

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

Seguridad en el Hábitat. Mecanismos de regularización dominial: la experiencia del OMTIT en el Barrio “El Campito” de Los Hornos, Partido de La Plata (*)

POR LORENA MUÑOZ (**) Y NATALIA LORENA BARRIVIERA (***) (****)

Sumario: I. Introducción.- II. Observatorio de Mecanismos de Titulación inmobiliaria como garantía de una vivienda digna e información territorial (OMTIT).- III. Conclusiones.- IV. Referencias.

Resumen: el presente artículo se aboca a relatar las experiencias de trabajo realizadas por el Observatorio de Titulación Inmobiliaria como Garantía de una Vivienda Digna e Información Territorial (OMTIT) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, cuya misión es brindar asistencia a la comunidad en temas de titulación dominial y acceso a la vivienda. Se realiza un repaso histórico del escenario que dio origen a este espacio de extensión universitaria, incluyendo un análisis del marco legal constitucional y convencional, una reseña de los mecanismos usualmente utilizados de regularización dominial tales como la Ley N° 24.374, escrituración social, procesos judiciales, entre otras. Continúa describiendo las acciones desplegadas en un barrio de Los Hornos,

(*) El presente artículo es el resultado del trabajo de campo realizado por el Observatorio de Mecanismos de Titulación e Información Territorial de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en conexión con el Proyecto de Investigación “Análisis de nuevas herramientas jurídicas que brinden seguridad en la tenencia de la tierra y su posible inclusión en las políticas públicas estatales en materia de regularización dominial” aprobado por Resolución del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP N° 087/2023, en el marco del Programa de Acreditación Interno de Proyectos de Investigación Científica. Directora: Lorena Muñoz. Codirectora Natalia Lorena Barriviera. Duración: anual septiembre 2023/2024.

(**) Abogada (UNLP). Prof. Adjunta Derecho Notarial y Registral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Esp. en Docencia. Esp. en derecho Administrativo. Dir. del Observatorio Mecanismos de Titulación e Información Territorial (OMTIT). Investigadora Categoría V. Secretaria del Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria (DIEGEP 8545) Dirección Provincial de Registro de la Propiedad.

(***) Abogada (UNLP), Prof. Adjunta Derecho Notarial y Registral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Secretaria del Instituto Derecho Notarial y Registral. Subdirectora del Observatorio Mecanismos de Titulación e Información Territorial (OMTIT).

(****) Este trabajo ha contado con la imprescindible colaboración de María Eva Guida, Víctor Javier Barraza, Karina Inés Siri, Emilio Rafael Novoa, Valeria Griselda Fiodorov, Paola Cecilia Palmieri, María Florencia Marinelli, Emiliana María Ferrer, Tomas Cocovi y Sergio Agustín Orieta.

partido de La Plata a través del Proyecto del observatorio denominado “Seguridad en el Hábitat” y finaliza individualizando los obstáculos hallados al momento de encontrar soluciones tendientes a regularizar, que abren nuevas líneas de investigación.

Palabras claves: regularización dominial - acceso a una vivienda digna- título de propiedad

Safety in the Habitat. Domain regularization mechanisms: the experience of OMTIT in the “El Campito” at Los Hornos neighborhood, La Plata district

Abstract: *this article focuses on reporting the work experiences carried out by the Real Estate Titling Observatory as a Guarantee of Decent Housing and Territorial Information (OMTIT) at the Faculty of Legal and Social Sciences of the UNLP, whose mission is to provide assistance to the community. on issues of ownership titling and access to housing. A historical review of the scenario that gave rise to this university extension space is carried out, including an analysis of the constitutional and conventional legal framework, a review of the mechanisms usually used for ownership regularization such as Law No. 24,374, social deed, judicial processes, among others, continues to describe the actions carried out in a neighborhood of Los Hornos, La Plata district through the observatory project called “Security in the Habitat”, and ends by identifying the obstacles found when finding solutions aimed at regularizing, which open new lines of research.*

Keywords: *regularization dominial- access to decent housing - title deed of real property*

I. Introducción

Haciendo un poco de historia, vamos a analizar de dónde parte la necesidad de contar con una titulación adecuada de las viviendas y cuáles son sus implicancias.

Partimos de señalar que la Constitución del año 1853, con su postura liberal política, filosófica y económica, producto del contexto histórico de aquel momento se limitaba a reconocer el derecho de propiedad, mencionando en el artículo 14 “usar y disponer de su propiedad”, mientras que por su parte el artículo 17 garantiza que “la propiedad es inviolable”, cláusulas que aún se encuentran vigentes.

La reforma constitucional del año 1949 bajo el paradigma del reconocimiento de los derechos sociales, recepta por primera vez el derecho a la vivienda e incorpora expresamente el concepto de función social de la propiedad. La misma tuvo una corta vigencia ya que, producto del golpe de estado del año 1956, la llamada Revolución Libertadora derogó ese año la Constitución de 1949, quedando vigente la Constitución de 1953.

En 1957 se convoca a una Convención Constituyente que incorpora el artículo 14 bis que consagra una serie de derechos laborales, sindicales y sociales, entre los que se enumera el derecho a la vivienda. De este modo, el actual artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que no fue modificado por la reforma constitucional del año 1994, afirma textualmente que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna”.

No obstante, producto de la reforma constitucional de 1994, el derecho a la vivienda trasciende la normativa interna y queda plasmado en diversos tratados internacionales con raigambre constitucional (artículo 75 inc. 22) donde se incorporan cláusulas expresas. Al respecto, el derecho a la vivienda ha sido definido por el Alto Comisionado de Naciones Unidas como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”. Particularmente, este derecho es receptado expresamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el artículo 5 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el artículo 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño; en el artículo XI de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; y en el artículo 26 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; entre otros.

Nuestro máximo tribunal ha sostenido que: “El plexo normativo consagrado en el artículo 75 inc. 22 no constituye un conjunto de normas consagradoras de meros principios teóricos, sino que se encuentran dirigidas a situaciones de la realidad en la que pueden operar inmediatamente, pudiendo tales derechos ser invocados, ejercidos y amparados sin requerir el pronunciamiento expreso legislativo de otra índole, bastando su aplicación al caso concreto para hacerles surtir sus plenos efectos” (Doctrina jurisprudencial emanada del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07/07/92, en autos “Ekmekdjian *v.* Sofovich”).

Ahora bien, como venimos sosteniendo desde hace un tiempo a la fecha (Andriola, Barriviera, Martín y Muñoz, 2014 y Muñoz, 2024) considerar que el problema habitacional encuentra solución con el hecho de atribuir viviendas en condiciones dignas a aquellos que la necesitan no es suficiente. Junto a ello, consideramos pertinente dotar a los moradores de dicha vivienda de un título que les permita usar y gozar en forma segura del inmueble, y sólo de este modo, el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna se hallará cumplido de manera acabada.

En efecto, el derecho de “acceso a una vivienda digna” consagrado en la Carta Magna es abarcativo de una serie de aspectos que en su mayoría están vinculados

a la accesibilidad a una vivienda y a las características edilicias de las mismas. Y la titulación adecuada es un aspecto esencial del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, ya que garantiza a quienes la habita la seguridad en la tenencia de su morada.

Al respecto, cabe traer a colación lo expresado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1) en relación a la determinación del contenido y alcance de este derecho, y puntualmente en lo que hace al aspecto de la titulación. Al respecto, su Observación General número 4 fija el contenido del derecho a la vivienda adecuada, al establecer que sus elementos son: (a) seguridad jurídica de la tenencia; (b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (c) habitabilidad; (d) asequibilidad; (e) lugar; y (f) adecuación cultural. Pasemos a desentrañar brevemente que debe entenderse por “seguridad jurídica de la tenencia” (Andriola, Barriviera, Martín y Muñoz, 2014).

