

Escuela de Gobierno

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Políticas Públicas

La influencia del aspecto dominial y la normativa urbanística en los procesos de regularización dominial en Barrios Populares

El caso de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2018 hasta la actualidad

Autoría: Mazzucchelli, Ana Laura

Año: de defensa de la tesis: 2025

¿Cómo citar este trabajo?

Mazzucchelli, A. (2025) "*La influencia del aspecto dominial y la normativa urbanística en los procesos de regularización dominial en Barrios Populares. El caso de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2018 hasta la actualidad*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13625>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

**La influencia del aspecto dominial y la normativa
urbanística en los procesos de regularización
dominial en Barrios Populares**

**El caso de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos
Aires a partir del 2018 hasta la actualidad**

Trabajo final para la Maestría de Políticas Públicas

Autora: Ana Laura Mazzucchelli

Director: Fernando Álvarez de Celis

12 de febrero de 2025

“Tener casa propia no es riqueza, pero no tenerla es mucha pobreza”

Dicho popular en Colombia

Índice

I. Introducción.....	4
I. a. La pregunta de investigación.....	4
I. b. Hipótesis.....	4
I. c. Esquema de trabajo.....	4
I. d. La relevancia de la regularización dominial.....	5
II. Marco teórico: Los modelos de regularización dominial.....	7
II. b. i. La vivienda como forma de capitalización - El caso peruano.....	8
II. b. ii. La vivienda como parte de un proceso de integración - El caso brasilero.....	9
II. b. iii. El punto medio entre dos paradigmas - El caso argentino.....	10
III. Metodología.....	11
III. a. Estrategia de investigación.....	11
III. b. Objetivos.....	12
III. c. Selección de caso.....	13
IV. Desarrollo.....	13
IV. a. Estado de situación de los Barrios Populares.....	13
IV. b. Caracterización del dominio.....	17
IV. b. i. Bienes de dominio del Estado.....	17
IV. b. ii. Bienes de dominio de los particulares.....	20
IV. c. Formas de adquisición del dominio.....	20
IV. c. i. Compra directa.....	21
IV. c. ii. Expropiación.....	23
IV. c. iii. Prescripción adquisitiva - Usucapión.....	24
IV. c. iv. Ley Pierri.....	26
IV. c. v. Prescripción administrativa.....	28
IV. c. vi. Contratación Directa Interadministrativa.....	30
IV. d. Caracterización de la normativa urbanística.....	31
IV. d. i. Catastro.....	32
IV. d. ii. La Provincia de Buenos Aires, ordenamiento territorial y uso del suelo.....	32
IV. d. iii. La Ciudad de Buenos Aires, Plan Urbano Ambiental.....	34
IV. e. Matriz de regularización dominial.....	34
IV. e. i. La cuestión dominial.....	34
IV. e. ii. La cuestión catastral y urbanística.....	37
V. Conclusiones.....	39
VI. Bibliografía.....	40
VII. Anexo: Normativa Citada.....	47

Índice de tablas y gráficos

Gráfico 1. Cantidad de viviendas en Barrios Populares.....	15
Tabla 1. Tipos de dominios del Estado.....	19
Gráfico 2. Proceso para Regularización de Inmuebles privados.....	35
Gráfico 3. Proceso para Regularización de Inmuebles públicos.....	36
Gráfico 4. Proceso Catastral.....	38

I. Introducción

I. a. La pregunta de investigación

El acceso a la vivienda es un derecho humano consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 (Resolución 217 A (III), artículo 25). En el mismo sentido el acceso a una vivienda digna está reconocido en la Constitución Nacional (Constitución de la Nación Argentina, 1994, artículo. 14 bis). La vivienda digna implica tener seguridad en la tenencia, por lo que se considera de vital importancia la regularización dominial de los barrios populares para garantizar este derecho.

A lo largo de este trabajo final se buscará responder la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo influyen conjuntamente el aspecto dominial y la normativa urbanística en los procesos de regularización dominial de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a partir del 2018 hasta la actualidad y de qué forma se puede facilitar su aplicación?

Para aproximarse a la respuesta se analizará el proceso en su aspecto dominial y la normativa urbanística. Como producto final se elaborará una matriz para comprenderlos de forma conjunta.

I. b. Hipótesis

A su vez, se intentará probar la siguiente hipótesis:

Los procesos de regularización dominial en los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a partir de 2018 hasta la actualidad tienen dos factores fundamentales: 1. el aspecto dominial, es decir, quienes son los titulares dominiales donde se asientan los barrios y como se pueden sanear esos títulos y 2. la normativa urbanística que determina estándares mínimos para el ordenamiento territorial y el uso de la tierra.

Si bien el proceso de regularización dominial es multifactorial y requiere de un abordaje interdisciplinario complejo este trabajo se propone como producto final crear una herramienta que articule estos dos factores para facilitar su implementación.

I. c. Esquema de trabajo

Este trabajo emplea una metodología predominantemente cualitativa para analizar el proceso de la regularización dominial en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. A través de un enfoque cuantitativo, se examinan datos del RENABAP para

dimensionar la magnitud del problema, mientras que el enfoque cualitativo se basa en un estudio de caso y análisis documental. El estudio de caso permite profundizar en la relación entre la titularidad dominial y la normativa urbanística, aspectos clave para la implementación de políticas de regularización. A su vez, el análisis documental examina antecedentes y regulaciones vigentes en los distintos niveles de gobierno, siguiendo el enfoque de Bowen (2009) sobre el análisis documental como herramienta metodológica clave.

Además, la investigación desarrolla una matriz que traduce los resultados en una herramienta práctica para la toma de decisiones en políticas de regularización dominial.

I. d. La relevancia de la regularización dominial

¿Qué significa el derecho a una vivienda adecuada o digna? El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha delineado ciertos requisitos que no deben ser entendidos como una definición restrictiva. Los elementos para una vivienda adecuada de acuerdo a esa definición son:

“Seguridad en la tenencia (...). Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura (...). Asequibilidad (...). Habitabilidad (...). Accesibilidad (...). Ubicación (...). Adecuación cultural (...).” (ONU Habitat, 2010). Si bien todos son fundamentales, este trabajo se centrará en la *seguridad en la tenencia* aunque como se verá varios de estos elementos se van a empezar a colar en el desarrollo por ser la vivienda un elemento atravesado de forma transversal por gran parte de las temáticas que son cruciales en las vidas de las personas.

En Argentina a partir de 2018 la cuestión de la seguridad en la tenencia se consolida dentro de la agenda a partir del dictado de la Ley de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana (Ley N° 27.453, 2018) y su modificatoria (Ley N° 27.694, 2023), conocida como la Ley RENABAP, y se puede apreciar un cambio de paradigma muy fuerte que centraliza las facultades propias del gobierno local en el gobierno nacional. Por eso es que a los efectos de este trabajo se considera relevante la normativa dictada a partir de 2018 en adelante.

Previo al 2018 se gestaron las definiciones que llegan al día de hoy y a partir de las cuales se desarrolla buena parte de este trabajo. A saber, se entienden por barrios populares a *“aquellos barrios populares que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios*

básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (Decreto 2670/2015 y su modificatorio Decreto 358/2017, 2015 y 2017).

A su vez, la literatura hace una clasificación dentro de los barrios populares que fue receptada por RENABAP de acuerdo a la tipología urbana por un lado los asentamientos y por otro las villas. Cada uno tiene su propia definición:

A las “villas” (también llamadas “villas miseria” o “villas de emergencia”) se las reconoce por ser de *“tramas urbanas muy irregulares”* dado que se caracterizan por ser tomas de tierra vacante espontáneas (Cravino et al., 2008) y que van creciendo de forma orgánica, sin ningún tipo de planificación.

En cambio los “asentamientos” se identifican porque *“sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzamiento habitual de loteos (...) es decir en forma de cuadrícula”* (Cravino et al., 2008). Es decir que son más parecidos a la comúnmente llamada ciudad formal.

Estas dos definiciones serán muy importantes a la hora de analizar la normativa urbanística y su incidencia en el proceso de integración socio urbana y luego en el de regularización dominial (Cravino et al., 2008).

No se puede dejar de mencionar que el Observatorio de Barrios Populares incluye una definición innovadora que es la de “Conjunto Habitacional Unifamiliar” y refiere a *“barrios compuestos por viviendas particulares ubicadas en lotes individuales las cuales fueron construidas en el marco de programas estatales (...)”*. En este trabajo serán asimiladas a asentamiento por ser similares en sus caracteres relevantes.

Específicamente, cuando se habla de la seguridad en la tenencia existe una interpretación amplia, no sólo el título de propiedad la garantiza, sino que las personas no deben temer a un posible desalojo forzoso (ONU Habitat, 2010). Ahora bien, en la normativa nacional, en específico La Ley de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana (Ley N° 27.453, 2018) y su modificatoria (Ley N° 27.694, 2023), conocida como la Ley RENABAP, establece en la parte pertinente de su artículo 1°:

*“(...) Se entiende por integración socio urbana, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, **la seguridad en la tenencia y la regularización dominial**. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.”*

Cabe preguntar por qué es tan importante la seguridad en la tenencia, como una faz del derecho a una vivienda adecuada, qué consecuencias positivas trae a los habitantes y cuál es la magnitud del problema hoy en Argentina.

El derecho a una vivienda adecuada habilita el goce de otros derechos humanos como es el derecho a la salud, a la seguridad social, al voto, a la educación, entre otros (ONU Habitat, 2010).

Es destacable que hoy existen esfuerzos para intentar garantizar la seguridad en la tenencia como es el Certificado de Vivienda Familiar (CVF) creado por el Decreto 358/2017, con un alcance a 69,72% de la viviendas de los barrios populares registrados (Secretaría de Integración Socio-Urbana, 2023). De acuerdo a la norma que lo crea este certificado se entrega a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y *“se considerará un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la CLAVE ÚNICA DE IDENTIFICACIÓN TRIBUTARIA (CUIT) y/o la CLAVE ÚNICA DE IDENTIFICACIÓN LABORAL (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas”*. Si bien no es equivalente a un título de propiedad, si es un instrumento que se empieza a acercar a ese objetivo.

Sobre la magnitud del problema en Argentina, de acuerdo al Observatorio de Barrios Populares¹ el 99,92% de los barrios populares del país no tienen título de propiedad, esto tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes y dificulta el acceso a servicios.

II. Marco teórico: Los modelos de regularización dominial

En este apartado se realiza un análisis del estado del arte en cuanto a la cuestión de la regularización dominial en Latinoamérica, si bien hay varios casos que pueden resultar relevantes, se decidió hacer un recorte en dos casos en particular: el de Perú y el de Brasil. Esto es por ser los más paradigmáticos y resaltados a lo largo de la bibliografía relevada y ser los más antagónicos en cuanto a la visión de cómo se debe realizar la regularización dominial y los efectos esperados al cabo de estos procesos.

¹ <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Asimismo, se desarrolla brevemente el recorrido histórico que tuvo en la Argentina en cuanto a procesos de regularización dominial de barrios populares y cómo fue virando la visión en relación a estos.

En particular la regularización dominial, si bien está influenciada por múltiples factores tales como las condiciones de habitabilidad de la vivienda, las condiciones ambientales donde se encuentra la vivienda, los diversos tipos de ocupación y la situación socio económica de las familias, por nombrar algunos. Este trabajo en particular se enfoca en dos variables fundamentales: el aspecto dominial y la normativa urbanística. A esto refiere el trabajo cuando se describen los “modelos de regularización dominial”, son los distintos métodos que fueron probados en la región para dar respuesta al crecimiento informal en las ciudades, desde la perspectiva de la informalidad de la tenencia de viviendas.

