

En este trabajo se pretende abarcar (...), uno de los aspectos que reflejan la función social que el Agrimensor tiene .

El agrimensor es (...) el encargado de determinar los límites de una propiedad, ya sea pública o privada; (...) también busca resolver la situación de irregularidad en aquellos individuos que se asientan sobre una propiedad ajena, es decir que no tienen título y que por lo tanto, se encuentran en una situación de hecho.

El siguiente trabajo tiene como motivación fundamental, rescatar el valor y la función social que tiene la propiedad en el individuo que vive en condiciones de irregularidad e incertidumbre en materia dominial, dentro de sectores de marcada vulnerabilidad social. (...) se pretende entablar la relación entre —situación de hecho, seguridad jurídica y función social de la propiedad en Asentamientos Informales, tomando como punto de referencia la regularización dominial.

Este trabajo se realizó en el marco de un Convenio firmado entre la ONG Un Techo Para Mi País y el Centro de Vinculación de Estudios Territoriales, de la Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales

Córdoba, agosto de 2013

María Candelaria Oliver

informalidad e instrumentos para regularización dominial

informalidad e instrumentos para regularización dominial



María Candelaria Oliver

Córdoba, agosto de 2013



Escuela de Agrimensura

Cátedra de Trabajo Final

“Informalidad e instrumentos para regularización dominial”

Guía para regularización dominial. Aplicación en Asentamientos Informales del Catastro 2011 de la ONG Un Techo Para Mi País.

Profesor Titular: Ing. Agrim. Bosch, Luis A.

Profesor Adjunto: Ing. Agrim. Díaz Saravia, Miguel.

Profesor Asistente: Agrim. Piumetto, Mario.

Alumna: Oliver, M. Candelaria.

Año 2013



Escuela de Agrimensura
Cátedra de TRABAJO FINAL

BASES del TRABAJO FINAL

Alumna: María Candelaria Oliver

A la alumna se le asigna la siguiente tarea:

Estudiar, analizar e investigar los aspectos relacionados al proceso de regularización dominial, y el rol social del agrimensor. Asimismo, deberá investigar y analizar el marco legal de la Argentina, disponible para efectuar la regularización dominial en sectores vulnerables de la sociedad.

Realizar tres aplicaciones prácticas en la Provincia de Córdoba, que permitan mostrar distintas situaciones de informalidad y los modos para llegar a la regularización dominial. Los casos deberán ser elegidos del Catastro 2011 llevado adelante por la ONG Un Techo Para Mi País, dentro de lo establecido en el Convenio celebrado.

Por lo tanto, el trabajo se dividirá en cuatro partes:

1. Conceptualizar teóricamente, todos los aspectos legales referidos al hombre y la propiedad inmueble.
2. Análisis y conceptualización de la informalidad en Argentina y en América Latina, y su relación con el Catastro.
3. Análisis e investigación de los instrumentos legales disponibles en la Argentina para resolver la situación dominial de los Asentamientos Informales
4. Elaborar una guía para regularización dominial, con aplicación en los tres casos elegidos

Por último, el alumno deberá elaborar un INFORME en el que consten cada una de las tareas realizadas, los conceptos involucrados, las conclusiones a las que se arribaron en el análisis de cada uno de los casos elegidos, y las conclusiones a las que se arribaron al terminar el mismo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
OBJETIVOS	10
1. GENERALES	10
2. PARTICULARES	10
I UN TECHO PARA MI PAÍS	11
1. CONTEXTUALIZACIÓN Y DESCRIPCIÓN	11
2. OBJETIVOS DE UN TECHO PARA MI PAÍS	12
3. ETAPAS DE TRABAJO DE UN TECHO PARA MI PAÍS	12
3.1. Construcción de viviendas	13
3.1.1. La vivienda	13
3.1.2. Asignación de las viviendas para las familias	14
3.1.3. Compromiso de la familia beneficiada	14
3.2. Habilitación Social	15
3.3. Comunidad Sustentable	15
4. TRABAJO ACTUAL DE UN TECHO PARA MI PAÍS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA	16
5. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA	22
5.1. Resultados obtenidos	25
6. NUEVOS OBJETIVOS Y MODELO DE TRABAJO DE LA ONG TECHO	28
II. EL HOMBRE Y LA PROPIEDAD INMUEBLE	31
A. POSESIÓN	31
1. SITUACIÓN DE HECHO	31
2. POSESIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL	32
3. CLASIFICACIÓN	35
4. POSESIÓN Y TENENCIA	37
4.1. Tenencia precaria	39
5. POSESIÓN Y OCUPACIÓN	40
B. DOMINIO	42
6. DOMINIO Y PROPIEDAD EN EL CÓDIGO CIVIL ARGENTINO	43

7. CARACTERES	44
7.1 Absoluto.....	45
7.2. Exclusivo	46
7.3. Perpetuo	47
7.4. Función Social de la Propiedad.....	48
8. CLASIFICACIÓN	52
8.1. Dominio perfecto e imperfecto	55
9. MODOS DE ADQUISICIÓN.....	57
9.1. Tradición traslativa del dominio.....	57
9.2. Prescripción adquisitiva o usucapión	59
9.2.1. Caracterización.....	60
9.2.1.1. Tiempo fijado por la Ley.....	61
9.2.1.2. Posesión	61
9.2.2. Prescripción adquisitiva breve	62
9.2.2.1. Boleto de Compraventa	63
9.2.3. Prescripción adquisitiva larga	66
10. EJEMPLOS PRÁCTICOS.....	66
C. PUBLICIDAD REGISTRAL INMOBILIARIA	69
11. PRINCIPIOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL INMOBILIARIA	70
12. RÉGIMEN LEGAL.....	73
12.1. Capítulo I: Registro de la propiedad inmueble. Objeto. Documentos registrables.	73
12.2. Capítulo II: De la inscripción. Plazos. Procedimientos y efectos.....	74
12.3. Capítulo III: Matriculación. Procedimientos.	75
12.4. Capítulo IV: Publicidad registral. Certificaciones e informes.....	76
III. CATASTRO E INFORMALIDAD	78
A. CATASTRO TERRITORIAL	78
1. CONCEPCIÓN CLÁSICA DEL CATASTRO TERRITORIAL	78
2. CATASTRO MULTIFINALITARIO.....	81
3. INFORMALIDAD Y CATASTRO	83
3.1. Informalidad y Objetos territoriales.....	85

3.2. Informalidad y el SIT	88
3.3. Geotecnologías aplicadas a Programas de Regularización	92
3.3.1. Utilización de imágenes satelitales	93
B. INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DEL SUELO URBANO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA	98
1. INTRODUCCIÓN.....	98
2. LA LEY Y LA INFORMALIDAD	102
3. DERECHO DE PROPIEDAD Y DESALOJOS FORZOSOS.....	104
IV. INSTRUMENTOS LEGALES	108
A. NACIONALES	108
1. LEY 24.146: TRANSFERENCIA DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, INNECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU GESTIÓN	109
1.1. Análisis de la Ley.....	110
1.2. Consideraciones Finales.....	111
2. LEY 23.967: COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS PARA EL HÁBITAT SOCIAL - PROGRAMA “PADRE CARLOS MUGICA”-	112
2.1. Dirección de Tierras.....	115
2.2. Marco Normativo.....	117
2.3. Consideraciones Finales.....	120
3. PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS – PROMEBA –	124
3.1. Análisis de actividades e intervenciones	124
3.2. Consideraciones finales.....	130
4. REGULARIZACIÓN DOMINIAL BAJO LA LEY 24.374.....	131
4.1. Análisis de la Ley.....	132
4.1.1. Decreto Reglamentario y otras modificaciones	135
4.2. Consideraciones Finales.....	136
5. LEY DE LOTEOS 14.005: VENTA DE INMUEBLES FRACCIONADOS EN LOTES	138
5.1. Análisis de la ley	139
5.2. Consideraciones finales.....	141
6. DERECHO REAL DE SUPERFICIE EN EL PROYECTO DE CÓDIGO CIVIL 2012.....	143

6.1. Análisis del Derecho de Superficie.....	144
6.2. Consideraciones finales.....	146
7. LEY 21.499: EXPROPIACIÓN.....	148
7.1. Análisis de la ley.....	149
7.2. Consideraciones finales.....	150
B. PROVINCIALES	152
8. LEY 8465: CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL - JUICIO DE USUCAPIÓN (ARTS. 779-790) -	152
8.1. Análisis de la Ley.....	153
8.2. Consideraciones finales.....	157
9. LEY 8.932: REGULARIZACIÓN DOMINIAL.....	160
9.1. Análisis de la Ley.....	160
9.2. Consideraciones finales.....	162
10. LEY 9.150: REGISTRO DE POSEEDORES.....	163
10.1. Análisis de la Ley.....	164
10.1.1. Decreto Reglamentario y otras modificaciones	167
10.2. Consideraciones finales.....	167
11. LEY 7866: PROMOCIÓN DE LOTEOS PARA VIVIENDAS ECONÓMICAS	170
11.1. Análisis de la Ley y su Anexo I.....	171
11.2. Consideraciones finales.....	173
12. LEY 9811: RÉGIMEN DE ESCRITURACIÓN GRATUITA DE VIVIENDAS SOCIALES.....	175
12.1. Análisis de la Ley.....	176
12.1.1. Decreto Reglamentario y antecedente normativo	176
12.2. Consideraciones finales.....	178
C. MUNICIPALES	179
13. ORDENANZA 8060: FRACCIONAMIENTO DE TIERRAS.....	179
13.1. Análisis y consideraciones sobre la Ordenanza 8060	180
13.1.1. “De las urbanizaciones para radicación de población de Villas de emergencias”.....	185

14. ORDENANZA 11687: RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE REGULARIZACIÓN URBANA .	188
14.1. Análisis de la Ordenanza y Decreto Reglamentario	189
14.2. Consideraciones finales	190
15. CONVENIOS FIDUCIARIOS	193
15.1. Análisis del caso Barrio Los Boulevares	193
15.2. Consideraciones finales	196
D. INFORMACIÓN SISTEMATIZADA	197
V. GUÍA PARA INICIAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL	199
1. INTRODUCCIÓN	199
A. EL SAUCE	202
1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO	202
2. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO	203
2.1. Análisis de Imágenes Satelitales	204
2.2. Análisis de la Información Catastral	208
2.3. Estudio de Títulos	226
2.3.1. Consideraciones finales	234
3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES	235
4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO	239
B. NUEVO PROGRESO	244
1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO	244
2. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO	244
2.1. Análisis de Imágenes Satelitales	246
2.2. Análisis de la Información Catastral	250
2.3. Estudio de Antecedentes	254
2.3.1. Consideraciones finales	263
3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES	264
4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO	280
C. LAS TABLITAS I	284
1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO	284

2. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO	285
2.1. Análisis de Imágenes Satelitales.....	287
2.2. Análisis de la Información Catastral	290
2.3. Estudio de Antecedentes	293
2.3.1. Consideraciones finales.....	296
3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES.....	297
4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO	300
VI. CONCLUSIONES FINALES	304
1. CONCLUSIONES PARTICULARES	304
2. CONCLUSIONES GENERALES.....	307
2.1. Relación del Catastro con otros Organismos	307
2.2. Rol del Agrimensor en procesos de Regularización	308
2.3. Marco Legal de la Argentina	309
2.4. Rol de los Municipios	311
2.5. Reflexiones sobre la experiencia personal	312
BIBLIOGRAFÍA.....	313
PÁGINAS WEB CONSULTADAS	314

INTRODUCCIÓN

La Agrimensura es una profesión que abarca un abanico importante de aspectos a los cuales busca dar soluciones, pero en la concepción de sociedad, se destaca por sobre todos, la idea de “medición de las tierras”. En este trabajo se pretende abarcar justamente, uno de los aspectos que reflejan la función social que el Agrimensor tiene y puede ejercer, para con la sociedad.

El agrimensor es uno de los profesionales capacitado, que sirve de nexo para poder unir la realidad territorial en la que el individuo se desarrolla y el marco jurídico – legal en el cual debe ser contextualizado.

Puede remarcarse que la idea social dentro de la profesión, comienza por el simple hecho de ser el agrimensor el encargado de determinar los límites de una propiedad, ya sea pública o privada; es decir, define los límites desde una concepción social y jurídica, y tratando de aportar lo necesario para garantizar, de esta manera, el ejercicio pleno del derecho a la propiedad privada en aquellos individuos que tengan título; pero también busca resolver la situación de irregularidad en aquellos individuos que se asientan sobre una propiedad ajena, es decir que no tienen título y que por lo tanto, se encuentran en una *situación de hecho*.

Para la definición de los límites en uno u otro caso, intervienen aspectos jurídicos, legales, registrales y catastrales, que confluyen dando una existencia tangible a dicho derecho.

El siguiente trabajo tiene como motivación fundamental, rescatar el valor y la función social que tiene la propiedad en el individuo que vive en condiciones de irregularidad e incertidumbre en materia dominial, dentro de sectores de marcada vulnerabilidad social. Puede decirse, que se pretende entablar la relación entre “situación de hecho, seguridad jurídica y función social de la propiedad en Asentamientos Informales”, tomando como punto de referencia la *regularización dominial*.

Para efectuar el análisis, se realizó una exploración bibliográfica sobre normativas (leyes, ordenanzas y decretos), instrumentos legales, trabajos y documentos publicados, que permitan elaborar ciertas pautas y lineamientos que sirvan, de manera eficaz y correcta, a la obtención de títulos de propiedad a personas que se encuentran viviendo en Asentamientos Informales.

Se determinaron los factores y agentes principales que intervienen en cada uno de los casos particulares, por ejemplo: propietario de la tierra (titular registral), ubicación del

Asentamiento, distribución interna del Asentamiento, entre otros; y al mismo tiempo serán analizados tomando puntos de referencias claves que permitan generalizarlos frente a aspectos administrativos, jurídicos - legales y catastrales.

Para la aplicación práctica se trabajó con la ONG “Un Techo Para Mi País (UTPMP)”¹ que recientemente (año 2011), ha efectuado un trabajo de campo denominado: “RELEVAMIENTO DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA”.

Para llevar a cabo la tarea definen, en primer lugar, al Asentamiento Informal como: “(...) *agrupación de un mínimo de 8 familias, agrupadas o contiguas, que no cuenten con acceso regular a al menos uno de los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica y alcantarillado público) y que se encuentren en una situación irregular de tenencia del terreno*”, y agrega “(...) *a los fines de este trabajo, fueron excluidos también los conjuntos habitacionales construidos por el Estado, las casas tomadas, los hoteles pensión, los conventillos, y otras prácticas habitacionales de los sectores populares*”.

Para obtener esta información se optó por una metodología cuantitativa, es decir la utilización del instrumento encuesta. Fue realizada a los delegados de cada Asentamiento, quienes informaban sobre la situación.

Por lo tanto, resulta interesante avanzar en el estudio de materia dominial y promover la importancia que tiene el aspecto legal de la tierra, en las actividades que la ONG desarrolla.

En este Trabajo Final, además de realizar una guía para iniciar el proceso de regularización dominial, también se ejecutó un análisis más profundo de lo que ocurre en algunos de los Asentamientos Informales que forman parte de su base de datos, y encontrar la solución más eficaz frente al problema de regularización.

Este trabajo se realizó en el marco de un Convenio firmado entre la ONG Un Techo Para Mi País y el Centro de Vinculación de Estudios Territoriales, de la Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales.

Para el siguiente trabajo se denominó **Asentamiento Informal** a la ocupación colectiva del suelo que no adhiere a las normativas vigentes y por consiguiente, se encuentran en situación irregular/informal. Estos Asentamientos, ejercen la posesión en tierras de dominio privado (del Estado o particulares), y ocupación sobre aquellos bienes del dominio público. La posesión/ocupación del suelo se realiza de manera organizada, y muestra generalmente,

¹ Actualmente llamada Techo.

mayor grado de urbanización que otras formas de desarrollo de suelo, como por ejemplo, villas de emergencias.

Se entendió por **Regularización**, al proceso que tiene como finalidad lograr la adecuación del Asentamiento a las normas legales vigentes, o generar nuevas normas legales que permitan adecuarlo dentro de una legislación. Implica la entrega de títulos de propiedad, dotación de infraestructura urbana y servicios, con el fin integrar el Asentamiento Informal en la red de la ciudad.

Y particularmente, **Regularización Dominial**, debe ser entendida como una parte del proceso de regularización que tiene por fin obtener, por medio de los instrumentos legales vigentes, la entrega de títulos de propiedad a los habitantes de los Asentamientos Informales.

También, resulta pertinente aclarar que si bien se conocen las diferencias teóricas que pueden existir entre los conceptos irregular, informal e ilegal, para el desarrollo de este Trabajo Final han sido utilizadas de manera equivalentes pues no aportan diferencias para las tareas realizadas y al análisis planteado.

OBJETIVOS

En el desarrollo del trabajo se persiguen los siguientes objetivos:

1. GENERALES

- Analizar y comprender los aspectos fundamentales en materia de Regularización Dominial.
- Destacar la función social del Agrimensor, y su posible intervención en el proceso de regularización.
- Destacar la función social de la Propiedad.
- Analizar el marco jurídico argentino, en materia de regularización dominial.

2. PARTICULARES

- Elaborar una guía de posibles soluciones, sobre las formas de regularización dominial en casos característicos de Asentamientos Informales donde trabaja la ONG Un Techo Para Mi País.
- Analizar nuevos derechos reales incorporados en la modificación del C.C. para proponer formas alternativas a las regularizaciones dominiales clásicas.
- Promover la importancia que tiene el aspecto legal de la tierra, en las actividades que realiza la ONG Un Techo Para Mi País.

I UN TECHO PARA MI PAÍS²

1. CONTEXTUALIZACIÓN Y DESCRIPCIÓN

Un Techo Para Mi País, es una Organización No Gubernamental (ONG) que tiene como último objetivo mejorar la calidad de vida de familias que viven en Asentamientos urbano-marginales a través de la construcción de viviendas de emergencias. Para ello, desarrolla planes integrales de habilitación social, los cuales se implementan como respuesta a las inquietudes y necesidades planteadas desde cada uno de los barrios. Ellos giran en torno a educación, fomento productivo y micro-créditos, capacitación en oficios, arte y recreación, asesoramiento jurídico y salud. Es decir buscan *“generar conciencia social y espíritu de solidaridad a través del trabajo voluntario, integrando a los distintos sectores de la sociedad en la tarea de superación de la extrema pobreza, mediante la implementación de las 3 etapas del proyecto: Construcción de viviendas de emergencia, Habilitación Social y Comunidad Sustentable.”*

La organización nace en Chile en 1997 con sus primeras misiones en el pueblo de Curanilahue. Posteriormente un grupo de jóvenes universitarios tomó la iniciativa de denunciar la situación de extrema pobreza, en que viven millones de personas en Asentamientos precarios y dar soluciones concretas a estas. Para ello, se tomó como eje fundamental la construcción de viviendas y la ejecución de planes de habilitación social. Esta iniciativa original fue impulsada por la organización Un Techo Para Chile (UTPCH), y luego de los terremotos del año 2001 que azotaron a Perú y El Salvador, la ONG decide expandirse por Latinoamérica. Actualmente, Un Techo Para Mi País se encuentra presente en diecinueve países de Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En Argentina particularmente, tiene presencia en Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Misiones y Salta.

² En el desarrollo de este Capítulo, el texto que se encuentre en formato Italic, es información obtenida directamente de la página web de la ONG, o de su trabajo de **Relevamiento de Asentamientos Informales de la Provincia de Córdoba**. www.untechoparamipais.org 04/05/2012. La ONG, Un Techo Para Mi País (UTPMP), ha cambiado recientemente su nombre a Techo

2. OBJETIVOS DE UN TECHO PARA MI PAÍS

Para la consecución de los objetivos de la organización, la sociedad resulta un factor fundamental, y por lo tanto promueve *“la integración de los diferentes actores sociales: jóvenes, empresas, sector público, medios de comunicación y la sociedad en general, para terminar con la injusticia de la pobreza.”*

Al hablar de la integración de la sociedad hace referencia a que *“en la búsqueda por generar soluciones innovadoras al gran problema de la pobreza, no se debe excluir a ninguna persona o institución, cualquiera sea su condición social, religiosa o política”*.

Consecuentemente, los jóvenes son invitados a participar de manera activa en el proyecto mostrando su claro interés por modificar la realidad; las empresas forman parte de aquellos actores que, además de la colaboración económica, muestran la voluntad de dar un sustento a la ONG que permita continuar con el desarrollo de sus actividades; los medios de comunicación, permiten promover las iniciativas y acciones llevadas a cabo mediante la función de comunicación e información al resto de la sociedad; y el sector público, que aparece en muchos casos, como el último actor que tiene la palabra decisiva.

3. ETAPAS DE TRABAJO DE UN TECHO PARA MI PAÍS

La ejecución de las etapas de trabajo en la ONG, y en colaboración con los demás actores, ha dado como resultado el desarrollo de un modelo de intervención social sobre el cual se planifica el trabajo de Un Techo Para Mi País, hoy en día. *“El Modelo de Intervención Social (MIS) comprende la realidad de los asentamientos y de las familias que viven en ellos desde un enfoque de vulnerabilidad social. A partir de este se diseñaron estrategias de intervención que apuntan a provocar un cambio significativo en las familias, permitiéndoles contar con herramientas y capacidades efectivas para superar su condición actual y salir de los asentamientos de forma autónoma.”* Este modelo, como se dijo anteriormente, cuenta con tres etapas de trabajo, a saber:

1. *Construcción de viviendas*
2. *Habilitación Social*
3. *Comunidad Sustentable*



Estas etapas no son lineales ni tienen un tiempo definido, pues cada una de ellas se realiza en función de la realidad que vive cada Asentamiento.

3.1. Construcción de viviendas

La construcción de viviendas constituye la etapa inicial del proyecto de la ONG. En esta primera fase, entre otras cosas, se busca satisfacer la necesidad básica de vivienda en los Asentamientos que participan, puesto que también se genera un espacio de relación directa entre los voluntarios y las familias que residen en los Asentamientos. Por lo tanto, allí se establecen los primeros vínculos con los residentes y líderes del lugar, sentando las bases para un trabajo permanente y a largo plazo.

Esta etapa de trabajo involucra la mayor cantidad de voluntarios, puesto que generalmente constituye una “puerta de entrada” para muchos jóvenes que desean participar activamente en proyectos sociales.

3.1.1. La vivienda

La casa es de madera, de tipo modular prefabricada y de 18 m² (6 m x 3 m). Esta se apoya sobre pilotes de madera que la aíslan y protegen de la humedad. Al ser una vivienda básica no cuenta con servicios básicos. Es de bajo costo, priorizando así la masividad, y por ser modular es de fácil construcción y remodelación.



ONG Un Techo Para Mi País
- Proceso del armado de la vivienda -

3.1.2. Asignación de las viviendas para las familias

La asignación de las viviendas para las familias, se realiza mediante un proceso previo, denominado de “detección”. Este proceso tiene como finalidad, la recopilación de información sobre los residentes del barrio, y posteriormente, determinación de aquellas familias que tengan la necesidad más urgente. Mediante una encuesta, los residentes de los barrios son consultados acerca de sus ingresos, educación, nivel de hacinamiento, precariedad de la vivienda, entre otras.

3.1.3. Compromiso de la familia beneficiada

- *Las familias deben contar con un terreno.* (Cabe aclarar, que este terreno generalmente, no es propio. Es el espacio que las familias reconocen como su tierra).
- *Acondicionar el terreno de acuerdo a las especificaciones dadas en las visitas técnicas.*
- *Participar activamente en la construcción de la vivienda junto a los voluntarios.*
- *Pagar el 10% del costo total de la vivienda.* (esto permite generar el sentimiento de compromiso y propiedad alcanzado gracias al esfuerzo propio y al ahorro)

3.1.4. Costo de la vivienda

Actualmente la vivienda tiene un costo total de U\$D 1.700, en base a los siguientes gastos:

- *Gastos Logísticos: U\$D 300.- (transporte de materiales, herramientas, proceso de detección y asignación entre otros gastos afines)*
- *Gastos en Materiales U\$D 1.400. (Paneles, pilotes, techumbre, ventanas, puerta, clavos y tornillos, etc.)*

3.2. Habilitación Social

Esta corresponde a la segunda etapa del proyecto. Una vez que se ha generado una estrecha relación con las familias, superada la urgencia habitacional del barrio y contando con una base sólida de voluntarios, comienza un proceso de Habilitación Social.

“El objetivo es alcanzar la organización social de los asentamientos y consolidar comunidades capaces de superar la extrema pobreza. Para lograr esto, nos enfocamos en la creación de una mesa de trabajo, que es una instancia de reunión formal y periódica donde se discuten y analizan las problemáticas de cada asentamiento y se gestionan proyectos con el fin de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Las mesas son coordinadas por voluntarios de UTPMP que apoyan y guían los proyectos a realizarse.”

Los proyectos comunitarios son acompañados por una serie de planes que UTPMP implementa y que tienen como objetivo el desarrollo de destrezas y competencias que permitan a las personas superar de forma autónoma la situación de pobreza. Actualmente UTPMP Argentina desarrolla los siguientes planes en más de 25 barrios: Planes de educación (Ludoteca y Apoyo escolar), Plan de Capacitación en Oficios, Plan de Microcréditos y Plan de Salud.

3.3. Comunidad Sustentable

UTPMP, pretende que las familias que habitan en Asentamientos logren transformarse en Comunidades Sustentables.

En esta etapa se busca que *“la comunidad, en conjunto con UTPMP y como reflejo de su grado de desarrollo autosustentable, gestione soluciones definitivas, construyendo nuevos barrios integrados a las redes sociales, y manteniendo el capital social que la comunidad haya adquirido.”*

Se busca que los pobladores se sientan pertenecientes a la comunidad, que se identifiquen con ésta y trabajen juntos por el bien común. Los vecinos deben organizarse y participar para elegir democráticamente su equipo de dirigentes y que estos involucren a más actores.

La comunidad debe ser capaz de determinar sus problemas y oportunidades, de plantear prioridades y desarrollar metodologías de trabajo para gestionar y lograr lo que requieran. Una comunidad sustentable debe desarrollar un fuerte capital social, fortalecer los lazos entre los vecinos y crear redes externas al asentamiento.

El objetivo final de UTPMP es que todos aquellos que viven en situación de extrema pobreza puedan acceder a nuevas oportunidades que les permitan optar por una mejor calidad de vida.

4. TRABAJO ACTUAL DE UN TECHO PARA MI PAÍS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Actualmente la ONG Un Techo Para Mi País, en la Provincia de Córdoba, tiene dos sedes. En la ciudad Capital y en Río Cuarto.

Particularmente en la Ciudad de Córdoba, se encuentra trabajando en 26 urbanizaciones informales, Asentamientos y Villas, que se distribuyen por todo el ejido Municipal. Cada uno de ellos vive una situación particular, y por ende, cada uno se encuentra en una etapa distinta del *modelo de integración social* propuesto por la ONG.

A continuación, se muestra un cuadro con los servicios que cuenta cada uno, el año de creación, cantidad de familias, y el avance de la Mesa de Trabajo en el Asentamiento. Se recuerda que la Mesa de Trabajo, es coordinada por voluntarios de UTPMP, y es el punto de reunión formal y periódica, donde se discuten y analizan las problemáticas, y se gestionan proyectos, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.³

³ Esta información corresponde hasta Diciembre de 2012. Los tres Asentamientos remarcados en color diferente, son aquellos que serán empleados para el desarrollo práctico de este Trabajo Final.

REFERENCIAS

AP= Alumbrado Público

RR= Recolección de Residuos

MT= Mesa de Trabajo

ZONA	BARRIO	AÑO CREACIÓN	SERVICIOS	MESA DE TRABAJO	3era ETAPA	COMENTARIOS
Zona Norte	Los Galpones	Villa / Año de creación: 1996 Cant. Flias: 300	Agua: Irregular (agua corriente, red pública) Luz: Irregular Gas: No (la mayoría de las flias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (no) AP: (no) RR: (no) Cloacas: No (sólo pozo negro y hoyo)	- Vecinos comienzan a organizarse. - La MT debe consolidarse.	- No es tema la regularización. - El Barrio podría estar incluido en el sorteo de Lotes del Programa ProCreAr. - Posible traslado del Barrio según charla con el Subdirector de Hábitat del Municipio.	- Regularizable por la zona donde se encuentra, totalmente urbana y rodeada de casas y edificios. - Zona codiciada por desarrollistas.
	El Nylon	Villa / Año de creación: 1960 Cant. Flias: 300	Agua: (agua corriente, red pública) Corriente Luz: Irregular Gas: (No, la mayoría de las flias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (no) AP: (sí, pero solo en algunas calles del barrio) RR: (NO) Cloacas: No (sólo pozo negro u hoyo)	- Los Vecinos están organizados. - Participan periódicamente de la MT	- Hubo un inicio de Plan de Vivienda en el sector. Se loteó y se firmó un acuerdo con el Municipio. Eso se dio de baja por falta de presupuesto. Se tomaron los lotes disponibles. - Las tierras serían parte del Municipio, parte de la Nación a través de la	- Regularizable ya que tanto Municipio como Provincia lo consideran terreno pasible de ser urbanizado. - Cuando se firmó el acuerdo, Municipio no cumplió y se tomaron los lotes disponibles, generando un nuevo "desorden", incluso desalojos
	Remedios de Escalada	Asentamiento / Año de creación: 1996 Cant. Flias: 200	Agua: Red pública, irregular (Sí, pero Canilla comunitaria) Luz: Irregular, un sector con conexión formal a la red (EPEC). (Irregular) Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: (No) RR: (No) Cloacas: No (No, cámara séptica)	La MT está comenzando.		

Zona Tropezon	El Tropezon	Asentamiento / Año de creacion: Decada del 70 Cant. Flias: 200	Agua:(Agua corriente, red pública) Corriente Luz: Si. TS (Red Publica con medidor) Gas: No (la mayoría de las filias cocinan con leña o carbón) Alcantarillado: No AP: Si (alumbrado público, NO) RR: Si, por un lugar común Cloacas: No (sólo pozo negro y hoyo)	- Los Vecinos participan de la MT. - El Barrio es grande y antiguo, cuesta conseguir la participación de todos los sectores para lograr representatividad.	- Barrio eternamente en rumores de "se va", "se queda", las Familias estan muy descreídas de cualquier mensaje. - TECHO: conversaciones con DNV, DPV, Municipio, Provincia. - El panorama desde 2010 a la fecha ha mejorado, la obra vial ha sido modificada	- A favor: regularizable. Pareciera que es una idea de las actuales administraciones el avanzar en la urbanización del sector una vez decidido el inicio de la obra vial y demás. - En contra: zona muy codiciada por desarrollistas.
	El Sauce	Asentamiento / Año de creacion: 1948 Cant. Flias: 110	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Si, TS (Red Pública, con medidor) Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No AP: Si (No) RR: Si, en uno o más puntos estratégicos del barrio. Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)	Los Vecinos participan activamente.	- Se reunen cada 15 días para trabajar el tema tierras junto a: CIC, SerViProh y TECHO. - Se avanzó en ubicar a las Familias en el mapa del Barrio y en generar un acuerdo para que las 18 Familias que estan sobre el Canal puedan ocupar los lotes disponibles	El Barrio esta en proceso de regularización dominial.
	Costa Canal	Asentamiento / Año de creacion: 1960 Cant. Flias: 600	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Irregular Luz: Irregular Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: Si (No) RR: Si, en uno o más puntos estratégicos del barrio. Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)			
	La Salada	Villa / Año de creacion: 1970 Cant. Flias: 160	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Regular- Red Pública Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: Si (No) RR: Si, por un lugar común (sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)			

Zona Arguello	IPV	Año de creación: Cant. Flias:	Agua: Luz: Gas: Alcantarillado: AP: RR:	- Vecinos organizados, muy participativos.	- El Barrio ya cuenta con viviendas de material por el Plan IPV. - Aun no tienen el Título. - Estamos trabajando en esa dirección.	- Aquí podemos acompañar el proceso de titulación. - Además el Barrio se conformó en Cooperativa y quieren construir viviendas en lotes disponibles detás del IPV
	Nuevo Progreso	Año de creación: Cant. Flias: 200 aprox.	Agua: Luz: Gas: Alcantarillado: AP: RR:	- La MT esta comenzando. - Dificultad de unir en reunión a los Paraguayos y Cordobeses pese a ser un Barrio chico.	- El Barrio respeto la traza del Barrio de enfrente que esta pronto a recibir los Títulos. - Se habla del tema Tierras.	- Loteo privado. - La Provincia tiene planificada una expropiación para sanear la situación dominial de las Tierras que hoy ocupan los vecinos
	Coop.28 de Noviembre	Asentamiento / Año de creación: 1996 Cant. Flias:88	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Regular- Red Pública Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: Si (No) RR: Si, por un lugar común (sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)	MT funcionando.	- Los miercoles el Barrio se reúne con SEHAS y TECHO a trabajar el tema Tierras. - El Barrio ya esta regularizado, estan al aguardo de los títulos.	- Nuevas Familias dentro del loteo regularizado que quedaron afuera de este proceso.
	La Canchita	Asentamiento / Año de creación: 1960 Cant. Flias: 120	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Regular- Red Pública Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: Si (No) RR: Si, por un lugar común (sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)			

Zona Este	Ampliación Pueyrredon	Asentamiento / Año de creación: 2000 Cant. Flias: 120	Agua: Corriente, red pública irregular (Agua corriente, Red Pública) Luz: Irregular, conectado a red en menor medida (EPEC) (Irregular) Gas: No. (la mayoría de las familias cocinan con calentador eléctrico) Alcantarillado: No (No) AP: En Sectores (sí, en algunas calles del barrio) RR: Sí (Sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: No (No, tienen pozo negro u hoyo)	- MT muy participativa. - Gran presencia de las comunidades Peruanas y Bolivianas.	ProMeBa y Programa de Escrituración de viviendas Sociales.	
	Bajo Pueyrredon	Asentamiento / Año de creación: 1940 Cant. Flias: 750	Agua: (sí, Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: irregular (sí, Irregular) Gas: Sí (sí, Gas natural de red pública) Alcantarillado: (No) AP: (sí, en algunas calles del barrio) RR: (Sí, todos los vecinos cuentan con servicio de recolección en la propia calle) Cloacas: No (No, Desague con cámara séptica) *Otro: Programa PROMEBA en ejecución. Los servicios se van colocando conforme avanza el proyecto	MT comenzando	ProMeBa	- El ProMeBa ha complicado el trabajo por el constante movimiento de Familias durante 2010/2011. Este año se retomó el trabajo ya que ha disminuido el movimiento.
	Campo de La Rivera	Villa / Año de creación: 1980 Cant. Flias: 450	Agua: irregular Luz: irregular (Irregular) Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: (No) RR: (Sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: (No, tienen pozo negro u hoyo) *Otro: Programa PROMEBA en ejecución. Los servicios se van colocando conforme avanza el proy.	- MT muy participativa. - Están prontos a conseguir la Personería Jurídica de la Comisión	ProMeBa	- ProMeBa ha entregado viviendas y esta avanzado. - Vecinos se quejan de falta de información a cerca de la continuidad del proceso. - Versiones diferentes a cerca de si ProMeBa entrega títulos de propiedad o luego el Barrio deberá iniciar el PEVS
	Barranca Yaco Zona Media	Asentamiento / Año de creación: 1943 Cant. Flias: aprox 500	Agua: irregular Luz: Irregular Gas: No - garrafa Alcantarillado: AP: RR: si Cloacas: No *Otro: Programa PROMEBA en ejecución. Los servicios se van colocando conforme avanza el proyecto	MT organizada.	ProMeBa	- ProMeBa ha entregado viviendas y esta avanzado. - Vecinos se quejan de falta de información a cerca de la continuidad del proceso. - Versiones diferentes a cerca de si ProMeBa entrega títulos de propiedad o luego el Barrio deberá iniciar el PEVS
	Miralta	Asentamiento / Año de creación: 2008 Cant. Flias: 35	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Irregular Luz: irregular (sí, Irregular) Gas: garrafa Alcantarillado: (No) AP: - RR: si Cloacas: No (No, Desague con pozo)			
	Villa Hermosa	Asentamiento / Año de creación: 1980 Cant. Flias: 95	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Irregular Luz: irregular (sí, Irregular) Gas: garrafa Alcantarillado: (No) AP: - RR: - Cloacas: No (No, Desague con pozo)			

Zona Oeste	Pueblos Unidos	Asentamiento / Año de creación: 2008 Cant. Fijas: 350	Agua: camión cisterna (Camión Cisterna) Luz: Irregular (Irregular) Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: (No). En algunos sectores instalado por los Vecinos. RR: (No) Cloacas: No (no, Pozo negro u hoyo)	- MT organizada. - Dos espacios: MT y Asamblea	- El Barrio ha respetado la traza urbana y es ideal para regularizar. - Problemática: esta asentado sobre un basural. Declarado NO habitable por el Municipio, por ende, no regularizable.	- Desde el Municipio querrian encargar un nuevo estudio sobre las tierras para definir nuevamente si es habitable o no. - En caso de revertir esa situación, es un Barrio muy regularizable.
	Granja Baleriana	Asentamiento / Año de creación: 1985 Cant. Fijas: 50	Agua: irregular (Agua corriente, Red Pública) pero con cañerías bajo normativa. Luz: Irregular (Irregular) en proceso de regularización. Gas: Garrafa Alcantarillado: (No) AP: (No) RR: por la calle principal. Cloacas: No (No, Pozo negro u hoyo)	- MT organizada.	el Barrio NO es reconocido ni por el Municipio de Córdoba ni por el de Bower EPEC esta realizando el tendido lo que es un paso fundamental hacia la regularización del loteo privado	Barrio regularizable.
	La Lonja	Asentamiento / Año de creación: 1960 Cant. Fijas: 200	Agua: (Agua corriente, Red Pública)Corriente Luz: Irregular (Irregular) Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: (No) RR: (Sí, en uno o más puntos estratégicos del barrio) Cloacas: No (No, Pozo negro u hoyo)	las reuniones semanales incluyen a muchas organizaciones Sociales. TECHO NO tiene mucha injerencia.	- Asentamiento muy urbano pero con una traza interna difícil.	el Barrio NO le da mucha cabida a TECHO en este tipo de temas dada la presencia de otras OS NO muy afines a nuestro trabajo.
	Las Tablitas Villa El Libertador	Asentamiento / Año de creación: 2001 Cant. Fijas: 68	Agua: (Agua corriente, Red Pública)Corriente Luz:Red Pública Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: si RR:si Cloacas: no, con cámara y pozo	la MT esta comenzando.	- Según información de los Vecinos, el loteo sería de un privado. - Barrio chico, EPEC ha realizado el tendido oficial.	- Barrio regularizable. - Traza ordenada. - Esta en una zona muy abarcada por OS de lucha fuerte. - Zona politizada.

Zona Sur	Las Tablitas I	Asentamiento / Año de creación: 1980 Cant. Flias: 35	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Irregular Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: (No) AP: si RR: si Cloacas: no, pozo			
	Los Artesanos	Villa / Año de creación: 2006 Cant. Flias: 280	Agua: irregular. Picos instalados por DIPAS / Irregular Luz: irregular. Tramite iniciado. Gas: No, garrafa Alcantarillado: No AP: No RR: Por un lugar comun fuera del Barrio Cloacas: No, pozo	MT muy organizada y participativa.	- Tierras fiscales. DNV+Ferrocarriles Argentinos. - La obra de circunvalación ya no pasará por el Barrio. - Suelo: de uso industrial. Aun así, Cba tiene antecedentes cercanos de cambio de uso de suelo.	- El Barrio es regularizable desde la traza y la organización de los Vecinos. - El tema tierras se habla en las reuniones.
	Ferreyra	Asentamiento / Año de creación: 1990 Cant. Flias: 11	Agua: Irregular (Perforación, Pozo) Luz: Irregular Gas: No (la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: - RR: Si. Por un lugar comun del Barrio (Si) Cloacas: No (No, Pozo negro u hoyo)	MT comenzando.	- Loteo privado. - Barrio chico y relativamente ordenado.	tierras NO es un tema.
	El Trencito	Asentamiento / Año de creación: 1980 Cant. Flias: 200	Agua: (Agua corriente, Red Pública) Corriente Luz: Irregular Gas: No (No, la mayoría de las familias cocinan con garrafa) Alcantarillado: No (No) AP: - RR - Cloacas: No (No, Pozo negro u hoyo)	- MT comenzando. - Aqui debimos desarmar una Sede TET porque habia sido tomada. Estamos retomando el trabajo.	- Loteo privado. - En el Municipio figura loteado y asfaltado. - Traza regular.	- Regularizable. - El trabajo anterior de TECHO en el Barrio no nos permite por el momento poner temas fuertes sobre la mesa.

5. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Recientemente la ONG UTPMP, ha realizado un “RELEVAMIENTO DE ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA”. Este nuevo material cuantitativo, que representa una fotografía de la situación en la Provincia de Córdoba, permite obtener información actualizada en lo que respecta al desarrollo y crecimiento de los Asentamientos Informales.

Este censo fue realizado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, además de las Municipalidades de las distintas localidades, de donde se han obtenido los datos.

El Catastro desarrollado en el año 2011, tuvo como objetivo primordial poder determinar el universo de Asentamientos informales existentes, relevando sus características socio-urbanas, como así también su localización geográfica.

Para ello, se tomó como base una estrategia metodológica cuantitativa, mediante el empleo del instrumento encuesta, el cual tuvo su posterior análisis estadístico, de manera tal que permitió obtener una aproximación a la magnitud y crecimiento del fenómeno de los Asentamientos Informales.

Para la realización de este trabajo de relevamiento, se toma como unidad de análisis a los Asentamientos Informales, los cuales fueron definidos de la siguiente manera: *“una agrupación de un mínimo de ocho (8) familias agrupadas o contiguas, que no cuenten con acceso regular a al menos uno de los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica y alcantarillado público) y que se encuentren en una situación irregular de tenencia del terreno”*. Cabe aclarar que *“el criterio de las ocho familias fue tomado para garantizar la comparabilidad de los datos con los relevamientos que se vienen realizando en UTPMP a nivel regional”*⁴.

El cuestionario se estructuró a partir de ítems y preguntas agrupadas en diez módulos temáticos. A saber:

⁴ **U.T.P.M.P. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.** Córdoba, Argentina. Septiembre 2011. Pág. 10.

MÓDULOS TEMÁTICOS	DIMENSIONES	VARIABLES RELEVADAS
DATOS DEL ENCUESTADO	Permite la localización del ecuestado para eventuales comunicaciones	
DATOS GENERALES DEL ASENTAMIENTOS	Registra las características principales del asentamiento	Nombre del Departamento; nombre de la localidad; nombre del asentamiento; propiedad del terreno donde se ubica el asentamiento
BREVE HISTORIA (CRONOLOGÍA) DE LA CONFORMACIÓN DEL ASENTAMIENTO	Reconstruye la cronología de conformación del asentamiento según distintas etapas: el origen, la etapa de mayor desarrollo y la situación actual	Año de formación del asentamiento; modalidad que adoptó; año del mayor crecimiento del asentamiento; año de construcción de la última vivienda; número aproximado de familias que viven en el asentamiento en la actualidad
CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO	Permite caracterizar cómo se organiza la distribución de los terrenos y cuál es el emplazamiento de las nuevas generaciones	Modo de distribución de los terrenos; emplazamiento de las nuevas generaciones
COMPOSICIÓN MIGRATORIA DEL ASENTAMIENTO	Registra la presencia de distintos grupos migratorios en el asentamiento	Presencia de grupos de migrantes del interior del país; presencia de grupos de migrantes de países limítrofes; Presencia de grupos de migrantes de países no limítrofes; grado de conflicto entre los diversos grupos de migrantes
SANEAMIENTO Y SERVICIOS BÁSICOS	Releva la disponibilidad de servicios básicos e infraestructura urbana	Acceso al servicio de energía eléctrica; acceso al servicio de eliminación de excretas; acceso al sistema de agua potable; tipo de provisión de agua potable; acceso al servicio de la red de gas
EMPLAZAMIENTO	Permite caracterizar dónde están localizados los asentamientos y cuáles son las características del entorno físico del mismo	Distancia del asentamiento respecto a hitos de riesgo; distancia del asentamiento con respecto a los servicios de ingraestructura urbana (escuela, hospita, comisaría, etc.)
INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN EL ASENTAMIENTO	Permite relevar la existencia de organizaciones propias del asentamiento y de organizaciones intervinientes	Presencia de organizaciones de la sociedad civil, políticas y religiosas; presencia de organizaciones propias del asentamiento (juntas vecinales; comedores, etc.)
EXISTENCIA DE PROGRAMAS DE VIVIENDA DENTRO DEL ASENTAMIENTO Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	Identifica la existencia de distintos programas de vivienda provenientes del Estado y el grado de organización por parte de la comunidad	Presencia de programas de vivienda al interior de los asentamiento; año de implementación de los programas; estado de las obras; organización de los vecinos para el mejoramiento de las viviendas y la gestión para el acceso a los servicios básicos
PROBLEMAS DEL ASENTAMIENTO Y PERSPECTIVA A FUTURO	Registra cuáles son los principales problemas del asentamiento percibidos por la comunidad y las perspectivas a futuro	Percepción en torno a las principales problemáticas de los asentamientos según los referentes; aspectos positivos de los asentamientos destacados por los referentes

El estudio se centró en dos aspectos: el primero, vinculado al acceso de los individuos a los servicios de infraestructura urbana; y segundo, a la propiedad de la tierra donde se ubican los Asentamientos. De esta manera, debe quedar en claro que no se pretendió registrar las características de las viviendas, como así tampoco el nivel socioeconómico de las familias; y

agrega: “A los fines de este trabajo, fueron excluidos también los conjuntos habitacionales contruidos por el Estado, las casas tomadas, los hoteles pensión, los conventillos, y otras prácticas habitacionales de los sectores populares”⁵.

5.1. Resultados obtenidos

Para dar respaldo a la temática abordada en este Trabajo Final, serán tenidos en cuenta aquellos datos estadísticos referidos a las tierras donde se ubican los Asentamientos, y “los propietarios” de aquellas.

El relevamiento realizado por la ONG Un Techo Para Mi País, arrojó nuevos resultados en lo que respecta a los Asentamientos Informales puesto que “(...) se carece de cifras actualizadas que (...) permitan establecer con precisión la magnitud y el crecimiento del fenómeno estudiado (...)”⁶.

En primer lugar pudo determinarse que en la **Provincia de Córdoba**, actualmente, **existen 238 Asentamientos Informales**, en los que residen 26.719 familias, con un promedio de 112 familias por Asentamiento. Así mismo, la Ciudad de Córdoba concentra la mayor cantidad de Asentamiento (119), los Departamentos que le siguen en importancia son: Colón con 23, Río Cuarto con 15, San Justo con 13 y Punilla con 11 Asentamientos Informales. Del total de 238 Asentamientos informales, **el 87% se encuentra dentro de la zona urbana**, mientras que solamente el 13% lo hace en zonas rurales.

⁵ Ibídem. Pág. 10.

⁶ Ibídem. Pág. 17.

A continuación se muestra el número de Asentamientos según Departamento.

Córdoba Capital	119	Marcos Juárez	4
Colón	23	General Roca	3
Río Cuarto	15	Calamuchita	2
San Justo	13	Ischilín	2
Punilla	11	Río Primero	2
Río Segundo	8	Río Seco	2
San Javier	8	San Martín	2
Santa María	7	Sobremonte	2
Cruz del Eje	6	Tercero Arriba	2
Totoral	6	Roque Sáenz Peña	1

No resulta un aspecto novedoso la conformación de Asentamientos Informales en la Ciudad de Córdoba, puesto que *“su origen se remonta a la década del 40-50, durante el período de desarrollo industrial que atrajo una fuerte corriente migratoria rural, proveniente de las áreas deprimidas del norte (...)”*⁷.

Así mismo, si se analiza la modalidad de constitución de los Asentamientos, es decir la forma en que estos comienzan su formación, en función del proceso de investigación pudo determinarse que, de un total de 236 Asentamientos sobre los que se obtuvo información al respecto, el **80.9% se conforma de manera espontánea** con la llegada paulatina de distintas familias; el 10.6% si bien también se asienta de manera espontánea, tiene la diferencia de que las tierras que serían ocupadas, fueron cedidas por algún actor Estatal, sin que esto *“implique un proceso de regularización dominial que garantice de manera efectiva la ocupación de las tierras”*; el 4.7% siguen un proceso de planificación, en el que un grupo de familias se reúnen con el objetivo de elegir un predio, ocuparlo y subdividir lotes, por lo tanto puede decirse que son organizadas; el 3.8% restante adopta alguna otra modalidad que no es especificada.

Sin embargo, resulta importante remarcar que *“Tanto en las ocupaciones espontáneas como organizadas (...) en la lógica de la ocupación está siempre latente el temor al desalojo. Por*

⁷ U.T.P.M.P. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Op. Cit. Pág. 28.

*este motivo generalmente se toman tierras, privadas o fiscales, en espacios rodeados de barrios pobres que no tienen un alto valor inmobiliario*⁸.

Con respecto al ítem “DATOS GENERALES DE LOS ASENTAMIENTOS”, la variable “PROPIEDAD DE LOS TERRENOS” arroja que, **el 59.2% los Asentamientos están ubicados únicamente sobre tierras fiscales** (ya sea dominio público o privado de cualquiera de los tres Estados), donde **la mayoría lo hace en tierras de jurisdicción Municipal**; el 17.6% están ubicados solamente sobre tierras pertenecientes a algún privado; el 10.9% lo hace sobre tierras fiscales y privadas (caso mixto); el resto se presenta como casos de mixtura entre tierras fiscales, privadas y propias de los individuos del Asentamiento. Sin embargo cabe aclarar que sólo se ha tomado en consideración *“aquellos casos en los cuales los vecinos propietarios sólo representan un porcentaje minoritario con respecto a otros actores en el dominio de la tierra donde se ubica el asentamiento (...)”* y por lo tanto *“(...) se ha dejado de lado aquellas situaciones en las que la propiedad de la tierra pertenece en su totalidad a los vecinos del asentamiento”*⁹.

Con respecto a la jurisdicción de los **Asentamientos ubicados en terrenos fiscales/estatales** pudo determinarse que, solamente el 0.6% corresponde a Nacional y Provincial; **el 22.1% lo hace sobre tierras Nacionales; el 30.3% sobre territorio de jurisdicción Provincial; y el 46.8% sobre tierras Municipales.**

Siguiendo con esta línea de análisis, también pudo determinarse que el **40.8% de los Asentamientos Informales se ubican sobre riberas de ríos o canales**; el 37% sobre camino de alto tráfico; 16% al margen de ferrocarriles; el 10.1% en cercanías a torres de alta tensión; el resto se ubica en cercanía de lugares tales como basurales, plantaciones forestales, desechos industriales, actividad agropecuaria, zonas fuertes pendientes, entre otros.

Otro aspecto que resulta interesante tener en cuenta, es el referido a las modalidades que asume la distribución de los terrenos. Si bien ya se mencionó que el 59.2% de los Asentamientos se ubican sobre tierras fiscales y que por lo tanto, los residentes no son propietarios de las tierras sobre las que se asientan, en el 35.4% de los casos, es habitual que las familias tengan que comprar el lote/vivienda que pretenden ocupar, por ejemplo *“la modalidad más habitual consiste en que la persona que llega al asentamiento alquile/compre de manera irregular un lote o vivienda a quien ocupaba (...)”*¹⁰ o incluso que

⁸ U.T.P.M.P. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Op. Cit.. Pág. 35.

⁹ Ibídem. Pág. 37.

¹⁰ U.T.P.M.P. RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Op. Cit.. Pág. 38.

“una persona (o grupo de personas), que residen o no en el asentamiento, toman terrenos y guiados por la lógica de la ganancia venden las tierras en su propio beneficio (...)”¹¹. Entonces “estas prácticas se dan en el marco de un mercado inmobiliario informal que supone la construcción de una ‘legalidad’ alternativa (...)”¹², y por lo tanto, para los individuos de los Asentamientos “la informalidad de la operación inmobiliaria y a veces la dudosa propiedad de quien vende, representa una falta de seguridad jurídica que se refleja en la ausencia de títulos de propiedad sobre los bienes adquiridos”¹³.

Con respecto al ítem “PRINCIPALES PROBLEMAS Y PERSPECTIVA A FUTURO” puede remarcarse que, de un total de 19 problemas principales planteados por los individuos que residen en Asentamientos informales, la regularización dominial aparece con el 2.7%; y con respecto al papel que debería desempeñar el Estado para el mejoramiento de los Asentamientos, la **regularización dominial/loteos alcanza el 6.7%**. Pero debe tenerse en cuenta que, aquellos problemas que fueron mencionados con mayor intensidad, tales como falta de asfalto, contaminación/basura, falta de agua potable, falta de alumbrado público, falta de medidores de luz, entre otros, podrían ser saneados (entrar en la red formal), luego de que se implemente un plan de regularización dominial, tal como será planteado con posterioridad; asimismo, remarcando lo anterior, se tiene que la provisión de servicios básicos (agua, luz, gas, etc.) aparece como una de las ideas más recurrentes entre los habitantes, en cuanto al papel que debe desempeñar el Estado en los asentamientos para su mejoramiento.

6. NUEVOS OBJETIVOS Y MODELO DE TRABAJO DE LA ONG TECHO¹⁴

Como se mencionó con anterioridad, recientemente la ONG ha cambiado su nombre de Un Techo Para Mi País por Techo. Junto con este cambio, se plantearon nuevos objetivos y forma de trabajo con los Asentamientos.

Para ello, puede mencionarse que TECHO persigue tres objetivos estratégicos:

1- El fomento del desarrollo comunitario en asentamientos precarios, a través de un proceso de fortalecimiento de la comunidad, que desarrolle liderazgos validados y representativos, y que impulse la organización y participación de miles de pobladores de

¹¹ Ibídem.

¹² Ibídem.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Toda la información fue obtenida de la nueva página web www.techo.org 11/7/2013.

asentamientos para la generación de soluciones a sus problemáticas. El desarrollo comunitario es considerado como eje transversal del trabajo de TECHO en asentamientos precarios.

2- **La promoción de la conciencia y acción social**, con especial énfasis en la masificación del voluntariado crítico y propositivo trabajando en terreno con los pobladores de los asentamientos e involucrando a distintos actores de la sociedad en el desarrollo de soluciones concretas para erradicar la pobreza.

3- **La incidencia en política**, que promueva los cambios estructurales necesarios para que la pobreza no se siga reproduciendo y disminuya rápidamente. Esto, a través de la denuncia de la exclusión y vulneración de derechos dentro de los asentamientos; de la generación y difusión de información relevante sobre estos, para que sus problemas sean reconocidos por la sociedad y prioritarios en la agenda pública; y de la vinculación de los pobladores de asentamientos organizados con instituciones de gobierno.

El nuevo modelo de trabajo propone, ya no el trabajo en etapas, sino en fases, y son las siguientes:

En una primera fase, los voluntarios identifican y caracterizan las condiciones de vulnerabilidad de hogares y asentamientos con el apoyo de referentes de la comunidad y otros actores influyentes, impulsando desde un inicio la organización, participación y corresponsabilidad de la comunidad.

En una segunda fase, TECHO genera espacios participativos y desarrolla soluciones concretas en conjunto con los pobladores de la comunidad, a fin de enfrentar las necesidades identificadas. La precariedad habitacional es uno de los problemas prioritarios y urgentes de los asentamientos, por lo que TECHO empieza este proceso de desarrollo comunitario construyendo viviendas de emergencia, con la participación masiva de voluntarios y familias de la comunidad. Esta vivienda es una solución concreta y realizable al corto plazo, que impacta en la calidad de vida de las familias y genera los primeros vínculos de confianza entre los voluntarios y la comunidad, a partir de este trabajo conjunto.

Posteriormente, TECHO conforma la Mesa de Trabajo, instancia semanal de reunión y diálogo entre líderes comunitarios y voluntarios, partir de la cual se identifican otras necesidades prioritarias y se desarrollan programas para enfrentarlas. Los principales programas que TECHO desarrolla con la Mesa de Trabajo son:

Educación: Talleres de apoyo escolar para niños y jóvenes, y alfabetización para adultos.

Trabajo: Capacitación en oficios básicos y formación laboral.

Fomento productivo: Apoyo para el desarrollo de emprendimientos.

Fondos concursables para desarrollo de proyectos comunitarios.

Salud: Campañas de prevención y promoción de la salud.

TECHO promueve la vinculación a redes para potenciar los programas mencionados y para desarrollar otros proyectos que contribuyan a la generación de soluciones integrales. Estas soluciones potencian las capacidades individuales y colectivas de autogestión en la comunidad e involucran a los voluntarios en un proceso de sensibilización y concientización en torno a la pobreza y sus causas, que los lleve a actuar y movilizarse para generar cambios reales.

Como **última fase del modelo**, denominada Desarrollo de Hábitat, se busca implementar soluciones definitivas en los asentamientos precarios, como la regularización de la propiedad, servicios básicos, vivienda, infraestructura comunitaria y desarrollo local. TECHO articula y vincula pobladores de asentamientos organizados con instituciones de gobierno para exigir sus derechos.

II. EL HOMBRE Y LA PROPIEDAD INMUEBLE

A. POSESIÓN

1. SITUACIÓN DE HECHO

Son distintas las relaciones de hecho que pueden establecerse entre una persona y las cosas, y pueden llamarse “materiales”, “posesorias” o “reales”; pero lo significativo es distinguirlas de aquellas relaciones jurídicas que pueden establecerse entre la persona y la cosa, y que se apoyan en la existencia de un derecho real o personal¹⁵.

Entonces por ejemplo, se puede ser dueño de una cosa (derecho real –relación jurídica-) y a la vez poseedor de esa misma cosa (relación de hecho o relación de poder), y en este caso se superpone una relación jurídica y otra material. Pero también puede suceder que una persona sea poseedora de una cosa sin ser su dueña, y sin tener tampoco un derecho personal que justifique su relación, y en este caso se presenta una relación de hecho que no está acompañada de una relación de derecho, sino que genera un hecho que en función de sus consecuencias jurídicas entra en el campo del derecho.

La posesión es una relación que puede establecerse entre la persona y las cosas materiales. En función de esto se han desarrollado diversas teorías que analizan los factores fundamentales en este tipo de relación, planteando distintas formas para su entendimiento.

Savigny, establece que para la existencia de la posesión, es necesario la presencia de dos elementos: el *corpus* y el *animus domini*. (Esta teoría es tomada por Vélez Sarsfield para la escritura del Código Civil).

El corpus es el poder de hecho sobre la cosa, es decir, es la posibilidad de disponer físicamente de una cosa. El mero contacto con la cosa no basta, sino que ese contacto debe ser querido, es decir debe existir un “mínimo de voluntad”. Al mismo tiempo, si el contacto está acompañado de *animus domini*, es decir un comportamiento con la cosa como si fuere dueño, según la teoría de Savigny se configura la relación de hecho posesión, y el sujeto puede ser calificado como poseedor.

Entonces puede decirse que, el corpus es el contacto físico querido o intencionado con la cosa, y el animus domini significa la actitud de no reconocer en otra persona un derecho

¹⁵ El derecho personal, es una relación jurídica que se establece entre personas; y da la facultad de obligar individualmente a otra, a una prestación cualquiera, a dar, suministrar, o hacer o no hacer alguna cosa.

superior. Con respecto a esto último, resulta pertinente remarcar que no cobra importancia que el sujeto sepa que no es su dueño, ya que interesa la intención que él tiene con la cosa; el convencimiento que él pueda tener acerca de su falta de derecho legítimo, incidirá en que su posesión sea calificada de buena o mala fe.

Otra de las teorías, y que no fue receptada en el Código Civil, fue esbozada por el jurista Ihering, quien planteó la posesión prescindiendo de la voluntad de quien tiene la cosa, y que por lo tanto consiste en el ejercicio de un poder de hecho sobre la cosa, conforme a su destino natural. Este planteo “objetivo” pretendió dejar de lado el *animus domini*, pues era considerado como un elemento subjetivo dependiente de la intención del sujeto, y consecuentemente, su demostración resultaba difícil; según este jurista los sujetos podrían cambiar de idea y alegar en un momento que tienen el ánimo, y en otras oportunidades negarlo. En su lugar, fue planteada la idea de que toda relación entre el hombre y la cosa implica posesión, a menos que una disposición expresa de la ley establezca que sólo hay tenencia. Es decir se reemplaza la voluntad del hombre (*animus domini*, elemento subjetivo) por la voluntad de la ley (elemento objetivo).

De esta manera, según Ihering, para la conformación de la posesión sólo es necesario demostrar el corpus, ya que el otro elemento lo aporta la ley. Por ejemplo: “(...) si se observa una persona sembrando un campo, en principio esa relación con el inmueble debe ser reputada posesión; pero si esa persona es un arrendatario, o se halla allí circunstancialmente por haber sido contratada para ese trabajo, como la ley nos dice que en ese caso hay tenencia, es entonces el derecho el que por razones de orden práctico priva a esa relación de los efectos de la posesión”.¹⁶

2. POSESIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL

El Código Civil de Vélez Sarsfield muestra la influencia de la teoría de Savigny, puesto que retoma las ideas de *corpus* y de *animus domini* como elementos necesarios para la configuración de la posesión. En su art. 2351 dice: “Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad”¹⁷, y agrega en su art. 2352: “El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la

¹⁶ PAPAÑO, R. y otros. *Derecho Civil. Derechos Reales*. Tomo I. Edición 3ª. Editorial ASTREA. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 110.

¹⁷ *Código Civil de la República*. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 2008. Pág. 272

cosa (...)"¹⁸. Como puede notarse, en estos dos artículos se retoma la idea de corpus, cuando una persona por sí o por otro tenga una cosa bajo su poder, es decir el sujeto, sin ser necesario el contacto directo con la cosa, puede disponer físicamente de ella cuando lo decida; y la falta de animus domini que, reconociendo en otro la propiedad, el sujeto se configura como un simple tenedor de la cosa, ya que reconoce en otro un derecho superior.

En conclusión *"si una persona tiene el corpus y se comporta con la cosa sin reconocer en otro un derecho real superior, se puede decir que tiene ánimo de dueño y que es poseedora. En cambio, si se reconoce en otro un derecho real superior, falta el animus domini y sólo hay tenencia"*¹⁹.

Recientemente en Argentina, por medio del Decreto 191/2011 del Poder Ejecutivo Nacional, se encomendó la elaboración del proyecto de Ley de reforma, actualización y unificación, de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

En el proyecto de Código Civil la posesión es definida como una **relación de poder** del sujeto con la cosa (ya no se refiere más al término de relación real), y se determina en el art. 1909 que hay posesión *"cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no."*²⁰ También agrega una nueva categoría, denominada *"servidor de la posesión"* determinando que *"(...) Quien utiliza una cosa en virtud de una relación de dependencia, servicio, hospedaje u hospitalidad, se llama, en este Código, servidor de la posesión"*²¹ (art. 1911).

El resto del tratamiento de la teoría posesoria se desarrolla de manera similar al Código Civil de Vélez Sarsfield. Si bien ya no aparecen los términos *animus domini* y *corpus* de manera explícita, quedan plasmados en el articulado de otra forma. Por ejemplo, en el art. 1922 que hace referencia a la *Adquisición de poder*, determina que para adquirir una relación de poder debe establecerse voluntariamente (subyace el animus) por medio de un contacto con la cosa, de la posibilidad física establecerlo (implícitamente hace referencia al corpus). Además debe remarcarse que se hace el agregado en el art. 1931 de la *Extinción de la posesión*, el cual establece que se extingue cuando

"a) se extingue la cosa;

b) otro priva al sujeto de la cosa;

¹⁸ *Ibidem*. Pág. 273

¹⁹ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 132.

²⁰ Proyecto de Código Civil y Comercial. Editorial ZAVALIA. Buenos Aires, Argentina. 2012. Pág. 409

²¹ *Ibidem*.

- c) el sujeto se encuentra en imposibilidad física perdurable de ejercer la posesión o la tenencia;
- d) desaparece la probabilidad razonable de hallar la cosa perdida;
- e) el sujeto hace abandono expreso y voluntario de la cosa²².

Para demostrar el *animus domini* de un sujeto hacia una cosa, el Código Civil sancionado en 1869, plantea ciertas pautas que permiten objetivar la cuestión de la “*voluntad del sujeto*”. De igual manera procede el proyecto de Código Civil, que si bien en algunas ocasiones lo expresa de manera diferente, mantiene la esencia de esos artículos.

A raíz de esto, algunos pueden hacer presumir que la relación existente es la posesión y no otra cosa, así mismo la presunción admite prueba en contrario.

En el caso de los **actos posesorios** sobre cosas inmuebles, el art. 2384 los define efectuando una numeración ejemplificativa, mas no taxativa, como “(...) *su cultura, percepción de frutos, su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en alguna de sus partes*”²³. Esta numeración permite establecer la prueba de la posesión cuando se realizan tales actos; también pueden señalarse otros como, la mensura, el amojonamiento, el cercado. Con respecto al pago de impuestos, la jurisprudencia ha señalado que se trata de un acto jurídico que demuestra *animus domini*, y que no debe ser considerado como acto posesorio, puesto que no se trata de un acto material.

Otro aspecto que resulta probatorio de la posesión es el principio de “**inmutabilidad de la causa**”, y que es planteado en el art. 2353 cuando dice: “(...) *nadie puede cambiar por sí mismo, ni por el transcurso del tiempo, la causa de su posesión*”²⁴, y por ende se desprende como elemento dependiente del antojo del sujeto el cambio entre posesión y tenencia de la cosa. Queda supeditado a que la relación cambie a raíz de un hecho jurídico, tal es el caso de la locación; en este mismo sentido, el transcurso del tiempo tampoco aparece como un elemento que pueda variar la relación con la cosa, para ello este mismo art. agrega “(...) *el que comenzó a poseer por sí y como propietario de la cosa, continúa poseyendo como tal, mientras no se pruebe que ha comenzado a poseer por otro. (...)*”²⁵.

²² Ibídem. Pág. 412.

²³ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 276

²⁴ Ibídem. Pág. 273

²⁵ Ibídem.

La “**interversión de título**” es un elemento que permite el cambio de la relación posesoria entre el tenedor y el poseedor, puede ser unilateral o bilateral. Si se tiene en cuenta que ésta permite la demostración del *animus domini*, puede decirse que las meras expresiones verbales no son suficientes, y por lo tanto la interversión de título requiere de actos de oposición lo suficientemente graves que permitan poner en conocimiento al poseedor (así éste puede reclamar sus derechos), y demuestren la voluntad de excluir al poseedor.

El caso bilateral ocurre cuando ambas partes llegan a un acuerdo y deciden cambiar la relación posesoria que entre ellos se establecía. Así, de este modo no se rompe con el Art. 2353, puesto que el cambio es producido por la voluntad de ambos, y no por la simple voluntad del sujeto.

Cuando el cambio de relación se manifiesta por actos exteriores que generan la exclusión del poseedor, la interversión de título se produce de manera unilateral. Aquí tampoco se trasgrede el art. 2353, ya que éste impide el cambio por la propia voluntad, y en este caso la exteriorización de la voluntad del sujeto mediante actos posesorios da muestra de actos de oposición.

3. CLASIFICACIÓN

La posesión puede clasificarse en función de tres aspectos diferentes: por su origen o causa, en tal caso admite ser *legítima o ilegítima*; según las condiciones personales del poseedor, de *buena o mala fe*; y *viciosa o no viciosa*, según el modo en que ha sido adquirida.

En primer lugar, con respecto a la legitimidad de la posesión, el art. 2355 establece que “(...) será *legítima, cuando sea el ejercicio de un derecho real, constituido en conformidad a las disposiciones de este Código*”²⁶, es decir cuando el ejercicio de la posesión sea en función de una adquisición perfecta de algunos de los derechos reales que se ejercen por ella, entonces el poseedor legítimo goza, del derecho de poseer y de aquellos que surjan como derivación directa de la posesión; en caso contrario será reputada como ilegítima, para ello el art. 2355 determina que será “*ilegítima, cuando se tenga sin título, o por título nulo, o fuere adquirida por un modo insuficiente para adquirir derechos reales, o cuando se adquiriera del que no tenía derecho a poseer la cosa, o no la tenía para transmitirla*”²⁷.

²⁶ Ibídem.

²⁷ Ibídem.

A su vez, la posesión ilegítima, es posible catalogarla como de buena o mala fe. El art. 2356 al respecto dice que *“cuando el poseedor, por ignorancia o error de hecho, se persuadiere de su legitimidad”*²⁸ debe ser considerado como poseedor de buena fe; la norma determina que cuando se trata de un error de derecho la buena fe no es posible (Art. 20 y 923), sino que debe tratarse de un error de hecho, y éste debe ser excusable (Art. 4007). Al mismo tiempo Vélez Sarsfield explica en su nota a este artículo *“que no debe ser considerado en estado de buena fe, el que duda si su autor era o no señor de la cosa, y tenía o no el derecho de enajenarla, porque la duda es un término medio entre la buena y la mala fe”*²⁹, es decir el que ejerce una posesión ilegítima en función de un error o ignorancia excusable creyendo que ejerce una posesión legítima.

En el momento de la adquisición de la posesión es cuando se determina su buena o mala fe, ya que, como se explicó anteriormente, el art. 2354 establece que mientras no se cree un título de adquisición, la posesión continúa tal como comenzó, y por lo tanto, la *“buena fe del poseedor debe existir en el origen de la posesión (...)”*³⁰ (art. 2358).