La tenencia puede adoptar diversas formas, pero sea cual fuere, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.

La seguridad jurídica de la tenencia, puede obtenerse por distintos instrumentos legales dirigidos a otorgar el título suficiente de la vivienda, algunos de ellos que luego pasaremos a analizar como la Ley 24.374, el procedimiento de escrituración social a través de Escribanía General de Gobierno, entre otros. Aunque también cabe preguntarse si se pueden pensar otras formas de atribuir seguridad en la tenencia que no sean exclusivamente a través de la titulación individual de la propiedad privada, es decir, mecanismos que permitan otorgar la titulación formal a través de la utilización del derecho real de superficie compartido entre el Estado y los particulares, formas de la propiedad colectiva, procesos judiciales singularizados, el abandono, a modo de abrir el abanico de posibilidades.

Precisamente, las políticas públicas existentes en pos de la regularización dominial en nuestro país han encontrado tradicionalmente solución en la propiedad privada y en el acceso a la titulación formal de las viviendas. La afirmación realizada en cuanto a que el acceso a la vivienda digna se cumple accediendo al título de propiedad de la misma, garantizando así un uso y goce superior de otros derechos

(1) El citado órgano está conformado por especialistas en el tema que interpreta y supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus estados Partes (la República Argentina, entre ellos). Los estados partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al estado parte en forma de “Observaciones Finales”. Igualmente, el Comité publica su interpretación de las disposiciones del Pacto en forma de “Observaciones Generales”.

vinculados con el acceso a este derecho a la vivienda, se pone en tensión frente a la gran cantidad de habitantes que no accede al mismo, y consecuentemente siguen vinculados al mercado inmobiliario informal, y vulnerables en la seguridad de sus viviendas.

Esta problemática afecta a gran cantidad de familias de todo el país, acarreado graves consecuencias para ellas. Nos adelantamos a esbozar una conclusión a la que hemos arribado luego del recorrido transitado por nuestro espacio de extensión universitaria: las soluciones clásicas a esta problemática, en las cuales se enmarcan las herramientas propuestas tradicionalmente por las políticas estatales que se apoyan en el otorgamiento del título formal consagrando el derecho real de dominio, sigue dejando fuera a un sin número de habitantes que continúan en situaciones no sólo de informalidad en la tenencia de sus viviendas sino, y lo más preocupante, desprotegidos frente a cualquier hostigamiento o amenaza de desalojo.

Sin perjuicio de lo expuesto, y retomando el tema, para dar sentido a la conclusión que adelantamos, es preciso no perder de vista que un aspecto esencial del derecho constitucional de acceso a una vivienda lo conforma la titulación de aquélla, considerada como la posibilidad de disponer completa y acabadamente de dicha vivienda, en el sentido material y jurídico, mediante el título formal de la misma. Tal como se ha puesto de relieve, un importante sector de la población que cuenta con escasos recursos, resuelve su necesidad de alojamiento mediante estrategias calificadas como informales. Habita en viviendas que se distinguen por su precariedad y se caracterizan por la falta de seguridad. En ellas, las personas se exponen a diversos riesgos: desalojos, daños a su salud o a su integridad física, derrumbes o desmoronamientos, incendios por el deficitario tendido eléctrico, emanaciones tóxicas de residuos químicos o inflamables, riesgo sanitario por la deficiente provisión de agua potable, la inexistencia de una adecuada disposición de excretas, la falta de control de plagas y roedores y la contaminación del suelo, etc. A lo anterior se suma la inseguridad que presentan estos asentamientos informales en materia de posesión y la problemática social que se crearía como consecuencia del eventual desalojo de las familias que los habitan, toda vez que el lanzamiento refuerza el estado de exclusión y la segregación social de las familias afectadas (Damsky, 2012).

El escenario descripto, en cuanto a las implicancias del mercado informal de tierras y las consecuencias negativas que ello acarrea por la ausencia de seguridad en la tenencia de la tierra, es lo que ha dado origen al nacimiento del espacio de extensión universitaria, Observatorio de Mecanismos de Titulación Inmobiliaria como garantía de una vivienda digna e información territorial, que hemos denominado “OMTIT” y del cual formamos parte quienes escribimos este artículo.

II. Observatorio de Mecanismos de Titulación inmobiliaria como garantía de una vivienda digna e información territorial (OMTIT)

II.1. Creación del OMTIT y su misión

Partiendo de la problemática que venimos analizando desde un tiempo atrás, en el año 2020, logramos el reconocimiento (2) dentro de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP) del Observatorio de Mecanismos de Titulación inmobiliaria como garantía de una vivienda digna e información territorial, al que hemos denominado “OMTIT”. El Observatorio se enmarca entre las actividades de extensión Universitaria, considerada ésta como una herramienta de educación y socialización de saberes, avances tecnológicos y experiencias busca generar un espacio de vinculación y servicio a la comunidad en general, y de continuidad de aprendizajes, específicamente de prácticas profesionalizantes para estudiantes y egresados de las carreras de abogacía y escribanía.

En tal sentido, la actividad del Observatorio pretende favorecer la formación de alumnos avanzados en la carreras de grado de abogacía y escribanía y también de carreras que puedan estar vinculadas a la temática de la regularización dominial, como ser martillero, agrimensura, arquitectura, sociología, trabajo social, entre otras, propiciando una formación integral e interdisciplinaria, como así también la participación de noveles egresados de las carreras mencionadas, propendiendo a una formación en los aspectos prácticos de la ciencia jurídica vinculados a la temática a abordar, permitiendo de tal modo facilitar su inserción en el ámbito laboral (prácticas profesionalizantes) y al mismo tiempo contribuir con la comunidad, especialmente en los sectores más vulnerables en un aspecto tan delicado como lo es el mecanismo de titulación de sus viviendas o de la información territorial existente, siendo ello garantía de la vivienda digna y/o políticas públicas destinadas a tal fin.

La premisa fundamental del Observatorio es brindar asistencia a la comunidad en general, abarcando también a organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal, en pos de contribuir a la contratación segura en el mercado inmobiliario formal y en la obtención de la titulación dominial adecuada, entendidas como aspectos esenciales que hacen al derecho humano de acceso a una vivienda digna, en cumplimiento de la manda constitucional de acceso a la misma, pretendiendo abordar a tal fin la observación, estudio y análisis de todas las herramientas y mecanismos involucrados en la titulación, regularización dominial e información territorial inmobiliaria.

(2) Resolución 1.139/2020 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.

II.2. Proyecto del Observatorio “Seguridad en el hábitat”

El primer proyecto en el que comenzamos a trabajar desde el Observatorio lo denominamos “Seguridad en el hábitat” producto de las temáticas que nos convocaban y la experiencia que cada uno de los integrantes traía previamente de sus propios recorridos. Analizamos y debatimos en torno a un problema significativo para la sociedad, es decir un problema social, la no seguridad de los habitantes en relación al hábitat. Con la propuesta de dicho proyecto pretendemos un posible abordaje, entre tantas otras vías de trabajo, para construir ni más ni menos que seguridades en torno a estas problemáticas.

El objetivo de este proyecto radica en abordar la temática del hábitat en los barrios populares de manera preventiva, como así también contribuir en la posibilidad de la obtención de la titulación suficiente de las viviendas ya habitadas por las familias que se encuentran padeciendo las consecuencias negativas del mercado informal de inmuebles.

En el aspecto preventivo se pensó en construir interdisciplinaria y colectivamente espacios de encuentro con los habitantes (3) de distintos barrios populares de la ciudad de La Plata y alrededores, donde el diálogo con los mismos permita conocer cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones en relación al territorio que habitan. Y cómo hacer de ese saber, una cuestión relevante para el día a día en la vida de tantas familias.

