>

RODRÍGUEZARANA MUÑOZ, J. (2012) Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Novum, México.

ROFMAN, A.; MANZANAL, M. (1989). Las economías regionales de la Argentina, Crisis y políticas de desarrollo. Centro de Estudios Universitarios; Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina.

ROSANVALLON P. (2009) Traducción Cardoso Heber. La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Ed. Manantial, Buenos Aires. p. 26/32.

SABATO, J.F. (1979) Notas sobre la formación de la clase dominante en la Argentina Moderna” (1880-1914) CISEA. Buenos Aires.

SCHWEINHEIM, Gu. Revista Estado y Políticas Públicas. FLASCO Argentina, Revista Nº 10. CABA

SOTELO DE ANDREAU, M. (2016) El nuevo paradigma del estado. Su impacto en el derecho interno. La globalización, las normas supranacionales y el derecho administrativo. A&C Revista de Derecho Administrativo y Constitucional. ISSN 1516-3210 | e-ISSN 1984-4182. Curitiba-PR, Brasil, CEP 80730-060 URL: <http://www.revistaaec.com>.

SOTELO de ANDREAU, M. G. (2000) “El nuevo paradigma del Estado, su impacto en el Derecho interno”, publicado en Ae DP Nº 6, Ed. Ad. Hoc, Buenos Aires.

Universidad Nacional de la Plata. WEBER, M. (2020) URL: <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/04/max-weber.pdf>

URL: <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201601.013>. URL: <https://datos.bancomundial.org/pais/argentina?view=chart> URL: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo03.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo03.pdf)

URL:<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografia urbana/279.pdf>

URL:<http://www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2006-04-05.pdf>

URL:[http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)

URL:<https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101004010308/21.pdf>

URL:<https://conceptodefinicion.de/piramide-de-kelsen/>

URL:<https://gobiernoabierto.chaco.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/plan-quinquenal.pdf>

URL:<https://juezrosatti.com.ar/doctrina-judicial?l=92>

URL:<https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

URL:<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8610>

URL:<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-regional.html?theme=2&lang=es>

URL:<https://www.ambito.com/economia/presupuesto-2023/como-se-distribuiran-los-recursos-nacionales-las-provincias-2023-n5565202#:~:text=El%20Estado%20nacional%20transferir%C3%A1%20en,de%20Coparticipaci%C3%B3n%20Federal%20de%20Impuestos>

URL:<https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-el-sistema-sigebe-para-que-las-viviendas-lleguen-quienes-realmente-lo-necesitan>

URL:[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iv\\_informacion\\_social\\_medicion\\_de\\_la\\_pobreza\\_y\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iv_informacion_social_medicion_de_la_pobreza_y_la_desigualdad.pdf)

URL:[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_territorial\\_de\\_la\\_provincia\\_de\\_chaco\\_publicacion\\_provincial\\_septiembre\\_de\\_2013\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_territorial_de_la_provincia_de_chaco_publicacion_provincial_septiembre_de_2013_.pdf)

URL:[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-B-2021-10001700022](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-B-2021-10001700022)

URL:<https://www.diariocastelli.com/familias-origenarias-usurparon-viviendas-en-construccion-en-el-espinillo/>

URL:<https://www.iprofesional.com/economia/353497-20-anos-de-riesgo-pais-asi-esta-argentina-en-el-ranking>

URL:<https://www.lanacion.com.ar/seguridad/adn-del-crimen-usurpacio->

nes-un-delito-que-no-se-detuvo-en-pandemia-nid05112022/ Diario La Nación, CABA, 5/11/2022

URL:<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

URL:<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=La%20vivienda%20es%20un%20derecho%2C%20no%20una%20mercanc%C3%ADa&text=En%20virtud%20del%20derecho%20internacional,del%20hogar%20o%20la%20tierra.>

URL:<https://www.puentenet.com/cotizaciones/riesgo-pais>

VISCUSI, K. y otros (2000) Economía de la Regulación y Monopolio, Fourth Taurus, The MIT Press, Nueva York.

VISCUSI, K., VERNON J. y HARRINGTON, J. (2005) Economía de la Regulación y Monopolio, Fourth Taurus, The MIT Press, Nueva York.