II. b. i. La vivienda como forma de capitalización - El caso peruano

La experiencia en Perú puede resultar interesante porque a lo largo de su historia ha tenido varios procesos de regularización dominial. En particular el que se dio entre los años 1996 y 2000 ha dividido las aguas en la discusión de si la titulación por sí sola puede mejorar la vida de los habitantes de asentamientos informales o si es necesario que vaya acompañada de otras intervenciones por parte del Estado para lograr tal fin.

Es por eso que la experiencia que más resuena a lo largo de la bibliografía es precisamente la que se inició en 1996 a cargo del Estado Nacional, desplazando a los gobiernos locales. Este programa estaba a cargo de la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), el programa es conocido por sus siglas. Lo primero a tener en cuenta es que se trata de una política diseñada en un contexto histórico donde el consenso internacional era ir hacia políticas neoliberales, siendo Hernando de Soto uno de sus principales impulsores (Calderón Cockburn, 2013).

De Soto (1986) plantea en su libro *El Otro Sendero* varias cuestiones a tener en cuenta para entender la lógica del proceso. Para el autor es necesario un régimen legal de excepción porque la burocracia para acceder a un título formal vuelve casi imposible el proceso de regularización dominial. Este régimen sólo puede reconocer el dominio de la tierra pero no el de la construcción. Inevitablemente este reconocimiento llevaría a que los habitantes al tener la seguridad de no ser desalojados, invertirían en sus viviendas.

La política de titulación masiva implementada por Perú si se la analiza desde el punto de vista cuantitativo se la puede llamar exitosa porque pudo dar una gran cantidad de títulos en muy poco tiempo. De hecho, consta que se entregaron casi 1.600.000 títulos en Perú entre

1996 y 2006 (Fernandez, 2011). Pero no se puede dejar de lado analizar las condiciones de vida de esos habitantes y su desregulación a largo plazo (Mossubsiguienteso, 2017).

Este fue un proceso fuertemente criticado porque sólo se enfocó en los derechos individuales y no en las comunidades, su contexto social, el bienestar social o acceso a bienes públicos (Fernandez, 2011).

El programa implementado de 1996 a 2000 tenía expectativas de resultados que no llegaron en la escala esperada. Estos eran que las personas que habitaban en asentamientos informales pudieran acceder a créditos hipotecarios (Mosso, 2017), tampoco trajo alivio de pobreza (Fernandez, 2011), entre otros.

II. b. ii. La vivienda como parte de un proceso de integración - El caso brasilero

La experiencia en Brasil es distinta desde el momento cero, de cómo se plantea el proceso de regularización. Se trata de una estrategia de regularización que prioriza tanto la tenencia individual como la integración con la comunidad, busca la integración socio-espacial y que los beneficiarios sean las personas vulnerables dentro de la ciudad. Estas características lo vuelven más complejo de implementar porque requieren de la coordinación para lograr la sustentabilidad urbana y el fortalecimiento de las comunidades locales, entre otras (Fernandez, 2011).

En Brasil existe el Ministerio de las Ciudades, un organismo federal que se dedica exclusivamente a las cuestiones urbanas. Dentro de este se encuentra la Secretaria de Vivienda que ha llevado adelante varios programas a nivel nacional, algunos de ellos son “Programa Papel Pasado”, “Programa de Urbanización”, “Programa Habitar Brasil”, entre otros. También se puede mencionar a nivel local el programa “Favela-Bairro” -de Río de Janeiro-. Si bien son todos programas distintos por el origen de financiamiento y sus diversas formas de implementación, todos comparten el mismo objetivo general que es la regularización y la integración.

A partir de 1980 se inicia un proceso por el cual se identificaron las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) donde se reconoce que se tratan de zonas urbanas que requieren de cierta flexibilidad en los parámetros mínimos de parcelas (Avila, 2013).

En 2001 se promulga en Brasil la Ley n° 10.257 conocida como el “Estatuto de Ciudad” y es una ley nacional que reconoce el rol fundamental de los gobiernos locales en los procesos de regularización y, en ese sentido, tiene cuatro dimensiones fundamentales:

“(...) consolida un nuevo marco conceptual jurídico-político para el derecho urbanístico, aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas (...)” (Polnik & Polis (Organización), 2002, 27)

En este marco entre los años 2004 y 2011 se implementó el Programa Papel Pasado que su principal objetivo es dar apoyo técnico y financiero a los gobiernos locales para que lleven adelante los planes de regularización dominial de la forma tradicional. Esto es lo que dificulta la escalabilidad de este programa porque el camino tradicional tiene altos costes para los habitantes y la burocracia que implica desalienta tanto a los gobiernos locales como a sus pobladores para seguir adelante con el proceso hasta el final. Se sabe que fueron abordadas 1.6 millones de familias con este programa y sólo 111 mil títulos fueron debidamente registrados y entregados (Avila, 2013).

II. b. iii. El punto medio entre dos paradigmas - El caso argentino

En el caso de Argentina se observa que hasta el regreso de la democracia en 1984 las políticas públicas con relación a los barrios populares -villas- era la erradicación de los asentamientos, que incluían desplazamientos de las poblaciones y desalojos forzosos en las zonas que pudieran tener valor inmobiliario. En enero de ese año se dictaron pautas para la radicación y solución integral en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, aunque seguía siendo una situación de incertidumbre para sus habitantes (Snitcofsky, 2022).

Luego, con la nueva década se inició un nuevo programa conocido como Programa Arraigo. En la primera etapa del programa, a partir del Decreto n° 846/1991 se advierte una fuerte impronta social con intención de regularización dominial que se desprende de los propios fundamentos del decreto *“el definitivo arraigo de sus familias constituye una de las necesidades básicas de los sectores sociales más humildes de la población”*. A su vez, deja entrever la teoría de De Soto *“la regularización dominial de esas tierras con el acceso a la propiedad por sus ocupantes, permitirá el armónico desarrollo de los asentamientos existentes en todo el territorio nacional”*. Aunque se reconoce que las familias ocupan de forma pacífica y hace mucho tiempo, se autoriza la transferencia de forma onerosa, es decir, deben pagar la tierra.

A partir del 2004 empieza a cambiar la naturaleza propia del programa, se tratan de usar las herramientas existentes, hasta que finalmente en el año 2014 se termina el programa y se

crea la Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat en la Jefatura de Gabinete de Ministros que absorbe parte de sus objetivos.

A partir de 2017 se empieza a avistar un nuevo cambio de paradigma con el dictado del Decreto 358/2017 el cual crea el REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP). Este cambio se termina de consolidar con el dictado de la Ley de RENABAP (Ley n° 27.453, 2018) la cual aprueba el primer relevamiento de Barrios Populares del país y faculta al Gobierno Nacional a llevar adelante un conjunto de acciones tendientes a lograr la integración socio urbana de estos barrios. Dentro de estas acciones están contempladas tanto garantizar la seguridad de la tenencia a los habitantes como lograr la regularización dominial, es decir que considera que deben ocurrir los dos procesos a la vez: regularización dominial y la integración urbana.

Es por eso que en este trabajo se lo denomina mixto, porque combina las dos miradas preponderantes sobre cómo abordar los asentamientos informales en América Latina.

Los procesos de urbanización de los Barrios Populares, que como bien describe la norma- requieren de un conjunto de acciones progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. Se tratan de procesos que requieren inversión, planificación, coordinación con distintos niveles de gobierno, largos plazos de ejecución, enfoque territorial y amplios consensos.

III. Metodología

III. a. Estrategia de investigación

El presente trabajo predominantemente implementa una metodología cualitativa basada en el estudio de caso y el análisis documental. Aunque en primer lugar, se realiza una caracterización cuantitativa descriptiva a partir de fuentes secundarias del estado de situación de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires a fin de dimensionar el problema.

El estudio de caso se ha definido como una herramienta metodológica esencial para explorar y comprender fenómenos en profundidad dentro de sus contextos reales (Yin, 2009). En este trabajo, el enfoque cualitativo permite analizar las particularidades de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires en términos de titularidad dominial y normativa urbanística, considerando que estos factores son determinantes en la implementación de políticas de regularización.

El análisis documental se utiliza como herramienta metodológica complementaria para analizar las disposiciones legales y urbanísticas que rigen la regularización dominial en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Según Bowen (2009), el análisis documental es un método cualitativo clave para examinar textos legales, políticas públicas y normativas, ya que permite dar significado, entender y desarrollar nuevos conocimientos.

La combinación del estudio de caso y el análisis documental permite vincular los datos cualitativos obtenidos con los conceptos clave del marco teórico, proporcionando una comprensión integral del fenómeno. Este enfoque metodológico está en línea con los planteamientos de Denzin y Lincoln (2018), quienes argumentan que las metodologías cualitativas deben ser flexibles y adaptarse a las necesidades específicas del objeto de estudio.

En el marco de esta investigación, el diseño muestral considera tanto los antecedentes legales como las normativas vigentes a nivel nacional, de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. A su vez recopila lo establecido por la doctrina y analiza a través de un tamiz de cuatro filtros: concepto, ley nacional, ley de Provincia de Buenos Aires y ley de Ciudad de Buenos Aires. Toda la normativa relevada está sistematizada en el *Anexo: Normativa Citada*² que forma parte de este trabajo.

Finalmente, como producto final se elabora la matriz, como dispositivo que responde a la necesidad de traducir los resultados teóricos del estudio en una herramienta práctica que facilite la implementación de las distintas herramientas a todos los involucrados en la regularización dominial.

La matriz constituye un resultado práctico de la investigación que refuerza su carácter aplicado, alineándose con el objetivo general de contribuir al diseño de políticas públicas eficientes para la regularización dominial en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Además, este producto se fundamenta en la combinación de análisis normativo, teórico y empírico, asegurando su relevancia y adecuación al contexto socioespacial de los barrios populares.

III. b. Objetivos

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir que el objetivo principal es conocer cómo influyen el aspecto dominial y la normativa urbanística en los procesos de regularización dominial de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del 2018 hasta la actualidad.

² Ver página xxx de este trabajo

A su vez, este objetivo principal puede desagregarse en objetivos más específicos:

- Conocer el estado y, en especial, la situación de tenencia de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, dentro del contexto nacional en la actualidad.
- Definir al dominio de acuerdo a la normativa vigente en Argentina.
- Relevar las distintas formas de adquirir el dominio en la normativa nacional de fondo y las formas en que las jurisdicciones Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires las han reglamentado.
- Caracterizar a la normativa urbanística nacional de fondo y las formas en que las jurisdicciones Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires las han reglamentado.

Como producto final, elaborar un dispositivo que articule ambos factores para facilitar su implementación.

III. c. Selección de caso

El caso de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires ha sido seleccionado por ser la zona del país donde se concentra la mayor cantidad de viviendas en barrios populares del país.

Cabe hacer una aclaración sobre la definición del caso y es que si bien se trata de un estudio sobre dos jurisdicciones en particular es ineludible analizar la normativa nacional por el sistema legal federal que rige en la Argentina. Las cuestiones de fondo como es el Código Civil y Comercial y demás normas son de dictado exclusivo del Estado Nacional y, por su parte, las provincias reservaron para sí el dictado de las normas de forma, es decir todo aquella norma que reglamente la implementación de las normas de fondo.