Para comprender la importancia de concretar dicho proyecto, consideramos trascendental pensar en términos y conceptos que encierran en su definición fuertes consideraciones prácticas en torno a la relación con sus viviendas, que entendemos impactan en la cotidianeidad de las personas y sus vidas, y por esa razón consideramos relevante transmitir los reales alcances de dichos términos y conceptos en un lenguaje claro y sencillo.

Hablar en principio de accesibilidad implica hacer un esfuerzo por trascender la idea del acceso por sí solo. Cuestión que se pretende abordar en dichos talleres. No se trata únicamente del espacio al cual “llegar a dar una charla”, sino que se piensa en las formas de llegar y sostener determinados encuentros. Cómo hacer que los mismos resulten significativos para las personas que concurren. Evaluar permanentemente las formas, las temáticas a trabajar, la participación y los lugares destinados a quienes concurren. Ser respetuosos de los múltiples universos simbólicos intervinientes y reconocer los lugares desde donde se formulan inquietudes e interrogantes.

(3) Nota editorial: en este documento se procuró evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura no se incluyen recursos como “@”, “x” o “-a/as”.

Es fundamental pensar en la implementación del proyecto en el territorio, considerando las dificultades constantes que enfrentan las personas de poder viajar, acercarse, moverse a distintas instituciones ubicadas en el casco urbano de la ciudad. Sea por cuestiones laborales, organizaciones en la dinámica familiar, por el costo económico que implica movilizarse hasta ciertos lugares, entre tantos otros factores, es que resulta estratégico establecerse en puntos geográficos referenciales para la comunidad. Estas cuestiones invitan a pensar al territorio como: “espacio habitado, como lugar donde se desarrollan relaciones sociales. En esta perspectiva “social”, el territorio es el escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, del despliegue de la vida misma”.

Para esta tarea que entendemos de intervención preventiva armamos un “Glosario” con el objetivo de describir determinados conceptos vinculados a la tenencia de la tierra, con palabras sencillas y vocabulario acorde a todos las/os habitantes, otorgando el verdadero alcance de los mismos, desmitificando preconceptos o ideas equivocadas sobre ellos. A modo de ejemplo citamos algunos de estos conceptos del “Glosario” (4):

- ESCRITURA: las personas la firman ante un escribano, con los requisitos que pide la ley y en un papel con características especiales, que queda bajo custodia del escribano. La escritura y a posesión te darán la calidad de dueño del terreno o casa, pero no cualquier escritura y no todo o que se firma ante un escribano me da la titularidad del terreno/casa.

- BOLETO DE COMPRAVENTA: es un contrato en el que una persona se obliga a dar una determinada cosa a cambio de un valor en dinero. No es una escritura, sino la obligación de escriturar. ¿QUÉ LO ESCRIBE? Un abogado o escribano. No se recomienda imprimir formularios de internet y llenarlos. ¿CON EL BOLETO DE COMPRAVENTA DE INMUEBLE PUEDO ACREDITAR QUE SOY DUEÑO? No. Solo con el título de propiedad. ¿QUÉ DOCUMENTOS TIENE QUE TENER EL VENDEDOR PARA PODER VENDERME POR BOLETO DE COMPRAVENTA? Debe tener la escritura del inmueble original a su nombre, DNI, CUIT, impuestos pagos, y estar en posesión del inmueble. Se debe consultar al Registro de la Propiedad Inmueble si quien te vende el inmueble puede hacerlo, ya que podría estar imposibilitado o no estar el inmueble a su nombre. ¿DEBO PAGAR TODO EL PRECIO AL MOMENTO DE FIRMAR EL BOLETO? Depende de lo que hayan acordado el vendedor y el comprador. Generalmente se paga un 30% del precio total, y con la firma de la escritura lo restante. Si te van a dar la posesión del inmueble seguro te exigirán que

(4) El texto completo del Folleto denominado Glosario puede verse en https://drive.google.com/drive/folders/1fdtBpWfh_i0dPyyKjXq0T7R_8OgS9Lh0?usp=drive_link

pagues la totalidad del precio. Aunque se sugiere que dejes un saldo de precio a abonar junto con la escritura, de esta manera te asegurarás que en algún momento el inmueble estará a tu nombre. ¿QUÉ ME FALTA PARA SER DUEÑO DEL INMUEBLE SI TENGO BOLETO Y POSESIÓN? El título de propiedad. Si el vendedor se niega a firmarte la escritura, ¿QUE PODES HACER? Tenés que asesorarte con un abogado/da para iniciar juicio de escrituración. ¿QUÉ PASA SI EL VENDEDOR SE MUERE Y NO ME FIRMA LA ESCRITURA? Podés pedirle a los herederos que la firmen, para eso deberán tener hecha la sucesión. ¿TENGO UN PLAZO PARA PEDIR LA ESCRITURA? No, salvo que lo diga el boleto de compraventa. ¿QUIÉN PAGA LA ESCRITURA? Ello surge del boleto de compraventa. Generalmente los gastos quedan a cargo del comprador. La escritura podés hacerla por Escribanía General de Gobierno, o iniciar el pedido de escritura en la oficina de tierras de tu municipalidad.

En cuanto a la modalidad de taller, la misma se pensó en encuentros barriales informativos en los cuales se pudiera articular con comedores, clubes, centros de referencia comunitaria no afines a ningún partido político, con asistencia de vecinos y vecinas que sientan comodidad y seguridad en el espacio, para que lo apropien, se informen y dialoguemos sobre el territorio que ocupan, los inmuebles que habitan, las situaciones en las que se encuentran en los mismos, mitos sobre desalojo, temáticas referidas al pago impositivo, instituciones legitimadas socialmente con las cuales comunicarse y/o contactarse. El primer tramo del encuentro se pensó para ser destinado a una charla informativa, a desmitificar cuestiones referidas a los inmuebles, territorios, derechos y obligaciones para con los mismos. Y en una segunda etapa del taller se pudieran plantear inquietudes específicas sobre la regularización dominial de sus inmuebles, registrar dudas comunes al respecto para incluirlas en nuevas charlas, o volver sobre aquellas cuestiones que no hubiesen quedado clarificadas.

Elaboramos intensivamente en nuestras reuniones previas dos temas que consideramos primordiales. El primero fue adecuar el lenguaje jurídico técnico de vocablos esenciales vinculados con la temática del negocio inmobiliario al lenguaje claro y sencillo, y el otro tema fue organizar los distintos roles que cada integrante del OMTIT ocuparía en el territorio teniendo en cuenta las fortalezas, debilidades y preferencias de cada uno como orador, coordinadores, organizadores, recepcionistas, etc.

El segundo objetivo de estos encuentros fue ideado desde la escucha y recepción de las problemáticas concretas que los vecinos acercaran en relación a la carencia de titulación adecuada de sus viviendas, y evaluar estrategias de regularización dominial conforme al análisis y diagnóstico de cada situación planteada, para regresar al territorio a proceder a dar las devoluciones correspondientes a cada vecino.

II. 3. Motivos de la elección del barrio Los Hornos

Desde el Observatorio fueron individualizados y evaluados diferentes barrios para concretar la primera salida al territorio. Entre los barrios seleccionados, se eligió uno situado en la localidad de Los Hornos, ya que es una de las localidades más grandes del partido de La Plata, con alrededor de 120.000 habitantes, que cuenta con la mayor cantidad de barrios populares, la gran mayoría de ellos censados por Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) (5) y que evidencia grandes problemáticas en torno a la regularización dominial de sus viviendas, en tanto una proporción importante de sus habitantes carece de la titulación adecuada de sus viviendas.

Dentro de los diferentes barrios censados por el RENABAP en la localidad de los Hornos fue seleccionado éste barrio porque existía la posibilidad de contactar a uno de sus referentes barriales, quién podía previamente explicarle a vecinos y vecinas, cuál sería la actividad a realizar por el OMTIT y que corresponde a actividades de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, sin identificación ni alineamiento político partidario, cuya finalidad es aportar conocimiento científico a la comunidad y colaborar con la seguridad en el hábitat de sus vecinos y vecinas.

