

# *Fundamentos de la Ley 14449*

La presente ley viene a dar respuesta desde una mirada integral a los distintos aspectos vinculados a la problemática de la tierra y la vivienda, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de actuación que permiten fortalecer la intervención eficiente y justa del Estado para resolver el déficit urbano habitacional, en momentos en los que el gobierno nacional ha tomado la decisión de avanzar en la garantía del derecho constitucional de acceso a la vivienda digna para todos los sectores sociales.

En este sentido, al esfuerzo nacional que ha permitido en todo el país alcanzar más de 900.000 soluciones habitacionales desde 2.003 a la fecha, se agrega el reciente Decreto Nº 902/2.012 que establece el Programa de Crédito Argentino (PRO. CRE. AR.), con el objetivo de otorgar una línea de financiamiento de 400 mil créditos para construir viviendas en los próximos cuatro años.

Pese a estos importantes avances en la ejecución y realización de soluciones habitacionales y de infraestructura social, el déficit urbano habitacional estructural no ha podido revertirse, razón por la cual se impone elaborar nuevas soluciones en las que intervengan los sectores sociales involucrados, los municipios y el gobierno provincial.

En los últimos años, y más allá del esfuerzo estatal mencionado, ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo, se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. Por otra parte, se ha producido una fuerte concentración de la renta urbana que se materializa a través de la realización de prácticas especulativas por parte de los desarrolladores y propietarios, lo cual da como resultado una gran cantidad de inmuebles deshabitados y terrenos baldíos aptos para ser edificados pero que se encuentran retenidos a la espera del aumento del valor del suelo.

El precio del suelo ha experimentado aumentos que superan toda lógica, afectando principalmente a los más jóvenes que se ven imposibilitados de acceder a su primera vivienda.

La situación generada indica que resulta insuficiente encarar el problema con meras políticas de construcción de vivienda social a través de empresas constructoras, y se impone intervenir prontamente en el mercado de suelo urbano como lo hacen por ejemplo Brasil (a través del Estatuto de la Ciudad) o Colombia (con la Ley Nº 388/97 de desarrollo urbano).

Argentina enfrenta el desafío de plantear la reforma urbana a partir de legislación que reconozca presupuestos básicos para el desarrollo urbano con inclusión social. Por su parte, la provincia de Buenos Aires debe fijar un nuevo marco legal que rija lo relativo a la ocupación, subdivisión y ordenamiento del territorio, ya que el Decreto-Ley Nº 8.912/77 vigente no reconoce la realidad en que se habita la Provincia y sus necesidades de crecimiento.

Se deben, por lo tanto, generar instrumentos legales y de gestión del suelo en todos los niveles de gobierno, estableciendo como regla principal la justa distribución de las cargas y beneficios que produce el crecimiento de las ciudades

La tierra en general se valoriza por la acción estatal y no del propietario y, consecuentemente, el Estado está obligado a recuperar parte de ese incremento para la sociedad a fin de contar con recursos extra presupuestarios que sirvan para financiar, entre otras cosas, la creación de bancos de tierras.

También debe analizarse cómo debe intervenir el Estado por vía impositiva, como lo hacen Estados Unidos y Canadá, para limitar las prácticas especulativas tendientes a la retención de tierras y viviendas, generando una reducción artificial de la oferta.

Las crónicas periódicas de los diarios anuncian nuevas tomas de tierras, usurpaciones y desalojos, con un destino preanunciado de conflicto, muerte y dolor que nos enfrenta como ciudadanos.<sup>1</sup>

La lógica de un Estado activo y previsor parece ausente y predomina una mirada represiva e individualista en una suerte de sacralización del derecho de propiedad.