IV. Desarrollo

IV. a. Estado de situación de los Barrios Populares

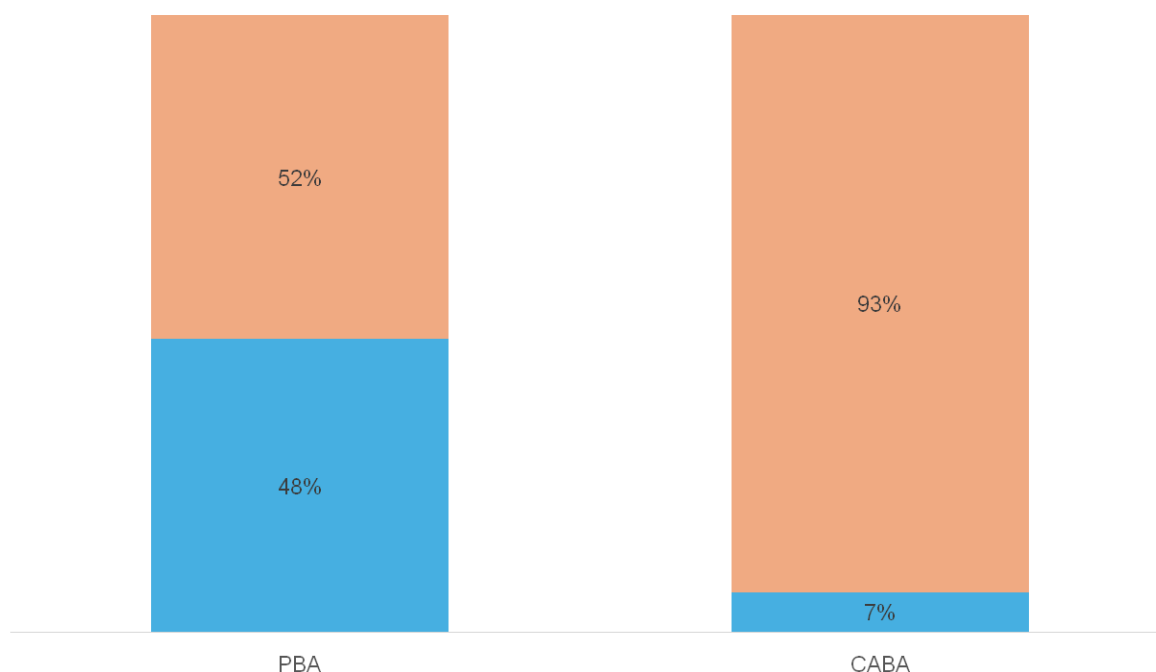
En este apartado se realiza una descripción cuantitativa a partir de fuentes secundarias del estado de situación de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires dentro del contexto nacional.

La Resolución del Ministerio de Desarrollo Social n° 2319/2023, que ya fue mencionada, hace un recorte temporal hasta el 31 de diciembre de 2021, sin embargo el RENABAP sigue la realidad dinámica de los barrios populares y publica los datos que releva a través de su

Observatorio de Barrios Populares. Al momento de la escritura de este trabajo el Observatorio tiene publicados datos actualizados hasta diciembre del 2023.

De acuerdo con los últimos datos del Observatorio de Barrios Populares, en Argentina existen 6.467 Barrios Populares, de los cuales 49 se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires y 2.065 en la Provincia de Buenos Aires, sumando un total de 2.114 en estas dos jurisdicciones. Aunque el número absoluto puede no parecer impactante, la magnitud del fenómeno se hace evidente al analizar la cantidad de viviendas: en la Ciudad de Buenos Aires hay 73.195 viviendas y en la Provincia de Buenos Aires, 535.133. En conjunto, estas cifras representan el 54% de las viviendas de Barrios Populares en todo el país, donde el total asciende a 1.124.797. Este dato revela que más de la mitad de las viviendas en asentamientos irregulares se concentran en estas dos jurisdicciones, evidenciando la dimensión crítica del problema habitacional en esta región.

Gráfico 1. Comparación porcentual de viviendas en Barrios Populares: Argentina vs. Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires (2023)



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Observatorio de Barrios Populares.

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en Argentina viven 1.237.795 familias en Barrios Populares. De ese total, 80.517 familias residen en la Ciudad de Buenos

Aires y 588.779 en la Provincia de Buenos Aires, lo que da un total de 669.296 familias entre ambas jurisdicciones.

Otro aspecto a destacar es la tipología de los Barrios Populares a nivel nacional. El 17,43% son villas, mientras que el 81,26% corresponden a asentamientos y el 1,35% a conjuntos habitacionales unifamiliares. Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires la distribución es muy diferente, ya que el 73,47% de los barrios son villas y el 26,53% asentamientos. En la Provincia de Buenos Aires, en cambio, la tendencia sigue el patrón nacional, con un 23,87% de villas, un 75,01% de asentamientos y un 1,11% de conjuntos habitacionales unifamiliares.

Los datos analizados evidencian la magnitud y complejidad del problema habitacional en los barrios populares de Argentina, con una concentración particularmente crítica en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires que albergan más de la mitad de las viviendas en asentamientos irregulares del país. Es por eso que resulta necesario pensar estrategias de regularización dominial que atiendan la densidad y diversidad de estos territorios. Asimismo, la marcada diferencia en la tipología de los barrios entre estas jurisdicciones sugiere que las políticas públicas deben ser flexibles y adaptadas a las características específicas de cada zona.

A continuación se presentan los resultados del análisis documental realizado con respecto al aspecto dominial y de normativa urbanística a nivel nacional y en las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

IV. b. Caracterización del dominio

Los barrios populares se pueden asentar sobre tierras de dominio del Estado o tierras de dominio particular. Cada una de estas opciones encierra a su vez un sinfín de variantes que tienen sus propias complejidades.

El dominio es un derecho real definido por el Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, CCyCN) en su artículo 1941 y subsiguientes. la doctrina predominante lo define como el derecho real que más facultades otorga a una persona sobre la cosa y se trata de un derecho absoluto, porque la persona puede “*usar, gozar y disponer de la cosa material y jurídicamente*”, perpetuo, porque no se extingue con el paso del tiempo, y exclusivo, porque permite excluir a terceros extraños (Abreut de Begher, 2016). Esta definición es propia del Derecho Privado, pero tiene repercusión en el Derecho Público.

IV. b. i. Bienes de dominio del Estado

El Estado, en principio, se rige por el Derecho Administrativo, una rama autónoma con prerrogativas específicas del Derecho Público, aunque existen ciertas excepciones donde se remite al derecho privado. Esto se traduce en *“la razonabilidad de los subsistemas (doble derecho)”* (Balbín, 2015) que establece que el Estado tiene dos aspectos, el público que se rige por el derecho administrativo y el privado que se rige por el derecho común, en la práctica quiere decir que se le aplica lo dispuesto en el CCyCN.

Es por eso que existen dos tipos de dominio del Estado, por un lado los bienes de dominio público y por otro los bienes de dominio privado.

A continuación vamos a caracterizar cada uno de ellos de acuerdo a la definición que encontramos en el CCyCN en los artículos 235, 236 y subsiguientes.

Dominio público del Estado

El dominio público es definido como *“aquellos bienes... destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes, a los que el orden jurídico atribuye tal condición para someterlos a un régimen jurídico sustancialmente diverso”* (García Pullés, 2015, pg. 495), requiere de una norma específica que le de tal carácter.

Entonces se puede afirmar que son bienes de dominio público del Estado: aquellos enumerados en el artículo 235 del CCyCN y, de acuerdo a la doctrina, a los que el legislador por norma especial les dio ese carácter (García Pullés, 2015, pg. 494). Es decir, que se tratan de bienes que ingresaron en esa categoría exclusivamente por la voluntad de la norma. Si no estuvieran en la enumeración no formarían parte del dominio público (Gurfinkel de Wendy, 2015).

Se caracterizan por ser de uso público, inenajenables e imprescriptibles. Las dos últimas son las características más importantes a la hora de pensar en la regularización dominial. Que sean inenajenables implica que son bienes que se encuentran fuera del comercio, no se pueden vender, donar o enajenar de ninguna forma. Y que sean imprescriptibles indica que no importa el paso del tiempo, nunca podrán ser adquiridos por prescripción adquisitiva - concepto que explicaremos más adelante. Al ser bienes que se encuentran fuera del comercio no son susceptibles de ser poseídos, elemento fundamental para la prescripción adquisitiva (Gurfinkel de Wendy, 2015).

Algunos ejemplos que nos da el CCyCN sobre cuáles son estos bienes son: los puertos, los ríos navegables, las calles, plazas, caminos, cualquier otra obra pública construida para la

utilidad o comodidad común. En el comentario al artículo del CCyCN encontramos que la interpretación a “cualquier obra construida” incluye a un museo, una biblioteca o un monumento en los ejemplos posibles (Caramelo et al., 2015).

Dominio privado del Estado

Son los inmuebles enumerados en el artículo 236 del CCyCN y si bien están atravesados por el derecho administrativo aquí vemos la fase privada del Estado del doble derecho al que se refiere Balbín (2015). Estos bienes se caracterizan porque “*son enajenables, embargables, prescriptibles y, en principio, no están destinados al uso público*” (Gurfinkel de Wendy, 2015, pg. 120). Es decir que pueden ser adquiridos por sus poseedores por el mero paso del tiempo con la prescripción adquisitiva.

Cabe destacar que si bien es una enumeración la que hace el CCyCN se verá que el último inciso deja abierta la posibilidad a que cualquier bien adquirido por el Estado, sin importar que sea Estado Nacional, provincial o municipal, es un bien privado del Estado salvo disposición en contrario. Algunos ejemplos son: “*los inmuebles que carecen de dueño, los lagos no navegables que carecen de dueño, (...) los bienes adquiridos por el Estado nacional, provincial o municipal por cualquier título*” (artículo 236, CCyCN).

Es de tener en cuenta que pueden ingresar al dominio privado del Estado bienes que fueron del dominio público del Estado a través del proceso de desafectación. De acuerdo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: “*(...) Los bienes que pertenecen al dominio público del Estado Nacional pueden cambiar su condición jurídica a través de la desafectación. Desafectar un bien significa sustraerlo de su destino al uso público, haciéndolo salir del dominio público para ingresar al dominio privado, sea del Estado o de los administrados. El principio consiste en que los bienes desafectados ingresan al dominio privado del Estado (...)*” (Vila c/Gobierno Nacional s/Usucapión, 2012, pg. 1829). Aunque existen casos donde es imposible la desafectación por el carácter del bien, por ejemplo no se puede desafectar del carácter público al camino de sirga, en ese caso, pensando en la regularización dominial, será imposible regularizar cualquier vivienda ubicada en la sirga, por lo que se tendrá que pensar en alternativas tales como la relocalización de esa vivienda.

Dominio del Estado por jurisdicción

A su vez es importante aclarar que de acuerdo al sistema federal que rige en la Argentina, los bienes de dominio público pueden ser carácter nacional, provincial o municipal todo ello de acuerdo a lo que determinan “*La Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local*” (artículo 237 del CCyCN). Una aclaración que cabe realizar es que la

clasificación del dominio público en nacional, provincial o municipal tiene en cuenta qué nivel de gobierno es el habilitado para regular lo atinente al uso de los bienes, esto significa que el titular de dominio y el de jurisdicción, pueden no ser el mismo (García Pullés, 2015).

Como se verá más adelante, a los efectos de la regularización dominial nos interesa principalmente quien es el titular dominial porque debe participar en el proceso y es quien podrá suscribir las escrituras traslativas del dominio al final.

Para esquematizar lo explicado se elaboró el siguiente cuadro con ejemplos concretos:

Tabla 1. Tipos de dominios del Estado

Jurisdicción / Tipo de dominio	Público	Privado
Nación	Ruta nacional, Costa del río	Tierra adyacente al ferrocarril
Provincia	Ruta provincial	Bien de herencia vacante
Municipio	Plaza, calle	Delegación municipal

Fuente: elaboración propia.