La cita se dio en la plaza “Campito de los Pibes” ubicada en la zona de calles 70 y 159 de Los Hornos. Ese fue el punto de encuentro de vecinas y vecinos del barrio ubicado entre las calles 70 a 72 y de 158 a 160 de Los Hornos, partido de La Plata, provincia de Buenos Aires, que oportunamente fue censado y figura en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) como barrio sin nombre en el cuál habitan doscientas nueve (209) familias (6).

II. 4. Mecanismos de regularización dominial estudiados por el Observatorio. Breve reseña

Previamente a acercarnos por primera vez al barrio. Realizamos numerosos encuentros de capacitación y acuerdos entre los y las integrantes del Observatorio, analizando instituciones jurídicas y políticas públicas de regularización dominial existentes, que podríamos aplicar a las situaciones concretas que pudieran presentarse. Pasamos a describir someramente aquellas que consideramos

(5) Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por Decreto 358/2017.

(6) Ingresando al siguiente link con la ubicación precisa del inmueble, es posible conocer si el barrio se encuentra censado dentro del RENABAP. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap/mapa>

habituales en su implementación, sin perjuicio de advertir anticipadamente que estas posibles alternativas o instrumentos serían insuficientes para dar respuesta a todas las problemáticas que se presenten.

II.4.1. Regularización Dominial Ley 24.374 y 25.797

La Ley Nacional 24.374, conocida como Ley Pierri, por haber sido uno de los legisladores que impulsó su dictado, fue sancionada en el año 1994 y posibilitó el saneamiento de la propiedad informal, a través de un procedimiento administrativo por el cual sus beneficiarios pueden obtener el título formal de su vivienda. Está destinado a los adquirentes, por causa lícita, de inmuebles urbanos con destino de vivienda única y permanente, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante tres años anteriores al 1° de enero de 2009 (7).

La norma establece dos formas de acceder a la titulación suficiente y lo hace a través de una forma directa que es la “Escritura Traslativa de Dominio” (artículo 6to Inc. H), otorgada por vendedor (Titular Registral) y comprador (adquirente poseedor del inmueble), la cual cuenta con los beneficios impositivos que establece la misma; y la forma indirecta que es a través del “Acta de Acogimiento a los Beneficios de la Ley” (artículo 6to Inc. E), inscribible en el Registro de la Propiedad Inmueble y su consecuente “Acta de Consolidación Ley 25.797” que se otorga a los 10 años de inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble la primer escritura. Con esta última el beneficiario o quien lo suceda transforma el derecho personal que obtuvo al otorgarse el Acta de Acogimiento de la Ley, a un Derecho Real, idéntico al que escrituró de la forma directa y de esta manera obtiene el pleno derecho real de dominio de su inmueble.

Como característica principal y distintiva entre ambas opciones, es que la “Escritura Traslativa de Dominio” permite al titular de dominio gozar de todos los derechos que la Ley le otorga, a diferencia de quien obtiene el “Acta de Acogimiento

(7) Artículo 1° Ley 24.374, conforme Ley 26.493 “Gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009, respecto de inmuebles edificados urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación.” Originariamente la Ley 24.374 establecía el anclaje temporal al 1° de enero de 1994. En el año 2009, la Ley 26.493 entendiéndolo que dicho régimen tenía la posibilidad de contribuir en el acceso de la titulación adecuada de más habitantes, a quienes la fecha inicial de la norma para la acreditación de la posesión dejaba fuera, modifica el anclaje temporal. Y en el año 2015 la Ley 27.118 titulada “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” introduce el siguiente agregado en relación con inmuebles rurales: “En las mismas condiciones podrán acceder a estos beneficios los agricultores familiares respecto del inmueble rural donde residan y produzcan”. Al respecto se puede ampliar en Muñoz y Barriviera, 2020.

a los beneficios de la Ley” que podrá transmitir su derecho a través de cesiones onerosas o gratuitas por los primeros 10 años de la inscripción y luego de obtenida la Consolidación Ley 25.797 podrá gozar de todos los derechos que la ley le otorga.

Cabe hacer notar que esta forma indirecta de llegar a la titularidad, tiene una gran aplicación para toda aquellas familias que por distintas razones no obtuvieron su título de propiedad, y que se encontraban en tal situación de recurrir a las vías tradicionales de solución ante el Poder Judicial, entablando largos juicios de escrituración, o de prescripción adquisitiva del dominio por el transcurso del tiempo (usucapión), que no daban solución real a sus problemas, ya sea por costos, los extensos tiempos judiciales, o muchas veces por desconocimiento de cómo empezar con un juicio de escrituración o el acceso a un plano de prescripción adquisitiva veintañal, etc., por lo que muchas veces el inmueble pasaba por varias generaciones de manera informal.

Quedó demostrado que las soluciones que el derecho daba a estas situaciones no servían para los casos de quienes no podían solventar los gastos generados en estas instancias judiciales. Enhorabuena, la concreción de la regularización dominial generó un efecto muy positivo en el ánimo de quien pasa a revestir el carácter de propietario legal, fomentando una mayor predisposición e interés en mejorar las condiciones de su vivienda e impulsando asimismo la realización de obras de mejoramiento de infraestructura urbana e instalación de servicios. Además, facilita el acceso a créditos e incorpora formalmente el inmueble al mercado inmobiliario.

Para poder acceder al beneficio de la ley, los potenciales beneficiarios deben concurrir ante los Registro Notariales de Regularización Dominial, donde serán entrevistados, se les explica lo alcances de la ley y se les solicitan los datos personales propios y de su grupo familiar conviviente, firmando una Declaración Jurada con la que se da inicio al trámite. El beneficiario deberá aportar con la mayor precisión posible todas las pruebas que acrediten la ocupación continua por el plazo que establece la ley (recibos de impuestos, servicios, boletas de compra de materiales de construcción, notificaciones en dicho inmueble, etc.), paralelamente se obtiene toda la documentación catastral y registral a los efectos de determinar física y jurídicamente el inmueble objeto de regularización.

Por su parte el beneficiario debe aportar una contribución única del 1% de la valuación especial del inmueble que surge del relevamiento técnico que se realiza, el cual se complementa con un relevamiento social.

Una vez determinado el inmueble y sus titulares, se debe emplazar y citar a quienes se consideren con derecho sobre el bien, para ello se publican edictos en el Boletín Oficial y en el diario o radiodifusora de mayor circulación del lugar, y se

cita por carta documento a quienes figuren como titulares de dominio, a los fines de darles la oportunidad para que hagan valer sus derechos.

Vencido el plazo para presentar oposición (30 días), ante la ausencia de la misma y previa intervención de la Autoridad de Aplicación, la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, para verificar lo obrado en las actuaciones administrativas, el notario autoriza la escritura pública, la cual es suscripta por el beneficiario y el citado organismo gubernativo que contiene una relación de las actuaciones administrativas.

Dicha escritura se inscribe en el Registro de la Propiedad inmueble correspondiente a los fines de computar el inicio de plazo de los 10 años que requiere la norma para proceder luego a la consolidación del dominio pleno. Precisamente, transcurrido dicho plazo, comienza la segunda etapa llamada Consolidación Dominial para obtener el título de dominio perfecto (escritura definitiva). Para ello los solicitantes deberán presentar en original y fotocopia: Documento Nacional de Identidad, comprobante de CUIT-CUIL, y la escritura acta de afectación al régimen inscripta, todo lo cual forma el expediente que el notario confecciona y previa intervención de la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires) para verificar lo obrado en las actuaciones administrativas, el notario autoriza la escritura pública, la cual es suscripta por el beneficiario y el citado organismo gubernativo que contiene una relación de las actuaciones administrativas.