Con respecto al proyecto de Código Civil, y en la exposición de sus fundamentos acerca de la *“buena fe”*, resulta interesante destacar que *“Las cláusulas generales relativas a la buena fe, el abuso, el fraude, y otras tuvieron un proceso histórico de generalización creciente. Primero fueron utilizados en obligaciones, contratos y derechos reales específicos, luego se extendió su aplicación a las obligaciones, los contratos, los derechos reales, de familia y de sucesiones en general, y finalmente fueron adoptados como principios generales en todo el derecho privado. Esta calificación como principios generales que ha sido ampliamente receptada en la jurisprudencia, no se condice con la ubicación metodológica en el Código Civil [el escrito por Vélez Sarsfield], que sigue siendo específica y sectorial”*³¹. Es por esta razón, que ahora es tenida en cuenta en el desarrollo del Título Preliminar. Éste cumple la función de aportar algunas reglas que confieren una significación general a todo el Código, y aclara *“(…), se propone que la buena fe sea regulada como un principio general aplicable al ejercicio de los derechos, lo que luego se complementa con reglas específicas aplicables a distintos ámbitos”*³². Para ello, se determina en el Título 3, art. 9 que *“Los derechos deben ser ejercidos con buena fe”*³³. Particularmente, en materia de posesión, el art. 1918 establece que *“El sujeto de la relación de poder es de buena fe si no conoce, ni puede*

²⁸ Ibídem.

²⁹ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 71.

³⁰ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 273.

³¹ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 600.

³² Ibídem.

³³ Ibídem. Pág. 6.

conocer que carece de derecho, es decir, cuando por un error de hecho esencial y excusable está persuadido de su legitimidad”³⁴.

Cuando la posesión es de mala fe, el Código establece que ésta puede ser clasificada como viciosa o no viciosa, y reviste tal carácter frente a quien fue víctima del vicio, no frente a terceros. La principal diferencia entre ambas clasificaciones, repercute en los aspectos prácticos de la posesión. Esto es así, ya que el poseedor vicioso no podrá adquirir la posesión por prescripción hasta tanto purgue el vicio. El art. 2364 determina que *“la posesión será viciosa cuando (...), sea adquirida por violencia o clandestinamente; y siendo precaria cuando se tuviese por un abuso de confianza”*³⁵. Con respecto a la adquisición con violencia aclara en su art. 2365 que *“(...) es violenta, cuando es adquirida o tenida por vías de hecho, acompañadas de violencias físicas o morales, o por amenazas de fuerza, sea por el mismo que causa la violencia, sea por sus agentes”*³⁶; y en el art. 2369 para la clandestinidad, es decir cuando la posesión no es pública, se determina que es configurada *“cuando los actos por los cuales se tomó o se continuó, fueron ocultos, o se tomó en ausencia del poseedor, o con precauciones para sustraerla al conocimiento de los que tenían derecho de oponerse”*³⁷.

4. POSESIÓN Y TENENCIA

La posesión al igual que la tenencia, es una relación de hecho con la cosa, sin embargo la primera se define como el poder sobre la cosa con la intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad (art. 2351); la segunda, en cambio, es el mismo poder sobre la cosa pero reconociendo en otro la propiedad, pues ese poder le fue entregado por el propietario, tal como lo dice el art. 2352 *“El que tiene efectivamente una cosa pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho”*³⁸. Entre tenedor y propietario hay una causa jurídica que sustenta la relación, generalmente contratos de locación o comodato, que determinan el fin, las facultades y obligaciones que surgen de la tenencia.

De esta manera, se puede encontrar otra diferencia categórica entre ambas, el tenedor no tiene el *“ánimo de dueño”*, puesto que no tiene el propósito de poseer para sí, mientras que

³⁴ Ibidem. Pág. 410.

³⁵ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 274.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem. Pág. 275.

³⁸ Ibidem. Pág. 273.

el poseedor, sí lo hace con ánimo de ser dueño de la cosa, por lo que lo hace con la intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.

Teniendo en cuenta que, el *corpus* existe para ambas relaciones de hecho, y que, tanto el poseedor como el tenedor (éste, en la medida de las facultades que le otorgue el acto jurídico origen de la relación) pueden realizar los actos propios de señorío sobre la cosa, esto es construir, cultivar, reparar, plantar entre otras (art. 2384), para un observador externo el ánimo o intención del sujeto es invisible, y para determinar el régimen legal aplicable resulta imprescindible conocer precisamente cuál es el origen de la relación que lo vincula con la cosa.

En concordancia con lo anterior y con definiciones similares, el proyecto de Código Civil en su artículo 1909, establece que “Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no”³⁹; y determina que hay tenencia cuando “una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, y se comporta como representante del poseedor”⁴⁰ (Art. 1910). De esta forma puede evidenciarse que tanto la tenencia como la posesión son relaciones de poder de hecho que se establecen entre el sujeto y la cosa. Por consiguiente lo planteado para el Código Civil, es también vigente para la interpretación del proyecto de Código Civil.

Ello es así por cuanto, debe quedar claro que sólo la posesión es la relación que permite adquirir el dominio por usucapión, nunca la tenencia, pues ésta no tiene el animus, ya que el poder sobre la cosa le ha sido entregado por el propietario y reconoce en él un derecho superior.

El siguiente cuadro, muestra de manera esquemática, las principales características de ambas relaciones de hecho.

	<i>Animus Domini</i>	<i>Corpus</i>	<i>En Inmuebles de Dominio Privado</i>	<i>En Inmuebles de Dominio Público</i>	<i>Permite adquirir el Dominio por Usucapión</i>
POSESIÓN	★	★	★		★
TENENCIA		★	★		

³⁹ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 409.

⁴⁰ Ibídem.

4.1. Tenencia precaria

La tenencia precaria es un término jurídico o una expresión legal que carece de sustento teórico, pues no es definida en el Código Civil, ni en ningún instrumento de ley. Sin embargo, es muy común su uso cuando busca hacerse referencia a una situación de posesión u ocupación de algún inmueble.

Se dice que no tiene sustento teórico, puesto que cuando se habla de tenencia precaria se lo hace indicando una situación de posesión u ocupación, y en tal caso, si existe el ánimo de dueño y el corpus, no corresponde aplicar el término tenencia.

Con respecto al calificativo “precario”, es generalmente utilizado en el sentido de que el ocupante o poseedor, no ha configurado, de acuerdo a las leyes vigentes, su derecho real de inmueble.

Un caso muy común donde se aplica el término de “tenencia precaria”, es cuando se ha adquirido un inmueble mediante el boleto de compraventa y no se ha llegado a la escrituración. Es sin dudas, el boleto de compraventa uno de los contratos más importantes de la comunidad, debido a su trascendencia, sus consecuencias y habitualidad; pero no debe olvidarse que allí solamente se establece un acuerdo entre las partes, donde se generan derechos y obligaciones entre los contratantes. Este contrato, de ninguna manera genera la propiedad, ni la titularidad. Ello se obtiene posteriormente con la escritura (ya hecha la tradición, esto es, otorgada la posesión de la cosa), instrumento mediante el cual se completa la consagración de la adquisición del derecho real de dominio. Además quien compra por boleto y le es entregada la propiedad, la tiene en posesión, con total independencia de cómo se describa en el boleto, porque su ánimo sobre la cosa es el de dueño. Es así que con el boleto sólo estamos en el ámbito de los derechos personales (derechos y obligaciones), y será con la escritura de compraventa donde entraremos en el ámbito de los derechos reales (dominio o titularidad sobre la cosa), con todo el resguardo legal que esto significa y en relación a las características fundamentales del dominio: exclusivo, perpetuo y absoluto.

Toda otra expresión además de ser inexacta produce confusiones entre las partes sobre su situación, sus derechos y obligaciones.

En otros casos también se aplica la cuestión de precariedad, a las consecuencias que lleva el no ser titular del derecho real de dominio, y por ende no gozar de todas las facultades reconocidas a quien es realmente dueño de la cosa, por ejemplo el acceso a crédito, el miedo al desalojo, entre otras.

Por estas razones, y para seguir una línea teórica coherente, en el desarrollo de este trabajo, no se utilizará el término “*tenencia precaria*”. Como así tampoco se considerará que las personas que se encuentren en situaciones informales de posesión u ocupación sobre un inmueble sean considerados como tenedores, pues como ya se explicó, el tenedor reconoce en otro un derecho superior y por ende no tiene el *animus*, mientras que el poseedor y el ocupante (desarrollado a continuación) quieren la cosa para sí, lo hacen con ánimo de dueño y por lo tanto no reconocen en otro un derecho superior.

5. POSESIÓN Y OCUPACIÓN

Para lograr diferenciar la posesión de la ocupación es necesario tener en cuenta que, si bien ambas son relaciones de hecho, la segunda no tiene una protección ni régimen legal que la regule. Por estas razones, para el desarrollo de este trabajo se realizará una diferenciación basada en los preceptos que establece el Código Civil, con el fin de esclarecer el por qué es necesario hablar de ocupación y no de posesión en ocasiones particulares.

Vélez Sarsfield establece en el art. 2400 que “*Todas las cosas que están en el comercio son susceptibles de posesión (...)*”⁴¹, en consecuencia con lo anterior el art. 2459 determina que “*Se pierde la posesión cuando la cosa sufre un cambio que la hace legalmente no ser susceptible de ser poseída por estar fuera del comercio*”⁴².

A su vez debe tenerse en cuenta que los bienes del Dominio Público son aquellas cosas fuera del comercio que están destinadas al uso de todos los habitantes, y que por su naturaleza, no son susceptibles de ser propiedad privada de nadie. Dice Vélez Sarsfield en la nota al art 3952. “*Hay cosas que son imprescriptibles por sí mismas; son aquellas que por su destino natural pertenecen a todo el mundo, y no son susceptibles de apropiación privada, (...). Las cosas imprescriptibles por razón de su destino son aquéllas que por sí mismas admiten la propiedad privada; pero que por un destino accidental, están retiradas del comercio y afectas al uso público, como los caminos, las calles, etcétera. Mientras estas cosas se conservan afectas al servicio público, permanecen imprescriptibles; (...)*”⁴³.

En el proyecto de Código Civil, esta línea de pensamiento no se mantiene vigente, pues la diferencia esencial no recae en si está o no en el comercio, sino que directamente los bienes del Dominio Público siguen teniendo las características de “*inenajenables, inembargables e*

⁴¹ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 277.

⁴² Ibídem. Pág. 283.

⁴³ Ibídem. Pág. 457.

*imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce (...)*⁴⁴ (art. 237), además en el art. 234 deja en claro que “*Están fuera del comercio los bienes cuya transmisión está expresamente prohibida:*

a) *por Ley*

b) *por actos jurídicos, en cuanto este Código permite tales prohibiciones*⁴⁵.

Esta diferencia es debida a un nuevo pensamiento acerca de las cosas y los bienes, que busca romper con la concepción patrimonialista otorgada por Vélez Sarsfield, al tratar a los bienes especialmente como cosas con valor económico. En el proyecto de Código Civil se considera que para la solución de conflictos actuales, no es correcto que la regulación de cosas y bienes se encuentre en el Libro Tercero, el cual está únicamente referido a los derechos reales. Actualmente aparecen bienes que no tienen un valor económico, aunque sí una utilidad, tal es el caso de los bienes ambientales, el cuerpo humano, etc. Así es como en la exposición de fundamentos se dice que “*en lo tocante al objeto no se requiere que la cosa esté en el comercio, pues son asimismo objeto del derecho real, las cosas que están fuera del comercio por su inenajenabilidad relativa y aquéllas cuya enajenación estuviese prohibida por una cláusula de no enajenar*”⁴⁶. Esto se debe a que “*desde el punto de vista económico, los objetos pueden tener o no valor patrimonial. Si tienen valor económico, pueden, a su vez, entrar en el comercio y tener precio (...)*”⁴⁷. Por ende, lo que se busca es romper con el sentido técnico tradicional de este vocablo, ya que sino no podría aplicarse a los bienes ambientales, o al cuerpo, entre otros.

Otro aspecto a remarcar es que, si bien del articulado del proyecto de Código Civil no surge de manera directa la no posibilidad de posesión sobre bienes de Dominio Público del Estado, esto puede ser comprendido desde los fundamentos que dan origen a la reforma del Código Civil de Vélez Sarsfield.

Por estas razones, si se analiza desde el articulado del Código Civil de Vélez Sarsfield, se caería en un error conceptual hablar de posesión cuando se está asentado (con *animus domini* y *corpus*) sobre un bien de Dominio Público del Estado, pues éste por estar fuera del comercio no es susceptible de ser poseído por nadie.

⁴⁴ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 60.

⁴⁵ Ibídem. Pág. 59.

⁴⁶ Ibídem. Pág. 789.

⁴⁷ Ibídem. Pág. 605.

En consecuencia nadie puede aspirar a obtener el derecho real de dominio sobre un inmueble de Dominio Público del Estado, salvo que éste, por disposición legal emanada de la autoridad competente, quede desafectado y sea transferido al dominio privado.

Desde el punto de vista del proyecto de Código Civil, tampoco sería correcto hablar de posesión, pues, a raíz de que toma una nueva concepción de los bienes y las cosas, los bienes del Dominio Público del Estado (tengan valor económico o no) son considerados colectivos y por ende, nadie puede pretender adquirirlo por prescripción para sí mismo.

De esta manera, para el desarrollo del Trabajo Final, se definirá **ocupación como la relación de poder de hecho establecida entre una persona y un inmueble del Dominio Público del Estado, ejercida de manera ostensible y pacífica, con el ánimo de dueño.**

La idea de “con ánimo de dueño”, muestra que el ocupante, además del “corpus” que se muestra con el contacto con la cosa, debe tener el “animus domini” de querer eso para sí.

A continuación el siguiente cuadro muestra de manera clara las diferencias entre estos tres conceptos:

	<i>Animus Domini</i>	<i>Corpus</i>	<i>En Inmuebles de Dominio Privado</i>	<i>En Inmuebles de Dominio Público</i>	<i>Permite adquirir el Dominio por Usucapión</i>
POSESIÓN	★	★	★		★
TENENCIA		★	★		
OCUPACIÓN	★	★		★	

B. DOMINIO

Desde sus orígenes el hombre encontró a la tierra como un bien preciado que le permitía, no solo el asentamiento, sino también la producción para la satisfacción de sus necesidades básicas. En un principio, este elemento fundamental, pertenecía a toda la comunidad, y se repartían fracciones entre las familias para que cada una pudiera producirla y de ese modo subsistir; luego el goce de cada una de las familias fue adquiriendo el carácter de perpetuo llegando a la idea de propiedad individual en algunos sujetos, mientras que para otros, la concepción de la tierra como un bien colectivo se mantuvo, incluso, hasta el día de hoy.

Este bien preciado, es decir la porción de tierra, poseía la particularidad de no poder ser trasladado, robado ni destruido, y por ende despertaba un gran interés en la población, y en un momento posterior, también en el Estado. Así es como quedan marcadas dos concepciones distintas acerca de la propiedad del suelo. Una que se basa en la idea de “propiedad individual”, de lo “propio”, fundada en una relación de hecho, directa e inmediata entre el sujeto individual y la cosa; y otra que, aún se mantiene vigente, la idea de la propiedad colectiva del suelo, fundada entre una comunidad y el uso y goce de la tierra.

De allí se genera una relación entre el hombre-tierra y derecho de propiedad que, con el transcurso de la historia fue buscando el perfeccionamiento que permitiera la organización de las comunidades y del propio Estado; es decir primero tuvo lugar la ocupación, luego el trabajo y finalmente la sanción de la ley, que estableció el marco normativo para la regulación en materia de propiedad.

6. DOMINIO Y PROPIEDAD EN EL CÓDIGO CIVIL ARGENTINO

En el derecho romano, durante la época del imperio, la palabra técnica *proprietas* indicaba el señorío más completo sobre la cosa; mientras que el concepto *dominium*, menos técnico, era utilizado de modo genérico para denominar cualquier derecho subjetivo e incluso el poder del *paterfamilias*, y entonces, era casi como sinónimo de *ius*⁴⁸.

La idea del concepto de propiedad, como es hoy visto por muchos juristas, aparece con la influencia griega con el fin de indicar la pertenencia absoluta y exclusiva de la cosa al titular del derecho, para así distinguirla de los demás señoríos que carecían de estos atributos (por ejemplo: el usufructo, créditos, etc.).

En el derecho moderno se ha invertido, es decir el concepto de propiedad, en un significado genérico; mientras que dominio, y particularmente en el derecho argentino, ha adquirido un significado específico y técnico, siendo “*el derecho real más extenso y más completo que puede recaer sobre una cosa determinada*”⁴⁹ y los demás derechos reales no son sino fragmentos de esa totalidad que es el dominio. Sin embargo debe remarcarse que Vélez Sarsfield en reiteradas ocasiones ha utilizado el término propiedad como sinónimo de dominio (Arts. 2513, 2515, 2516, 2520, 2604 a 2606, 2757, entre otros), o también de

⁴⁸ Vocablo latín que indica “derecho”, adquiere un significado específico cuando es acompañado por algún otro término. Ejemplo: *ius utendi*, derecho de usar la cosa.

⁴⁹ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 165.

derecho real (Arts. 2351 y 2970), y denomina “propietario” al titular del derecho real de dominio (Arts. 2612, 2614 a 2616, 2758, entre otros).

En el Art. 2506 el codificador define: *“El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”*⁵⁰. Debe advertirse, sin embargo, que esta definición resulta un tanto imprecisa, como señaló Allende *“en todos los derechos reales sobre la sustancia, la cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción del titular”*⁵¹, y por lo tanto puede ser aplicada a otros derechos reales tales como, la servidumbre, usufructo, etc.; se remarca entre los juristas, que debería agregarse la frase *“de manera absoluta, exclusiva y perpetua”*⁵², de manera tal que quede deslindado el concepto de dominio del resto de los derechos reales.

En el proyecto del nuevo Código Civil, la regulación del dominio comienza por la definición, estableciendo que *“El dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario”*⁵³ (art. 1941).

Otra cuestión a remarcar es que, a diferencia del Código Civil vigente, agrega el aspecto de la *Extensión del Dominio* (art. 1945) instaurando que, *“El dominio de una cosa comprende los objetos que forman un todo con ella o son sus accesorios. El dominio de una cosa inmueble se extiende al subsuelo y al espacio aéreo, en la medida en que su aprovechamiento sea posible, excepto lo dispuesto por normas especiales.*

Todas las construcciones, siembras o plantaciones existentes en un inmueble pertenecen a su dueño, excepto lo dispuesto respecto de los derechos de propiedad horizontal y superficie.

*Se presume que las construcciones, siembras o plantaciones las hizo el dueño del inmueble, si no se prueba lo contrario”*⁵⁴.

7. CARACTERES

Como se mencionó anteriormente, el dominio es el derecho real más amplio de señorío que puede tenerse sobre una cosa; sin embargo no debe entenderse como un derecho ilimitado

⁵⁰ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 290.

⁵¹ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 170.

⁵² Ibídem.

⁵³ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 415.

⁵⁴ Ibídem.

y sujeto al arbitrio personal de cada sujeto, sino que éste se encuentra regulado por restricciones y limitaciones que imponen condiciones a la voluntad exclusiva del titular. Los caracteres principales de su esencia y naturaleza, según el Código Civil de Vélez Sarsfield, son: absoluto, exclusivo y perpetuo.

En el proyecto de Código Civil, el carácter de absoluto del dominio, no es mencionado de manera directa, aunque sigue existiendo de manera subyacente. Por esta razón, quedan de manera explícita, solamente las clasificaciones de perpetuo y exclusivo.

7.1 **Absoluto**

El término absoluto, en el Código Civil Argentino, hace referencia a que el dominio es el derecho real que mayores facultades le confiere a su titular, de todas maneras no puede concebirse como ilimitado pues constituye una concepción antisocial.

En el derecho romano, la definición tenía carácter descriptivo o empírico como dijo Vélez Sarsfield, pues *“lo describían como el derecho que daba facultad a su titular de usar la cosa (ius utendi), percibir sus frutos (ius fruendi), y disponer de ella de la manera que quisiere, tanto física como jurídicamente (ius abutendi)”*⁵⁵. Por lo tanto, el dominio *“es el único entre los derechos reales que implica y contiene la facultad de disponer materialmente de la cosa que es su objeto (...)”*⁵⁶.

En el art. 2513, previa a la modificación del C.C. a través de la Ley Nacional 17.711, se hacía una enumeración ejemplificativa de los derechos que el titular del dominio tenía sobre la cosa, y decía: *“Él puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla (...)”*⁵⁷, y en su nota Vélez Sarsfield aclaraba que si bien no constituían por sí mismos un modo de ejercicio del derecho que las leyes aprobasen, estas acciones eran inherentes al carácter absoluto del dominio. De todas maneras, como se verá más adelante el codificador impuso numerosas restricciones al ejercicio del derecho, no sólo respecto de los vecinos y los fundos vecinos, sino también en el interés público.

Posteriormente a la aprobación de la ley 17.711, el C.C. mostró su nuevo art. 2513, el cual dice que *“Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular”*⁵⁸, y el art. 2514 agrega que *“El*

⁵⁵ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 171.

⁵⁶ Ibidem. Pág. 172.

⁵⁷ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 291.

⁵⁸ Ibidem.

*ejercicio de estas facultades no puede ser restringido, en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades*⁵⁹.

Por consiguiente, puede entenderse que las facultades materiales que tiene el titular sobre la cosa son infinitas, siempre y cuando sea practicado dentro de un “*ejercicio regular*”. Con respecto a esto el C.C. en su art. 2516 enumera de manera ejemplificativa, y no taxativa, algunas facultades y dice: “*El propietario tiene la facultad de excluir a terceros del uso o goce, o disposición de la cosa, y de tomar a este respecto todas las medidas que encuentre convenientes. Puede prohibir que en su inmueble se ponga cualquier cosa ajena; que se entre o pase por ella. Puede encerrar sus heredades con paredes, fosos o cercos, sujetándose a los reglamentos policiales*”⁶⁰.

Puede remarcarse, que el carácter absoluto del dominio, también es afectado cuando éste sufre desmembraciones, es decir cuando se encuentra afectado por otro u otros derechos reales. Este aspecto hace pensar que quizás, la cuestión de absoluto, responda a la naturaleza del derecho y no a su esencia. Tal es así que, todos los demás derechos reales enumerados en el art. 2503 del C.C. son desmembraciones que recaen sobre el dominio, siendo el usufructo el que mayor lo afecta; el resto sigue un orden decreciente acorde con su numeración en dicho artículo.

7.2. Exclusivo

El carácter exclusivo del dominio, aspecto que responde a la esencia de este derecho, queda determinado en el art. 2508 donde se especifica que dos personas no pueden tener cada una, en el todo, el dominio de una cosa, y cuando sean propietarias en común de una misma cosa, se entra en el terreno del condominio. Por esta razón el Código Civil establece que el propietario tiene dominio exclusivo e ilimitado, y se deberá probar la pretensión en caso de que se reclame derecho sobre la cosa de otro.

En cierta forma, la exclusividad del dominio recae en las facultades materiales que posee el titular del derecho, las cuales quedan explícitas en los arts. 2516 y 2517. Sin embargo debe tenerse en cuenta que también existen limitaciones a la exclusividad y han sido determinadas en los arts. 2627 (tipifica una limitación a las facultades materiales) y 3077 (establece una servidumbre legal de paso).

⁵⁹ Ibídem.

⁶⁰ Ibídem. Pág. 292.

Siguiendo esta línea de análisis, las excepciones al carácter exclusivo, se darían cuando un tercero pueda ejercer verdaderos actos de dominio sobre la cosa, y por lo tanto, el propietario está obligado a compartir el uso y goce con otro. Esta posibilidad de usar y gozar de la cosa ajena, se encuentra fundada en algún otro derecho real que recae sobre ese inmueble, tal pueden ser las servidumbres.

En concordancia con lo anterior, el proyecto de Código Civil determina en su art. 1944 la *Facultad de exclusión*, la cual establece que “*El dominio es excluyente. El dueño puede excluir a extraños del uso, goce o disposición de la cosa, remover por propia autoridad los objetos puestos en ella, y encerrar sus inmuebles con muros, cercos o fosos, sujetándose a las normas locales*”⁶¹.

7.3. Perpetuo

El carácter de perpetuo, no hace a la esencia del dominio sino a su naturaleza, pues es posible que este derecho sea temporario. Según Vélez Sarsfield, es lo que sucede en los casos de dominio fiduciario o revocable, las cuales no son más que especies del dominio imperfecto.

Resulta pertinente, para una mejor comprensión, definir el dominio fiduciario. Según el art. 2662 del Código Civil “(...) *es el que se adquiere en un fideicomiso singular, subordinado a durar solamente hasta el cumplimiento de una condición resolutive, o hasta el vencimiento de un plazo resolutive, para el efecto de restituir la cosa a un tercero*”. Cabe remarcar que erróneamente se dice que el efecto es “*restituir la cosa a un tercero*”, ya que no se le restituye nada sino que se le transmite el dominio. Es decir que consta de tres sujetos; el primero se denomina constituyente o fideicomitente, que es quien se desprende del dominio a favor de otra persona; el fiduciario que es quien recibe el dominio transmitido temporalmente por el constituyente; y por último el fideicomisario, que es el tercero a quien habrá que transmitirle el dominio (efectuándose la transmisión de la cosa) si se cumple la condición resolutoria, o vence el plazo establecido en el contrato.

En el proyecto del nuevo Código Civil y Comercial, el art. 1703 dice que “*El dominio fiduciario hace excepción a la normativa general del dominio y, en particular, del dominio imperfecto en cuanto es posible incluir en el contrato de fideicomiso las limitaciones a las facultades del propietario contenidas en las disposiciones del Capítulo 30 y del presente*

⁶¹ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 415.

Capítulo”⁶². Cabe aclarar que las disposiciones del Capítulo 30 están referidas, justamente, al contrato de fideicomiso. Esto permite comprender que el dominio fiduciario, en este proyecto de reforma del Código Civil, es considerado como una excepción del dominio imperfecto.

La característica de perpetuo del dominio, determina que éste puede durar ilimitadamente en el tiempo, siempre y cuando exista la cosa objeto del derecho; el art. 2510 del C.C. determina que *“El dominio es perpetuo, y subsiste independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por prescripción”*⁶³.

De este artículo pueden extraerse algunos aspectos importantes. En primer lugar, puede decirse que el dominio no se extingue con el “no uso”, sino que subsiste independientemente de su ejercicio, a no ser que un tercero posea la cosa durante el tiempo exigido para la prescripción adquisitiva (y que esa posesión cumpla con los requisitos estipulados por ley); en segundo lugar el dominio no es vitalicio, tal como sucede con el usufructo, es decir no tiene como plazo máximo de duración (salvo que se haya convenido uno menor) el de la vida de su titular; en tercer lugar, el dominio es transmisible y no debe inferirse su extinción por tal acción, sino que debe tenerse en cuenta que solamente cambia de titular, ya sea a raíz de un contrato, de un testamento, de una sucesión, y por ende cambia la relación de dominio, pues el sujeto es otro pero la cosa sigue siendo la misma. Por ejemplo, al ser vendida la cosa objeto del derecho de dominio, se extingue solamente la propiedad en relación al vendedor, y esto no afecta la existencia misma del derecho, sino que solamente se ha desplazado la titularidad al adquirente, quien podrá ejercer actos materiales y jurídicos sobre la cosa.

7.4. Función Social de la Propiedad

Como ya se mencionó, el dominio, según Vélez Sarsfield, tiene tres caracteres fundamentales: absoluto, exclusivo y perpetuo; mientras que para el proyecto del nuevo Código Civil y Comercial, solamente exclusivo y perpetuo. Sin embargo existen ciertas

⁶² Ibídem. Pág. 363.

⁶³ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 291.

limitaciones al derecho del dueño sobre la cosa en virtud de adaptarlo a las relaciones que surgen de la vida en sociedad.

Las disposiciones establecidas, que recaen sobre el carácter absoluto del dominio, se encuentran fundadas en criterios de **interés público y de relaciones de vecindad**.

Resulta interesante remarcar que en el proyecto del nuevo Código Civil se establece, que se dejará de utilizar el término “restricciones” al dominio, y simplemente se hablará de limitaciones, con el fin de evitar el casuismo del Código vigente.

La función social plantea la prevalencia del interés común sobre el derecho individual. Implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable. Incluye la obligación de los organismos gubernamentales de regular y controlar el desarrollo urbano a través de políticas territoriales. Éstas, están dirigidas a priorizar la producción social del hábitat, privilegiando los intereses colectivos (sociales, culturales y ambientales) por sobre los individuales.

Un claro ejemplo que muestra el concepto de función social en la propiedad y que es dispuesto por el Estado, es el aplicado por medio de impuestos que graven al inmueble de manera progresiva frente a su “abandono” por parte del dueño. De este modo se induce al propietario a construir en los terrenos baldíos, o cultivar las tierras que son aptas para la explotación agropecuaria. Así, se consigue concretar al mismo tiempo, el fin parafiscal de poner esos bienes o capitales al servicio de la comunidad.

Del concepto de función social que trae el Código de Vélez Sarsfield, surge un derecho de uso, goce y disposición de la cosa, pero de conformidad a un ejercicio regular, enmarcado en límites legales y basados en el interés social y económico que impulsa la Constitución Nacional. Citando a Vélez Sarsfield en la nota al art. 2508: *“Cuando establecemos que el dominio es exclusivo (y absoluto), es con la reserva que no existe con este carácter, sino en los límites y bajo las condiciones determinadas por la Ley, por una consideración esencial a la sociedad: el predominio, para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo, sobre el interés individual”*⁶⁴, y en la nota al art. 2611 se destaca la importancia de las restricciones al dominio en el interés privado diciendo que: *“estas disposiciones no tienen en realidad otro objeto que el de determinar los límites en los cuales debe restringirse el ejercicio normal del derecho de propiedad, o de conciliar los intereses opuestos de los propietarios vecinos”*⁶⁵.

⁶⁴ Ibídem.

⁶⁵ Ibídem. Pág. 301.

Algunas de las limitaciones que menciona el Código Civil referidas al **interés privado**, y que se mantienen en esencia en el proyecto de reforma del Código Civil, son: el camino de sirga (art. 2639 que establece la obligación para aquellos fundos que colindan con cursos de agua dejar un camino público donde, no podrá edificarse, ni reparar construcciones antiguas ni deteriorar el terreno); la inenajenabilidad (arts. 2612 y 2613, que establece para los actos a título oneroso la prohibición de establecer la cláusula a persona alguna, siendo posible la misma a persona determinada), relaciones de vecindad (arts. 2620, 2616, 2618, entre otros).

Las restricciones establecidas en el **interés público** son regidas, según art. 2611, por el Derecho Administrativo, sin embargo también lo son por el Derecho Privado ya que ciertas limitaciones de este tipo pueden ser encontradas dentro del texto del C.C. Las características fundamentales que presentan son:

“1) Se imponen a la propiedad con carácter general y se fundan en necesidades colectivas directas.

2) Constituyen un necesario presupuesto del reconocimiento del derecho de propiedad por el Estado, debido a la necesidad de conformar ese derecho al derecho de los demás.

3) Colocan al particular frente a la Administración, en razón del interés público, y no frente a los otros propietarios, en razón de recíprocos intereses privados (esto último es lo que ocurre, justamente, en las restricciones del Derecho Civil).

4) Imponen una obligación de no hacer o dejar hacer (tolerancia para la actividad administrativa).

5) Son ilimitadas en número y clase e inspiradas en diversos motivos (seguridad, higiene, moralidad, estética, etc.). Las restricciones pueden llegar hasta donde lo exija la necesidad administrativa, siempre que ellas no impliquen un desmembramiento de la propiedad (...).

6) Son inmediatamente operativas y, en caso contencioso, la competencia corresponde a la jurisdicción administrativa.

7) Por sí solas no justifican un derecho de indemnización, pues no son sino una carga general, impuesta a todas las propiedades. Tratase de una condición inherente al derecho de propiedad cuyo contenido normal se limita por leyes. Pero si la restricción llega a desmembrar el derecho de propiedad, a desintegrarlo, entonces se hace ineludible una reparación integral del patrimonio y debe ser autorizada por una ley en sentido formal, esto es, emanada del Poder Legislativo.

8) *Emanan de leyes en sentido sustancial, ya sea dictadas por el Poder Legislativo o por las Municipalidades o entes comunales, en ejercicio del poder de policía.*

9) *Afectan lo absoluto del domini*”.⁶⁶

El art. 2611 es la llave que acciona a la Administración Pública para regular todo lo relativo al urbanismo y a la edificación, en lo que respecta al uso, ocupación y subdivisión del suelo, zonificación (zona residencial, comercial, industrial, etc.), donde se establece taxativamente qué tipo de edificios podrán ser construidos, hasta qué altura, para qué fines, superficie mínima edificada, línea de edificación, entre otras.

Con respecto a la función social de la propiedad cabe destacar lo expuesto en los fundamentos del proyecto de Código Civil cuando se dice que el “*dominio perfecto (...), que tiene las facultades más completas de usar, gozar y disponer y los caracteres de ser perpetuo, exclusivo y absoluto. Se aclara sin embargo, en el mismo artículo, que tales cualidades existen dentro de los límites previstos por la ley. Todos los derechos, ciertamente también el dominio, se admiten conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; por otra parte, debe tratarse de un ejercicio regular, siendo especialmente aplicable la normativa de la parte preliminar de este código en cuanto llama la atención contra el ejercicio antifuncional y abusivo.*

Se tiene presente que el derecho a la propiedad privada vincula tanto el interés de su titular como el provecho de la sociedad, de manera que no puede ejercerse en forma egoísta ni en perjuicio del interés social. Resulta ineludible tomar en consideración el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado al bloque constitucional (artículo 75 inc. 22 C.N.), según el cual toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes; y que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”⁶⁷.

Un caso especial que refleja claramente la función social de la propiedad, y en sintonía con lo dicho anteriormente, puede encontrarse en el instituto de derecho público: **la expropiación**. Pues si bien es una limitación al dominio en el interés público que remarca fuertemente el concepto de función social de la propiedad, se encuentra regida por el derecho privado en el artículo 2511 del Código Civil: “*nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización (...)*”⁶⁸, y art. 2512: “*Cuando la urgencia de expropiación tenga un carácter de*

⁶⁶ **BIELSA, R.**, *Compendio de Derecho Administrativo*, pág. 791 y sig., ed. 1949, en **MARIANI DE VIDAL, M.** *Derechos Reales*. Tomo II. Edición 7ª actualizada. Editorial ZAVALLA. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 11.

⁶⁷ *Proyecto de Código Civil y Comercial*. Op. Cit. Pág. 796.

⁶⁸ *Código Civil de la República*. Op. Cit. Pág. 291.

*necesidad, (...), la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad*⁶⁹.

La expropiación, como toda limitación administrativa al derecho de propiedad, concilia los intereses públicos con los privados. Tiene sus fundamentos en la Constitución Nacional que reconoce el derecho subjetivo a la propiedad privada, sujeto a las reglamentaciones que condicionan su ejercicio, razón por la cual no es un derecho absoluto en su más estricto sentido, sino relativo que tiene una función social. En el art. 17 establece que *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”*⁷⁰.

Otro caso particular que demuestra el interés en la legislación Nacional por primar la función social de la propiedad es: **la prescripción adquisitiva del dominio**. Esta figura legal tiene un alto contenido social pues, aparece como un instrumento de gestión de suelo con miras de la satisfacción del interés general. Esto es, frente al no uso del bien inmueble por parte del propietario, se le hace perder el derecho para conferirlo a quien realmente lo produce. El Código Civil en su art. 2510 determina que *“El dominio es perpetuo, y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa por otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por la prescripción”*⁷¹.

Aspectos como estos, remarcan la idea de que el derecho de propiedad tuvo que adaptarse a la evolución de las exigencias sociales que, al mismo tiempo, dieron lugar a un cambio a nivel jurídico que permite mutar del concepto del derecho de propiedad como algo absoluto y sin límite, y transportarlo a la esfera del interés colectivo como una función social.

8. CLASIFICACIÓN

La primera clasificación que puede establecerse en torno al dominio, es aquella que divide entre dominio del Estado y el dominio de los particulares. Con respecto al primero debe establecerse una sub-clasificación que diferencia entre el Dominio Público y Privado del Estado. El segundo, ya fue tratado con anterioridad.

⁶⁹ Ibídem.

⁷⁰ Constitución Nacional Argentina.

⁷¹ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 291.

El Código Civil de Vélez Sarsfield, denomina “Estado general” a la Nación y “Estados particulares” a las provincias, y en su art. 2339 determina que “Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone (...); o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares”⁷². A continuación, en el art. 2340, se procede a efectuar una enumeración de los bienes que pertenecen al dominio público del Estado, pues éstos solamente pueden adquirir tal condición jurídica por ley, y son:

“1.- Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua;

2.- Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros;

3.- Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiriera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación;

4.- Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias;

5.- Los lagos navegables y sus lechos;

6.- Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares;

7.- Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;

8.- Los documentos oficiales de los poderes del Estado;

9.- Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico”⁷³.

Se adopta el criterio del derecho romano para determinar qué cosas deben formar parte del Dominio Público. Por esta razón son aquellas destinadas al uso de todos los habitantes, y que por su naturaleza no son susceptibles de ser propiedad privada de nadie; aunque cabe agregar que también se adopta el criterio de afectar a aquellas cosas con un fin de utilidad o

⁷² Ibídem. Pág. 270.

⁷³ Ibídem. Pág. 271.

comodidad común, definidas en lo que respecta a la afectación y no al uso; ambos aspectos quedan fijado, en el art. 2341 que dice que *“Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados, pero estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales”*⁷⁴, y también en los incisos 7° y 9° del art. 2340, donde se hace referencia a las calles, plazas, caminos, etc., y a las ruinas, yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.

Estos criterios de constitución de las cosas del dominio público del Estado, también permiten efectuar la caracterización y distinción entre aquellos que son *bienes naturales* y *bienes artificiales*. Los primeros son aquellos bienes que la ley los declara (los afecta) tal como los forma la naturaleza y no es necesaria la creación de ellos por parte del Estado, por ejemplo ríos, mares territoriales, entre otros. Los segundos son aquellos que dependen de una creación del Estado y están destinados a la utilidad pública, tal es el caso de las plazas, calles, etc. De todas formas para ambos casos es necesario, siempre, que la ley nacional los determine como tal, en caso contrario no tendrían esa condición jurídica.

Todos los bienes del Dominio Público del Estado tienen tres caracteres: inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; y además, tampoco pueden constituirse sobre ellos derechos reales a favor de terceros, ni pueden ser hipotecados (en caso de incumplimiento no sería ejecutable por ser inalienable).

Para que estos bienes ingresen al dominio privado del Estado, deben ser desafectados. Para ello, debe ser dispuesto por algún instrumento jurídico (ley u ordenanza, según sea el Estado competente) que autorice su traspaso, y en tal caso serían alienables, prescriptible y embargables. En la nota al art. 3952, Vélez Sarsfield dice que *“Hay cosas que son imprescriptibles por sí mismas; son aquellas que por su destino natural pertenecen a todo el mundo, y no son susceptibles de apropiación privada, como la mar, la libertad del hombre, etcétera. Las cosas imprescriptibles por razón de su destino son aquéllas que por sí mismas admiten la propiedad privada; pero que por un destino accidental, están retiradas del comercio y afectas al uso público, como los caminos, las calles, etcétera. Mientras estas cosas se conservan afectas al servicio público, permanecen imprescriptibles; mas como su destino es por el hecho del hombre que lo ha creado, puede también el hombre destruirlo”*⁷⁵.

Los bienes del dominio privado están en el comercio jurídico, y entonces son enajenables (con autorización previa), embargables y prescriptibles (art. 3951). El art. 2342 efectúa una

⁷⁴ Ibídem.

⁷⁵ Ibídem. Pág. 457.

enumeración y dice que: “Son bienes privados del Estado general o de los estados particulares:

- 1.- Todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño;
- 2.- Las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra;
- 3.- Los bienes vacantes o mostrencos, y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este Código;
- 4.- Los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles y toda construcción hecha por el Estado o por los Estados, y todos los bienes adquiridos por el Estado o por los Estados por cualquier título;
- 5.- Las embarcaciones que diesen en las costas de los mares o ríos de la República, sus fragmentos y los objetos de su cargamento, siendo de enemigos o de corsarios”⁷⁶.

Con respecto a los bienes Municipales, establece que serán aquellos que el Estado o los Estados han puesto bajo su dominio, y que son enajenables en el modo y forma en que las leyes especiales lo determinen.

8.1. Dominio perfecto e imperfecto

Esta clasificación realiza la distinción entre, el dominio que se encuentra revestido de todos los caracteres o facultades que la ley le atribuye, y del que no. En el Código Civil el art. 2507 establece que “El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo, y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno, o imperfecto, cuando debe resolverse al fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición, o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros, con un derecho real, como servidumbre, usufructo, etcétera.”⁷⁷; y en el art. 2661 agrega que “Dominio imperfecto es el derecho real revocable o fiduciario de una sola persona sobre una cosa

⁷⁶ Ibídem. Pág. 271.

⁷⁷ Ibídem. Pág. 290.

propia, mueble o inmueble, o el reservado por el dueño perfecto de una cosa que enajena solamente su dominio útil ⁷⁸.

Previo al análisis de estos dos artículos, resulta necesario reiterar que en el proyecto del nuevo Código Civil y Comercial, el dominio fiduciario se encuentra como una excepción del dominio imperfecto y que por lo tanto no debe ser calificado de esta manera.

El primer artículo mencionado no estipula otra cosa que, el dominio perfecto es cuando no se encuentra afectado su carácter de perpetuo, es decir no está sujeto al cumplimiento de una condición o al vencimiento de algún plazo para su extinción, y tampoco encuentra gravado con algún derecho real en favor de terceros.

Del segundo artículo, y en parte también del primero, pueden tomarse dos alternativas; en primer lugar será menos pleno o imperfecto cuando se afecte el carácter perpetuo de este derecho real, tal es el caso del dominio fiduciario o dominio revocable; en segundo lugar se debe hablar de dominio desmembrado cuando éste se encuentre gravado con algún otro derecho real (derecho de hipoteca, prenda, anticresis, servidumbre, usufructo, etc.) en favor de otra persona, y que por consiguiente limitan (los diversos derechos reales que recaigan sobre la cosa) el carácter absoluto del dominio. Esto es así, ya que en mayor o menor medida el propietario se encuentra restringido a usar, gozar y disponer de la cosa libremente. Siguiendo con esto, Vélez Sarsfield en su nota al art. 2971 dice que *“la desmembración del derecho de propiedad puede operarse porque no tengamos el derecho de hacer todo lo que podríamos hacer, si no existiese otro derecho constituido en la cosa. La restricción consiste en no hacer alguna cosa, non faciendo”*⁷⁹. Tal es el caso de la hipoteca, donde el acreedor hipotecario aunque no tenga la cosa bajo su poder, para el titular del inmueble hipotecado aparecen restricciones a sus facultades de dueño sobre la cosa, y por ende no tiene el derecho de hacer todo lo que podría hacer si el dominio fuera perfecto. Sin embargo, cabe advertir que las desmembraciones no afectan al carácter exclusivo del dominio, pues en tal caso se trataría de condominio y no de un dominio imperfecto. Por la misma razón es que si un dominio tiene desmembraciones, éste sigue perteneciendo a una sola persona.

Para una mejor comprensión de la afectación al carácter perpetuo del dominio, resulta conveniente definir dominio revocable.

⁷⁸ Ibídem. Pág. 306.

⁷⁹ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 188.

Consiste en que su duración está subordinada al cumplimiento de algún plazo o condición, y la principal diferencia con el dominio fiduciario es que, una vez cumplido el plazo o condición, la cosa debe ser devuelta al dueño primitivo y no a un tercero. Durante el transcurso del plazo o hasta el advenimiento de la condición resolutoria, el titular del dominio revocable, goza de amplias facultades sobre la cosa, es decir, puede realizar actos de disposición o administración, puede efectuar mejoras, e incluso hacer suyo los frutos y productos percibidos. Pero, una vez que el dominio revocable llega a su fin, nace para el dueño la obligación de restituir la cosa a su anterior dueño, y el acaecimiento del evento resolutorio opera con efectos retroactivos, es decir que los actos de disposición realizados por el dueño imperfecto quedan sin efecto (a excepción del arrendamiento).

9. MODOS DE ADQUISICIÓN

Los hechos o actos (humanos y jurídicos) que permiten la adquisición del dominio, aparecen estipulados en el art. 2524 del C.C., y dice que *“El dominio se adquiere: 1. Por la apropiación; 2. Por la especificación; 3. Por la accesión; 4. Por la tradición; 5. Por la percepción de los frutos; 6. Por la sucesión en los derechos del propietario; 7. Por la prescripción”*⁸⁰.

En función del Trabajo Final que se pretende realizar, solamente serán abordados los modos de adquirir, por tradición y por prescripción, puesto que son los más factibles de ocurrir cuando se analiza el tratamiento de la regularización dominial en Asientos Informales.

9.1. Tradición traslativa del dominio

Vélez Sarsfield sigue al derecho romano introduciendo en el art. 577 que *“Antes de la tradición de la cosa, el acreedor no adquiere sobre ella ningún derecho real”*⁸¹. Por ende puede decirse que la tradición traslativa del dominio tiene una función constitutiva para todos aquellos derechos reales que se ejercen por la posesión, y por lo tanto no es válido para la hipoteca y las servidumbres, ya que en esos casos la cosa no es poseída por el titular del derecho real.

⁸⁰ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 293.

⁸¹ Ibídem. Pág. 88.

Para que la tradición tenga lugar es necesario, por lo menos, la presencia de dos personas, esto es: el *tradens*, que es quien transmite la cosa; y el *accipiens*, que es quien la adquiere. En consecuencia este modo de obtener el dominio es de forma derivada, ya que se adquiere de un titular anterior, y el adquirente tendrá la cosa con todas las cargas, gravámenes y limitaciones.

Del análisis de los arts. 2601 y 2602 se desprende que son tres los requisitos para que exista tradición traslativa de dominio. Primero, debe ser hecha por el propietario de la cosa; segundo, debe existir capacidad para enajenar, para quien hace la tradición, y capacidad para adquirir, es decir para quien recibe la cosa; y tercero, debe haber título suficiente para transferir el dominio.

Para el primer elemento cabe mencionar que, el art. 3270 determina que *“Nadie puede transmitir a otro sobre un objeto, un derecho mejor o más extenso que el que gozaba; y recíprocamente, nadie puede adquirir sobre un objeto un derecho mejor y más extenso que el que tenía aquel de quien lo adquiere”*⁸².

También es necesario tener en cuenta que a raíz de la modificación efectuada en el art. 1051 por la Ley 17.711, debe tenerse en cuenta que *“un adquirente (accipiens) de buena fe y a título oneroso, a quien se le hubiere hecho la tradición (art. 577), hace suyo el inmueble que su autor le transmitió, pese a que el acto por el cual éste adquirió del verdadero propietario haya sido anulado, pues tal declaración no lo perjudica, quedando a salvo de la acción de reivindicación”*⁸³.

El tercer requisito implica que para la operación de tradición debe existir título suficiente. *“Es título suficiente un acto cuya finalidad consista en la transmisión o constitución de un derecho real propio del disponente capaz y legitimado al efecto, al adquirente también capaz, formalizado conforme requerimientos legales para alcanzar el fin previsto”*⁸⁴; de esta manera, sería título suficiente un contrato de compraventa, donación, permuta, entre otros, que cuando implican una transmisión del dominio de inmuebles, deben estar revestidas de las formalidades exigidas en el art. 1184 del C.C., es decir, hechas por escritura pública. Y cualquiera de estos actos jurídicos, serán la causa de la cual deriva la obligación de una de las partes, de efectuar la tradición (art. 3265, C.C.).

⁸² Ibídem. Pág. 371.

⁸³ PAPAÑO, R. y otros. Op. Cit. Pág. 212.

⁸⁴ Ibídem. Pág. 213.

A modo de síntesis puede decirse que no basta con el acto jurídico obligacional (título suficiente), sino que la tradición cumple un rol fundamental. Antes de la tradición de la cosa no se adquiere el derecho real, pues ésta cumple una doble función: en primer lugar es constitutiva del derecho de dominio; y en segundo lugar da publicidad (es necesario para hacer conocer el acto a terceros). Sin embargo para conseguir la oponibilidad a terceros, es necesario cumplir con lo requerido en el art. 2505 del C.C. y el art. 2 de la Ley 17.801, esto es, que el título sea inscripto en el registro inmobiliario en la jurisdicción que corresponda. Con respecto a esto, debe dejarse en claro que este aspecto no es constitutivo del derecho, sino que es una exigencia al solo efecto de su publicidad y oponibilidad a terceros, y por lo tanto solamente tiene efecto declarativo del derecho real que ya existe.

9.2. Prescripción adquisitiva o usucapión

“Como solamente las cosas pueden ser objeto de los derechos reales, y la posesión también sólo recae sobre cosas (art. 2400), la prescripción adquisitiva, que tiene asimismo por objeto determinados derechos reales y se logra por la posesión (art. 3948), sólo puede tener por objeto a las cosas (art. 2311)”⁸⁵. Por esta misma razón, es que no pueden ser adquiridas por prescripción aquellas cosas que se encuentren fuera del comercio; tampoco las que pertenecen al dominio público del Estado, puesto que son inajenables e imprescriptibles, y además nadie podría apropiarse de forma exclusiva de las cosas que están sometidas al uso común, salvo que éstas sean desafectadas del dominio público.

Con respecto a esto, el art. 3951 el Código Civil dispone que *“El Estado general o provincial, y todas las personas jurídicas o visibles están sometidas a las mismas prescripciones que los particulares, en cuanto a sus bienes o derechos susceptibles de ser propiedad privada; y pueden igualmente oponer la prescripción”⁸⁶*. Por consiguiente, aquellos que pueden ser sujetos activos en la prescripción pueden ser también sujetos pasivos frente a este modo de adquirir alguno de los derechos reales.

Como ya se sabe, un propietario conserva la cosa aunque no realice ningún tipo de actividad sobre ella, pero si otro la posee durante el tiempo requerido para adquirirla por prescripción, la ley considera su inacción como abandono de la cosa, y entonces permite que se le adjudique al poseedor porque fue él quien realmente ejerció el derecho sobre ella.

⁸⁵ PAPAÑO, R. y otros. *Derecho Civil. Derechos Reales*. Tomo II. Edición 3ª. Editorial ASTREA. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 315.

⁸⁶ *Código Civil de la República*. Op. Cit. Pág. 457.

Justamente de aquí surge el fundamento o base de la usucapión, donde además, confluye el interés de la ley de que la cosa sea aprovechada económicamente, ya que no depende del antojo o interés del individuo, sino que lo trasciende y responde a un interés de la sociedad.

Por lo tanto, puede decirse que la prescripción adquisitiva o usucapión es *“el instituto por el cual el poseedor adquiere el derecho real que corresponde a su relación con la cosa (dominio, condominio, usufructo, uso, habitación, servidumbre y superficie forestal), por la continuación de la posesión durante todo el tiempo fijado por la ley”*⁸⁷. Esto es, si los actos posesorios fueron hechos con la intención de obtener el dominio de la cosa, lo que se obtiene es efectivamente el dominio, pero si, los actos posesorios fueron realizados solamente con la intención y con el alcance de someter la cosa a un derecho de usufructo, o de servidumbre, solamente se habrán adquirido estos derechos, pero no el dominio.

Cabe agregar que el Código Civil determina a la usucapión como un derecho, en su art. 3948 dice al respecto: *“La prescripción para adquirir, es un derecho por el cual un poseedor de una cosa inmueble, adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión, durante el tiempo fijado por la ley”*⁸⁸. En realidad, genéricamente es una institución, y particularmente para el dominio es un modo de adquisición; además la prescripción no se limita solamente a las cosas inmuebles, sino que las cosas muebles también pueden ser adquiridas por prescripción, y no es solamente para adquirir la propiedad sino también otros derechos reales como se mencionó con anterioridad.

9.2.1. Caracterización

Del art. 3948 pueden tomarse los elementos fundamentales de la usucapión, **el tiempo fijado por la ley** y la **posesión**, ninguno de ellos es suficiente sin el otro. Sin embargo para que la prescripción adquisitiva se perfeccione, es necesaria una resolución judicial que declare extinguido o desmembrado el dominio del propietario anterior. Por ello, previo a esta resolución, la posesión y el tiempo solo configuran una situación de hecho del usucapiente, que le otorgan un derecho a la cosa mediante las acciones posesorias y los interdictos, pero no tiene aún un derecho sobre la cosa.

⁸⁷ PAPAÑO, R. y otros. Tomo II. Op. Cit. Pág. 309.

⁸⁸ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 456.

9.2.1.1. Tiempo fijado por la Ley

El tiempo fijado por la ley es el otro elemento fundamental. Para el caso de la “*prescripción breve*” que se requieren diez años de posesión, será necesario además, el justo título y la buena fe; mientras que en la “*prescripción larga*”, se deben cumplir veinte años de posesión, sin ser necesarias ambas cuestiones. En ambos casos la posesión debe ser con *animus domini*, pública, pacífica, continua e ininterrumpida.

Para un mejor entendimiento, resulta pertinente aclarar que el justo título es el acto jurídico válido, revestido de las formas legales que sería idóneo para constituir el derecho real que se intenta prescribir, en este caso el dominio, si no fuera porque el transmitente no es el verdadero propietario o titular del derecho, o siéndolo, no tiene capacidad para transmitirlo. Y con respecto a la buena fe, debe recordarse que el art. 2358 indica que “*la buena fe del poseedor debe existir en el origen de la posesión (...)*”⁸⁹.

Por último, desde que se realiza el primer acto posesorio sobre la cosa que se pretende usucapir, de manera continua y sin interrupción alguna, comienza a contarse el tiempo necesario para la prescripción adquisitiva.

9.2.1.2. Posesión

Con respecto a la primera, se vuelve a remarcar conceptos mencionados con anterioridad, esto es, que el poseedor deberá tener la cosa bajo su poder con ***animus domini*** (art. 2351), es decir que deberá ejercer actos posesorios idóneos (art. 2351) que lo conducirán a una desmembración del dominio en función de la intención, la naturaleza y alcance de los actos ejercidos. Por ello mismo deberá ejercer una posesión a título de dueño para lograr la prescripción adquisitiva del dominio.

La posesión también deberá ser **pública**, de manera que pueda ser conocida por el propietario o el anterior poseedor para que éstos puedan oponerse a ella, ya que son los únicos que pueden hacerlo. Entonces, si ellos pudieron conocer la posesión en todo el tiempo que duró y oponerse a ella, y no lo hicieron, la ley entiende que existió un abandono de la cosa.

También deberá ser **pacífica**, porque una posesión adquirida por la fuerza o violencia (incluso moral) no permite la adquisición del derecho. En el caso de posesiones llevadas

⁸⁹ Ibidem. Pág. 274.

adelante de manera viciosa, el tiempo no comienza a contar hasta tanto no se hayan purgado los vicios que envuelven a la posesión (art. 3959).

Además deberá ser **continua**, ya que debe ser demostrativa de la voluntad del usucapiente de adquirir el derecho que se propone, donde la continuidad “(...) *es la concatenación o encadenamiento de los actos posesorios realizados en la cosa, sin contradictor alguno, durante todo el tiempo exigido por la ley para la prescripción*”⁹⁰. Sin embargo debe tenerse en cuenta que la posesión se juzga continua mientras no se haya manifestado una voluntad contraria, por lo tanto no es necesario que se efectúen actos posesorios permanentemente.

Por último, la posesión deberá ser **ininterrumpida**, es decir no deberán existir actos de proclamación (actos positivos) por parte del propietario, el anterior poseedor, o incluso de un tercero que lo desposea, como así tampoco deberá suceder que el poseedor reconozca en el propietario la propiedad de la cosa.

En el proyecto de Código Civil, se exige en el art. 1900 que “*La posesión para prescribir debe ser ostensible y continua*”⁹¹. Como puede notarse, se mantiene la esencia. El resto de las características surgen del análisis articulado.

9.2.2. Prescripción adquisitiva breve

Los requisitos para poder cumplir con la “*prescripción breve*” quedan determinados en el art. 3999 del C.C., el cual dice que: “*El que adquiere un inmueble con buena fe y justo título prescribe la propiedad por la posesión continua de diez años*”⁹².

En consonancia, el proyecto del nuevo Código Civil, en su art. 1898 determina que “*La prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles por la posesión durante diez años (...)*”⁹³.

Como ya se mencionó con anterioridad, el *justo título* es aquel mediante el cual el derecho real que se pretende transmitir no es propio del disponente, o bien es propio, pero él no resulta un sujeto capaz de transmitirlo frente a la ley. El art. 4010 deja en claro este aspecto destacando que “*El justo título para la prescripción, es todo título que tiene por objeto transmitir un derecho de propiedad, estando revestido de las solemnidades exigidas para su*

⁹⁰ PAPAÑO, R. y otros. Tomo II. Op. Cit. Pág. 311.

⁹¹ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 408.

⁹² Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 463.

⁹³ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 407.

validez, sin consideración a la condición de la persona de quien emana”⁹⁴. Sin embargo, la cosa a la cual el título se refiere tiene que ser la misma que es objeto de la posesión, pues la ley no tolera el error sobre la cosa poseída; de aquí se desprende que el *título putativo* no es suficiente para adquirir por prescripción.

Con respecto al *título bajo condición* tampoco resulta eficaz para la prescripción hasta tanto no se cumpla la condición a la cual está sujeto.

La buena fe es otro elemento necesario para poder prescribir en diez años, y expresa Vélez Sarsfield en la nota al art. 3999, que es dependiente del *justo título*, puesto que éste hace presumir la buena fe en el poseedor, y agrega “*La prescripción que determina el artículo no es rigurosamente de adquirir: la cosa ya está adquirida con título y buena fe. La prescripción en tal caso no hace más que consolidar la adquisición hecha, poniendo al que la ha obtenido al abrigo de toda acción de reivindicación*”⁹⁵.

Por lo tanto para que la buena fe no exista, deben constar vicios de forma en el título, que por ende, hacen suponer mala fe en el poseedor. Luego, el *título nulo* y el *título con nulidad relativa*, no son suficientes para este tipo de prescripción. El ejemplo más común del primer caso, es la venta de un inmueble por medio de un documento privado.

Por último, puede mencionarse que, en el proyecto del nuevo Código Civil, en el capítulo 2 (Adquisición, transmisión extinción y oponibilidad) del Libro Cuarto (Derechos reales), el justo título y la buena fe, quedan reunidos bajo un mismo artículo que dice “*El justo título para la prescripción adquisitiva es el que tiene por finalidad transmitir un derecho real principal que se ejerce por la posesión, revestido de las formas exigidas para su validez, cuando su otorgante no es capaz o no está legitimado al efecto. La buena fe requerida en la relación posesoria consiste en no haber conocido ni podido conocer la falta de derecho a ella (...)*”⁹⁶(art. 1902).

9.2.2.1. Boleto de Compraventa

El boleto de compraventa es un elemento que ha despertado distintas posiciones entre los juristas, y por ende, distintas visiones de su implicancia jurídica en materia de inmuebles. Se plantean dos líneas de pensamiento, aquellos que determinan que el boleto de compraventa

⁹⁴ Ibídem. Pág. 464.

⁹⁵ Ibídem. Pág. 463.

⁹⁶ Proyecto de Código Civil y Comercial. Op. Cit. Pág. 408.

no puede ser considerado justo título; y por el otro lado, aquellos que argumentan que, frente a determinadas situaciones, puede ser considerado como tal.

Anteriormente, del análisis directo del Código Civil, se desprende que el boleto de compraventa no puede ser considerado justo título, y entonces, no puede ser utilizado para pretender la prescripción adquisitiva corta. Esto, se deduce así del comentario al art. 4012, donde el codificador especifica que, la nulidad del acto por la forma es un obstáculo para que sea justo título, y aclara especialmente “(...) *tal sería la venta de un inmueble por un documento privado*”.

Sin embargo, con la modificación efectuada al Código Civil por la Ley 17.711, esto pareciera haber cambiado, pues el último párrafo agregado al art. 2355, establece que “(...) *Se considera legítima la adquisición de la posesión de inmuebles de buena fe, mediando boleto de compraventa*”. Tal como lo aclara el jurista Tinti “*Si la posesión mediante boleto es legítima, es decir, conforme a las disposiciones del Código, pareciera, entonces, que este instrumento privado es un ‘justo título’ que autorizaría a adquirir la propiedad por prescripción de diez años*”⁹⁷.

De estos dos análisis, es que se desprenden posturas contradictorias respecto a la validez del boleto de compraventa, para adquirir la posesión por diez años, y por ende que sea considerado como justo título. Pero, siempre, es importante analizar la situación de cada caso en particular. Por esta razón, a continuación se mencionarán algunos ejemplos, que fueron planteados por el jurista León Tinti, que muestran en diferentes situaciones, el tratamiento posible que puede darse respecto al boleto de compraventa.

Primer caso: Poseedor que tiene boleto de compraventa, pero que fue emanado por una persona que no era el titular del dominio

En este caso, es razonable que la Ley estipule que ese boleto de compraventa, no es apto para la prescripción decenal y que por lo tanto no pueda ser empleado como justo título. Pues sino, el poseedor simplemente con fraguar un boleto a su favor, suscripto por su cómplice o por cualquier persona ajena al inmueble, se colocaría en la posición de alegar prescripción corta.

Segundo caso: Poseedor que tiene boleto de compraventa, emanado del titular del dominio

⁹⁷ **TINTI, P.** *El proceso de USUCAPIÓN*. Edición 4ª, actualizada y ampliada. Editorial ALVERONI. Córdoba, Argentina. Año 2008. Pág. 126.

En esta situación, sería innecesario que el poseedor alegue prescripción corta, pues simplemente puede exigir la escrituración.

De aquí surge un elemento importante que debe ser aclarado, pues en muchas situaciones se cree que el boleto de compraventa tiene una validez de diez años. El boleto de compraventa (con todos los requisitos y emanado por el titular dominial), da el derecho, de un plazo de diez años para que el poseedor exija la escrituración al titular dominial; si la persona que compra un inmueble por boleto de compraventa, no efectúa la posesión en esos diez años, transcurrido ese plazo, no puede exigir la escrituración del inmueble, esto es, no puede pretender que pasado más de diez años y sin poseer el inmueble, el titular escriba a su favor; por otro lado, si la persona que adquiere el inmueble por boleto de compraventa, toma posesión del inmueble (antes de cumplirse los diez años), interrumpe el conteo del plazo de diez años, y la posibilidad de pedir la escrituración, no caduca, pues ha tomado la posesión del inmueble, y puede exigir la escrituración incluso después de los diez años.

Tercer caso: Poseedor que tiene boleto de compraventa, otorgado por el titular del dominio, pero éste suscribe una escritura pública por el mismo inmueble a otra persona.

En esta situación, la persona que obtiene el inmueble por escritura pública, no puede tomar posesión del inmueble (no se efectúa la tradición), pues allí ya se encuentra el poseedor que simplemente tenía el boleto de compraventa.

En este caso, se ha resuelto que el poseedor, con boleto de compraventa, con fecha cierta y anterior a la escritura, puede impugnar la reivindicación del nuevo titular del dominio que lo adquirió a través de escritura.

Cuarto caso: Un poseedor que ha adquirido la posesión y pagado precio de una fracción de terreno, dentro de una mayor superficie, que no cuenta con plano; además la fracción es menor a la autorizada por los organismos administrativos.

En esta situación, al poseedor le resulta imposible efectuar la escrituración, ya que contraría las medidas mínimas determinadas por los organismos administrativos. De este modo, la única vía que le queda al poseedor para obtener el dominio del inmueble, es el juicio de usucapión.

De estos ejemplos anteriores, puede notarse que, **en el tercer y cuarto caso, el boleto de compraventa puede ser considerado como justo título**, no así en el primer caso, donde

ya se explicó el por qué; y el segundo caso donde directamente puede recurrir a la exigencia de la escrituración.

9.2.3. Prescripción adquisitiva larga

A diferencia de la “*prescripción breve*” desarrollada anteriormente, para ésta no es necesario ni justo título ni buena fe, sólo son suficientes la posesión (continua, ininterrumpida, pública y pacífica), y el tiempo, es decir veinte años. El art. 4015 lo deja muy en claro diciendo que “*Prescríbese la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor, salvo lo dispuesto para servidumbres para cuya prescripción se necesita título*”⁹⁸, junto con esto, el art. 4016 viene a reforzar la idea determinando que “*Al que ha poseído durante veinte años sin interrupción alguna, no puede oponérsele ni la falta de título, ni su nulidad, ni la mala fe en la posesión*”⁹⁹, por lo tanto como dijo Vélez Sarsfield en la nota al art. 2351, el usucapiente “*no tiene cosa ya que probar*”.

Cabe aclarar, que la ley 17.711 que fue aprobada en 1968 efectúa modificaciones al Código Civil, entre ellas, reducir el tiempo para adquirir por prescripción de treinta años a veinte años.

10. EJEMPLOS PRÁCTICOS

A continuación, y con un fin meramente explicativo, se dispondrán algunos ejemplos que tratan de mostrar, cómo pueden aplicarse los conceptos jurídicos antes desarrollados (posesión, *animus domini*, *corpus*, ocupación, dominio, prescripción adquisitiva, justo título, entre otros), y plasmarlos en la realidad en que viven las personas que se encuentran en Asentamientos Informales.

Primer caso: Una persona que vive en un Asentamiento Informal, hace más de diez años (y menos de veinte años), y allí construyó su hogar.

- Esta persona, si está asentada sobre el terreno de una persona cualquiera, e incluso, sobre algún inmueble del **dominio privado** del Estado, **se dice que está poseyendo el inmueble.**

⁹⁸ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 465.

⁹⁹ Ibídem.

- Sólo podrá adquirir la posesión por prescripción breve si cuenta con justo título (por ende una posesión legítima), buena fe, y ha sido continua. **Justo título** o con **boleto de compraventa**, emitido por el dueño de la tierra, que cuenta con todos los requisitos para poder escriturar. Debe tener, de manera determinada e identificada, la porción de territorio que posee (esto se hace en base a plano), el precio del inmueble y la fecha de la venta; **buena fe** implica que, el poseedor está convencido de la legitimidad de su posesión; y **continua**, quiere decir que la posesión no ha sido interrumpida por un tercero.
- Si la persona se asienta sobre un inmueble de **dominio público del Estado** (una plaza, calle, dentro de la línea de ribera, cerca de una ruta, cerca de vías de ferrocarril), **se dice que está ocupando el inmueble**.
 - **No influye la cantidad de años** que hace que esa persona ocupa el inmueble, pues por ser de dominio público, **no existe posibilidad (por ley) de adquirir el dominio**. Para llegar a adquirir el dominio, el inmueble debe ser desafectado, y traspasado al dominio privado del Estado.
- ❖ **En ambos casos**, es decir, la posesión en dominio privado y la ocupación en dominio público, **tienen el animus y el corpus**. El primero, es notorio porque allí se asientan con el fin de vivir, hacer uso de la tierra como si fuera propia; el segundo porque efectivamente realizan actos posesorios públicos, tales como la edificación, determinación del alcance de su porción de tierra, entre otras.

Segundo caso: Una persona que vive en un Asentamiento Informal, hace veinte años o más, y allí construyó su hogar.

- Esta persona, si está asentada sobre el terreno de una persona cualquiera, e incluso, sobre algún inmueble del **dominio privado** del Estado, **se dice que está poseyendo el inmueble**.
 - **Sólo es necesario que haya sido continua, pública y pacífica**. No puede ser juzgada ni la buena fe, ni la mala fe del poseedor. Tampoco es necesario justo título, ni ningún instrumento privado que justifique la posesión. Para adquirir el derecho de dominio sobre el inmueble, deberá afrontar el juicio de usucapión.

- Si la persona se asienta sobre un inmueble de **dominio público del Estado** (una plaza, calle, dentro de la línea de ribera, cerca de una ruta, cerca de vías de ferrocarril), **se dice que está ocupando el inmueble**.
 - **No influye la cantidad de años** que hace que esa persona ocupa el inmueble, pues por ser de dominio público, **no existe posibilidad (por ley) de adquirir el dominio**. Para llegar a adquirir el dominio, el inmueble debe ser desafectado, y traspasado al dominio privado del Estado.

Tercer caso: Una persona que vive en un Asentamiento Informal, que se ubica en las cercanías de un curso de agua.

- Si está ubicado **dentro de la Línea de Ribera**, se encuentra en el dominio público del Estado. De este modo, no puede adquirir dominio.
- Si está ubicado **fuera de la Línea de Ribera, pero dentro de la Línea de Riesgo Hídrico**, seguramente sea necesaria una relocalización del Asentamiento, para prevenir cualquier siniestro posible.

Cuarto caso: Una persona A llega a un Asentamiento, y otra persona B, que ya vivía ahí, le vende una porción de tierra para vivir.

- La persona **B, no es capaz de transmitir ningún derecho dominial**, pues lo que está transmitiendo no le pertenece.
- De lo anterior deriva que, **cualquier instrumento privado que se haya generado entre A y B, carece de legalidad para constituir derechos dominiales**. Sin embargo, cualquier instrumento generado entre A y B, sí puede ser considerado como un documento que demuestra la continuidad de la posesión entre ambos, por lo tanto, A adquiere los derecho posesorios que B tenía (los años de posesión y las acciones posesorias).
- La persona **A** puede adquirir por **prescripción adquisitiva larga una vez que haya alcanzado los 20 años de posesión, continua, pública y pacífica** (se computan los años de posesión que B tenía, más, los años de posesión que A ejerció). No puede ser juzgada ni la buena fe, ni la mala fe del poseedor. Tampoco es necesario justo título, ni ningún instrumento privado que justifique la posesión.

Estos son, simplemente, algunos de los casos que pueden presentarse en la situación de informalidad en la que viven las personas que allí residen; pues, es posible encontrar otras situaciones tales como: el dueño de un inmueble, les vende fracciones indefinidas por medio de un boleto de compraventa; el loteo con plano aprobado, luego de su ejecución no cumple con las Normativas vigentes, y por ende queda catalogado como *loteo irregular*, lo que posteriormente complica el proceso de escrituración; incluso puede suceder que el loteador, revenda lotes, es decir, vender más de una vez la misma fracción de suelo, a distintas personas.