Es por lo expresado que reconocemos como urgente la necesidad de nuevas alternativas para el uso social del suelo, en las que una acción estatal de planificación, reconocimiento de derechos y obligaciones y al fin de eficiente regulación, debe marcar el rumbo presente y futuro, en un momento de la historia Argentina en la que se ha recuperado la voluntad política de fortalecer el rol del Estado para construir una sociedad más justa e igualitaria.<sup>2</sup>

A pesar de procesos de gran crecimiento económico y de reconocimiento de derechos sociales y culturales, con una enorme inversión pública en todas las materias de desarrollo nacional, no se ha podido lograr la realización plena del derecho a la tierra y la vivienda digna, ya que la oferta de dichos bienes fundamentales opera casi exclusivamente con la lógica del mercado. Las prácticas especulativas de los propietarios de suelo, crean un clima artificial de escasez de tierra urbanizada que hace que los valores de mercado del metro cuadrado se incrementen incluso por encima del precio que poseían durante el período de dolarización de nuestra economía.

Como consecuencia de esto, las ocupaciones de tierras y viviendas constituyen en la historia reciente la forma más común de acceso al suelo para los sectores populares, generando que 6 de cada 10 personas que en la Región Metropolitana compran un lote o alquilan, lo hagan en el mercado informal.

Si bien la fuerte informalidad que se observa tiene un origen multicausal, una cuestión fundamental se encuentra en el inaccesible precio del suelo, el cual en algunas zonas del área metropolitana en los últimos 8 años se ha incrementado más de un 360%, fenómeno ligado a la falta de acceso al crédito, de acceso al mercado formal de alquileres, de incorrecto destino de la inversión pública, opacidad y elitismo de las normas urbanísticas, entre otras cuestiones.

Tales prácticas se encuentran amparadas por una concepción del derecho de propiedad de origen civilista, individualista y excluyente, que se expande en toda América Latina<sup>3</sup>, violatorio de los esenciales principios de igualdad y equidad, poniendo al margen del cumplimiento de obligaciones a los propietarios de la tierra. La

función social de la propiedad en nuestro país no se encuentra enunciada en forma taxativa en el texto constitucional, tal como sí surgía de la Carta Magna de 1949<sup>4</sup>, lo que no obstaría por vía de aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos de los que somos parte en su plena aplicación, tal como surge de la novedosa jurisprudencia al respecto<sup>5</sup>.

Somos conscientes de que no constituye garantía de realización cierta de la función social del derecho de propiedad su simple enunciación en el texto constitucional y/o por vía normativa. El cumplimiento de lo establecido en las normas de contenido social depende en gran medida de su efectividad, asegurada por instrumentos regulatorios del mercado de suelo que permitan conciliar los intereses particulares del propietario con los de la sociedad.

Esta cuestión se verifica con claridad en países como Colombia, Brasil o Chile, que poseen una gran trayectoria en la materia.

En el caso colombiano se concreta en el proceso de reforma urbana desarrollado luego de cuatro décadas de discusión a través de la sanción de la Ley 388 de 1.997 que vino a ajustar la Ley 9a a los postulados de la Constitución política de 1.991, bajo el concepto vigente para la política urbana de entonces «tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario». Si bien de este marco normativo surge como muy potente la potestad del Estado para redefinir el alcance del derecho de propiedad, poniendo en el centro de la escena la ejecución de políticas de vivienda de interés social, los años que llevamos transcurridos desde su puesta en marcha marcan un muy limitado alcance de los instrumentos previstos <sup>6</sup>

Ello se da principalmente por la gran timidez que poseen los instrumentos utilizados para incidir sobre los precios del suelo, haciendo que no se logre superar la exclusión en tanto no se llega a los hogares con mayores necesidades, que son más del 30% de la población, verificándose entonces la persistencia de la exclusión, a pesar de los avances de la producción normativa, en la comprensión e interpretación constitucional de la función social<sup>7</sup>

También la cuestión viene siendo profundamente analizada en la República Federativa de Brasil, en la cual hace poco tiempo se ha conmemorado el décimo aniversario de la sanción de la Ley 10.257 conocida como Estatuto de la Ciudad, que vino a dar operatividad e instrumentos de gestión a los artículos 182 y 183 de la