Cabe hacer notar, que la inscripción de esta Consolidación genera una matrícula nueva al momento de su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, por ser inscripción originaria, en la cual estarán volcados los datos del/los beneficiarios y la escritura de Regularización Dominial y la de la Consolidación Dominial que se inscribe luego, lo que significa que el Registro de la Propiedad Inmueble le asignará a esta última inscripción matrícula de aumento y para los sucesivos actos en los cuales sea necesario obtener reserva de prioridad, es en esta última donde deben solicitarse.

II. 4. 2. Escrituración social por Escribanía General de Gobierno

En el año 1987 se sancionó en la Provincia de Buenos Aires la Ley 10.830, que rige las misiones y funciones de la Escribanía General de Gobierno.

El artículo 4º inciso d) de la mencionada ley la faculta como órgano notarial para las regularizaciones dominiales de interés social que involucren a particulares, que sean declaradas de tal carácter por la Provincia o los Municipios.

La escritura traslativa de dominio que realiza la Escribanía General de Gobierno, es concedida en forma gratuita, por ser los beneficiarios personas de bajos ingresos económicos -que no pueden afrontar gastos de honorarios, sellos, impuestos, etc., que importan una escrituración ante los escribanos de Registro-, y que cuenten con una declaración de interés social efectuada por el Municipio donde se encuentra el inmueble cuya titularidad se pretende regularizar.

El bien inmueble objeto de escrituración social, como se denomina, debe ser destinado a vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Al mismo tiempo no debe superar una valuación fiscal determinada, que varía año a año según la Ley impositiva pertinente (conforme lo establecido por los decretos reglamentarios del artículo 4 inciso d), 1256/01 y 2199/06). Los requisitos varían si se trata de una persona física o jurídica.

Es dable destacar que quienes pueden escriturar por éste mecanismo, además de la gratuidad en el trámite, reciben la seguridad jurídica que les garantiza un título perfecto, la condonación del impuesto inmobiliario, exención de sellos y tasa retributiva de servicios (siempre que cada Municipio dicte una Ordenanza al respecto).

Asimismo, y dentro de la competencia atribuida a la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, conforme lo establece el artículo 4 inciso e), de la citada Ley y que fuera incorporado posteriormente por Ley 13.264, se asigna al organismo la instrumentación de la constitución, modificación o desafectación del bien de familia -hoy Régimen de Protección a la vivienda- en todos los casos que corresponda su intervención. De tal modo, la Escribanía General de Gobierno brinda protección a la vivienda en un momento posterior al acceso a la titulación y durante el tiempo que el ciudadano conserve la misma o la desafecte, la cual no podrá ser ejecutada por deudas posteriores a su afectación (artículo 244 Código Civil y Comercial).

La Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires resulta ser un organismo de vital importancia para garantizar la seguridad en el hábitat, en tanto permite a los sectores de la población de escasos recursos acceder al título de propiedad de su hogar, evitando además la inseguridad jurídica que genera la informalidad.

II. 4. 3. Abordaje en Inmuebles Fiscales de la provincia de Buenos Aires

Partimos de identificar que, en la provincia de Buenos Aires, en sus diferentes partidos y localidades se otorga el uso de inmuebles fiscales de distinto tipo. Desde la Dirección de Inmuebles Fiscales dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, se administran esos múltiples usos y según este, se

define un abordaje a seguir para regular esa situación. Las regulaciones son diversas y según el marco normativo vigente pueden encuadrarse en distintos planes de acción. Las líneas de la Dirección han promovido en los casos o situaciones, donde se contemplaba que el uso de los mismos fuera el de vivienda familiar, poder tramitar una tenencia precaria para ese grupo habitante, pudiendo ser la misma gratuita u onerosa como solución temporal a la problemática habitacional que se presenta (artículo 28 Decreto Ley N° 9533/80).

La evaluación de cada situación de tenencia, se da mediante la realización de un relevamiento socio físico sobre el estado actual del inmueble donde trabajadoras sociales y otras trabajadoras del área física, con conocimiento de territorio se acercan al mismo para delimitar espacialmente el inmueble con sus características y condicionamientos propios. Para determinar la gratuidad u onerosidad del acto de tenencia, también se tiene presente la valuación del inmueble donde se calcula en porcentajes aproximados si la familia podrá costear o no el canon (monto a abonar a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires -ARBA-) por utilizar el inmueble fiscal con destino de vivienda. Cabe destacar que todo lo que se edifique o asiente sobre suelo fiscal se constituirá como parte del patrimonio provincial, mientras se aborde la situación mediante tenencia. En el caso de entablar una regularización definitiva a favor de los habitantes del inmueble, los procedimientos de adquisición y valuación del inmueble serán otros.

La entrevista con las familias se realiza a partir de una encuesta socioambiental donde se buscan considerar múltiples variantes o factores socioeconómicos, que hacen a la realidad de la dinámica familiar. En el marco de dicho encuentro pueden contemplarse otras situaciones que atraviesen a las mismas, que no estén contempladas en los parámetros de la encuesta pero que se consideren pertinentes de evaluar, ya que influyen en la cotidianeidad de quienes esperan una respuesta estatal por parte de la Dirección.

Los relevamientos se dan en el marco de expedientes administrativos. Los mismos pueden iniciarse por razones diversas. Algunas de ellas pueden ser solicitudes de particulares, pedidos de regularización municipales o consultas realizadas por ARBA para la ejecución de cobro de cánones. En cualquiera de estas situaciones la valuación actualizada de los inmuebles y los informes realizados a partir de la concreción de relevamientos, serán los instrumentos o herramientas necesarias para determinar y tramitar las tenencias específicas a cada situación de inmueble en particular.

Todo este tratamiento o circuito institucional, respondió a proyectos y directrices de la Dirección hasta enero del 2024. Al cambiar los funcionarios a cargo y al adquirir la Dirección un carácter ya no de línea, sino provincial, todavía quedan por definirse los planes de manejo o acciones a implementar en la problemática habitacional sobre suelo fiscal.

Cabe destacar que las tenencias precarias representaban en muchas situaciones y realidades familiares, un primer acercamiento a una respuesta estatal que hasta el momento se presentaba inexistente. Con muchos aspectos a reforzar y cuestiones a rever las tenencias podrían constituir en primera instancia, los inicios de aproximarse a una idea de Seguridad en el Hábitat, puesto que visibilizar situaciones y brindar conocimiento sobre como posiblemente pueden abordarse estas y otras problemáticas es garantizar canales de información necesarios por parte de la población.

II. 4. 4. Mecanismos judiciales de acceso a la titulación adecuada: problemáticas

En materia de regulación dominial y/o seguridad de la tenencia no podemos dejar de señalar aquellas situaciones en las cuales los/las interesadas/os deban transitar los caminos de la justicia a través del inicio y prosecución de procesos judiciales, entre ellos:

Prescripción adquisitiva larga: es uno de los modos de adquisición de los derechos reales regulado en el artículo 1897 del Código Civil y Comercial, que establece que el poseedor de una cosa inmueble adquiere un derecho real sobre ella, mediante su posesión ejercida durante veinte años (artículo 1899 del Código Civil y Comercial). La Ley 14.159 en su Título VI: La prescripción adquisitiva de inmuebles, establece las características y requisitos del juicio que deberá entablarse contra el último titular de dominio registral. Uno de los recaudos para iniciar dicho proceso es la necesidad de contar con un plano específico de prescripción adquisitiva, sumamente costoso y que demora su tramitación.

Juicio de Escrituración: en este caso se le solicita a un juez/jueza el cumplimiento de la obligación de escriturar, acordada previamente en un boleto de compraventa, y con la sentencia se busca el apercibimiento de que, en caso de incumplimiento del obligado dentro del plazo fijado, será el juez/jueza quien suscriba por la/el reticente a hacerlo, y todo ello con costas a su cargo. El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 510 y sucesivos del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires.