Sin embargo, como se analizará en el **Capítulo IV** de este Trabajo Final, existen otras herramientas legales que permiten avanzar en el problema de la regularización, y entonces esperar los años para adquirir por prescripción, no es la única alternativa. De todas maneras, el resto de los instrumentos que pueden ser utilizados para la regularización dominial, y que permiten en algunos casos una intervención más temprana en el problema, generalmente suponen un avance por parte del organismo Estatal.

C. PUBLICIDAD REGISTRAL INMOBILIARIA

Desde las legislaciones más antiguas, los ordenamientos se ocuparon de la realidad inmobiliaria, procurando métodos que permitieran obtener un conocimiento de las transmisiones/transacciones llevadas a cabo de manera privada, con el fin de darles publicidad a dichos actos privados.

El Estado, como ente promotor del bien común, entre otras cosas, tiene la obligación de garantizar el normal ejercicio de los derechos, entre los cuales se encuentran los derechos reales. Éstos al mismo tiempo, por su carácter de absoluto, deben ser respetados por todos, y por lo tanto resulta necesario el conocimiento de ellos, lo cual podrá cumplirse mediante su publicidad.

En primer lugar podría decirse que publicidad significa llevar a conocimiento de todos los integrantes de una comunidad un acto o hecho que se opone, por extensión al conocimiento individual o particular; y por contradicción, a lo clandestino o secreto. Entonces, puede pensarse que el fin de la publicidad está dirigido fundamentalmente a terceros, pudiendo éstos, conocer lo que el Registro publica, y por lo tanto no pudiendo alegar ignorancia o desconocimiento.

En este punto, es donde puede notarse la vinculación fundamental entre el Catastro Territorial y el Registro de la Propiedad. Pues, el aspecto jurídico del primero y la finalidad del segundo, se unen para brindar seguridad y protección de los derechos territoriales. Aparece así el Catastro Territorial como organismo estatal encargado de dar publicidad a ese derecho para que terceros conozcan su correcta ubicación y extensión territorial, por medio de la publicidad de los documentos gráficos de expresión territorial (Planos de Mensura); y el Registro de la Propiedad como el organismo encargado de dar publicidad a los títulos.

En el Código Civil argentino antes de la reforma llevada a cabo por la ley nacional 17.711, existían solamente dos medios para realizar la publicidad inmobiliaria. El primero era la tradición (entrega de la cosa) para todos los derechos reales que se ejercían por la posesión; y el segundo la inscripción en un registro para la hipoteca. Es así como la ley siguió el sistema romano del Título y Modo, y la publicidad realizada por la tradición.

A partir del año 1968, momento en el cual se aprueba dicha ley, se modificó el art. 2505, exigiendo la inscripción en un registro del acto traslativo del dominio. Este artículo determina lo siguiente: *“La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas”*¹⁰⁰, con lo cual también se otorgó validez constitucional a los registros de la propiedad inmuebles que ya existían en el país.

Otro aspecto fundamental ocurrido el mismo año (mes de junio), y que también determinó un avance en materia registral, fue la aprobación de la ley 17.801. Esta nueva ley promulgó el régimen a que quedarían sujetos los registros de la propiedad inmueble existentes en Capital Federal y provincias del país, dando lugar a la consagración del sistema de Matrícula Folio Real (más adelante se realizará un análisis más detallado de esta ley).

11. PRINCIPIOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL INMOBILIARIA

Roca Sastre, en su libro *Derecho Hipotecario* (Barcelona, 1948), establece que debe entenderse por principios registrales, *“el resultado de la sistematización o coordinación*

¹⁰⁰ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 290.

*técnica del ordenamiento jurídico registral, en una serie sistemática de bases fundamentales, orientaciones capitales o líneas directrices*¹⁰¹.

De este modo, los principios registrales son las ideas o reglas que cumplen un rol prevaleciente dentro del sistema registral de nuestro país, son las bases que definen el modelo de sistema y su funcionamiento.

El **Principio de especialidad**, busca la determinación expresa y precisa de, los sujetos, objeto y causa de la relación jurídica que ingresa en el registro. Con este principio se busca lograr la correcta registración de los derechos, generando las modificaciones pertinentes sobre asentamientos anteriores.

Este principio, como se verá en el subtítulo “**RÉGIMEN LEGAL**” del presente capítulo, es enfocado en todo el Capítulo III relativo a la “*Matriculación*”, correspondiente a la Ley 17.801.

Otro aspecto a remarcar es que, el objeto de la relación jurídica que debe ser descripto con precisión, encuentra sus bases en el Catastro Territorial, lugar donde existe la información necesaria e indispensable que comprueba la realidad territorial a la que hace referencia el Folio Real. De esta manera, con una adecuada compatibilización entre las normas de las leyes 17.801 (Régimen de los Registros de la Propiedad Inmueble) y la 26.209 (Ley Nacional de Catastro), se consigue una determinación física de la cosa que favorece a la seguridad jurídica del titular del derecho como así también para terceros. Pues “*no es posible garantizar el derecho sobre inmuebles, sin garantizar su aplicación territorial*”¹⁰².

El **Principio de rogación**, determina que el Registro no procede de oficio, sino que el inicio de un asentamiento o sus modificaciones, se realizan a solicitud, petición o instancia de partes interesadas. En la Ley 17.801, los art. 6 y 7, se relacionan con este principio, ya que allí se determinan las personas que pueden formular la petición de variación de la situación registral y la forma que debe revestir.

A pesar de que el Registro oficie por rogación, existen algunas excepciones tales como, la inscripción de hipoteca caduca de pleno derecho y sin necesidad de solicitud alguna; las anotaciones de embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares, también caducan por simple derecho; las anotaciones provisionales (documentos observados o documentos rechazados por el Registro); y las anotaciones sobre expedición de certificados.

¹⁰¹ MARIANI DE VIDAL, M. *Derechos Reales*. Tomo III. Op. Cit. Pág. 480.

¹⁰² TOLEDO, B. y PAPPALARDO, A. *Tratado de Catastro Territorial*. Edición 1ª. Editorial Edición del Autor. Argentina. 1998. Pág. 209.

El **Principio de legalidad**, consiste en la facultad que tiene el Registro para examinar el título que desea inscribirse. Para ello deben ser sometidos a un estudio previo con el fin de verificar que reúnan los requisitos exigidos, logrando la inscripción aquellos que sean válidos y perfectos. Esto se efectiviza por medio de la “*calificación registral*”, que puede aceptar el título o rechazarlo, y en este último caso, provisional o definitivamente. En la Ley 17.801 este principio surge de los arts. 8 y 9.

El **Principio de prioridad**, establece que el acto registrable que primeramente ingrese en el registro, tiene preferencia a cualquier otro que ingrese con posterioridad.

El **Principio de tracto sucesivo**, procura que la transmisión, es decir el orden sucesivo de los titulares, no se vea interrumpido, y que por lo tanto, formen un encadenamiento perfecto. Es decir que cada nueva inscripción se apoya en la anterior.

La Cámara Nacional Civil, sala D, 14.2.85, LL, f. 83.930, supl. del 9.5.85, expuso que “*La imposición de una escrupulosa observancia del tracto sucesivo registral persigue el perfecto encadenamiento del titular del dominio y de los derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones y extinciones, como presupuesto de un ejercicio eficiente de la función publicitaria encomendada al Registro*”.

Este principio aparece consagrado en el art. 1 de la Ley 17.801, y el tracto abreviado en el art. 16.

Por último, el **Principio de legitimación y de fe pública registral**, se basa en que los asientos registrales se presumen verdaderos hasta que se demuestre que ellos no coinciden con la realidad jurídica, y en consecuencia, sean rectificadas. La demostración de ello, es decir la prueba del error, carga sobre quien alega la inexactitud de las constancias del registro.

Este principio se encuentra relacionado con otro denominado “*de fe pública registral*”, el cual garantiza la validez de las disposiciones sobre un derecho real inscripto. “*El registro se presume exacto para el tercero de buena fe que adquiera del titular registral, pero aquí sin admitirse prueba en contrario, es decir, sin que quepa demostración de que la persona que figura como titular en el Registro no es, en la realidad jurídica, la verdadera propietaria. Con más exactitud: la única realidad jurídica es la que surge de las constancias registrales*”. (Conf. FALBO, Miguel Norberto – “El Registro de la Propiedad Inmueble organizado por la Ley Nacional N° 17.801” en “Curso de Derecho Registral Inmobiliario”, publicación del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, Buenos Aires 1971, pág.217).

El principio de legitimidad aparece en el art. 22 de la Ley 17.801, mientras que el de la fe pública registral, es considerado en lo que dispone el art. 4 acerca de que, la inscripción no convalida los vicios de que pueda adolecer el título.

12. RÉGIMEN LEGAL

A continuación se efectuará un análisis de la Ley 17.801, atendiendo a las partes (artículos y capítulos) que puedan resultar de utilidad para el desarrollo del Trabajo Final. Esta ley fue sancionada en junio de 1968, y comienza a regir a partir de julio de ese mismo año.

12.1. Capítulo I: Registro de la propiedad inmueble. Objeto. Documentos registrables.

❖ Ámbito de aplicación

Es de alcance Nacional, y establece el régimen al que deben sujetarse los Registros de la Propiedad existentes en cada Provincia, Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (Art. 1°).

Sin embargo, queda a criterio local, dentro del esquema nacional, lo que respecta a la organización administrativa, funcionamiento y número de los registros, procedimiento de registración, plazos, recursos e impugnaciones, modo de expedición de certificados y su plazo de validez. El art. 45 determina que *“las normas y plazos establecidos por las leyes locales, en cuanto sean compatibles con la presente ley, conservan su plena vigencia”*.

❖ Documentos que deben inscribirse

El art. 2 determina que deben inscribirse los siguientes documentos:

1. los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles;
2. los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares;
3. los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales.

Este artículo también establece que la inscripción corresponde a los efectos de la publicidad y oponibilidad a terceros, en concordancia con los arts. 2505 y 3134 del C.C., por lo tanto tiene una función declarativa y no constitutiva del derecho real.

Para que estos documentos puedan ser inscriptos, deben cumplir con los siguientes requisitos (art. 3):

1. estar constituidos por escritura notarial o resolución judicial o administrativa, según legalmente corresponda;
2. tener las formalidades establecidas por las leyes y estar autorizados sus originales o copias por quien esté facultado para hacerlo;
3. revestir el carácter de auténticos y hacer fe por sí mismos o con otros complementarios en cuanto al contenido que sea objeto de la registración, sirviendo inmediatamente de título al dominio, derecho real o asiento practicable.

Cuando la ley autorice, pueden ser inscriptos los instrumentos privados, siempre que la firma de sus otorgantes esté certificada por Escribano Público. (Según ley 24.441).

12.2. Capítulo II: De la inscripción. Plazos. Procedimientos y efectos.

❖ La inscripción

Por lo dispuesto en el art. 4 *“la inscripción no convalida el título nulo ni subsana los defectos de que adoleciere según las leyes”*. Por lo tanto si por cuestiones relativas a una calificación ineficaz, un título viciado hubiere alcanzado su inscripción en el Registro, ello no mejora el título inválido. Con respecto a este asunto, la Corte Suprema de Justicia (causa “Martínez, H. d Prov. de Buenos Aires) dispuso: *“la inscripción registral carece de carácter constitutivo y sólo es un medio de obtener oponibilidad a terceros del derecho real adquirido (arts. 2505 y 3135 del Código Civil y 2 de la ley 17.801), (...)”*.

❖ Efecto retroactivo de la inscripción

Con el fin de permitir un curso normal de las inscripciones de los títulos, el art. 5 dispone que *“Las escrituras públicas que se presenten dentro del plazo de cuarenta y cinco días contados desde su otorgamiento, se considerarán registradas a la fecha de su instrumentación”*. La inscripción posterior a ese plazo es posible, pero el título producirá efectos recién desde que se efectúe dicha inscripción y carecerá de retroactividad. Con respecto a esto la Corte Suprema de Justicia (Causa “Rodríguez, M. y otro c/Prov. de Buenos Aires”, resuelta el 7.3.85) resolvió que *“la inscripción tardía de una escritura priva al acto de efecto contra terceros hasta que ella tiene lugar (art. 2505 del C.C.; arts. 2 y 5 de la*

Ley 17.801), pero no existe ningún plazo legal máximo para que la inscripción se realice (...).”.

❖ Examen de la legalidad del título

Como lo estipula el art. 8, “el Registro solamente examinará la legalidad de las formas *extrínsecas de los documentos (...)*”, atendiendo también al principio de tracto sucesivo, pues debe constatar su cumplimiento.

Una vez examinado el documento, éste podrá efectuarle observaciones dentro de sus competencias otorgadas por la ley. Por lo tanto puede rechazarlo, cuando el título instrumente un acto viciado de nulidad absoluta (porque resulta inconfirmable) y manifiesta, sin siquiera anotarlo de manera provisional. Mientras que, si el acto adoleciera de nulidad relativa (susceptible de confirmación) y manifiesta, el Registro realizará las observaciones pertinentes para que el presentante efectúe la rectificación correspondiente, pero “*lo inscribirá o anotará provisionalmente por el plazo de ciento ochenta días, contado desde la fecha de presentación del documento, prorrogable por períodos determinados a petición fundada del requirente. (...)*” (art. 9).

12.3. Capítulo III: Matriculación. Procedimientos.

❖ Matriculación

El Folio Real se abre con el asiento de matriculación, el cual “*(...) llevará la firma del registrador responsable. Se redactará sobre la base de breves notas que indicarán la ubicación y descripción del inmueble, sus medidas, superficie y linderos y cuantas especificaciones resulten necesarias para su completa individualización. Además, cuando exista, se tomará razón de su nomenclatura catastral, se identificará el plano de mensura correspondiente y se hará mención de las constancias de trascendencia real que resulten. Expresará el nombre del o de los titulares del dominio, con los datos personales que se requieran para las escrituras públicas... Se hará mención de la proporción en la copropiedad o en el monto del gravamen, el título de adquisición, su clase, lugar y fecha de otorgamiento y funcionario autorizante estableciéndose el encadenamiento del dominio que exista al momento de la matriculación. Se expresará, además, el número y fecha de presentación del documento en el Registro*” (art. 12).

Además, para el caso de un inmueble que es subdividido, “(...) se le confeccionarán tantas nuevas matrículas como partes resultaren, anotándose en el folio primitivo la desmembración operada (...)” (art. 13). Para el caso de unión o anexión de inmuebles, deberá realizarse “(...) una nueva y única matrícula de las anteriores, poniéndose una nota de correlación. En ambos casos se vinculará la o las matrículas con los planos de mensura correspondientes”. (Ar. 13).

Cabe mencionar que el Dominio Público del Estado no es registrado.

12.4. Capítulo IV: Publicidad registral. Certificaciones e informes.

❖ Alcance de la publicidad del Registro.

EL Registro es un organismo público, pero sólo para aquellos que tengan “(...) interés legítimo en averiguar el estado jurídico de los bienes, documentos, limitaciones o interdicciones inscritas (...)” (art. 21).

En el caso de la Provincia de Córdoba, donde rige la Normativa Técnico Registral (con su última modificación publicada en el Boletín Oficial, con fecha de 21 de marzo de 2012), se establece que el archivo es público para:

- a) *abogados, escribanos, procuradores, contadores, ingenieros, agrimensores, martilleros y gestores;*
- b) *organismos públicos nacionales, provinciales y municipales;*
- c) *otorgantes de los actos y sus sucesores universales y singulares;*
- d) *testigos instrumentales;*
- e) *representantes de las personas mencionadas en los incisos precedentes;*
- f) *aquellos que acrediten interés legítimo.*

El art. 27 estipula que el Registro “(...) expedirá copia autenticada de la documentación registral y los informes que se soliciten de conformidad con la reglamentación local.” Los informes solo cumplen la función de dar noticia, por ende no garantizan la inmutabilidad de los datos que consignan, como así también carecen de aptitud a los efectos de constitución, transmisión, modificación o cesión de derechos reales (art. 23).

En cuanto a las certificaciones, en el art. 22, la Ley 17.801 determina que “*La plenitud, limitación o restricción de los derechos inscriptos y la libertad de disposición sólo podrá acreditarse con relación a terceros, por las certificaciones a que se refieren los artículos siguientes*”. Los certificados, a diferencia de los informes, garantizan la inmutabilidad de los datos, y son instrumentos públicos que tienen el mismo valor que el asiento original, pero en caso de inexactitud es responsable la persona que los expide.

❖ Valor del asiento registral.

Según el art. 29 “*El asiento registral servirá como prueba de la existencia de la documentación que lo originara en los casos a que se refiere el artículo 1.011 del Código Civil*”.

El art. 1011 del C.C. establece que “*Si el libro de protocolo se perdiese y se solicitare por alguna de las partes que se renovase la copia que existía, o que se ponga en el registro para servir del original, el juez puede ordenarlo con citación y audiencia de los interesados, siempre que la copia no estuviese raída ni borrada en lugar sospechoso, ni en tal estado que no se pudiese leer claramente*”¹⁰³. Sin embargo se ha determinado que dicho asiento no sirve como prueba para otros supuestos que no estén contemplados en este artículo, ya que la modificación del art. 2505 del C.C. (por Ley 17.711) cambia solamente en lo que refiere a la publicidad de los derechos reales, y no a su modo de adquisición y prueba de ellos. (S.C.Bs. As., 13.4.71.)

¹⁰³ Código Civil de la República. Op. Cit. Pág. 141.

III. CATASTRO E INFORMALIDAD

A. CATASTRO TERRITORIAL

1. CONCEPCIÓN CLÁSICA DEL CATASTRO TERRITORIAL

El hombre desde sus orígenes se sirvió del espacio natural para su supervivencia, transformando el entorno a partir de sus necesidades. Esta relación entre el hombre y el espacio natural, fue generando el territorio sobre el que se asientan las poblaciones. Surge así la idea de territorio como concepto de construcción social, que es creado, modificado y desarrollado por el hombre, en su convivencia colectiva.

Esta forma de vida en sociedad llevó necesariamente a la organización del territorio, delimitando los distintos espacios que lo conformaban. Al delimitarse las fracciones de tierras, se introduce un elemento discreto dentro de un continuo, que permite la generación de espacios terrestres diferenciables en todas las escalas, desde una parcela hasta los límites de un Estado.

Así es como comenzó a asomarse la idea de un organismo estatal que permitiera conocer, organizar y ordenar el territorio, es decir el Catastro Territorial.

El concepto de Catastro Territorial ha ido mutando a lo largo del tiempo, adecuándose a las variaciones y necesidades del territorio a lo largo de la historia. Algunas de las definiciones clásicas pueden ser:

“Registro público descriptivo y valuatorio de las heredades, hecho en base a su deslinde contradictorio o a su plano según el caso, que servirá para fijar la cuota del impuesto a la tierra, para el establecimiento de los libros o registros territoriales, para la confección de la carta de la República y para otros fines públicos.” (Lloveras, 1951)

“El Catastro Territorial es el registro público sistematizado de los bienes inmuebles de una jurisdicción contemplados en sus tres aspectos fundamentales, el Jurídico, el Geométrico y el Económico. Tiene la finalidad de Coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, a una justa y equitativa distribución de las cargas fiscales, y sirve de base indispensable para la Planificación del Ordenamiento Territorial y de la Obra Pública”. (Conclusiones de la Reunión de Especialistas en Agrimensura de las Universidades Nacionales y Privadas, realizada en el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en Agosto de 1987).

En la primera definición puede notarse una clara connotación económica del Catastro Territorial, determinándolo como un ente con fines principalmente tributarios. Esta idea estuvo vigente durante muchos años en la historia del Catastro, pues en sus orígenes era visto por el Estado como una herramienta práctica para el cobro de los impuestos y por lo tanto, como ente recaudador. A tal fin se registraban los datos que permitían determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto.

En la segunda definición, aparece la idea quizás más clásica que se venía aceptando sobre los Catastros Territoriales hasta hace poco tiempo. Esta concepción, es más completa que la anterior, pues el Catastro aparece como un registro público de los bienes inmuebles considerados, no solamente como elementos que promueven la recaudación, sino en sus tres aspectos fundamentales, jurídico, geométrico (o físico) y económico.

Recientemente, en el año 2008, se ha comenzado con el proyecto de Ley de Catastro de la Provincia Córdoba. Tiene por finalidad actualizar la legislación vigente, adaptándola a los nuevos conceptos de la Ley Nacional de Catastro N° 26.209. Por esta razón, para mostrar la aplicación de cada aspecto del Catastro en la Ley, se tomará el proyecto, puesto que se considera que continúa con lo ya establecido en la Ley 5.057 (hoy vigente), y que además agrega nuevos conceptos territoriales.

El **aspecto jurídico** se relaciona con la seguridad y protección de los derechos territoriales. Como se mencionó anteriormente, los derechos reales tienen la característica de ser oponibles a todos (efecto *erga omnes*) y establecen una relación directa entre el sujeto titular del derecho y la cosa. En esta relación entre el sujeto y la cosa, la parte pasiva es el resto de la sociedad, ya que es quien debe respetar y no perturbar el normal desarrollo del derecho. Aparece así el Catastro Territorial como organismo estatal encargado de dar publicidad de ese derecho, mediante el plano de mensura, para que terceros conozcan su correcta ubicación y extensión territorial.

Los objetivos referidos al aspecto jurídico, del proyecto de Ley, pueden verse reflejados en el art. 2 donde se establece como finalidades, los siguientes aspectos:

- c) Garantizar la seguridad y transparencia de las transacciones inmobiliarias a través de la publicidad del estado parcelario de los inmuebles.*
- d) Atender la regularización de la titularidad inmobiliaria, el saneamiento material y la bonificación de los títulos inmobiliarios en todo el ámbito de la Provincia.*
- i) Dar publicidad a los límites territoriales de orden jurídico y político.*

Estrechamente vinculado con el anterior, aparece otro **aspecto** fundamental, el **físico**. Este tiene en cuenta la determinación y ubicación territorial del derecho, y por ende, abarca cuestiones geométricas del objeto de registración tales como su superficie, medidas lineales y angulares, que determinan una individualización física en función de la causa generadora del derecho. Para ello, concurren operaciones Topográficas, Geodésicas, de Teledetección, Cartográficas, entre otros. La importancia recae en que si solamente se conocieran, los derechos reales por medio de las escrituras que publicita el Registro General de la Provincia, donde en muchas ocasiones la ubicación que describen se encuentra poco definida, y no su correcta ubicación y extensión territorial como puede especificar el plano de mensura, el Estado no estaría en condiciones de hacer respetar los derechos reales. Esto demuestra la importancia de la individualización de la unidad denominada parcela y su registración en el organismo Catastral. Siguiendo con el proyecto Ley de Catastro de la Provincia, pueden citarse los siguientes artículos:

Artículo 22º La unidad de registración catastral será la parcela. Denominase parcela a la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales consten en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral.

También serán objeto de registración otros objetos territoriales legales determinados por mensura, y cuyos límites se originen en una misma causa jurídica.

Artículo 26º Son elementos de la parcela:

I) ESENCIALES:

- a) La ubicación georreferenciada del inmueble.*
- b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen.*
- c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.*

II) COMPLEMENTARIOS:

- a) La valuación fiscal.*
- b) Sus linderos.*
- c) La identificación catastral del inmueble.*

Los elementos esenciales y complementarios constituyen el estado parcelario del inmueble, los cuales sólo podrán ser determinados por un acto de levantamiento denominado mensura. Los primeros corresponden a atributos propios de su naturaleza territorial, mientras que los segundos responden a la naturaleza catastral de la parcela.

En su artículo 2, lo relacionado al aspecto físico del Catastro lo encontramos en los siguientes incisos:

a) Registrar el estado parcelario de los inmuebles y la documentación que lo origina, regular su desarrollo y verificar su subsistencia.

Por último el **aspecto económico**, donde el Catastro Territorial es el encargado de realizar las valuaciones de las unidades territoriales registradas, para que posteriormente se pueda determinar, de cada una, el impuesto inmobiliario y de este modo se efectúe una aplicación equitativa. En el art. 2 de la citada ley, aparece en los siguientes incisos:

f) Dar a conocer la riqueza territorial y su distribución, y proporcionar la base cierta para el reparto equitativo y proporcional de las cargas tributarias que inciden sobre los inmuebles y elaborar datos económicos y estadísticos que sirvan de base para la legislación tributaria.

g) Determinar la valuación parcelaria y de las mejoras incorporándolas a los registros.

Por estas razones, se verifica que el Catastro es una herramienta de planificación Estatal que ayuda a mantener el orden territorial. El poder de policía es ejercido mediante la protección del derecho de propiedad de los individuos a través de la publicidad inmobiliaria, y al mismo tiempo es ejercido al hacer valer los intereses colectivos de la tierra cuando es utilizado como herramienta compatible con el interés público. Más adelante se analizará el rol que cumple el Agrimensor como profesional encargado de la realización del acto de levantamiento de Mensura, y por ende, su relación con el Catastro y la seguridad jurídica en materia de derechos territoriales.

2. CATASTRO MULTIFINALITARIO

La idea del Catastro Multifinalitario se viene desarrollando, aproximadamente, desde el año 1975, con el primer esbozo realizado por McLaughlin.

Se propone una concepción moderna del Catastro con nuevos términos, aplicaciones y funciones. Esta idea surge a partir de considerarlo como la base para la planificación urbana y regional, hacia un desarrollo sostenible.

Este nuevo registro pasa a contemplar, además de los aspectos ya mencionados, los datos ambientales y sociales del inmueble, y de las personas que en él habitan. Pero dicha multifinalidad se consigue, no con la centralización de la información, sino con la coordinación de aquellas instituciones que trabajan al nivel de parcela, para generar nuevas relaciones entre lo privado y lo público.

De lo anterior, inmediatamente deriva que la idea del Catastro Multifinalitario, debe plantear una nueva forma de estructuración y almacenamiento de los datos, de manera tal que sea compatible y comprensible para con el resto de los organismos; incluso debe efectuar cambios en su estructura interna para poder adaptar la información a las necesidades de otras instituciones; pero siempre (desde este punto de vista), ser el encargado de generar la base cartográfica y parámetros geométricos, para el posterior trabajo multidisciplinario.

La Federación Internacional de Agrimensores (F.I.G.) con respecto al Catastro ha dicho que *“un Catastro está normalmente basado en parcelas y es un sistema de información territorial que contiene registros de intereses en la tierra (p. ej. derechos, restricciones y responsabilidades). Usualmente incluye una descripción geométrica de las parcelas conjuntamente con otros registros que describen la naturaleza de los intereses, la propiedad o control de esos intereses y, a menudo, el valor de la parcela y sus mejoras. Puede ser establecido para propósitos fiscales (valuación e impuestos equitativos), y/o legales (transferencias), ayudar a la gestión del territorio (planeamiento y otros propósitos administrativos) y permitir un desarrollo sostenible y la protección del ambiente”*¹⁰⁴.

Esta definición marca una concepción moderna del Catastro, desde distintos puntos de análisis. En primer lugar, aparece la idea del Catastro como sistema de información territorial, y no como mero ente registrador de parcelas. En segundo lugar, es pensado como la base para el desarrollo económico, social, y ambiental (desarrollo sostenible), destacando también que cada uno administrará la información que necesite de acuerdo a su finalidad, ayudando a la gestión y planificación del territorio.

Es común que la idea del Catastro Multifinalitario arrastre la concepción de que debe ampliarse las bases de datos alfanuméricas, es decir incluir los datos sociales, ambientales, además de los aspectos físicos (ubicación y forma), económicos y jurídicos de la parcela, y vincular toda esta información en un Sistema de Información Geográfica (GIS). Pero justamente no es el Catastro quien debe disponer la totalidad de la información, sino que su base parcelaria debe ser tomada como referencia para relacionar los datos administrados

¹⁰⁴ **“Declaración sobre el Catastro”**, elaborada por la Comisión 7. Responsable del Catastro y Administración Territorial, y adoptada por la FIG en el año 1995.

por las instituciones que requieran y generen información territorial. Dicho de otra forma, la interconexión entre los distintos organismos debe darse a través de un identificador único para cada parcela (Nomenclatura) y de una base cartográfica común, donde la actualización se realice de manera coordinada entre todos los que intervienen.

3. INFORMALIDAD Y CATASTRO

En el año 2004, el Ministerio de Planificación Federal publicó el plan de Ordenamiento Territorial, conocido como Argentina 2016. Allí se estipula, a nivel nacional, un plan estratégico para *“guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo”*¹⁰⁵.

Esta Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), involucra un componente fundamental vinculado ampliamente a las tareas catastrales, denominado Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SiVAT). Este componente tiene por finalidad, entre otras cosas, generar la información necesaria para la planificación.

De esta manera, los Catastros provinciales cobran un rol fundamental y activo en el desarrollo de la tarea, ya que aparecen como los actores principales dispuestos a participar, de manera más amplia, para el descubrimiento, acceso y uso de información espacial, mediante los Sistemas de Información Territorial (SIT), los cuales permiten la generación de información geoespacial ordenada. Esta nueva herramienta informática, importa un valor en la administración de información georeferenciada, y desde los Catastros son *“(…) visualizados como conjunto de medios y métodos para recoger, almacenar, actualizar, manipular, transformar, analizar, mostrar y transferir información espacial, dieron lugar al cambio de paradigma que significó la visión del espacio geográfico a través del medio gráfico en sustento papel (2-D) como única herramienta, a la visión del medio digital con capacidad de integración de cartografía automatizada con bases de datos temáticos alfanuméricos, y poder de modelización y análisis espacial incluso en tres dimensiones (3-D)”*¹⁰⁶.

Al mismo tiempo, el Catastro aparece como figura principal para la facilitación de la descripción de conjuntos de objetos geoespaciales propios, y desde esta nueva perspectiva

¹⁰⁵ EL AGRIMENSOR CHUBUTENSE, REVISTA N° 16. Pág. 3

¹⁰⁶ EL AGRIMENSOR CHUBUTENSE, REVISTA N° 16. Pág. 4

en que el conocimiento del territorio cobra un rol fundamental para la toma de decisiones en los diversos niveles de gestión pública y privada, donde todos los actores que intervienen pueden compartir y consultar información en beneficio del desarrollo sostenible, las Infraestructura de Datos Espaciales (IDEs), se han convertido en las áreas mejor posicionadas para ofrecer el conocimiento del espacio. La IDE consiste *“en un conjunto articulado de tecnologías, políticas, acuerdos institucionales, recursos y procedimientos estandarizados de trabajo, cuya meta principal es asegurar la cooperación para hacer accesible a la información geográfica”*¹⁰⁷. Entonces, para que una IDE asegure la aplicabilidad y confiabilidad de datos y atributos geográficos, es necesario establecer acuerdos de cooperación entre organizaciones, instituciones y empresas, para viabilizar su coordinación y administración a distintas escalas.

En concordancia con este nuevo paradigma y ampliación de funciones del Catastro, la Ley Nacional de Catastro, promulgada en el año 2007, importa nuevos horizontes conceptuales y metodológicos en el quehacer Catastral. En los Fundamentos de dicha Ley, se expresa que *“El Catastro Territorial cumple la función de un inventario público metódicamente ordenado conteniendo dos tipos fundamentales de datos. Los que se identifican como objetos territoriales legales y se determinan siempre por mensura y los que se denominan otros objetos territoriales que complementan la información del territorio”*¹⁰⁸. Al mismo tiempo, los objetos territoriales legales (OTL) pueden dividirse en dos grupos. Aquellos que son objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble y determinados por mensura; y aquellos que no se inscriben en ese Registro, sino que solamente se efectúa la publicidad a través del Catastro, tal es el caso del Dominio Público del Estado.

Cabe remarcar que, no se trata de que los objetos territoriales (OT), una vez determinados, pasen a denominarse objetos territoriales legales. Sino que, la diferencia radica en que se trata de dos tipos de objetos diferentes, y por eso se llaman de manera distinta. Por esta misma razón, en el art. 1 de la Ley 26.209, se establece que tendrán un tratamiento diferenciado, pues los objetos territoriales legales serán registrados, mientras que los objetos territoriales serán administrados.

Siguiendo al Agrimensor Origlia, puede pensarse que esta nueva visión del Catastro viene de la mano de la idea del Catastro Multifinilar, donde importan *“(…) no solamente los datos correspondientes a cosas inmuebles con vocación para formar parte de una relación jurídica real; sino también los datos de aquellas que por existir devienen propósito y*

¹⁰⁷ IDERA (Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina) <http://www.idera.gob.ar>. 17/08/2012.

¹⁰⁸ Página Web de la FADA, <http://www.agrimensores.org.ar/funInc.htm>. 3/11/2012

necesidad de conocimiento de la sociedad por la sola razón de ser y poseer expresión territorial y valor”¹⁰⁹.

Si se tiene en cuenta que la temática de este Trabajo Final está referida a los Asientos Informales y su regularización dominial, resulta interesante abordar los aspectos teóricos referidas a los objetos territoriales, su incorporación en el SIT y la aplicación de Geotecnologías a programas de regularización, todos, aspectos vinculados al Catastro como herramienta óptima para el desarrollo de políticas públicas.

3.1. Informalidad y Objetos territoriales

Actualmente los Catastros Territoriales se ocupan de registrar y de dar publicidad de los objetos territoriales legales, es decir, aquellas parcelas que se encuentran dentro del mercado formal del suelo. De esta manera se deja de lado a aquellas situaciones informales, que también forman parte de la realidad territorial, y que se encuentran trabadas para salir del marco de la irregularidad, generando una discontinuidad en el análisis del territorio. Por ejemplo, el acceso irregular al suelo mediante actos de posesión u ocupación que dan origen a los Asentamientos Informales, la falta de cumplimiento con ordenanzas que tienden a organizar el territorio, loteos aprobados por los organismos catastrales que luego no cumplen con lo exigido, desarrollo de planes de vivienda por parte del Estado que luego no concluyen el proceso, entre otras.

En este Trabajo Final, pretende abordarse una nueva perspectiva respecto a la informalidad en general, y particularmente los Asientos Informales, y su relación con el Catastro. Se considera que ambas situaciones deben ser administradas por dicho organismo estatal, teniendo en cuenta que eso no implica una legitimación, sino una forma de incluir aquellas circunstancias que se encuentran dentro del marco de la irregularidad, y que permiten conocer el territorio de mejor manera al momento de la toma de decisiones.

En primer lugar, el Catastro Territorial, como entidad que apunta a la cuestión Multifuncional, basado en un nuevo paradigma que se asume a sí mismo como el organismo Estatal que “(...) cumple la función de un inventario público metódicamente ordenado conteniendo dos tipos fundamentales de datos. Los que se identifican como objetos territoriales legales y se determinan siempre por mensura y los que se denominan otros objetos territoriales que complementan la información del territorio”¹¹⁰. Desde este punto de vista, queda implícita la

¹⁰⁹ EL AGRIMENSOR CHUBUTENSE, REVISTA N° 16. Pág. 7

¹¹⁰ Página Web de la FADA, <http://www.agrimensores.org.ar/funInc.htm.3/11/2012> . El subrayado es propio.

ayuda que puede brindar al Estado para que éste desarrolle políticas de suelo, que tienen por fin último lograr el Ordenamiento Territorial. Además, cabe destacar la recomendación adoptada por el II Congreso Nacional de Catastro, desarrollado en San Luis Argentina en el año 2010, donde se expone que ***“los catastros incorporen a la cartografía catastral la informalidad urbana, sea esta expresada en edificios o en ocupación de suelo, de manera que se tenga el continuo territorial”***.

En segundo lugar se parte de que, los Asentamientos Informales, son parte de la realidad territorial y que tienen una expresión geoespacial, pues son polígonos geométricos, muy dinámicos por cierto, que surgen de un acceso irregular/informal del hombre al suelo, basados en una relación de hecho entre el sujeto y la cosa. Dentro de ese polígono, se encuentran las edificaciones y aquellas divisiones establecidas entre los vecinos, que determinan el espacio para cada familia. Un dato interesante y que refuerza lo ya dicho, surge de la tarea llevada a cabo por la ONG UTPMP. Anteriormente en el Capítulo I de este Trabajo Final, se desarrolló un análisis referido al Relevamiento de Asentamientos Informales en la Provincia de Córdoba, pero aquel trabajo también fue realizado en otras dos regiones principales de Argentina, La Plata y Gran Buenos Aires. El resultado de aquella tarea arrojó que **existen 563.250 familias que viven en Asentamientos Informales, y que ninguna de ellas, ni sus viviendas figura en los catastros**.

En tercer lugar existe otro tipo de informalidad, visto desde un modo más general, que también pasa desapercibido ante los “ojos” del Catastro. En estos casos, la informalidad no necesariamente es consecuencia de un acceso informal al suelo llevada por la lógica de la necesidad (como sí sucede en el desarrollo de Asentamientos Informales), sino que encuentra sus causas en situaciones más particulares, pero de igual manera no son registradas, ni mucho menos administradas por el Catastro Territorial. Generalmente no son sencillamente visibles, pues la irregularidad que se comete se confunde fácilmente con el continuo del tramado urbano o rural. Esta informalidad puede aparecer por, contrariar las normativas vigentes (no respetar código de edificación, loteos desarrollados que no siguen los planos aprobados por los organismos estatales, construcciones que no corresponden a las zonas determinadas por los municipios, subdivisiones con superficies inferiores a las permitidas, barrios cerrados que han sido erguidos en zonas inundables, etc.); también, porque la cooperativa encargada del proyecto nunca finaliza sus tareas, y deja en situación de informalidad a las personas sin poder concretar la escrituración; e incluso algunas situaciones informales derivan de planes de viviendas desarrolladas por el mismo Estado

que aún, no pueden regularizar la situación debido a la falta de planificación y consecución de las tareas por parte de la administración pública¹¹¹.

Con esto, también quiere señalarse, que es necesario romper con la idea simbiótica de pobreza-informalidad. Pues, como ya se ha mencionado, es posible encontrar una gran gama de informalidades en distintos sectores de la sociedad, en distintas partes del territorio (zonas urbanas como rurales), pero que simplemente no son notadas por el común de la gente, y visto desde el Ordenamiento Territorial, aún, tampoco por los Catastros.

De este modo, tanto los Asentamientos Informales reconocidos como objetos con identidad propia, como la informalidad que tiene su causa en las situaciones antes mencionadas, marcan una necesidad urgente de registración y administración para la toma de decisiones de políticas de suelo.

Un concepto que se ha incorporado en el proyecto de la nueva Ley de Catastro de la Provincia de Córdoba, y que tiene estrecha relación con lo antes desarrollado, es el de **objetos territoriales**.

El Agrimensor Origlia, define a los objetos territoriales como *“Porción determinada o determinable de la superficie terrestre que es cosa inmueble por naturaleza o por accesión, de carácter natural o cultural, y es cosa principal que puede existir por sí misma, distinguida como Unidad de Referenciación geoespacial”*¹¹².

Lo importante a remarcar, es cuando determina que *“es cosa principal que puede existir por sí misma”*. Origlia explica que el objeto territorial prescinde de la voluntad del sujeto y de otras cosas, ya que puede existir por sí mismo por ser cosa principal.

En este punto se disiente con la definición, ya que se cree que no pueden quedar fuera aquellos objetos que surgen de la voluntad del hombre. Pues, la misma realidad territorial, no es otra cosa que la expresión del hombre en el territorio, basada en instrumentos jurídicos, leyes y voluntades. Además, desde ese punto de vista, se está dejando de lado aquellas situaciones que surgen de la ocupación o posesión del sujeto, y que también forman parte de la realidad territorial.

¹¹¹ Una investigación llevada a cabo en el año 2011, por el Observatorio Urbano Córdoba (dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba) junto con la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba, arrojó que en la ciudad de Córdoba existen 26.800 lotes irregulares, de los cuales, el 40% corresponden a planes de viviendas provinciales.

¹¹² EL AGRIMENSOR CHUBUTENSE, REVISTA N° 16. Pág. 10. El subrayado es propio

Si se toman algunos aspectos de la definición, pero aplicándola al caso particular de los Asentamientos Informales, puede notarse que éstos también son una porción determinada o determinable de la superficie terrestre, que son cosas inmuebles y particularmente de carácter cultural. Al mismo tiempo, son generados por aquellas personas que no encuentran una solución por parte del Estado, y generan, desde esta perspectiva, un nuevo objeto territorial basado en la voluntad del sujeto y que se sustenta en una relación de hecho. Por todo lo anterior, también puede decirse que es posible ser entendido, el Asentamiento Informal, como una *Unidad de Referenciación geoespacial*.

Otro aspecto que resulta interesante mencionar para el análisis de la informalidad en general, es el art. 25 del proyecto de la nueva Ley de Catastro de la Provincia, donde explica que *“Se incorporarán como unidades tributarias, aquellos inmuebles cuyos límites y demás atributos no han sido determinados mediante un acto de levantamiento parcelario, y resultan de la descripción de los títulos, constancias catastrales preexistentes no aptas para la constitución del estado parcelario, declaraciones juradas, censos o relevamientos catastrales masivos, fraccionamientos no autorizados conforme normas vigentes, sin aprobación y/o visación y que sean susceptibles de ser identificables en los registros gráficos. Su incorporación al catastro se realizará con fines tributarios exclusivamente”*.

Del análisis de este artículo, rápidamente puede pensarse que abre nuevas puertas para el tratamiento de la informalidad y su forma de administración por parte del Catastro. Pues introduce otro concepto nuevo, que claramente difiere al de parcela, y es el de unidades tributarias.

Por ejemplo, las edificaciones de los Asentamientos Informales, pueden ser incorporadas al sistema como unidades tributarias, luego de que se efectúen los censos o relevamientos correspondientes; también, desde esta óptica, pueden ser incluidas aquellas situaciones informales que son consecuencia de fraccionamientos que contrarían a las normas vigentes, loteos enteros donde aún no se ha podido escriturar, es decir la informalidad en general.

3.2. Informalidad y el SIT

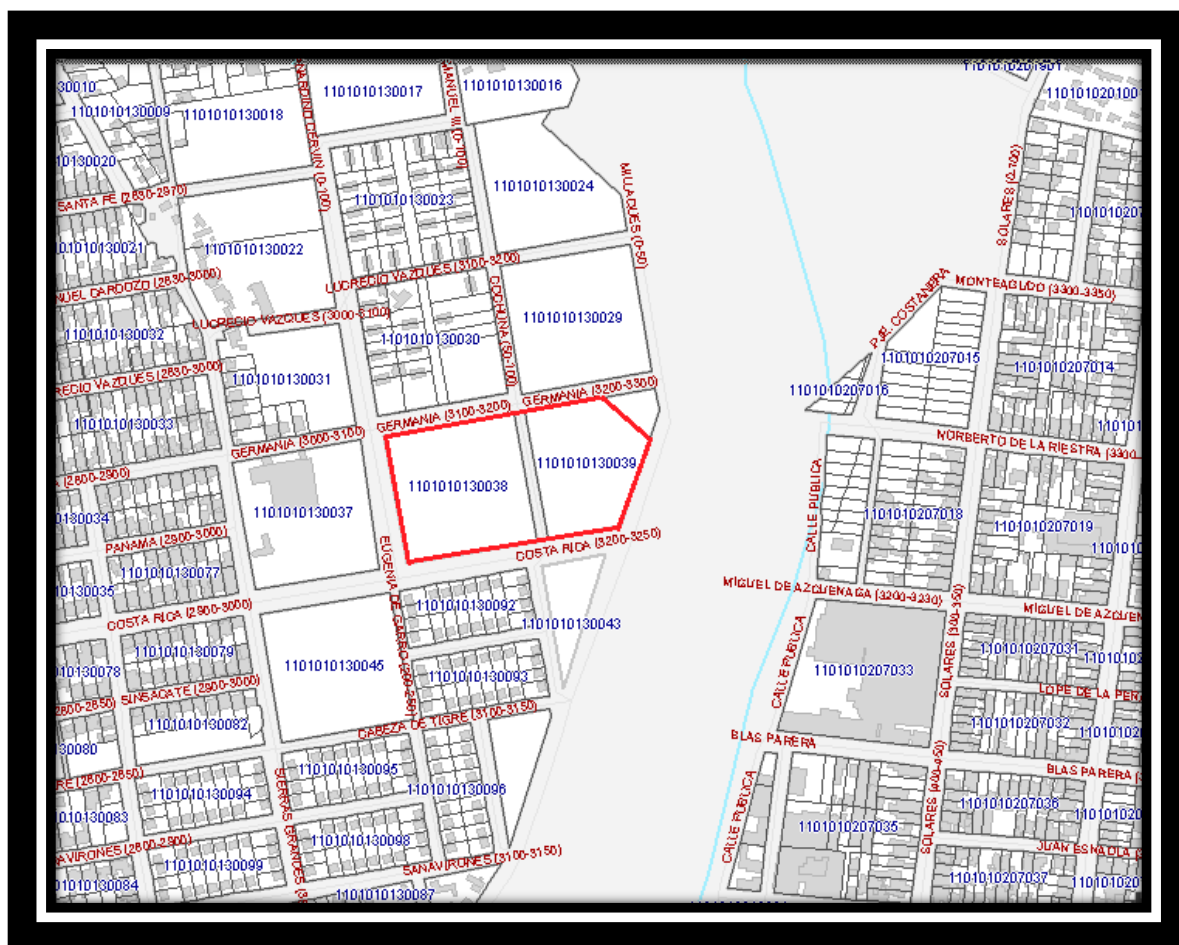
Otro aspecto que resulta interesante remarcar, es la importancia que poseen los SIT como herramientas de información georreferenciada, que permiten la administración de la informalidad, para prevención y ejecución de programas de regularización, y visualización del territorio para el desarrollo del planeamiento urbano.

Actualmente el Catastro Provincial Córdoba, cuenta con un SIT que tiene vinculación con el Registro General de la Provincia y con Rentas (un sistema muy avanzado, que pocas provincias del país tienen para el desarrollo de sus tareas). Este aspecto permite dar respaldo a la propiedad inmueble, promoviendo y facilitando un sistema de publicidad de la información jurídica y económica de la parcela. Sin embargo aún no se han explorado todas las potencialidades que esta herramienta puede brindar para el desarrollo de políticas de Estado en materia de suelo, cuando es relacionado con otras instituciones, ya sean públicas o privadas, y que manejen información a nivel parcela.

Como ya se mencionó, el Catastro registra y administra únicamente las parcelas que se encuentran dentro del mercado formal, dejando de lado las que son ocupadas por la lógica de la necesidad. Esto representa un problema, y al mismo tiempo, una deficiencia al momento de comenzar con la planificación y estructuración de un programa de regularización. Los entes del Estado encargados de llevar a cabo la tarea, se encuentran con polígonos “en blanco”, cuando en verdad allí existe una realidad territorial activa y demandante que no puede ser visualizada en el SIT. Esto ocurre quizás porque:

- Los Ministerios que desarrollan políticas habitacionales y de suelo, no transmiten al Catastro, la información que recogen de las tareas realizadas. (Ubicación aproximada del Asentamiento, cantidad de familias, censos, etc.).
- Los Catastros no administran las situaciones informales presentes en la realidad territorial, incluso cuando pueden haber sido detectadas por vuelos fotogramétricos.
- No existe un marco legislativo que exija la transferencia de información entre las entidades públicas, y también con las privadas; ni que determine la utilización de una única base cartográfica para la vinculación de toda la información.

Con esto, busca remarcarse, la fluida relación que debiera existir, entre el Catastro y el Ministerio de Desarrollo Social (y de éste con otros organismos involucrados, como el Registro General, Rentas, Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio). Éste, es el encargado, de realizar los relevamientos censales de los Asentamientos y Villas de Emergencias que existen en Córdoba, para determinar la cantidad de familias involucradas, el modo y tipo de vida, servicios con los que cuentan, etc.; pero nunca se comparte la información con el Catastro (salvo en aquellas situaciones cuando se toma la decisión política de comenzar con una regularización).



Visión del Catastro del Asentamiento Complejo Yapeyú. Ciudad de Córdoba
Fuente: SIT-Catastro de la Prov. De Córdoba-

Tal como lo muestra la imagen, las situaciones de vacío informativo, demuestran la necesidad de que comience a forjarse una vinculación entre los distintos organismos del Estado, y también los privados, que manejen información a nivel parcela, para que permitan un desarrollo más eficaz y eficiente de los programas de regularización; la información en muchos casos existe, pero resulta necesario trazar una estrategia clara para que, todos los datos que caracterizan a la parcela y que se encuentran dispersos, sean reunidos y por ende, compartidos entre los entes que participan del plan de regularización.

Justamente, los SIT y las IDES aparecen como una herramienta primordial para los procesos de regularizaciones, pues generan información espacial georeferenciada, jurídica, económica, y ofrecen una oportunidad para analizar, estudiar, visualizar y resolver los problemas del territorio; al mismo tiempo, aparece el Catastro como el organismo estatal ideal para la administración de ésta información. Tal como lo expresa una de las recomendaciones que surgieron del II Congreso Nacional de Catastros “Que los catastros se

involucren en la conformación de la Infra Estructura de Datos Espaciales – IDE locales, provinciales y nacionales, en un todo de acuerdo a la ley nacional N° 26.209, siendo estos los responsables de la cartografía Básica y parcelaria georeferenciada al sistema nacional con base digital y estandarizada que permite de manera más eficiente esta constitución. Lograr que un dato generado por un catastro sea compatible al generado por los demás y viceversa”.

Por estas razones, también contar con un SIT debidamente estructurado, es de suma utilidad para las instituciones y organismos que se vean involucrados en las políticas de suelo y en el ordenamiento territorial. Pueden ser aplicados para:

- *“Planeamiento urbano*
- *Prevención y regularización de asentamientos informales*
- *Valuaciones masivas con fines tributarios*
- *Análisis y actualización de normativas urbanas”¹¹³.*

Con respecto a la primera aplicación, puede decirse que hace referencia a la gran cantidad de funciones espaciales con que esta herramienta cuenta, y que permiten observar, analizar y proponer soluciones al desarrollo urbano acelerado. De esta manera pueden ser utilizados, por ejemplo, para visualizar problemas y carencias de servicios básicos, la pérdida de espacios naturales, determinar zonificaciones del suelo urbano que permitan un mejor aprovechamiento del suelo, entre otras.

Para la prevención y regularización de Asentamientos Informales, también representan una herramienta fundamental que aún no es aprovechada por los organismos públicos y en consecuencia por los privados. Pues simplemente con imágenes satelitales de acceso libre (para comenzar a planificar una regularización, la precisión que brindan es suficiente) o fotografías aéreas actualizadas, que sean vinculadas a la base cartográfica del SIT, pueden comenzarse a visualizar las zonas que intervienen, la afectación dominial y tributaria.

El aspecto referido a la valuación de los inmuebles, analizado desde un punto de vista meramente fiscal permite, si la información es actualizada regularmente (debe mencionarse que es un proceso de alto costo, pero necesario), mantener actualizado el monto sobre el cual recaen las cargas fiscales de los inmuebles, y así asegurar su equidad. También, si la informalidad es incluida como unidades tributarias permite actualizar los valores en aquellas zonas donde se ubican. Al mismo tiempo si se toman las recomendaciones adoptadas por el

¹¹³ **ERBA, D.** *Catastro Multifinilarario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. 1° Edición. Editorial Lincoln Institute of Land Policy. Año 2007. Pág. 264 y 265

El Congreso Nacional de Catastro, desarrollado en San Luis Argentina en el año 2010, el aspecto referido a la valuación puede ser analizado desde un punto de vista más general, incluyendo aspectos que claramente apuntan a la idea del Catastro Multifinanciado. Allí se estipulan dos cuestiones que son interesantes remarcar; en primer lugar *“Que se adopten medidas de actualización en la valorización de los inmuebles, considerando para los inmuebles urbanos y rurales, variables como: índices de productividad de la tierra, infraestructuras, servicios públicos, situaciones ambientales, etc.”*; y en segundo lugar, *“Que se estudien nuevos métodos de valoración masiva, no solo con fines fiscales, bajo modelos econométricos y geoestadísticos, y que los mapas de valores representen una relación clara con el mercado inmobiliario, propicie la implementación de políticas tributarias más equitativas, promueva un financiamiento local, regional estable; brinde información para expropiaciones, etc.”*.

Por último, incluir las normativas urbanas en el área de trabajo también es una gran ventaja para comparar lo teóricamente establecido con lo que realmente sucede, y así de ese modo por ejemplo, determinar el factor de ocupación del suelo real, metros de frente y fondo de las parcelas, código de edificación, etc., que permitirá resaltar aquellas situaciones informales que aún no habían sido detectadas.

3.3. Geotecnologías aplicadas a Programas de Regularización

Los programas de regularización, es decir, aquellos procesos que tienen por fin lograr la incorporación de los Asentamientos, loteos y ocupaciones informales/irregulares a la formalidad urbana, requieren trabajo interdisciplinario y por ende, la participación de profesionales de distintas áreas, abogados, agrimensores, arquitectos, escribanos públicos; de las distintas ramas del Estado, Ministerio de Desarrollo Social, de Infraestructura, de Finanzas, ONG, entre otros; y también de aquellos organismos públicos que colaboran con la planificación urbana, tal es el caso del Catastro.

La incorporación de las Geotecnologías a los programas de regularización, permite un avance importante en el desarrollo más eficiente de políticas sociales y urbanas, que tienden a mejorar la vida de las personas; y además brindan la posibilidad de compartir la información entre todos los organismos que intervienen.

La aplicación de estas herramientas permite el desarrollo de tareas previas, como la identificación, levantamientos y estructuración de multidados referidos al territorio y a la población que reside en situación de informalidad, es decir un mapeo general de la

situación. De este modo, pueden evitarse grandes gastos (de dinero y tiempo) en levantamientos territoriales (Teledetección, levantamientos Fotogramétricos y/o Topográficos), y conseguirse grandes avances, si se combina la información acumulada en los SIT de los Catastros con imágenes satelitales de acceso libre.

Para la implementación de programas de regularización, debe conocerse la descripción de la parcela en sus tres aspectos, el jurídico, económico y físico, y la normativa urbana. El primero permite analizar la situación dominial y otras limitaciones que pueden existir sobre el inmueble; el segundo determina la variable económica que implica una posterior inserción en el mercado de tierras formales; el tercero, que define los aspectos referidos a la localización absoluta y relativa, y las dimensiones; y por último, la normativa urbana que estipula las directivas que deben cumplirse para la futura aprobación de la forma de regularización. En el Estado actual de los SIT, pueden encontrarse los tres aspectos de la parcela, pero no lo referido a la normativa urbana (por esta cuestión, anteriormente se planteó la importancia de su incorporación).

3.3.1. Utilización de imágenes satelitales

La utilización de imágenes satelitales de acceso libre puede ser de gran ayuda para comenzar a diagramar un proceso de regularización.

Una vez que se ha determinado el Asentamiento, donde se tiene planificado comenzar a desarrollar los trabajos, la información que pueden brindar, es de suma importancia para comenzar con las tareas de investigación.

Este tipo de visualización de la situación, abre muchas puertas a cuestiones que influyen en el avance del programa:

- Localización del Asentamiento: rápidamente puede identificarse la localización general del Asentamiento. Zona céntrica, periférica, rural. Además de las coordenadas geográficas que de allí pueden obtenerse.
- Localización particular del Asentamiento: cerca de cursos de agua, caminos de tránsito pesado, vías de ferrocarril, cerca de zonas ambientalmente peligrosas.

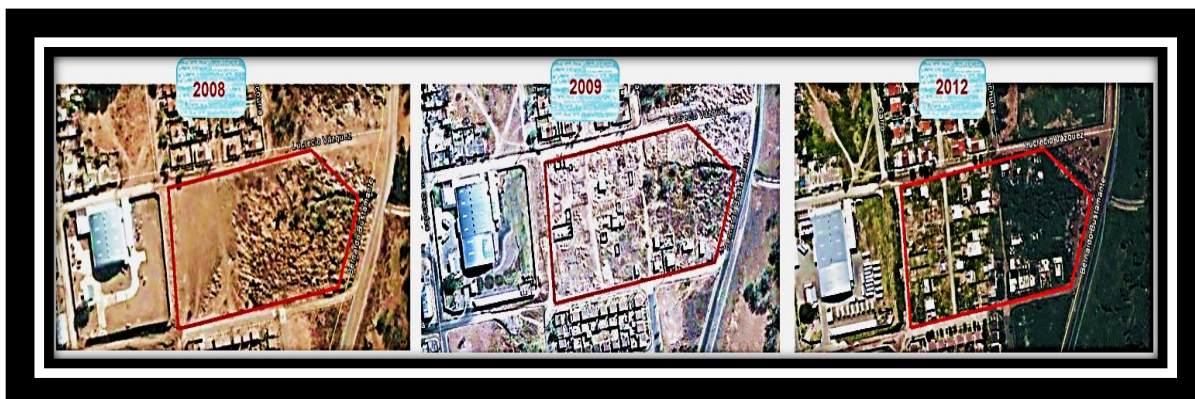


Asentamiento Informal “Complejo Yapeyú”
– Google Earth 2012 –

- Zonas cercanas donde se ha realizado algún tipo de regularización: es de fácil detección aquellos modelos de urbanizaciones que corresponden a planes de viviendas ejecutados por el Estado. Si existe un intercambio de documentos, planos, cartografía, redes de servicios, etc., es decir todo lo que atañe a los organismos intervinientes, puede agilizarse la búsqueda de información.



– Google Earth 2012 –
Polígono Rojo: Asentamiento Informal “Complejo Yapeyú”
Polígono Azul: Plan de Viviendas del Estado Prov.



– Google Earth 2012 –
Evolución del Asentamiento Informal “Complejo Yapeyú”

Si toda esta información es relacionada con lo que actualmente puede encontrarse en el SIT de la Provincia de Córdoba, ya implica un avance fundamental. Pues puede conocerse, en este caso, el titular registral, la valuación fiscal de las parcelas, y su ubicación georeferenciada.



– Google Earth 2012 –
Superposición del Asentamiento Informal “Complejo Yapeyú”
con polígonos del SIT de Catastro de la Prov. de Córdoba (Amarillo)

Con respecto al **polígono 1**, pudo obtenerse la siguiente información:

Información general de la Parcela

Parcela 11-01-01-01-30-039-001					
Tipo Parcela	Tipo Valuación	Edificado	Designación Oficial		
Urbana	Urbana	No	MZ 43		
AFECTACIONES (0) ▲					
Codigo	Asiento		Fecha Alta		
PARCELAS ORIGEN (0) ▲					
Nomenclatura					
PLANOS (1) ▲					
Codigo	Tipo Plano	Fecha Visado	Expediente	Baja	
				Fecha	Expediente
11-11-24-1961	Mensura y Subdivision		Y0024		- /
CUENTAS (1) ▲					
Cuenta		Unidad PH	Posición PH		
	11-01-1027954-0	000			

Información Jurídica de la Parcela

DOMINIO ▲								
Inscripción	Descripción				Transf. en Proceso	Existe Gravamen		
F. Real: Mat: 35127 Rep: 0 PH: 00000	FRACC.UBIC.EN BAJADA DE PIEDRA,DPTO.CAPITAL,MZA.43,SUP.8174,14MTS2				No	No		
TITULARES (1) ▲								
Nombre	Tipo Persona	Porc.	Nacionalidad	Fecha de Nacimiento	Cuit		Documento	
					Tipo	Número	Tipo	Número
PROVINCIA DE CORDOBA	Jurídica	100,00		01/01/0001	E	30708187123		0

Información Económica de la Parcela

VALUACION ▲			
	Moneda	Valuación	Base Imponible
Tierra	\$ (\$)	2.354,11	
Mejoras (Cubiertas/Descubiertas)		0,00	
Total			19.445,00

VALUACION TIERRA URBANA ▲							
Superficie (m2)	VUT	Coeficiente de Forma	Caso	Moneda	Valuación	Vigencia	
						Desde	Hasta
8.174,00	0,72	0,40	99	\$ (\$)	2.354,11	01/01/1992	

VALUACION MEJORAS ▲						
Tipo de Mejora	Superficie Mejoras	Superficie		Porc. Copropiedad	Moneda	Valuación
		Propia (m2)	Común (m2)			

RENTAS (1) ▲							
Contribuyente							
Denominación				CUIT		Tipo Persona	
PROVINCIA DE CORDOBA				30-70818712-3		Jurídica	
Domicilio Fiscal							
Calle	Numero	Piso	Depto.	Localidad	Provincia	C.Postal	
CHACABUCO	1300			CORDOBA	CORDOBA	X5000IIZ	

De igual modo puede procederse con el polígono 2, y obtener información de la parcela. En el caso del 3, que corresponde al Dominio Público de la Municipalidad de Córdoba, puede notarse que allí se encuentran levantadas algunas viviendas del Asentamiento y por lo tanto, ya marca un tratamiento diferenciado al momento de planificar el proceso de regularización.

B. INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DEL SUELO URBANO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA¹¹⁴

1. INTRODUCCIÓN

La informalidad en América Latina, es un proceso que viene en desarrollo, desde hace un largo tiempo, sin embargo los momentos más marcados, pueden ser las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI.

¹¹⁴ Para el desarrollo de esta sección, se empleará la palabra “tenencia de la tierra” como sinónimo de relación informal entre el hombre y el suelo; en la bibliografía internacional está así aceptada. Anteriormente se explicó la diferencia entre el término tenencia y posesión dentro del marco jurídico argentino.

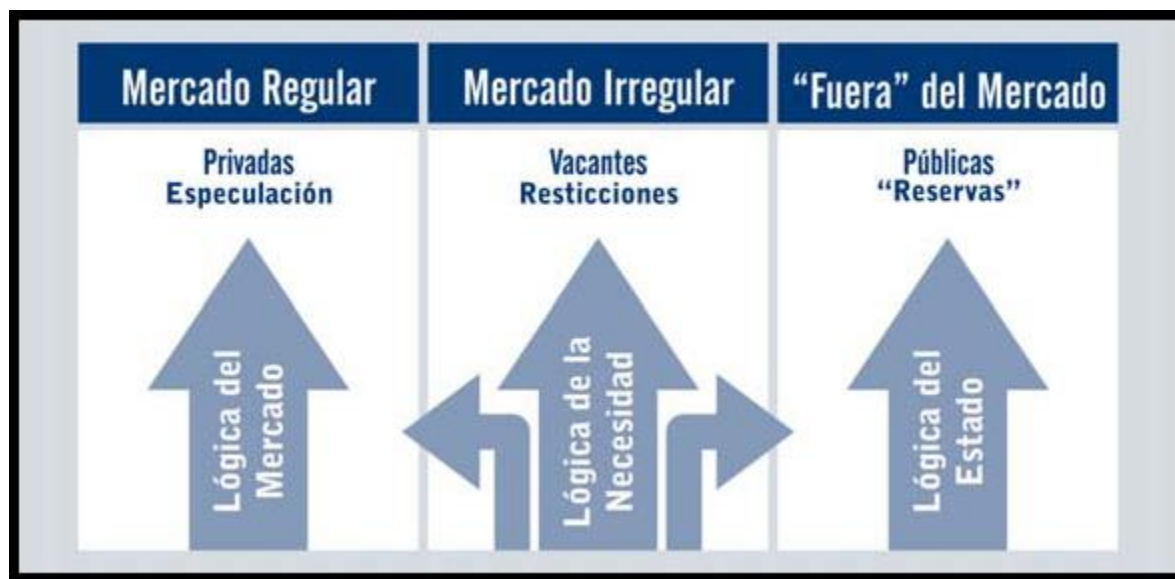
Los cambios en las estructuras económicas, el rol de los Estados, los procesos sociales y culturales, sumados a los grandes movimientos poblacionales con la necesidad de empleo, servicios, salud, educación, han llevado al crecimiento descontrolado y abrupto de las ciudades latinoamericanas. En 1970, la población urbana en América Latina, representaba el 57.2%, en 1995 alcanza el 73.4% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1995), en 2006 el 75%, y se pronostica que para 2030, llegará al 83% (Centro por el Derecho a la Vivienda Y contra los Desalojos, CHORE, 2006)

Aspectos como la falta de definición de políticas a corto y largo plazo en materia de regulación del suelo; la falta de programas de vivienda social; la inversión pública inadecuada en infraestructura urbana; normativa urbana poco flexible; incluso, el mercado formal del suelo, el cual con poca o casi nula intervención estatal, se deja librado el manejo a los agentes privados que son los encargados de fijar los precios en función de las rentas, de la especulación inmobiliaria, o beneficios que pretendan obtener. Cuestiones que terminan por marcar, aún más, el problema de la informalidad y la carencia en la posibilidad de generar un hábitat adecuado, especialmente, para los sectores vulnerables.

Muchos autores expresan que todos estos elementos, junto con la imposibilidad de acceder al mercado formal, llevan a los sectores menos favorecidos a optar por el camino de la informalidad, como única posibilidad para poder conformar su espacio de hábitat¹¹⁵.

Un gráfico representativo que muestra con claridad la realidad territorial y la forma de acceso al suelo por los sectores vulnerables, es el siguiente:

¹¹⁵ En América Latina se estima que entre el 30% y el 80% vive en situación de informalidad; en Argentina, según un estudio realizado por CHORE en el año 2007, el déficit habitacional llega a 2.640.871 hogares, de los cuales, más del 50%, pertenecen a sectores de menos ingresos; asimismo, 1.582.230 hogares conviven con situaciones irregulares de tenencia.



Interpretación Gráfica de la Ocupación – Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano – Erba, Diego A.

Como puede verse, se plantea en la realidad territorial y social, tres "mercados" de tierra. El primero, manejado por la lógica del mercado, es decir por la oferta y la demanda, donde unos ofrecen y otros pretenden comprar; luego, un mercado, con inmuebles "fuera del mercado" que responde a la Lógica del Estado, donde existen tierras privadas que son asignadas con una determinada finalidad, y otras que son del dominio público, y que por ende, se encuentran fuera del mercado comercial por ser inalienables, imprescriptible e inembargables; por último, se encuentra el mercado irregular, guiado por la lógica de la necesidad, formado por aquellas personas que no tienen suficientes recursos económicos para responder a la lógica del mercado e ingresar al mercado regular, o que no encuentran una respuesta en el Estado en la solución habitacional. De este modo, frente a la imposibilidad del acceso al suelo se recurre, o a la posesión de aquellas tierras, que signadas por la especulación inmobiliaria de los particulares y dejadas como reservas por el Estado, se muestran como "abandonadas" por sus dueños, y/o se ocupan aquellos inmuebles que parecen no tener dueño y que son del Dominio Público del Estado.

En América Latina, siguiendo a Clivchesky¹¹⁶, se reconocen dos tipos de informalidad.

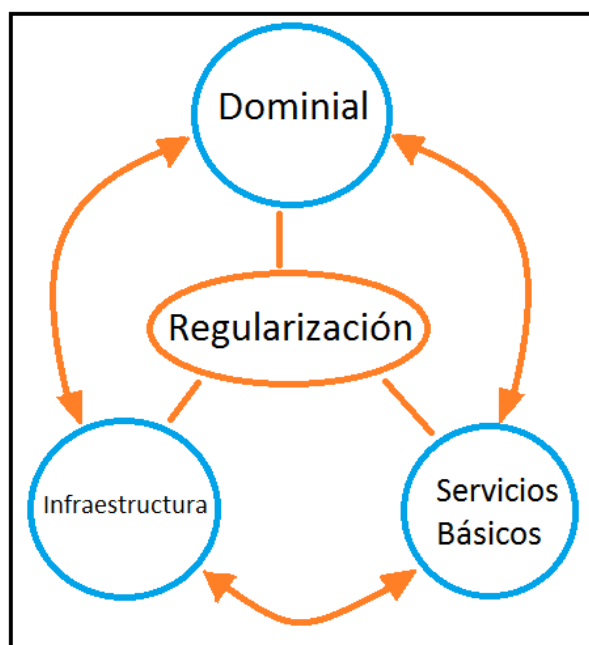
¹¹⁶ CLICHEVSKY, N. *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2000. Pág. 15.

La primera, abordada desde el punto de vista dominial, esto es, ocupación espontánea de tierras públicas o privadas, loteos clandestinos o “piratas”, loteos irregulares. Dentro de este tipo de informalidad se constituyen los mercados informales.

La segunda, desde el punto de vista de la urbanización, es decir, ocupación de tierras sin condiciones urbanoambientales para ser usadas con fines residenciales, cercanas a basurales, sin infraestructura, con imposibilidad de acceso a los servicios públicos, construcción de viviendas por fuera de la normativa vigente, densidades extremas (altas densidades, que significan hacinamiento; y bajas densidades, que tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad).

Como respuesta a los problemas de la informalidad, aparece la regularización. Este proceso, complejo y costoso, ha sido (y es) objeto de innumerables programas en todos los países de Latinoamérica, en algunos casos con resultados favorables; que adquiere importancia global, luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), llevada a cabo en Estambul en 1996, donde se definió la Seguridad de la Tenencia, como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial¹¹⁷.

El proceso de regularización, puede ser expresado en el siguiente esquema:



¹¹⁷ La otra política básica a desarrollar, es la buena gobernabilidad.

Los tres puntos fundamentales que todo proceso de regularización debe solucionar son, los servicios básicos (luz, agua, desagües pluviales, etc), infraestructura (pavimentado de las calles, la infraestructura de los hogares, etc.), y la regularización dominial.

Es importante que, cuando se encara el proceso de regularización, deba proponerse un plan de acción que incluya a estos tres pilares, pues, siempre la falta de uno de ellos sigue dejando a los habitantes de los Asentamientos en situación de informalidad.

2. LA LEY Y LA INFORMALIDAD

Un aspecto que cobra importancia, a la hora de hablar de los factores que tienen estrecha relación con la informalidad, es el marco jurídico y legal de un país, y cómo este puede, en algunos casos, acelerar su desarrollo. Sobre todo, cuando el conjunto normativo quedó atrasado con respecto a las nuevas formas del entendimiento del desarrollo de las ciudades.

Nuevas posturas se están desplegando en torno a la informalidad, y a la forma en que se genera. Ellas, se encuentran fuertemente ligadas al entendimiento de las formas de acceso al suelo, a la definición de función social de la propiedad, al marco jurídico de un país, y a la participación de los distintos niveles de gobierno.