IV. b. ii. Bienes de dominio de los particulares

Los bienes de dominio de particulares están definidos por el CCyCN de forma *genérica y residual* (Gurfinkel de Wendy, 2015), es decir, todos aquellos bienes que no pertenecen al Estado, en cualquiera de sus niveles, son de particulares (artículo 238 del CCyCN). Cabe aclarar que los particulares pueden ser tanto personas físicas como jurídicas privadas, a saber: sociedades, asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, entre otras (artículo 148 del CCyCN).

IV. c. Formas de adquisición del dominio

Las formas de adquisición de los derechos reales, entre ellos el dominio, en líneas generales requieren del título y modo suficiente. Brevemente, el título suficiente es aquel que reviste las formas requeridas por la ley, por ejemplo para la adquisición de un inmueble se requiere de un instrumento público, coloquialmente conocido como “escritura”. Mientras que el modo suficiente se refiere a la tradición, que puede ser con la entrega de llaves, entre otros.

No todas las formas de adquisición del dominio cumplen con estos requisitos, este apartado refiere específicamente a formas de adquirir el dominio por parte del Estado y también algunas previstas por normativa específica que su conocimiento puede resultar muy útil para pensar los determinantes de los procesos de regularización dominial de barrios populares.

Un paso necesario para poder lograr la regularización dominial en los términos establecidos por la Ley RENABAP es que el Estado debe adquirir el dominio de las tierras donde se asientan los barrios populares. Además más adelante se podrá observar cómo la necesidad de que las tierras tengan todas el mismo dueño se vuelve crucial en los procesos de regularización dominial y, más aún importante, cómo facilita el proceso que ese dueño sea el Estado en cualquiera de sus niveles.

Una aclaración previa a seguir avanzando es que en este apartado se hará una descripción conceptual de cada forma de adquisición del dominio y luego una breve reseña a la normativa propia de cada forma en el Estado Nacional, en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, no es parte de este trabajo el procedimiento administrativo que se deba seguir en cada jurisdicción.

IV. c. i. Compra directa

Concepto

La contratación directa tiene varias categorías, la que comúnmente se llama compra directa es la que se la denomina “contratación directa por exclusividad” y lo cierto es que es la forma más simple de adquirir el dominio de un inmueble. De acuerdo a la doctrina se corresponde a los casos en que la causal de la compra de ese bien en particular es objetiva, es decir que el bien que se pretende adquirir sea el único con esas características (García Pullés, 2015, pg. 401).

En el caso concreto sería adquirir el lote de terreno donde se asienta un barrio popular porque es necesario adquirir ese lote en específico para poder avanzar con el proceso de regularización dominial. También se podría dar el caso en que sea necesario adquirir lotes adyacentes o cercanos al barrio para poder relocalizar hogares que así lo necesiten, esto irá de acuerdo a cada proceso de regularización dominial, aunque esta circunstancia no está prevista en la Ley RENABAP.

Normativa Nacional

En general, la adquisición de un inmueble por parte del Estado Nacional se rige por el Decreto Delegado 1023/2001 -y su Decreto Reglamentario 1030/2016- que en su artículo 25 inciso d) dice: “3. *La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que solo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes. Cuando la contratación se fundamente en esta disposición deberá quedar documentada en las actuaciones la constancia de tal exclusividad mediante el informe técnico correspondiente que así lo acredite. Para el caso de bienes, el fabricante exclusivo deberá presentar la documentación que compruebe el privilegio de la venta del bien que elabora.*”.

Es decir, que se deben cumplir ciertos requisitos como conocer a la persona dueña del lote, quien será vendedor, agregarse un informe técnico sobre la conveniencia de adquirir ese inmueble en particular -la exclusividad- y se debe contar con capital para poder abonar el precio.

El organismo que debe propiciar este proceso es la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (Decreto n° 1382/2012).

Normativa de la Provincia de Buenos Aires

La Ley n° 13.981 dictada en 2009 establece en su artículo 18 inciso l) que será por contratación directa “*La compra, locación, arrendamiento y los contratos de locación financiera con opción acordada de compra (leasing) de inmuebles*”. A su vez el Decreto n° 59/2019 que reglamenta la norma establece ciertos requisitos pero los exceptúa para el caso de que la adquisición sea “*con finalidad social y/o habitacional*”. Por lo que para adquirir inmuebles que sean para cumplir con lo dispuesto por la Ley RENABAP hay que remitirse a dos decretos específicos.

En primer lugar, el Decreto 778/2005 crea el Programa “Compra de Terrenos” el cual establece que se adquirirán terrenos en conjunto con los municipios que deseen adherir y la Provincia abonará un máximo del 60% del precio de los inmuebles. Del considerando surge que el fin del programa es reducir el déficit habitacional cuantitativo de la Provincia, a través de la compra de terrenos para la construcción de nuevas viviendas. Es decir, que en sí el programa no prevé la posibilidad de que la adquisición sea para reducir el déficit habitacional cuantitativo, no tiene en cuenta la posibilidad de mejorar la situación tanto legal como de infraestructura de los barrios ya existentes.

En segundo lugar, el Decreto 188/2007 crea el Programa “Tierras” también para la adquisición de terrenos pero en este caso no requiere de la intervención de los municipios. Asimismo, en sus considerandos advierte que *“resulta ineludible proceder a la regularización de asentamientos poblacionales para superar la problemática habitacional existente”*. Por lo que sí está específicamente direccionado a regularizar la situación de los barrios populares que se encuentran en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, en su articulado establece un paso a paso de cómo deberá ser ese proceso de adquisición. Este proceso debe ser propiciado por el actual Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano en coordinación con otras áreas de gobierno que están explicitadas en la citada norma.

Normativa de la Ciudad de Buenos Aires

La Ley n° 2.095 de la Ciudad establece en su artículo 29 inc 12 que será por contratación directa *“La locación o adquisición de inmuebles”*. Y su último Decreto Reglamentario n° 129/2023 deja sin reglamentar el procedimiento administrativo que se debe seguir para adquirir un inmueble. Es de notar que la ley de creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad -organismo responsable de la urbanización de barrios populares en la Ciudad- le otorga como facultad la adquisición de bienes inmuebles en el marco de sus funciones.

IV. c. ii. Expropiación

En cuanto a la expropiación hay que tener en cuenta que se trata de una excepción a una regla establecida por la propia Constitución Nacional (1994) en su artículo 17 que establece: *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”*. Inmediatamente después el mismo artículo establece la excepción: *“La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”*.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la expropiación no es una forma de adquirir el dominio por parte del Estado sino que se trata de un proceso, un conjunto de actos consecutivos, que concluye con la adquisición de un bien (García Pullés, 2015), este trabajo se enfoca en la adquisición de bienes inmuebles que concreten una utilidad social. Se requiere de la coordinación del Poder Ejecutivo, Legislativo y, en algunos casos, Judicial.

Tanto la doctrina como la normativa establecen requisitos que en definitiva caracterizan a la expropiación.

- Busca la transmisión de un bien a favor de un sujeto público o privado;
- Requiere el dictado de una ley formal que declare su utilidad pública;

- Es producto del ejercicio de la potestad estatal;
- Se debe indemnizar al expropiado con dinero y la suma debe ser justa;
- La indemnización puede ser consentida por el expropiado o puede ser fijada por sentencia judicial (García Pullés, 2015).

La expropiación es la única forma contemplada por la Ley RENABAP, para la adquisición de inmuebles donde se encuentren asentados Barrios Populares, determinados como polígonos dentro de un anexo de la ley. Es decir, que no se identifican uno a uno, sino que es tarea del Poder Ejecutivo, a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) realizar las gestiones pertinentes para su identificación y avanzar en el proceso de expropiación. Cabe destacar, que identifica como sujeto expropiante al Poder Ejecutivo Nacional, excepto cuando un proceso de expropiación ya haya sido iniciado por un Gobierno Local.

Normativa Nacional

La Ley N° 21.499 regula a nivel nacional cuál va a ser el proceso de expropiación y sigue los caracteres que se presentaron a nivel general. Debe existir declaración de utilidad pública por ley formal. Se debe abonar una indemnización, que en el caso de los bienes inmuebles es de acuerdo a la valuación que realice el Tribunal de Tasaciones de la Nación. Puede haber avenimiento del expropiante o en caso de conflicto sobre el monto de la indemnización se dirimirá en un juicio de expropiación ante el Juez Federal de la jurisdicción donde se encuentre el bien inmueble.

En el caso particular de la declaración de utilidad pública de los polígonos donde se encuentran los barrios populares, es importante tener en cuenta que el plazo de esa utilidad pública es de cinco años de acuerdo a lo previsto por el artículo 33 de la Ley n° 21.499.

Normativa de la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires la expropiación está regulada por la Ley n° 5708 que establece que se requiere de ley especial que declare la utilidad pública, al igual que la nacional. Una cuestión distintiva es que la ley ordena la inscripción de la declaración de utilidad pública en el Registro de la Propiedad Inmueble por 5 años, lo cual le da publicidad a terceros (artículo 5°) y cumplido el plazo se tiene por abandonada a la expropiación. También establece directivas específicas de cómo se debe fijar el valor de la indemnización al expropiado (artículo 8° y subsiguientes). Y prevé el procedimiento para la contratación directa en caso de avenimiento (artículo 17° y subsiguientes).

Normativa de la Ciudad de Buenos Aires

La Ley n° 238 es la que regula la expropiación en la Ciudad de Buenos Aires, también requiere de la declaración de utilidad pública por ley especial. Algo que la diferencia de las normas referidas anteriormente es que entiende a la declaración de utilidad pública de forma más amplia “*comprende no solamente los bienes que sean necesarios para lograr tal finalidad, sino también todos aquellos cuya razonable utilización en base a planos y proyectos específicos convenga material o financieramente a ese efecto*” (artículo 2°). Y también da la posibilidad de que privados puedan ser sujetos expropiantes, en caso de que el interés público lo justifique.

El ente que establece el valor de la indemnización es el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y la declaración de utilidad pública caduca a los 5 años, siendo necesario el dictado de una nueva ley especial para poder seguir con el proceso.

IV. c. iii. Prescripción adquisitiva - Usucapión

La prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el dominio, así como otros derechos reales, tras haber ejercido la posesión de un bien durante un período determinado de tiempo. Puede ser corta -10 años- o larga -20 años-, la diferencia está en que para la prescripción corta es necesario contar con justo título. La realidad de los barrios populares no se condice con la posibilidad de tener justo título, por lo que en este trabajo se analiza únicamente la prescripción larga, también conocida como usucapión.

La doctrina desde el Código Veleziano señala que la usucapión es un instituto de dos finalidades. Por un lado, es un castigo a la desidia del “mal dueño” que se desinteresó por la cosa durante un tiempo prolongado de tiempo. Por el otro, es un premio al que cuidó de la cosa y realizó mejoras, porque en definitiva realizó un aporte a la sociedad toda (Rosubsiguientesi, 2018, 43). Es una forma de mantener los bienes dentro del comercio.

Un dato no menor es que en Argentina no existe la posibilidad de hacer una usucapión colectiva, por ende se trata de un instrumento con una limitación muy grande a la hora de pensarla para la regularización de barrios populares con cierta escala.