Proceso Sucesorio: en lo que respecta a temas vinculados a la regularización dominial puede proceder este supuesto ante el fallecimiento del titular registral del inmueble. En tal caso se deberá iniciar el correspondiente proceso sucesorio, que en nuestro país es estrictamente judicial, para que sean declarados sus herederos o se expida sobre la forma del testamento declarando quienes resultan legitimados a transmitir el inmueble en cuestión, previa denuncia del bien en el sucesorio con el correspondiente pago de informes, tasa y sobretasa de justicia, regulación de honorarios del profesional interviniente y sus cargas previsionales.

Desalojo: es un proceso cuyo objetivo es recuperar el uso y goce de un inmueble, por parte de su titular dominial, en los casos en los que media una obligación de restituir exigible (falta de pago, cumplimiento plazo contractual, falta de restitución del inmueble, entre otras).

En estas situaciones el factor económico a afrontar es determinante, ya que a la hora de cuantificar el “costo” o “gastos” que corresponde adicionar a los distintos rubros se transforma en inaccesible para las familias con mínimos ingresos, o con ingresos inestables, dentro del mercado laboral informal. El plazo de duración de éstos procesos es otro de los factores que alejan a los vecinos al momento de regularizar el acceso al título de sus viviendas únicas y familiares vinculadas con los procesos judiciales. Bajo esta problemática y sin alterar los principios reinantes en materia impositiva o del ejercicio profesional de los distintos actores, es necesario explorar caminos alternativos que justifiquen un “microsistema” jurídico que permita sortear tal obstáculo garantizando el acceso a la justicia, más allá de quienes hoy en día velan por los derechos y garantías establecidas como las defensorías de pobres y ausentes, la colegiatura mediante los consultorios jurídicos de los colegios departamentales en la provincia y aquellos que pertenecen a organizaciones no gubernamentales (ONG).

II. 5. El acceso a la vivienda de los vulnerables

En el marco de los encuentros en el Observatorio se trató especialmente el abordaje del acceso a la vivienda y su titulación adecuada, en relación a los grupos vulnerables. Precisamente, tal como se ha señalado, la población tiene derecho a la vivienda adecuada (8), derecho consagrado ya en nuestra Constitución Nacional y en Tratados internacionales de Derechos Humanos de manera universal como también en la Observación General N°4, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (9), donde cada país debe introducir políticas públicas para atender al interés social y a los vulnerables. Entre las políticas públicas, proyectos, programas y acciones que se han venido implementando, se ha intentado mejorar al acceso a la vivienda adecuada, obtener seguridad en la

(8) “El principal objetivo de la Estrategia es contribuir a que se suministre a todos una vivienda adecuada para el año 2000. ‘Vivienda para todos’ significa que todos los grupos tengan acceso a viviendas en asentamientos de toda índole; que se cumplan los requisitos básicos de accesibilidad económica, seguridad de la tenencia, estabilidad estructural y apoyo a la infraestructura, y que se ofrezca acceso adecuado al empleo y los servicios comunitarios” (Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000). Observación General N°4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

(9) Observación General N°4 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “El derecho a una vivienda adecuada” (artículo 11, párr. 1). Aprobada el 13 de diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 6° período de sesiones.

tenencia de la vivienda, acceder a la infraestructura de servicios básicos, obtener la regularización dominial o titulación, entre otros, teniendo especial consideración en la perspectiva de género (10) y diversas situaciones de vulnerabilidad. En tal sentido, hemos advertido que en muchos casos las jefas de hogares con niños a cargo, son quienes luchan para pagar alquileres, acceder a la vivienda, e incluso mujeres que estando en convivencia en situación de violencia familiar, se ven obligadas a huir de sus hogares con sus hijos quedando el agresor en dichas viviendas por ser sus titulares dominiales. Agregando a estas situaciones otra muy común, como es que la falta de acceso a una vivienda en muchos casos es la razón por la que se retoma la convivencia con el agresor. Estas situaciones son especialmente contempladas por el Observatorio al momento de pensar las estrategias de regularización dominial, propuestas u ofrecidas para cada caso concreto, intentando que la regularización dominial contemple a ambos integrantes de la pareja si fuera el caso.

II. 6. Experiencia del Observatorio en el Barrio Los Hornos

Comenzamos el trabajo de campo en el territorio seleccionado, nos reunimos junto a un grupo de vecinas y vecinos en la plaza “Campito de los Pibes” ubicada en la zona de calles 70 y 159 de Los Hornos en el día y hora señalados. Fuimos acompañados por las referentes barriales con quienes habíamos tenido contacto previamente, y quienes nos ayudaron en la difusión del encuentro. Allí nos encontramos con una gran concurrencia de personas, que nos escucharon en relación a toda la información que habíamos volcado en los folletos que distribuimos, que contaba con el “Glosario” al que hicimos mención, y también información sobre los mecanismos de regularización dominial que entendíamos podían serles útiles (Ley 24.374, Escrituración social y Actas de Tenencia precaria). Posteriormente comenzaron a plantear sus dudas e inconvenientes. Nos dividimos en grupos para atender cada caso particular, mientras las vecinas y vecinos se acercaban con copias de la documentación que atesoraban, la cual fuimos revisando y analizando detalladamente, y tomando fotos con su consentimiento de lo que consideramos relevante.

Entre las situaciones planteadas, destacamos que alrededor del 80% de las participantes eran mujeres, que el 90% de las problemáticas planteadas derivan del

(10) Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, en el cuarto principio fundamental dice “La mujer, como persona que sostiene la familia con sus ingresos, organizadora del hogar y cabeza de familia, desempeña una función decisiva en la solución de problemas de los asentamientos humanos, función que debería reconocerse y que debería reflejarse totalmente en la participación igualitaria de las mujeres en la elaboración de políticas, programas y proyectos de vivienda”.

mismo antecedente dominial. La situación problemática advertida con ausencia de titulación adecuada consistía en que la titularidad de ocho manzanas se encontraba a nombre de dos personas actualmente fallecidas, quienes en vida habían realizado un “loteo” (habían subdividido en los hechos esas manzanas mediante un croquis, sin un plano aprobado por las autoridades competentes) y vendido a los vecinos los diferentes lotes de 10/15 metros de frente por 25 de fondo (medidas aproximadas), todo ello reiteramos sin contar con un plano de subdivisión aprobado por el Municipio y Catastro. Los vecinos desconocían si existía sucesión iniciada, a quien solicitarle la escrituración, como y a quien abonar el impuesto inmobiliario que se adeudaba, por el cual se les estaba intimando a alguno de los vecinos que logró escriturar su proporción indivisa antes del fallecimiento de los titulares (deuda de importante monto porque abarcaba a todas las manzanas).

De tal modo, entre las problemáticas con las que nos encontramos en nuestra primera salida al territorio, surgieron las vinculadas a la falta de planos pertinentes aprobados por autoridades competentes, que la posesión que efectivamente tienen dista de la registrada catastralmente, que en la mayoría de las situaciones la descripción se efectúa en base a croquis y no planos debidamente aprobados, que el acceso a regularizar los planos tiene costos elevadísimos, lo cual conlleva que no puedan ser afrontados por los vecinos. Asimismo, las inquietudes en torno a no acceder a la escrituración por el fallecimiento de los vendedores (titulares registrales), el desconocimiento de las/los vecinas/vecinos a quien reclamar, cómo, existencia o no de apertura del sucesorio; temores vinculados a la intimación al pago del impuesto inmobiliario de los terrenos que no tienen división, y de los cuales cada vecino desconoce cuál es su proporción en el dominio.

Hacia el interior de nuestra actividad como Observatorio, con posterioridad al contacto en el territorio con los vecinos habilitamos diferentes líneas de trabajo vinculadas algunas con la recolección de la información territorial y dominial, otras con la búsqueda y análisis de causas sucesorias existentes, y una tercera vinculada con el análisis de las copias de alguna documentación facilitada por vecinos.