En el ámbito mundial, se propone una nueva concepción de cómo se generan las ciudades, esto es, que no deben ser interpretadas en el sentido tradicional de la palabra, sino que deben ser analizadas como un conjunto de procesos urbanísticos. Las relaciones complejas entre el hombre y la tierra, la concepción de la propiedad, y principalmente el rol de los organismos estatales, han variado en función de los distintos momentos históricos; y son estos, los procesos urbanísticos que deben ser receptados. El problema, principalmente radicó (y aún radica) en que *“La combinación de instrumentos jurídicos que no reflejan las realidades sociales que alteran el acceso a la vivienda y al suelo urbano, junto con la falta de leyes adecuadas, ha tenido efectos sumamente nocivos y agravantes, si no determinantes, del proceso de segregación socioespacial”*¹¹⁸. Es decir que, la combinación de estos dos elementos (los instrumentos jurídicos con la falta de leyes adecuadas), aún no han llegado a influir en cuestiones básicas, pero al mismo tiempo muy complejas, que hacen al avance de la informalidad, como por ejemplo, el control del mercado inmobiliario, los intereses de los particulares y la especulación de aprovechamiento de la tierra, las nuevas

¹¹⁸ EDESIO, F. *Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización*. Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts, E.E.U.U. Año 2010. Pág. 83.

formas de acceso al suelo, los mercados ilegales de tierras en el ámbito de la informalidad, entre tantos otros.

Aquí es donde resulta necesario comenzar a pensar en una reforma legislativa que se combine con una reforma urbana (principalmente, que contemple una regulación de los derechos urbanísticos) y que comience a actuar bajo el marco de la realidad social de cada país (que son realidades que se vienen gestando desde hace varias décadas, como ya se dijo, no es un proceso novedoso el de la informalidad).

La reforma legislativa requiere como primera medida la discusión acerca de los derechos de propiedad, la función social de la propiedad¹¹⁹, y la seguridad en la tenencia, complementado con, según Edésio Fernandes, cuatro factores principales¹²⁰:

- Instrumentos jurídicos adecuados que creen derechos eficaces;
- Leyes de planificación con sesgo social;
- Organismos político-institucionales de gestión urbana democrática;
- Políticas socioeconómicas dirigidas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso.

Por estas razones, esta reforma debe encontrarse acompañada de sujetos sociales que, de manera influyente pueden generar cambios, tales como abogados, jueces, fiscales del gobierno, escribanos, y otras profesiones, que de un modo u otro, participan en la toma de decisiones y tareas, referidas a los derechos de propiedad y acceso al suelo. También, para que la reforma legislativa acompañe el giro de los procesos urbanos, es menester la inclusión de actores como los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los pueblos originarios, organizaciones internacionales, entre otros¹²¹.

¹¹⁹ En Argentina, la “función social de la propiedad” estaba contemplada en la Constitución Nacional sancionada en 1949; posteriormente en 1955 se derogó aquella Constitución Nacional, y en reemplazo, se puso en vigencia la de 1853. En la Provincia de Córdoba, la función social de la propiedad, se encuentra contemplada en la Constitución Provincial; sin embargo, no se ve reflejada en instrumentos estatales que la promuevan.

¹²⁰ **EDÉSIO, F.** *La Ley y la producción de ilegalidad urbana*. Perspectivas urbanas. Op. Cit. Pág. 88.

¹²¹ Una herramienta metodológica nueva (aunque una teoría que viene desde hace años 80, en manos de Charles Reich), es el enfoque narrativo de la propiedad. Se basa en la idea de que es posible conocer de mejor modo, a través de relatos contados por las personas, las formas en que se establece la relación con la propiedad. Así, las estructuras jurídicas rígidas, se verían enriquecidas de aspectos subjetivos y, al mismo tiempo, representativas de las relaciones sociales. **AZUELA, A.** *Informalidad, Regularización y Derecho de*

La reforma urbana, para complementar y acompañar este proceso de cambio, debe producirse en el seno del Estado mismo. Para ello, se supone fundamental una política de descentralización que permita mayor participación de los municipios en materia de regularización; por esto mismo, una redefinición de las relaciones entre los niveles del Estado, que permitan mayor cooperación; y quizás lo fundamental, que se proponga en todos los estratos estatales, la política de seguridad en la tenencia y el derecho a la vivienda.

Resulta importante rescatar el rol primordial que cumplen los municipios en los procesos urbanos que determinan el desarrollo de las ciudades. Son los encargados de definir los derechos urbanísticos de cada ciudad, y por ello, el aporte a esta reforma, puede encontrarse en que deben percibir las nuevas formas de relación con el suelo y las vías de acceso que los sectores vulnerables tienen, para así, ser contemplados al momento de la definición de las políticas reguladoras del uso del suelo y acceso a la vivienda.

3. DERECHO DE PROPIEDAD Y DESALOJOS FORZOSOS

Una idea muy común es la asociación directa pobreza-informalidad; determinando que ésta, es una cuestión que únicamente alcanza a los sectores más vulnerables. Existen numerosos estudios que demuestran que la informalidad atraviesa todas las clases sociales, empresas desarrollistas, loteos privados, e incluso loteos llevados adelante por el Estado. Pues, es un problema que alcanza a América Latina y al mundo entero, alimentada diariamente por una gran cantidad de factores ya mencionados.

Sin embargo, sí existe una desigualdad en la tenencia cuando la informalidad envuelve a los sectores más bajos; cuando son ellos los que no ven salvaguardado su derecho a la vivienda; cuando no poseen seguridad de lo que tienen, y entonces la tenencia de las tierras corre peligro diariamente; o simplemente, no tienen el acceso a la información técnica necesaria para defender sus derechos.

Muchos de los programas propuestos por los Estados Latinoamericanos para resolver la informalidad, estipulan una mayor intervención en el mercado del suelo, buscando su regulación, y el control en el uso y desarrollo del suelo. A pesar de ello, el contraste con las ideas de liberalización del mercado, y esquemas de privatización, promueven aún más la

Propiedad. Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts, E.E.U.U. Año 2010. Pág. 79.

idea de la propiedad como una cuestión individualista y tradicional de los derechos de propiedad. *“En muchos países, las políticas urbanas con sesgo progresista y social que amplían la acción estatal suelen estar reñidos con la definición constitucional de los derecho de propiedad”*¹²².

Particularmente, el derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental reconocido mundialmente en instrumentos internacionales. Puede mencionarse, la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (año 1948) establece, en su art. 25, inciso 1°, que: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...)”*.

En este mismo sentido, podrían mencionarse otros instrumentos que han destacado la importancia del derecho a la vivienda, por ejemplo la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), art. 5 inc. e) iii; el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) en su art. 11 inciso 1°; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1981), art. 14 inc. 2h; en la Convención de los Derechos del Niño (1990), art. 27, inc. 3.

De aquí radica, que la seguridad de la tenencia, es un aspecto central que deriva del mismo concepto del derecho a la vivienda. Justamente, los desalojos forzosos y el riesgo de un desplazamiento forzado inminente, son una clara muestra de la vulneración a ese derecho. De acuerdo con la Campaña de las Naciones Unidas por la Seguridad de la Tenencia, *“(...) una persona o familia tendrá la seguridad de la tenencia cuando la misma esté protegida contra la remoción involuntaria de su tierra o residencia, excepto en circunstancias excepcionales, y solamente por medio de un conocido y acordado procedimiento legal, el cual debe ser objetivo, equitativamente aplicable e independiente. Estas circunstancias excepcionales deben incluir situaciones en que la seguridad física de la vida y de la propiedad esté amenazada, o cuando las personas a punto de ser desalojadas hayan ocupado la propiedad mediante fuerza o intimidación”*¹²³ (Implementing the Habitat Agenda: Adequate Shelter for All, Global Campaign for Secure Tenure, Nairobi, UNCHS, 1999).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de las Naciones Unidas, ha definido los desalojos forzosos como *“el hecho de hacer salir a*

¹²² EDESIO, F. *Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. Perspectivas urbanas*. Op.Cit. Pág. 82.

¹²³ CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA (COHRE). *Desalojos en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú*. Año 2006. Pág. 15.

personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (...) pudiendo originarse tanto por situaciones de violencia, como por conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura”¹²⁴.

Es decir que, aquellos sectores que ya ven vulnerado su derecho a la vivienda, sufren nuevamente, una violación a sus derechos en el momento que son sometidos a los desalojos forzosos, cuando no ven resguardada la seguridad de su tenencia.

En particular en Argentina, el derecho a la protección contra los desalojos forzosos, es reconocido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, “(...) *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna*”. Además, con la reforma efectuada en 1994, en su art. 75 inc. 22, se otorga jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que también protegen el derecho a la vivienda, tales como La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño. A pesar de todo esto, entre el año 2002 y 2006, más de 3.000 familias sufrieron desalojos forzosos (dato obtenido de COHRE, 2006).

De todo esto, resulta necesario que los Estados, se comprometan a generar un sistema de protección, funcional y eficaz, que contemple los instrumentos internacionales, garantice la seguridad en la tenencia, y regulen el accionar en los procedimientos.

¹²⁴ Ibídem. Pág. 16.

Es de fácil deducción, la relación directa que se establece entre seguridad en la tenencia y desalojos forzosos. La primera, debe encontrarse contemplada en un marco jurídico que garantice el derecho al acceso al suelo, al uso de la tierra y a la propiedad, de manera tal que, cuando se produzca violación a esos derechos, puedan ser reclamados ante la justicia.

Por estas razones, es que se considera necesaria la implementación de herramientas jurídicas en los Estados latinoamericanos, que recepten la diversidad de uso, y formas de ocupación y acceso al suelo; como así también, que abran los ojos hacia el problema de la informalidad, para encontrar su estrecha relación con los derechos humanos y vivienda; y que se analice al proceso de la informalidad, desde una óptica preventiva y no curativa.

IV. INSTRUMENTOS LEGALES

A. NACIONALES

Finalizando los años 80, se aprueban dos leyes fundamentales que marcarían, durante toda la década de los 90, una forma de Estado Neoliberal. Por medio de la Ley de Reforma del Estado 23.696, se autorizó al presidente de la Nación a proceder con la privatización de empresas estatales, y la fusión y disolución de diversos entes del Estado; seguidamente la Ley de Emergencia Económica 23.697, fue una herramienta que buscaba reordenar el sistema financiero, el bancario y el mercado de cambios, como así también reactivar la economía y crear condiciones para la reestructuración de la deuda pública.

El producto de ambas leyes generó, una sistemática privatización de servicios públicos y desregulación de actividades económicas, y con la consecuente disolución de los entes públicos desafectados y la liberación de los bienes muebles e inmuebles que éstos concentraban, quedaron disponibles una gran cantidad de bienes de la Administración Pública.

Según un informe, publicado en el año 1998, por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) entre los actores interesados en esos bienes inmuebles, estaban:

- La Administración Pública Central, que veía a los bienes como una fuente de recursos para afrontar necesidades financieras.
- Los poderes provinciales y municipales, que estaban interesados en disponer de los bienes que se ubicaban en su territorio, para sus propios fines.
- Las comunidades locales que percibían que, la liberación de esos bienes inmuebles, constituía una oportunidad para encauzarlos hacia fines sociales que colaboraran a una mejor calidad de vida.

Con respecto a esto, el INAP agrega que *“La vía más apropiada para dar a esos bienes destinos socialmente útiles, parecía residir en la conjunción de iniciativas complementarias entre el Estado Nacional (como titular de los bienes), los Estados provinciales y municipales (en cuyos ámbitos territoriales se localizaba una parte significativa de los mismos), el sector privado (como generador y ejecutor de iniciativas), las entidades intermedias (como*

aportantes de perspectivas y capacidades especializadas) y las del denominado “tercer sector” (las ONGs, el voluntariado), como interfaz con las bases sociales”¹²⁵.

De este modo, fue necesario constituir mecanismos jurídicos que permitieran una administración racional de aquellos bienes, del patrimonio del Estado Nacional, que quedaron ociosos, y que por lo tanto podían ser utilizados con fines sociales.

Surgen así dos instrumentos legales que apuntan a la utilización de los inmuebles privados nacionales ociosos: “Transferencia de inmuebles de propiedad del estado nacional, innecesarios para el cumplimiento de su gestión” (Ley 24.146) y “Tierras Fiscales” (Ley 23.967).

Para el caso de la segunda, resulta necesario aclarar que fue sancionada en el año 1991 y al día de hoy, ha tenido varias modificaciones en lo que respecta a la forma de aplicación y del organismo encargado para su ejecución. Estas variaciones siempre fueron realizadas con la intención de mejorar la concreción de los objetivos que dicha Ley persigue. Para ello, se ha designado una unidad ejecutora la **Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social - Programa “Padre Carlos Mugica”**. Con esto quiere decirse que, este instrumento legal, no puede ser utilizado sin la intervención de dicha comisión.

1. LEY 24.146: TRANSFERENCIA DE INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, INNECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SU GESTIÓN

Esta Ley, al igual que la anterior, surge en el contexto generado por los instrumentos legales denominados Ley de Reforma del Estado 23.696 y Ley de Emergencia Económica 23.697. Fue promulgada parcialmente en el año 1992, y debido al Decreto 1247/2000, **tuvo aplicación hasta el año 2003.**

La Ley de Emergencia Económica, en su capítulo XXVI, se refirió expresamente a la cuestión relativa a la venta de inmuebles innecesarios a los fines estatales, así es que, por el artículo 60 de la misma, se dispuso la centralización y coordinación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, de las acciones tendientes a agilizar la venta de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional.

¹²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La Administración de los inmuebles innecesarios del Estado Nacional*. Año 1998. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 61. Pág. 8

1.1. Análisis de la Ley

La Ley 24.146 (y sus modificatorias 24.768 y 24.383), básicamente, **estipulaba la transferencia a título gratuito de inmuebles innecesarios del dominio privado del Estado Nacional, a provincias, municipios o comunas que los solicitasen**, aunque, si el inmueble superaba la suma de \$300.000, la diferencia debía ser abonada por los beneficiarios.

Sin embargo, esto era factible, **siempre y cuando, los fines estuvieran destinados a programas de rehabilitación y desarrollo urbano, infraestructura de servicios, construcción de viviendas de interés social, habilitación de parques o plazas públicas, unidades educacionales, culturales, asistenciales, deportivas, emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias o la Ciudad de Bs. As.**

Inicialmente la autoridad de aplicación fue la Sub Secretaría de Administración de Bienes, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; luego se encargó el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE). Este, es un organismo desconcentrado, presidido por el Secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El ONABE conserva las misiones y funciones de sus antecesores, el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferrovianos (EnaBief) que administraba los inmuebles no concesionados de origen ferroviario; y la Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNB), encargado de los inmuebles provenientes de entes liquidados, a excepción del registro patrimonial de los bienes que Administraba esta última que se mantiene en la Contaduría General de la Nación.

El Decreto reglamentario de la Ley, es el n° 776 aprobado en el año 1993. Allí principalmente, se regularon los requisitos que debían cumplir las familias de bajos recursos y el personal de los organismos que ocupen inmuebles fiscales; la obligatoriedad de aprobar mediante leyes u ordenanzas las partidas presupuestarias para la ejecución de los proyectos sobre los inmuebles recibidos; a absorber la totalidad de la deuda que tuviere el ente propietario del inmueble, en referencia a impuestos, gravámenes, tasas o mejoras; y a conceder a los inmuebles de propiedad de esos entes, una zonificación urbana igual o mejor a la que tuvieran los inmuebles que lo circundan.

Un factor importante, que influyó en el cese de aplicación de esta Ley, fue que su art. 16 originariamente, establecía que *“Las entidades beneficiarias de esta ley, deberán presentar su solicitud ante la autoridad de aplicación dentro de los ciento ochenta (180) días a partir de*

la reglamentación de esta ley”; luego por Decreto 1247 del año 2000, se estableció que ese plazo se prorrogaba hasta el 31 de Diciembre del año 2003. Con respecto a esto, el Decreto 776/93 solamente aclaraba que, una vez vencido el plazo estipulado por el art. 16, quedaba a voluntad de la autoridad de aplicación la recepción y resolución de solicitudes de transferencia.

Puede suponerse, que uno de los factores para que esta Ley haya sido dejada de lado por el Estado Nacional, sean las auditorías realizadas por la Auditoría General de la Nación, peticionadas por el Senado.

En un informe realizado en el año 2006, se establece que la aplicación de la Ley 24.146 estaba siendo deficiente por cuestiones referidas a las demoras en la tramitación de los expedientes (demoras por parte de los beneficiados en la presentación de los requisitos exigidos, y al mismo tiempo, falta de exigencia por parte del ONABE de la presentación de esa información); la falta de individualización correcta de los inmuebles afectados por dicha Ley, y vinculación a otros sistemas informáticos encargados de la administración de bienes inmuebles del Estado Nacional. Además remarca que *“El nivel de resolución vinculado con esa operatoria es bajo, encontrándose sin prosperar casi el 50% de las solicitudes con la consecuente inmovilización de predios que por estar afectados a la Ley no pueden disponerse bajo otro tipo de explotación. A su vez, los registros correspondientes no permiten identificar los bienes involucrados en los expedientes, su ubicación, superficie de terreno, estado, mejoras, datos catastrales y registrales, ni situar a las personas físicas o jurídicas solicitantes”*¹²⁶.

Sin embargo, en la actualidad pueden encontrarse proyectos de Ley que pretenden la modificación de algunos artículos de la Ley, con el fin de mejorar su funcionamiento y reflotar su aplicación en todo el país.

1.2. Consideraciones Finales

A pesar de estar detenida su aplicación desde el año 2003, si se aprobaran las modificaciones propuestas, y su puesta en marcha de manera más eficiente, sería de gran utilidad para encarar el problema de regularización dominial, ya que muchos Asentamientos se ubican en tierras que están bajo la órbita del ONABE (principalmente las que provienen del EnaBief).

¹²⁶ AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Actuación AGN N° 295/05. Año 2006.

Para reafirmar esta idea, y retomando lo desarrollado en el Capítulo I, según el relevamiento efectuado por la ONG UTPMP, pudo determinarse que 16% de los Asentamientos Informales se ubican al margen de ferrocarriles.

Por último, debe remarcarse que, aquellos que presentaron la petición para que les sea transferido el inmueble a título gratuito, antes del 1° de Enero de 2003 (Decreto 1247 del año 2000), deben seguir el curso de la tramitación hasta que sea resuelto; y ha cesado su aplicación, ya que no pudieron presentarse más peticiones después de esa fecha.

VENTAJAS	Facilita el traspaso de inmuebles nacionales ociosos a las provincias y municipios
AMBITO DE APLICACIÓN	En todos los inmuebles de dominio privado nacional, que sean ociosos. Deben estar destinados a fines sociales
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Medio
POTENCIAL *	Alto
OBSERVACIONES	Dejó de estar vigente en el año 2003
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

2. LEY 23.967: COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS PARA EL HÁBITAT SOCIAL - PROGRAMA "PADRE CARLOS MUGICA"-

Si bien el articulado de la Ley 23.967 se ha mantenido constante, las principales modificaciones pueden encontrarse en lo que respecta a su unidad ejecutora, sus objetivos, y su pertenencia en los distintos ámbitos del Estado. La Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social (CNTHS), actualmente depende del ámbito de Jefatura de Gabinetes de Ministros, y es el organismo encargado de la ejecución de esta Ley.

La misión del organismo, se encuadra en un nuevo proyecto político que busca efectuar cambios con respecto a aquel Estado Neoliberal de los años noventa. Se plantea apoyar los

procesos de acceso a la propiedad de la tierra individual y/o colectiva que las comunidades llevan adelante, colaborando en la consolidación y el mejoramiento de los barrios, conjuntamente con las provincias, los municipios y las organizaciones sociales. Pues reconoce que, el acceso a la tierra y a un hábitat de mejor calidad, constituyen herramientas fundamentales para mejorar la seguridad social de los sectores populares.

Su trabajo busca abordar la problemática en todo el territorio. Para ello, se encuentra vinculado con otras áreas del Estado Nacional, y al mismo tiempo con las Coordinaciones Regionales, las cuales serán las encargadas de llevar a cabo los programas.

Estas se encuentran distribuidas para poder cubrir siete grandes áreas: Noreste Argentino, Noroeste Argentino, Centro, Cuyo, Patagonia sur y Capital – Conurbano. Funcionan como una extensión de la Comisión Nacional en cada región, y captan las demandas de la población urbana y rural.

Los objetivos que persigue la CNTHS en la ejecución de sus tareas, fueron recientemente actualizados por medio del Decreto Nacional 848/2012, alguno de ellos son:

- Proponer al Señor Jefe de Gabinete de Ministros las políticas de tierras que faciliten la provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales.
- Desarrollar acciones tendientes a la identificación y ordenamiento de inmuebles de dominio del Estado Nacional, que puedan ser afectados a fines sociales.
- Elaborar y mantener un registro actualizado de los inmuebles fiscales que hayan sido o puedan ser destinados a fines sociales, optimizando su utilización.
- Proponer la adquisición de inmuebles por compra, donación, expropiación, prescripción, actos de última voluntad, herencia vacante o permuta, con el objeto de destinarlos a los fines de la Comisión.
- Impulsar acciones tendientes a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales, urbanas y rurales, mediante su transferencia a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos de la Ley N° 23.967, a los ocupantes de dichas tierras o a los beneficiarios de planes de vivienda social, para familias de recursos insuficientes, según corresponda, promoviendo para tal fin, la participación de organismos nacionales, provinciales y municipales competentes en la materia y de las organizaciones sociales destinatarias de la labor de la Comisión.

- Implementar, juntamente con otros organismos nacionales, las Provincias, los Municipios, el Gobierno de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES y las Organizaciones No gubernamentales pertinentes, las tareas vinculadas con la identificación de tierras de dominio privado, aptas para el desarrollo de programas sociales, así como de las ocupadas por asentamientos irregulares, promoviendo su regularización dominial, cuando esta correspondiere.
- Propender al desarrollo y difusión de las políticas públicas de regularización dominial, mediante la celebración de convenios de colaboración recíproca —en su caso sujetos a la aprobación del titular de la jurisdicción— con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, universidades, organismos de cooperación internacional, públicos y privados, y la organización de talleres de capacitación y encuentros internacionales, nacionales, regionales, locales y todo evento tendiente a la promoción y estudio de la temática comprendida en su objeto.
- Implementar las operatorias tendientes a dotar de infraestructura básica a las tierras objeto de planes de regularización dominial, a través del sistema cooperativo.
- Proponer el otorgamiento de subsidios y créditos para la realización de los fines y objetivos propuestos.
- Mejorar, completar y sanear las obras de infraestructura básica y equipamiento comunitario de carácter social existentes, en coordinación con otras áreas competentes en la materia.

Como puede notarse, este programa no sólo atiende a las cuestiones de escrituración y regularización dominial, sino que apunta a una solución más profunda de los problemas que surgen en los Asentamientos y villas de emergencias, por encontrarse en situaciones de informalidad e irregularidad.

Para la consecución de sus objetivos, la Comisión Nacional, se organiza de la siguiente manera:



En función de los objetivos que persigue este trabajo, solamente se desarrollarán las tareas realizadas por la Dirección de Tierras. Sin embargo debe comprenderse, que ésta, funciona dentro de un programa que apunta a la mejora y producción de Hábitat Social de aquellas familias de bajos recursos y, por ende, trabaja en coordinación constante con el resto de las áreas de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social “Padre Carlos Mugica”. Por esta razón, los objetivos y tareas que realizan, la Dirección del Hábitat para la Infraestructura Básica y el Equipamiento Comunitario, Delegación Técnico Administrativa y Dirección de Promoción para la Producción Social del Hábitat, pueden ser consultados en la página web oficial del programa¹²⁷.

2.1. Dirección de Tierras

A través de la Dirección Nacional de Tierras, la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social - Programa Padre Carlos Mugica- crea los mecanismos necesarios para el logro de la regularización dominial urbana y rural.

Su acción tiende a implementar las acciones destinadas a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales, urbanas y rurales, mediante su transferencia a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en

¹²⁷ www.tierras.gob.ar

los términos de la Ley N° 23.967, como así también, a los ocupantes de dichas tierras o a los beneficiarios de planes de vivienda social. Para tal fin, promueve la participación de organismos nacionales, provinciales, municipales, ONGs, Organizaciones Sociales, competentes en la materia y de las agrupaciones sociales destinatarias de la labor de la Comisión.

Depende de esta área, la Coordinación de Regularización Dominial, Títulos y Escrituración. Ésta, se encarga de realizar aquellas acciones que resultan necesarias, tanto en lo legal para crear las condiciones previas para la obtención del dominio, como el acompañamiento en cuestiones administrativas y de familia.

En procura del ordenamiento territorial, promueve la adquisición y transferencia de tierras, junto con la creación de leyes nacionales y provinciales, que otorguen un marco para la actuación con los municipios.

A través del Banco Social de Tierras se inscriben los inmuebles que puedan ponerse a disposición de proyectos habitacionales urbanos y rurales, para cubrir las necesidades de las comunidades y de las organizaciones.

Entre las tareas que desarrolla la Dirección de Tierras, podemos destacar:

- Diseñar operatorias y subprogramas de regularización dominial de tierras ocupadas y proponer la adquisición de tierras libres, cuando fueren necesarias, para la realización de las operatorias trazadas.
- Realizar un relevamiento físico y constatación de ocupación de inmuebles ocupados por asentamientos, ya sean bienes fiscales nacionales, provinciales, municipales o del dominio privado de particulares, con miras a su regularización dominial.
- Ejecutar operatorias de regularización dominial de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia, pudiendo con tal finalidad elaborar y presentar planos de mensura.
- **Disponer los medios necesarios para la mensura, subdivisión y redistribución parcelaria de tierras, cuando fuere menester.**

- Disponer el ordenamiento, saneamiento y registro de los títulos de inmuebles que se afecten a los fines de la Comisión, y llevar adelante la titularización progresiva de los inmuebles del Estado que carezcan de título de dominio.
- Confeccionar el registro del Banco Social de Tierras, tanto rurales como urbanas, aptas para su uso con fin social.
- Proponer convenios de cooperación y trabajo conjunto con Organismos del Estado Nacional, Provincias y Municipio tendientes al cumplimiento de los objetivos de la Comisión. Como así también con empresas públicas y/o privadas, que brinden servicios imprescindibles para la aprobación de planes de regularización dominial, como energía eléctrica, gas, agua y todo lo conducente al cumplimiento de su misión.
- **Confección de planos de mensura y subdivisión por parte de los agentes técnicos, con material de medición propio de la CNTHS para aprobar el loteo de los barrios y permitir la escritura individual a cada familia ocupante.**
- Intervención en los barrios a través del relevamiento técnico ocupacional para determinar la superficie de ocupación de las familias en su lote y elaborar la metodología de mensura y escrituración. También un relevamiento de las familias ocupantes para la confección de los legajos individuales de escrituración social.
- Trabajo conjunto con las organizaciones de los barrios y las familias ocupantes en las acciones previas al acto escriturario, reuniones informativas, asesoramiento sobre los títulos de propiedad a otorgar, la afectación a bien de familia y demás aspectos de la escrituración.

Un aspecto importante a remarcar, es que en ningún momento se menciona al Agrimensor, como profesional idóneo para, la ejecución de las tareas de medición que permitan la definición de los polígonos de afectación, determinación de las posesiones, etc., y su vinculación con los derechos territoriales.

2.2. Marco Normativo

La Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social (CNTHS), tiene su respaldo normativo en la Ley 23.967 del año 1991 y su correspondiente Decreto reglamentario

591/92. También en el Decreto 835/2004 (creación del Banco Social de Tierras), el Decreto 3171/2004 (dispone a la CNTHS como órgano de aplicación para dirigir el Banco Social de Tierras), y el Decreto 848 que determina sus objetivos.

Esta Ley fue sancionada en Agosto de 1991, y promulgada parcialmente unos días después. El sustento jurídico que da pie al origen de este instrumento legal, se remonta justamente en la Ley de Emergencia Económica del año 1989, principalmente en sus artículos 60,61 y 62. Allí se dispone que el Poder Ejecutivo, sea el encargado de centralizar, coordinar e impulsar las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado Nacional.

A su vez, uno de los antecedentes legales que recepta y da cobertura a la necesidad social que plantea la Ley 23.967, es el Decreto 846 del año 1991.

En este decreto se dispone la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales para el Programa Arraigo (hoy Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social – Programa Padre Mugica). Esta comisión tenía la capacidad, de exigir a cualquier área de la Administración Nacional, informes y consultar sobre los temas que tengan vinculación con su competencia; también establecer contacto con representantes del sector privado para el cumplimiento de sus fines.

Tenía la función de realizar el relevamiento de las tierras fiscales nacionales que estén ocupadas por Asentamientos irregulares; la ejecución de censos para la determinación de la situación socio-económica de los grupos destinatarios del Programa Arraigo; la coordinación con los entes nacionales, provinciales y/o municipales competentes en la materia; proponer la celebración de convenios con las organizaciones sociales, organismos internacionales de cooperación y universidades, para la realizar proyectos de capacitación, reordenamiento urbano y vivienda; entre otros.

Entonces, la Ley 23.967 de Tierras Fiscales, mantiene esta idea planteada en el Decreto y le otorga un marco jurídico de mayor jerarquía.

Esta Ley, principalmente establece la transferencia de las tierras (rurales o urbanas) de propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro ente, donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria de capital, y que estén ocupadas por viviendas permanentes o vacantes, aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda, y que no sean necesarias para el cumplimiento de su función o gestión, **serán transferidas a los estados provinciales y a la Municipalidad de Bs. As., para su posterior venta a los ocupantes o su incorporación en planes de viviendas.** (Art. 1)

Además, promueve la generación de convenios particulares a realizar entre las Provincias, la Municipalidad de Bs.As. y el Estado Nacional, que deben incluir: el programa de viviendas a desarrollarse, que deberá ser en un plazo de 5 años; un compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios; el programa de regularización dominial; programa provincial de fortalecimiento de equipos técnicos locales para tierra y vivienda; programa de permuta de tierras de particulares que estén ocupadas por tierras fiscales vacantes de igual valor; y un programa que especifique la reinversión de los fondos que provienen del pago de las cuotas de los adjudicatarios.

El Decreto Reglamentario 591/92, viene a determinar la forma en que se llevará a cabo la aplicación de la Ley 23.967. En sus fundamentos, es posible notar el enfoque social hacia la búsqueda de una mejora de vida de aquellas familias de bajos recursos que no podían acceder a las tierras de la manera formal. Resulta interesante mencionar algunos de los considerandos que aparecen en la publicación en el Boletín Oficial de 13/04/1992 donde dice que *“Se verifica la ocupación pacífica e ininterrumpida de diversos lotes y terrenos de propiedad del Estado nacional por parte de sectores de la población de escasos recursos, que se han instalado en ellos ante la imposibilidad de satisfacer, por otra vía, una de sus necesidades básicas, como es la vivienda. (...) [Por lo tanto], resulta necesario asegurar las condiciones de transferencia del dominio de las tierras a sus actuales ocupantes, de modo que resulten claras, transparentes y flexibles, al mismo tiempo que resulten en un precio justo y accesible, y que sea con la participación de los organismos provinciales y/o municipales que correspondan”*.

Otro Decreto importante, fue el 835 del año 2004, que dispone la creación del Banco Social de Tierras. Este Registro (actualmente sigue generando información), estaría conformado por la información sobre inmuebles de Dominio Privado del Estado Nacional, que podrían ser afectados a fines sociales. Para ello, los Organismos de la Administración Pública Nacional, sus empresas y entes descentralizados, o todo otro ente donde el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria de capital, o en la formación de decisiones societarias, debía remitir la información para quedar asentada en dicho Registro.

Una de las causas que lleva a generar esta Registro, es que hasta ese momento, no se había avanzado sobre los inmuebles ociosos del Estado Nacional que podían ser adjudicados a fines sociales, y esto suponía un retraso para el avance en políticas sociales de hábitat.

En el mismo año, pero unos meses después, se aprueba el Decreto 3171, que determinaba que la Comisión Nacional de Tierras Fiscales – Programa Arraigo – (actualmente la

Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social – Programa Padre Mugica -), debía ser la encargada de la aplicación del Decreto 835. Esto es, debía administrar la información que brindaran todos los organismos, y exigir que en el informe que presentaran, contenga un listado de aquellos inmuebles ociosos innecesarios, con: identificación del inmueble (provincia, localidad, ubicación por calles y numeración, nomenclatura catastral, individualización por plano, inscripción de dominio, designación según registros gráficos de ferrocarriles, relación del título de propiedad de adquisición); situación del inmueble, indicando si se encuentra ocupado, desocupado, en comodato, concesión de uso, o similar; y en los casos que no existieren inmuebles ociosos afectables deberá informar tal circunstancia.

2.3. Consideraciones Finales

La Ley 23.967 que nace, simplemente, como una herramienta legal de venta de inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, actualmente se implementa como un Programa de intervención, que apunta a la solución de los problemas que surgen como consecuencia directa de la informalidad habitacional en la que se encuentran familias de bajos recursos.

TIPOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

Las tareas que desarrolla la Comisión son:

1. Compra de Tierras
2. Regularización Dominial
3. Acción frente a desalojos
4. Infraestructura básica y equipo comunitario
5. Producción de suelo urbano
6. Promoción de canales institucionales locales

ARTICULACIÓN

Este programa, para la consecución de sus objetivos trabaja con:

1. Universidades.
2. ONGs
3. Empresas Privadas y Públicas.

4. Provincias (a través de los organismos correspondientes como Obras Públicas, Tierras, Legales, Catastro, entre otras).
5. Municipios y Comunas.
6. Gremios.
7. Organizaciones Sociales.

VENTAJAS

1. No estipula exigencia alguna, en el tiempo necesario de posesión u ocupación, para dar comienzo a la intervención de la Comisión.
2. La intervención de la Comisión puede ser solicitada por: la Provincia, Municipalidad, ONGs y Organizaciones sociales que tengan incumbencia en la materia, incluso los mismos vecinos del Asentamiento.
3. Apunta a lograr una solución más profunda del problema de la informalidad.
4. Promueve la solución a través de Paritarias Sociales, por esta razón, cada Asentamiento debe generar su Organización Social representativa frente a la Comisión. Estas pueden ser, Organizaciones Vecinales, Cooperativas, Comisión del Barrio, Asociaciones Civiles, grupo representativo de vecinos, entre otras.

APLICACIÓN en	Asentamientos que tengan boleto de compraventa, o que se encuentren en posesión y/o ocupación de los inmuebles
VENTAJAS	No estipula exigencia alguna, en el tiempo necesario de posesión u ocupación, para dar comienzo a la intervención de la Comisión
	La intervención de la Comisión puede ser solicitada por: la Provincia, Municipalidad, ONGs y Organizaciones sociales que tengan incumbencia en la materia, incluso los mismos vecinos del Asentamiento
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles del dominio privado del Estado Nacional y de particulares. Colabora también donde intervienen inmuebles Provinciales y Municipales. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Implementa un Programa de Intervención completo
	Cada Asentamiento debe generar su Organización Social representativa frente a la Comisión
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

EJEMPLO DE APLICACIONES CONCRETAS

El Programa Padre Carlos Mugica viene desarrollando tareas en todo el país, e interviniendo según la necesidad planteada por el solicitante.

En la Provincia de Córdoba, las acciones realizadas por la Comisión Nacional, son visibles en el interior provincial, y mayormente referidas a la ejecución de obras de infraestructuras solicitadas por las Municipalidades. En la Capital, la única actuación que ha podido

encontrarse, es muy reciente (Noviembre de 2012) y corresponde a la compra de tierras en Barrio Argüello para comenzar con la regularización dominial de un Asentamiento.

A continuación, se muestran algunos ejemplos que ejemplifican las tareas que realiza y la forma en que procede:

- **PROVINCIA DE BUENOS AIRES - MUNICIPIO DE LOMAS DE ZAMORA -**

BARRIO: 17 de Noviembre – Campo de Tongui

CANTIDAD DE HOGARES: 4.000

ORGANIZACIÓN SOCIAL: Comisión del barrio. 8 delegados Regionales y 107 delegados representativos de cada manzana.

OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA INTERVENCIÓN: Conflicto Social, Desalojo. Ley de Expropiación aprobada. Ley 13.988. Regularización y urbanización del barrio.

PROMOCIÓN SOCIAL DEL HABITAT: Conformación de organización social representativa. Articulación con Ministerio de Salud de la Nación por la problemática sanitaria, con Ministerio de Desarrollo Social para la provisión de tarjetas alimentarias, y realización de canillas comunitarias.

Articulación con Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, Municipalidad de Lomas, Cuerpo de Delegados y esta Comisión para realizar relevamiento social y físico de las familias.

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT: Medición de polígono, anteproyecto de loteo y urbanización. Relevamiento foto aéreo topográfico a través de Instituto Geográfico Militar. Ordenamiento Territorial en vías a la regularización dominial con participación activa de los habitantes del barrio. Proyectos de Obras de Infraestructura y Equipamiento Comunitario a través de cooperativas de trabajo del programa “Argentina Trabaja”.

COMUNIDAD PRODUCTORA: 20 cooperativas con vecinos del barrio.

- **CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

BARRIO: Lujan (Barracas)

CANTIDAD DE HOGARES: 70

ORGANIZACIÓN SOCIAL: Delegados representativos del barrio

OBJETIVO ESTRATEGICO DE LA INTERVENCIÓN: Regularización dominial y ordenamiento territorial por camino de sirga.

PROMOCION SOCIAL DEL HABITAT: Conformación de organización social representativa para futura regularización. Relevamiento social y físico.

3. PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS – PROMEBBA –¹²⁸

El Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa), *“tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares. A través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales se propone mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población”*.

El Programa actúa en el marco de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV), Secretaría de Obras Públicas (SOP), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Para su financiamiento, funciona con créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con aportes del Estado Nacional. Recientemente, en el año 2007, se firmó convenio (1842/OC-AR) para dar lugar al Programa PROMEBBA II, y en Marzo del 2013, un nuevo crédito y nuevos aportes para comenzar con el PROMEBBA III, que incluye proyectos en veintidós provincias del país.

3.1. Análisis de actividades e intervenciones

Cada uno de los PROMEBBA, desarrolla obras en todo el país, *“cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM).*

¹²⁸ El texto que se encuentran en formato Italic, corresponde a información obtenida directamente de la página web de PROMEBBA <http://www.promeba.org.ar> 19/03/2013

La UCN administra los fondos del programa, planifica y realiza el seguimiento de la cartera de proyectos a partir de la priorización. Asimismo, apoya y supervisa a los subejecutores en las distintas fases del Ciclo de Proyectos, evalúa su capacidad de gestión y desarrolla acciones de fortalecimiento para incrementarla.

Las UEP y UEM identifican, formulan y ejecutan los proyectos. También se ocupan de licitar, contratar e inspeccionar las obras; además de contratar, capacitar y supervisar a los profesionales de los Equipos de Campo quienes se encargan de la formulación e implementación de las intervenciones en el barrio". **La UEP de Córdoba, se encuentra en la REGIÓN CENTRO-CUYO; y la UEM en Córdoba, no se ha conformado.**

Los componentes y actividades que realiza, son:

Componente I: Legalización de la Tierra

- Estudios Legales
- Planos de Mensura
- Tramitaciones para regularización física y legal
- Entrega de títulos de propiedad a beneficiarios

Componente II: Provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental

- Redes de circulación e infraestructura de servicios (infraestructura sanitaria, energía eléctrica, drenajes pluviales, gas, accesibilidad vial, redes peatonales)
- Tratamiento de los espacios públicos
- Equipamiento urbano y comunitario
- Mitigación ambiental

Componente III: Incremento del capital social y humano

Conformación de equipos multidisciplinarios de campo para:

- Proveer un acompañamiento integral a la población en materia urbana, ambiental, social y legal
- Promover la gestión de iniciativas autónomas de los vecinos del barrio
- Facilitar la articulación de los actores involucrados en el proyecto y en el desarrollo de redes para su inclusión urbana y social

Desarrollo de Proyectos de Fortalecimiento del Capital Humano y Social (PFCHyS) bajo 4 líneas de acción:

- Actividades de prevención de salud, violencia familiar, adicciones
- Actividades recreativas, deportivas y culturales
- Actividades de capacitación de jóvenes y mujeres para potencializar sus capacidades de inclusión social y empleabilidad.
- Actividades para el ordenamiento y manejo de residuos sólidos para clasificadores.

Componente IV: Fortalecimiento de la capacidad de gestión

Estudios que sirvan a orientar:

- Acciones del Programa
- Estrategias de intervención urbana
- Acciones de prevención de nuevos asentamientos irregulares

Asistencia técnica y capacitación para fortalecer

- Capacidades del ejecutor y subejecutores
- Competencias de los equipos interdisciplinarios

Para seguir un criterio unificado, en los lugares donde llevará acabo la intervención, sigue las siguientes pautas:

Criterios Socioeconómicos

- *75% de la población del barrio tiene necesidades básicas insatisfechas*
- *75% de la población del barrio se encuentra bajo la Línea de Pobreza*
- *La población beneficiaria: tiene una antigüedad de residencia no menor de 2 años; y no es beneficiaria de otro proyecto de infraestructura social similar*

Criterios Económicos

El costo del equipamiento comunitario y urbano no supera el 15% del total de la inversión en infraestructura pública del proyecto. Los costos de inversión por lote no exceden el límite costo eficiencia: \$ 18.273 (valores a enero 2006). El número de lotes habitacionales vacantes no supera el 10%.

Criterios Legales

El proyecto se encuentra localizado en inmuebles:

- ***Pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal;***
- ***Adquiridos por sus ocupantes por sí o por alguna entidad que lo representa***
- ***En proceso de expropiación o bajo la ley 24.374***

Está garantizada la regularización dominial y la escrituración de los terrenos a nombre de los ocupantes. Existen entidades responsables de servicios dispuestas a asumir la operación y el mantenimiento de la infraestructura pública una vez completado el proyecto. Además, existen garantías para la operación y el mantenimiento de los equipamientos urbanos y comunitarios.

Criterios Sociales

La población beneficiaria conoce, a través de formas escritas y orales las características del proyecto, tanto en lo referido a las mejoras o cambios que se espera alcanzar, como las obligaciones y pagos (tasas, impuestos y tarifas de servicios) que se generan como consecuencia.

Criterios Urbanos

Los terrenos están localizados dentro de la planta urbana en zonas destinadas a uso habitacional predominante. El proyecto está integrado como mínimo por 50 familias localizadas en un área con continuidad territorial. Existen prefactibilidades de los organismos responsables de las redes de infraestructura pública. Existen garantías de cobertura de los servicios educacionales, de salud y recolección de servicios deficitarios. El proyecto

urbanístico se ajusta a las normativas vigentes. El proyecto urbanístico para las áreas de tierra vacante asignada a relocalizaciones minimiza el costo de provisión de infraestructura de servicios y optimiza el número de lotes disponibles.

Criterios Ambientales

El proyecto no debe encontrarse en áreas con alta vulnerabilidad a situaciones críticas de riesgo ambiental por procesos naturales recurrentes de difícil o costoso tratamiento de corrección o mitigación o causas antrópicas.

El proyecto no debe encontrarse en áreas que

- *Comprometan sitios de interés ecológico o de conservación*
- *Interfieran sitios y estructuras de valor histórico, arqueológico, religioso o cultural, o asiento de poblaciones originarias.*

El proyecto por el diseño de sus obras y medidas de mitigación

- *Compensa las condiciones de vulnerabilidad ambiental*
- *Neutraliza apropiadamente los impactos negativos que puede generar el proyecto*
- *Pone en valor, mantiene o incrementa las condiciones ambientales positivas*
- *Cumple las normativas ambientales vigentes*
- *Ha tomado en cuenta las propuestas elevadas por los actores en el proceso de Consulta Pública.*
- *Las instituciones y organizaciones involucradas en el plan de manejo ambiental han manifestado su acuerdo y participación en tiempo y forma.*

Cada uno de los proyectos que será llevado a cabo, se divide en cinco fases de la siguiente manera¹²⁹:

¹²⁹ En la Página Web www.promeba.org.ar puede obtenerse información más detallada

FASE	INICIO	FIN	DURACIÓN
1. Viabilidad	El proyecto es incluido en la Programación Anual	Nota de Declaración de Viabilidad	1 a 3 meses
Gestión Institucional	Nota de Declaración de Viabilidad	Firma del Acta Acuerdo	1 mes
2. Formulación del PEI	Firma del Acta Acuerdo	Aprobación del PEI	6 a 8 meses
Gestión administrativa-institucional	Aprobación del PEI	Publicación del Aviso de Licitación de Obra	1 a 2 meses
3. Licitación	Publicación del Aviso de Licitación de Obra	Firma de Contrato con Adjudicatario de la Obra	5 a 6 meses
4. Ejecución	Firma de Contrato con Adjudicatario de la Obra	Recepción Definitiva	21 a 24 meses [*]
Total			35 a 44 meses
5. Acompañamiento Post-Obra	Recepción Definitiva	Firma del Acta Acuerdo	12 meses posteriores a la finalización de la infraestructura privada

En la Provincia de Córdoba, si bien ha tenido participación en varias localidades, todas estuvieron referidas a obras públicas (cloacas, alumbrado público, parquización, desagües pluviales, red de gas, contenedores, peatonales, entre otros), y no figuran antecedentes de participación en materia de regularización dominial. Los proyectos concluidos, son los siguientes:

DEPTO	LOCALIDAD	LOCALIZACIÓN EXACTA	CANT. DE FLIAS.	TAREAS
CAPITAL	CORDOBA	GENERAL SAVIO	886	OBRAS PÚBLICAS
CAPITAL	CORDOBA	JOSÉ IGNACIO DÍAZ	615	OBRAS PÚBLICAS
CAPITAL	CORDOBA	VILLA EL LIBERTADOR	253	OBRAS PÚBLICAS
COLON	LA CALERA	CAMPANA	415	OBRAS PÚBLICAS
COLON	MALVINAS ARGENTINAS	MALVINAS ARG. 1° SECCIÓN	613	OBRAS PÚBLICAS
COLON	VILLA ALLENDE	LAS POLINESIAS	176	OBRAS PÚBLICAS
GRAL. ROCA	JOVITA	DEL ESTE	122	OBRAS PÚBLICAS
GRAL. SAN MARTÍN	VILLA MARÍA	LAS PLAYAS-LOS OLMOS	851	OBRAS PÚBLICAS
GRAL. SAN MARTÍN	VILLA MARÍA	SAN NICOLÁS	334	OBRAS PÚBLICAS
JUAREZ CELMAN	GRAL. CABRERA	ARGENTINO/CABRERA	317	OBRAS PÚBLICAS
PRESIDENTE ROQUE SAENZ PEÑA	LABOULAYE	PADRE MIGUEL POU	56	OBRAS PÚBLICAS
TERCERO ARRIBA	LAS PERDICES	ARGENTINO	246	OBRAS PÚBLICAS
TOTAL	SANTA ROSA DEL RÍO PRIMERO	SARMIENTO	202	OBRAS PÚBLICAS

3.2. Consideraciones finales

Al igual que la Ley 23.967 Programa Padre Carlos Mugica, el programa PROMEBA ejecuta, además de la regularización dominial, desarrollo de obras públicas, tanto para villas de emergencia como Asentamientos Informales. Es decir, puede realizar proyectos donde ya se ha solucionado anteriormente la cuestión legal de la tierra, y simplemente apuntar a obras públicas.

Si bien, en la Provincia de Córdoba no se han llevado a cabo proyectos en materia de regularización dominial de la tierra, es posible encontrar este tipo de aplicaciones en otras provincias del país, donde, **en algunas situaciones, trabaja en manera conjunta con la Comisión Nacional de Tierras.**

Para poder ingresar en el PROMEBA, es necesario cumplir con los siguientes **requisitos**:

- Estar localizados en provincias “operativas” (aquellas que han adherido al PROMEBA a través de leyes de Endeudamiento, la firma de Contratos de Préstamo Subsidiarios y la conformación de la Unidad Ejecutora Provincial).
- En tierras con factibilidad de regularización dominial; se recuerda que PROMEBA, tiene participación en inmuebles Pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; adquiridos por sus ocupantes por sí o por alguna entidad que lo representa; o bien en proceso de expropiación o bajo la ley 24.374
- Tener más de dos años de antigüedad
- Estar conformados por más de cincuenta familias en un 75% con Necesidades Básicas Insatisfechas y bajo Línea de Pobreza; organizadas en Entidades Representativas o con voluntad expresa de organizarse para participar en la resolución de sus problemas de hábitat; ser priorizados por las respectivas Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs)

Desde este punto de vista, resulta una herramienta positiva para la resolución del problema dominial en los Asentamientos Informales, sin dejar de mencionar que también busca dar soluciones a problemas de infraestructura. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la aplicación es limitada, ya que en ningún momento se menciona la regularización cuando también se encuentra afectado el dominio de los particulares, pero quizás en esos casos,

entre en juego la Comisión Nacional de Tierras, que sí tiene incumbencia cuando el conflicto también atañe al interés de particulares.

También cabe remarcar, que trabaja en conjunto con la Provincia y Municipalidad donde se ubica el Asentamiento, para poder adaptarlo a la Normativa vigente; con colegio de Agrimensores, Catastro y Registro Gral. de la Provincia; a su vez, también tiene posibilidad de efectuar las negociaciones para aquellas situaciones donde se encuentra afectado dominio público.

APLICACIÓN en	Asentamientos que tengan boleto de compraventa, o que se encuentren en posesión y/o ocupación de los inmuebles
VENTAJAS	Trabaja conjuntamente con la Comisión Nacional de Tierras
	Implementa un Programa de Intervención Completo
AMBITO DE APLICACIÓN	En inmuebles Pertenecientes al Estado Nacional, Provincial, Municipal; adquiridos por sus ocupantes por sí o por alguna entidad que lo representa; o bien en proceso de expropiación o bajo la ley 24.374
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Tener dos años mínimo de residencia en el lugar
	La Unidad Ejecutora Municipal aún no se ha conformado
*Valoración personal, de aplicación del PROMEBA a regularización en Asentamientos Informales	

4. REGULARIZACIÓN DOMINIAL BAJO LA LEY 24.374

Esta Ley, conocida como “Ley Pierri”, fue sancionada en septiembre de 1994, y promulgada parcialmente unos días después. Básicamente, **establece un régimen de regularización**

dominial, en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente.

Sin embargo, previo al análisis resulta importante remarcar que solamente otorga solución de escrituración a aquellas posesiones que tengan una “*causa lícita*” (Art. 1). El Código Civil, no contempla esta categoría, pues simplemente clasifica a la posesión como *legítima* o *ilegítima*, de *buena fe* o *mala fe*, *violenta*, *clandestina* o *por abuso de confianza*.

Siguiendo al jurista Tinti, el vocablo “*causa*” que utiliza la Ley, puede ser entendido como fundamento u origen de algo; y “*lícita*”, como aquello permitido, según la Ley y la justicia. Entonces, en los términos del Código Civil, debe ser entendida como *legítima*, además de no *violenta* ni *clandestina*. Citando a Tinti, “(...) *la nueva ley sólo será, en la práctica, aplicable al caso de la posesión derivada de un boleto de compraventa. En estos casos, el poseedor se beneficiará con la prescripción corta (...)*”¹³⁰.

Esto debe ser aclarado, porque de este modo, solamente podrá ser aplicada en aquellos Asentamientos donde cada familia, por medio de un instrumento jurídico privado, como es el boleto de compraventa, ha adquirido de manera lícita la posesión sobre los inmuebles en que se asientan.

4.1. Análisis de la Ley

Ya quedó aclarado uno de los condicionantes que determina el art. 1, y es que la posesión debe estar fundada en una “*causa lícita*”, puesto que el otro es que “(...) *gozarán de los beneficios de esta ley los ocupantes que, con causa lícita, acrediten la **posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 2009***” (Ley 26.493, Marzo del año 2009, modifica el art. 1 de la Ley 24.374).

Además, por art. 2, solamente **podrán acogerse a los beneficios de esta Ley**, y en el orden de prioridad indicados:

- a) *Las personas físicas ocupantes originarios del inmueble de que se trate;*
- b) *El cónyuge supérstite y sucesores hereditarios del ocupante originario que hayan continuado con la ocupación del inmueble;*

¹³⁰ TINTI, P. Op. Cit. Pág. 287.

c) Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años anteriores a la fecha establecida por el artículo 1º, y que hayan continuado con la ocupación del inmueble;

d) Los que, mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.

Resulta pertinente aclarar que, *ocupante originario* (en este caso, la Ley debiera decir poseedor originario), es aquel que ha adquirido la posesión legítimamente mediando un boleto de compraventa, emanado por el titular del dominio. Es por esta razón también, que se habla de “*causa lícita*” y no de *justo título*. Cabe recordar que el justo título es aquel acto jurídico válido, revestido de las formas legales que sería idóneo para constituir el derecho real, en este caso el dominio, si no fuera porque el transmitente no es el verdadero propietario o titular del derecho, o siéndolo, no tiene capacidad para transmitirlo.

También se establece que **quedan excluidos del régimen de la Ley, aquellos poseedores o propietarios de otros inmuebles**, que cuenten con la capacidad para satisfacer sus necesidades de vivienda. (Art. 4)

Una ventaja que muestra este instrumento legal, y que es de gran ayuda para aquellas familias de bajos recursos que necesiten regularizar su situación es que, **todos los actos y procedimientos contemplados en la Ley**, los que fije la reglamentación e incluso la autoridad de aplicación en su respectiva jurisdicción, **serán gratuitos**. Tampoco, serán trabas la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas que recaigan sobre el inmueble (ya sean de jurisdicción Nacional, Provincial o Municipal) (art. 3); salvo la contribución especial que determina el art. 9, y que es el 1% del valor fiscal del inmueble.

El procedimiento que sigue esta Ley, está determinado en su art. 6, y es el siguiente:

a) Los beneficiarios deberán presentar ante la autoridad de aplicación, una solicitud de acogimiento al presente régimen, con sus datos personales, las características y ubicación del inmueble, especificando las medidas, linderos y superficies, datos domiciliarios y catastrales si los tuviese, y toda documentación o título que obrase en su poder.

A la solicitud, deberá acompañar una declaración jurada en la que conste su carácter de poseedor del inmueble, origen de la posesión, año de la que data la misma, y todo otro requisito que prevea la reglamentación.

b) La autoridad de aplicación practicará las verificaciones respectivas, un relevamiento social y demás aspectos que prevea la reglamentación, pudiendo desestimar las solicitudes que no reúnan los requisitos exigidos.

Si se comprobare falseamiento de cualquier naturaleza en la presentación o en la declaración jurada, se rechazará la misma sin más trámite;

c) Cuando la solicitud fuese procedente, se remitirán los antecedentes a la Escribanía de Gobierno o las que se habilitasen por las Jurisdicciones respectivas, la que requerirá los antecedentes dominiales y catastrales del inmueble.

No contándose con estos antecedentes se dispondrá la confección de los planos pertinentes y su inscripción.

d) La Escribanía citará y emplazará al titular del dominio de manera fehaciente en el último domicilio conocido y sin perjuicio de ello lo hará también mediante edictos que se publicarán por tres días en el Boletín Oficial y un diario local, o en la forma más efectiva según lo determine la reglamentación, emplazándose a cualquier otra persona que se considere con derechos sobre el inmueble, a fin de que deduzcan oposición en el término de 30 días.

e) No existiendo oposición y vencido el plazo, la escribanía labrará una escritura con la relación de lo actuado, la que será suscrita por el interesado y la autoridad de aplicación, procediendo a su inscripción ante el registro respectivo, haciéndose constar que la misma corresponde a la presente ley.

f) Si se dedujese oposición por el titular de dominio o terceros, salvo en los casos previstos en el inciso g), se interrumpirá el procedimiento.

g) Cuando la oposición del titular del dominio o de terceros se fundare en el reclamo por saldo de precio, o en impugnaciones a los procedimientos, autoridades o intervenciones dispuestas por esta ley, no se interrumpirá el trámite, procediéndose como lo dispone el inciso e), sin perjuicio de los derechos y acciones judiciales que pudieren ejercer.

h) Si el titular del dominio prestase consentimiento para la transmisión en favor del peticionante, la escrituración se realizará conforme a las normas de derecho común, siendo de aplicación, y las que se dictasen en las respectivas jurisdicciones.

Otra ventaja, y que propone en su art. 8 gracias a la modificación efectuada por Ley 25.797 del año 2003, es que **una vez que no exista oposición y vencido el plazo para que se presente el titular del dominio o algún tercero** que considere tener derechos sobre ese inmueble, la inscripción registral a la que hace referencia el inciso e) del art. 6, **se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto una vez que hayan transcurrido los diez años a partir de su registración.**

El art. 7, que planteaba una situación representativa de los Asentamientos Informales, fue derogado por completo por el Decreto 1661 del año 1994. Este decía que *“Inmuebles del Estado: Cuando los inmuebles fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con los beneficios previstos en el artículo 3º”*.

4.1.1. Decreto Reglamentario y otras modificaciones

El Decreto Reglamentario 1885 del año 1994, no aporta aspectos significantes, puesto que simplemente se reglamentaron seis artículos de la Ley, y dos de ellos referidos a la Ciudad de Buenos Aires.

A modo general, allí se establece que las viviendas que queden comprendidas en el régimen de la Ley, deberán reunir las características contempladas para viviendas económicas, con el fin de aplicar los planes originados en el Fondo de Vivienda Nacional (FONAVI).

Este organismo, pertenece al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dentro de la Secretaría de Obras Públicas. Recientemente, en el año 2006, presentó un informe con los Estándares Mínimos de calidad para viviendas de interés social. En la Provincia de Córdoba, el instituto de vivienda participante es el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV).

Una modificación que alienta al cumplimiento de los objetivos que persigue la Ley, es la Resolución General 124 del año 1998, que determina excepciones de retención del impuesto a las ganancias, en la escrituración de inmuebles bajo el marco de la Ley 24.374.

Por último, la Disposición Técnico Registral (DTR) 5 del año 2009, emitida por la Dirección Gral. del Registro de la Propiedad Inmueble, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que establece las pautas de calificación de los documentos que se presenten para registración con motivo de la conversión en dominio pleno (tal como lo estipula el art. 8 de la Ley 24.374 y su modificatoria, Ley 25.797). Los aspectos que se mencionan en la DTR, son:

- Los titulares que resulten del dominio o condominio consolidado, deben ser los mismos que figuran como titulares en la documentación del art. 6 inciso e), o del art. 2 de la Ley.
- El documento debe contener: Nomenclatura catastral, medidas, linderos, y superficies.
- Si el inmueble respecto del cual se operó la consolidación de dominio, no coincide en sus elementos parcelarios, con los que consigna el informe parcelario, o implica un

desmembramiento del inmueble de mayor superficie, deberá surgir del acto de Mensura (plano).

- El documento debe contener el Asiento dominial: Matrícula Folio Real o Tomo y Año.
- El documento debe contener los datos filiatorios, del o los titulares consolidantes: Apellido y Nombre, Domicilio, Estado Civil y Documento Nacional de Identidad, CUIT/CUIL.
- La inscripción del documento por el que se declara la consolidación del dominio implicará la extinción del dominio anterior.
- Del dominio extinguido se cancelarán las medidas cautelares, derechos reales desmembrados, con la correspondiente mención del art. 8 de la Ley.

4.2. Consideraciones Finales

Antes de comenzar con las conclusiones finales de lo que deja esta herramienta jurídica, debe aclararse que el fin para el que fue creada, no apuntaba directamente a la resolución de los principales problemas que están presentes en la mayoría de los Asentamientos Informales; sino, que buscaba solucionar el problema de la irregularidad dominial, en aquellos casos en que, por distintos motivos, nunca pudo lograrse la escrituración definitiva que permitiera ejercer de manera plena el derecho de dominio.

Por estas razones, es que esta Ley propone algunas condiciones determinantes al momento de tenerla en cuenta para un programa de regularización dominial en los Asentamientos Informales. Las principales son:

- Solamente es aplicable a **inmuebles urbanos**
- Debe existir una “*causa lícita*” que justifique esa posesión (**Boleto de compraventa**).
- Deben ser **ocupantes originarios**, y demás opciones establecidas en el art. 2, que son una consecuencia directa de contar con la “*causa lícita*”.

De esto deriva, que la aplicación de esta Ley en la resolución de la regularización dominial de los Asentamientos Informales, quizás no tenga una notoria aplicación. Esto se debe, a que:

- No es particularmente común, que las personas que conforman un Asentamiento Informal, lo hagan con “*causa lícita*” como establece la Ley. Generalmente las

posesiones/ocupaciones se realizan de manera espontánea, guiadas por la necesidad del acceso a la tierra para satisfacer, de un modo precario, la necesidad de vivienda¹³¹.

- Por esta misma razón es que, en la mayoría de los casos no son ocupantes originarios de esas tierras, y por ende, quedan fuera del alcance de la Ley.

A pesar de estas condiciones, no debe dejar de mencionarse una ventaja indiscutible para el poseedor que entre en el régimen de la Ley. Éste, puede ver salvaguardado el derecho a la prescripción corta, y por ende encontrarse protegido de actos de desposesión o intenciones de desalojos por parte de terceros, al mismo tiempo puede obtener la escrituración definitiva en diez años.

Esto es así, ya que el organismo una vez que recepta el pedido para entrar al régimen de la Ley, hace llamado y otorga un plazo al titular del dominio, e incluso a terceros, que crean que tienen algún derecho sobre ese inmueble, para presentar oposición frente al pedido del beneficiario; si ninguno de ellos se presenta, queda emplazada la escritura para, en diez años (prescripción corta), lograr la escrituración definitiva.

Por último, un aspecto que debe aclararse, es que, en el art. 5 se establece que *“Las provincias determinarán en sus respectivas Jurisdicciones la autoridad de aplicación de la presente ley. En caso la Capital Federal será la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, dictarán las normas reglamentarias y procedimientos para su cumplimiento, teniendo en cuenta las normas de planeamiento urbano y procediendo en su caso, a un reordenamiento adecuado”*. En la Provincia de Córdoba, si bien se efectuó una Ley que adhiere a la nacional (Ley Provincial 8.932), nunca se realizó su reglamentación correspondiente.

¹³¹ “(...) de un total de 236 asentamientos sobre los que se obtuvo información al respecto, el **80.9% se conforma de manera espontánea** con la llegada paulatina de distintas familias (...)”. Capítulo I, Sección 5.1., de este trabajo.

APLICACIÓN en	Asentamientos conformado por posesiones pero que tengan boleto de compraventa
VENTAJAS	Protege al poseedor de actos de desalojos
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles urbanos de particulares
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL*	Medio
OBSERVACIONES	Posesión pública, pacífica, y continua durante 3 años con anterioridad a 2009
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

5. LEY DE LOTEO 14.005: VENTA DE INMUEBLES FRACCIONADOS EN LOTES

Esta Ley fue aprobada en septiembre de 1950, y modificada en la mayoría de sus artículos por la Ley 23.266 en 1985.

En los años 50 se comienzan a producir una gran cantidad de loteos en el país, y justamente la forma más común de comercialización, era la venta en cuotas periódicas y sin escrituración inmediata.

La situación de que los contratos se cumplieran en muchos años, determinaba un estado de indefensión del adquirente por boleto, ya que la falta de publicidad registral de la compraventa hacía que frecuentemente hubiera problemas para obtener las escrituras por causas como, embargos, incapacidad, muerte, etc., en definitiva, obstáculos legales que no posibilitaban la transferencia de los dominios.

A raíz de estas situaciones, se origina este instrumento legal con el fin de tutelar los intereses de los adquirentes, de aquellos pequeños ahorristas que compraban sus tierras en pagos diferidos por largo tiempo. Por ello es de orden público, y complementaria del Código Civil, esto es, que su aplicación resulta exigible, no pudiendo ser modificado por las partes.

Básicamente establece un **régimen que tutela los contratos que tengan por finalidad la venta de inmuebles fraccionados en lotes, cuya modalidad de pago sea en cuotas, y cuando la escritura traslativa de dominio no se otorgue de inmediato.**

5.1. Análisis de la ley

Esta Ley establece un régimen para la venta de inmuebles fraccionados en lotes, y otorga una **protección a los compradores cuando la escritura no es entregada inmediatamente.**

La metodología, en cuanto al vendedor (dueño del inmueble fraccionado en lotes) consiste en lo siguiente:

- **El propietario** del inmueble que desee venderlo en fracciones, **lo inscribe en el Registro de Gral. de la Propiedad**, acompañado de un certificado de escribano que acredite la legitimidad del título y del plano de subdivisión o loteo, según las reglamentaciones correspondientes. También debe presentar su declaración de voluntad de proceder a la venta en tal forma.
- **La anotación**, solamente es posible efectuarla **si el inmueble se encuentra libre de todo gravamen** y el propietario en condiciones para disponer. Por ejemplo, en caso de estar hipotecado, solamente será posible si el acreedor o acreedores aceptan la división de la deuda en lotes, o si son forzados judicialmente a aceptar ese modo de pago; además la división de la deuda extingue el derecho al acreedor o acreedores a perseguir el pago del crédito contra la totalidad del inmueble.

Si el vendedor comienza con la venta de lotes sin haber cumplido con la anotación, los compradores pueden solicitarla directamente, y en consecuencia, el vendedor debe hacerse cargo de los gastos que demande la gestión.

Luego, una vez que se haya **celebrado el contrato de la venta del lote**, y acordado la forma de pago en cuotas periódicas, **el vendedor debe proceder a la anotación provisoria del instrumento que entregue al comprador, dentro de los 30 días de su fecha en el Registro Gral. de la Provincia.**

Generalmente **el instrumento que se entrega es el boleto de compraventa**, y allí deben consignarse los siguientes datos:

- Nombre y apellido de las personas que figuren en el contrato, nacionalidad, estado civil, edad, domicilio, lugar y fecha en que se otorgue.

- Individualización del bien con referencia al plano de loteo, ubicación, superficie, límite y mejoras existentes.
- Precio de venta, el cual será fijo e inamovible; forma de pago y los intereses convenidos.
- Correlación entre el título del vendedor y su antecesor en el dominio.
- Especificación de los gravámenes que afecten al inmueble, con mención de los informes oficiales que lo certifiquen.
- La competencia de la justicia ordinaria con jurisdicción en el lugar en que se encuentre el bien objeto del contrato.

Las ventajas que esta Ley propone para los compradores, son:

- **Una vez realizada la anotación en el Registro Gral. de la Provincia, el propietario queda inhibido para enajenar en forma distinta a la prevista en la Ley.** En caso de que se arrepienta de vender los lotes de ese modo, puede presentar un desistimiento y anular la inscripción. Sin embargo, si ya hubiere vendido lotes, éstos no se verán afectados.
- **En caso de que susciten conflictos entre los compradores y los terceros acreedores** (esto sucede en caso de que el inmueble esté afectado por una hipoteca), **el comprador que tuviere su instrumento inscripto será preferido a cualquier acreedor, para la escrituración definitiva.** Incluso, los embargos e inhibiciones contra el vendedor, posteriores a la fecha del instrumento anotado, sólo podrán hacerse efectivos sobre las cuotas impagas.
- **El comprador puede abonar la totalidad de la deuda o pagar con anticipación** al vencimiento de los plazos convenidos, **beneficiándose con la reducción total o proporcional de los intereses.**
- **El comprador incluso, puede transferir el contrato,** y debe anotarla en el Registro Gral. de la Provincia.

- **Si el comprador, ya ha satisfecho el 25% del precio del lote, puede intimar al vendedor para que se efectúe el trámite de escrituración.** En tal caso, el vendedor tiene 30 días para realizarlo, contados a partir de la fecha de intimación.
- **El pacto comisorio por falta de pago no podrá hacerse valer. si el comprador ya ha satisfecho el 25% del precio del lote o incluso haya realizado construcciones equivalentes al 50% del precio de compra.**

5.2. Consideraciones finales

Como se mencionó al comienzo del análisis de este instrumento legal, la principal motivación que dio su origen, fue plantar un sistema que permitiera proteger el derecho de los adquirentes de lotes que provinieran del fraccionamiento de un inmueble.

Debe quedar en claro que **para darse su aplicación**, deben darse las siguientes condiciones:

- **Debe existir el plano de loteo**, donde figuren todos los lotes, medidas lineales y angulares, superficie y mejoras. Además, es de aplicación general, es decir, es válida tanto para inmuebles urbanos como rurales.
- **Debe generarse un contrato de venta entre el vendedor y el comprador**
- **La forma de pago del lote adquirido, debe ser en cuotas.**

Para que el vendedor esté en condiciones de emitir el boleto de compraventa, **sí o sí, debe haberse efectuado la inscripción en el Registro Gral. de la Provincia; en caso contrario, los compradores deben exigir dicha inscripción, para poder dar lugar a la firma del boleto de compraventa.**

Resulta un instrumento legal, que generalmente, no es tenido en cuenta para la solución de la regularización del dominio. Esta Ley, puede ser de utilidad principalmente para aquellos Asentamientos que se encuentran ubicados en tierra de particulares. Representa una forma posible donde, si se llega a un acuerdo con el titular del inmueble y se efectúa la inscripción del loteo bajo el régimen propuesto, puede comenzarse con una regularización dominial que permite a las familias del Asentamiento pagar su propio lote y obtener la escrituración.

Además, en muchas ocasiones, los titulares o dueños de la tierra, ofrecen a los residentes del Asentamiento, la venta (informal) en cuotas de la parte del inmueble que están poseyendo. Esa venta generalmente, no cuenta con una correcta individualización de la fracción, ni mucho menos forma parte de un plano de loteo, sino que suele venderse una porción indefinida de tierra¹³². En estas situaciones, suele generarse una especie de “instrumento privado” (contrato), que si no se encuentran especificadas algunas condiciones básicas, los “adquirentes” de esas tierras, pueden resultar perjudicados. Por esta razón es que, si esta Ley es tenida en cuenta al momento de comenzar a planificar la regularización, pueden evitarse este tipo de engaños.

Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que la Ley prevé que el pago debe ser establecido en cuotas, lo que en muchas situaciones, es una ayuda para aquellas familias de bajos recursos con poca capacidad de ahorro.

Por último, para su aplicación es necesaria la intervención de un agrimensor, para que efectúe las mediciones y elabore el plano de loteo; escribanos para las posteriores escrituraciones; y quizás lo más importante, alguna organización intermediaria que permita guiar al Asentamiento en las tratativas con el dueño, por ejemplo una ONG, una cooperativa formada por los vecinos, los mismos vecinos organizados con representantes del Asentamiento, etc., para arribar a un arreglo que permita la regularización del Asentamiento, y una solución para el dueño de la tierra.

¹³² No puede hablarse de boleto de compraventa, pues falta un elemento esencial para su constitución, la cosa definida. En estas situaciones es conveniente hablar de boleto de venta de “derechos y acciones”.

APLICACIÓN en	los principios de formación del Asentamiento, para generar boletos de compraventa por familia, y poder entrar en el marco de la Ley
VENTAJAS	Tutela al que compra en cuotas
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Nulo
POTENCIAL*	Medio
OBSERVACIONES	Debe existir plano de loteo
	Contrato de venta entre comprador y vendedor
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

6. DERECHO REAL DE SUPERFICIE EN EL PROYECTO DE CÓDIGO CIVIL 2012

El proyecto del nuevo Código Civil, además de los cambios significativos ya mencionados, también posee modificaciones en lo que respecta a los Derechos Reales; ya que, si bien mantiene el concepto de "*numerus clausus*", en este nuevo proyecto aparecen algunos nuevos.

Resulta interesante remarcar, la presencia de un nuevo derecho real que, desde la óptica de este Trabajo Final, podría ser aplicado para la resolución del problema de la informalidad en determinados Asentamientos.

El Derecho Real de Superficie, tiene su antecedente en la Ley 25.509 (sancionada en Noviembre de 2001) denominada Derecho Real de Superficie Forestal. El Derecho Real de Superficie Forestal, fue incorporado al Código Civil mediante la modificación del art. 2503 en el año 1968.

Básicamente planteaba dos modalidades en su aplicación: al superficiario (persona que adquiere el derecho) se le puede conceder la facultad de realizar sobre la superficie de un

inmueble ajeno, forestación o silvicultura y entonces hacer propio lo plantado; o adquirir la propiedad de plantaciones ya existentes.

Como puede notarse, ambas modalidades solamente estaban referidas a las cuestiones forestales. El proyecto del nuevo Código Civil, recepta esta aplicación acotada del derecho real y propone extenderlo, también, al derecho de construir.

6.1. Análisis del Derecho de Superficie

El derecho real de superficie queda definido en el art. 2114 del proyecto del nuevo Código Civil, y dice “(...) *es un derecho real temporario, que se constituye sobre inmueble ajeno, que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho de plantar, forestar o construir, o sobre lo plantado, forestado o construido en el terreno, el vuelo o el subsuelo, según las modalidades de su ejercicio y plazo de duración establecidos en el título suficiente para su constitución (...)*”.

Aparecen en esta relación dos sujetos, por un lado el titular del suelo, es decir el propietario del inmueble sobre el cual recae el derecho real; y por otro lado, el superficiario, que es quien constituye a su favor y sobre inmueble ajeno, el derecho real temporario de plantar, forestar o construir, o de adquirir la propiedad de lo ya plantado forestado y construido.

Al mismo tiempo **establece**, de manera similar a la Ley 25.509, **dos modalidades, donde el derecho del superficiario coexiste con la propiedad separada del titular del suelo**. Primero “(...) *el superficiario puede realizar construcciones, plantaciones o forestaciones sobre la rasante, vuelo y subsuelo del inmueble ajeno, haciendo propio lo plantado, forestado o construido (...)*”; o “(...) *puede constituirse el derecho sobre plantaciones, forestaciones o construcciones ya existentes, atribuyendo al superficiario la propiedad (...)*”. Con respecto a esta última modalidad, puede decirse entonces, que desde el origen se genera un derecho real que recae sobre cosa propia, y aparece la figura de la “*propiedad superficiaria*”.

Siguiendo la línea de análisis de Mariani de Vidal, este derecho real, tanto en una como en otra modalidad, será un poder autónomo, actual y oponible a *erga omnes* (incluso frente al nudo propietario¹³³ y a sus sucesores).

¹³³ El **nudo propietario**, es el titular dominial que tiene su propiedad desmembrada, en este caso, causada por el derecho real de superficie. Sin embargo, el derecho real no puede ser indefinido, y siempre tiene una

Con respecto al emplazamiento, **puede constituirse sobre todo el inmueble o simplemente sobre una parte determinada**, “(...) *con proyección en el espacio aéreo o en el subsuelo, o sobre construcciones ya existentes aun dentro del régimen de propiedad horizontal*” (art. 2116).

Están facultados para constituir el derecho de superficie, los titulares de derechos reales de dominio, condominio y propiedad horizontal (art. 2118); y éste, puede generarse por contrato oneroso o gratuito, también puede ser transmitido por actos entre vivos o por causa de muerte; sin embargo **no puede adquirirse por usucapión**, y la prescripción breve es admisible con el fin del saneamiento de título (art. 2119). También se establece, en el art. 2117, que **el plazo convenido no puede exceder de setenta años cuando se trata de construcciones**; y cincuenta años cuando se refiera a forestaciones y plantaciones; debe tenerse en cuenta, que no aclara sobre un tiempo mínimo de duración, ni tampoco sobre una renovación del derecho, una vez que se hayan vencido los plazo máximos.

El superficiario, es decir el titular del derecho de superficie, durante el plazo que dura el derecho, está facultado para (art. 2121):

- constituir derechos reales de garantía (hipoteca, anticresis o prenda) sobre el derecho de construir, plantar o forestar;
- puede afectar al régimen de propiedad horizontal la construcción (con separación del terreno perteneciente al propietario, salvo que en el pacto se establezca lo contrario);
- puede transmitir y gravar como inmuebles independientes las viviendas, locales u otras unidades privativas

Es posible la transmisión de este derecho, y en tal caso, comprende las obligaciones del superficiario; y la renuncia del derecho por desuso o abandono, no lo liberan de sus obligaciones legales o contractuales (art. 2123).

La propiedad superficiaria no se extingue, excepto pacto en contrario, por la destrucción de lo construido, plantado o forestado, si el superficiario construye nuevamente dentro del plazo de seis años, o planta y foresta dentro de los tres años. Pero el derecho sí se extingue por renuncia expresa, vencimiento del plazo, cumplimiento de una condición resolutoria,

condición resolutoria o un plazo. Por lo tanto, el nudo propietario recobrará la propiedad plena cuando se extinga la desmembración que recae sobre su dominio.

consolidación, y por el no uso durante diez años para la construcción, y cinco, para el derecho a plantar o forestar (arts. 2122 y 2124).

Al momento de extinción del derecho, ya sea por el plazo convenido o legal, el propietario del suelo, hace suyo lo construido, plantado o forestado, libre de los derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

En caso de que se extinga antes del plazo pactado o legal, los derechos reales constituidos sobre la superficie o sobre el suelo, continúan gravando separadamente las dos parcelas, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie. Subsisten también los derechos personales (art. 2125).

6.2. Consideraciones finales

Se considera, que este nuevo derecho real incorporado en el proyecto del nuevo Código Civil, puede constituirse como una nueva herramienta que permita la regularización de Asentamientos Informales, ubicados en inmuebles de particulares e incluso en el dominio privado del Estado, en cualquiera de sus estamentos.

Aplicado a la problemática abordada en este Trabajo Final, parece aportar soluciones que resultan ventajosas, frente a las que aportan algunas leyes antes mencionadas. Considerando que:

- El derecho puede constituirse sobre lo ya plantado, forestado o construido; y también puede constituirse para plantar, forestar o construir;
- el derecho de superficie, puede establecerse sobre todo el inmueble o en una parte de él;
- el derecho puede constituirse por contrato oneroso o gratuito.

Las ventajas son:

- Evitaría el proceso de expropiación (cuando sea ésta la única solución posible), largo y complicado en su resolución, cuando el Asentamiento se ubique en tierra de dominio privado de particulares.

- En caso de ubicarse el Asentamiento en tierras de dominio privado del Estado, ya sea Nacional, Provincial o Municipal, permitiría de manera más sencilla, comenzar con un proceso de regularización. Se genera, una relación directa entre el Estado y los beneficiarios.
- No impondría limitaciones referidas a edificaciones, ni tampoco de frentes y superficies, de cada unidad privativa. Esto implica, la no necesidad de generar algún otro instrumento jurídico (por ejemplo, Ordenanza), que formalice la estructura del Asentamiento.
- Permitiría, para aquellos Asentamientos que se hayan desarrollado en altura, afectar el inmueble al régimen de propiedad horizontal.
- Evitaría el proceso de escrituración por cada familia asentada. Sin embargo, debería instrumentarse en el documento de adquisición, el porcentaje de cada beneficiario.

También se considera que, para que este derecho real pueda cumplir efectivamente su objetivo de generar una nueva forma de regularización, ya sea a corto o largo plazo, debe plantearse un espacio interdisciplinario entre Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, Comisión Provincial para el Hábitat Social, Dirección de Hábitat (Municipal), Colegio de Escribanos y Catastro Territorial, mediante acuerdos y convenios que permitan agilizar el desarrollo de las tareas.

Sin embargo, también se recomienda que al momento de establecer el contrato entre el titular del derecho real de dominio y el superficiario, además de las cuestiones básicas (arreglo con el dueño, tipo de contrato, familias que resultarán beneficiadas, instrumento privado que debe otorgarse a los beneficiarios), deban tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- Proponer al Asentamiento, la conformación de algún organismo representativo, a los fines de llevar adelante las tratativas para la forma de la aplicación. Por ejemplo: grupo de delegados, asociación civil, cooperativa, o incluso permitir la participación de algún organismo intermediario como las ONGs.
- Debe contemplar la posibilidad de modificación de lo ya edificado.

- Elaboración de plano tipo loteo del derecho de superficie, incluidas las mejoras, para que permita identificar la superficie que se asigna a cada una de las familias.

APLICACIÓN en	Asentamientos ya formados o por formarse, ubicados únicamente en tierras de dominio privado, sin invasión de lo público. En situación de posesión, sin boleto de compraventa
VENTAJAS	Puede constituirse sobre lo ya construido
	Puede aplicarse sobre el total o una parte del inmueble
	Evita el proceso de escrituración por familia
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de dominio privado del Estado Nacional, Provincial y Municipal. Sobre inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Nulo
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Válido por 70 años
	Aún no se encuentra vigente
*Valoración personal, de aplicación de este Derecho Real a la regularización en Asentamientos Informales	

7. LEY 21.499: EXPROPIACIÓN

Esta Ley fue sancionada en Enero del año 1977. La expropiación, es el medio jurídico que tiene por fin lograr la armonización de los intereses públicos con los privados, sin lesionar los derechos de propiedad de los particulares.

Para ello el Estado logra la apropiación o transferencia de un bien, mediante la declaración de su utilidad pública, y el pago previo de una indemnización al titular.

Al mismo tiempo, y como ya se mencionó, este medio jurídico reflota la idea y la concepción de la función social de la propiedad, se recuerda que el art. 17 de la Constitución Nacional establece que *“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”*¹³⁴.

En el análisis de la Ley, pueden encontrarse tres requisitos constitucionales que hacen a la expropiación. Primero, la **utilidad pública** (la causa); segundo, un proceso, cuyo punto de partida es la sanción de **una Ley** que declara la causa; y por último, una **justa indemnización** (la compensación).

La **declaración de utilidad pública** del bien, hace referencia a la razón de ser de la expropiación, es decir su justificación. Es el elemento que constituye la causa jurídica que torna legal y legítimo el proceso expropiatorio, pues allí se hace constar que el bien que se pretende transferir es necesario para la satisfacción de la utilidad general. Este concepto, circunstancial, hace que lo que se considera de utilidad pública en un tiempo y espacio, pueda no serlo en otros.

El segundo elemento es la **Ley**, el cual es constituyente de la declaración de utilidad pública. Debe ser establecida por el Poder Legislativo, que se encargará de determinar la necesidad pública que debe satisfacerse y los bienes que se verán afectados (estos bienes pueden ser, de los particulares, o del dominio público o privado del Estado).

Por último, la **justa indemnización**, que no es otra cosa que el resarcimiento necesario para que el patrimonio del expropiado, quede en las mismas condiciones en las que se encontraba con anterioridad a la expropiación. Esta indemnización, por lo tanto incluye, tanto el valor económico de los bienes expropiados, como así también los gastos que puedan ocasionarse como consecuencia directa de la expropiación.

7.1. Análisis de la ley

La expropiación puede ser ejecutada por el Estado Nacional, las entidades autárquicas nacionales y las empresas del Estado Nacional, siempre y cuando estén facultadas para hacerlo.

¹³⁴ Constitución Nacional Argentina.

De este modo, **tanto las Provincias como los Municipios pueden expropiar bienes**, sin embargo debe aclararse que se sigue un sistema escalonado, esto es, que la Provincia no puede expropiar bienes Nacionales, o los Municipios bienes Provinciales, sino que cada uno lo puede hacer con bienes que se encuentren en su jurisdicción, de esto deriva, claramente, que el Estado Nacional puede expropiar bienes de las Provincias y de los Municipios, y en todos los casos, fundado en Ley con la declaración de la utilidad pública y su correspondiente justificación.

*Pueden ser **objeto de expropiación** todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la “utilidad pública”, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no (Art. 4).*

Para llevarse a cabo la expropiación, es necesario que el bien o los bienes, estén correctamente definidos; para el caso de inmuebles, debe analizarse la información catastral, que se obtiene de la Dirección Gral. de Catastro, y la información dominial, que se encuentra en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia donde se halla ubicado. Asimismo, se pide opinión al Tribunal de Tasación para que informe anticipadamente y de manera aproximada, cuál es el valor del bien que se va a expropiar, para obtener un informe completo y poder evaluar los costos que deberá afrontar oportunamente el Estado, una vez completado el circuito legislativo.

En el proceso que se lleva a cabo para efectivizar la expropiación pueden resultar dos situaciones, donde generalmente el problema deriva del monto de la indemnización:

- **El avenimiento**, lo cual implica que se logra un acuerdo entre el expropiante y el expropiado
- **El juicio expropiatorio**, llamado expropiación inversa, por la que se acude a la instancia judicial en el supuesto de no prosperar el avenimiento. Se tramita por juicio sumario y la sentencia fijará la indemnización teniendo en cuenta el valor económico del bien al momento de la desposesión.

7.2. Consideraciones finales

El instituto jurídico de la expropiación, es una herramienta fundamental con la que cuenta el Estado para llevar adelante políticas en vistas de una mejora en la vida de los ciudadanos.

Este proceso, es llevado para dar solución, no solamente a problemas territoriales, sino que también culturales, de servicios públicos, obras de infraestructura, entre otros, donde siempre se mantiene como eje fundamental la “utilidad pública” que supone esta acción por parte del Estado.

Referido exclusivamente a la regularización dominial de Asentamientos Informales, es una herramienta que, **siempre resulta viable de aplicar**, pues en estas circunstancias donde el objetivo es el saneamiento territorial/habitacional de aquellos sectores vulnerables de la sociedad, la causa de “utilidad pública” queda al descubierto.

Si bien, en algunas situaciones puede resultar un proceso de larga resolución (debido a las tratativas que deben llevarse para llegar al acuerdo entre las partes), es muy común su aplicación en aquellos casos donde principalmente se vean afectados el dominio de los particulares; quizás sea más sencilla la resolución, cuando la relación expropiador – expropiado sea entre los distintos niveles del Estado, pero en esas situaciones particulares pueden aplicarse otras vías u otras herramientas legales (por ejemplo Ley 23.967, venta o donación del inmueble de un nivel de Estado a otro).

Debe quedar claro, **que su aplicación es posible en inmuebles urbanos y rurales (de particulares y del Estado), como así también en inmuebles que pertenecen al dominio público**. Por ejemplo, si el Estado Nacional lo considera necesario, puede expropiar inmuebles de particulares en la Provincia de Córdoba e incluso las calles que rodean a ese inmueble, si lo considera necesario para resolver una situación.

El instituto de expropiación en la Provincia de Córdoba está reglamentado bajo la Ley 6.394, y en la Municipalidad de Córdoba en la Carta Orgánica. El procedimiento y la consecución de los pasos administrativos, son similares a lo establecido a nivel Nacional.

APLICACIÓN en	Asentamientos que no pueden resolver la compra de tierras con el dueño
VENTAJAS	Es la solución más directa, entre el Estado y el particular, para luego acordar la forma de regularización con el Asentamiento
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de dominio privado y público, del Estado Nacional, Provincial y Municipal. Sobre inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL *	Alto
OBSERVACIONES	Previo a la sanción de la Ley de expropiación, debe conocerse la información Jurídica, Económica y Geométrica del inmueble
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

B. PROVINCIALES

8. LEY 8465: CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL - JUICIO DE USUCAPIÓN (Arts. 779-790) -

El Juicio de Usucapión no es otra cosa que la “parte final” de la prescripción adquisitiva, es el paso último para obtener una sentencia que permita darle certidumbre al poseedor del derecho de dominio sobre la cosa¹³⁵.

Como ya se mencionó con anterioridad, la prescripción adquisitiva es una figura jurídica que, en función del tiempo transcurrido, hace posible que se declare adquirido el derecho de dominio sobre la cosa.

¹³⁵ Se emplea el término “cosa”, pues los bienes muebles también pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva.

El art. 3948 del Código Civil la define como “(...) un derecho por el cual el poseedor de una cosa inmueble, adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión, durante el tiempo fijado por la ley”; de este modo puede notarse que se exige la concurrencia de dos condiciones para que un poseedor se convierta en propietario: la posesión (con los elementos del *corpus* y el *animus*) y el transcurso del tiempo. En la prescripción breve (decenal), además, se agregan el “justo título” y la buena fe.

De este modo, la adquisición de la cosa por parte de un poseedor, mediante la prescripción adquisitiva, implica también, la extinción de la acción de reivindicación del anterior propietario registral; y por eso por usucapión o prescripción adquisitiva debe entenderse “la adquisición del dominio de un bien por parte del sujeto que ha ejercido sobre ese bien una posesión calificada (es decir, con los caracteres de pública, continua y pacífica), durante el tiempo requerido por la ley”¹³⁶.

De lo anterior resulta entonces que, **el juicio de usucapión que el poseedor entabla en contra del titular dominial, es la acción que, de prosperar, le posibilita obtener una sentencia a través de la cual el juez lo declara dueño del inmueble poseído, y mediante su inscripción registral, desplaza al titular.**

8.1. Análisis de la Ley

El juicio de usucapión debe llevarse a cabo para la obtención del derecho de dominio, tanto en la prescripción breve (diez años de posesión) como la larga (veinte años de posesión); la primera difiere en que además debe tenerse justo título y buena fe; en ambos casos la posesión debe ser pública, pacífica y continua.

Se pueden distinguir dos etapas diferenciadas en el juicio: **las medidas preparatorias de la acción y el proceso** propiamente dicho.

En cuanto a las medidas preparatorias, **para poder iniciar la acción**, tal como lo estipula el art. 780, se requiere:

- Un plano de mensura del inmueble poseído del que surja, si se pudiese determinar, qué inmuebles resultan afectados en todo o en parte, confeccionado al efecto por profesional autorizado y visado por la repartición catastral de la Provincia, **con una antelación no mayor de un año.**

¹³⁶ TINTI, P. Op. Cit. Pág. 24.

Podrán utilizarse a esos fines los planos integrantes de una **mensura colectiva** efectuada con el propósito de sanear títulos.

- Un estudio de los antecedentes sobre la titularidad del dominio y la condición catastral de los inmuebles afectados, suscripto por profesional competente
- En la solicitud se indicarán los nombres de los colindantes y, si los conociere, sus domicilios.

Además se exigirá que las distintas reparticiones públicas que intervienen en el proceso, remitan informes, a saber (art. 781):

- A las reparticiones catastrales, de recaudación tributaria y prestatarias de servicios públicos inmobiliarios, sobre quienes figuren en sus registros como titulares del dominio, contribuyentes o usuarios respecto de los inmuebles afectados por la mensura, y sus domicilios reales o fiscales, sobre la base de los datos que proporcione la documentación a que se refiere el artículo precedente.
- Al Registro de la Propiedad Inmueble, con los datos sobre la presunta titularidad del dominio que surjan de los informes precedentes, para que confirme o rectifique esa titularidad y, en su caso, informe sobre quiénes son titulares de otros derechos reales que afecten ese dominio y sus domicilios.
- La repartición catastral informará además sobre los colindantes y sus domicilios.
- Al Juzgado Electoral Federal para que suministre los domicilios que figuran en sus registros de las personas que, conforme a los informes previstos en los incisos anteriores, aparezcan como presuntos propietarios del inmueble materia del pleito, o colindantes del mismo.
- Los informes referidos en los incisos 1º y 2º, deberán ser expedidos por las reparticiones públicas indicadas
- A la Unidad Ejecutora y al Registro Personal de Poseedores (Ley 9.150) en los mismos términos de los dos primeros incisos

Posteriormente, se comienza con **la demanda**. Para ello, se dispone que **deberá ser deducida dentro del plazo de veinte días de expedido el informe registral** (art. 782).

Luego se procede a la citación de comparendo de:

- El titular del dominio que figure en el informe remitido por el Registro de la Propiedad Inmueble (art. 782)
- La Provincia y la Municipalidad correspondiente (art. 784)
- Titulares de otros derechos reales constituidos sobre el inmueble (art. 784). Ejemplo: Acreedor hipotecario
- Posibles titulares de derechos, no mencionados en otros informes (art. 784)
- Los colindantes

La forma de citación debe llevarse a cabo, mediante la notificación a domicilio, y la publicación de edictos en el Juzgado de Paz, en la Municipalidad más cercana, cartel colocado en el inmueble.

Con respecto al tema de la “prueba”, es decir los hechos que deben probarse, se ha dicho que *“La demostración de que se ha estado en la posesión de un inmueble debe efectuarse de una manera insospechada, clara y convincente (...); la prueba debe reunir condiciones sustanciales de exactitud, precisión y claridad”*¹³⁷.

Por ello, **el actor debe probar perfectamente la posesión pública, pacífica y continua, y los consabidos corpus y animus**.

Para demostrar el corpus, además de la fecha en que comenzó la posesión, debe probarse también los actos posesorios ejecutados por el poseedor (alambrar, plantar, construir, entre otros, ver art. 2.384 del Código Civil), y todos ellos a su vez, deben poder ser confirmado por los testigos a través de testimonios, narraciones, ubicadas en el tiempo; también son válidas fotografías y videos.

La prueba del *animus*, queda, en cierta forma, reflejada en los actos posesorios, pues la persona realizó todas esas tareas en el inmueble con ánimo de dueño y no de mero tenedor.

¹³⁷ TINTI, P. Op. Cit. Pág. 255.

“Este elemento es una intención que queda en la intimidad de la conciencia de las personas. Es invisible y no emite otras señales exteriores, que las acciones del poseedor (...)”¹³⁸.

Una cuestión que siempre genera dudas es el pago de los impuestos. Según la jurisprudencia, y el mismo Código Civil, no son considerados actos posesorios, pues se entiende que el impuesto es una relación del tipo personal que se genera entre el titular del inmueble y el Estado, por lo tanto no entra en el ámbito de las acciones reales sino de las personales. Sin embargo, si el pago de los impuestos, el poseedor lo realizó durante años, de manera continua, y al día de la fecha de juicio se encuentra sin deudas (o con poca deuda), esto seguramente será tenido en cuenta por el Juez, al momento de dictar sentencia, pues el acto de pago de impuestos puede ser considerado como prueba del *animus domini*. Pero, si el poseedor, en veinte años de posesión nunca pagó los impuestos, y decide abonarlos todos juntos previamente a la decisión de dar inicio al juicio de usucapión, no será tenido en cuenta, pues ha demostrado un desinterés anteriormente. Por lo tanto, puede notarse que la acción de pago de impuestos, no es probatorio del *corpus* ni de la posesión misma, pero sí es un elemento que denota la intención del poseedor. Sin embargo, debe saberse que, no es una prueba relevante ni decisiva, como se cree generalmente.

Por último, resulta pertinente aclarar, que la sentencia dictada por el Juez, como acto final del proceso, es el título del que dispondrá el actor en caso de obtener un resultado positivo en su demanda. La función que tiene la sentencia es meramente declarativa, y su efecto es de darle certidumbre al derecho del poseedor, pues ha adquirido el dominio por acontecimientos que no se encuentran en documentos. La diferencia es que ahora, consta en un instrumento escrito (la sentencia), y también produce el efecto *erga omnes*, tal como lo hace una escritura pública registrada.

Como dice, el distinguido abogado, Couture *“(...) nadie podrá negar que, luego de la sentencia, ha nacido para el poseedor un estado jurídico nuevo, que no tenía antes del fallo. La incertidumbre ha sido sustituida por la certidumbre. La propiedad, que estaba desvalorizada por ausencia de título, se ha hecho valiosa. La mera declaración lleva consigo una nueva eficacia del derecho, no existente antes del fallo. El derecho podrá ser el mismo, pero su extensión y eficacia son diferentes”¹³⁹.*

Un esquema que resume el proceso de juicio de usucapión, es:

¹³⁸ Ibídem. Pág. 260.

¹³⁹ TINTI, P. Op. Cit. Pág. 273.

Los requisitos de *corpus* y *animus*, quedan probados fácilmente en un Asentamiento, pues los que allí residen han efectuado edificaciones, han trazado nuevos caminos, han usado el inmueble como propio; y en el caso del pago de impuesto, como ya se dijo, no es un elemento necesario, si además se tiene en cuenta (y que el Juez probablemente tendría en cuenta) que se trata de un sector vulnerable de la sociedad.

Para estos casos, por ejemplo el uso de imágenes satelitales, como las de Google o Bingmaps pueden ser utilizadas como pruebas, aunque no lleguen a 20 años de antigüedad; las cuales podrían ser acompañadas con fotografías aéreas (que pueden obtenerse en Catastro de la Provincia). En estos casos, sería posible notar, por parte del Juez, si se han efectuado modificaciones, o han aparecido nuevas posesiones.

El problema es que **el Juez, debe poder determinar que todos los que se encuentran viviendo en el Asentamiento, efectivamente tienen los 20 años de posesión**; los aspectos de pública, pacífica y continua, son fácilmente comprobables, pues los vecinos de la zona, pueden dar fe de la existencia de ese Asentamiento.

La resolución se haría mediante Mensura Colectiva ejecutada por un agrimensor, y en tal caso, se debería determinar la posesión que corresponde a cada familia, diferenciándola del resto de las posesiones.

Ahora, cabe preguntarse ¿qué sucede con las nuevas parcelas, que surgen de la Mensura Colectiva y que no cumplen con la Normativa Urbana establecida por la Municipalidad? En estos casos, debe analizarse que la posesión es un hecho, de manera que nadie puede impedir que se posea una determinada fracción del inmueble, ni tampoco puede exigirse la posesión total del inmueble. De este modo, tampoco se habla de una subdivisión de la cosa (las Ordenanzas Municipales determinan que, cuando se efectúa una subdivisión de un inmueble, éste no puede tener menos de superficie que la mínima establecida, y menos de frente que los mínimos establecidos), pero en esta situación no se plantea una subdivisión de un inmueble, sino que se trata de posesiones, situaciones de hecho, y nadie puede exigirle a una persona poseer una determinada superficie mínima, ni tampoco exigir que la posesión tenga medidas mínimas de frente y fondo.

Otro factor importante que debe tenerse en cuenta, y que generalmente surge del análisis de los dominios que se encuentran afectados por el desarrollo de un Asentamiento, es el **dominio público**. En estas situaciones, y frente a la posibilidad de afrontar un juicio de usucapión, existen algunos fallos judiciales en el país, que han sentado antecedentes en referencia a la ocupación de bienes de dominio público (plazas y calles). Es una situación

muy particular, pero que ha tenido que ser contemplada en algunas ocasiones. Aquellas plazas y calles que figuran en los planos de loteos, pero que en realidad nunca se construyeron ni fueron abiertas (es decir, su traza se confunde con el continuo territorial, pues no existe ningún elemento que haga suponer su existencia), son susceptibles de ser adquiridos por prescripción, por no haber operado su afectación al destino público como el Código Civil lo prevé. Por ejemplo, la Suprema Corte de Buenos Aires expresó que *“No pertenece al dominio público la fracción que se destinó a plazas en el trazado original de un pueblo, pero que nunca cumplió ese destino, pues para que un bien adquiriera al carácter es necesario que esté afectado al uso público en forma real y actual, vale decir, que se haya puesto en función realizando previamente los trabajos necesarios para el fin previsto”*¹⁴⁰.

Por todo lo anteriormente dicho, **se cree que su aplicación tiene mayor viabilidad** que otros instrumentos legales, **en aquellos Asentamientos Informales**, que:

- Están formado por pocas familias
- No tienen boleto de compraventa (pues si se tiene boleto de compraventa, resulta recomendable aplicar otros instrumentos legales)
- Su consolidación se mantuvo constante a lo largo del tiempo
- Todas las familias, tienen más de 20 años de posesión, continua, pública y pacífica
- Asentamientos que se ubiquen en zonas rurales o urbanas

¹⁴⁰ TINTI, P. Op. Cit. Pág. 104.

APLICACIÓN en	Asentamientos de pocas familias, todos con 20 años de posesión o más
VENTAJAS	Las parcelas resultantes surgen de la situación de hecho
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles del dominio privado del Estado Nacional, Provincial y Municipal, y de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Bajo
POTENCIAL*	Medio
OBSERVACIONES	Puede producir grandes gastos: honorarios del abogado, tasas, sellados, certificaciones, entre otros
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

9. LEY 8.932: REGULARIZACIÓN DOMINIAL

Esta Ley, fue sancionada en el año 2001, y se adhiere a la Ley Nacional 24.374. Es por esta razón, que el análisis del articulado es similar.

El inconveniente principal radica en que, nunca tuvo su correspondiente reglamentación, sólo se ha asignado la Autoridad de aplicación (la misma que fue creada para dar ejecución a la Ley 9.150), y por ende la aplicación de la Ley, se encuentra limitada.

9.1. Análisis de la Ley

Para dar comienzo con el análisis, resulta pertinente aclarar que, las personas que puedan ser beneficiadas por la Ley, al igual que la nacional, deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Debe existir una “*causa lícita*” que justifique esa posesión (**Boleto de compraventa**).

- **Posesión pública, pacífica y continua, durante tres años**, con anterioridad al 1° de Enero de 2009.
- Deben ser **ocupantes originarios**, es decir que la persona que les transmitió era efectivamente el titular del dominio.

Con respecto a los inmuebles que pueden adherir, en su art. 3, dice que se **considerarán comprendidas dentro del régimen** de la Ley Nº 24.374, **las parcelas de terreno que reúnan las siguientes condiciones:**

- a. Tengan como destino principal el de vivienda familiar, única y permanente, ubicadas en las áreas de los respectivos municipios o comunas de la Provincia y sus zonas aledañas con asentamientos poblacionales.*
- b. Reúnan las características contempladas para viviendas económicas a los efectos de la aplicación de planes asignados en el Fondo Nacional de la Vivienda.*

Del resto del articulado de la norma, cabe destacar los siguientes aspectos operacionales:

- La Autoridad de Aplicación será la encargada de constatar que el inmueble cumple con lo requerido en el art. 3, inciso a y b.
- Se ratifican los principios de gratuidad, es decir, que los beneficiados de la Ley serán eximidos de las tasas, impuestos y contribuciones provinciales que surjan de su aplicación.
- No serán traba para la iniciación de los trámites, las deudas tributarias provinciales que graven al inmueble.
- Se deberá abonar, el 1% del valor fiscal del inmueble, antes de efectuarse la escrituración previa (la determinada en el art. 6, inciso e, de la Ley 24.374).
- Las escrituras públicas previas, serán labradas por la Escribanía General de Gobierno. Si la cantidad de expedientes sobrepasa sus posibilidades operativas, deberá convenirse acuerdo con el Colegio de Escribanos de Córdoba.
- Pueden cederse los derechos a terceros (aunque éstos no se adecúen a la Ley), debiendo quedar asentado en el Registro General.

- Una vez que se cumpla el plazo de diez años (prescripción breve, art. 3999 del C.C.), computado desde la fecha de inscripción de la escritura previa, el titular puede solicitar a la Autoridad de Aplicación, la consolidación definitiva de la inscripción.
- Ya efectuada la solicitud, la Autoridad de Aplicación, analizará los antecedentes, verificará datos y documentación referidos al inmueble. También, comprobará el cumplimiento de los diez años, y además, que no hayan existido trabas legales, como por ejemplo, Litis.
- La Autoridad de Aplicación, será la misma que la Unidad Ejecutora de la Ley 9.150. Esto se encuentra determinado en su art. 22.

9.2. Consideraciones finales

Al igual que como sucede con la Ley nacional 24.374, puede resultar una herramienta limitada para el tipo de posesiones y ocupaciones analizadas en este Trabajo Final. Sin embargo, no debe dejar de ser tenida en cuenta, como una herramienta más, que promueve la regularización dominial.

Un aspecto que llama la atención, y que en cierta forma retarda la regularización (objetivo que, tanto la ley nacional como la provincial persiguen), es que, habiéndose realizado la escritura previa (art. 6, inciso “e” de la Ley 24.374) haya que esperar diez años, para obtener la escrituración definitiva. Puesto que, ya se habría verificado y constatado la validez del boleto de compraventa; ya se habrían realizado las investigaciones pertinentes sobre el inmueble; y ya se habría dado un plazo para que se presenten los terceros a mostrar oposición frente a la posible escrituración. Quizás, para agilizar los tiempos, y realmente proponer una herramienta jurídica que promueva la regularización dominial, cuando resuelve problemas de habitación única y permanente en sectores vulnerables de la sociedad, el tiempo determinado para conseguir la escrituración definitiva debiera ser menor a diez años, y justamente, establecer un plazo más corto, y no quedar supeditado al art. 3999 del Código Civil, después de todo, los que se inscriben son “*ocupantes originarios*”. Se considera esto, como una posible modificación que podría realizarse en el Proyecto de Código Civil, que se encuentra expectante su aprobación.

APLICACIÓN en	Asentamientos conformado por posesiones pero que cada familia tenga boleto de compraventa
VENTAJAS	Protege al poseedor de actos de desalojos
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles urbanos de particulares
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Medio
POTENCIAL *	Medio
OBSERVACIONES	Posesión pública, pacífica, y continua durante 3 años con anterioridad a 2009
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

10. LEY 9.150: REGISTRO DE POSEEDORES

Esta Ley, fue sancionada en Marzo del 2004, y entró en vigencia ese mismo mes.

Propone la creación de un Registro Personal de Poseedores (dependiente del Registro General de la Provincia), donde podrán inscribirse los poseedores que acrediten e invoquen, la posesión de inmuebles urbanos, rurales y semi rurales. Para ello, crea una Autoridad de Aplicación (perteneciente al Ministerio de Justicia), y dependiente de su ámbito, la Unidad Ejecutora.

Al mismo tiempo, declara de orden público el saneamiento de títulos de propiedad para obtener el registro real de dominio, y el relevamiento de la situación posesoria en los inmuebles urbanos, rurales y semi rurales de toda la Provincia.

Los objetivos que persigue, son (art. 2):

- Realizar todos los actos y trámites que resulten necesarios para el saneamiento de los títulos de propiedad.
- Ejecución de las tareas, que permitan determinar los inmuebles en situación de regularidad o conflicto dominial.

- Prestar asesoramiento técnico a los ciudadanos que tengan problemas para la obtención del título de propiedad.
- Promover toda iniciativa que apunte al saneamiento de títulos de dominio sobre inmuebles.

Un aspecto que cabe remarcar es que, tanto al comienzo de su aplicación como en la actualidad, surgieron dificultades del tipo operativas que entorpecían el objetivo de la Ley. Pues, nada impide a cualquier poseedor registrar su situación ya que las exigencias son mínimas para incorporarse al plan; a su vez, las indefiniciones técnicas empleadas en la redacción del instrumento legal, dan lugar a imprecisiones prácticas en el desarrollo de la “regularización”. De hecho, puede emplearse como ejemplo, las declaraciones efectuadas en el año 2008 por el subsecretario de Asuntos Registrales, dependiente del Ministerio de Justicia de la Provincia, Raúl Costa, al decir al medio gráfico “*Sos periodista*” que “(...) *al menos la mitad de las personas que se anotan en el Registro Personal de Poseedores invocando y supuestamente acreditando la posesión de inmuebles urbanos, rurales y semi rurales, le mienten al Estado. No son poseedores de nada. Me atrevería a afirmar, sin lugar a dudas, que la mitad o más de la mitad de los 35 mil inscriptos en el registro presentan situaciones irregulares. El área recibió también denuncias de personas que fueron engañadas por profesionales inescrupulosos que recorren el norte de la provincia ofreciendo declaraciones juradas por 300 o 400 pesos*”¹⁴¹.

10.1. Análisis de la Ley

Las **parcelas que pueden inscribirse** en el Registro de Poseedores son:

- Urbanas
- Rurales
- Semi rurales
- Incluso parcelas que sean dominio privado del Estado Nacional, Provincial o Municipal, siempre que estén dentro del territorio de la Provincia de Córdoba.

¹⁴¹ Trabajo monográfico presentado en el marco del “*Seminario sobre protección jurídica de la posesión y tenencia*”. Año 2008. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. “*El Registro de la Posesión*”. KOVAL YANZI, Carlos C., de “*LOS POSEEDORES DE NADA*”, www.sosperiodista.com.ar, 04/06/08.

La inscripción de ellas, no supone perjuicio alguno para el real titular del dominio que se encuentre inscripto o no, en el Registro General de la Provincia. Por ello, en caso de existir, deberá marginarse en el título instrumento archivado, a fin de dar publicidad frente a terceros. (Art. 6)

Para **iniciar el trámite**, es necesario cumplimentar con lo siguiente (art. 9):

- Presentarse ante los juzgados de Paz de su jurisdicción, o ante la Unidad Ejecutora.
- Declaración Jurada, que además, debe contar con dos testigos (sus firmas deben estar certificadas por autoridad notarial, judicial o policial) que manifiesten conocer la posesión, y den fe de los datos consignados.

La **Declaración Jurada** debe contar con los siguientes requisitos (art. 10):

- **De la persona** que pretende incorporarse en el Registro de Poseedores, se pide: Nombre y Apellido; fecha y lugar de nacimiento; C.U.I.T., C.U.I.L. o C.D.I.; tipo y número de Documento; domicilio y estado civil.
- **De la parcela** que pretende inscribirse:
 - Croquis: con medidas lineales, angulares y superficiales; los linderos, ubicación del inmueble (Departamento, Pedanía, Localidad, Nomenclatura Catastral); número de cuenta (si lo tuviere).
 - Si el inmueble estuviere edificado, debe indicarse la superficie edificada, categoría y año de construcción.
- **De la posesión**, debe detallarse de manera clara, su origen. Para ello, adjuntar los antecedentes documentales que la justifiquen.
- Si de la Declaración Jurada, no surge una determinación clara del titular dominial, la Unidad Ejecutora, podrá requerir que Catastro de la Provincia, remita un informe con los antecedentes vinculados a la parcela, y de igual manera, a la que se encuentre registrada en su SIT. (art. 13, modificado por Resolución N° 30/2012).

Una vez, que la persona inscriba su parcela en el Registro de Poseedores, **la Unidad Ejecutora procederá a notificar al titular dominial** (sucesores y herederos, si existiesen), a efecto de que éste pueda, oponerse, ejercer su defensa, e invocar y probar sus derechos. Esta persona, tiene un plazo de 60 días para presentarse (contados desde la primera

notificación que la Unidad Ejecutora promueva). En caso de hacerse presente, la Unidad Ejecutora, actuará de mediadora entre el titular dominial y el poseedor, para llegar a un acuerdo; pero en caso de no acudir, o de llegar a un acuerdo entre las partes, se emplazará al poseedor para presentar, dentro de los 60 días, el plano de la posesión. (Arts. 13 y 14)

El **plano de la posesión**, debe efectuarse de la siguiente manera (art. 14):

- Debe ser realizado por un profesional habilitado para el ejercicio de la agrimensura.
- Debe contener las medidas, superficie, y linderos afectados. Como así también, ubicación y descripción del inmueble, designación catastral y oficial, número de cuenta si lo tuviere.
- La posesión debe ser vinculada con el sistema geométrico general. (Georreferenciación de las parcelas rurales, a la red Geodésica de Catastro de la Provincia)
- En caso de que, el poseedor no cuente con los medios económicos suficientes (y pueda demostrarlo fehacientemente) para realizar el plano de mensura de la posesión, el Estado Provincial, se encargará de los costos.
- Una vez que el plano es aprobado, la Unidad Ejecutora, remitirá el original al Registro General para la inscripción en el Registro Personal de Poseedores; y una copia certificada a la Dirección de Rentas a los fines tributarios.

Una vez que el poseedor llega a la inscripción, quedan a su cargo las obligaciones tributarias correspondientes a la parcela registrada. (Art. 16)

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es que, si el titular dominial se presenta fuera de término (60 días desde la primera notificación que la Unidad Ejecutora promueva), la Unidad Ejecutora puede permitir la oposición, si éste hace la presentación con documentación fundamentada, con los tributos provinciales pagados hasta ese día, y además se hace cargo de todos los gastos realizados hasta ese momento. (Art. 18)

También cabe remarcar que, las certificaciones expedidas por la Unidad Ejecutoras, son válidas a los fines del juicio de prescripción adquisitiva (art. 31). Incluso, si el **plano de posesión** que fue presentado para dar cumplimiento al art. 14, reúne todas las condiciones técnicas, puede ser presentado para el Juicio de Usucapión (En tal caso, deberá realizarse actualización de la fecha del plano, pues por art. 780 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba, no puede superar un año).

Por último, **las posesiones** que se encuentren anotadas en el Registro Personal de Poseedores, **pueden ser objetos de medidas cautelares, ejecuciones judiciales y subasta.** (Art. 22)

10.1.1. Decreto Reglamentario y otras modificaciones

El Decreto Reglamentario de esta Ley, es el 586 del año 2004. En él, se determinan las formas en que debe proceder la Unidad Ejecutora, y se detallan, aquellos aspectos que resultan generales en la Ley.

Sin embargo, un elemento que debe ser considerado en el análisis, es que se insta a las demás reparticiones públicas, dependientes de la administración provincial, a brindar colaboración en la consecución de los objetivos que la Ley persigue, promoviendo la participación multisectorial, entre Catastro de la Provincia, Registro Gral. de la Provincia y Rentas.

En respuesta a esto, **Catastro de la Provincia**, por medio de Resolución Normativa N° 4, del año 2009, **ha creado un Registro Especial en su SIT**, a los fines tributarios y catastrales de las parcelas afectadas, y de las pretensiones presentadas (pues Catastro, en materia operativa, no llama parcela a las posesiones, sino pretensiones).

De este modo, las posesiones que fueran ya visadas por la Unidad Ejecutora y tengan continuidad dentro del marco de la Ley 9.150, son incluidas en este Registro Especial, generándose, Número de Cuenta (tienen número de 9.500.000 en adelante, y se encuentra vinculado a Rentas); y además, se le otorga la Nomenclatura correspondiente, para los fines Catastrales (art. 2 de RN 04). **El acceso a esta información**, gráfica y alfanumérica, **solamente puede conseguirse con el Número de Cuenta o la Nomenclatura de la posesión**, es decir, no son visibles en el SIT, a menos que sean buscadas por estos datos.

10.2. Consideraciones finales

Esta Ley, tiene como objetivo principal, lograr el saneamiento de títulos para parcelas urbanas, rurales y semi rurales, que se encuentren en posesión.

Para ingresar dentro del marco de la Ley, no tiene en cuenta la cantidad de años de posesión, ni tampoco la buena fe, ni la legitimidad; pues simplemente **la regularización dominial será alcanzada con los veinte años correspondientes a la prescripción**

adquisitiva larga y el posterior juicio de usucapión, siempre y cuando, no se haya generado alguna oposición por el titular dominial, sus sucesores o herederos.

Una ventaja, es que cuando el poseedor es inscripto en el Registro Personal de Poseedores, se da publicidad a su derecho, y por lo tanto, no se permite que otro pretenda inscribir una posesión afectando la suya (oponibilidad frente a terceros); pero si puede suceder que se inscriba otra posesión colindante, y en tal caso la Unidad Ejecutora, puede ordenar Mensura Colectiva. Esto queda determinado en su art. 26 cuando establece que *“Cuando coincidieren presentaciones de inmuebles colindantes, la Unidad Ejecutora deberá procurar la realización del plano en forma colectiva, comprendiendo a todos ellos”*.

Por esta razón, **cuando pretende inscribirse en el Registro de Poseedores un Asentamiento, debe practicarse previamente una Mensura Colectiva**. Esto implica, que debe confeccionarse un plano donde conste cada una de las posesiones, identificando al futuro titular que corresponda. Para ello, se necesita la participación de un agrimensor, a fin de que realice las mediciones correspondientes.

También, puede destacarse que el poseedor, cuando llega a los veinte años de posesión y comienza a prepararse para el juicio de usucapión, el Registro Personal de Poseedores, emite documentación que es totalmente válida para ser utilizada en el juicio, y de este modo, **la persona llega en condiciones óptimas para lograr el dominio definitivo**.

Otro aspecto positivo que puede destacarse, es que una vez lograda la inscripción, le permite al Estado Provincial, de alguna manera, cuantificar la informalidad en función de las posesiones que se presentan para ser inscriptas.

A rasgos más generales, resulta oportuno explicar que, las vías de acción que la Ley propone, comienzan con la participación de la Unidad Ejecutora, es decir, cuando ésta efectúa la notificación al titular dominial para informarle sobre la pretensión que tiene el poseedor sobre su inmueble (o parte de él). De ahí pueden darse un abanico de situaciones:

- Que **el titular dominial se haga presente en el plazo establecido** por Ley (60 días), entonces la Unidad Ejecutora actúa como mediadora de las partes, **pero no se llega a un acuerdo**.
 - En caso de no acordar las partes, es decir, que el titular dominial no va a permitir que esa posesión siga en curso, y por ende, que tampoco se inscriba en el Registro Personal de Poseedores, la Unidad Ejecutora da por finalizada su actuación, y la posesión no se inscribe.

- Que el titular dominial se haga presente, y **lleguen a un acuerdo**
 - Puede resultar que el titular dominial, por distintos motivos, no le interese seguir siendo dueño de la tierra, y en tal caso permite que la inscripción de la posesión siga su curso dentro del marco de la Ley. La Unidad Ejecutora, exigirá al poseedor que presente, dentro de los próximos 60 días (contados de corrido), el plano de la posesión.
- Que **el titular dominial no se presente nunca**
 - Puede suceder, que el titular dominial haya fallecido, no tenga sucesores ni herederos, y en tal caso, el poseedor no encontrará trabas para seguir con los requisitos establecidos por la Ley. La Unidad Ejecutora, exigirá al poseedor que presente, dentro de los próximos 60 días (contados de corrido), el plano de la posesión.
- Que **el titular dominial se presente extemporáneamente** del plazo establecido en la Ley.
 - La Unidad Ejecutora, dará lugar a la oposición presentada por el titular dominial si, hace la presentación con documentación fundamentada, con los tributos provinciales pagados hasta ese día, y además se hace cargo de todos los gastos realizados hasta ese momento. De ser así, se da de baja la inscripción de la posesión.

Debe quedar en claro, que tanto en la segunda como en la tercera situación, solamente **se llegará a la escrituración definitiva del dominio, una vez que se cumplan los veinte años de posesión y se haya finalizado el juicio de usucapión**, sin que haya existido ningún tipo de oposición. De este modo, puede notarse que la Ley no propone, una solución anterior a la que determina el Código Civil.

Por estas razones, se considera que esta Ley, no apunta al fondo de lo que implica el saneamiento de títulos y su posterior regularización dominial. Sino que, la inscripción del poseedor en el Registro Personal de Poseedores, en primer lugar le permite a la Provincia llevar un registro de los inmuebles que se encuentran en posesión, y en segundo lugar, seguir cobrando los impuestos, pues como ya se dijo, se generará un Número de Cuenta a

favor del poseedor para que este efectúe los pagos correspondientes. El camino restante, hasta la obtención del dominio, se remite simplemente a la posesión ejercida durante esos veinte años y el correspondiente juicio.

En este mismo sentido, para el desarrollo de este Trabajo Final, no parece aportar una solución interesante a tener en cuenta, **salvo que las personas que habitan en esos inmuebles sean poseedores de hace muchos años (veinte o más)**, pues como ya se han visto, existen otros instrumentos legales que permiten, y realmente apuntan, a la regularización dominial, operando de una manera distinta, y con tiempos distintos a los establecidos en el Código Civil.

APLICACIÓN en	Asentamientos que reúnan los requisitos para afrontar el juicio de usucapión, es decir, que todas las familias tengan los 20 años de posesión
VENTAJAS	La Unidad Ejecutora remite documentación para el Juicio de Usucapión, y posibilita la ejecución del plano, tareas administrativas y el juicio, de manera gratuita
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Nulo
POTENCIAL*	Bajo
OBSERVACIONES	La regularización será alcanzada con 20 años de posesión continua, pacífica y pública, y posterior juicio de usucapión
	Deben comenzar a pagarse los impuestos del inmueble
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

11. LEY 7866: PROMOCIÓN DE LOTEOS PARA VIVIENDAS ECONÓMICAS

Esta Ley, fue sancionada en Agosto del año 1988, y puesta en vigencia unos días después.

Este instrumento legal, **propone una forma de regularización**, totalmente distinta a las antes mencionadas, pues tiene la particularidad de hacerlo, **mediante la creación de un fideicomiso entre el Estado, una entidad representativa y las personas que allí estaban poseyendo**.

No se han encontrado aplicaciones para la resolución de problemas de Asentamientos Informales, sin embargo, se considera que promueve una forma alternativa a las clásicas (expropiación, adquisición por prescripción, entre otras), y que su utilización y revalorización puede generar aportes y avances en materia de regularización, y particularmente dominial.

11.1. Análisis de la Ley y su Anexo I

El texto de la Ley simplemente se compone de tres artículos, pues todos los aspectos que determinan la forma de aplicación, son detallados en el Anexo Complementario que la acompaña.

Se faculta al Poder Ejecutivo de la Provincia a celebrar relaciones jurídicas, al efecto de adquirir y transferir el dominio imperfecto, en su carácter de fiduciario. **Propone la promoción de loteos con destino a viviendas económicas para personas de escasos recursos, en sus etapas de urbanización, construcción y posterior escrituración a los fideicomisarios.**

Para entrar dentro del marco de esta Ley, **debe constituirse una Cooperativa, Mutual o Asociación Civil**, pues no es factible aplicarla a personas físicas particulares. (Art. 1)

La escrituración definitiva, estará a cargo de la Escribanía General, cuando ésta vea superada su capacidad operativa, se recurrirá a la contratación de Escribanos de Registros. (Art. 2)

Para la aplicación de la Ley se generan, tres figuras:

- El Subsecretario de Promoción y Asistencia Social (en representación del Superior Gobierno de la Provincia), **es el fiduciario**
- La Cooperativa, Mutual o Asociación Civil, **es el fideicomitente (fiduciante)**
- Las personas a quienes se suscriben las escrituras, adjudicatarios, **son los fideicomisarios**

La forma operativa para generar el fideicomiso, se hace todo en el mismo acto jurídico, es decir:

- El titular dominial, vende o dona, el inmueble al fideicomitente
- En ese mismo acto, el fideicomitente transfiere al Gobierno de la Provincia, el dominio fiduciario irrevocable¹⁴² sobre el inmueble que recientemente ha adquirido
- Cuando se hayan cumplimentado los trámites de aprobación del loteo, y se haya inscripto el plano en el Registro General de la Propiedad, se procede a suscribir las escrituras traslativas de dominio a los adjudicatarios (fideicomisarios).
- Una vez finalizado el proceso de escrituración para los adjudicatarios, se extingue el fideicomiso.

El fideicomitente puede gestionar la participación de entes oficiales competentes para la confección del plano de loteo, planos de infraestructura de agua, luz, alumbrado público, redes viales y gas, como así también el apoyo de instituciones financieras nacionales o internacionales; además **tiene las siguientes obligaciones**:

- Elaborar una lista con los fideicomisarios (adjudicatarios) definitiva.
- Aportar todos los fondos que recaude, en concepto de cuotas adicionales (subvenciones, créditos nacionales o internacionales), para el financiamiento de las obras de infraestructura, compra de herramientas y materiales de construcción para las viviendas programadas.
- Aportar la mano de obra de sus asociados o la contratación de terceros, salvo que el Estado las provea.
- Podrá suscribir boletos de adjudicación de los lotes a los fideicomisarios, después de visado el plano preliminar del loteo por la Municipalidad o por la Dirección General de Catastro Provincial.

¹⁴² Se atribuye al vocablo Dominio, el adjetivo “irrevocable” para establecer que no puede ser suspendido el fideicomiso a pedido del fiduciante o de los fideicomisarios.

Mientras que, **el fiduciario tiene las siguientes obligaciones:**

- Efectuará la adjudicación de los lotes a los fideicomisarios.
- Si del plano definitivo resulta un remanente de lotes, la fiduciaria queda facultada para adjudicarlos a asociados de otra cooperativa, mutual o asociación civil, o personas físicas (deben ser ocupantes precarios, encontrarse en trámite de desalojo, núcleos familiares cuyos ingresos resulten insuficientes para adquirir viviendas por otro sistema, no poseer otro inmueble)
- Puede disponer que, una cierta cantidad de metros cuadrados, sean destinados para el desarrollo de actividades comunitarias o laborales.
- En el mismo Anexo de constitución del Fideicomiso, debe establecerse el plazo para que, una vez inscripto el plano de loteo en el Registro General de la Propiedad y construidas las viviendas, la fiduciaria suscriba las escrituras traslativas de dominio mediante la Escribanía General de Gobierno.

11.2. Consideraciones finales

Esta Ley, si bien fue sancionada hace más de veinte años y no ha sido tomada en cuenta por la Provincia, se considera que aún puede ser aplicada para la regularización dominial.

La forma práctica de ingresar en el marco de la Ley, alienta a la constitución de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles, que generan una organización social enfocada en objetivos puntuales, y promueve la participación de los habitantes del Asentamiento; y al mismo tiempo, otorga una solución para aquellos inmuebles que ya se encontraban registrados a nombre de este tipo de organizaciones.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que, esta Ley, propone una solución al problema de la irregularidad dominial, comenzando en el punto en que ya se encuentra solucionada (o al menos avanzada) la cuestión de la compra de las tierras. Esto es así porque, como ya se mencionó, en el mismo acto el titular registral vende o dona a la organización, para que ésta inmediatamente, transfiera el dominio fiduciario al Estado.

En cuanto a su forma operativa, si bien parece sencilla la forma de hacerlo, hay que remarcar que debe intervenir el Municipio, como así también el resto de los organismos

públicos y profesionales, que den consecución en la resolución del objetivo de la escrituración. Esto **puede ser pensado para dos situaciones distintas:**

- **El inmueble**, que compra o recibe por donación, la Cooperativa, Mutual o Asociación Civil, **no se encuentra habitado por un Asentamiento**
 - Las tareas referidas a la elaboración del plano de Loteo definitivo, pueden resultar más sencillas, ya que permite la planificación para poder cumplir con las Ordenanzas Municipales.
- **El inmueble**, que compra o recibe por donación, la Cooperativa, Mutual o Asociación Civil, **se encuentra habitado por un Asentamiento**
 - Las tareas referidas a la elaboración del plano de Loteo definitivo pueden resultar más complicadas. Deben tenerse en cuenta, el espacio que corresponde a cada familia, las edificaciones existentes, como así también los caminos y calles, que fueron determinados por los residentes. De este modo, se obtiene un plano que representa lo ya existente. Por esta misma razón, seguramente no cumplirá con las Ordenanzas Municipales, y su aprobación tendrá un recorrido administrativo más largo, pues debe llegarse hasta la Ordenanza emitida por el Municipio que permita aprobarlo vía excepcional.
- En ambas situaciones, una vez que la organización social ya ha comprado o le ha sido donado el inmueble, debe transmitir el dominio fiduciario al Estado, para ingresar en el marco de esta Ley.

Por esta razón, es que **la bondad de la Ley y su posible aplicación, debe ser tenida en cuenta en un momento de la regularización, en que ya se ha avanzado en las cuestiones de adquisición de las tierras;** cabe aclarar que, si el titular registral del inmueble en cuestión es el mismo Estado Provincial, su resolución puede orientarse vía otro instrumento legal, o incluso facilitar el desarrollo de este mismo.

APLICACIÓN en	Asentamientos que hayan resuelto la compra de las tierras con el dueño, por medio de alguna organización representativa
VENTAJAS	Propone una resolución integral del problema, edificación, obra pública y posterior escrituración
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Nulo
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Debe constituirse una Mutual, Cooperativa o Asociación Civil, del Asentamiento
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

12. LEY 9811: RÉGIMEN DE ESCRITURACIÓN GRATUITA DE VIVIENDAS SOCIALES

Esta Ley fue sancionada en el año 2010, y es uno de los instrumentos legales que aproxima, a las personas que residen en Asientos Informales, a la etapa final de la regularización dominial.

Tiene como fin último, lograr la escrituración de cada una de las familias, y además, afectar la vivienda al *régimen de bien de familia* (Ley Nacional 14.394), para que ésta, no pueda ser embargada ni ejecutada por deudas posteriores a su inscripción como tal.

Actualmente, el organismo encargado de su ejecución en la Ciudad de Córdoba, es la Secretaría de Inclusión Social y de Equidad de Género del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba, dependiente de la Dirección de Escrituración de Viviendas sociales, ubicada en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social; y en el interior de la Provincia, se encargan las Delegaciones del Ministerio de Desarrollo Social o la autoridad que haya establecido cada localidad.

12.1. Análisis de la Ley

Este instrumento legal, establece un régimen de escrituración **para aquellos inmuebles que tengan como destino principal el de casa habitación única, permanente y de carácter económico. Incluye también a los inmuebles alcanzados por la Ley Nacional 14.005.** (Art. 1). Las escrituras, serán labradas por la Escribanía General de Gobierno, o por Escribanos de Registros dentro del marco de un convenio celebrado entre, el Colegio de Escribanos y el Poder Ejecutivo Provincial.

Para poder acceder al beneficio de la escrituración gratuita debe acreditarse, la imposibilidad económica de afrontar los gastos que demanda el acto notarial; y que la vivienda cumpla con lo estipulado en el art. 1.

Otro aspecto, que denota la intención social de esta Ley para avanzar en la etapa final de la regularización es que, todas las escrituras labradas, están exentas de todo tipo de impuestos, tasas, reposiciones y sellados provinciales; como así también, para aquellos casos en los que se susciten declaratoria de herederos (esto es necesario cuando ha fallecido el titular del boleto compraventa o del instrumento de adjudicación de la vivienda). Tampoco serán trabas para otorgar escrituras, la existencia de deudas por tributos provinciales o municipales.

También se podrá promover la suscripción de las escrituras traslativas de dominio de las viviendas sociales a las jefas de hogar.

Por último, resulta importante remarcar que, aquellas tramitaciones que se hayan iniciado antes de la sanción de esta Ley, bajo el marco de la ya derogada Ley 8.689, conservarán su validez proseguirán en curso.

12.1.1. Decreto Reglamentario y antecedente normativo

Previo al análisis del Decreto Reglamentario de la Ley 9.811, conviene remarcar un instrumento legal, que es anterior a la sanción de esta Ley, y es el **Decreto 495 de Abril del año 2009**. Éste, da las facultades jurídicas al Ministerio de Desarrollo Social para que comience a promover las escrituraciones, a fin de sanear la situación dominial de sectores vulnerables. De allí surge la Ley 9.811 y su Decreto Reglamentario, que determinan los modos de ejecución y requisitos necesarios para ser beneficiario.

El **Decreto 495 de Abril del año 2009**, promueve un *Programa de Regularización y Escrituración de Viviendas Sociales*. Este tuvo su origen, como consecuencia de la creación de la Dirección de Escrituración de viviendas sociales (Decreto 319/09).

Esta Dirección tiene como meta principal, remediar la situación dominial en la que se encuentran numerosas familias de la Provincia de Córdoba, que residen en viviendas sociales (casa habitación, vivienda económica), realizada generalmente por instituciones gubernamentales, ONGs, u organizaciones comunitarias. Por esta misma razón, busca dar soluciones, no sólo a inmuebles pertenecientes a planes, loteos y/o programas entregados o adjudicados por el Estado en sus diferentes estamentos, sino también a aquellos del ámbito privado (con más de diez años de antigüedad), que cumplen una importante función social, como son las cooperativas de viviendas, mutuales, asociaciones civiles, entidades sin fines de lucro, ONGs, entre otras.

Para la aplicación de este programa se ha designado al Ministerio de Desarrollo Social, que además, se encuentra facultado para dictar las normas necesarias para la expropiación de los inmuebles que requiera la implementación y ejecución del programa; gestionar la suscripción por las autoridades competentes; diligenciar las aprobaciones de loteos, mensuras y/o subdivisiones; tramitar la confección de las escrituras de cada unidad de vivienda; definir los parámetros y requisitos que deberán cumplimentar los emprendimientos, planes, loteos, programas y las viviendas sociales, para acceder a los beneficios del programa; entre otras.

La Ley 9.811, tiene su **Decreto Reglamentario 143** (sancionado en Enero del año 2011), que determina la forma de actuación de la autoridad de aplicación, como así también los requisitos y exigencias para entrar dentro del marco de la Ley. Un aspecto que cabe mencionar, es el referido a la compatibilización entre la Dirección de Jurisdicción de Escrituración de viviendas sociales, Dirección General de Rentas, Registro General de la Provincia, Dirección General de Catastro, Dirección General de equidad de género, Dirección de Jurisdicción de violencia familiar y Fiscalía de Estado, lo que demuestra un análisis de variables sociales que influyen, aunque en principio no lo parezcan, en aquellos sectores más vulnerables que se encuentran viviendo en situación de irregularidad.

Para acceder a los beneficios de la Ley, **el peticionante deberá presentar** ante la Dirección de Escrituración de viviendas sociales, lo siguiente:

- Solicitud de Adhesión (Formulario SA10)

- Contrato de compraventa o libreta de pagos que acredite la existencia de la compra, o instrumento legal de adjudicación del inmueble
- Recibo cancelatorio de pagos efectuados, si correspondiere
- Cedulón del impuesto inmobiliario provincial actualizado
- Constancia de apto para bien de familia, expedido por la Dirección Gral. de Catastro
- Constancia C.U.I.L. o C.U.I.T.
- Declaración jurada (formulario DJ30)
- Copia certificada del Documento Nacional de Identidad
- Copia certificada de la Libreta de Familia, o acta de matrimonio, o partidas de nacimiento del peticionante y del grupo familiar conviviente
- Denuncia del domicilio del titular registral del inmueble a transferir

Luego de la presentación, la Dirección de Jurisdicción de Escrituración de Viviendas Sociales, requerirá al titular dominial, que preste conformidad para el otorgamiento de la escritura (art. 3), y procederá a verificar que el peticionante cumpla con todos los requisitos exigidos (art. 4,5 y 6). Posteriormente, remitirá las actuaciones a la Escribanía General de Gobierno o a un escribano de registro, a fin de labrar la escritura correspondiente.

12.2. Consideraciones finales

Esta Ley junto con los Decretos, dan muestra de un instrumento legal que permite concluir la etapa de la regularización dominial. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que **al momento de llegar a esta fase final, ya debe estar resuelto el problema de la titularidad**, es decir, serán beneficiarios aquellos que acrediten ser los dueños de esas tierras, pero que por alguna razón (en este caso, principalmente económico), aún no hayan podido realizar la escrituración correspondiente.

Debe quedar en claro que para el marco de esta Ley, **quedan fuera las posesiones en general**, y por ende también las de la Ley 9.150 (pues debe acreditarse la titularidad sobre el inmueble).

Si entran en el marco de la Ley, aquellos **inmuebles** que sean **alcanzados por la Ley nacional 14.005**.

Lo beneficioso de este instrumento legal, es que abre sus puertas, no solamente a las familias que pertenecen a algún plan de viviendas del Estado y que no hayan podido escriturar, sino que **también pueden participar aquellas que provienen de algún plan de**

viviendas del ámbito privado con antigüedad mayor a diez años, como cooperativas, ONGs, asociaciones civiles, mutuales, entre otras.

APLICACIÓN en	Asentamientos conformados por familias con boleto de compraventa, o alguna documentación que acredite la venta a su favor, y que nunca hayan podido escriturar
VENTAJAS	Es una solución para escriturar en los casos que surgen de planes de viviendas del Estado, como para las que provienen del ámbito privado
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles de particulares. Rurales y Urbanos
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Entran en el marco de la Ley, los inmuebles registrados bajo la Ley 14.005
*Valoración personal, de aplicación de la Ley a regularización en Asentamientos Informales	

C. MUNICIPALES

13. ORDENANZA 8060: FRACCIONAMIENTO DE TIERRAS

Esta ordenanza municipal fue creada en el año 1985 y modificada en parte en el año 1993 por Ordenanza 9089. Fue planteada con el fin de regular el uso y fraccionamiento del suelo dentro de la ciudad de Córdoba.

Para lograr sus objetivos, plantea una zonificación de la ciudad en once partes distintas, donde cada una de ellas deberá cumplir con superficies, frentes y fondos mínimos. También se encarga de estipular el ancho de las calles, de los pasajes, de las autopistas; es decir, de todos aquellos elementos que hacen a la cuestión urbanística.

Para un mejor entendimiento, a continuación se definirán conceptos técnicos que son utilizados en la Ordenanza:

Urbanización o loteo: será considerado urbanización o loteo todo fraccionamiento de tierra con el fin fundamental de ampliar el núcleo urbano ya existente, con ampliación o modificación de la red vial, con la provisión de espacios verdes y/o espacios libres para uso público. También se considerará urbanización o loteo todo fraccionamiento, aún sin apertura de calles, cuando las parcelas resultantes superen el núcleo de 10 (diez).

Simple Subdivisión: Todo Fraccionamiento de tierra sin ampliación o modificación de la red vial de carácter público, y que no modifique la estructura básica de los parcelarios existentes del Registro Gráfico Catastral ni supere el número de 10 (diez) parcelas.

Parcela o lote: Toda extensión de terreno sin solución de continuidad dentro de los límites determinados por los títulos de propiedad, los planos de fraccionamiento debidamente aprobados y registrados o los relevamientos territoriales aprobados por los organismos competentes, sean de un solo propietario o de varios en condominio y aunque hayan sido adquiridos por más de un título.

De este instrumento legal, solamente se abordarán aquellos artículos que deben ser tenidos en cuenta cuando se propone iniciar un proceso de regularización.

13.1. Análisis y consideraciones sobre la Ordenanza 8060

En la Provincia de Córdoba, del relevamiento efectuado por la ONG UTPMP, en el año 2011, pudo establecerse que **el 40.8% de los Asentamientos Informales se ubican sobre riberas de ríos o canales; el 37% sobre camino de alto tráfico; 16% al margen de ferrocarriles.** Esto lleva a la necesidad de mencionar aquellos artículos que regulan las urbanizaciones que se encuentran desarrolladas en alguna de estas condiciones.

- ❖ En el título II “Disposiciones generales sobre urbanizaciones”, Capítulo III, Sección III llamada “**De los inmuebles afectados por cursos de agua, ríos, arroyos y embalses**”, se establece que:

Art. 32: En toda operación de urbanización en inmuebles afectados por el Río del Suquía, arroyos o embalses, barrancas o cañadones, será obligación trazar a ambas márgenes una calle lateral a éstas. Dicha calle deberá ajustarse a los perfiles tipo que le

corresponda en cada caso de acuerdo a las jerarquías y perfiles tipo definidos en este Reglamento.

Art. 33: Se deberá dejar una franja verde marginal a la vía prevista en el Artículo anterior, sobre el lado correspondiente al curso de aguas barrancas o azadones no menor de 15,00 m, de anchos la que será computada íntegramente como Espacio Verde. Entre este último y la calzada se deberá construir una acera de 2,50 m. a 4,00 m. de ancho (Anexo Gráfico 3).

Para que ello sea posible este espacio no deberá tener pendientes abruptas, deberá ofrecer seguridad a los vecinos de la zona y ser protegido de desmoronamientos y/o destrucciones por los medios que fije el organismo correspondiente si el terreno es en pendientes pronunciadas, hacia la línea de Ribera, barrancas o cañadones. Dicho espacio deberá contar con la infraestructura exigida para cualquier Espacio Verde.

Art. 34: Para todas las parcelas con frente a calle marginal de la Línea de Ribera será obligación establecer un retiro de línea de 6,00 m. de ancho de la Línea Municipal, destinándose el espacio así creado a jardines privados y respondiendo en un todo a lo establecido para estos casos por el Reglamento de Edificación.

❖ En la Sección IV llamada “**De los inmuebles afectados por canales**”, se establece que:

Art. 36: En toda nueva urbanización en la que el terreno a fraccionar este afectado por Canal Maestro de riego o Canal Secundario, se deberá dejar a ambos lados del mismo una calle de 12,00 m. de ancho como mínimo, construyendo en ambas márgenes una vereda de 2,50 m. de ancho, con solado de 1,50 m, de ancho, colindante con la Línea de Ribera y el resto, tratado como verde.

Art. 37: La traza del Canal será fijada por la Dirección Provincial de Hidráulica en cada caso para lo cual el interesado deberá presentar un plano certificado por dicha Dirección con la traza correspondiente.