Normativa Nacional

El artículo 1897 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que la prescripción adquisitiva es el mecanismo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella. En el caso de los bienes inmuebles, se requiere una posesión ininterrumpida de 20 años. Para que esta posesión sea válida, debe cumplir con ciertos requisitos:

- *Animus domini*: el poseedor debe actuar como si fuera el legítimo titular del derecho real.
- Ostensible: la posesión debe ser evidente y reconocible por cualquier persona. Esto la diferencia de la posesión clandestina, definida en el artículo 1921, que se da cuando un inmueble es adquirido mediante violencia, clandestinidad o abuso de confianza.
- Continua: no debe ser interrumpida, salvo en los casos previstos en el Código Civil y Comercial de la Nación (artículos 2539 a 2543 y 2544 a 2549). Entre las principales causas de suspensión o interrupción se encuentran:
 - Suspensión por interpelación fehaciente: la prescripción se suspende, por única vez, si el titular del derecho realiza una interpelación fehaciente contra el poseedor.
 - Suspensión por pedido de mediación.
 - Interrupción por petición judicial.

Para iniciar la acción judicial de prescripción adquisitiva, se debe cumplir con lo establecido en la Ley n° 14.159 (artículos 24 y 25). Entre los requisitos principales se incluyen:

- Informe de dominio: para identificar al titular registral del inmueble y poder emplazarlo en la demanda.
- Plano de mensura: para definir con precisión los límites y características del bien objeto de la acción.

Normativa de la Provincia de Buenos Aires

El artículo 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires establece que el juez competente para actuar en el juicio de prescripción adquisitiva sobre inmuebles será el del lugar donde se encuentre el bien. Se requiere de un plano especial para la identificación del inmueble y se debe realizar una mediación previa obligatoria (Ley n° 13.951, artículo 4°). No existe mayor normativa sobre el procedimiento porque está determinado por las leyes citadas en el apartado *Normativa Nacional*.

Normativa de la Ciudad de Buenos Aires

Misma situación se repite dentro de la Ciudad, que se atiene a lo establecido por la normativa nacional.

IV. c. iv. Ley Pierri

La Ley n° 24.374, conocida como Ley Pierri fue dictada en 1994 y su objetivo principal es hacer operativo el derecho consagrado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional con respecto al acceso a una vivienda digna. Para ello, busca regularizar viviendas a través de la flexibilización del proceso de prescripción adquisitiva larga o usucapión (de Rosa & Abadie, 2012).

En su origen se trataba de una norma transitoria porque tenía un plazo específico, aquellas ocupaciones que fueran de tres años antes del 1° de enero de 1992. Fue actualizada por última vez en el año 2009 por la Ley n° 26.493 modificando el plazo a tres años antes del 1° de enero de 2009.

Si bien es una norma dictada a nivel nacional, cada jurisdicción debe reglamentar su funcionamiento y designar una autoridad de aplicación. Es decir, que su funcionamiento depende exclusivamente de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Normativa Nacional

Actualmente, el régimen de la Ley Pierri se encuentra consolidada con las modificaciones introducidas por sus leyes complementarias³. Se realiza una breve reseña de cómo se encuentra la norma hoy, en su texto consolidado.

Para acceder a sus beneficios, los ocupantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ocupantes con causa lícita, con posesión pública, pacífica y continua por al menos tres años antes del 1° de enero de 2009.
- Destinar el inmueble a vivienda única y permanente. También incluye inmuebles rurales habitados y explotados por agricultores familiares (artículo 1°).
- No será un impedimento la existencia de deudas tributarias, impositivas o tasas sobre el inmueble.
- La vivienda debe reunir las condiciones de vivienda económica, según los parámetros del Fondo Nacional de la Vivienda.

Quedan excluidos del régimen:

- Propietarios o poseedores de otros inmuebles aptos como vivienda.
- Inmuebles cuya tipología exceda la categoría de vivienda económica.

³Las más relevantes para este trabajo: Decreto Reglamentario n° 1185/1994, Ley n° 25.797 (2003) y Ley n° 26.493 (2009). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=755>

Normativa de la Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires, el proceso de regularización bajo la Ley Pierri sigue las siguientes etapas:

- Presentación de la solicitud ante la autoridad de aplicación designada por la jurisdicción.
- Verificación de los requisitos por parte de la autoridad, quien podrá desestimar la solicitud si no se cumplen las condiciones establecidas.
- Remisión a Escribanía de Gobierno o, en su defecto, al organismo habilitado por la jurisdicción (en la Provincia de Buenos Aires, los Registros de Tierras). En esta instancia, se elaboran los planos correspondientes.
- Citación al titular registral y publicación de edictos para permitir eventuales oposiciones.
- Otorgamiento de la escritura por la Escribanía y su inscripción en el Registro de la Propiedad, dejando constancia de que se trata de un título sujeto al régimen de la Ley Pierri.

Una vez cumplidos estos pasos, la escribanía otorga la escritura y la inscribe en el Registro de la Propiedad, dejando constancia de que se trata de un título sujeto al régimen de la Ley Pierri. La inscripción se vuelve definitiva a los 10 años, momento en el cual el beneficiario adquiere el dominio pleno del inmueble. Mientras tanto, podrá ejercer todos los derechos sobre la propiedad.

Para acceder al trámite de escrituración, los beneficiarios deben abonar el 1% de la valuación fiscal del inmueble.

Normativa de la Ciudad de Buenos Aires

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se dictó el Decreto Reglamentario n° 105/1998 que encomienda a Escribanía General la aplicación de la Ley Pierri dentro de la jurisdicción. La particularidad es que sólo podrán acogerse a este régimen aquellas viviendas cuyas características no excedan *“las establecidas para viviendas económicas en los programas habitacionales construidos o aprobados por la Comisión de la Vivienda (hoy Instituto de Vivienda de la Ciudad), atendiendo en todos los casos a la composición del grupo familiar conveniente”* (artículo 2°). También excluye a *“aquellas superficies que excedan las medidas del lote tipo o estándar”* (artículo 3°). Es decir, que acota mucho las posibilidades de uso de esta herramienta.

IV. c. v. Prescripción administrativa

La prescripción administrativa permite a los gobiernos locales, tanto municipales como provinciales, titular a su favor inmuebles que poseen, mediante un trámite administrativo y sin necesidad de intervención judicial. La norma faculta a los Estados provinciales y municipales a adquirir inmuebles a través de la prescripción adquisitiva larga (usucapión), pero, en lugar de recurrir a la vía judicial, establece un procedimiento administrativo para su aplicación.

Para entender cómo este instrumento puede ser utilizado para la regularización de barrios populares se analiza el caso de la Municipalidad de Exaltación de la Cruz donde las familias beneficiarias de un loteo social eran poseedoras de 1949 pero no lograban la regularización dominial. Entonces estas familias cedieron sus derechos posesorios al Municipio quien inició el proceso de prescripción administrativa aprovechando la accesión de posesiones y posteriormente se expidieron la escrituras a favor de los poseedores (Scatolini, 2014).

Normativa Nacional

La Ley n° 24.320 establece cómo será el procedimiento para su implementación y se requieren los siguientes requisitos:

- Posesión efectiva ejercida por un organismo estatal provincial o municipal.
- Informes que acrediten la posesión, el origen y el destino del inmueble, acompañados de los antecedentes correspondientes.
- Plano de mensura con la identificación del inmueble, incluyendo medidas y linderos.

Una vez cumplidos estos requisitos, el Poder Ejecutivo correspondiente declarará la prescripción adquisitiva operada y procederá a la escrituración del inmueble a través de la Escribanía General de Gobierno, inscribiéndose posteriormente en el Registro de la Propiedad El Registro de la Propiedad podrá observar la inscripción en los siguientes casos:

- Si existe una inscripción previa a nombre de un tercero.
- Si el inmueble cuenta con una anotación de litis.

En cualquiera de estas situaciones, será necesario recurrir a la vía judicial para llevar adelante la acción de prescripción adquisitiva.

Normativa de la Provincia de Buenos Aires

No existe normativa específica en la Provincia de Buenos Aires que regule la prescripción administrativa, sin embargo cabe mencionar que la actual Subsecretaría de Integración

Socio Urbana de la Nación, de la cual depende el RENABAP ha publicado en 2022 *“La prescripción administrativa como herramienta para la regularización dominial: Una guía para su aplicación por los municipios”*⁴ que está dirigida específicamente a los municipios de la Provincia de Buenos Aires y, aparentemente, delega parte de sus funciones de acuerdo a la Ley RENABAP en los gobiernos locales que tengan voluntad de regularizar.

Normativa de la Ciudad de Buenos Aires

No se hallaron casos de prescripción administrativa en la Ciudad de Buenos Aires ni normativa al respecto.

IV. c. vi. Contratación Directa Interadministrativa

La contratación interadministrativa se encuentra regulada de forma difusa en distintos decretos, leyes y por usos y costumbres de la administración pública. Se trata de un tipo especial de contrato porque las dos partes intervinientes pertenecen a la administración, puede ser Nacional, Provincial, Municipal o la Ciudad de Buenos Aires. La administración contrata consigo misma y por ese motivo no se aplican las normas generales del derecho administrativo que están destinadas a regular la relación del Estado con los particulares, tiene sus propias reglas (Bagattini, 2016).

Es de tener en cuenta que existe una distinción dentro de la doctrina que diferencia los contratos “interorgánicos” de los “interadministrativos”, en el primer caso se trata de órganos que no tienen personalidad jurídica propia, mientras que los segunda sí, porque son relaciones entre sujetos de distintas jurisdicciones (Nación, Provincia, Municipio o Ciudad de Buenos Aires) o también entre el Gobierno central y un ente autárquico (Marienhoff, 2011).

Normativa Nacional

El Decreto 1023/2001- y sus modificatorias y complementarias- establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, el artículo 25 refiere a los procedimientos de contratación, en su inciso d) habla de la contratación directa, los apartados 8, 9 y 10 establecen:

“8. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato.

⁴ Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_prescripcion_administrativa_para_municipios_1_1.pdf

9. *Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del ESTADO NACIONAL con las Universidades Nacionales.*
10. *Los contratos que previo informe al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscritas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, reciban o no financiamiento estatal".*

Por su parte, el Decreto n° 1382/2012 crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), el artículo 8° define sus funciones entre ellas está en el inciso 2 “*Coordinar la actividad inmobiliaria del Estado Nacional, interviniendo en toda medida de gestión que implique la celebración, ya sea a título oneroso o gratuito, de los siguientes actos con relación a inmuebles estatales: a) Adquisición o enajenación*”.

Asimismo, el inciso 7 establece que AABE podrá “*Transferir y enajenar, previa autorización pertinente conforme la normativa vigente, bienes inmuebles desafectados del uso con el fin de constituir emprendimientos de interés público, destinados al desarrollo y la inclusión social, en coordinación con las áreas con competencia específica en la materia.*”.

Finalmente, el Decreto Reglamentario n° 2670/2015 en su artículo 19° determina que “*La Agencia podrá recurrir al procedimiento de venta directa, cuando concurrieran circunstancias técnicas, sociales, económicas o de interés general que lo justifiquen; así como en los supuestos previstos en el artículo 2° de la Ley N° 22.423 y su modificatoria.*”.

En cuanto a la forma de adquirir, el Estado Nacional puede adquirir bienes de forma gratuita (artículo 3° y 8° inciso 2, Decreto n° 1382/2012) también en caso de que las jurisdicciones locales así lo quisieran formalizar para continuar con el proceso de regularización dominial.

IV. d. Caracterización de la normativa urbanística

Hasta aquí se ha explicado cómo adquirir las tierras que es un punto clave para el proceso de regularización dominial, la siguiente cuestión es la de la normativa urbanística. Para avanzar hacia la escrituración o la obtención de un instrumento que brinde seguridad en la tenencia, es fundamental identificar tanto el objeto, en este caso la vivienda, como a las personas que la habitan.