Posteriormente, tuvimos la posibilidad de mantener reuniones con funcionarios provinciales de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires a fin de abordar uno de los principales obstáculos que traban la posibilidad de acceder a la titulación, la confección del plano de mensura y subdivisión de los lotes que conforman las ocho manzanas ubicadas entre calle 158 a 160 y de calles 70 a 72 de Los Hornos. En dichos encuentros se acordó la posibilidad de ir al barrio con dichas autoridades a fin de transmitirles la existencia de la posibilidad de confeccionar el plano de subdivisión en el marco de la normativa de la Ley 24.374, para lo cual era necesario que los vecinos pudieran acogerse a los beneficios de dicha norma cumpliendo los recaudos allí previstos.

En una segunda visita al barrio, nos acercamos junto a funcionarios de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, a fin de informar a los vecinos una posible solución mediante la regularización a través de la Ley N° 24.374, contándoles cuales son los requisitos a cumplir, la documentación a reunir, y fijando una nueva fecha de encuentro para recolección de datos y documentación.

En nuestro tercer encuentro con las/os vecinas/os del barrio, nos ubicamos en la casa de una de las vecinas (referente barrial) donde fuimos recibiendo la documentación específica de cada familia que buscaba regularizar la situación de sus viviendas, incluyendo el boleto de compraventa o cesión del mismo, constancias de pagos de servicios públicos desde sus llegadas a la vivienda hasta la fecha, boletas de pagos de materiales de construcción, partidas de nacimientos de sus hijos o documentos donde conste la fecha desde la que vivían en ese domicilio. Destacamos que la reunión se llevó a cabo en el patio de la casa de una vecina que muy amablemente lo ofreció, y tuvimos la concurrencia y participación de numerosas familias del barrio, (65 familias) que se acercaron a plantear sus inquietudes y entregar copia de la documentación.

Durante la reunión, enfrentamos la tarea de analizar minuciosamente los datos proporcionados para determinar si era posible enmarcar las situaciones dentro de lo establecido por la Ley N° 24.374. Esto implicó una preparación previa para asistir a las familias evacuando todas sus dudas, procurando ser cautelosos al proporcionar información, para evitar generar falsas expectativas sobre la viabilidad o no de cada trámite, respecto a reunir o no la antigüedad en la posesión establecida por dicha ley.

Para organizar mejor nuestro trabajo, elaboramos un croquis del barrio identificando cada vivienda en la intersección de las calles 158, 160, 70 y 72 de los Hornos, y creamos carpetas con la documentación de cada familia para analizarla detalladamente. Algunas familias contaban con todo lo requerido, mientras que otras no contaban con lo establecido por la ley. De las 65 familias que acercaron la documentación, sólo un 1% contaba con el plazo de posesión establecido por la Ley 24.374 (es decir que habitaban el inmueble desde antes del 01/01/2006). En dichos casos, completamos la información requerida, nos contactamos con algunos de dichos vecinos y les solicitamos incluso a algunos de las personas más datos o documentación, y acercamos dichas carpetas a la Subsecretaría anteriormente mencionada, para que analice la viabilidad y en tal caso diera curso al inicio de los trámites de regularización en el marco de la Ley 24.374, lo cual daría la posibilidad de habilitar el pedido del plano de subdivisión, que luego habilitará la tan ansiada regularización dominial por parte de todo el barrio.

En este caso, sólo algunos podrían regularizar mediante la “Ley Pierri”, aquellos que cumplieran los recaudos, pero darían la posibilidad a todo el conjunto del

barrio de contar con el plano de subdivisión. Luego, el desafío que enfrentamos será el de explorar nuevos mecanismos para ayudar a las familias que no podían acceder a los beneficios de la Ley 24.374.

De esta manera, el Observatorio ha podido desarrollar y fomentar la enseñanza entre las/os estudiantes, graduados y docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y la comunidad, ofreciendo un servicio esencial de asesoramiento y divulgación de información sobre el acceso a la vivienda y su titulación formal como un derecho humano básico, persiguiendo hallar respuestas a los problemas sociales, fundamentalmente de aquellos sectores vulnerables.

III. Conclusiones

En relación a la cuestión precisa de nuestro trabajo en el territorio, puntualmente sobre el barrio mencionado de la localidad de Los Hornos, la problemática allí develada resulta ser compartida por otras consultas que receptionamos en el Observatorio, que pertenecen a vecinos que habitan otros barrios del partido y que asistimos con nuestro asesoramiento constantemente. Ello nos conduce a señalar aquellos obstáculos frecuentes que encontramos en torno a la problemática de la regularización dominial abordada, y que utilizaremos posteriormente como insumos para proyectar y/o proponer nuevos institutos, leyes, modificaciones y/o reformas legislativas a las políticas públicas existentes en materia de regularización dominial especialmente.

Entre ellas mencionamos:

Cuestión planimétrica: la ausencia de subdivisión de la tierra por los mecanismos legales correspondientes: plano de subdivisión o de propiedad horizontal debidamente aprobados por autoridad competente. Costos excesivamente onerosos para ser afrontados de manera particular por vecinos en situaciones vulnerables. La ausencia de una función social de los profesionales de la agrimensura como propuesta colegial. La imposibilidad en la actualidad de concretar acuerdos entre colegio de agrimensores y la provincia para facilitar el acceso a determinados tipos de planos con eximición de tasas, aportes, etc. Ausencia de regulación de aranceles mínimos en las tareas de la agrimensura que se vinculen con políticas públicas previas a la regularización dominial.

Necesidad de modificar el anclaje temporal de la Ley 24.374. Especialmente en la problemática del barrio mencionado encontramos que solo un diez por ciento (10%) de las familias que forman parte del barrio, podrían regularizar la situación dominial de sus viviendas mediante la Ley Pierri. Ello debido únicamente al desfase que ocasiona el anclaje temporal establecido en la legislación (acreditar la posesión pública, pacífica y continua con causa lícita, durante tres años con

anterioridad al 1° de enero de 2009), ya que el resto de los recaudos excepto el temporal se encontraría perfectamente acreditados. Esta problemática es compartida por muchísimas familias que podrían asegurar la tenencia de sus viviendas a través de esta valiosísima herramienta de regularización dominial, que hoy en día se encuentra en desuso básicamente por la ausencia de la modificación del anclaje temporal. Cuadra mencionar la existencia de numerosos proyectos legislativos existentes para actualizar el anclaje, que aún no han obtenido la correspondiente sanción, ni han llegado a ser discutidos en comisiones de las cámaras (11). Al respecto queremos señalar que el Observatorio elaboró un minucioso informe acompañando uno de esos proyectos (12), el que entendíamos realizaba una modificación integral de la ley, abordando no solo el anclaje temporal sino también otros aspectos que requieren una revisión.