Constitución de 1.988, en especial en lo referente a la función social y ambiental de la propiedad. La ley dio unidad al tratamiento de las ciudades, reforzando el papel de los municipios como gestores de la política urbana bajo los principios de gestión democrática de las ciudades, derecho social a la vivienda, derecho a la regularización de los asentamientos informales consolidados y el combate a la especulación inmobiliaria en áreas urbanas. Sin embargo, y pese a la variedad de instrumentos que cuenta el Estatuto<sup>8</sup>, se impone reconocer que la ley no constituye una herramienta que actúa por sí sola, sino un instrumento más en manos de la sociedad organizada.

En este contexto, sólo la organización y movilización social podrá lograr tornar a la herramienta institucional en una de construcción de poder popular y ciudadanía, asegurando los cambios necesarios. Ello es evidente al contemplar en este caso que, pese a que han transcurrido 10 años desde su promulgación, siguen existiendo jueces que ignoran la ley y tratan la propiedad privada como un derecho absoluto y no relativizado por su función social<sup>9</sup>

En países como Chile que cuenta también en su Constitución con el principio de función social de la propiedad, la situación no varía demasiado y un ejemplo de ello lo constituye la presentación de un grupo de parlamentarios de dicho país ante Tribunal Constitucional para que se declare inconstitucional una modificación reglamentaria que había uniformado el cálculo de las cesiones gratuitas de tierra que se exigían en los procedimientos para aprobar urbanizaciones por supuestamente infringir la esencia del derecho de propiedad.

En nuestro país, el mejor ejemplo se da en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que a pesar de poseer el Producto Bruto Interno más alto del país y la Constitución más progresista<sup>10</sup>, en los últimos 5 años sólo se han construido 76 viviendas sociales, no se realizó la urbanización de ninguna villa y se promueven desde el gobierno en forma permanente los desalojos forzados<sup>11</sup>. En la Argentina se dan algunas particularidades de tipo jurídico que vale pena reseñar. Como ya se dijo, aunque nuestra Constitución no cuenta en su texto con el principio de la función social y ambiental de la propiedad, sí establece la forma federal del Estado, estableciendo un deslinde de competencias por el cual todas las materias no delegadas por las provincias al Estado Federal son reservas de las primeras.

Existen, a su vez, poderes concurrentes llamados cláusulas del bienestar o prosperidad.

Entre las materias delegadas es importante mencionar la cláusula de «los códigos» por la cual las provincias confieren al Congreso nacional el dictado de los códigos de fondo, entre ellos el Código Civil que diseña los derechos reales.

Las regulaciones urbanísticas eran calificadas por ese mismo Código Civil como limitaciones a la propiedad por razones de interés público y administrativas, reforzando la idea de que lo sustantivo de la propiedad inmobiliaria, en términos de transacción económica privada, estaba estructurado como título o fuente normativa en la legislación del Congreso nacional. Por lo tanto, lo restante, o sea lo ajeno a este núcleo básico del derecho de propiedad, era aquello que podía formar parte de las «meras limitaciones», como materia local.

Otra fuente de la ordenación urbanística es el artículo 17 de la Constitución nacional sobre inviolabilidad de la propiedad y el de ejercicio de la potestad expropiatoria por razones de utilidad pública previamente declarada por la legislatura.

La reforma constitucional de 1.957 incorporó el derecho a la vivienda digna y la reforma de 1.994 en su artículo 41 instituyó el principio del desarrollo sustentable que lleva insito el de utilización racional del suelo, así como el deber del Estado y de los ciudadanos a la preservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Es importante mencionar este marco legal en un contexto social en el que la restringida oferta de suelo urbano formal para sectores bajos y medios, lleva a la realización de maniobras al margen de la ley civil y urbanística motivada en general por la necesidad de contar con un espacio físico (en general periférico y degradado ambientalmente) de realización personal y familiar, dando como resultado una marcada proliferación de la informalidad y de densificación de villas y asentamientos.