Para lograr dicha identificación y registro, es necesario que las calles, veredas y viviendas cumplan con un estándar mínimo establecido por las normativas urbanísticas locales, así como también el lote y sus accesorios.

La normativa urbanística que no debe confundirse con el Derecho Urbanístico⁵, refiere al conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y técnicas que regulan el uso, organización y transformación del suelo en un territorio determinado.

“Los Códigos de ordenamiento y planeamiento urbano son la expresión normativa de los Planes Urbanos 39 Tiempo de Gestión (planes reguladores, planes directores, etc.) elaborados para orientar el crecimiento, densificación y desarrollo de las ciudades” (Corti, 2007)

Estas normas establecen criterios sobre zonificación, densidad poblacional, infraestructuras, servicios públicos, áreas verdes y preservación ambiental, entre otros aspectos. Su objetivo principal es garantizar un desarrollo urbano sostenible, equilibrado y compatible con los derechos sociales, económicos y ambientales.

En el caso de Argentina, estas normas son dictadas por diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y deben armonizarse para responder a las necesidades locales y a los marcos generales establecidos por leyes nacionales y provinciales.

IV. d. i. Catastro

La Ley n° 26.209 define a los catastros como *“los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales de derecho público y privado de su jurisdicción.”*

El catastro registra principalmente tres aspectos:

1. El geométrico/físico se refiere a la identificación e individualización de los lotes.
2. El económico/fiscal es la facultad de fijar el valor de la tierra y las mejoras (valuación)
3. El jurídico registra al titular del inmueble y también determina sus restricciones (Origlia, 2023).

Los catastros en la práctica son organismos provinciales que registran todo lo relativo a la organización del suelo, con sus medidas, linderos, riesgo ambiental, entre otros y son

⁵ *“el Derecho urbanístico va más allá de un conjunto de reglas a través de las cuales la administración y los titulares del derecho de propiedad coordinan sus posiciones y sus respectivas acciones respecto a la coordinación del territorio. En verdad, se trata de todo un ordenamiento jurídico particular, fuente legislativa específica que regula y define el dominio del suelo urbano, los derechos y obligaciones de los propietarios y las decisiones de la administración que inciden de manera notable sobre el desarrollo de las ciudades”* Disponible en: <https://orcid.org/0000-0003-1298-0192>

quienes aprueban los planos que determinan los estados parcelarios de los inmuebles (Artículo n° 11 y subsiguientes.).

IV. d. ii. La Provincia de Buenos Aires, ordenamiento territorial y uso del suelo

El Decreto Ley n° 8912/1977 establece como es el ordenamiento del territorio de la provincia y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (artículo 1°).

Esta norma propende a la preservación del medio ambiente, satisfacer necesidades sociales como vivienda, industria, infraestructura, recreación, equipamiento, entre otros y preservar las áreas de interés natural, sociales e histórico (artículo 2°).

Establece en la reglamentación del artículo 12° (Decreto n° 1549/1983) que el ancho mínimo será en: avenidas principales de 40 metros, avenidas secundarias de 30 metros, calles principales de 20 metros y calles secundarias o de servicios 15 metros, las calles peatonales de 6 metros. Además agrega una excepción: *“El municipio podrá fijar dimensiones inferiores a las establecidas en el presente artículo cuando resulten impracticables por tratarse de áreas consolidadas. Deberá fundamentar la decisión e indicar con precisión las dimensiones de las vías resultantes y las retribuciones o mecanismos que resulten pertinentes para su regularización.”*.

Por su parte, el artículo 52 establece el mínimo de parcelas de acuerdo a la densidad poblacional. Si un área urbana tiene 200 personas por hectárea el ancho mínimo de parcela es de 12 metros y la superficie mínima es de 300 metros cuadrados. El otro extremo es que si una área urbana tiene más de 1500 personas por hectárea, el ancho mínimo de la parcela es de 30 metros y superficie mínima 900 metros cuadrados.

Es opinión de Corti (2009) que las medidas mínimas de estas parcelas no son acordes con la realidad de la urbanización popular porque promueven la producción de vivienda unifamiliar y sólo contribuyen a la dispersión territorial.

Posteriormente, en el año 2012, se dicta la Ley n° 14.449 conocida como la Ley de Acceso Justo al Hábitat que entre sus objetivos principales está facilitar los procesos de regularización de barrios informales. Se trata de una norma que puede ser considerada como innovadora por los conceptos que aborda, tales como el de déficit urbano habitacional en términos cualitativos, el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la vivienda y la gestión democrática de la Ciudad.

Asimismo, en el artículo 31 introduce una excepción y admite parcelas de menor tamaño al previsto en Decreto Ley n° 8912/1977 en caso de ser necesario para la regularización de

villas y asentamientos precarios -hoy agrupados bajo la denominación de barrios populares-.

Otro punto que puede resultar interesante es el que plantea el artículo 55 que genera zonas especiales y reservas de tierra: *“Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.”* Es decir que no sólo busca la regularización sino que prevé la posibilidad de tener que hacer viviendas cercanas al lugar del cual sean las poblaciones relocalizadas.

Cabe destacar que en la Provincia de Buenos Aires los municipios también dictan normativa urbanística, las normas aquí analizadas son pisos mínimos y en caso de no existir norma por parte del municipio se considera norma supletoria. No es objetivo de este trabajo analizar la normativa urbanística de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

IV. d. iii. La Ciudad de Buenos Aires, Plan Urbano Ambiental

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires tiene al Código Urbanístico que fue modificado el 12 de diciembre de 2024 por la Ley n° 6776 y establece que su objeto es ordenar el tejido, los usos del suelo y las cargas públicas de los espacios públicos y privados dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

En su apartado 4.2.1. refiere a la División y Parcelas Mínimas que deben tener al menos 300 metros cuadrados y 10 de frente. Luego, en el apartado 4.3. Se dice que las calles deben tener al menos 17,32 m de ancho y los pasajes 11,36m. En todos los casos hace la reserva de la excepción de las “Áreas Especiales Individualizadas” en los títulos 7, 8 y 9.

Este trabajo se enfoca en el título 8 porque es el que refiere a la reurbanización e integración socio-urbana, con principios rectores que propician la integración urbana, la gestión participativa, la infraestructura de servicios básicos y la radicación de los habitantes.

Deja abierta la posibilidad a que cada barrio tenga su propia ley, hecha a medida para favorecer la regularización dominial y la integración a la ciudad. Genera Áreas Especiales Individualizadas que se identifican con el “U31” y de acuerdo a cada área se diseñan las excepciones que sean necesarias al ancho de calles, tamaño de parcela mínima, entre otros. En líneas generales, comparten que el lote mínimo es de 72 metros cuadrados con seis metros de frente y las calles deben tener un ancho mínimo de 10,50 metros y las sendas de mínimo 4 metros.

IV. e. Matriz de regularización dominial

Con todo lo expuesto sólo resta como todas estas normativas, mecanismos, procesos administrativos dialogan en la realidad, cómo sería un paso a paso de regularización dominial teniendo en cuenta a los titulares de la tierra y el proceso catastral, siguiendo la lógica de la Ley RENABAP.

Es importante saber que el camino dominial y catastral son paralelos, van a dialogar durante todo el proceso, en un primer momento se separan por una cuestión de practicidad teórica, pero la matriz final combina ambos universos. No debe perderse de vista que durante el proceso de regularización dominial estos mundos deben dialogar constantemente para poder lograr el objetivo final del título, tal como establece la Ley RENABAP.

IV. e. i. La cuestión dominial

En primer lugar es necesario saber en qué jurisdicción se encuentra el barrio popular, si se trata de la Provincia de Buenos Aires o de la Ciudad de Buenos Aires. Una vez determinado eso, los pasos en cuanto a lo dominial son comunes en ambas jurisdicciones. Es necesario identificar de forma certera los inmuebles afectados y realizar un estudio de títulos para individualizar a los propietarios.

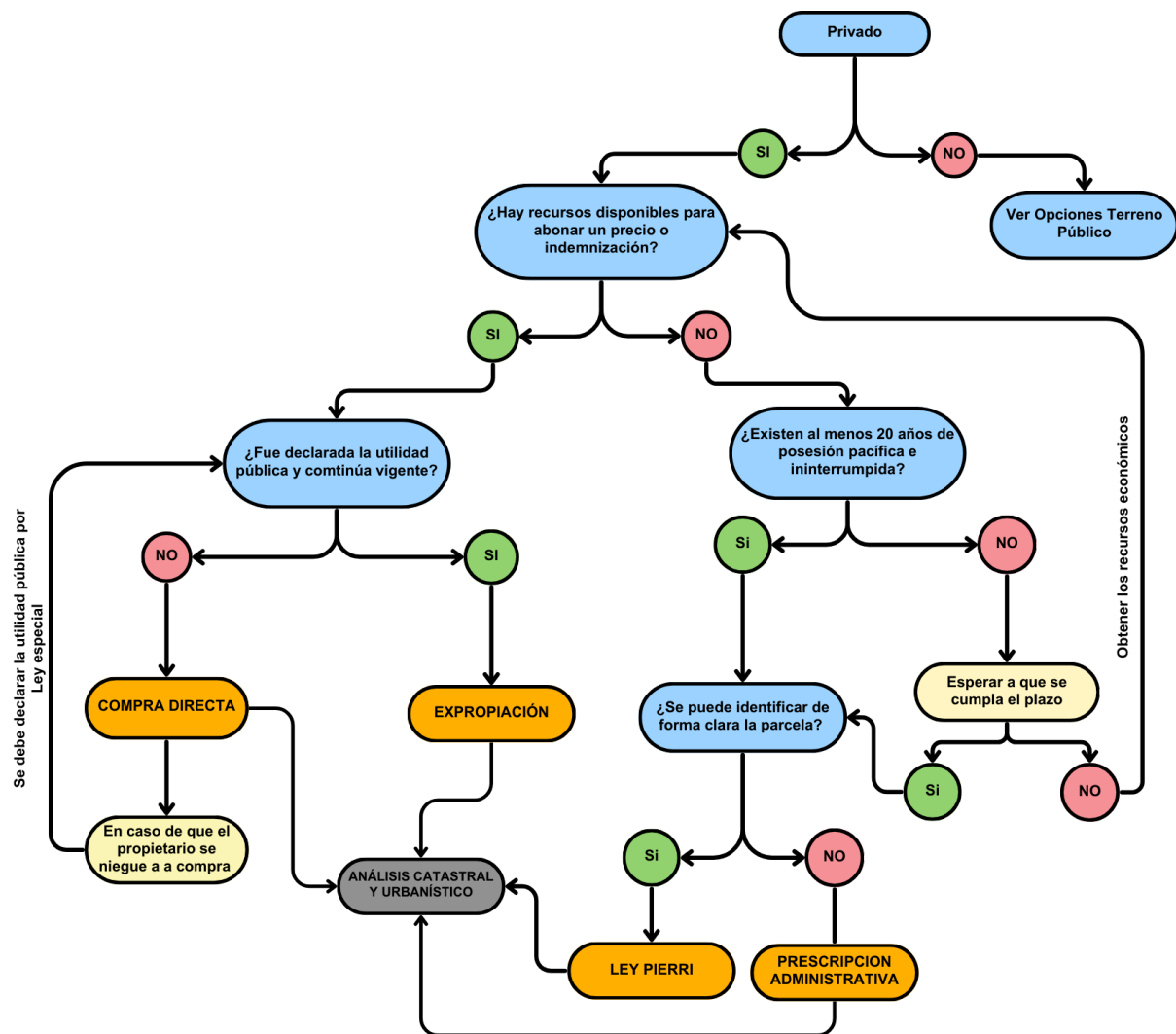
Una vez identificados se deben realizar la siguiente pregunta: ¿El propietario es un sujeto privado o es un ente público?