Ausencia de planificación urbana municipal y control adecuado: en otros casos la ausencia de planificación urbanística municipal rigurosa a largo plazo y la falta de cambios de zonificación, conspiran contra una verdadera regularización dominial. En efecto, las consecuencias negativas que ello acarrea se evidencian en subdivisiones informales de la tierra que no respeta la unidad mínima, viviendas en zonas inundables, degradadas en materia de medioambiente, carencia de servicios públicos esenciales, solo por mencionar algunas. Asimismo, la ausencia de regulación estatal de manera preventiva en el mercado inmobiliario y de contralor de los operadores del mercado inmobiliario, en contrapartida con la gran necesidad habitacional, los costos de la construcción, de las viviendas construidas y alquileres, generan la proliferación de especuladores del mercado inmobiliario, que comercializan inmuebles mediante subdivisiones informales, en la generalidad de los casos basadas en croquis, sin los planos aprobados formalmente, vendiendo

(11) Citamos algunos de los proyectos, provenientes de los diferentes bloques políticos: Expediente Diputados: 1335-D-2022. Trámite Parlamentario N° 26 Fecha: 30/03/2022 (propicia modificar el anclaje al 1/1/2019, entre otras cuestiones); Expediente Diputados: 0871-D-2022 Trámite Parlamentario N° 17 Fecha: 16/03/2022 (sólo propicia modificar el anclaje al 1/1/2019); Expediente Diputados: 5177-D-2021. Trámite Parlamentario N° 213 Fecha: 07/02/2022 (propicia modificar el anclaje al 1/1/2015); Expediente Diputados: 2296-D-2021 Trámite Parlamentario N° 61 Fecha: 28/05/2021 (propicia modificar el anclaje al 1/1/2020, entre otras cuestiones como revisar el concepto y alcance de los beneficiarios de la ley contemplando supuestos que la ley actual no ampara y la práctica evidencia la necesidad de su amparo, beneficiario, reglamentar los recaudos para ceder los derechos provenientes del acta de afectación inscripta, contemplar la cuestión de género, entre otras cuestiones sumamente interesantes que deben ser contempladas); Expediente Diputados: 6602-D-2020 Trámite Parlamentario N° 184 Fecha: 09/12/2020 (propicia un anclaje movable, estableciendo acreditar los recaudo con la anterioridad a 5 años con al momento de acogerse al régimen de la ley), y podría continuar la enumeración, pero sólo me remito a los más recientes, para dar cuenta que existe consenso político al menos desde las propuestas en revisar el anclaje temporal de la Ley 24.374.

(12) Informe elaborado por el Observatorio acompañando el proyecto <https://drive.google.com/file/d/1UoHIkFDIZNPVbswPAqzLzDln0uy27MPG/view?usp=sharing>

mediante boletos de compraventa y/o cesiones de acciones posesorias, dando lugar a que los poseedores de dichos inmuebles inviertan y construyan sus viviendas quedando rehenes de esta situación, habiendo invertido posiblemente todos sus ahorros para una vivienda en la cual no siente la seguridad jurídica en la habitabilidad de la misma, sufriendo el fantasma del peligro a ser desalojados.

Problemas en la tributación: un aspecto que tampoco se llega a visibilizar es la ausencia del pago de los impuestos que gravan al inmueble en muchos de los casos, en tanto no se consideran con derechos al inmueble y no tributan lo que corresponde, cuando podrían hacerlo y contribuir a las arcas del estado y cumplir el deber ciudadano, incluso sería un hecho que entendemos muchos vecinos y vecinas cumplirían con la satisfacción de sentirse dueños completos de sus viviendas. Como contrapartida, advertimos otros casos en los cuales existe la creencia de que tributar es un hecho posesorio y lo hacen a los efectos demostrar que son dueños, cuando no son titulares dominiales, y el desconocimiento en estos casos no contribuye en la efectiva regularización dominial del inmueble, paso previo para luego exigir el correspondiente pago de los tributos por parte del Estado.

Queda un arduo trabajo por delante en la búsqueda de propuestas destinadas a solucionar la problemática advertida en el barrio citado de Los Hornos, analizando diferentes estrategias jurídicas para el abordaje de la regularización dominial del mismo, más allá de que a la fecha nos encontramos instando a través la Subsecretaría de Hábitat y la Comunidad, la posibilidad tramitar a través de este organismo el plano de subdivisión necesario.

Para finalizar señalamos que, de la experiencia relatada advertimos que, las soluciones clásicas frente a la ausencia de titulación adecuada de las viviendas, que brindan las políticas públicas existentes destinadas a la regularización, dejan por fuera a un sinnúmero de situaciones que persisten dentro del mercado inmobiliario informal.

Sobre dicha base, insistimos en sostener la búsqueda de nuevas herramientas jurídicas que sean capaces de brindar soluciones a las problemáticas vinculadas con la ausencia de la seguridad en la tenencia de las viviendas que transitan continuamente vecinos y vecinas de nuestro municipio, en toda la provincia y que se hace extensivo a todo el país.

Asimismo, consideramos trascendental el trabajo sobre las medidas de concientización y divulgación de manera preventiva de los mecanismos legales apropiados para transmitir los inmuebles dentro del mercado formal. Ello en tanto toda la actividad que se despliega en un momento dado, y aquella a desarrollarse a futuro, dirigida en pos de contribuir en la regularización dominial de las viviendas, e incluso la inversión que realiza el Estado poniendo a disposición sus recursos

para ello, resulta en vano, si una vez regularizado dominiamente un inmueble vuelve al mercado informal de manera casi inmediata, ya sea por desconocimiento o por imposibilidad de sus titulares de transmitirlos por los carriles legales del mercado formal.

De este modo avanzar en la elaboración, proyección e implementación de nuevos institutos, instrumentos, estrategias y políticas públicas de regularización dominiante de la tierra, y además que puedan ser aptos para contribuir en la perdurabilidad de dichos inmuebles en el mercado formal, es nuestro horizonte. E incluso animarse a incluir una mirada más amplia de la propiedad, dejando a un costado la visión individualista y liberal de siglos pasados de la propiedad privada-, para dar paso con mayor fuerza a la función social de la propiedad, sin que ello implique vincularla o pensarla en términos de gobiernos comunistas o populistas, seguramente redunden en beneficios para la sociedad. La función social de la propiedad tiene recepción en nuestro derecho y en nuestra jurisprudencia, solo debemos comenzar a familiarizarnos en su implementación en materia inmobiliaria.

IV. Referencias

Andriola, K. A.; Barriviera N. L.; Martín, M. R. M y Muñoz, L. (2014). Acceso a una vivienda digna. Alcances del derecho constitucional en relación a la titulación de la vivienda. *Letra Digital*, Año 1, Número 2, pp. 91-110, agosto. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/32684>

Damsky, I. A. (2012). El derecho a la vivienda en Argentina. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3052/12.pdf>

Muñoz, L. y Barriviera, N. L. (2020). Regularización dominiante de inmuebles rurales para agricultores familiares, *Revista Derechos en Acción*, N°15, p. 390. <https://doi.org/10.24215/25251678e390>

Muñoz, L. (2024). La función social de la propiedad como sustento para validar la constitucionalidad de la ley 24.374. La titulación suficiente como un aspecto del derecho constitucional de la vivienda. *Revista CCyCN. La Ley*. Año X. N°1.

Legislación

Constitución Nacional.

Ley 27.118, Agricultura Familiar BO 28/01/2015.

Ley 26.944, Código Civil y Comercial de la Nación. BO 01/08/2015 (Ley 27.077).

Ley 26.493, Modificación del artículo 1° de la Ley N° 24.374. BO 03/04/2009.

Ley 25.797, Ocupantes, inscripción registral. BO 18/11/2003.

Ley 24.374, Regularización dominial. BO 27/09/1994.

Ley 14.159, Catastro Nacional. BO 10/10/1952.

Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una vivienda adecuada. Aprobada 13/12/1991.

Decreto 358/2017, Mesa nacional de coordinación para barrios populares. BO 23/05/2017.

Decreto-ley 7.425/1968, Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. BO 24/10/1968.

Decreto Ley N° 9.533/80. BO 02/06/1980.

Ley 10.830, Orgánica de la Escribanía General de Gobierno. BO 20/10/1989.

Ley 13.264 Bien de Familia. Escribanía General de Gobierno, BO 28/10/2004.

Decreto 12.56/01, Procedimientos para regularizaciones dominiales de interés social con intervención de la Escribanía General de Gobierno, BO 06/06/2001.

Decreto 2-199/06, Procedimientos para regularizaciones dominiales de interés social con intervención de la Escribanía General de Gobierno, BO 20/09/2006.

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 07/07/92 “Ekmekdjian v. Sofovich”.