Art. 38: En todas las urbanizaciones o subdivisiones cuyas parcelas tengan frente sobre calles marginales a Canales Maestros o Secundarios, deberá establecerse una Línea de Edificación retirada a 6,00 m. de la Línea Municipal en el caso de Canales Maestros y 4,00 m. de la Línea Municipal en el caso de Canales Secundarios, destinándose el espacio así creado a jardines privados con cercas reglamentarias.

- ❖ En la Sección V llamada “**De los inmuebles afectados por cañadones**”, se establece que:

Art. 39: Quedan comprendidos dentro de la denominación genérica de Cañadones a los efectos de este Reglamento: Cañadones propiamente dichos, arroyos, cañadas, hondonadas, canales naturales, etc.

Art. 40: **Queda terminantemente prohibida la ejecución de obras de cualquier tipo sobre cañadones existentes sin la aprobación de proyecto y supervisión** en la ejecución de la oficina correspondiente, salvo que estas obras se refieran a tareas de mantenimiento de los mismos.

Art. 41: La municipalidad podrá en el futuro desafectar zonas que, por subdivisiones, urbanizaciones, cambio de curso o inutilidad de los cañadones, etc. dejen de ser considerados de interés público.

Art. 42: El propietario del terreno asiento del cañadón tendrá a su cargo la realización de los trabajos atinentes a proteger sus márgenes, evitando posibles desviaciones de su curso; debiendo permitir el libre acceso de la Comuna al sector y cuando tuviese que proceder a su limpieza y/o realizar cualquier tipo de obras tendientes a su mejoramiento y/o conservación, previa notificación a su titular.

Art. 43: Los Organismos competentes para resolver los problemas, aspectos y situaciones derivadas del incumplimiento de los Artículos anteriores es la Dirección de Obras Viales, Subdirección de Desagües y la Dirección de Planeamiento Urbano.

- ❖ En la Sección VI llamada “De los inmuebles afectados por vías férreas”, se establece que:

Art. 44: Toda urbanización cuyo inmueble esté afectado por vías férreas **se le exigirá un Perfil tipo 15, a ambos lados de la línea divisoria de la traza del ferrocarril**. Para todas las parcelas con frente a estas calles, se exigirá un retiro mínimo de edificación de 4,00 m. de ancho desde la Línea Municipal, con destino a la creación de jardines privados.

- ❖ Para aquellos Asentamientos ubicados a las orillas de caminos de alto tráfico, es necesario tener en cuenta, los siguientes aspectos.

En primer lugar el **art. 16** determina que: Los retiros de línea de Edificación serán proporcionales al ancho mínimo de parcela que corresponda a cada urbanización, según las siguientes condiciones:

Para parcelas de 15,00 m. de frente mínimo, resultantes de nuevas urbanizaciones, el retiro obligatorio mínimo será de 5,00 m., al igual que los frentes de parcelas destinadas a viviendas que dan a Avda. de Circunvalación.

Para parcelas con frente a cualquiera de las calles con perfiles especiales, cualquiera sea su ancho, el retiro obligatorio mínimo será de 6,00 m.

No es viable regularizar	Dominio Público	Dentro de Línea de Ribera	Dentro de Línea de Riesgo Hídrico
	El Dominio Público es inalienable, imprescriptible e inembargable	Dentro de la Línea de Ribera es Dominio Público	Determina zonas de posibles siniestros
		Las Líneas de Riberas pueden ser pedidas en Recursos Hídricos de la Provincia (ex DIPAS)	Las Líneas de Riesgo Hídrico pueden ser pedidas en Recursos Hídricos de la Provincia (ex DIPAS)
			Siempre resulta conveniente cotejar con imágenes satelitales que permitan determinar las zonas de inundación

No es viable regularizar, al menos que...	Ferrocarril	Canal	Caminos de Alto Tráfico	Calles y Espacios Verdes
	Para inmuebles urbanos, a ambos lados de la vía férrea, deben dejarse al menos 25.50 m. Ver Perfil 15 de la Ordenanza 8060	En toda nueva urbanización en la que el terreno a fraccionar esté afectado por el Canal Maestro de Riego o Canal Secundario, se debe dejar a ambos lados una calle de 12.00 m	Para parcelas de 15,00 m. de frente mínimo y parcelas destinadas a viviendas que dan a Avda. Circunvalación, resultantes de nuevas urbanizaciones, el retiro obligatorio mínimo será de 5,00 m	Sólo es viable, si el Estado lleva adelante la desafectación del bien y lo incorpora a su dominio privado
	Para inmuebles rurales, a ambos lados de la vía férrea, deben dejarse al menos 15.00 m	En urbanizaciones, cuyas parcelas tengan frente sobre calles marginales a Canales Maestros, deberá establecerse una Línea de Edificación retirada a 6.00 m de la Línea Municipal	Para parcelas con frente a cualquiera de las calles con perfiles especiales, cualquiera sea su ancho, el retiro obligatorio mínimo será de 6,00 m	
		En urbanizaciones, cuyas parcelas tengan frente sobre calles marginales a Canales Secundarios, deberá establecerse una Línea de Edificación retirada a 4.00 m de la Línea Municipal		

13.1.1. “De las urbanizaciones para radicación de población de Villas de emergencias”

El Título IV “Disposiciones especiales de los fraccionamientos por zona”, trata especialmente la forma en que deben llevarse a cabo los procesos, de nuevas urbanizaciones o que ya existan, y que impliquen villas de emergencias. Para ello, serán consideradas como Planes de Viviendas, por lo que incluye lote mínimo con obras de infraestructura y vivienda mínima ajustada al Código de Edificación.

El **Decreto 25 del año 1994** efectúa la reglamentación de sus artículos. Asimismo, es necesario recurrir al **Decreto 737 del año 1986** (reglamenta la Ordenanza 8060 en temas de, planes colectivos de viviendas, sistematización del procedimiento para aprobación de urbanizaciones, condiciones técnicas a cumplimentar en redes de infraestructura, entre otras), al **Anexo 1** que estipula el “Trámite de aprobación de urbanizaciones para población de escasos recursos”, **Anexo 2** “Manual de instrucciones. Trámite de aprobación de urbanizaciones para población de escasos recursos”.

Para incorporarse al régimen, es necesario que las Cooperativas, mutuales u otras Organizaciones intermedias sin fines de lucro, presenten la siguiente información:

- Autorización estatal del órgano nacional o provincial pertinente que hubiere otorgado la personería jurídica, en fotocopia certificada. Si se tratara de “simple asociación civil”, la escritura pública o instrumento privado de autenticidad.
- Estatutos Sociales, actas de constitución de la entidad, de designación de las autoridades y de distribución de cargos, en copia certificada.
- **Escritura y/o negocio fiduciario que acrediten la titularidad de la propiedad.** En caso de convenio fiduciario, y éste se encuentre en trámite, es suficiente adjuntar copia de boleto compraventa.
- Nómina de asociados y de preadjudicatarios de lotes y suplentes, firmada por los representantes legales.
- La Dirección de Desarrollo Humano acreditará fehacientemente la situación de carencia del grupo.
- Plancheta catastral señalando la parcela a urbanizar, indicando el número estimativo de lotes que resultarán de la futura urbanización, y eventualmente, croquis preliminar del trazado de la urbanización. Asimismo, la prefactibilidad extendida por la Dirección de Planeamiento Urbano, si la tuvieren.

- Reglamento de Trabajo y Vivienda suscrito por los preadjudicatarios de lotes y suplentes de las Cooperativas, mutuales, simples asociaciones civiles u otras entidades intermedias sin fines de lucro y, en su defecto, el compromiso escrito de elaborarlo previo a la presentación de la documentación del plan de vivienda.
- Nota Tipo – Formulario 1

En lo que respecta a la **evaluación técnica de la urbanización**, se deberá presentar:

- Formulario Tipo 2
- Proyectos de obras de infraestructura según las exigencias (mínimas) de presentación que se encuentran detalladas en el punto 4 del Anexo 2 “Manual de Instrucciones. Trámite de aprobación de urbanizaciones para población de escasos recursos”, y se ajustarán a las exigencias técnicas (mínimas) que se indican en el punto 5.

De todo lo anterior, es necesario tener en cuenta, que la cooperativa, mutual, simple asociación civil, ONG, o cualquier organización intermedia, debe tener ya resuelto el problema de titularidad del inmueble donde pretende llevarse a cabo la urbanización; además de que debe contar con asistencia técnica para el desarrollo de todas las tareas de ejecución del proyecto, pues la Municipalidad, si no ha sumido dicho compromiso, queda deslindada de toda responsabilidad. Luego como ya se mencionó, el resto de la documentación a presentar, la calidad técnica de la misma y los formularios tipo que correspondan a cada etapa, deberán ajustarse a los Anexos 1 y 2 “Trámite de aprobación de urbanizaciones para población de escasos recursos” del Decreto 25-94.

Entre los fundamentos, y en su art. 127 se reconoce que “(...) *la necesidad de acceder a la tierra y a la vivienda propia por parte de los habitantes de villas de emergencia y población carenciada mediante urbanizaciones para la construcción de unidades habitacionales mínimas promueve su consolidación interna e integración al tejido social de la ciudad (...)*”.

Para ello se establece que, estas urbanizaciones **solamente podrán ser ejecutadas en áreas de urbanización prioritaria o condicionada**. La primera corresponde a aquellas zonas donde la urbanización es considerada como un factor prioritario y es posible desarrollar un plan de viviendas; y la segunda, zonas donde el asentamiento de la población esté condicionado a efectuar cambios a las circunstancias actuales. Por ejemplo en cercanías a vías de ferrocarril, canal de agua, Av. Circunvalación, Río o curso de agua permanente, entre otros.

Queda prohibida su radicación en zonas industriales e industriales peligrosas, áreas verdes de reservas o áreas verdes, en áreas rurales, y áreas condicionadas sin la autorización correspondiente (Decreto 737).

Además, en el desarrollo de estas urbanizaciones, se aceptará que las parcelas tengan al menos **9 m de frente mínimo y superficie de 162 m²**. No se exigirán las dimensiones mínimas de manzanas previstas en el art. 48 de la Ordenanza 8060; para las parcelas en esquina no se incrementará la medida del frente mínimo previsto en el Art. 54º de la misma Ordenanza; no podrán disponerse lotes con frente y contrafrente a calle pública; el retiro de *línea de edificación*¹⁴³ será de tres metros, salvo en casos especiales regidos por el Art. 16, especialmente los ítems d) (para parcelas con frente a cualquiera de las calles con perfiles especiales, cualquiera sea su ancho, el retiro obligatorio mínimo será de 6,00 m.) y f) (para calles peatonales regirán los retiros exigidos para cada zona).

Con respecto a la **infraestructura**, mínimamente deben ser provistas de agua potable por Organismo Oficial, Energía Eléctrica y Alumbrado Público, enarenado y compactado de calzada, Arbolado de calles y de Espacios Verdes.

En la reglamentación se establece que, **será de aplicación a las cooperativas, mutuales y otras entidades intermedias sin fines de lucro** (por ejemplo ONGs) **que asocien a personas de escasos recursos para la ejecución de planes de viviendas económicas**. Asimismo **será de aplicación a las simples asociaciones civiles** que acrediten su constitución por escritura pública o instrumento privado de autenticidad certificada por escribano público, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 46º del Código Civil¹⁴⁴, **siempre que hayan adquirido la tierra y transmitido la misma bajo dominio fiduciario al Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba** (ver Ley 7.866) **o a la Municipalidad de Córdoba**.

Pero debe tenerse en cuenta que solamente es viable cuando sean urbanizaciones destinadas a la construcción de viviendas, y que **se excluye toda otra tipología de**

¹⁴³ Línea señalada por la Municipalidad a los fines de efectuar construcciones en planta baja. Dicha línea podrá ser coincidente con la Línea Municipal o fijarse a partir de una distancia mínima a la misma, que en relación a cada zona estuviera determinada.

¹⁴⁴ Art. 46: Las asociaciones que no tienen existencia legal como personas jurídicas, serán consideradas como simples asociaciones civiles o religiosas, según el fin de su instituto. Son sujetos de derecho, siempre que la constitución y designación de autoridades se acredite por escritura pública o instrumentos privados de autenticidad certificada por escribano público. De lo contrario, todos los miembros fundadores de la asociación y sus administradores asumen responsabilidad solidaria por los actos de ésta. Supletoriamente regirán a las asociaciones a que este artículo se refiere las normas de la sociedad civil.

vivienda que sujete a los adjudicatarios a régimen de copropiedad alguno. Por ejemplo el desarrollo de edificios en altura, que lleve, para su regularización, a establecer el régimen de propiedad horizontal.

APLICACIÓN en	Asentamientos donde la organización representativa (Mutual, Cooperativa, Asociación Civil) u organización intermediaria (ONG, Grupo de Vecinos, etc.), ya es el titular dominial de las tierras o se encuentre en un convenio fiduciario con el Estado (Ley 7688)
VENTAJAS	De cumplir con los requisitos, se promueve la radicación in situ
AMBITO DE APLICACIÓN	Inmuebles urbanos, dentro del ejido Municipal
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Medio
POTENCIAL*	Medio
OBSERVACIONES	Solamente podrá ser ejecutado en Asentamientos ubicados en áreas de urbanización prioritaria o condicionada
	Debe cumplirse con exigencias de frente y superficie para cada parcela resultante
*Valoración personal, de aplicación de la Ordenanza a la regularización en Asentamientos Informales	

14. ORDENANZA 11687: RÉGIMEN EXCEPCIONAL DE REGULARIZACIÓN URBANA

Esta Ordenanza fue sancionada en noviembre del año 2009, y propone un **marco normativo excepcional para permitir la regularización de las urbanizaciones preexistentes al 31 de diciembre de 2008**, y que no han cumplimentado con la totalidad de los requisitos que exigen la Ordenanza 8060 y sus modificatorias, para obtener el Decreto aprobatorio de la urbanización. Es en la actualidad, la herramienta más utilizada por la Municipalidad de Córdoba al momento de encarar las regularizaciones; por esta misma

razón, es que todos los años se prorroga la fecha de vigencia que su art. 2 determinaba que solamente duraría un año.

Al mismo tiempo, deroga la Ordenanza 10.374, que establecía un padrón donde debían inscribirse aquellos proyectos que tuvieran como finalidad afrontar la regularización urbana y dominial de urbanizaciones informales. Sin embargo, se incorporan en este nuevo régimen, los trámites ya iniciados al momento de la puesta en vigencia de esta herramienta legal y social.

Esta Ordenanza se encuentra reglamentada por el Decreto 2457.

14.1. Análisis de la Ordenanza y Decreto Reglamentario

Las **urbanizaciones** que son **incluidas en este instrumento** son:

- Loteos con o sin plan de viviendas proyectados, financiados y ejecutados total o parcialmente por el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal
- Loteos y/o planes de viviendas promovidos por organizaciones comunitarias, tales como cooperativas, asociaciones civiles, mutuales u otras similares, con viviendas ejecutadas por autoconstrucción y/o programas de ayuda mutua y esfuerzo propio, que hayan recibido subsidios por parte del Estado
- Loteos y/o planes de viviendas promovidos por entidades intermedias sin fines de lucro, con viviendas ejecutadas por autoconstrucción y/o programas de ayuda mutua y esfuerzo propio, que no hayan recibido subsidios por parte del Estado
- Radicaciones in situ de población de Asentamientos, con o sin plan de vivienda, en los casos donde el titular dominial sea el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, a título de propietario y/o fiduciario
- Otros casos, con dictamen fundado por la Dirección de Planeamiento Urbano y/o Dirección de Hábitat. (**Hace referencia a los ocupantes a título de poseedores de buena fe.** El dictado del decreto aprobatorio de loteo y la consecuente aprobación del plano de mensura y loteo, queda supeditada a que los poseedores obtengan el dominio de los inmuebles involucrados, con su correspondiente inscripción en el Registro General de la Provincia).

Para poder entrar al régimen, las urbanizaciones deben presentar:

- Plano de mensura, subdivisión y loteo visado por la Dirección de Catastro la Municipalidad de Córdoba
- Haber efectivizado la apertura de calles, conforme a plano
- Contar con red de agua potable en servicio
- Contar con red de energía eléctrica en servicio

Todos estos requisitos deben ser presentados, siguiendo el modelo del Anexo I que se adjunta en el Decreto Reglamentario. Cabe aclarar que, las Obras de Infraestructura exigidas por las Ordenanzas que no se encuentren cumplimentadas al momento de ingresar en este régimen de regularización, podrán ser ejecutadas por los vecinos o sino por el Departamento Ejecutivo Municipal, en un plazo de tres años, contados a partir de la fecha del decreto aprobatorio del loteo pudiendo prorrogarse una sola vez por la misma cantidad de años.

Además, todos los actos y procedimientos administrativos que correspondan, serán gratuitos; la existencia de deudas tributarias, impositivas o de tasas municipales, que recaigan sobre el inmueble, no serán impedimento para la tramitación o aprobación del expediente.

Por último, una vez que se haya cumplido con lo establecido, el Ejecutivo Municipal aprobará la urbanización.

14.2. Consideraciones finales

Esta herramienta legal resulta de gran utilidad, tanto para la Municipalidad como para los futuros beneficiarios, al momento de proponer una vía de regularización en la ciudad de Córdoba, cuando ya se tiene resuelto el problema de la titularidad de la tierra. Tiene la ventaja, frente a otros instrumentos, de abarcar un gran abanico de urbanizaciones que se encuentran en situación de informalidad y por ende fuera de los marcos normativos.

Contempla, principalmente a loteos promovidos por el Estado y por organizaciones intermedias, con o sin planes de viviendas, y además radicaciones de Asentamientos donde

el Estado sea el titular dominial. **Debe quedar en claro que, esto es viable para una etapa final del proceso de regularización, ya que debe contarse con el plano de loteo, con las calles abiertas (tal como figura en el plano), y con servicio de agua y energía eléctrica, para ello, la Municipalidad otorga un plazo de 3 años para la ejecución de las obras,** una vez que se haya remitido la aprobación para dar marcha con la regularización.

De este modo, el Asentamiento, a través de la organización representativa, ya debe haber adquirido las tierras, o sino haber formado un fideicomiso con el Estado.

Sin embargo, un aspecto que llama la atención, es que la informalidad que responde al tipo de toma de posesión de tierras privadas de particulares, e incluso el desarrollo de loteos fraudulentos (quizás las formas más recurrentes), son tenidas en cuenta como una excepción que debe esperar una aprobación por parte de la Dirección de Hábitat o de Planeamiento Urbano, para que éstas consideren si pueden o no adecuarse al régimen. Esta cuestión resulta una limitante importante para avanzar en materia de regularización, pues se deja librada la decisión de incorporación al régimen del Asentamiento, al gobierno de turno; y al mismo tiempo, tampoco se especifica ni determina, la forma en que, en estas situaciones excepcionales, se ejecutará el plan de regularización.

APLICACIÓN en	Asentamientos donde la organización representativa (Mutual, Cooperativa, Asociación Civil) u organización intermediaria (ONG, Grupo de Vecinos, etc.), ya es el titular dominial de las tierras o se encuentre en un convenio fiduciario con el Estado (Ley 7688)
VENTAJAS	Contempla una amplia gama de situaciones
AMBITO DE APLICACIÓN	Loteos con o sin planes de viviendas, del Estado Nacional, Provincial o Municipal
	Loteos y/o planes de viviendas promovidos por organizaciones comunitarias
	Loteos y/o planes de viviendas promovidos por organizaciones intermedias sin fines de lucro
	Casos donde el titular dominial sea el Estado Nacional, Provincial o Municipal, a título de dueño o fiduciario
	Poseedores con boleto de compraventa (para estos casos debe esperarse el dictámen especial de la Dirección de Hábitat)
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Alto
POTENCIAL*	Medio
OBSERVACIONES	Urbanizaciones preexistentes al 31 de Diciembre de 2008
*Valoración personal, de aplicación de la Ordenanza a la regularización en Asentamientos Informales	

15. CONVENIOS FIDUCIARIOS

Este es un instrumento legal, que ha diferencia de todos los anteriores analizados, no se ejecuta en base a Ordenanza o Decreto, sino que simplemente, se hace uso de la figura de fideicomiso, tal como se establece en el art. 2662 del Código Civil¹⁴⁵.

Por la misma razón, de que no existe una reglamentación específica de forma de aplicación, es que cada caso es tratado de forma particular, y por ende cada uno tiene su forma de resolución.

Esta manera de llevar adelante un proceso de regularización, comenzó a utilizarse en la década de los 80, y a pesar de ser una herramienta eficaz, dejó de aplicarse. Los casos más conocidos, que han obtenido su resolución mediante esta forma de regularización son, Villa Rivera Indarte, Los Boulevares y Jacarandaes.

A continuación, se va a tomar como ejemplo, Los Boulevares y se explicará cómo fue llevado adelante el proceso de regularización dominial¹⁴⁶.

15.1. Análisis del caso Barrio Los Boulevares

Barrio Los Boulevares, se ubica en la zona Norte de la Ciudad de Córdoba, sus límites (aproximadamente), son: al Sur Calle De Rusos, al Oeste Av. Padre Claret, al Norte Canal Maestro Norte, y al Este Av. Monseñor Pablo Cabrera.

La situación que da lugar al establecimiento del convenio y al comienzo del proceso de regularización, fue que un grupo de familias se asentó sobre inmuebles (4 lotes), de dominio privado de particulares. Posteriormente, los dueños de los inmuebles, realizaron un croquis tipo Loteo, especificando manzanas y lotes; luego, vendieron a los habitantes del lugar, las fracciones que cada uno poseía. De este modo, se generaron boletos de compraventa, para cada una de las familias.

Después, la Municipalidad toma la decisión de comenzar la regularización de ese Asentamiento, para que cada familia pudiera obtener su escritura, y al mismo tiempo, dotarlo de infraestructura urbana. Para sanear esta situación, se efectúa un convenio entre los

¹⁴⁵ La figura del Fideicomiso, se encuentra desarrollada en este Trabajo Final, en el Capítulo II, Sección B, apartado 7.3.

¹⁴⁶ En los Anexos, se adjunta también el caso de Villa Rivera Indarte.

dueños de los inmuebles y la Municipalidad, cuyos últimos beneficiarios serían las familias residentes del lugar.

El proceso de regularización, comienza en el año 1988, **con el convenio acordado entre las partes**, es decir, la Municipalidad de Córdoba (su representante Ramón Bautista Mestre) y los titulares dominiales de los inmuebles, es decir la familia Llorens.

Las partes intervinientes en el convenio, son:

- Municipalidad de Córdoba, representada por el señor Intendente, en adelante **el fiduciario**
- Familia Llorens, titulares dominiales de los cuatro inmuebles, en adelante llamados **fideicomitentes**
- Los beneficiarios, enunciados en el Anexo I del Convenio, en adelante llamados **fideibeneficiarios** (corresponde a las familias [o a los sucesores legitimados] que adquirieron fracciones de tierras en función del croquis efectuado para las ventas)

El convenio, establecía:

Cláusula 1°: Los fideicomitentes, transfieren el dominio fiduciario irrevocable a la Municipalidad de Córdoba, de las cuatro fracciones.

Cláusula 2°: Los fideicomitentes, ceden y transfieren con carácter de dación en pago, los derechos y acciones indivisos que sobre la mayor superficie les corresponde; también cede y transfiere, todos los derechos, obligaciones y acciones emergentes, de los boletos privados de compraventa, sean por saldo de precios o emergentes de la rescisión de contratos.

Cláusula 3°: Los fideicomitentes, ceden bienes, del tipo mejoras, que se encuentran en los inmuebles en cuestión, por ejemplo: cisternas, tanques de agua, tableros eléctricos, etc. Todos descriptos en detalles.

Cláusula 4°: La Municipalidad, como fiduciaria, se obliga y compromete, por la dación en pago y cesión de bienes efectuadas por los fideicomitentes, en las Cláusulas 2° y 3°, a:

- Cancelar las prestaciones ejecutadas en los autos, de la familia Llorens con otras personas, correspondientes a intereses, honorarios, desvalorizaciones.

- Realizar o completar las obras de infraestructuras correspondiente a Alumbrado Público, Red de agua, Forestación, Espacios verdes y Obras viales
- Realizar el plano de loteo, y su inscripción en el Registro General de la Propiedad
- Otorgar las escrituras traslativas de dominio a los adquirentes (enlistados en el Anexo I del Convenio) por boleto privado, o a sus legítimos cesionarios que hayan cancelado el saldo de precios adeudados a los fideicomitentes

Cláusula 5°: Los adquirentes por boleto privado o sus cesionarios, como fideibeneficiarios, se obligan a pagar una suma determinada, en cuotas y consecutivas, a los fines de aportar a las obras de infraestructuras que la Municipalidad está obligada a realizar en la Cláusula 4°.

Cláusula 6°: Los gastos que demande la escritura de constitución del negocio fiduciario, estará a cargo de la fiduciaria; y el costo de las escrituras traslativas de dominio, a cargo de los fideibeneficiarios.

Cláusula 7°: Los impuestos municipales y provinciales que se adeuden, hasta la fecha de suscripción de la escritura de fiducia, son a cargo de los fideibeneficiarios.

Cláusula 8°: Los gastos que demanden el cumplimiento de la obligación asumida en la Cláusula 4°, serán atendidos con la partida de programa 300.

Cláusula 9°: Para dirimir cualquier cuestión emergente del presente convenio de fiducia las partes, se someten a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios de esta Ciudad.

De este modo, en el convenio se determinaron las obligaciones para cada una de las partes. Puede notarse que se tuvieron en cuenta aspectos tales como, la deuda que los inmuebles tenían con la Provincia y con el Municipio, y su forma de pago en cómodas cuotas para los beneficiarios; las cuestiones administrativas que recaían sobre los inmuebles, por ejemplo la sucesión que debía efectuarse; los derechos y acciones que ya se habían vendido, etc.

Posterior a esto, se procede a labrar la escritura del contrato del fideicomiso. Allí, se deja constancia de todos los actores intervinientes; de los inmuebles en cuestión, con su correspondiente descripción y plano asociado; la resolución de litigios existentes; declaratoria de herederos, para la parte de la familia Llorens que le correspondía la sucesión de bienes; el Anexo I, que contiene la lista de los beneficiarios, etc.

15.2. Consideraciones finales

Este instrumento de regularización, tiene la particularidad de remitirse, simplemente, a la figura jurídica del fideicomiso; se resalta como particularidad, pues denota una utilización del Código Civil, en su sentido más aplicativo a la realidad social, aspecto dejado de lado en otros instrumentos legales.

La forma de resolución fue buena, se alcanzó la regularización dominial para aquellas familias; sin embargo deben efectuarse algunas críticas constructivas, que permitirán una aplicación más eficaz.

En primer lugar, debe notarse que en el convenio, no se determina ningún plazo para finalizar el proceso de regularización; y en segundo lugar, no se limita las cesiones que puedan efectuar las personas del inmueble “adquirido” por boleto de compraventa.

Se cree que ambos aspectos, deben ser tenidos en cuenta e incorporados como condicionantes fundamentales, al momento de plantear esta herramienta como una opción para la regularización.

El primero resulta necesario, ya que de no existir límite alguno que estipule la finalización de las tareas, puede suceder (de hecho sucedió), que se prolongue demasiado en el tiempo, sin concluirse el proceso dentro del mandato del Gobierno Municipal de turno, y al mismo tiempo, se generan demoras al momento de retomarlo para la nueva administración pública; otro aspecto, que puede incluirse, es el establecimiento de un tiempo límite para proceder a la escrituración, una vez que el Plano de Loteo, se encuentre inscripto en el Registro Gral. de la Provincia (esto, es propuesto en la Ley Provincial 7.866).

El segundo aspecto, y que está estrechamente relacionado con el primero, es que las cesiones de derechos y acciones, o de los boletos compraventa, dificultan constantemente la determinación de los beneficiados, pues pueden sumarse problemas administrativos al momento de la determinación del beneficiario real.

También debe remarcarse, que actualmente, existe un marco jurídico más amplio que en la década de los 80, y por lo tanto, el problema de la regularización puede remitirse específicamente a la cuestión dominial, mientras que los aspectos referidos a infraestructura, pueden ser encarados con otros instrumentos; esto también resultaría en una mayor eficacia, pues el convenio sería establecido apuntando a un único objetivo.

APLICACIÓN en	Asentamientos conformados por familias con o sin boleto de compraventa; no interfieren los años de posesión.
VENTAJAS	Surge de la implementación directa de una figura jurídica establecida en el Código Civil. Puede ser empleada tanto por Nación, como Provincia y Municipio.
AMBITO DE APLICACIÓN	En inmuebles de dominio privado, de particulares o del Estado
GRADO DE USO EN REGULARIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES	Bajo
POTENCIAL*	Alto
OBSERVACIONES	Puede iniciarse el proceso de regularización, sin boletos de compraventa. Quizás resulte conveniente, que los habitantes del Asentamiento conformen una organización social representativa
*Valoración personal, de aplicación de la figura jurídica a la regularización en Asentamientos Informales	

D. INFORMACIÓN SISTEMATIZADA

A continuación, se muestra una tabla general que contiene todos los instrumentos legales analizados en este Capítulo del Trabajo Final.

Fue elaborada en base a seis ejes principales:

- 1) **Aplicación en ...:** Establece el momento en que puede ser aplicada, y también refiere a los tipos de Asentamientos donde conviene su aplicación.
- 2) **Ventajas:** Se analizaron las ventajas que tiene el instrumento legal frente a la posibilidad de su aplicación.

- 3) **Ámbito de Aplicación:** Hace referencia a si es posible aplicarla en inmuebles rurales o urbanos, de dominio privado de particulares o del Estado, o en el Dominio Público.
- 4) **Grado de uso en regularización en Asentamientos Informales:** El grado de aplicación que tiene el instrumento legal por parte del Estado. Los valores utilizados son, ALTO, MEDIO, BAJO y NULO.
- 5) **Potencial:** Valoración personal sobre la posible aplicación del instrumento legal en la regularización dominial de Asentamientos Informales. Los valores utilizados son, ALTO, MEDIO, BAJO y NULO.
- 6) **Observaciones:** Referido a detalles particulares de cada uno de los instrumentos que determinan el marco de acción.

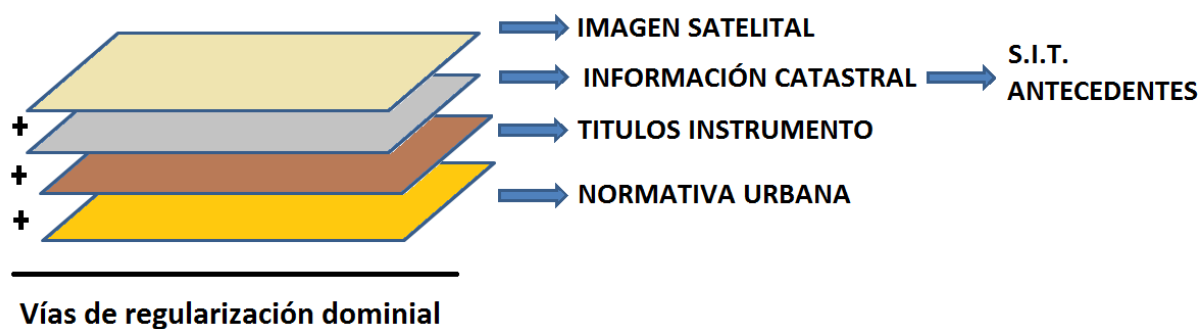
V. GUÍA PARA INICIAR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL

1. INTRODUCCIÓN

Para la aplicación práctica de este Trabajo Final, se trabajó con tres Asentamientos Informales que forman parte del trabajo diario que la ONG UTPMP, realiza en la Provincia de Córdoba. Los tres casos se encuentran ubicados dentro del ejido municipal, “El Sauce”, “Nuevo Progreso”, y el tercero llamado “Las Tablitas I”.

La elección de los casos no ha sido aleatoria, pues se ha tratado de trabajar con situaciones diferentes que permitan abordar la problemática de la regularización dominial, desde distintas formas de resolución; es decir, se dispondrá un análisis que permita comenzar a visualizar la situación real del Asentamiento, desde la óptica legal, catastral y dominial.

Esta etapa previa permite, a la entidad encargada de realizar el proceso, detectar aquellos elementos fundamentales que pueden presentarse en cada situación. Cada una de las ópticas antes mencionadas, aportan distintos elementos que deben ser reunidos en un mismo análisis, para luego comenzar con el desarrollo de las tareas.

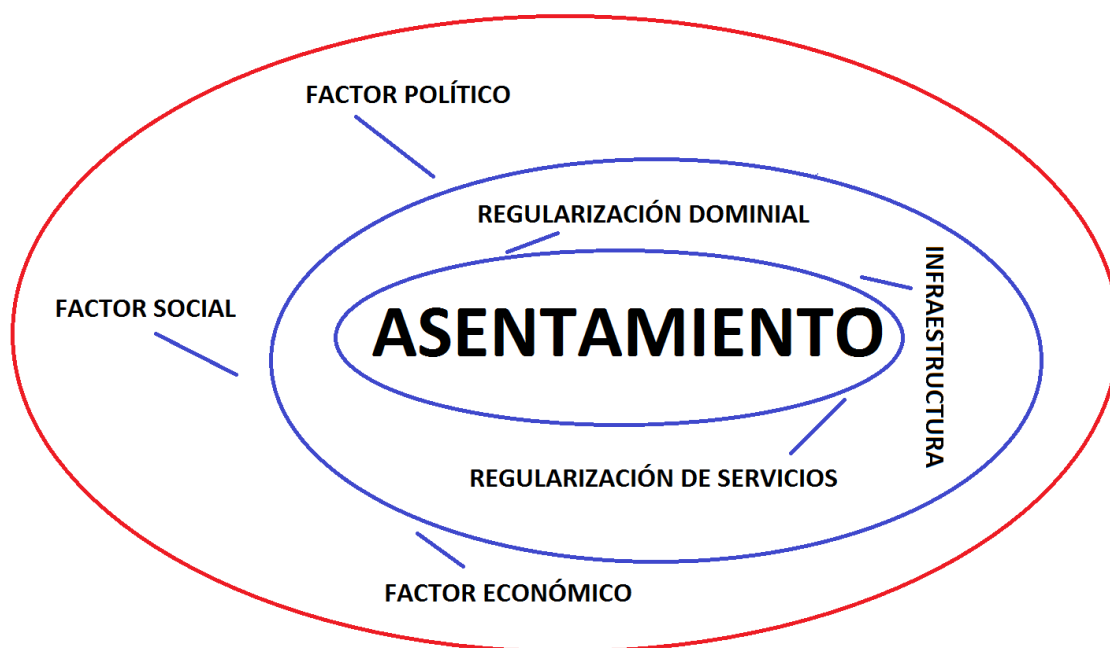


Para ello, se aplicarán todas las herramientas que se han desarrollado a lo largo del Trabajo Final, esto es, la búsqueda imágenes satelitales, información catastral, instrumentos legales, y cada uno de los factores determinantes que abren y cierran, un abanico de oportunidades para comenzar con la planificación de la resolución del problema de la regularización dominial.

Al mismo tiempo, con este análisis se pretende mostrar a la ONG UTPMP, la importancia de conocer los aspectos legales, dominiales y territoriales, que deben ser tenidos en cuenta antes de comenzar con la construcción de las viviendas sociales, ya que posteriormente puede dificultarse el proceso de regularización dominial.

Debe tenerse en cuenta, que en cada proceso que pretende comenzarse, siempre existen, además de las cuestiones dominiales, legales y territoriales, otra gran cantidad de factores que determinan y condicionan un momento histórico, y por lo tanto afectan, directa o indirectamente, a las posibilidades de avanzar en la regularización. Además, la regularización de un Asentamiento, no solamente se remite a la cuestión dominial; ésta es, simplemente, una pequeña parte de todo un gran trabajo que debe realizarse.

CONTEXTO HISTÓRICO



La guía de regularización dominial planteada, tiene las siguientes directrices:

- Regularización in situ del Asentamiento
- Mantener los límites definidos por los vecinos
- Utilización de herramientas sencillas

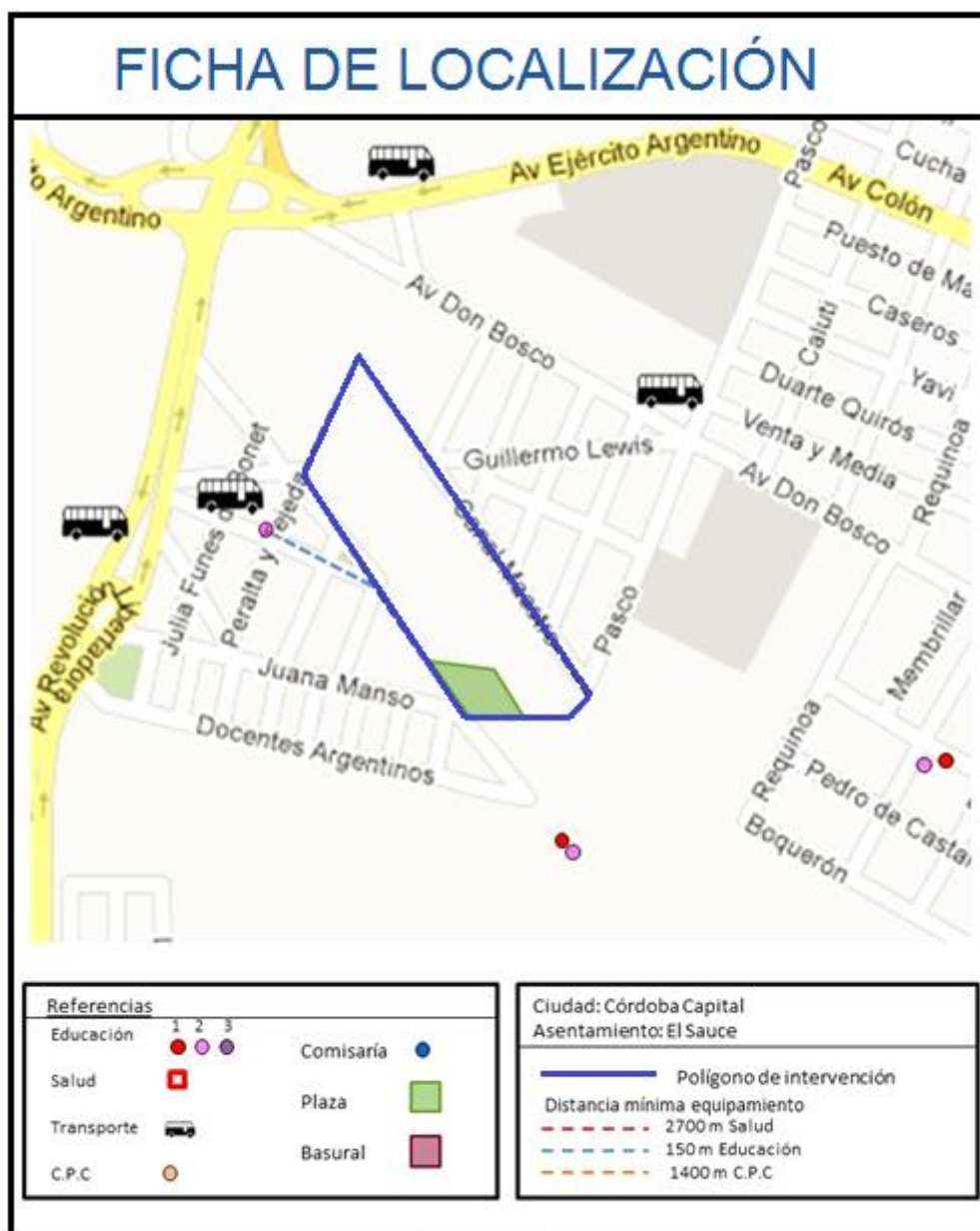
La primera consiste en que, si no existen riesgos ambientales o elementos condicionantes que puedan dificultar o poner en peligro la vida de los vecinos, proceder a la regularización en el lugar que se encuentra el Asentamiento, pues la relocalización en las periferias de la ciudad, trae problemas posteriores a las familias; la segunda consiste en respetar los límites propuestos por los vecinos, y en caso de que la superficie correspondiente sea pequeña, solucionar el problema entre los vecinos para llegar a un acuerdo; por último, y como ya se mencionó con anterioridad, utilizar herramientas sencillas, como las imágenes de acceso libre de Google Earth (que poseen una precisión adecuada para la tarea), el SIT y los antecedentes brindados por el Catastro.

A. EL SAUCE

1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO

En función del censo en el año 2011 y de los trabajos que la ONG UTPMP, realiza en el Asentamiento, las características esenciales son:

EL SAUCE		
Origen del Asentamiento	Según los referentes del Asentamiento, se estableció en el año 1948	
Dimensión del Asentamiento	Se asientan aproximadamente 110 familias, 550 habitantes	
Superficie aprox.	60.000 m²	
Densidad Poblacional	0.01 hab/m²	
Uso del suelo	Residencial	
Servicios básicos	Servicio de agua corriente suministrado de manera informal; y luz eléctrica de la red pública, con tarifa social. No cuenta con servicio de gas	
Localización	El asentamiento se encuentra próximo a Transporte público (colectivos), a un Hipermercado de gran escala y al Centro de Participación Comunal. Cuenta con Centros de Educación Inicial, Primaria y Secundaria dentro de un radio de 1.000 m. No cuenta con Centros de Salud cercanos	
Tareas de UTPMP en el Asentamiento	Mesa de Trabajo desde 2010	CONCRETADOS
	Construcción de 1 salón comunitario con tres cooperativas de trabajo	
	Llevaron la luz al barrio	
	Fontecho otorgado para la construcción de baños en el salón comunal.	
	Ampliación del salón comunal, con participación de Lideres para el Desarrollo.	
	Limpieza de terrenos junto a la Municipalidad	EN EJECUCIÓN
	Reanudación del proceso de regularización de tierras	
	Cursos de “coaching” ontológico	
	Cooperativa Argentina Trabaja	
Capacitación en oficios, juegoteca, apoyo escolar y escuela de futbol.		

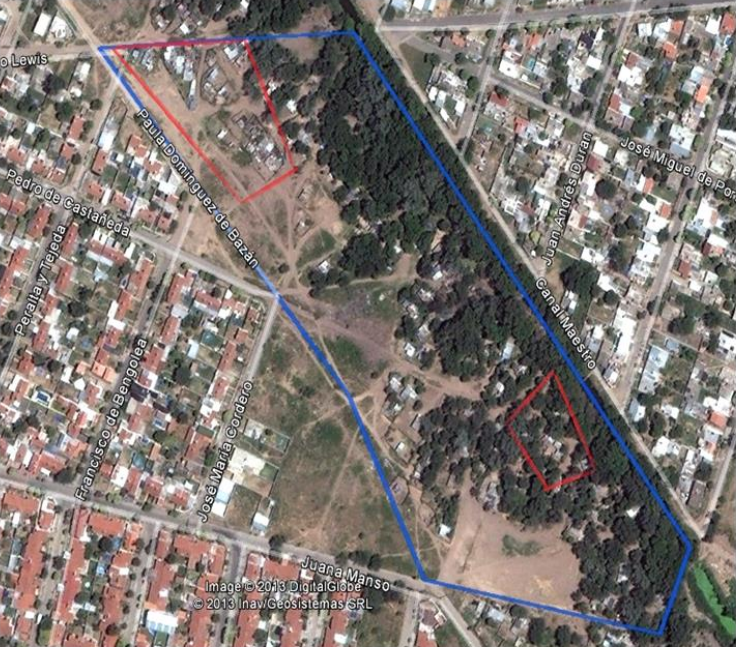


-UTPMP, Area Desarrollo de Hábitat-

2.1. Análisis de Imágenes Satelitales

A continuación se muestran imágenes satelitales obtenidas de Google Earth, que permiten visualizar la ubicación del Asentamiento dentro de la Ciudad de Córdoba con mayor detalle, y también imágenes a través del tiempo, que permiten detectar variaciones en su conformación. Esta información es de gran utilidad, para luego comparar con la información catastral disponible.

AÑO 2001	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
AÑO 2003	
	ASENTAMIENTO  NUEVAS EDIFICACIONES 

AÑO 2007	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 
AÑO 2010	
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 

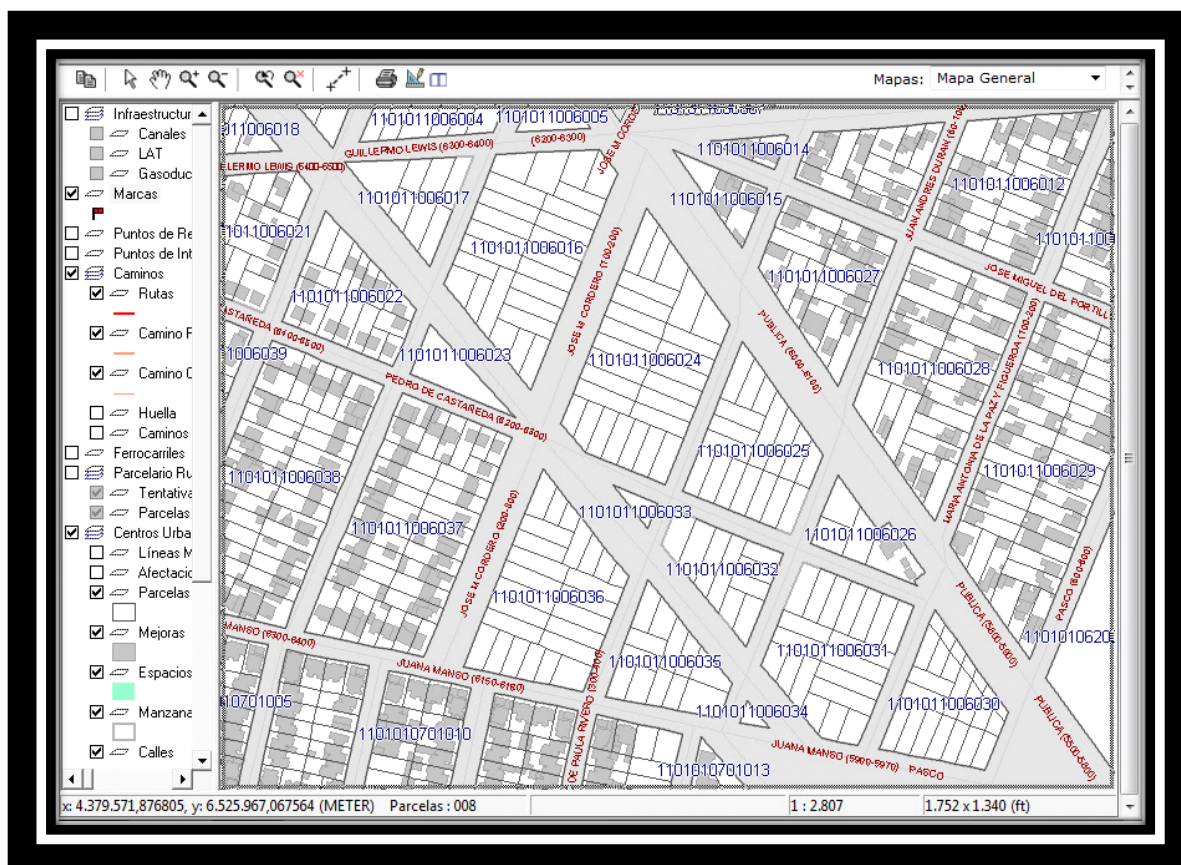
AÑO 2012	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO
	NUEVAS EDIFICACIONES

Estas imágenes históricas permiten detectar:

Localización general	Tiene una ubicación urbana, dentro del éjido Municipal. Ubicación periférica en la ciudad.
Elementos condicionantes	El Asentamiento colinda con el canal Maestro Sur en su costado Noreste. Y en cercanías a Av. Circunvalación.
Zonas cercanas con algún tipo de regularización	Alrededor del Asentamiento pueden notarse edificaciones homogéneas
Riesgos ambientales	No aparecen riesgos ambientales en la zona
Evolución histórica	En todas las imágenes, pueden notarse nuevas posesiones/ocupaciones, por lo que no todos los residentes tienen los mismos años de posesión/ocupación.
Observaciones	Debido a la distribución interna del Asentamiento, y nuevos pasajes generados por los habitantes, hace notar que no se cumple con las Normativas Urbanas, Ordenanzas 8060 y 8256.
Ubicación	Al Noroeste calle Guillermo Lewis, al Sureste calle Pasco, al Suroeste calle Juana Manso, al Oeste calle Paula Dominguez de Bazán, y al Este Canal Maestro

2.2. Análisis de la Información Catastral

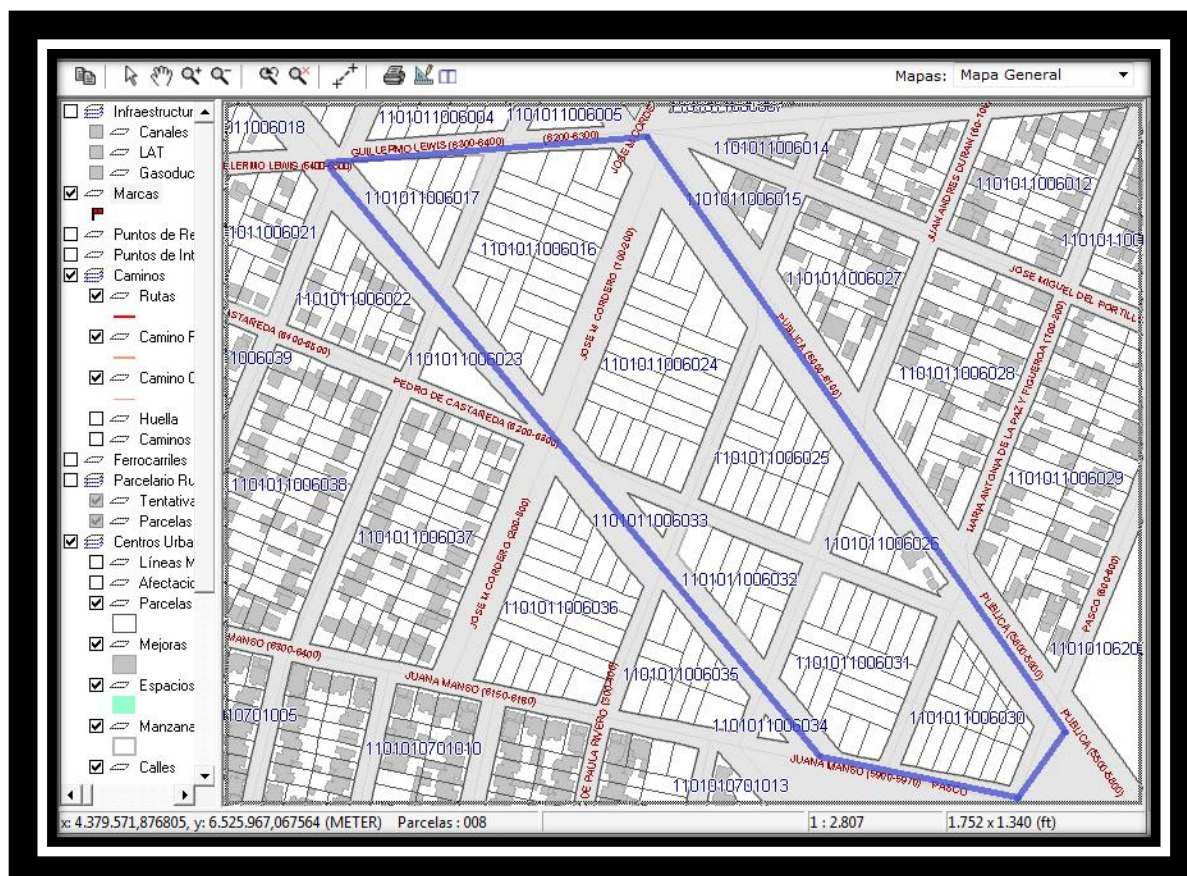
A continuación se muestra una imagen del SIT de Catastro de la Provincia de Córdoba, que permite visualizar, a modo expeditivo, con qué información quizás sea posible contar para el inicio de la investigación:



Fuente: SIT-Catastro de la Prov. De Córdoba-

Esta imagen muestra la zona donde se ubica el Asentamiento. Fue posible llegar a su ubicación sin la necesidad de datos alfanuméricos catastrales (Circunscripción, Sección, Manzana, Parcela, N° de Cuenta, etc.), pues ya se conocen las calles límites del Asentamiento y su localización aproximada dentro de la Ciudad, gracias a la ayuda de imágenes satelitales (que permiten obtener las coordenadas geográficas de los vértices del polígono del Asentamiento) y al relevamiento previo efectuado por la ONG UTPMP, que conoce su ubicación.

Entonces, si se superpone el polígono del Asentamiento con la información del SIT, puede verificarse su ubicación en el territorio, para comenzar a analizar las afectaciones.



SIT de Catastro de la Prov. De Córdoba en superposición con el
Polígono del Asentamiento “El Sauce” - Azul -

En un análisis posterior, se verificará, si las familias del Asentamiento tomaron posesión únicamente sobre dominio privado, si ocuparon dominio público, o si no siguen ningún patrón de desarrollo, y en tal caso, puede decirse que la ubicación de cada una ha sido de manera aleatoria.

Si la información, de cada una de las parcelas que se encuentra afectada por el Asentamiento, se encontrara en el SIT, no sería necesario ir personalmente a Catastro; pero, en caso contrario, debe acudir a solicitar la información que allí se encuentra archivada.

En este caso particular, cuando se pretendió ingresar a la información parcelaria, se encontraron pocos registros en el sistema; simplemente pudieron hallarse algunos planos correspondientes a las expropiaciones realizada por Vialidad Nacional. De esto deriva, que la mayor parte de la información de la zona que se muestra a continuación, fue obtenida efectuando visitas al organismo catastral, y consultando los respectivos legajos parcelarios de cada manzana.

Con respecto a las expropiaciones realizadas por Vialidad Nacional, se efectuaron visitas con el fin de obtener información certera acerca de los procesos de expropiación (si se habían pagado las indemnizaciones correspondientes, si se habían inscripto los juicios de expropiación, cuáles habían concluido y cuáles no, etc.); esta información no fue facilitada por el organismo; simplemente se informó que: *“Todas las expropiaciones fueron pagadas a los dueños”*. Es por esta razón, que este Trabajo Final, no cuenta con documentación emitida por este Organismo, para dar validez a las palabras expuestas; sin embargo para el análisis, se trabajará con la información que figura en las Matrículas Folio Real de los inmuebles que fueron objeto de expropiación.

A continuación, se muestra el análisis de toda la información Catastral que pudo recopilarse. De este modo, puede obtenerse la información geométrica, jurídica y económica de cada parcela, como así también, los antecedentes (planos).

También resulta oportuno agregar que, **la averiguación de información Catastral, debe ser complementada con la que cuenta el Catastro local**, es decir el Municipal; pues puede surgir que este organismo tenga alguna actualización que aún no haya sido captada por el Catastro Provincial.

Para proceder en esta etapa de estudio, resulta conveniente, delimitar la zona donde se ubica el Asentamiento, y de ese modo poder determinar el **polígono de afectación**. Éste, *es una entidad de análisis, que abarca una cierta cantidad de parcelas, que puede o no coincidir con el polígono del Asentamiento, pero que comprende los inmuebles que deben ser analizados para determinar la conformación del territorio y las afectaciones que se producen*; posteriormente, debe ser complementado con el estudio de títulos o de antecedentes, lo que permite definir los límites en el terreno, y por ende comprobar, efectivamente, los dominios afectados.

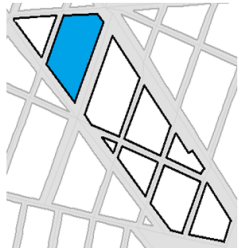
Cabe aclarar que en esta situación, al conocerse de manera cierta la ubicación y dimensión del polígono del Asentamiento, es posible determinar directamente las manzanas, y por ende las parcelas, que deben analizarse. De la superposición del *polígono de afectación* (en este caso, coincidente con el *polígono del Asentamiento*), con la información contenida en el SIT, pudo determinarse que las manzanas afectadas, son¹⁴⁷:

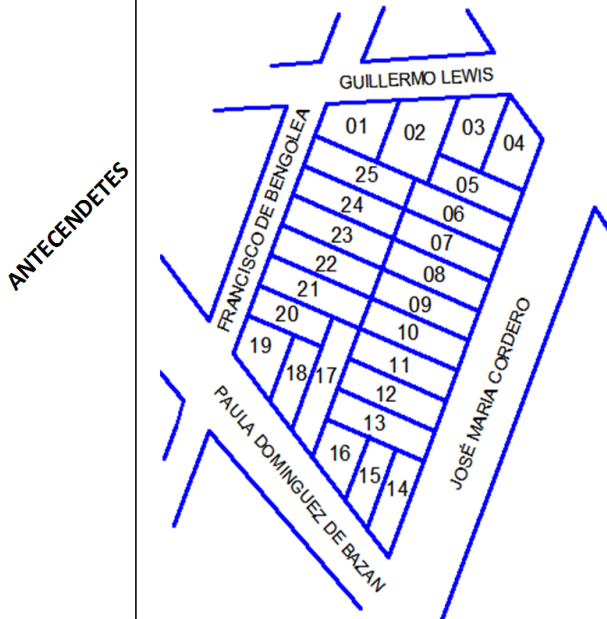
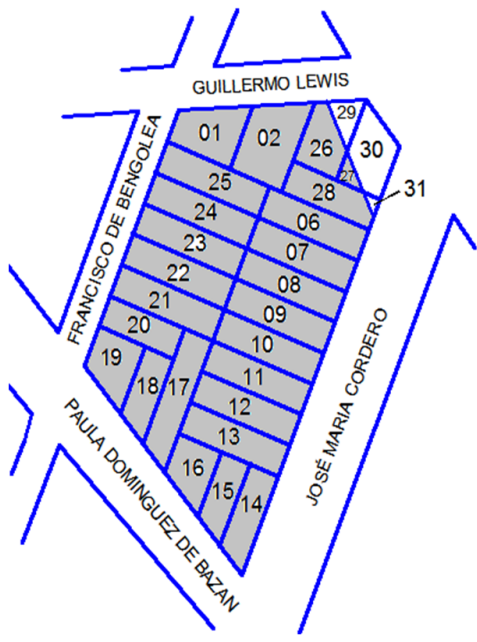
¹⁴⁷ Las Manzanas corresponden a la Nomenclatura Catastral; en las Tablas que se muestran a continuación, para la designación de cada inmueble, se utilizó la designación oficial (según títulos, “LOTE”), y “NUEVA DESIGNACIÓN”, ya indica el número de Parcela nuevo otorgado por el Catastro, cuando hubo modificación del estado parcelario. La sección “ANTECEDENTES”, se refiere a los planos de Mensuras Parciales que comprenden a la manzana en cuestión, en su totalidad.

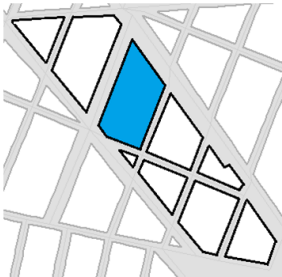
NOMENCLATURA DE LA ZONA DE UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO

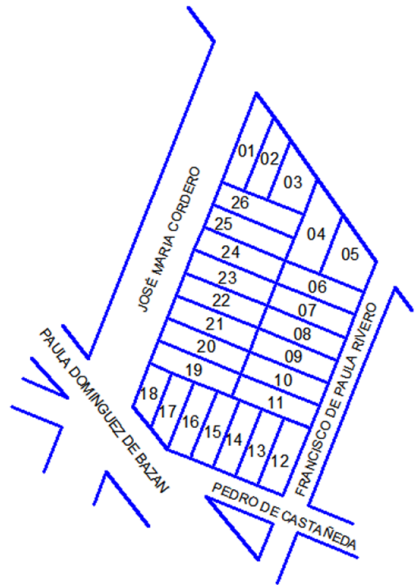
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 017-016-024-025-026-030-031-032-033
------------	----------	-----------	-------	-------	---

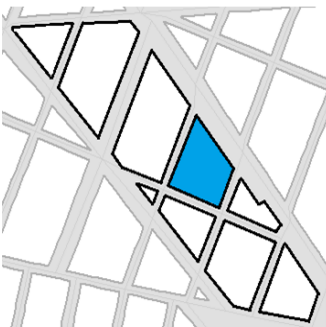
MZ 017					
CROQUIS DE REFERENCIA					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Afectación de la Expropiación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1	Nula	Honigman David y Luis Griner	45099	11-01-1737414-9	601,767
2	Nula	Honigman David y Luis Griner	45100	11-01-1737415-9	257,906
3	Nula	Honigman David y Luis Griner	45101	11-01-1737416-5	336,219
4	Total	Vialidad Nac.	45102	Dada de baja	325,36
5	Nula	Honigman David y Luis Griner	45103	11-01-1737418-1	340,205
6	Total	Vialidad Nac.	45104	Dada de baja	349,556
7	Total	Vialidad Nac.	45105	Dada de baja	265,444
Plano n° 111.869 inscripto en el Protocolo de Dominio Público al n° 115 F° 117 A°1993. Plano del Registro de la Propiedad					
ANTECEDENTES	CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA			CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA	

MZ 016							
CROQUIS DE REFERENCIA							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada (m²)
	Afectación de la Expropiación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente (m²)
1	Total	Vialidad Nac.	45186	11-01-1737525	350,13		
2	Total	Vialidad Nac.	45187	11-01-1737526	466,92		
3	Parcial	Vialidad Nac.	45188	11-01-1737527	364,45	26	258,77
		Honigman David y Luis Griner				29	105,68
4	Parcial	Vialidad Nac.	45189	11-01-1737528	365,37	27	47,85
		Honigman David y Luis Griner				30	317,52
5	Parcial	Vialidad Nac.	45190	11-01-1737529	327,98	28	310,68
		Honigman David y Luis Griner				31	17,30
6	Total	Vialidad Nac.	45191	11-01-1737530	350,00		
7	Total	Vialidad Nac.	45192	11-01-1737531	350,00		
8	Total	Vialidad Nac.	45193	11-01-1737532	350,00		
9	Total	Vialidad Nac.	45194	11-01-1737533	350,00		
10	Total	Vialidad Nac.	45195	11-01-1737534	350,00		
11	Total	Vialidad Nac.	45196	11-01-1737535	350,00		
12	Total	Vialidad Nac.	45197	11-01-1737536	350,00		
13	Total	Vialidad Nac.	45198	11-01-1737537	350,00		
14	Total	Vialidad Nac.	45199	11-01-1737538	296,50		
15	Total	Vialidad Nac.	45200	11-01-1737539	242,70		
16	Total	Vialidad Nac.	45201	11-01-1737540	263,17		

MZ 016							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente
18	Total	Vialidad Nac.	45203	11-01-1737542	254,40		
19	Total	Vialidad Nac.	45204	11-01-1737543	302,78		
20	Total	Vialidad Nac.	45205	11-01-1737544	265,50		
21	Total	Vialidad Nac.	45206	11-01-1737545	365,50		
22	Total	Vialidad Nac.	45207	11-01-1737546	365,50		
23	Total	Vialidad Nac.	45208	11-01-1737547	365,50		
24	Total	Vialidad Nac.	45209	11-01-1737548	365,50		
25	Total	Vialidad Nac.	45210	11-01-1737549	365,50		
Plano n° 111.909 inscrito en el Protocolo de Dominio Público al n° 244 F° 245 A° 1993. Plano del Registro de la Propiedad							
Expediente 11-2 0033-62886/77 (29-H-76). Archivado en la Dirección Gral. de Catastro de la Prov. de Córdoba							
CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA				CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA			
							

MZ 024							
CROQUIS DE REFERENCIA							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica		Info. Geométrica	Nueva Designación
	Afectación de la Expropiación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		
1	Parcial	Vialidad Nac.	45250	11-01-1737550	366,70	A	101,20
		Honigman David y Luis Griner				27	265,50
2	Parcial	Vialidad Nac.	45251	11-01-1737551	301,49	B	22,86
		Honigman David y Luis Griner				28	278,63
3	Nula	Honigman David y Luis Griner	45252	11-01-1737552	357,05		
4	Parcial	Vialidad Nac.	45253	11-01-1737553	470,92	F	29,65
		Honigman David y Luis Griner				31	441,27
5	Nula	Honigman David y Luis Griner	45254	11-01-1737554	401,90		
6	Parcial	Vialidad Nac.	45255	11-01-1737555	350,00	G	171,80
		Honigman David y Luis Griner				32	178,20
7	Parcial	Vialidad Nac.	45256	11-01-1737556	350,00	7	319,04
		Honigman David y Luis Griner				33	30,96
8	Total	Vialidad Nac.	45257	11-01-1737557	350,00		
9	Total	Vialidad Nac.	45258	11-01-1737558	350,00		
10	Total	Vialidad Nac.	45259	11-01-1737559	350,00		
11	Total	Vialidad Nac.	45260	11-01-1737560	350,00		
12	Total	Vialidad Nac.	45261	11-01-1737561	324,33		
13	Total	Vialidad Nac.	45262	11-01-1737562	300,00		
14	Total	Vialidad Nac.	45263	11-01-1737567	300,00		
15	Total	Vialidad Nac.	45264	11-01-1737568	300,00		
16	Total	Vialidad Nac.	45265	11-01-1737569	300,00		

MZ 024							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente
17	Total	Vialidad Nac.	45266	11-01-1737570	273,04		
18	Total	Vialidad Nac.	45267	11-01-1737571	233,24		
19	Total	Vialidad Nac.	45268	11-01-1737572	365,46		
20	Total	Vialidad Nac.	45269	11-01-1737573	365,46		
21	Total	Vialidad Nac.	45270	11-01-1737574	365,46		
22	Total	Vialidad Nac.	45271	11-01-1737575	365,46		
23	Total	Vialidad Nac.	45272	11-01-1737576	365,46		
24	Total	Vialidad Nac.	45273	11-01-1737577	365,46		
25	Parcial	Vialidad Nac.	45274	11-01-1737578	365,46	25	356,52
		Honigman David y Luis Griner				30	8,94
26	Parcial	Vialidad Nac.	45275	11-01-1737579	365,46	C	243,89
		Honigman David y Luis Griner				29	121,57
ANTECEDENTES	Plano n° 111.929 inscripto en el Protocolo de Dominio Público al n° 279 F° 280 A° 1991. Plano del Registro de la Propiedad						
	Expediente 11-2 0033-62887/76 (27-H-76). Archivado en la Dirección Gral. de Catastro de la Prov. de Córdoba						
	CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA				CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA		
							

MZ 025							
CROQUIS DE REFERENCIA							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada (m²)
	Afectación de la Expropiación	Titular Dominial	M F R	Nº de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente (m²)
1	Parcial	Vialidad Nac.	45322	11-01-1737623	371,35	A	40,83
		Honigman David y Luis Griner				18	330,52
2	Parcial	Vialidad Nac.	45323	11-01-1737624	252,65	B	0,08
		Honigman David y Luis Griner				19	252,57
3	Nula	Honigman David y Luis Griner	45324	11-01-1737625	187,49		
4	Parcial	Vialidad Nac.	45325	11-01-1737626	422,92	4	162,50
		Honigman David y Luis Griner				21	260,42
5	Parcial	Vialidad Nac.	45326	11-01-1737627	358,35	5	106,30
		Honigman David y Luis Griner				22	252,05
6	Parcial	Vialidad Nac.	45327	11-01-1737628	293,78	6	50,10
		Honigman David y Luis Griner				23	243,68
7	Parcial	Vialidad Nac.	45328	11-01-1737629	229,21	D	4,31
		Honigman David y Luis Griner				24	224,90
8	Parcial	Vialidad Nac.	45329	11-01-1737630	300,00	8	289,70
		Honigman David y Luis Griner				E	10,30

MZ 026							
CROQUIS DE REFERENCIA							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada (m²)
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente (m²)
1	Parcial	Vialidad Nac.	45444	11-01-1737704	409,76	6	23,09
		Honigman David y Luis Griner				9	386,67
2	Parcial	Vialidad Nac.	45445	11-01-1737707	300,00	5	268,14
		Honigman David y Luis Griner				8	31,86
3	Parcial	Vialidad Nac.	45446	11-01-1737705	362,83	7	75,07
		Honigman David y Luis Griner				10	287,76
ESPACIO VERDE	Nula	Municip. de Cba.			300,00		
Expediente 1320- 0033-63080/77 (22-H-76). Archivado en la Dirección Gral. de Catastro de la Prov. de Córdoba							
ANTECEDENTES	CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA			CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA			
OBSERVACIÓN	Gráficamente, puede notarse un error en la información brindada por el SIT. En los croquis ANTECEDENTES, se muestra su correcta figura geométrica, según Título.						

PLANO DE MENSURA PARCIAL

PROPIEDAD DE: **DAVID HOMIGMAN - LUIS GRINER**

482

UBICACIÓN	TÍTULOS	MENSURA	NOMENCLATURA CATASTRAL
DEPARTAMENTO: CAPITAL		CAPITAL	DISTRITO: 20
MUNICIPIO: CORDOBA		CORDOBA	ZONA: 8
USO: LOS ANGELES RESIDENCIAL		BARRIO LOS ANGELES RESIDENCIAL	MANZANA: 26
MANZANA: 26	LOTES 2-B y 3	CALLE PUEBLOS SIN NUMERO	PARCELA: 2-B y 3
CUIDAD: CORDOBA AGOSTO DE 1974			



PROPIETARIO: _____ DIRECCION NACIONAL DE VALUACION

DOMINIO	PROPIEDAD Nº
FOLIO REAL MATRICULA Nº 45444	1737.704
MATRICULA Nº 45445	1737.707
MATRICULA Nº 45446	1737.705

EN CUMPLIMIENTO DEL ART. 3º DEL DECRETO 4033-005-C-1791 CERTIFICO HABER REALIZADO Y AVALUADO EL TRABAJO EN EL TERRENO Y QUE SON TÉCNICAMENTE ADECUADOS DEL MISMO. ANTECEDENTES CONSULTADOS. PLANO ARCHIVADO EN LA D.G.C. BAJO EL Nº B-REV. MATRICULAR: 2011-24-192-01.