En caso de que la respuesta sea que el polígono donde se asienta el barrio se trata de una parte privada y una parte pública será necesario abordar una estrategia mixta.

Si es privado

Hay que definir una de las formas de adquisición del dominio que fueron explicadas en el apartado IV.c. merituando sus ventajas y desventajas.

Gráfico 2. Proceso para Regularización de Inmuebles de privados



Fuente: Elaboración propia.

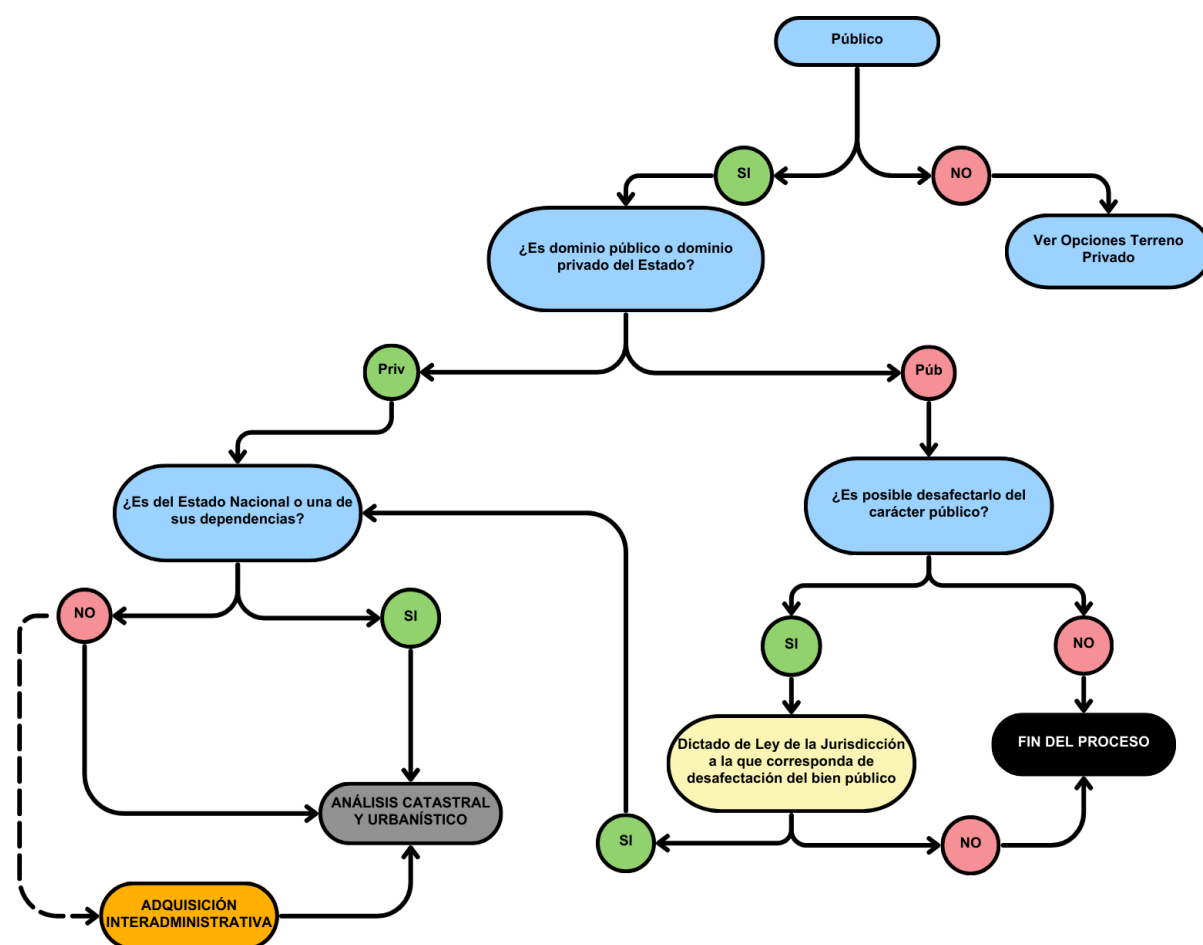
Es de resaltar que esta es una mera esquematización muy simplificada que puede ayudar a tomar decisiones, sin embargo no se deben perder de vista los requisitos que se desarrollaron en el apartado correspondiente y que las circunstancias particulares de cada barrio complejizan cualquier proceso de regularización dominial que se intente.

A modo de ejemplo, en caso de que se pudiera ir por el camino de la prescripción administrativa una relación conflictiva interna o un mal vínculo con el gobierno local pueden echar por tierra cualquier abordaje desde esa perspectiva porque se requiere de la conformidad de todos los habitantes del barrio.

Si es público

Para los inmuebles de carácter público es bueno recordar lo explicado sobre el régimen de bienes públicos y privados del Estado para observar qué implicancias tiene esto en el proceso.

Gráfico 3. Proceso para Regularización de Inmuebles públicos



Fuente: Elaboración propia.

IV. e. ii. La cuestión catastral y urbanística

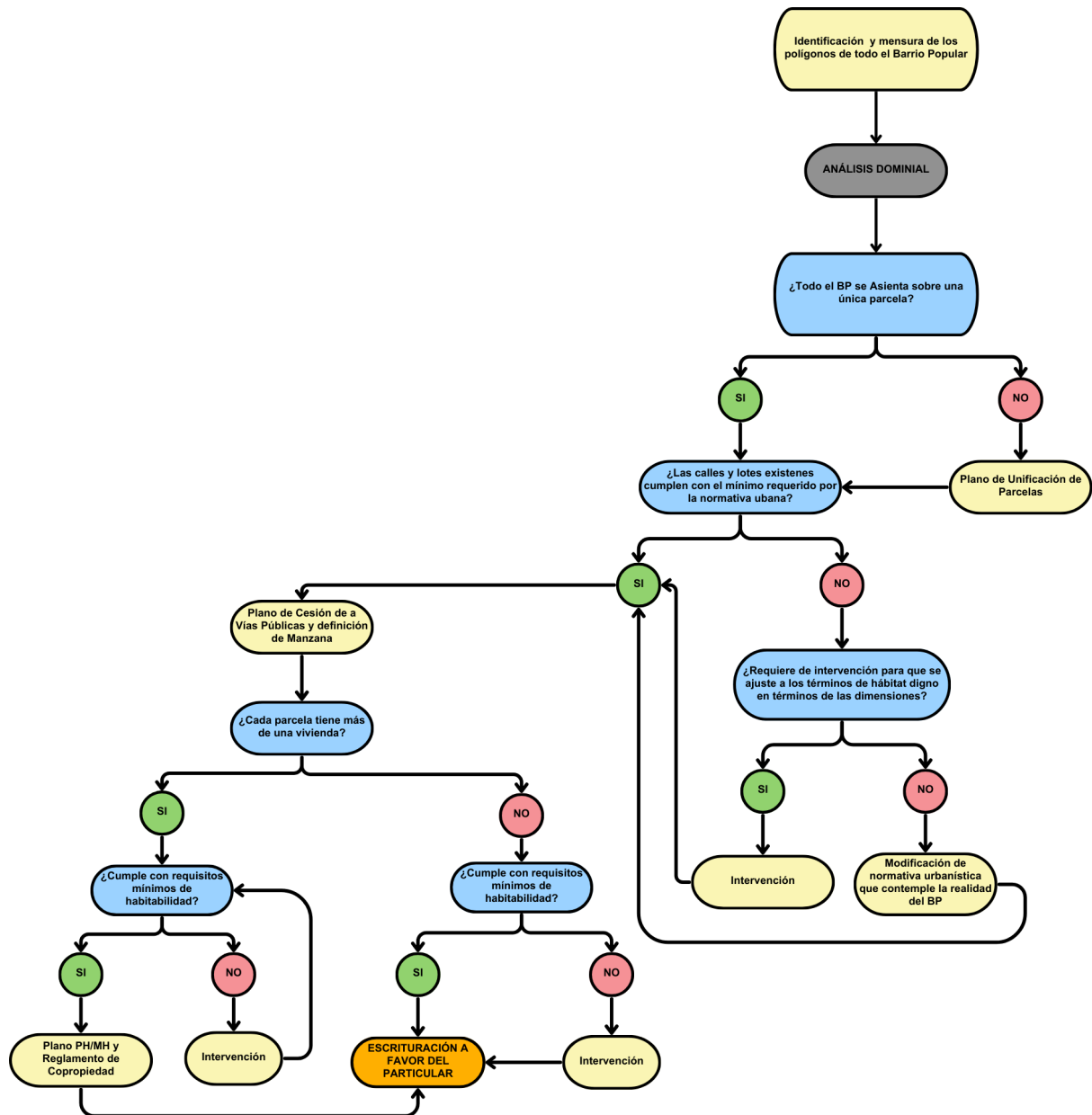
Una cuestión que no fue abordada en este trabajo porque excede el tema de investigación es la ambiental, en este punto tomará especial relevancia si los barrios populares se encuentran en una zona donde los expertos en la materia determinen si existe riesgo ambiental. Será imposible radicar y regularizar barrios populares en lugares donde haya riesgo ambiental porque va en contra de todo principio de acceso a la vivienda digna y

adecuada de acuerdo a lo establecido por las directivas internacionales y la propia normativa nacional.

El proceso de regularización en relación con el ordenamiento parcelario y catastral se desarrolla en tres etapas fundamentales. En primer lugar, es necesario realizar la mensura de todos los polígonos que conforman el barrio, lo cual suele ser un requisito previo para la transferencia del dominio al Estado nacional o local. Este paso debe inscribirse tanto en la Dirección de Catastro correspondiente como en el Registro de la Propiedad. En segundo lugar, si el barrio abarca más de una parcela, es preciso unificarlas en una sola gran parcela para luego definir las manzanas y la apertura de calles, realizando así el fraccionamiento con cesión a vías públicas. Esta etapa también debe inscribirse en los organismos mencionados. Finalmente, una vez registrada la nueva configuración del barrio, se debe relevar la situación de cada manzana para definir las parcelas, lo que implica un trabajo territorial detallado y la posible conformación de regímenes de copropiedad, culminando en la escrituración de las unidades a favor de las familias.

Para llevar adelante estas tareas, es esencial el trabajo en territorio y la participación de agrimensores, quienes tienen la responsabilidad de relevar el estado de situación, elaborar los planos y registrarlos ante la Dirección de Catastro correspondiente. Su rol es clave tanto en la flexibilización de requisitos que podrían demorar el proceso como en la articulación con los registros locales de catastro y propiedad. Además, el avance en estos pasos requiere necesariamente estrategias de participación popular que permitan la intervención activa de los habitantes de los barrios populares en el proceso de regularización.

Gráfico 4. Proceso Catastral



Fuente: Elaboración propia.

V. Conclusiones

El acceso a una vivienda digna es un derecho humano fundamental reconocido tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos como por la Constitución Nacional Argentina.

Este trabajo ha analizado el aspecto dominial y la normativa urbanística en los procesos de regularización de los barrios populares de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires desde 2018 hasta la actualidad. A través de este estudio, se ha logrado

caracterizar la situación de estos barrios y evidenciar que más del 50% del problema a nivel nacional se concentra en estas dos jurisdicciones.