En este marco la respuesta estatal suele ser de naturaleza paliativa, dada por la presión social y hasta judicial<sup>12</sup> tendiente a la regularización urbana y dominial de estas situaciones consolidadas en el tiempo, aunque en algunos casos la respuesta es de naturaleza represiva hacia quienes buscan un lugar donde vivir<sup>13</sup>.

Los aspectos que hemos analizado marcan claramente la existencia de asignaturas pendientes en la ejecución de políticas públicas que permitan contar con suelo urbano accesible para una gran franja de la población. También se han



observado algunos avances ciertos y cuantificables que sientan las bases para construir ciudades más justas.

En esta dirección es que consideramos a la presente ley un generoso aporte hacia formas más justas de planificación urbana, y también un marco legal para que tanto los actores gubernamentales como las organizaciones sociales puedan pensar en conjunto el diseño de los barrios y la urbanización de las situaciones existentes, en un marco participativo y de plena transparencia. La situación de los sectores populares bonaerenses en este contexto.

Es en el contexto descrito que, desde hace varias décadas, los sectores populares despliegan un conjunto de estrategias para lograr el reconocimiento de su lugar en la ciudad. Villas de emergencia y asentamientos, entre otras, son algunas de las múltiples modalidades que los sectores populares en la Provincia han desarrollado para hacerse lugar en el espacio urbano, evidenciando la gestación de una nueva fisonomía urbana en la cual las prácticas habitacionales conformadas por los sectores de menores ingresos ponen de manifiesto un marcado contraste con las urbanizaciones cerradas desarrolladas por los sectores medios-altos y altos de la sociedad. La mayor parte de las veces los procesos informales de ocupación del suelo se constituyen para la población de bajos recursos económicos en la única posibilidad real de acceso a una vivienda, dada la inexistencia o imposibilidad de acceder a estos bienes por medio de mecanismos formales.

La persistencia de condiciones habitacionales precarias junto con la consolidación de villas y asentamientos, aún en los contextos económicos favorables, dan cuenta del carácter no coyuntural y transitorio de estas manifestaciones. El origen de las villas, por ejemplo, está vinculado a los procesos de migración rural-urbana desencadenados desde la década de 1.920 por la desestructuración de las economías rurales regionales y los procesos de industrialización sustitutiva en los principales centros urbanos del país, que se constituyen en polos de atracción de la población migrante. Y si bien la vivienda adquirió un lugar central en la agenda pública durante los gobiernos de Perón (1.946-1.955) y luego el tema fue creciendo en importancia, las históricas desigualdades en materia de hábitat aumentaron a partir de la última dictadura y se profundizaron con el modelo neoliberal de los 90.

Como se destacó más arriba, no obstante el proceso de recuperación económica que vive el país desde 2.003 y de la fuerte inversión que viene realizando

el Estado argentino en construcción y mejoramiento de vivienda a través de diversos planes federales, no se han logrado revertir las dificultades que tienen cada vez más familias para acceder de manera formal a una vivienda de condiciones adecuadas, en suelo urbano bien localizado y con seguridad en la tenencia.

Por el contrario, los sectores populares se ven cada vez más obligados a vivir en villas y asentamientos en condiciones precarias y, en general, a través del mercado informal sin ningún tipo de protección legal, todo lo cual recrudece la conflictividad social alrededor de la problemática del acceso al suelo y la vivienda.

El panorama provincial del hábitat popular se caracteriza por una escasa oferta de tierras aptas para desarrollo residencial. La inversión en propiedades como resguardo de valor ha hecho aumentar considerablemente la demanda de suelo urbano por parte de sectores de altos ingresos y disminuir el disponible para los sectores populares. Asimismo, favoreció la especulación inmobiliaria y generó aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos. Vale reiterar que los problemas relacionados al desarrollo urbano-territorial se vinculan con una multiplicidad de fenómenos, donde uno de los más emblemáticos es el del acceso a la tierra. El incremento exponencial de los precios del suelo es causado fundamentalmente por el crecimiento de la actividad económica general, la demanda de suelo en la periferia por parte de los sectores altos, la falta de interés de los inversores privados en el desarrollo de urbanizaciones para sectores populares y los procesos especulativos, reduciendo así las posibilidades de los mismos para acceder a suelo urbanizado, bien localizado y accesible, considerando su capacidad económica.