OBSERVACIONES: LOS LOTES 2-B y 3 SERAN DESTINADOS A LA AVENIDA DE CIRCUNVALACION DE LA CIUDAD DE CORDOBA.

PARA USO EXCLUSIVO DE VALUACION NACIONAL

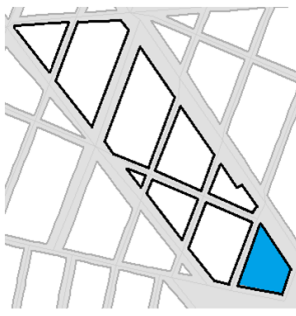
EXPT. Nº 22-N-76

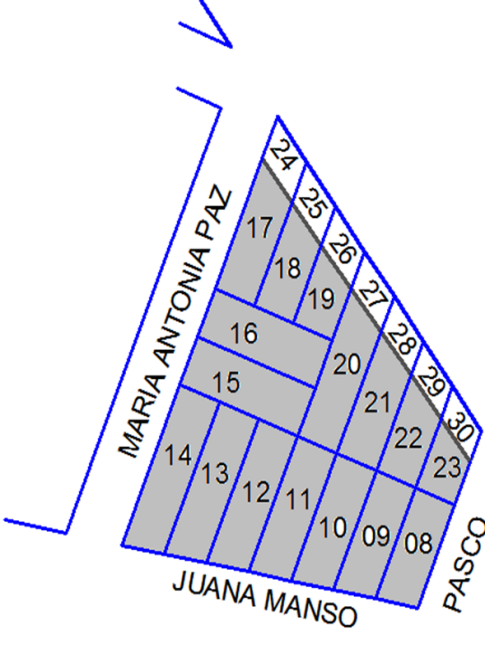
MENSURA PARCIAL

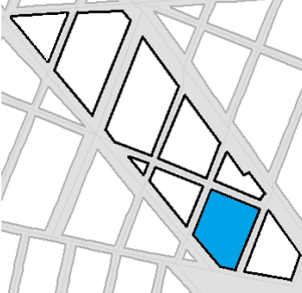
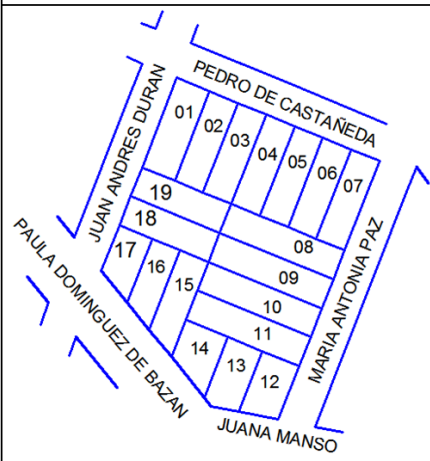
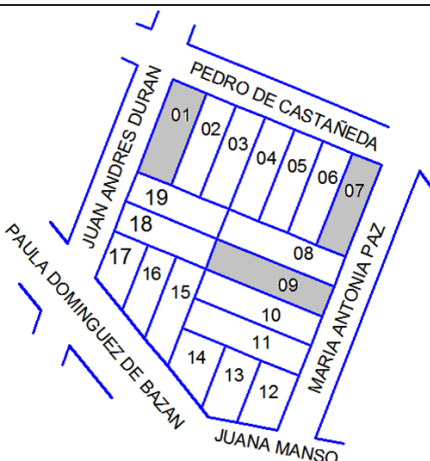
ESCALA 1:250



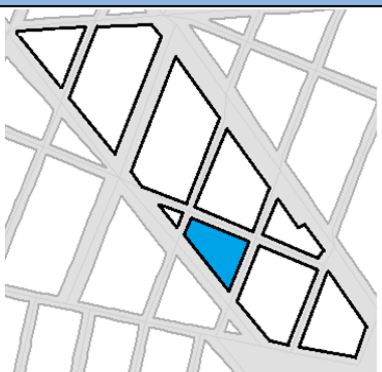
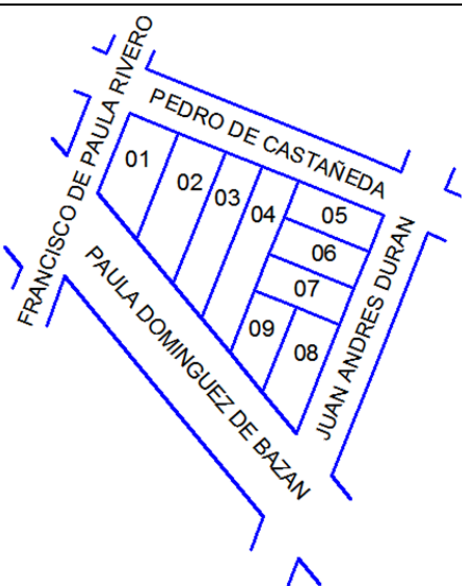
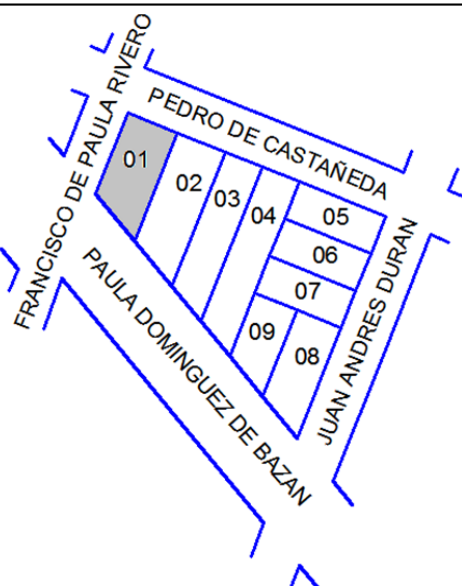
Ejemplo de Plano archivado en la D.G.C. – Plano de Mensura Parcial Mz. 26 –

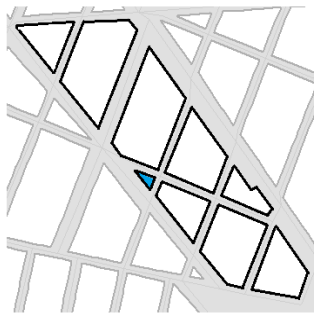
MZ 030							
CROQUIS DE REFERENCIA							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada (m²)
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente (m²)
1	Parcial	Vialidad Nac.	45466	11-01-1737713	428,75	17	278,41
		Honigman David y Luis Griner				24	150,34
2	Parcial	Vialidad Nac.	45467	11-01-1737714	301,78	18	182,20
		Honigman David y Luis Griner				25	119,58
3	Parcial	Vialidad Nac.	45468	11-01-1737715	237,21	19	127,60
		Honigman David y Luis Griner				26	109,61
4	Parcial	Vialidad Nac.	45469	11-01-1737716	372,64	20	273,00
		Honigman David y Luis Griner				27	99,64
5	Parcial	Vialidad Nac.	45470	11-01-1737717	308,07	21	218,40
		Honigman David y Luis Griner				28	89,67
6	Parcial	Vialidad Nac.	45471	11-01-1737718	243,50	22	163,80
		Honigman David y Luis Griner				29	79,70
7	Parcial	Vialidad Nac.	45472	11-01-1737719	178,93	23	109,20
		Honigman David y Luis Griner				30	69,73

MZ 030							
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica	Nueva Designación	Sup. Afectada
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)		Sup. Remanente
8	Total	Vialidad Nac.	45473	11-01-1737720	209,00		
9	Total	Vialidad Nac.	45474	11-01-1737721	227,00		
10	Total	Vialidad Nac.	45475	11-01-1737722	245,05		
11	Total	Vialidad Nac.	45476	11-01-1737723	263,10		
12	Total	Vialidad Nac.	45477	11-01-1737724	281,10		
13	Total	Vialidad Nac.	45478	11-01-1737725	299,15		
14	Total	Vialidad Nac.	45479	11-01-1737726	367,98		
15	Total	Vialidad Nac.	45480	11-01-1737727	315,50		
16	Total	Vialidad Nac.	45481	11-01-1737728	315,50		
ANTECEDENTES	Plano n° 111.895 inscripto en el Protocolo de Dominio Público al n° 221 F° 223 A° 1993 del Registro de la Propiedad						
	Expediente 11-2 0033-62758/77 (21-H-76). Archivado en la Dirección Gral. de Catastro de la Prov. de Córdoba						
	CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA				CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA		
							

MZ 031					
CROQUIS DE REFERENCIA					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1	Total	Vialidad Nac.	45447	11-01-1737647	356,32
2	Nula	Honigman David y Luis Griner	45448	11-01-1737648	308,62
3	Nula	"	45449	11-01-1737649	308,62
4	Nula	"	45450	11-01-1737650	308,62
5	Nula	"	45451	11-01-1737651	308,62
6	Nula	"	45452	11-01-1737652	308,62
7	Total	Vialidad Nac.	45453	11-01-1737653	308,62
8	Nula	Honigman David y Luis Griner	45454	11-01-1737654	400,00
9	Total	Vialidad Nac.	45455	11-01-1737655	400,00
10	Nula	Honigman David y Luis Griner	45456	11-01-1737656	400,00
11	Nula	"	45457	11-01-1737657	400,00
12	Nula	"	45458	11-01-1737658	342,32
13	Nula	"	45459	11-01-1737659	290,23
14	Nula	"	45460	11-01-1737660	253,19
15	Nula	"	45461	11-01-1737661	302,14
16	Nula	"	45462	11-01-1737662	248,31
17	Nula	"	45463	11-01-1737663	219,75
18	Nula	"	45464	11-01-1737664	315,46
19	Nula	"	45465	11-01-1737665	315,46
Plano n° 111.894 inscripto en el Protocolo de Dominio Público al n° 202 F° 204 A° 1993 del Registro de la Propiedad					
CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA			CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA		
					

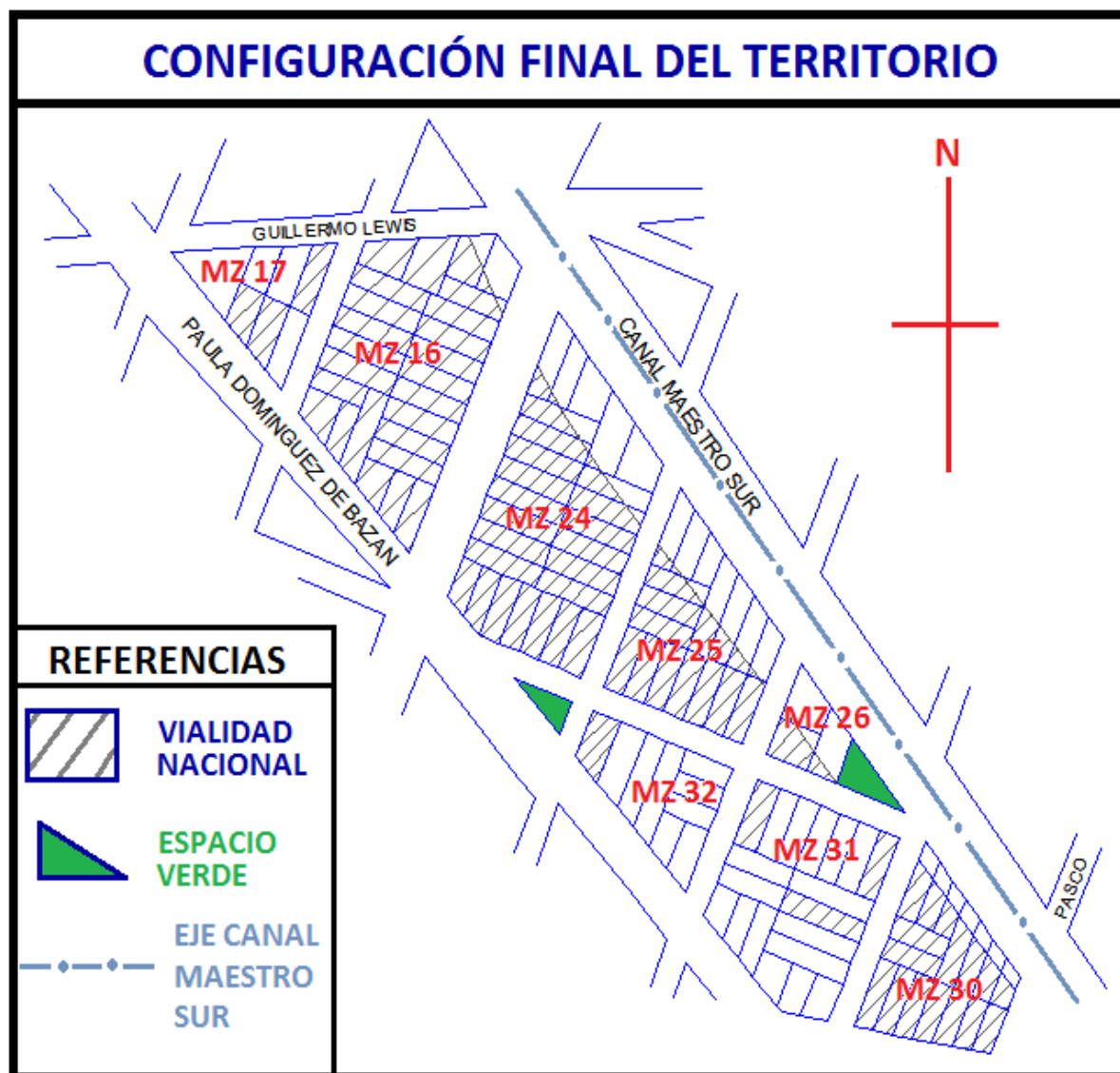
ANTECEDENTES

MZ 032					
CROQUIS DE REFERENCIA					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1	Total	Vialidad Nac.	45313	11-01-1737695	344,87
2	Nula	Honigman David y Luis Griner	45314	11-01-1737696	423,85
3	Nula	"	45315	11-01-1737697	387,94
4	Nula	"	45316	11-01-1737698	441,77
5	Nula	"	45317	11-01-1737699	250,00
6	Nula	"	45318	11-01-1737700	250,00
7	Nula	"	45319	11-01-1737701	250,00
8	Nula	"	45320	11-01-1737702	325,16
9	Nula	"	45321	11-01-1737703	264,78
Plano n° 111.839 inscripto en el Protocolo de Dominio Público al n° 61 F° 63 A° 1993 del Registro de la Propiedad					
ANTECEDENTES	CONFIGURACIÓN INICIAL DE LA MANZANA			CONFIGURACIÓN FINAL DE LA MANZANA	
					

MZ 033					
CROQUIS DE REFERENCIA					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Afectación	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1	Nula	Munic. De Cba.		11-01-1627884-7	218,93
ANTECEDENTES	CONFIGURACIÓN DE LA MANZANA				
					

Después de realizar el análisis, para cada una de las Manzanas que incumben al *polígono de afectación*, la configuración final de la zona de estudio, es¹⁴⁸:

¹⁴⁸ En los Anexos de este Trabajo Final, se adjuntan todos los planos, Matrículas Folio Real, extractos de títulos, y croquis, que fueron encontrados en la investigación de los archivos del Catastro de la Provincia.



2.3. Estudio de Títulos

Respecto de la determinación de la propiedad territorial, Juan Segundo Fernández, agrimensor y Dr. En Jurisprudencia, ha escrito:

“Para localizar una propiedad territorial y asilarla por medio de signos sensibles de la comunidad de las que la rodean, se necesita la concurrencia de dos elementos de un orden muy distinto, pero que se ligan tan estrechamente que es imposible separarlos. El uno no es más que la representación material de la cosa sometida al derecho; el otro el instrumento escrito que lo constata: éste es el principio, aquél el resultado de la aplicación de ese principio; (...); el uno pertenece a la ciencia práctica de la agrimensura, el otro a la ciencia especulativa del derecho; tales son en suma, el título que constituye y declara la propiedad,

que por sus indicaciones hace conocer a priori el fondo a que se refieren y las líneas matemáticas de su perímetro, y el amojonamiento que la circunscribe y aísla, que hace sensibles esas líneas dejando así la señal donde debe detenerse la posesión de los vecinos (...). El título es la generalidad, es la expresión algebraica, (...), el amojonamiento es la síntesis, es la expresión real y concreta de la propiedad. El título es el problema planteado, el amojonamiento el problema resuelto”¹⁴⁹.

De este modo, Juan Segundo Fernández explica, de manera clara y práctica, la necesidad de abordar un estudio de títulos, cuando pretende determinarse la localización de una propiedad y, por ende, separarla del resto del continuo territorial. Pues, es este instrumento el que acredita el derecho, y que permite, mediante un análisis retrospectivo y de correlación de los títulos, llegar a la mayor superficie que da origen a las nuevas parcelas como hoy las conocemos.

La metodología consiste, en comenzar con los Títulos-Instrumentos actuales de las parcelas objeto de estudio; para ello se procede, desde el presente hacia atrás en el tiempo, hasta llegar a una mayor superficie identificable en la actualidad, en la cual se puedan ubicar los inmuebles sobre los que se realiza el análisis.

El procedimiento se realizó sobre una parcela de cada una de las manzanas, que conforman el *polígono de afectación* del Asentamiento, ya que se tiene como información que todas derivan de un mismo plano de loteo. Por esta misma razón es que, como podrá notarse, todas remiten al mismo antecedente dominial.

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 017	P:07
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	------

MFR 45105

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.nº:531, nº 21.265 del 13-08-1971.

¹⁴⁹ **FERNÁNDEZ, Juan S.**, *La Obra del Maestro Juan Segundo Fernández. Del Modo como se determina y limita entre nosotros una propiedad territorial*. F.A.D.A (Federación Argentina de Agrimensores), Asociación de Agrimensores de La Rioja. Volumen I. Capítulo II Pág. 10

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación” (Expte. N° 975-1-78). Sec G. Lascano – N° 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91. –EXPROPIACIÓN TOTAL, ver Plano n° 111.869. Inscripto en Protocolo Dominio Público al n°115, F°117, A°1993.- Of. 22-10-1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano n° 6524, Lote 7, Mz. 13

C- Descripción: Mide 14.196 m de frente al S.O., con un contra frente de 12.50 m, por 24.60 m de fondo al Este, y su costado Oeste de 17.871 m, con Superficie de 265.444 m²

D- Colindantes: Al S.O. con Calle Pública; Norte con Lote 2; al Este con Lote 6; y al Oeste con parte del Lote 1.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 016	P:03
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	------

MFR 45188

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.n°:531, n° 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación” (Expte. N° 975-1-78). Sec G. Lascano – N° 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91. –, ver Plano al n° 111.909. Se adjunta planilla B1.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano n° 6524, Lote 3, Mz. 18

C- Descripción: Mide 17.76 m de frente al N.O., con un contra frente de 15.266 m, por 27.699 m de fondo al Este, y 20.47 de fondo al Oeste, con Superficie de 364.445 m²

D- Colindantes: Al N.O. con Calle Pública; Sur con parte del Lote 5; al Este con Lote 4; y al Oeste con parte del Lote 2.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 024	P:007
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45256

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.n°:531, n° 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación” (Expte. N° 975-1-78). Sec G. Lascano – N° 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91 – I. DEF. (Inscripción Definitiva), se adjunta Planilla B. Ver Plano al n° 111.929.- Of. 05-11-1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano n° 6524, Lote 7, Mz. 23

C- Descripción: Mide 10.00 m de frente al Este, por 35.00 m de fondo, con Superficie de 350.00 m²

D- Colindantes: Al Este con Calle Pública; al Oeste con Lote 23; al Norte con Lote 6; y al Sur con Lote 8.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 025	P:008
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45329

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.nº:531, nº 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos "DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación" (Expte. N° 975-1-78). Sec G. Lascano – N° 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91 – I. DEF., se adjunta Planilla B. Ver Plano al nº 111.873.- Of. 29-10-1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° "Los Robles Residencial". Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano nº 6524, Lote 8, Mz. 28

C- Descripción: Mide 10.00 m de frente al Sur, por 30.00 m de fondo, con Superficie de 300.00 m²

D- Colindantes: Al Sur con Calle Pública; al Este con Calle Pública; al Norte con Lote 7; y al Oeste con Lote 9.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 026	P:002
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45446

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.nº:531, nº 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Por Mensura Parcial, adjunto Planilla B1.- Ver Plano nº 111.838 – Dº 18834 del 31-07-1991. DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y otro - Expropiación” Of. 18-10-1993.

Datos del Inmueble

A- **Ubicación:** Ubicado en Bº “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- **Designación Oficial:** Según Plano nº 6524, Lote 3, Mz. 35

C- **Descripción:** Mide 15.00 m de frente al Sur, con un contra frente de 17.855 m, por 29.31 m de fondo al Oeste, y en su costado Este 19.346 m, con Superficie de 362.827 m²

D- **Colindantes:** Al Sur con Calle Pública; al Noreste con Calle Pública que lo separa de Canal Maestro; al Este con Lote 4; y al Oeste con Lotes 1y 2.

Antecedente Dominial: Fº 6747 Aº 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 030	P:008
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45473

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.nº:531, nº 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación” (Expte. Nº 975-1-78). Sec G. Lascano – Nº 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91 – I. DEF. Ver Plano nº 111.895. - Of. 01-11-1993. Dº PUBLICO nº221 Fº223 Aº1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en Bº “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano nº 6524, Lote 8, Mz. 37

C- Descripción: Mide 10.161 m de frente al Sur, con un contra frente de 10.00 m, por 21.803 de fondo al Oeste, y 20.00 m de frente y fondo en su lado Este, con Superficie de 209.150 m²

D- Colindantes: Al Sur y Este con Calles Públicas; al Norte con Lote 7; y al Oeste con Lote 9.

Antecedente Dominial: Fº 6747 Aº 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 031	P:001
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45447

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.nº:531, nº 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Transferido a DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD autos “DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD c/ David Honigman y Luis Griner - Expropiación” (Expte. Nº 975-

1-78). Sec G. Lascano – N° 18834 del 31-07-1991 – DOMINIO PÚBLICO – Oficina 25-09-91 – I. DEF. Ver Plano n° 111.894. - Of. 29-10-1993. D° PUBLICO n°202 F°204 A°1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano n° 6524, Lote 1, Mz. 36

C- Descripción: Mide 11.546 m de frente al Norte, por 30.862 de fondo, con Superficie de 356.332 m²

D- Colindantes: Al Norte con Calle Pública; al Sur con parte del Lote 19; al Este con Lote 2; y al Oeste con Calle Pública.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

Nomenclatura Catastral

Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 10	S: 06	MZ: 032	P:001
------------	----------	-----------	-------	-------	---------	-------

MFR 45313

Datos del adquirente (Titular Registral): Honigman, David (50%) y Griner, Luis (50%)

Causa: Compra-venta, el día 1-07-1971.

Funcionario Público: Escribano Miguel J., Colomer. Reg.n°:531, n° 21.265 del 13-08-1971.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: No posee.

NOTA: Según D° N° 18834 del 31-07-1991 – pasa a DOMINIO PÚBLICO en su totalidad el Lote 1, de la Mz. 27. Ver Plano n° 111.839. D° PUBLICO n°61 F°63 A°1993. Of. 18-10-1993.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° “Los Robles Residencial”. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Según Plano n° 6524, Lote 1, Mz. 27

C- Descripción: Mide 15.384 m al S.O., 13.546 m al Norte, 21.813 m al Oeste, y 29.105 m al Este, con Superficie de 344.868 m²

D- Colindantes: Al S.O. con Bvard. sin nombre; al Norte Calle Pública; al Este con Lote 2; y al Oeste con Calle Pública.

Antecedente Dominial: F° 6747 A° 1952

2.3.1. Consideraciones finales

El territorio donde se ubica el Asentamiento, tiene como origen un Loteo (Plano B-852), llevado a cabo en el año 1952 por “Los Robles Residencial S.R.L.”; posteriormente en el año 1971, en el mes de Julio, vende a David Honigman y Luis Griner, todos los lotes que surgieron de dicho plano (por esta razón es que, todas las matrículas, citan como antecedente dominial al F°6747 A°1952), a excepción de la Manzana 33, y de la Parcela 3 de la Manzana 26, que corresponden a Espacios Verdes, y las Calles Públicas generadas en el Loteo, todo perteneciente al Dominio Público de la Municipalidad de Córdoba.

Posteriormente, cuando en la Ciudad de Córdoba comienza a planificarse la realización de la Av. Circunvalación, se tenía planeada una traza, que “cruzaba” por parte del Loteo. De allí surge que, Vialidad Nacional, comienza a efectuar, en la década del 70, Mensuras Parciales de Expropiación en la zona (con inscripción definitiva, recién, en la década de los 90), y son los antecedentes que hoy figuran en Catastro, y las “NOTAS” registradas en las Matrículas de las parcelas afectadas, dan fe de la inscripción definitiva de todos los procesos expropiatorios bajo un mismo expediente.

Sin embargo, posteriormente la traza fue planificada en otra dirección, por lo que en la actualidad, esas tierras se encuentran “abandonadas” por la administración nacional, pues no ha tomado posesión de esos bienes, ni tampoco fueron afectados al destino previsto.

Por estas razones, es que en el análisis de las manzanas afectadas por el Asentamiento, encontraremos algunas parcelas pertenecientes al dominio público del Estado Nacional (Vialidad Nacional), solamente dos parcelas afectadas al Dominio Público Municipal (más las calles públicas que surgieron del Loteo), y el resto en mano de los antiguos dueños (Davis Honigman y Luis Griner).

3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES

Del análisis anterior, donde se combinó la información del SIT, los antecedentes archivados en la Dirección Gral. de Catastro y el Asentamiento, tratado como una entidad (pues era coincidente con el polígono de afectación), pudo determinarse que existen tres actores intervinientes en la situación: Vialidad Nacional, la Municipalidad de Córdoba, y los antiguos dueños de las tierras. Esto, ya está marcando que la resolución de la situación, no podrá ser resuelta únicamente por los vecinos, pues deberán intervenir los Estados, Nacional y Municipal, para sanear la situación de ocupación en sectores de dominio público, además de la parte privada que también se encuentra afectada.

Por esta razón, en esta segunda etapa del proceso de planificación de la regularización dominial, conviene centrar el análisis en el polígono del Asentamiento, esto es, conocer su ubicación en el territorio y pasar a un análisis a nivel individual de cada uno de los habitantes (familias) en el Asentamiento.

El modo de ocupación/posesión de la tierra por parte de los habitantes del Asentamiento, determina acciones posibles que deberán contemplarse para poder regularizar la situación informal, pues que, algunos simplemente se asienten sobre dominio privado, y que otros se asienten exclusivamente en dominio público, determina actores y modos de acción diferentes.

Un proceso de análisis que permite determinar, la efectiva ubicación del ámbito poseído por cada uno de los habitantes del lugar, es la superposición de una imagen satelital con la base cartográfica elaborada por el catastro territorial. Debe quedar en claro que esto permite determinaciones previas, pues, cuando comience la etapa final de la regularización dominial y sea necesario la elaboración del plano para una posterior escrituración, será menester acudir al terreno con el fin de efectuar las mediciones correspondientes.

Las imágenes satelitales de acceso libre, como Google o Bingmaps, no han tenido procesos que permitan la corrección de errores propios producidos en la generación de este tipo de imágenes, y por lo tanto simplemente pueden ser utilizadas como un elemento base para comenzar la planificación; y la base cartográfica que fue generada por el Catastro de la Provincia, responde a una restitución de imágenes de vuelos aerofotogramétricos, esto implica que también contiene errores (al decímetro, en líneas generales), pero que no resultan influyentes para la realización de estas tareas.

Este modo de proceder permite, al menos determinar:

- Si hay edificaciones en plazas y calles
- Si hay edificaciones en lo privado
- Si se realiza una posesión total/parcial del/los inmuebles
- Detectar zonas vacantes en los inmuebles poseídos, que permita, en caso de hacinamiento de las viviendas, distribuirlas
- Detectar zonas bacantes, que puedan ser tenidas en cuenta para la regularización de otros Asentamientos, que necesiten una relocalización
- Si los pasajes generados por los habitantes del Asentamiento siguen el trazado vial que lo rodea

La imagen de la configuración final del territorio, es:



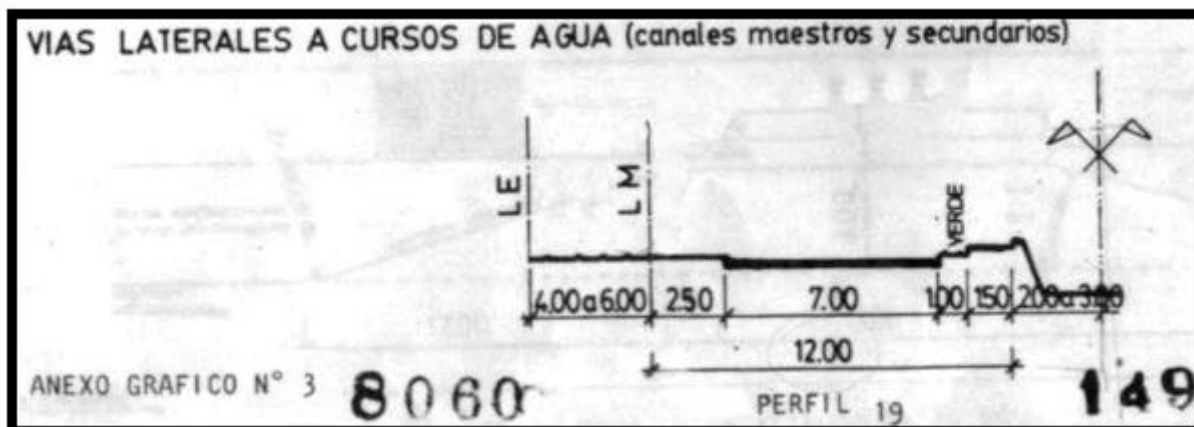
Configuración final del Territorio
Información del SIT de Catastro de la Prov. De Córdoba - Amarillo –
Expropiado por Vialidad Nacional - Rosa -
Polígono del Asentamiento “El Sauce” - Azul –

Puede notarse, a pesar de los errores que pueda contener la imagen satelital, que concuerda en un alto grado con la base cartográfica, y entonces, resultan viables para llevar adelante la planificación de la regularización dominial.



Configuración final del Territorio. Detalle

A esta situación, debe sumarse el análisis que corresponde a la existencia de un elemento condicionante del lugar, como es el Canal Maestro Sur. Para ello, debe tenerse en cuenta el Perfil 19, especificado en la Ordenanza 8060, que establece: *Entre Línea Municipal y línea de Ribera, 12,00 metros; de calzadas 7,00 m.; de veredas a cada lado de la calzada, 2,50 m. La vereda adyacente al canal contará con un solado transitable de 1,50 m. y una faja verde de 1,00 m.*



Perfil 19. Ordenanza 8060.



Zona de afectación del Canal Maestro Sur

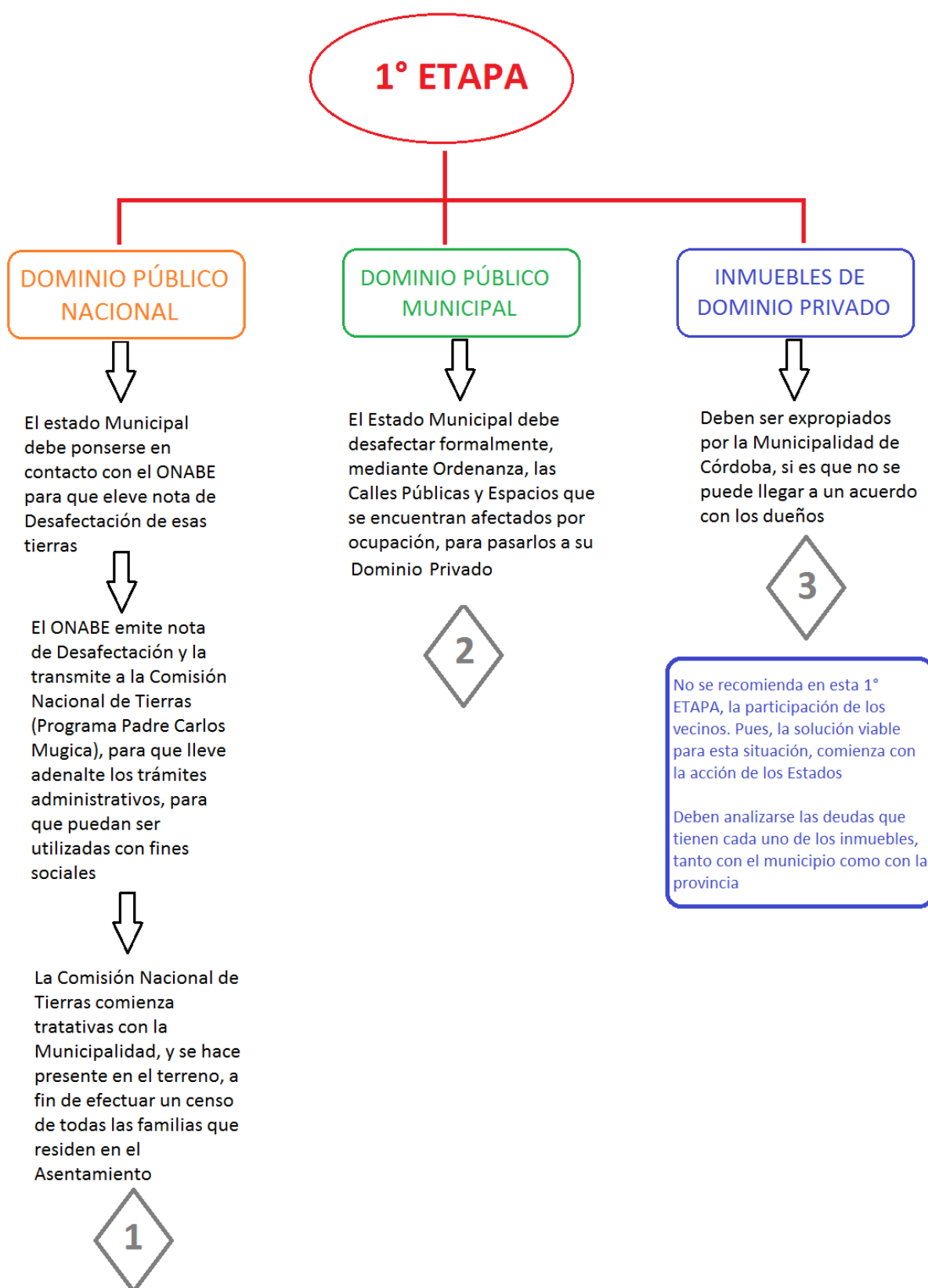
Como puede notarse en el análisis, existen algunas construcciones que se encuentran dentro de la faja determinada por la Ordenanza. Esto implica que esas viviendas, deberán ser relocalizadas.

Esta relocalización puede efectuarse en el mismo Asentamiento, pues del estudio de las imágenes, se ha podido determinar que existe espacio que no tiene construcciones, dejando de esta manera, tierra vacante para aquellas familias que deban ser reacomodadas.

CONCLUSIONES DE LA CONFIGURACIÓN FINAL DEL TERRITORIO
La posesión se ha iniciado de manera pacífica, y es de público conocimiento su ubicación
No todos los habitantes tienen los mismos años de posesión
Los habitantes del Asentamiento han adoptado una distribución aleatoria
Se ocupa dominio público municipal - plazas y calles -
Se ocupa dominio público nacional - Vialidad Nacional -
Se ocupa dominio privado - David Honigman y Luis Griner
No posee apertura de calles, la circulación se realiza a campo traviesa por senderos generados por el uso. Por esta razón es que no coincide con el trazado vial circundante
En la zona Suroeste del Asentamiento, han destinado un espacio a Plaza Pública
Pueden notarse espacios que no tienen edificaciones, y que deben ser tenidos en cuenta, para la relocalización de aquellas edificaciones dentro de la zona del canal Maestro Sur
Las viviendas son precarias, por lo que debería pensarse en la implementación de un plan de viviendas

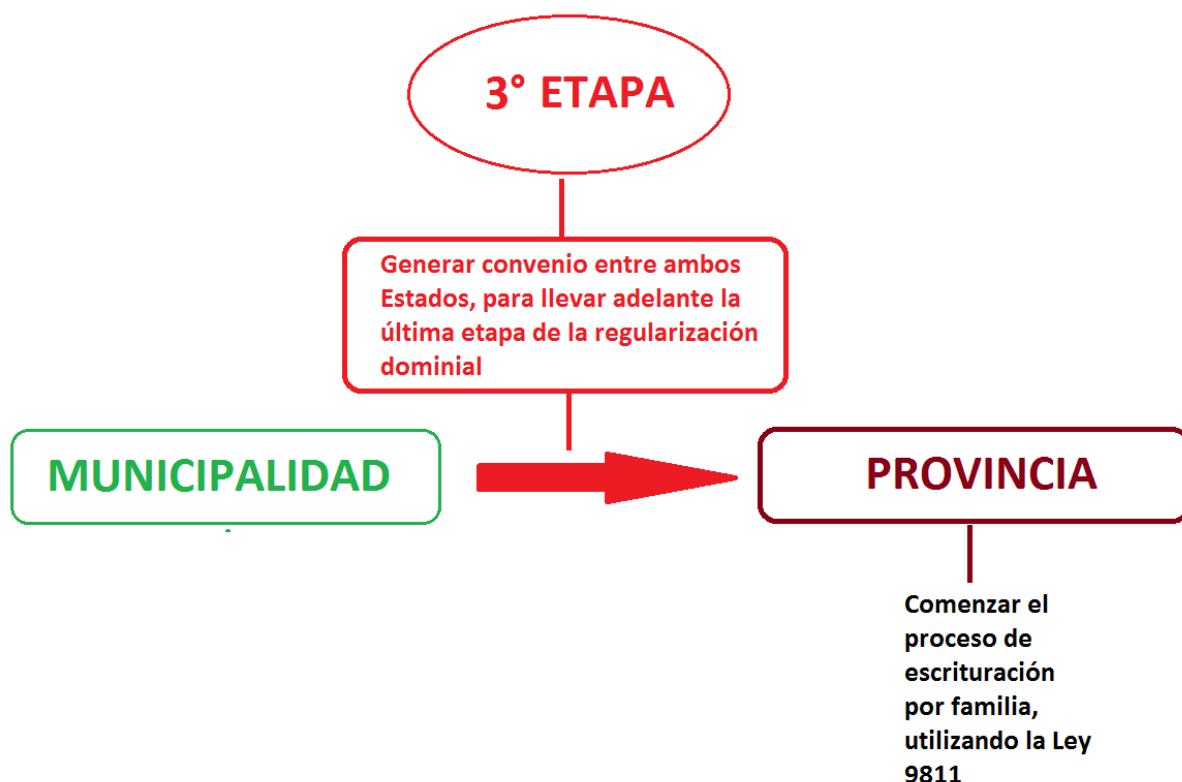
4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO

En función de todos los estudios realizados, y de los instrumentos legales analizados en el Capítulo IV de este Trabajo Final, se considera, los caminos posibles para arribar a una regularización dominial del Asentamiento el sauce, son:





Empleando este modo de resolución para el problema de la informalidad, se pretende mantener, siempre que sea posible, el paisaje territorial creado por los habitantes del Asentamiento, esto es: respetar sus pasajes, la posesión de cada familia, los espacios comunes generados, etc.



Se ha tomado la decisión que al proceso de regularización dominial, en lo que respecta a tierras privadas, lo comience el Estado Municipal y no el Provincial, puesto que al mismo tiempo, se encuentra afectado dominio público Municipal; cabe recordar que, cuando se llegue al momento de efectuar el Plano de Mensura, Unión y Loteo, todo debe encontrarse bajo el mismo titular dominial. Si el proceso fuera planificado con la participación inicial de la Provincia para llevar a cabo las expropiaciones, debiera incorporarse un paso más, al ya largo proceso planteado (pues la Municipalidad, una vez que desafecte lo que pertenece a su dominio público, debiera traspasarlo a la Provincia, para que pueda disponer de esas tierras); pero, sí se considera fundamental la participación de ésta, en el proceso final de escrituración por familia, pues la herramienta legal, Ley 9811, tiene mucha aplicación y efectividad, en materia de regularización dominial.

Si bien la resolución parece sencilla, debe tenerse en cuenta que todas estas tareas, dependen, del compromiso del Estado Nacional, en la 1° ETAPA; el Estado Municipal para ambas partes del proceso; y la Provincia, mediante la Ley 9811, para concluir el proceso de regularización dominial.

Esta vía de solución determina que los habitantes del Asentamiento "El Sauce", están supeditados a la voluntad de los Estados para llegar a superar la informalidad; pues no pueden comenzar, por cuenta propia las tareas. Esto es así por varias cuestiones; en primer

lugar, porque están ocupando dominio público de la Municipalidad (aunque podría tenerse en cuenta, que el Estado Municipal, nunca inspeccionó la apertura de calles del Loteo en esa zona, por ende el dominio público, nunca fue afectado al uso de la población, y su idea de “sometido al uso público” puede ser puesto en duda); en segundo lugar, se ocupa dominio público del Estado Nacional, por lo tanto, ni la Municipalidad, ni la Provincia tienen injerencia en esos inmuebles, aunque, al igual que como sucedió con las “calles públicas” de la Municipalidad, nunca se tomó posesión de los inmuebles y entonces, tampoco fueron afectados para el fin que fueron expropiados; en tercer lugar, debido a la distribución espacial aleatoria que tiene el Asentamiento, no hay posibilidad de que los habitantes lleguen por su cuenta a un “arreglo” con los dueños de las tierras, a esto debe sumarse, de que, si la resolución fuera ejecutada por los propios habitantes, debería empezar a considerarse la Normativa Urbana establecida por la Municipalidad (F.O.S., F.O.T., fraccionamiento del suelo), el Código de Edificación, entre otras cosas, en caso contrario, deberían recurrir al Estado Municipal para que lleve adelante la aprobación de planos, y mediante Ordenanza, aprueben vía excepcional la situación.

Por último, y debido a que solamente se cuenta con imágenes desde el año 2001 en adelante, no se ha podido comprobar si existen parcelas que efectúen posesiones con veinte años de antigüedad, en tierras de dominio privado (solamente pudo comprobarse que, hay tres posesiones que se realizan sobre dominio privado, al menos, desde el año 2001). Lo que sí puede afirmarse es que, aquellos que cumplan con los requisitos, podrían enfrentar el juicio de usucapión por su cuenta, sin embargo debe recordarse que para llevar adelante el proceso, además de numerosos trámites administrativos, los gastos en los que se incurre, son importantes.

Por estas razones, es que la regularización dominial del Asentamiento, queda a merced del compromiso de los Estados, pues la única forma de aprobación de la situación irregular, es vía una Ordenanza de Excepción, que permita su aprobación por no respetar, entre otras cosas, la Normativa establecida por el municipio de Córdoba¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Cuando el Estado Municipal emprende el camino de la regularización de un determinado Asentamiento, no encuentra sus decisiones afectadas por las Ordenanzas 8060 y 8256, salvo para aquellas situaciones donde corran riesgos los habitantes del lugar. Por ejemplo, sí se respetan los Perfiles de cursos de aguas, cañadones, ferrocarriles, caminos de alto tránsito, pero no lo referido a frente y fondo, superficies mínimas, y cuestiones urbanísticas de estética. Por esta razón es que no se ha considerado la zonificación establecida por dichas Ordenanzas.

B. NUEVO PROGRESO

1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO

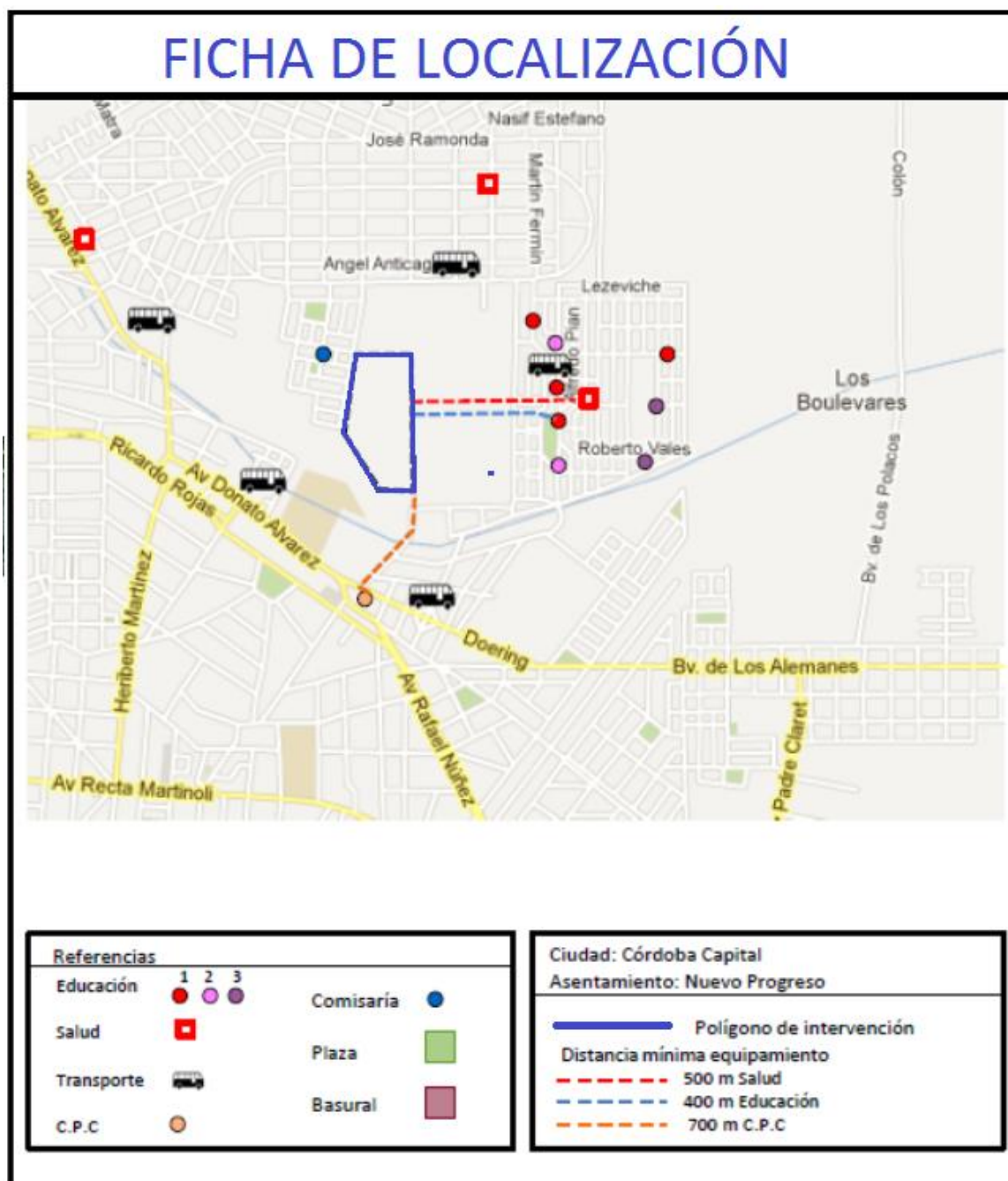
En función del censo en el año 2011, y de los trabajos que la ONG UTPMP, realiza en el Asentamiento, las características esenciales son:

NUEVO PROGRESO		
Origen del Asentamiento	Asentamiento conformado en la primera década del año 2000	
Dimensión del Asentamiento	Se asientan aproximadamente 190 familias, 950 habitantes	
Superficie aprox.	120.789 m²	
Densidad Poblacional	0,007 hab/m²	
Uso del suelo	Residencial	
Servicios básicos	Servicio de agua y luz, suministrados de forma irregular. No cuentan con servicio de gas	
Localización	El asentamiento se encuentra próximo a Transporte público (colectivos), Centro de Participación Comunal (C.P.C.), Centro de Salud, Educación inicial, primaria y secundaria dentro de un radio de 1.000 m. No se encuentra cercano al Centro Comercial.	
Tareas de UTPMP en el Asentamiento	Relevamiento de las familias	CONCRETADOS
	Construcción sede T.E.T. (Techo para Educación y Trabajo)	
		Gestión del servicio de recolección de residuos, mediante containers en puntos estratégicos

2. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO

Este Asentamiento, se ubica en la zona Noroeste de la Ciudad de Córdoba (Argüello), en cercanías del barrio llamado Autódromo. Tiene una dimensión aproximada de 120.790 m².

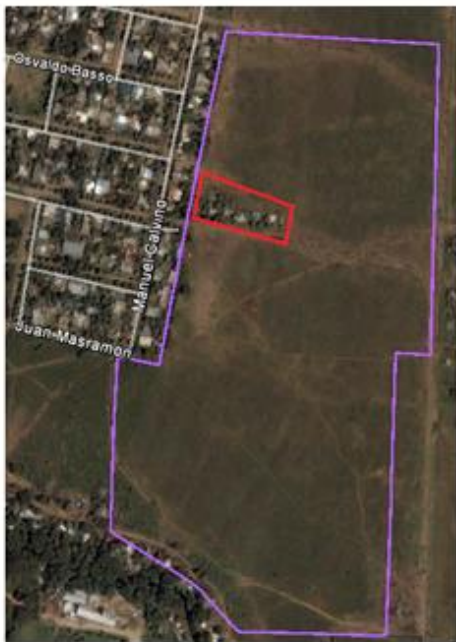




- UTPMP, Area de Desarrollo de Hábitat

2.1. Análisis de Imágenes Satelitales

A continuación, se muestra una serie de imágenes satelitales, que permiten observar la conformación del Asentamiento a lo largo del tiempo.

AÑO 2001	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	PRIMERAS EDIFICACIONES 

AÑO 2007	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 

AÑO 2009	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 

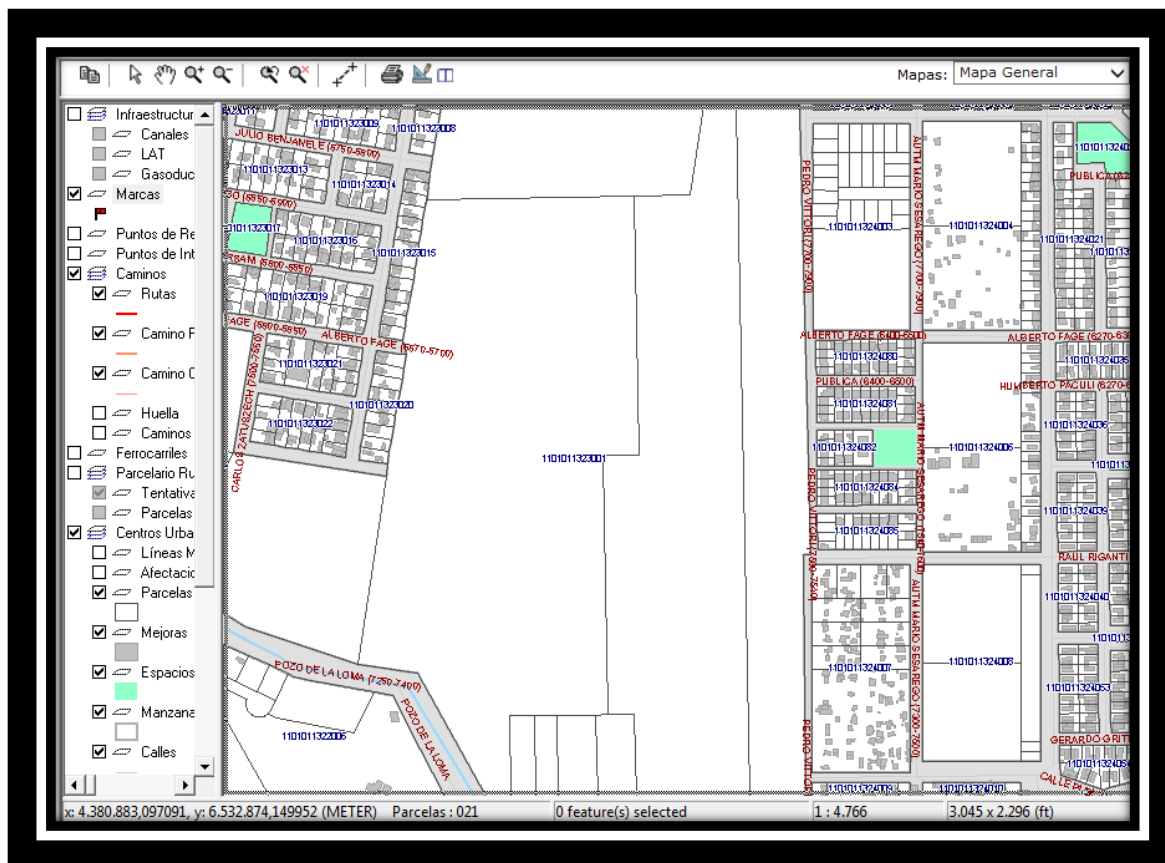
AÑO 2011	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 

AÑO 2012	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 
	NUEVAS EDIFICACIONES 

Localización general	Tiene una ubicación urbana, dentro del éjido Municipal.
Elementos condicionantes	El Asentamiento colinda con el canal Maestro Norte en su costado Sur.
Zonas cercanas con algún tipo de regularización	Alrededor del Asentamiento pueden notarse edificaciones homogéneas
Riesgos ambientales	No aparecen riesgos ambientales en la zona
Evolución histórica	En todas las imágenes, pueden notarse nuevas posesiones/ocupaciones, por lo que no todos los residentes tienen los mismos años de posesión/ocupación. Notorio desarrollo entre el año 2010 y 2012
Observaciones	El Asentamiento presenta una distribución organizada, continuando el trazado vial circundante
Ubicación	Al Norte pasaje generado por los habitantes (continúa el trazado vial de la calle Julio Bejanele), al Este con pasaje generado por los habitantes (continúa el trazado vial de la calle Julio Tristani, de Barrio Autódromo), al Sur en parte con el club Atalaya y Canal Maestro Norte, al Oeste pasaje generado por los habitantes (continúa el trazado vial de la calle Manuel Calvino)

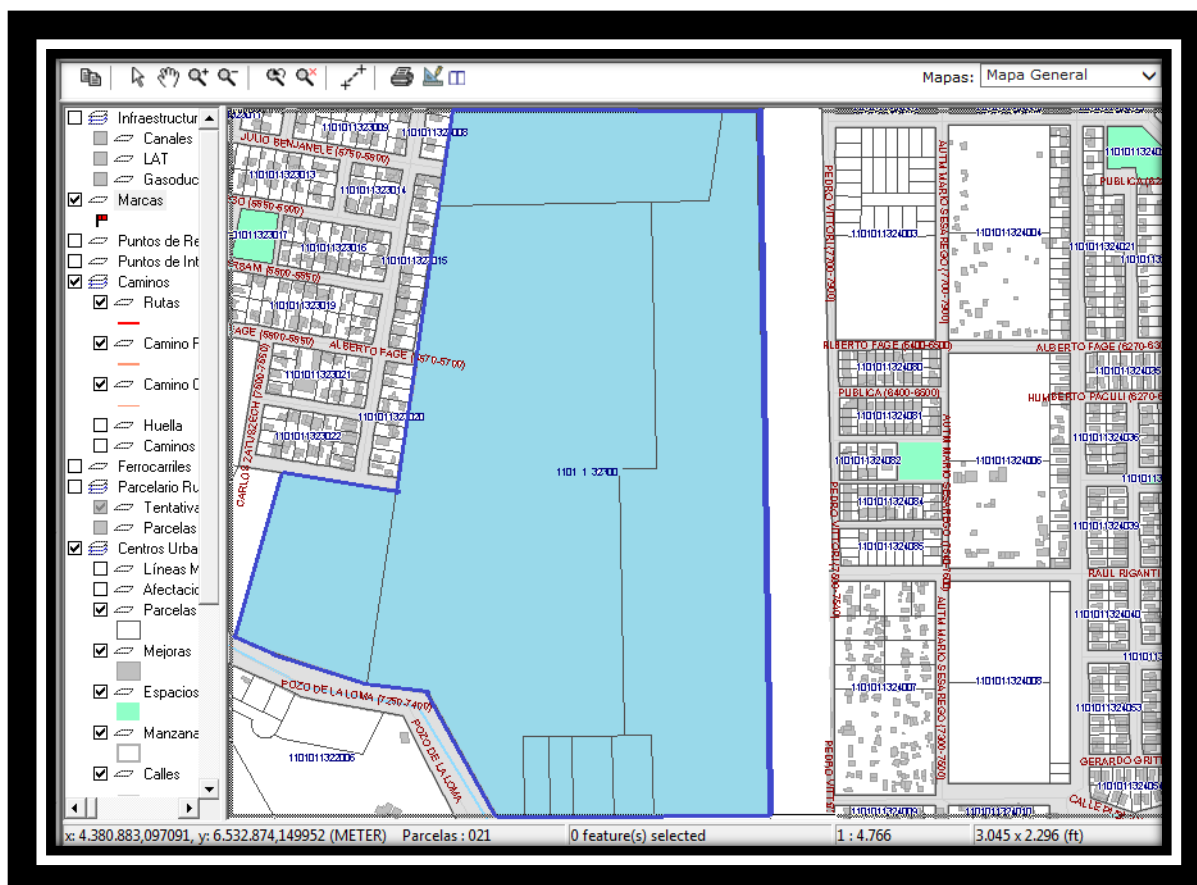
2.2. Análisis de la Información Catastral

A continuación se muestra una imagen del SIT de Catastro de la Provincia de Córdoba, que permite visualizar, a modo expeditivo, con qué información quizás sea posible contar para el inicio de la investigación:



Esta es la zona de ubicación del Asentamiento, que a diferencia del caso estudiado anteriormente, el **polígono de afectación**, no será coincidente con el *polígono del Asentamiento*; pues se recuerda, que esta unidad de análisis permite comenzar con los estudios en la zona para determinar la conformación del territorio; y en un análisis posterior, se verificará efectivamente la ubicación del Asentamiento y su incidencia territorial.

De este modo, la zona de estudio es:



Este *polígono de afectación* fue determinado en función del análisis realizado sobre las imágenes satelitales; entonces, al Sur el límite es el Canal Maestro Norte; al Suroeste se tomó una parcela, para ver si se encuentra afectada; el Oeste fue definido hasta las edificaciones homogéneas; al Norte se definió hasta la calle pública; y al Este, hasta las construcciones homogéneas.

De este modo, las parcelas involucradas son:

NOMENCLATURA						
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 13	S: 23	MZ: 001	P:019-020-021-027-004-005-006-007

P 005				
Lote	Info. Jurídica		Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
2	Club Deportivo Atalaya	68908	11-01-0787410-1	5000,00 m²

P 006				
Lote	Info. Jurídica		Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1B	Costanzo Pascual	38501	11-01-1605163-0	2499,90 m²
Antecedente	Expte. 0033-67166/66 archivado en la D.G.C.			

P 007				
Lote	Info. Jurídica		Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
1A	Uliana Alicia Beatriz	1170679	11-01-1605162-1	2499,80 m²
Antecedente	Expte. 0033-67166/66 archivado en la D.G.C.			

P 019					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	Porcentaje de Copropiedad	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
19	Messio, Héctor y Compañía S.R.L.	50%	425885	11-01-2335966-6	80000,00 m²
	Bosyana, María	50%			
Antecedente	Expte. 0033-33178/91 archivado en la D.G.C.				

P 020					
Lote	Info. Jurídica			Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	Porcentaje de Copropiedad	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m²)
20	Messio, Héctor y Compañía S.R.L.	50%	425886	11-01-2335967-4	124333,00 m²
	Bosyana, María	50%			
Antecedente	Expte. 0033-33178/91 archivado en la D.G.C.				

P 021				
Lote	Info. Jurídica		Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m ²)
21	Provincia de Córdoba	425869	11-01-2335968-2	91695,00 m ²
Antecedente	Expte. 0033-33178/91 archivado en la D.G.C.			

P 027				
Lote	Info. Jurídica		Info. Económica	Info. Geométrica
	Titular Dominial	M F R	N° de Cuenta	Superficie (m ²)
27	Fundación Universal Pascal	459010	11-01-2369989-1	26232,05 m ²
Antecedente	Expte. 0033-33178/91 archivado en la D.G.C.			

2.3. Estudio de Antecedentes

En este apartado, va a mostrarse la importancia del estudio de los antecedentes, como vía para llegar a la conformación final del territorio.

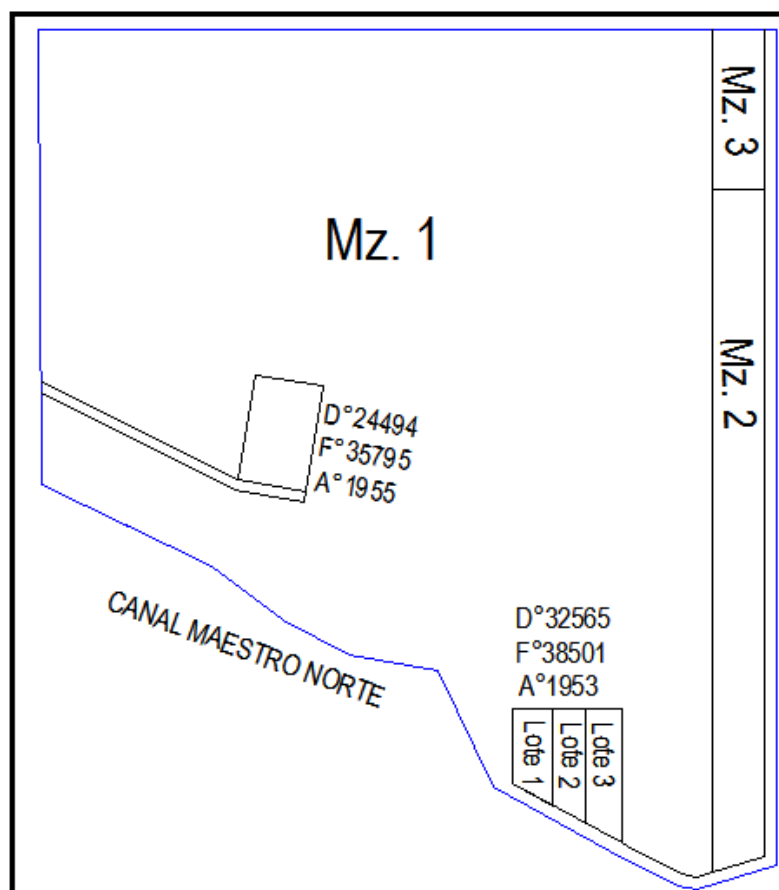
En el caso estudiado anteriormente, todas las parcelas derivaron de un mismo dominio y de un mismo plano, por ende el análisis de los antecedentes no cobró demasiada importancia; para el estudio del caso del Asentamiento Nuevo Progreso, se verificará la conformación y las variaciones que fue sufriendo el territorio, por medio del análisis de todos los planos registrados de la zona, hasta llegar a como hoy lo reconocemos.

Para ello, se dispuso un análisis retrospectivo, es decir se comenzó con el estudio de los planos más recientes (año 1995) hasta llegar al antecedente más antiguo (año 1964), y que da origen a la Mayor Superficie de la zona en estudio.

De este modo, el análisis de los títulos queda relegado al conocimiento de los actuales titulares de cada una de las parcelas, pues todas las modificaciones del territorio, fueron realizadas en base a plano y mensuras efectuadas por profesionales habilitados; en caso contrario, sí debería efectuarse el análisis de todos los títulos instrumentos.

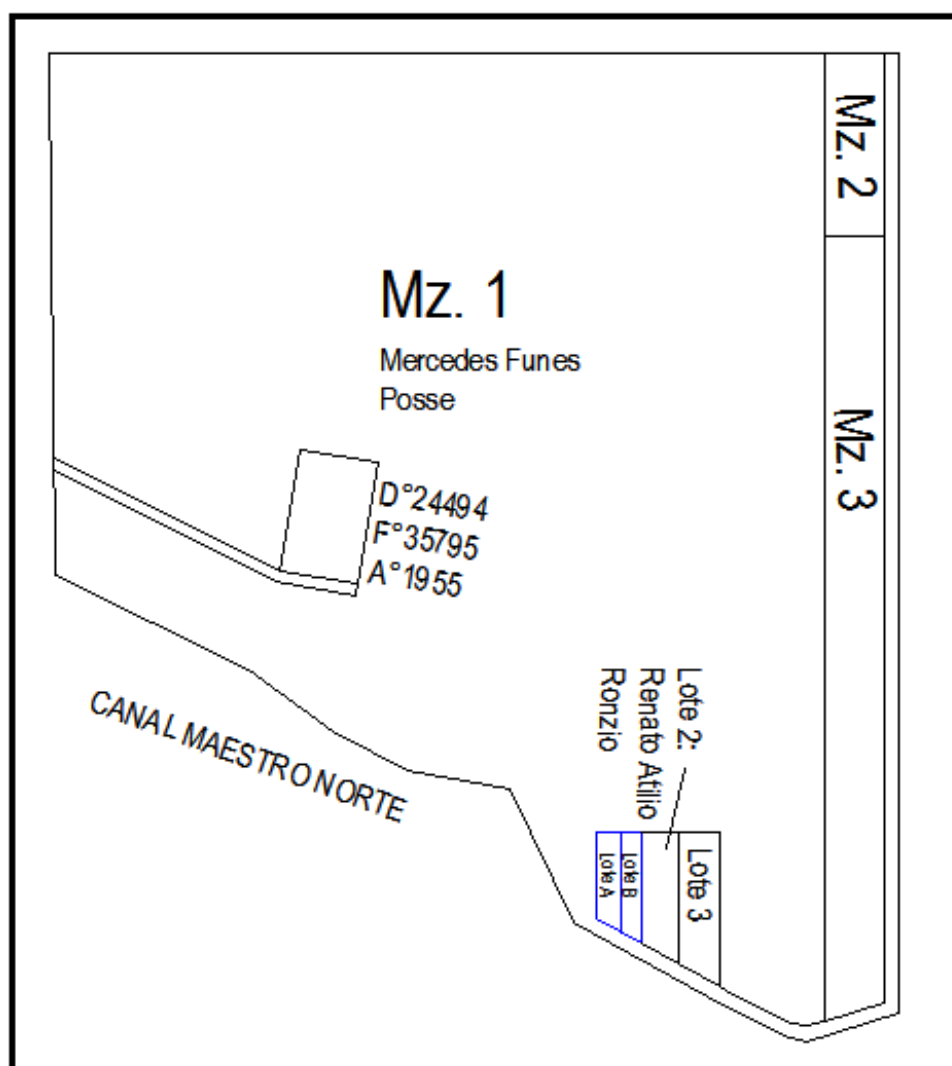
Para facilitar la comprensión, se dispondrá la información de manera correlativa, comenzando por la Mayor Superficie hasta llegar a las parcelas en su estado actual¹⁵¹.

ANTECEDENTE 1°			
Expte.	0033-41150/64	Año	1964
Plano de	Subdivisión y relevamiento de ventas		
Propiedad de	Elvira y Mercedes Funes Posse (hoy su sucesión)		
Lotes Iniciales	Manzana 1		
División resultante	Manzana 1, Manzana 2 y Manzana 3		
Comentario	En el interior de la Manzana 1 (fracción resultante de la división), pueden notarse algunas ventas que ya se habían realizado: 3 fracciones correspondientes al D°32565 F°38501 A°1953; y otra fracción correspondiente al D°29494 F°35794 A°1955		

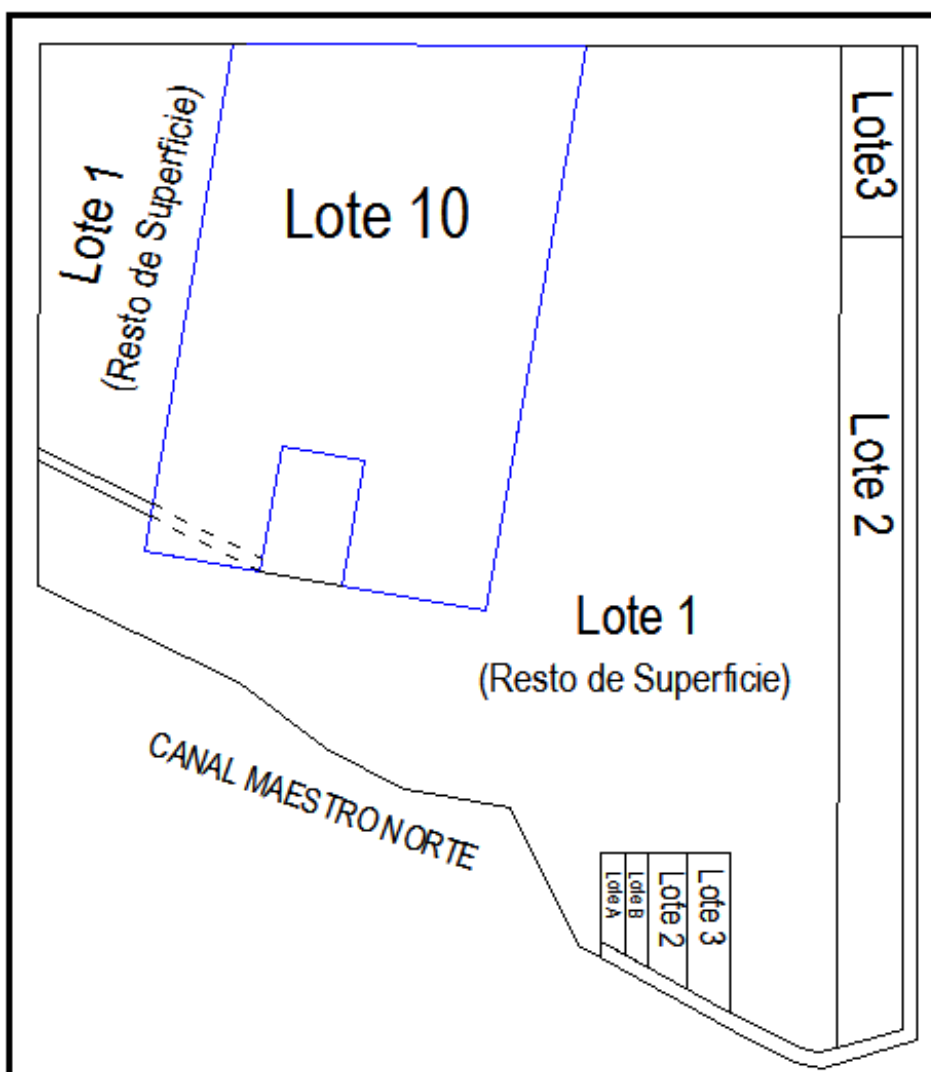


¹⁵¹ En los Anexos digitales de este Trabajo Final, se encuentran todos los Expedientes analizados.