Asimismo, se han definido los conceptos de dominio público y privado según la normativa argentina, sintetizando estas definiciones en un cuadro con ejemplos prácticos para facilitar su comprensión. Además, se han relevado las distintas formas de adquisición del dominio, considerando las reglamentaciones locales y sus posibles aplicaciones en el proceso de regularización.

En relación con la normativa urbanística, se ha examinado su funcionamiento junto con el rol del registro catastral, con el objetivo de ofrecer ejemplos que permitan adaptar la normativa a la realidad particular de cada barrio popular. Finalmente, se ha desarrollado un dispositivo metodológico que integra estos conocimientos y proporciona herramientas concretas para la implementación de procesos efectivos de regularización dominial.

Es importante reconocer las limitaciones de este estudio, como la complejidad de los casos particulares y la necesidad de profundizar en aspectos no abordados en esta investigación, como los riesgos ambientales que pueden afectar la viabilidad de la regularización en ciertas zonas. Así como también la importancia de abordar los procesos de regularización desde una perspectiva integral, considerando no sólo los aspectos legales y técnicos, sino también las dinámicas sociales y territoriales propias de cada barrio. La participación activa de los habitantes y la articulación entre actores gubernamentales, sociales y técnicos son elementos indispensables para avanzar en la regularización dominial de manera efectiva. En conclusión, esta investigación contribuye al campo de los estudios urbanos y de políticas públicas al proporcionar un marco analítico y una herramienta práctica para abordar la regularización dominial en barrios populares.

VI. Bibliografía

Abreut de Begher, L. (2016). *Derechos reales: análisis bajo el Código Civil y Comercial de la Nación*. Hammurabi.

Asamblea General de Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. OHCHR.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.p](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

df

- Avila, P. (2013). Regularización de la tenencia del suelo urbano en brasil: Avances recientes y desafíos. *Journal de Ciencias Sociales*, 1(1). <https://doi.org/10.18682/jcs.v0i1>
- Bagattini, M. V. (2016). Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente. *Revista del Notariado*, 925(1), 17,83. <https://www.revista-notariado.org.ar/index.php/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/>
- Balbín, C. F. (2015). *Tratado de derecho administrativo*. La Ley.
- Bowen, G. A. (2009). *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Calderón Cockburn, J. (2013). *Titulación masiva de tierras en el Perú 2007-2011. Contexto y resultados*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Caramelo, G., Herrera, M., Picasubsiguientes, S., Pontoriero, M. L., Álvarez, J., & Pereiras, L. (Eds.). (2015). *Código civil y comercial de la Nación comentado: (arts. 1 a 400)*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación.
- Código Civil y Comercial de la Nación (Ley n° 26.994)*. (2014). Congreso de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>
- Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires*. (1968). <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VrQlgSOB.html>
- Constitución de la Nación Argentina*. (1994). Congreso de la Nación. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Corti, M. (2007, Octubre). Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. *Tiempo de Gestión, Revista de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la UADER, Universidad Autónoma de Entre Ríos, Paraná, Argentina*, 4.
- Corti, M. (2009, Noviembre). *El Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la Provincia de Buenos Aires*. Café de las Ciudades. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-decreto-ley-8912-77-de-ordenamiento-territorial-y-uso-del-suelo-en-la-provincia-de-buenos-aires/>

Cravino, M. C., Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2008). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años.*

Instituto de Gestión de Ciudades.

<http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Asentamientos%20Irregulares%20AMB.pdf>

Decreto 358/2017 - Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares. (2017). Poder Ejecutivo Nacional.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

htm

Decreto de Necesidad y Urgencia 459/2020 - DECNU-2020-459-APN-PTE. (2020). Poder Ejecutivo Nacional.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228958/20200511>

Decreto n° 1023/2001 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. (2001).

Poder Ejecutivo Nacional.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

Decreto n° 1030/2016 - Reglamentación Decreto n° 1023/2001. (2016). Poder Ejecutivo Nacional.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265506/texact.htm>

htm

Decreto n° 105/1998 - Reglamentación Ley n° 24.374. (1998, marzo 4). Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>

Decreto n° 129/2023 - Reglamentación Ley n° 2.095. (2023). Jefe de Gobierno de la Ciudad.

<https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-04/Decreto-N-129-2023.pdf>

Decreto n° 1382/2012 - Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

(2012). Poder Ejecutivo Nacional.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200638/texact.htm>

htm

Decreto n° 1549/1983 - Reglamentación Decreto n° 8912/1977. (1983). Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VNRI3khM.html>

Decreto n° 188/2007 - Creación Programa "Tierras". (2007). Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VrqL6IOB.html>

Decreto n° 2670/2015 y sus modificatorias - Reglamentación Decreto 1382/2012. (2015). Poder Ejecutivo Nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256403/texact.htm>

Decreto n° 778/2005 - Creación Programa "Compra de Terrenos". (2005). Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9dG6SPB.html>

Decreto n° 846/1991 - Creación "Programa Arraigo". (1991). Poder Ejecutivo Nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6149/norma.htm>

Decreto n° 8912/1977 - Norma de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. (1977). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/5B3DztjV.html>

Decreto Nacional n°1023/2021. (n.d.). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5.ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

de Rosa, D., & Abadie, D. G. E. (2012). *Contornos del régimen de regularización dominial de la ley 24.374 y sus modificatorias.* Repositorio Institucional de la UNLP. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26999>

De Soto, H. (1986). *El otro sendero.* Instituto Libertad y Democracia (ILD).

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (2014, Mayo). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista Invi*, 29, 17-51.

Fernandez, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina.* Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacion-asentamientos-informales-en-america-latina>

García Pullés, F. (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot.

Gurfinkel de Wendy, L. N. (2015). *Derechos reales* (2nd ed., Vol. 1). Abeledo-Perrot.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina). (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf

Ley n° 13.981 - Contrataciones del Estado. (2009). Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDZ34hyV.html>

Ley n° 14.159 - Catastro Nacional. (1952). Congreso de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/227217/norma.htm>

Ley n° 14.449 - Ley de Acceso Justo al Hábitat. (2013). Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

Ley n° 2.095 - Régimen de Contrataciones en la Ciudad. (2006). Legislatura Porteña. <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20061102.pdf>

Ley n° 21.499 - Expropiaciones. Nuevo Régimen. (1977). Poder Ejecutivo Nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

Ley n° 238 - Régimen de Expropiaciones. (1999). Legislatura Porteña. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/23101>

Ley n° 24.320 - Prescripción Administrativa. (1994). Congreso de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/720/norma.htm>

Ley n° 24.374 - Ley Pierri. (1994). Congreso de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/755/texact.htm>

Ley n° 26.209 - Ley Nacional de Catastro. (2006). Congreso de la Nación. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124298/norma.htm>

- Ley n° 26.493 - Modificación Ley Pierri.* (2009). Congreso de la Nación.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151955/norma.htm>
- Ley n° 27.453 - Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana.* (2018). Congreso de la Nación.
- Ley n° 5.708 - Ley General de Expropiaciones.* (1951). Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/051Ypf50.html>
- Ley n° 6099 - Código Urbanístico.* (2018). Legislatura Porteña.
https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/ck_PL-LEY-LCABA-LCB-A-6099-18-5526.pdf
- Marienhoff, M. S. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (5ta Edición ed.). Abeledo Perrot.
- Mosso, E. (2017, Junio). Políticas neoliberales de regularización dominial del suelo urbano. *Artículos Arbitrados*, 22, 091-110.
- ONU Habitat. (2010, Abril). *El derecho a una vivienda adecuada*. OHCHR. Retrieved July 10, 2023, from https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Origlia, R. H. (2023). *La Función Registral Del Catastro En Argentina: Itinerario Para Una Transformación* (Segunda ed.). Consejo Federal del Catastro de la República Argentina.
<https://cfcatastro.gob.ar/libro-digital-la-funcion-registral-del-catastro-en-argentina/>
- Polnik, R., & Polis (Organización). (2002). *El Estatuto de la Ciudad: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*.
<https://polis.org.br/publicacoes/el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/>

- Resolución 2319/2023 - RENABAP - Actualizase.* (2023). Ministerio de Desarrollo Social.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/390000-394999/394554/norma.htm>
- Resolución n° 483/2022. Ministerio de Desarrollo Social.* (2022). Boletín Oficial de la República Argentina.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262754/20220519>
- Rossi, J. O. (2018). *Teórica y Práctica - Usucapión* (1st ed.). Ediciones DyD.
- Scatolini, L. (2014). *Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo*. Lincoln Institute of Land Policy.
<https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/prescripcion-administrativa/>
- Secretaría de Integración Socio-Urbana. (2023, Marzo). *Observatorio de barrios populares*. Argentina.gob.ar. Retrieved July 10, 2023, from <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/observatorio-de-barrios-populares>
- Smayevsky, M. (2020). *Manual de derechos reales* (2° ed.). La Ley.
- Snitcofsky, V. (2022). *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires* (1st ed.). Bismar Ediciones.
- Snitcofsky, V. L. (2018). La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general (1976-1983). *Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(10), 54-75.
- Techo Argentina. (2016). *Relevamiento de Asentamientos informales 2016*. techo.org.ar/relevamiento
- Vila, Alfredo L. *c/ Gobierno Nacional -PEN s/ Usucapión*. (2012). Corte Suprema de Justicia de la Nación. <https://sj.csjn.gov.ar/>
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4.^a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

VII. Anexo: Normativa Citada

Normas Nacionales		
Norma	Año	Referencia
Ley n° 14.159	1952	Catastro Nacional
Ley n° 21.499	1977	Expropiaciones. Nuevo Régimen
Decreto n° 846/1991	1991	Creación "Programa Arraigo"
Constitución Nacional	1994	
Ley n° 24.320	1994	Prescripción Administrativa
Ley n° 24.374	1994	Ley Pierri
Decreto n° 1023/2001	2001	Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional
Ley n° 26.209	2006	Ley Nacional de Catastro
Ley n° 26.493	2009	Modificación Ley Pierri
Decreto n° 1382/2012	2012	Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado
Código Civil y Comercial de la Nación	2014	
Decreto n° 2670/2015	2015	Reglamentación Decreto n° 1382/2012
Decreto n° 1030/2016	2016	Reglamentación Decreto n° 1023/2001
Decreto n° 358/2017	2017	Mesa Nacional de Coordinación para Barrios Populares
Ley n° 27.453	2018	Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana
Decreto DNU n° 459/2020	2020	Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)
Ley n° 27.694	2022	Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana
Resolución n° 2319/2023 Ministerio de Desarrollo Social	2023	RENABAP - Actualizase
Normas de la Provincia de Buenos Aires		
Norma	Año	Referencia
Ley n° 5.708	1952	Ley General de Expropiaciones

Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires	1968	
Decreto n° 8912/1977	1977	Norma de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo
Decreto n° 1549/1983	1983	Reglamentación Decreto n° 8912/1977
Decreto n° 778/2005	2005	Creación Programa "Compra de Terrenos"
Decreto n° 188/2007	2007	Creación Programa "Tierras"
Ley n° 13.981	2009	Contrataciones del Estado
Ley n° 14.449	2013	Ley de Acceso Justo al Hábitat
Normas de la Ciudad de Buenos Aires		
Norma	Año	Referencia
Decreto n° 105/1998	1998	Reglamentación Ley n° 24.374
Ley n° 238	1999	Régimen de Expropiaciones
Ley n° 2.095	2006	Régimen de Contrataciones en la Ciudad
Ley n° 6099	2018	Código Urbanístico
Decreto n° 129/2023	2023	Reglamentación Ley n° 2.095