Este proceso se ve potenciado por una normativa que no promueve el acceso a la vivienda de los sectores populares.

Por otra parte, y desde el punto de vista normativo, se observa una ausencia de políticas de hábitat y regularización dominial unívocas a nivel nacional, así como en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales, sin brindar pautas integrales para responder a las necesidades sociales. Hasta el momento la Provincia carece de un marco jurídico adecuado en materia de acceso y promoción de un hábitat digno.



Durante buena parte del siglo XX hasta la promulgación del Decreto-Ley 8.912/1.977, los fraccionamientos sin servicios fueron legales y confirmaron uno de los principales mecanismos de acceso al suelo urbano para sectores populares. Con posterioridad y de manera progresiva, el Estado iba dotando de servicios e infraestructura estos lotes, generando un negocio muy rentable a su vez para los loteadores. A partir del decreto ley, la obligatoriedad de contar con servicios elevó los precios de los terrenos que, sumado a la falta de financiamiento y al deterioro de la situación socioeconómica de los sectores populares, restringió el acceso al suelo urbano a través del mercado de suelo formal. Así, desde la segunda mitad de la década del 70, se puede observar un crecimiento significativo de nuevos asentamientos estrechamente vinculado al proceso de desindustrialización, la inestabilidad económica, la caída del ingreso per cápita y el consecuente incremento de la pobreza que empieza a desarrollarse en ese momento. A ello se sumaron las políticas de erradicación de villas y asentamientos en el área de la Capital Federal (con el consecuente aumento de nuevos asentamientos en el conurbano) y en 1.977 el Decreto-Ley 8.912 que puso fin a la política del loteo popular fijando la prohibición de la venta de lotes sin infraestructura.

De esta forma, se encareció enormemente el costo de producción de la tierra urbana, se redujo drásticamente la oferta y su precio subió también en forma significativa.

Definida la expropiación como uno de los poderes fundamentales de todo Estado, consistente en la capacidad de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés superior, según la doctrina con la que concordamos<sup>14</sup>, corresponde hacer un breve repaso de cómo se ha venido desarrollando dicha potestad pública en la provincia de Buenos Aires<sup>15</sup>. Durante el período que abarca los años 1.973-2.006 en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de lograr la regularización dominial de terrenos ocupados se han dictado en el período señalado 134 leyes de expropiación que no han sido ejecutadas en su gran mayoría por falta de recursos o imposibilidad de concreción técnica por la vía procedimental vigente<sup>16</sup>. Por lo tanto, queda claro que la expropiación en la provincia de Buenos Aires no ha dado los resultados esperados para una solución definitiva de la cuestión del suelo y la vivienda social.

Lo mencionado hasta aquí, en particular el Decreto-Ley 8.912, marcó un quiebre en relación a las estrategias protagonizadas por los sectores populares quienes hasta ese momento habían logrado acceder a un lote y a una vivienda aún

cuando ello significaba un prolongado endeudamiento y el vivir en condiciones de precariedad por la ausencia de servicios básicos.

En este contexto, ya sabemos que la retórica política conservadora predominante ha colocado al problema como uno de amenaza a la propiedad más que en clave de lo que es: una sistemática violación de derechos. Esta mirada conservadora ha resultado en una lógica de diseño e implementación de políticas y programas relacionados al hábitat popular, socialmente excluyente y de escasa, cuando no nula, participación comunitaria.

Como destacó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su Informe sobre la situación de Derechos Humanos en el año 2.011 en Argentina, entre las mejoras que se requieren adquiere particular relevancia la necesidad de avanzar con regulaciones y medidas que, partiendo de la función social de la propiedad, desincentiven la especulación inmobiliaria, faciliten el acceso y permanencia en el mercado de alquileres, promuevan la regularización dominial y la seguridad en la tenencia de las viviendas y garanticen y ponderen debidamente los derechos enfrentados en los procesos de desalojo.

En este sentido, y tras su visita a Argentina durante el año 2.011, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik, recomienda al Estado argentino en su informe final que se promueva y sancione una ley que reconozca la función pública del ordenamiento del territorio y se adecuen los principios generales que forman parte del contenido actual del derecho a la propiedad privada regulados en el Código Civil de modo tal de que se incluya el concepto de la función social de la propiedad. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) que también en el año 2.011 ha evaluado la situación de los DESC en Argentina, insta al Estado «a que adopte políticas en materia de vivienda con el fin de garantizar a todos el acceso a una vivienda adecuada y asequible, con seguridad jurídica de la tenencia». En este sentido incluso lo exhorta «a luchar eficazmente contra la especulación en los mercados inmobiliario, de la tierra y de la construcción».

En línea con las recomendaciones de expertos locales e internacionales, y frente a esta situación de violación de derechos y urgente necesidad social, es imperativo contar con una política provincial que exhiba la integralidad y articulación normativa necesarias para modificar la lógica de la redistribución de la propiedad de la

tierra destinada a desarrollo residencial, lo que implica redefinir radicalmente el (des) orden social producido por la brutal concentración de la propiedad y exclusión social disparada desde el Decreto-Ley 8.912/77 de la dictadura militar y cuyo contenido normativo e implicancias sociales se encuentran hoy vigentes. En este sentido, y teniendo en cuenta que el Estado es un actor privilegiado en la construcción de la ciudad y en las condiciones sociales de su apropiación mediante la elaboración de políticas habitacionales, se destaca como principio guía de una política correctiva de los problemas del hábitat popular en la Provincia, la necesidad de reconocer que el problema no es un mero problema de vivienda, sino uno de mayor complejidad.

Las dificultades de los residentes de villas y asentamientos para lograr trascender la «ciudad informal» y alcanzar la inclusión en la formal, indican que las políticas de vivienda excluyentes de miradas integrales sobre el hábitat y la integración social, no logran resolver los problemas de segregación espacial-social. De esta manera, el problema no es meramente técnico sino, centralmente político y demanda una activa participación comunitaria para su solución.

Es a partir de esta participación que se cuenta con políticas legítimas por ser producto de debates amplios y democráticos; y también se cuenta con acciones y medidas eficaces por dotar a la Provincia de herramientas para la creación de una sociedad más justa en términos de acceso al suelo, el hábitat popular y la conformación de las ciudades bonaerenses.

El pueblo y Estado bonaerenses, confirmando la fortaleza y compromiso de su sociedad, han hecho justamente esto durante los últimos años: a partir de un proceso que en su momento inició el Instituto de la Vivienda de la Provincia, acompañado por el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial, se generó un diálogo intenso y participativo que resultó en un anteproyecto de ley de Promoción de Hábitat Popular.

De manera novedosa, este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la «producción del suelo», esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales.

Dicho anteproyecto se vio paralizado en su concreción en marzo de 2.011 por la reacción de un sector de desabolladores inmobiliarios que expresan intereses económicos beneficiarios de la lógica distributiva forjada por el Decreto-Ley 8.912/77 de la dictadura militar.

Esta reacción, amplificada por medios de comunicación hegemónicos y fuerzas políticas minoritarias, difundió una imagen de lucha de intereses entre los habitantes de los futuros barrios cerrados y los emprendimiento con viviendas populares, dejando de lado el hecho que la resolución de los problemas de hábitat popular hace no sólo a la realización de los derechos de aquellos sin un hábitat digno, sino también a la tranquilidad social del conjunto de la comunidad bonaerense, incluyendo a los residentes de barrios cerrados.

En este contexto, urge promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios; abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

El presente proyecto de ley fue elaborado sobre la base de una propuesta legislativa originalmente formulada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA) y el citado equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento. A dicho proyecto se le introdujeron una serie de modificaciones, preceptos e instrumentos sustantivos por parte del equipo de asesores legislativos del Bloque «Nuevo Encuentro» de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, conformado por Diego Pando, Carlos Acuña, Matías Novoa Haidar y Nicolás Trotta, del bloque del Frente Para la Victoria, en especial de Daniel Ríos y Alberto Farías así como del experto en temas de Hábitat Luciano Scatolini. Asimismo, fueron significativos los aportes realizados por Ernesto Gorbacz, Director para la Producción Social del Hábitat del municipio de Morón.

---

<sup>1</sup> Diario Pagina 12, martes 20 de abril de 2011: Recurso para frenar desalojo de la veredita; [www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166629-2011-04-20.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-166629-2011-04-20.html); Diario Página 12, lunes 14 de marzo de 2011: La toma en el Bajo Flores; [www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164106-2011-03-14.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164106-2011-03-14.html); Diario Clarín, sábado 19 de marzo de 2011: refuerzan la seguridad por temor



---

a nuevas usurpaciones; [www.clarin.com/ciudades/Refuerzan-seguridad-temor-nuevas-ocupaciones\\_0\\_446955502.html](http://www.clarin.com/ciudades/Refuerzan-seguridad-temor-nuevas-ocupaciones_0_446955502.html).

<sup>2</sup> “Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir a los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores...”. Feinmann José Pablo, *El Flaco, Diálogos irreverentes con Néstor Kirchner*. ED. Planeta, 2011, Pág. 46.

<sup>3</sup> Ver en Forum de Directo Urbano e Ambiental, número especial sobre América Latina organizado por Edesio Fernandes e Betania Alfonsin. Año 9 -Nº 54/2010. ED. Forum. La obra colectiva relata los principales temas de interés que se abordan en la región en materia de derecho urbanístico y ambiental, en la que los autores coinciden en la necesidad de reinterpretar y profundizar el concepto del derecho de propiedad.

<sup>4</sup> Debemos recordar el aporte en esta dirección que proponía la Constitución Nacional de 1949 llevada adelante por el gobierno de Juan Domingo Perón, al disponer:” La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a los obligaciones que establezca la Ley con fines de bien común”.-En 1955 el golpe militar a través de sus autoridades anuló esta constitución.

<sup>5</sup> Creemos importante mencionar algunos fallos judiciales que realizan una interpretación razonada y ajustada a derecho de esta dimensión supra nacional en que debe entenderse el derecho de propiedad.- El Superior Tribunal de Justicia de la ciudad de Buenos Aires opinó en oportunidad de expedirse en autos: “Comisión Municipal de la Vivienda c/ Saavedra Felisa Alicia y otros s/ desalojo s/recurso de inconstitucionalidad concedido, expte. Nº 1556/02” y en “Comisión Municipal de la Vivienda c/ Fernández Martha Isabel y otros / desalojo o s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, expte Nº 2108/03”. Así en las referidas causas, entre otros conceptos, el Superior Tribunal de Justicia dijo:”...en el marco de la política de asistencia social habitacional vigente en la ciudad, el procedimiento fijado por el art. 463 del CCAyT aparece como una incongruencia y colisiona con la protección del derecho a la vivienda como derecho social efectivo (artículos. 75 inc. 22 CN y 20 y 31 de la CCBA) fundamento de aquellas políticas. En materia de derecho a la vivienda las dos Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Órganos de controlar del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que reconoce en su art. 11, párrafo 1, el derecho a una vivienda adecuada- cobran crucial importancia sobre todo si se tiene en cuenta que la Corte Suprema ha entendido que los tratados deben considerarse en los términos en que ellos son interpretados por los órganos internacionales encargados de aplicarlos...el Comité ha entendido que uno de los componentes del derecho a una vivienda adecuada es la “seguridad jurídica de la tenencia”...Así en su observación Nº 4 ha dicho que todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenaza. Es destacable lo actuado por la Suprema Corte de Justicia en autos “Portillo Cecilia s/ Amparo”, Causa A-70717, de fecha 14 de Junio de 2010 en que se condenó a la provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata a otorgar una vivienda adecuada a la actora y su grupo familiar, con especial mención de pactos y tratados de Derechos Humanos de cumplimiento obligatorio.

<sup>6</sup> Basta sólo mencionar algunas cuestiones que surgen del régimen urbanístico colombiano: la calificación de suelo para vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP); el establecimiento de cargas o responsabilidades a cargo de los propietarios de suelo, como condición previa a la asignación de derechos o aprovechamientos urbanísticos; la gestión asociada de suelo urbanizable o de renovación, mediante unidades de actuación urbanística que se ejecutan mediante reajustes de tierras, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes; la participación de la colectividad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado; la previsión constitucional, de que para la indemnización, en los casos de expropiación, se tendrán en cuenta los intereses del afectado y de la colectividad y pago de precio sin incorporación de expectativas, por lo que se descuenta el monto correspondiente a la plusvalía, o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para adquisición; bancos de tierras que pueden ejercer el derecho de preferencia, adquisición pública de suelo por distintas vías, incluida la administrativa, entre otras.



---

<sup>7</sup> Maldonado Copello Maria Mercedes: “Revisar las tensiones en el proceso de paliación de la Ley Nº 388 de 1997”, Fórum de Derecho Urbano e Ambiental FDU, Belo Horizonte, año 9, Nº 54, Pág. 39-50, 2010.

<sup>8</sup> Permite, entre otros mecanismos de gestión de suelo, las operaciones urbanas consorciadas, las alianzas público privadas, mecanismos transparentes de control fiscal y social, la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización y la recuperación para la comunidad de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos.

<sup>9</sup> “El estatuto de la ciudad de Brasil: un comentario”. Ed. Alianza de las Ciudades, Ministerio de las Ciudades 2010.

<sup>10</sup> El Artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece: La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

<sup>11</sup> Ver Craviro, María Cristina. Informalidad y política urbana en Buenos Aires; el retorno de viejas prácticas. Forun de Derecho Urbano e Ambiental –FDUA, Belo Horizonte, año 11, n 61, p. 11-25.2012.

<sup>12</sup> “Mendoza Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo), sentencia original de fecha 20 de junio de 2006.

<sup>13</sup> Sebastián Tedeschi señala:” La legislación criminal no es un buen remedio para solucionar los conflictos territoriales ni los desalojos, aunque su amenaza latente, es un elemento poderoso de disciplina de los pobres que no tienen un lugar donde vivir en América Latina. Por el contrario, criminalizar situaciones de pobreza expone a las personas desalojadas a nuevas situaciones de degradación... de quienes son los mayormente afectados por la violación de su derecho a la vivienda”. Revista Fórum de Derecho Urbano e Ambiental DFUA, Belo Horizonte, ano 9, Nº 54, pág. P. 17-37.2010.

<sup>14</sup> Ver Azuela, A.; Herrera, C.; y Saavedra, C. (2009): “La expropiación y las transformaciones del estado”. Revista Mexicana de Sociología Número 3 (julio-septiembre), Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales, México DF.

<sup>15</sup> Para un pormenorizado análisis, ver “Políticas urbanas y expropiación en la Argentina. Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires” por Juan I. Duarte y Ángela Oyhandy, investigación para el LILP.

<sup>16</sup> Rige la Ley Nº 5.708, la cual establece el mecanismo administrativo y judicial para su perfeccionamiento. En este último deben respetarse las reglas del proceso, lo cual lleva a largos juicios sin resolución definitiva e imposibilidad de regularizar los barrios en cuestión.