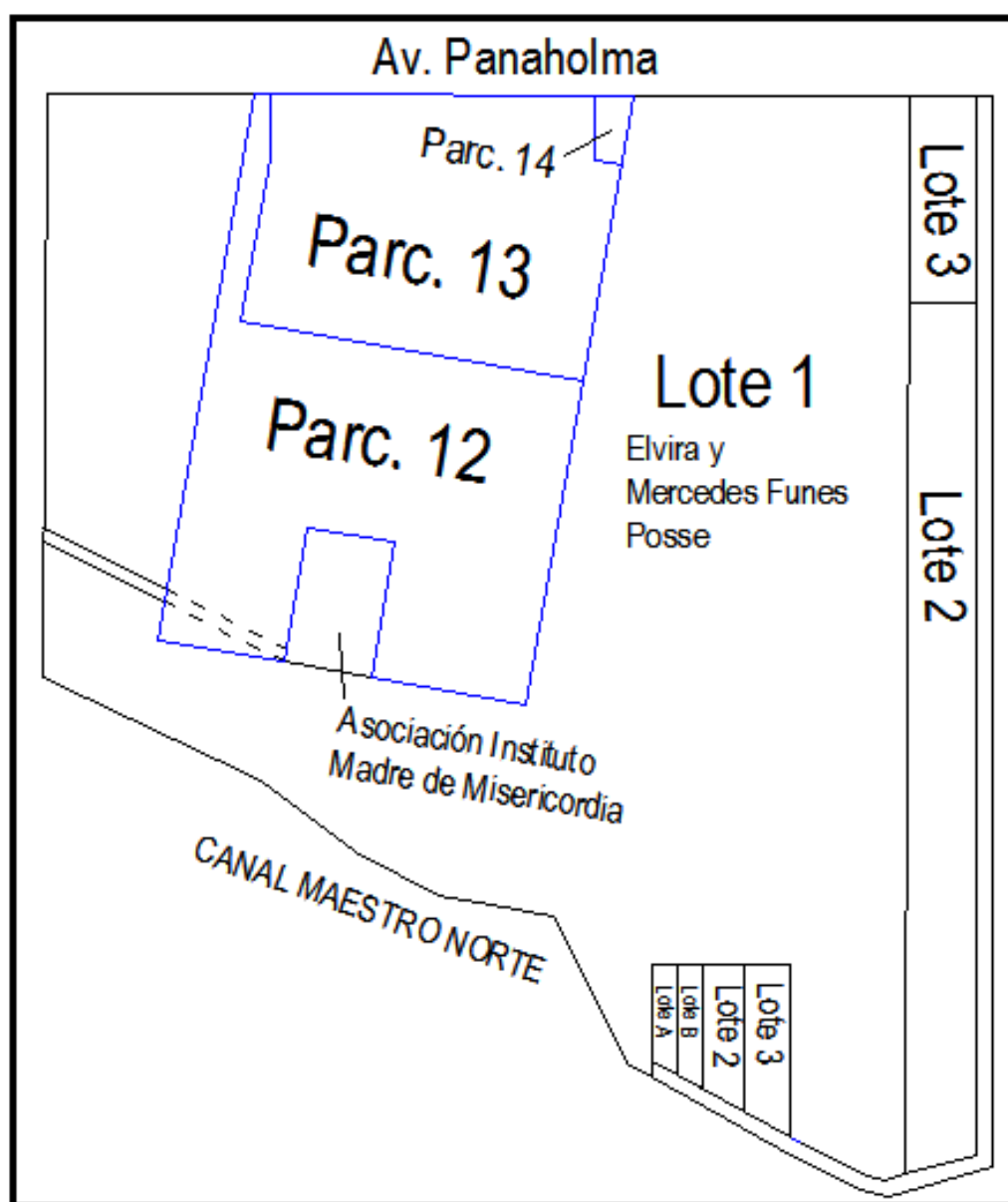
ANTECEDENTE 2°			
Expte.	0033-41150/66	Año	1966
Plano de	Mensura y Subdivisión		
Propiedad de	Pascual Constanzo		
Lotes Iniciales	Lote 1		
Lotes resultantes	1A y 1B		
Comentario	Los lotes resultantes, son actualmente: 1A = Parcela 007 y 1B = Parcela 006		



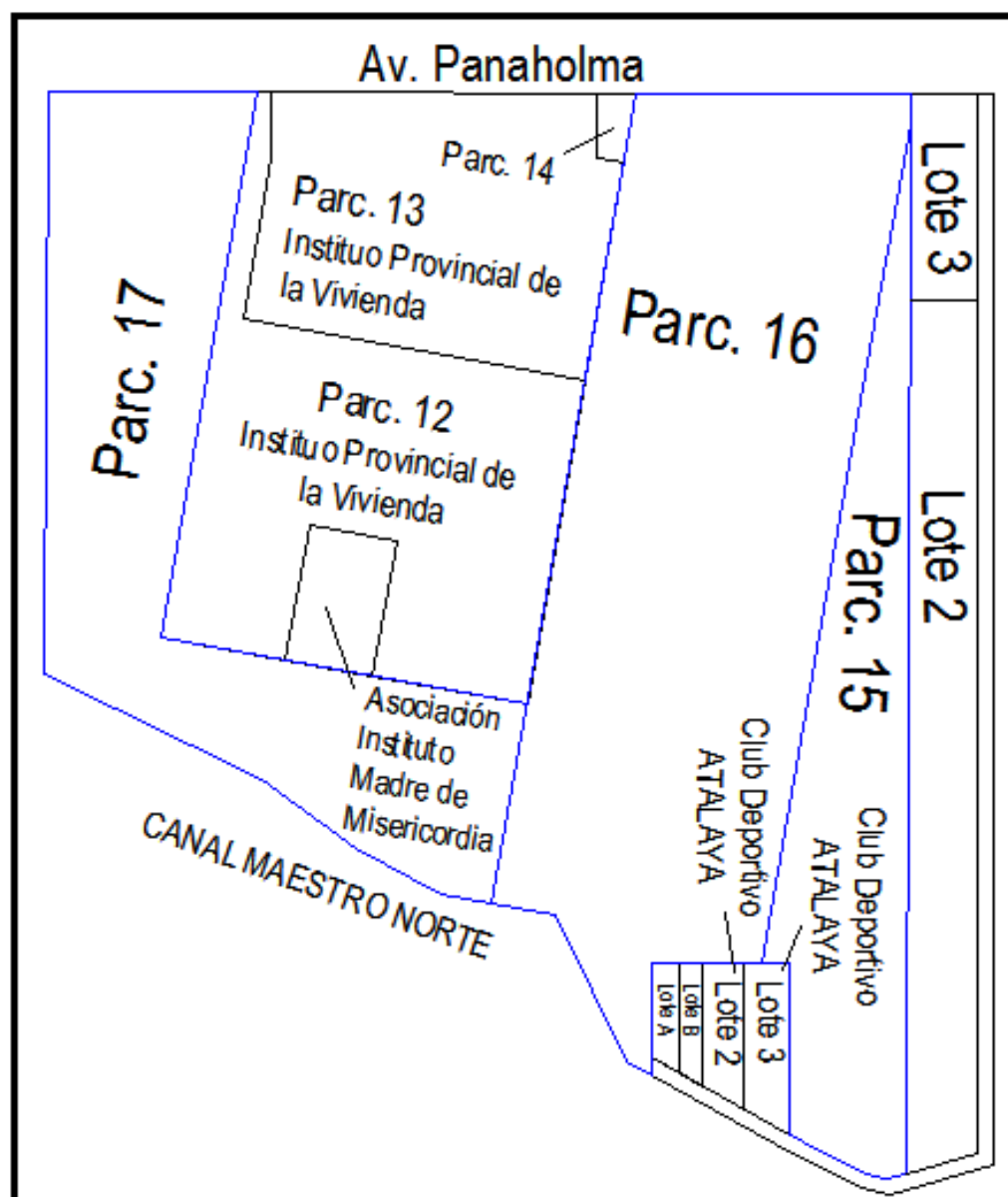
ANTECEDENTE 3°			
Expte.	0033-33678/73	Año	1973
Plano de	Mensura Parcial		
Propiedad de	Vélez Funes José María y otros		
Lotes Iniciales	Lote 1		
Lotes resultantes	Lote 10		
Comentario	En este Expediente, se vuelve a llamar Lote 1, a la Mayor Superficie (Manzana 1) del Expediente del ANTECEDENTE 1°		



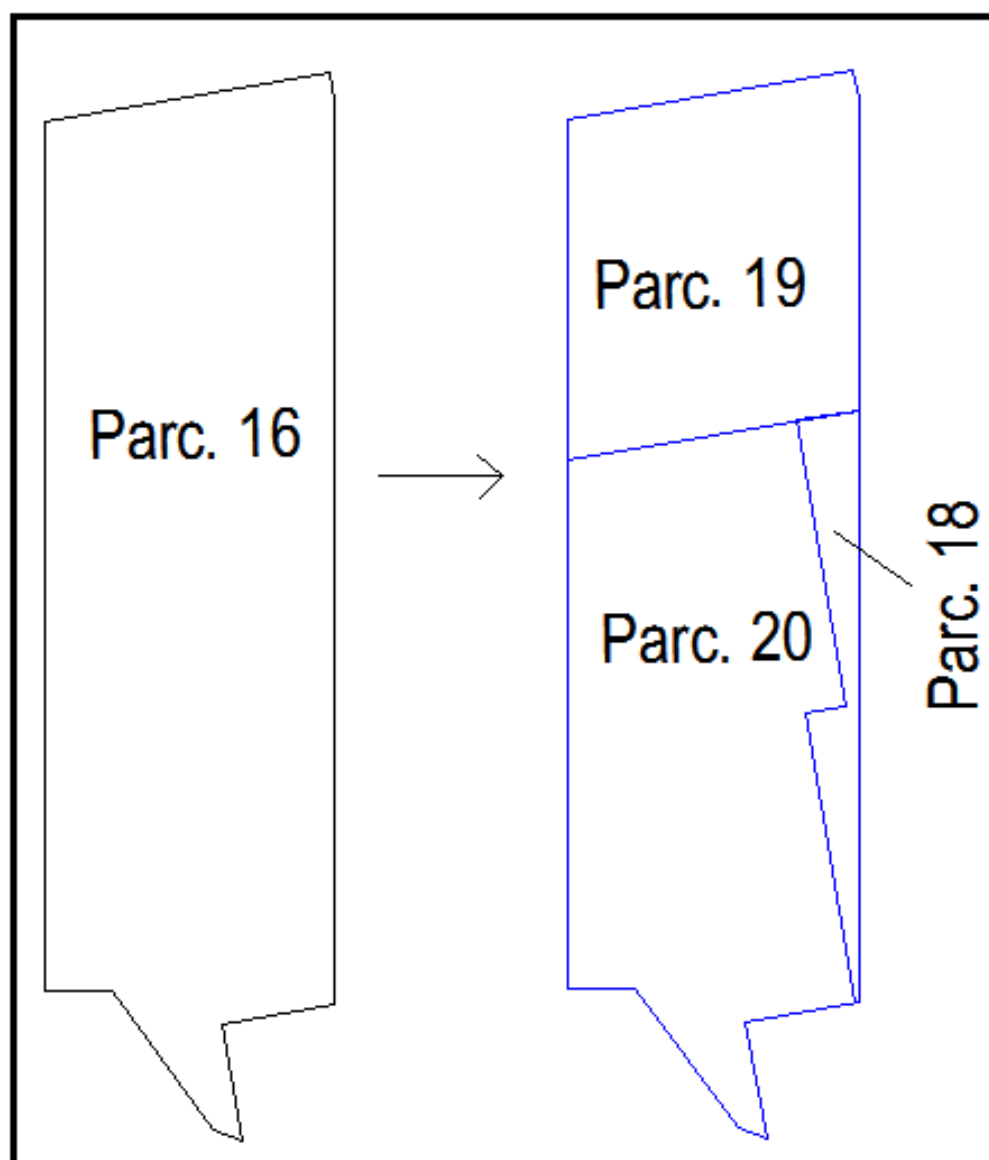
ANTECEDENTE 4°			
Expte.	0033-95344/81	Año	1981
Plano de	Mensura y Subdivisión		
Propiedad de	Instituto Provincial de la Vivienda		
Lotes Iniciales	Lote 10		
Parcelas resultantes	Parc. 012, Parc. 013 y Parc.014		
Comentario			

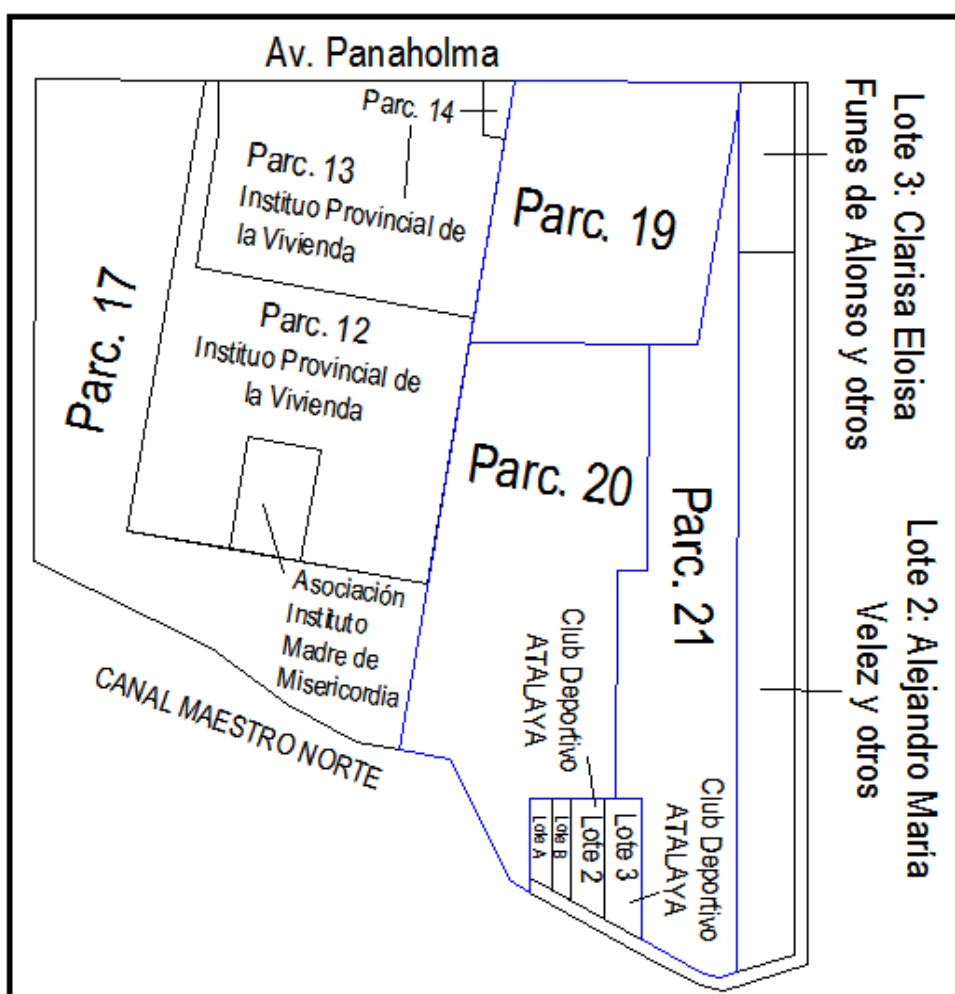
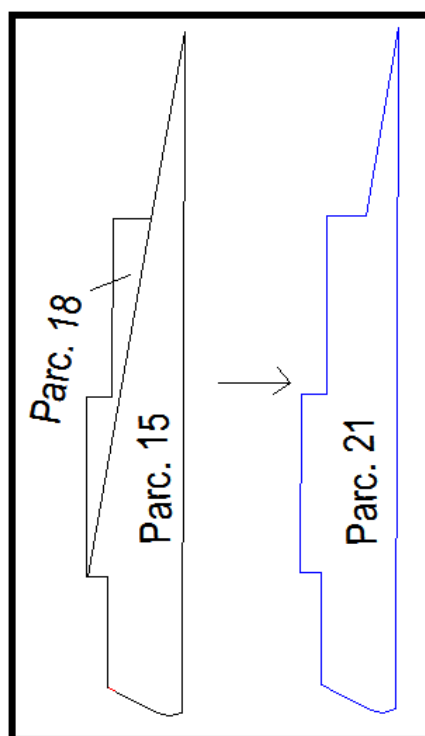


ANTECEDENTE 5°			
Expte.	0033-10014/83	Año	1983
Plano de	Mensura y Subdivisión		
Propiedad de	José Maria Marcial Velez Funes y otros		
Lotes Iniciales	Resto de Lote 1		
Parcelas resultantes	Parc. 015, Parc. 016 y Parc.017		
Comentario	Resto de Lote 1, es el sobrante después de practicada la Mensura Parcial analizada en el ANTECEDENTE 3°		

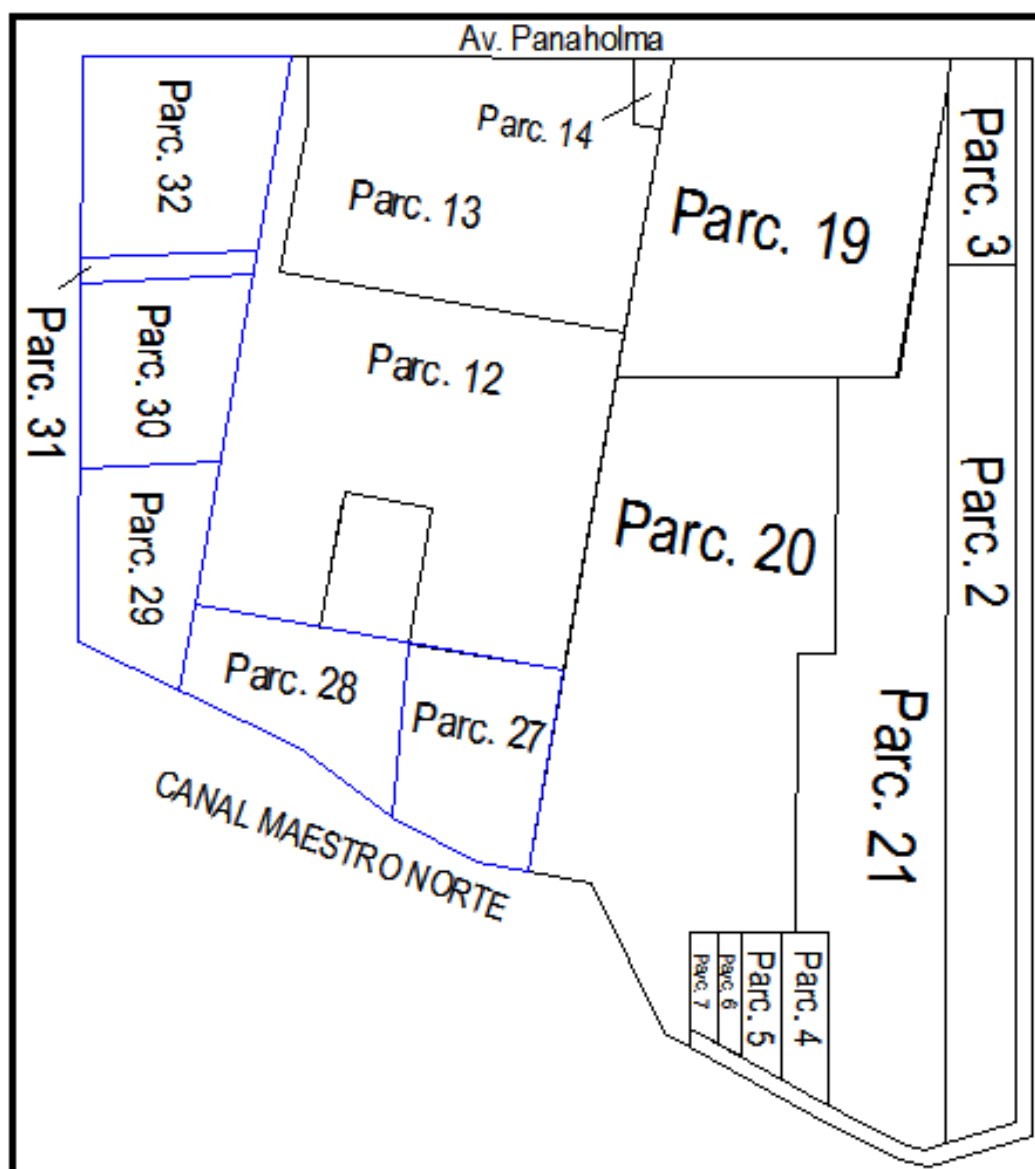


ANTECEDENTE 6°			
Expte.	0033-33178/91	Año	1991
Plano de	Subdivisión y Futura Unión		
Propiedad de	1- Hector Messio - Ricardo Carlos Bosy - Ramos Hnos. S.A.		
	2- Cooperativa de Vivienda, Credito y Consumo "COPPAR" Limitada		
Lotes Iniciales	16 (1) y 15 (2)		
Parcelas resultantes	Parc. 019, Parc. 020 y Parc.021		
Comentario	Se efectúa Subdivisión del Lote 16, resultando los Lotes 18,19 y 20; luego se realiza Unión del 18 con el 15, y resulta la Parcela 21		

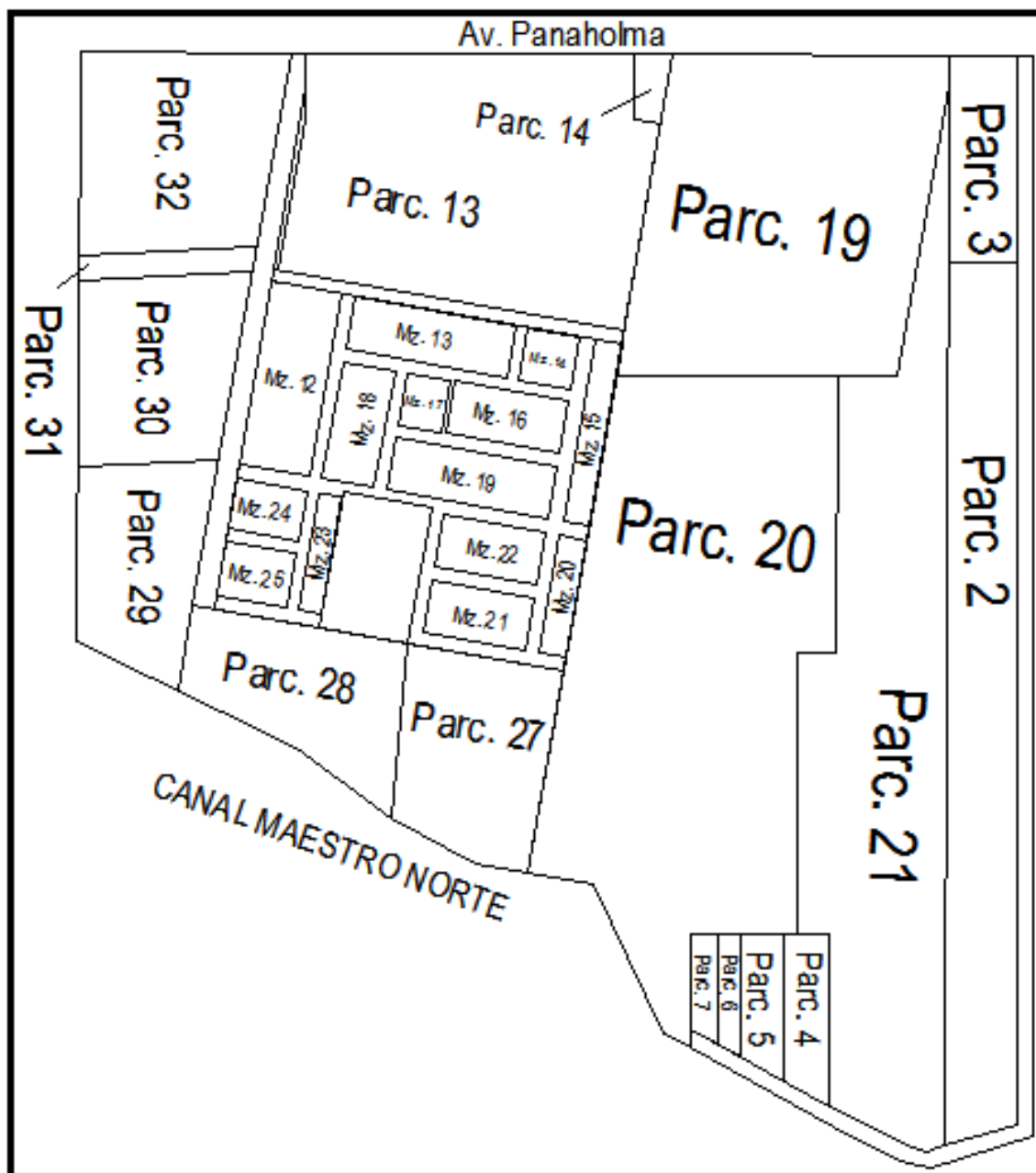




ANTECEDENTE 7°			
Expte.	0033-55132/95	Año	1995
Plano de	Subdivisión		
Propiedad de	Alberto Marcos Velez Funes y otros		
Lotes Iniciales	17		
Parcelas resultantes	Parc. 027, Parc. 028, Parc. 029 , Parc. 030, Parc. 031 y Parc.032		
Comentario			



La configuración final del territorio, en base al estudio de antecedentes, es:



2.3.1. Consideraciones finales

A modo de conclusión, y en base a los estudios realizados sobre los antecedentes archivados en Catastro de la Provincia, puede notarse que **únicamente intervienen en la zona de estudio (polígono de afectación) dominios privados**.

El análisis retrospectivo de los documentos, permitió esclarecer la conformación del territorio desde el año 1964 hasta 1995, última modificación del estado parcelario. Una ventaja, que no siempre sucede, y que en tal caso debe acompañarse con el correspondiente estudio de

títulos, es que todas las subdivisiones que fueron realizadas en la zona, siempre fueron determinadas mediante actos de Mensuras realizados por profesionales habilitados.

Un factor que debe tenerse en cuenta (y que ya había podido ser detectado en las imágenes), y que será analizado cuando se estudie la posesión/ocupación de los habitantes, es el Canal Maestro Norte. Será necesario determinar, si alguna parte del Asentamiento se encuentra ubicado en cercanías al curso de agua, y por ende no cumpla con la Normativa Urbana vigente.

3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES

Del análisis anterior, donde se combinó la información del SIT, los antecedentes archivados en la Dirección Gral. de Catastro (todos pudieron ser consultados desde la base de datos catastrales en internet, sin necesidad de recurrir al Organismo) y el *polígono de afectación*, pudo determinarse, que en la zona de estudio intervienen solamente actores privados.

Para esta segunda etapa del análisis, se va a trabajar con el ***polígono del Asentamiento*** y verificar su posición en el territorio, para, junto con el análisis interno y su distribución, determinar los dominios afectados.

Al igual que en el caso analizado anteriormente, se va a determinar la efectiva ubicación del ámbito poseído por cada uno de los habitantes del lugar, mediante la superposición de una imagen satelital con la base cartográfica elaborada por el catastro territorial. Debe quedar en claro que esto permite determinaciones previas, pues, cuando comience la etapa final de la regularización dominial y sea necesario la elaboración del plano para una posterior escrituración, será menester acudir al terreno con el fin de efectuar las mediciones correspondientes.

De este modo, se obtiene lo siguiente:

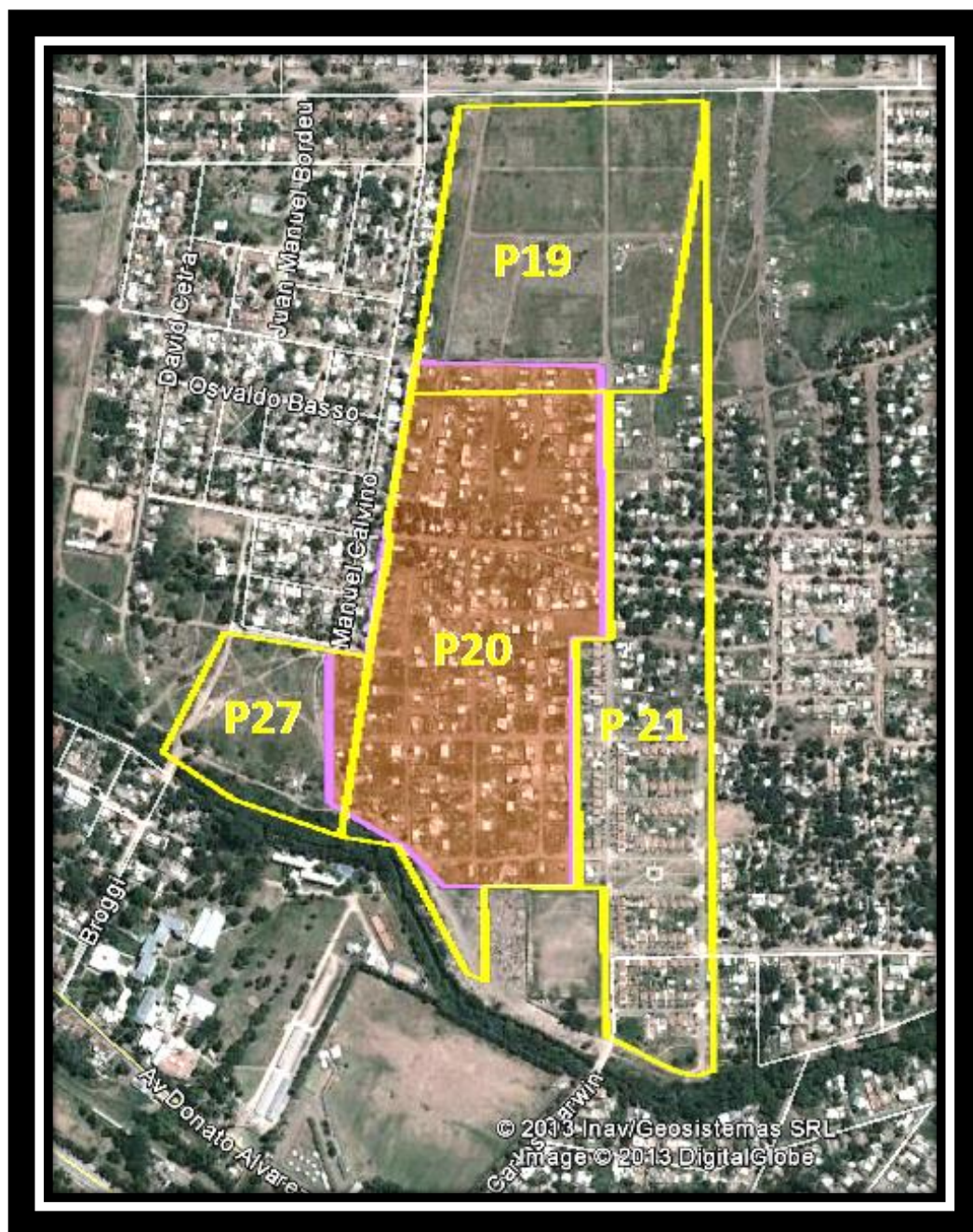


Configuración final del Territorio
Información del SIT de Catastro de la Prov. De Córdoba - Amarillo -
Polígono del Asentamiento "Nuevo Progreso" - Lila -

Si se observa la imagen con atención, puede notarse que **las parcelas del SIT, no se corresponden con la forma geométrica que pudo determinarse en el estudio de los antecedentes**. Es posible encontrar este tipo de errores en la base cartográfica; deben ser tenidos en cuenta, porque en caso contrario, pueden generarse conflictos en la determinación de los dominios afectados.

Por esta razón, es que se recurrió al organismo catastral para notificar dicho error, e inmediatamente fue corregido por el Departamento de Informática, encargado del mantenimiento del sistema.

Una vez corregida la información, pudo determinarse lo siguiente:



Del análisis de la imagen satelital con la información del SIT (ya corregida), puede determinarse que se encuentran afectados tres dominios, pertenecientes a particulares.

Como se dijo anteriormente, el estudio de antecedentes permitió comprender, a través del tiempo, la conformación del territorio. **Una vez que ya se conocen las parcelas involucradas, resulta necesario investigar los titulares dominiales de los inmuebles afectados y** demás información complementaria que puede brindar el asiento dominial, tal como **los gravámenes y restricciones**¹⁵². Esto es:

NOMENCLATURA						
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 13	S: 23	MZ: 001	P:019

MFR 425885

Datos del adquirente (Titular Registral):

- 1) Ana María Bosy de Dorao (50%)
- 2) Hector Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada (50%)

Causa

- 1) Venta. Escritura 133 del 29-4-1998
- 2) Compra-venta. Escritura 133 "A" del 29-4-1998

Funcionario Público:

- 1) Escribano Dhers. Reg.nº:267. Certificado n° 18323/98, D° 16577 del 2-6-98, of. 22-7-1998
- 2) Escribano Dhers. Reg.nº:267. Certificado n° 18323/98, D° 16577 del 2-6-98, of. 16-11-1998

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones

- 1) *Hipoteca en 1° grado a favor del Banco Roela S.A.* Escritura n° 134 del 29-4-1998, Escribano Dhers, Reg.nº:267, D° 8595 del 2-6-98, of. 16-11-1998
- 2) Entro al D° 516 del 17-10-2000 P.C. INDISP. Of. 19-10-2000
- 3) **INDISPONIBILIDAD:** En autos a solicitud de Dirección de Contaduría Patrimonial (Depto.). Abogado Luraschi. **Grava ambos titulares.**

¹⁵² En los Anexos digitales de este Trabajo Final, se encuentran las tres MFR.

- 4) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 32° Nominación. Secretaria Licari. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA OSCAR CABRERA Y OTRA”. **Grava derechos y acciones de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles.
- 5) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA HECTOR G. FERNANDEZ”. **Grava derechos y acciones de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles.
- 6) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA OSCAR A. LENCINAS”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles.
- 7) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA ANTONIO O. ROMERO”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles.
- 8) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA CESAR GALLARDO”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles.
- 9) Nota: Según art. 528 de CPC (Código Procesal Civil), se ha iniciado ejecución Hipotecaria en “BANCO ROELA S.A. CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL Y OTROS”. Juzgado Civil y Comercial 9° Nominación. Secretario Jaeggi, jud. 2488/2004, of. 26-3-2004
- 10) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 15° Nominación. Secretario Mantovani. En autos “ROBLEDO ALBERTO GUSTAVO CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. Córdoba 27-6-2005.
- 11) *EMABRGO*: Orden Juzgado Civil y Comercial 16° Nominación. Secretario Suppia. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA GONZALEZ DE JAIME C. Y SUC. EJEC.”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. Córdoba 26-9-2006.

12) Anotación previa para Subasta 4972 del 23-12-08, Orden Juzgado Civil y Comercial 9° Nominación. Secretario Vargas en Cuerpo de ejecución en Banco Roela S.A. contra Héctor Messio y Cía. **Afecta ambos titulares.**

13) **EMABRGO:** Radicado en juzgado Federal n°3. Librado por el Agente Fiscal Fragueiro. En autos “AFIP-DGI CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. Of. 08-07-2010.

14) Entro al D° 14818 del 28-06-2012. EMBARGO. Of. 25-10-2012

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° Argüello. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Lote 19

C- Descripción: Mide 260.76 m al Norte línea 1-2; 306.11 m al Noroeste línea 2-3; 265.43 m al Sur línea 3-24; su costado Sureste en línea quebrada de 2 tramos que miden a partir del esquinero Sureste y de Suroeste a Noreste el 1°, 278.71 m línea 22-24; y 27.00 m de Sur a Norte el 2° línea 1-22; Superficie 8 has.

D- Colindantes: Al Norte con Av. Panaholma; al Sur lote 18 hoy 21 y 20 del mismo plano; al Noroeste en parte con propiedad del Instituto Provincial de la Vivienda parcela 12; y en parte con propiedad del Instituto Provincial de la Vivienda parcela 14; y al Suroeste con lote 3 de Clarisa Eloisa Funes de Alonso; Hortencia de la Paz Funes de Valdes, Manuela Felisa Funes Posse de la Corcova y José María Alejandro Funes Castro, y en parte con lote 15, hoy 21 de la Cooperativa de Vivienda Coopar Limitada. Ver Plano n° 114.032.

Antecedente Dominial: MFR 47.417

NOMENCLATURA						
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 13	S: 23	MZ: 001	P:020

MFR 425886

Datos del adquirente (Titular Registral):

- 1) Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada (50%)
- 2) Ana María Bosy de Dorao (50%)

Causa

- 1) Compra-venta. Escritura 25 "A" del 20-4-1994
- 2) Donación. Escritura 164 del Sec. A. del 31-12-1993

Funcionario Público:

- 1) Escribano Lanfranchi. Reg.nº:239. Certificado n° 16390/94, D° 14037 del 31-5-94, of. 30-11-1995
- 2) Escribano Lanfranchi. Reg.nº:239. Certificado n° 75985/93, D° 30842 del 3-11-94, def. 8-07-1996

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones

- 1) *Hipoteca en 1° grado a favor del Banco Roela S.A.* Escritura n° 134 del 29-4-1998, Escribano Dhers, Reg.nº:267, D° 8595 del 2-6-98, of. 16-11-1998
- 2) **EMBARGO:** Orden Juzgado Civil y Comercial 32° Nominación. Secretaria Licari. En autos "HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA OSCAR CABRERA Y OTRA". **Grava derechos y acciones de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. FR 11-03-2003.
- 3) **EMABRGO:** Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos "HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA HECTOR G. FERNANDEZ". **Grava derechos y acciones de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. FR 4-4-2003.
- 4) **EMABRGO:** Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos "HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA OSCAR A. LENCINAS". **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. FR 4-4-2003.
- 5) **EMABRGO:** Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos "HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA ANTONIO O. ROMERO". **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada.** Grava además otros inmuebles. FR 4-4-2003.

- 6) **EMABRGO**: Orden Juzgado Civil y Comercial 31° Nominación. Secretario Obregón. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA CESAR GALLARDO”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada**. Grava además otros inmuebles. FR 23-06-2003.
- 7) **Servidumbre Administrativa de Gasoducto**. Ley 24.076, Decreto Nacional 1738/92, y Resolución de ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) S.A. n° 1916 del 20-09-00. Sup. Afectada 3578 m². Longitud total 178.90 m. Plano 123.623. Of. 30-06-03.
- 8) Nota: Según art. 528 de CPC (Código Procesal Civil), **se ha iniciado ejecución Hipotecaria** en “BANCO ROELA S.A. CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL Y OTROS”. Juzgado Civil y Comercial 9° Nominación. Secretario Jaeggi, jud. 2488/2004, of. 26-3-2004
- 10) **EMABRGO**: Orden Juzgado Civil y Comercial 15° Nominación. Secretario Mantovani. En autos “ROBLEDO ALBERTO GUSTAVO CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada**. Grava además otros inmuebles. Córdoba 27-6-2005.
- 11) **EMABRGO**: Orden Juzgado Civil y Comercial 16° Nominación. Secretario Suppia. En autos “HECTOR MESSIO Y CIA SRL CONTRA GONZALEZ DE JAIME C. Y SUC. EJEC.”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada**. Grava además otros inmuebles. Córdoba 26-9-2006.
- 12) Anotación previa para Subasta 4972 del 23-12-08, Orden Juzgado Civil y Comercial 9° Nominación. Secretario Vargas en Cuerpo de ejecución en Banco Roela S.A. contra Héctor Messio y Cía. **Afecta ambos titulares**. Córdoba 22-01-2008.
- 13) **EMABRGO**: Radicado en juzgado Federal n°3. Librado por el Agente Fiscal Fragueiro. En autos “AFIP-DGI CONTRA HECTOR MESSIO Y CIA SRL”. **Grava derechos de Héctor Messio y Compañía Sociedad de Responsabilidad Limitada**. Grava además otros inmuebles. Of. 08-07-2010.
- 14) Entro al D° 14818 del 28-06-2012. EMBARGO. Of. 25-10-2012

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en B° Argüello. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Lote 20

C- Descripción: Es de forma irregular y mide: 208.54 m al Norte, línea 3-25; su costado Sur está formado por una línea de cinco tramos que a partir del esquinero Suroeste mide, el primero 61.24 m línea 11-12, con rumbo N.O. a S.E.; el segundo 156.02 m línea 12-13, con rumbo N.O. a S.E.; el tercero 27.71 m línea 13-14 con rumbo N.O. a S.E.; el cuarto 107.22 m línea 14-15 con rumbo S. a N.; y el quinto 100.39 m, línea 15-28 con rumbo O. a E.; en su costado N.O. 475.37 m, línea 3-11; y en su costado Este está formado por tres tramos que a partir del esquinero N.E y de N. a S., el primero mide 261.54 m línea 25-26; el segundo 36.57 m línea 26-27 con rumbo E. a O.; y el tercero 263.16 m, línea 27-28 con rumbo N. a S.; con una Superficie 12 ha. 4333 m².

D- Colindantes: Al Norte parte del lote 19 del mismo plano; al Sur linda en parte los 3 primeros tramos con Canal Maestro Norte, el 4 tramo con Calle Pública y en parte con Parc. 7 de Alicia Beatriz Uliana de Carranza, y el 5 tramo con Parc. 7 de Alicia Beatriz Uliana de Carranza y Parc. 6 propiedad de Pascual Costanzo, y Parc. 4 y 5 del Club Deportivo Atalaya; al Este con lote 18, hoy 21, del mismo plano; y N.O., en parte con propiedad de los Sres. José María Marcial Vélez Funes, Andrés Eduardo Risso Patrón, Alberto Marco Velez Funes, Enrique Andrés Risso Patrón, Aurora Zinni de Risso Patrón, María Aurora Risso Patrón, Néstor Tristán Risso Patrón, y Patricia María Risso Patrón, y con parte de la Parc. 12 del Instituto Provincial de la Vivienda.

Antecedente Dominial: MFR 47.417

NOMENCLATURA						
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 13	S: 23	MZ: 001	P:027

MFR 459010

Datos del adquirente (Titular Registral): Fundación Universidad Pascal

Causa: Compra-venta, el día 23-03-1999.

Funcionario Público: Escribano Butalla. Reg.nº:516, nº 11.801 del 27-09-1999.

Gravámenes, Restricciones e Interdicciones: Servidumbre Administrativa de Gasoducto. Ley 24.076, Decreto Nacional 1738/92, y Resolución de ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) S.A. nº 1916 del 20-09-00. Sup. Afectada 3578 m². Longitud total 178.90 m. Plano 123.623. Of. 30-06-03.

Datos del Inmueble

A- Ubicación: Ubicado en la localidad de Argüello. Depto. CAPITAL

B- Designación Oficial: Lote 27

C- Descripción: Mide al Noreste, línea 3-19 149.67 m; su costado Noroeste, línea 19-9 165.93 m; su contra frente al Sudoeste, es una línea quebrada de 2 tramos, partiendo del esquinero Sudoeste con rumbo Noroeste a Sudeste, el 1° línea 9-10 90.69 m, y el 2° con igual rumbo línea 10-11 49.94 m; y su costado Sudeste línea 3-11 193.11 m. Superficie total 26.232,05 m²

D- Colindantes: Al Noreste con Calle Pública; Noroeste con lote 28 de la misma subdivisión; al Sudoeste, en ambos tramos, con Canal Maestro Norte; y en su costado Sudeste con Parcela 20 de Ramos Hnos. S.A.

Antecedente Dominial: MFR 353.812

Con este procedimiento quiere hacerse notar **la importancia que tiene, siempre, estudiar los asientos dominiales de las parcelas que intervienen en el proceso de regularización dominial**. Si no se hubieran pedido las MFR, nunca se habría detectado la restricción administrativa del Gasoducto, que atraviesa las Parcelas 20 y 27, ya que en ninguno de los antecedentes que fueron examinados en el ítem anterior figuraba; y tampoco, en los Catastros Municipal y Provincial, se encuentra algún registro de esta servidumbre administrativa para gasoducto.

De este modo, resulta necesario incorporar al análisis de la zona el plano que contiene la traza del gasoducto. Así se podrá determinar la superficie, que en cada uno de los inmuebles, se encuentra afectada.

La Resolución n° 1916¹⁵³ del ENARGAS, en sus dos primeros artículos determina que:

Art. 1°: *Constituir servidumbre de paso de gasoducto; de tránsito; y de uso y ocupación por instalaciones de superficie a favor de Distribuidora de Gas del Centro S.A., titular de la licencia de distribución del Gasoducto Igam Minetti, necesaria para la*

¹⁵³Resoluciones ENARGAS

http://www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/blank.php?iFrame=Data/R00_1916.htm 10/06/2013

operación y mantenimiento del mismo, así como de las instalaciones de superficie, sobre los inmuebles identificados en el Anexo I que forma parte de la presente resolución.

Como acceso/s operativo/s, que no reviste/n el carácter de vía pública existente y que vincula/n las vías públicas contiguas a la propiedad con las instalaciones afectadas al Servicio Público, se establece/n una/s zona/s de tránsito definida/s a favor de la Licenciataria, **en carácter de afectación parcial sobre los inmuebles identificados en el Anexo I de la presente resolución, de 10 metros, según plano que forma parte de la presente como Anexo II.**

El/los gasoducto/s, camino/s (accesos operativos) e instalaciones, mencionados precedentemente se identifican convenientemente de acuerdo al/los plano/s adjuntos, copia fiel autenticada de su original, que como Anexo II, forman parte integrante de la presente resolución.

Art. 2º: **Establecer la zona de seguridad para la operación y mantenimiento del Gasoducto** Igam Minetti, en el tramo que corre sobre los inmuebles detallados en el Anexo I que forma parte de la presente resolución.

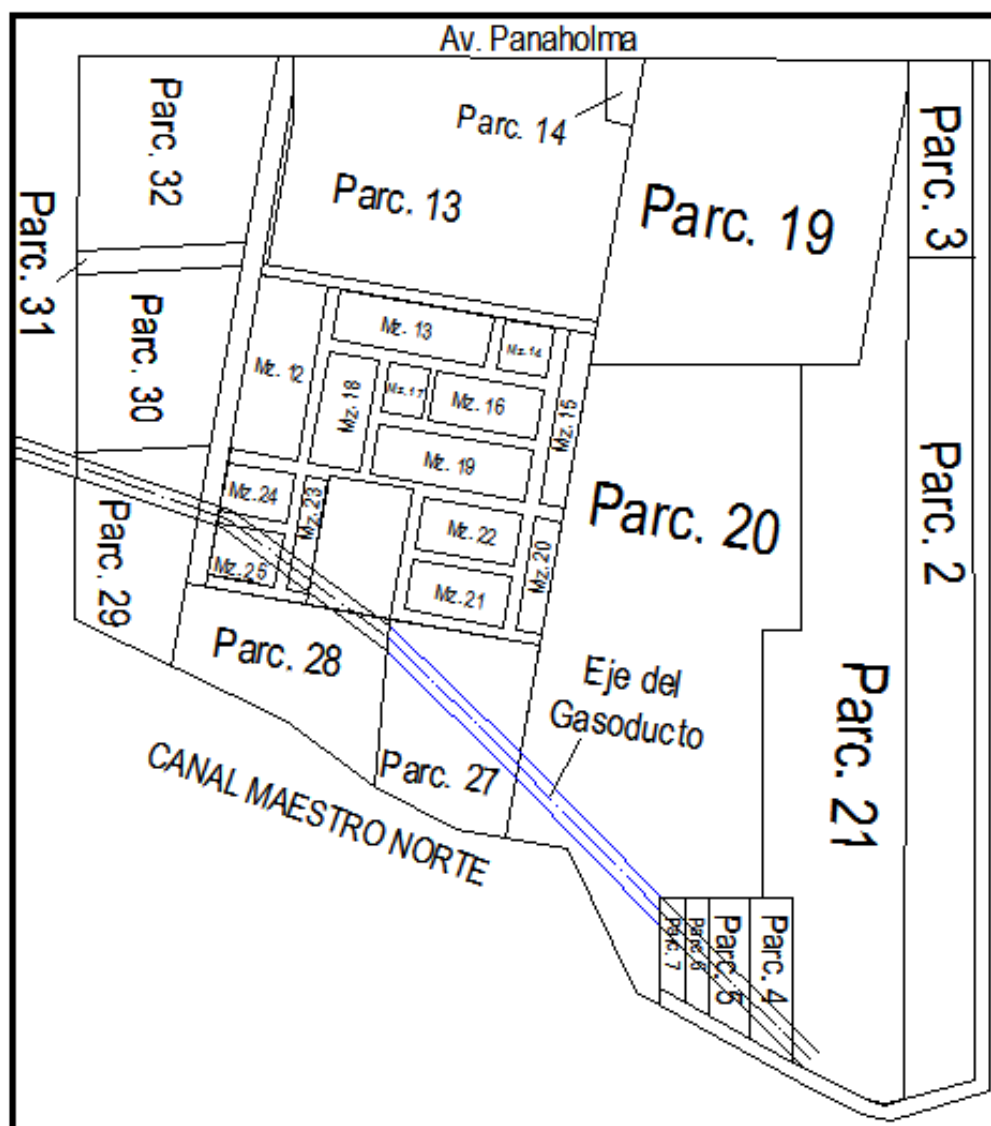
Delimitar la zona de seguridad dispuesta, en superposición con la traza del gasoducto, obligándose el/los propietarios a dejar libre de construcciones a una distancia de 10 m a cada lado del eje del conducto designado como Gasoducto Igam Minetti; constituyendo las citadas afectaciones restricciones parciales.

La/s restricción/es será/n total/es en la/s zona/s ocupada/s por instalación/es de superficie.

En todos los casos **las zonas de seguridad dispuestas, resultan de conformidad al plano que como Anexo II forma parte de esta resolución.**

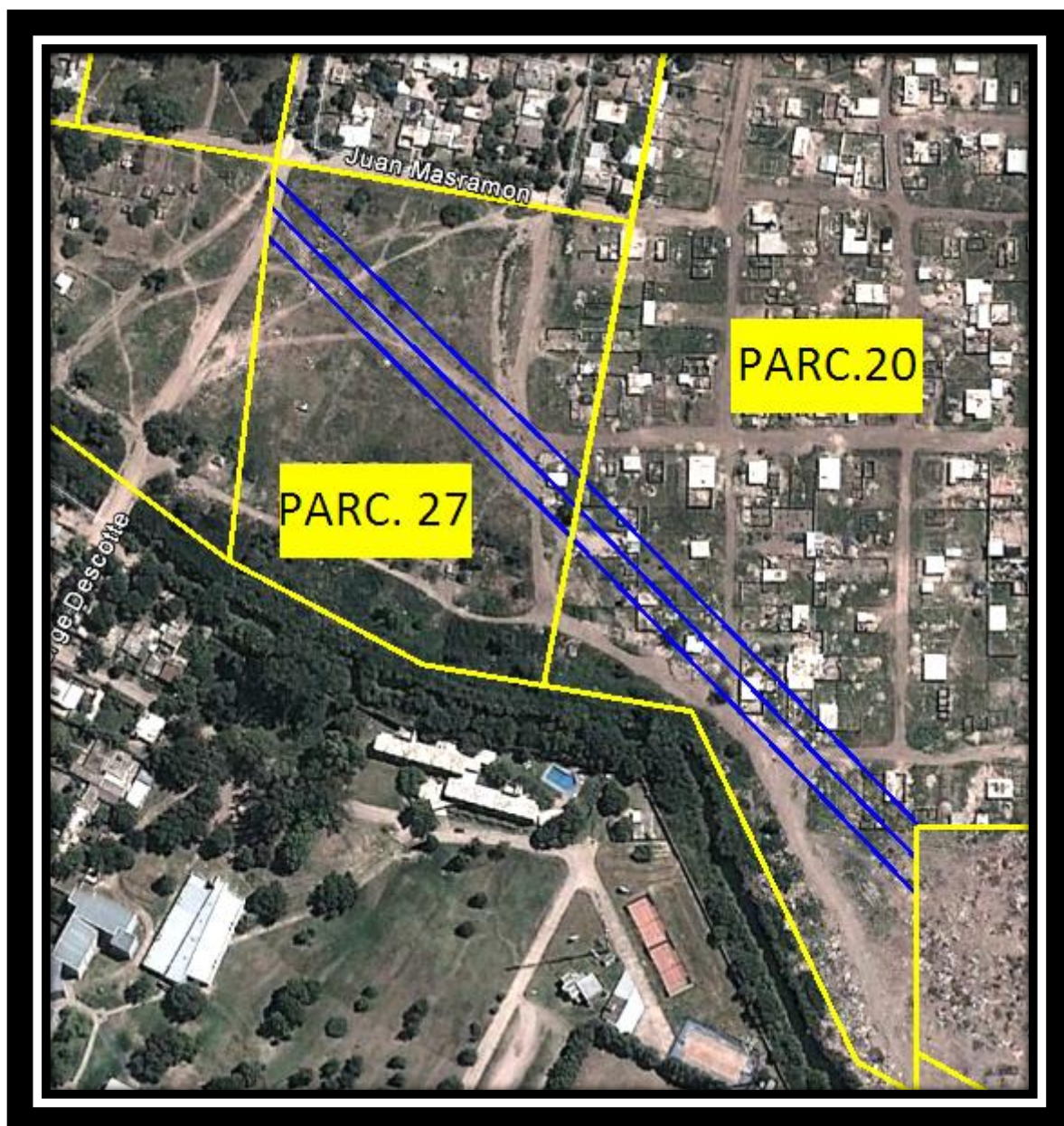
Art. 3º: Las servidumbres y restricciones al dominio dispuestas en la presente se constituyen durante toda la vigencia de la Licencia otorgada por el ESTADO NACIONAL a la beneficiaria y sus sucesivas prórrogas y después de extinguida dicha Licencia a favor de quien/quienes disponga el ESTADO NACIONAL, **teniendo carácter perpetuo de conformidad con lo establecido por el artículo 3.009 del Código Civil, mientras subsista la afectación a la prestación del Servicio Público, del/los gasoducto/s, camino/s (accesos operativos), e instalaciones identificados en la presente resolución.**

El Plano fue inscripto en el año 2003 en el Registro Gral. de la Provincia, y brinda la siguiente información¹⁵⁴:



Esta restricción administrativa resulta, por lo tanto, en un elemento condicionante del lugar que debe ser sumado al análisis. Si se analiza su ubicación en el territorio, superponiendo la información contenida en el SIT, con la imagen satelital y con lo que determina el Plano, resulta lo siguiente:

¹⁵⁴ En los Anexos se encuentran los planos de “MENSURA PARA AFECTACIÓN DE SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA”, de las Parcelas 20 y 27.



Detalle de la Servidumbre Administrativa de Gasoducto

Gasoducto - Azul –

SIT de Catastro de la Prov. de Cba. - Amarillo –

Esto indica, que todas las edificaciones que se encuentran dentro de la franja de afectación (líneas azules) deben ser relocalizadas.

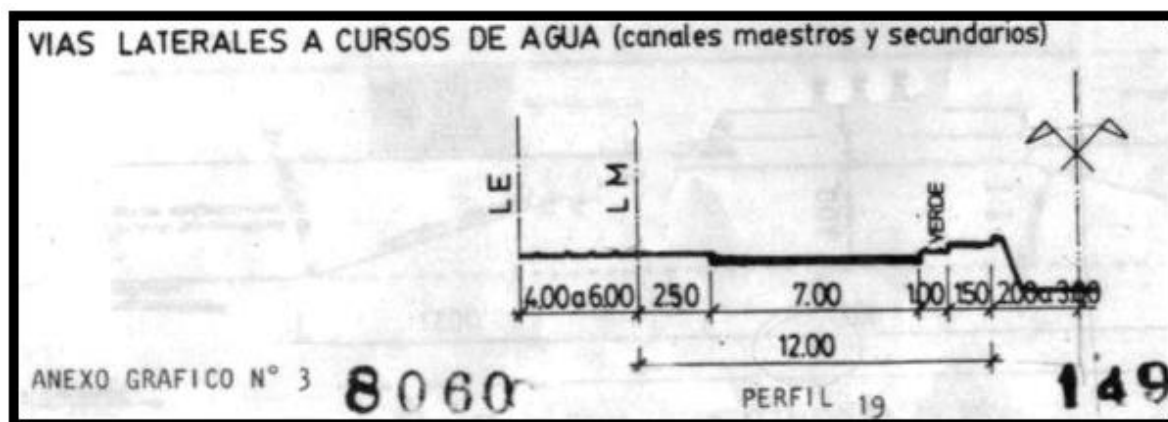
Ahora, si se estudia la distribución interna del Asentamiento, se obtiene lo siguiente:



Configuración final del Territorio. Detalle

A esta situación, debe sumarse el análisis que corresponde a la existencia de otro de los elementos condicionante del lugar, como es el Canal Maestro Norte. Para ello, debe tenerse en cuenta el Perfil 19, especificado en la Ordenanza 8060, que establece: *Entre Línea Municipal y línea de Ribera, 12,00 metros; de calzadas 7,00 m.; de veredas a cada lado de*

la calzada, 2,50 m. La vereda adyacente al canal contará con un solado transitable de 1,50 m. y una faja verde de 1,00 m.



Perfil 19. Ordenanza 8060.



Zona de afectación del Canal Maestro Norte

Se advierte, que no se encuentran edificaciones en la zona de afectación del Canal Maestro Norte.

CONCLUSIONES DE LA CONFIGURACIÓN FINAL DEL TERRITORIO

La posesión se ha iniciado de manera pacífica, y es de público conocimiento su ubicación

No todos los habitantes tienen los mismos años de posesión

Ningún habitante del Asentamiento tiene 20 años de posesión

Se asientan, solamente, sobre dominio privado de particulares. Parcelas 19,20 y 27

No posee apertura de calles, la circulación se realiza a campo traviesa por senderos generados por los habitantes del Asentamiento

Los pasajes generados por los habitantes del Asentamiento, se realizaron continuando el trazado vial circundante

Tiene una distribución organizada, con manzanas fácilmente reconocibles en la imagen satelital

En la Parcela 27, se advierten pocas familias ejerciendo la posesión, las cuales comenzaron en el año 2011

De igual modo sucede en la Parcela 19, donde pueden apreciarse pocas familias asentadas sobre ese inmueble

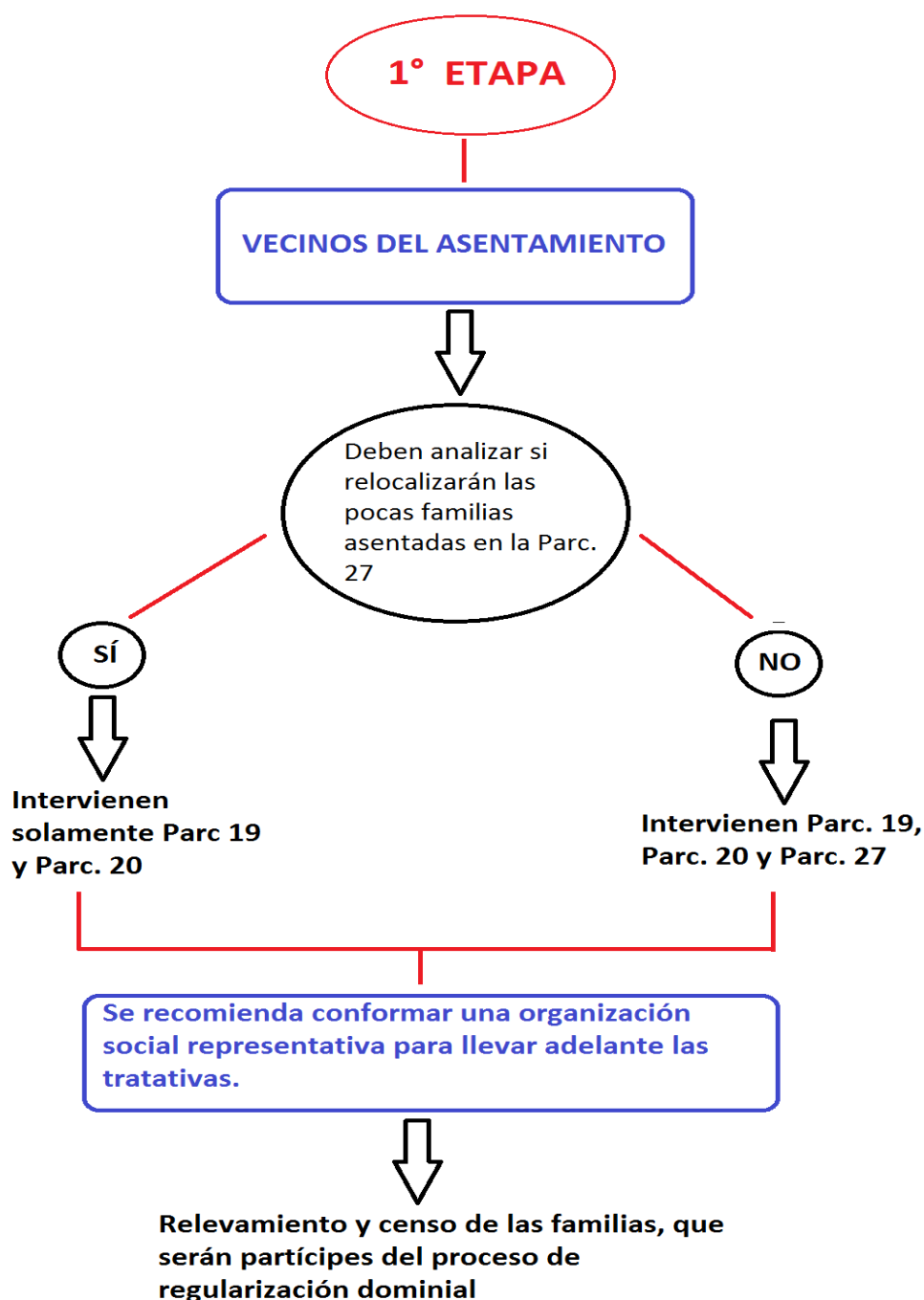
En la Parcela 20, que tiene la mayor cantidad de habitantes ejerciendo la posesión, aún pueden visualizarse espacios vacantes

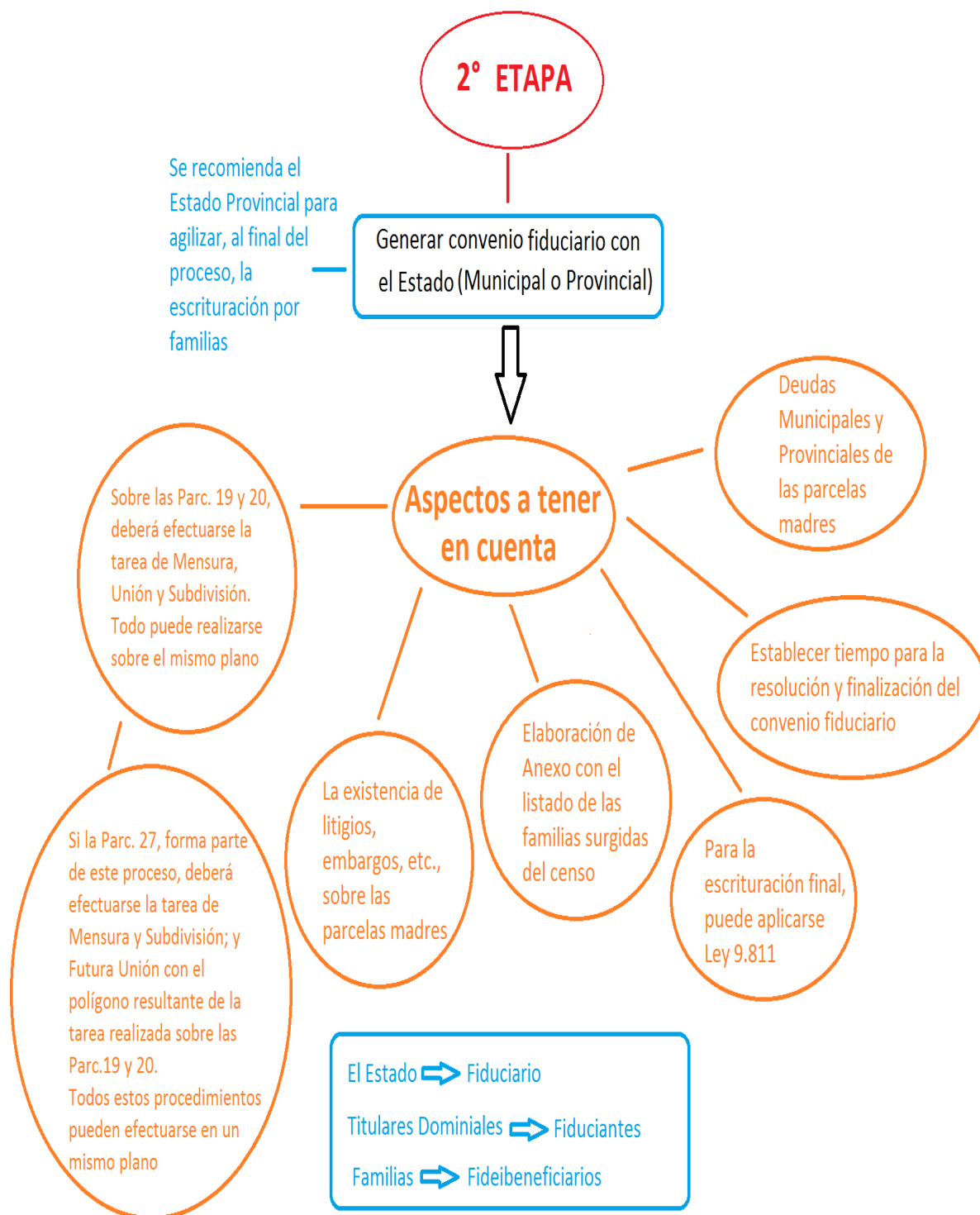
No se visualizan edificaciones en la zona de afectación del Canal Maestro Norte

Deberá efectuarse una relocalización de las edificaciones que se encuentran dentro de la faja de seguridad determinada por la restricción administrativa de Gasoducto

4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO

En función de todo el material analizado, se considera que los pasos para lograr la regularización dominial del Asentamiento, son:







El proceso de regularización dominial que se propuso, es el que se considera más efectivo, y quizás el más eficiente, dadas las condiciones actuales del Asentamiento y el marco jurídico disponible.

No debe dejar de mencionarse que existe la posibilidad, y si los vecinos así lo prefieren, de poder iniciar el proceso comprando las tierras a los dueños por medio de alguna organización representativa (cooperativa, organización civil, mutual, etc.), y luego efectuar el convenio con alguno de los Estados (si se hace con la Provincia, puede aplicarse la Ley 7.688, si se efectúa con el Estado Municipal, simplemente bajo la figura de fideicomiso).

Sin embargo, si se efectúa de algunos de estos dos modos, deberán resolverse cuestiones previas como, la deuda con la Provincia y el Municipio, los embargos que figuran en las MFR, etc.; mientras que, **si el convenio comienza con la participación del Estado, las familias podrán ver resguardados sus derechos contra eventuales terceros acreedores de los bienes del fideicomiso, podrán obtener modos de pago más accesibles, y demás ventajas que facilitarán el proceso para llegar a la escrituración** (aspectos que no se encuentran contemplados en la Ley Provincial 7.688, pues el proceso comienza con las tierras ya adquiridas por la organización representativa de los habitantes).

Sí o sí, en alguna instancia de resolución, debe darse la participación de los organismos estatales, pues de esta forma podrán aprobarse planos, con edificaciones y dimensiones de calles y parcelas que no cumplen con las normativas vigentes.

Por último, cabe mencionar, que recientemente el Gobierno de la Provincia, ha efectuado la expropiación de un gran número de lotes, que se ubican cerca de la zona de este Asentamiento¹⁵⁵. El Loteo expropiado, corresponde a un proyecto que nunca fue realizado por los dueños, y actualmente se encuentra totalmente desocupado y baldío; tiene una superficie aproximada de 92 ha. y más de 600 lotes. Se cree la posibilidad, de que se tome la decisión de relocalizar aquellos Asentamientos de la zona, ya que el proyecto pensado, cuenta con la realización de más de 2.000 viviendas sociales, lo que incluye infraestructura, apertura de calles, regularización dominial, etc.

¹⁵⁵ Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. Fecha 22 de Abril de 2013.



C. LAS TABLITAS I

1. CARACTERÍSTICAS DEL ASENTAMIENTO

En función del censo en el año 2011, y de los trabajos que la ONG UTPMP, realiza en el Asentamiento, las características esenciales son:

LAS TABLITAS I	
Origen del Asentamiento	Asentamiento conformado a partir del año 2005
Dimensión del Asentamiento	Se asientan aproximadamente 120 familias, 600 habitantes
Superficie aprox.	11.900 m ²
Densidad Poblacional	0,05 hab/m ²
Uso del suelo	Residencial
Servicios básicos	Servicio de agua y luz, suministrados de forma irregular. Alumbrado público provisto por el Estado. No cuentan con servicio de gas
Localización	El asentamiento se encuentra próximo a Transporte público (colectivos), Centro de Deportes, Dispensario, Educación inicial, primaria y secundaria, y comisaría, dentro de un radio de 1.000 m.
Tareas de UTPMP en el Asentamiento	Aún no hay proyectos concretados
	Se ha comenzado a generar la Mesa de Trabajo (Etapas de Habilitación Social)

CONCRETADOS EN EJECUCIÓN

2. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO

Este Asentamiento, se ubica en la zona Sureste de la Ciudad de Córdoba, en cercanías de la Ruta Nacional 9, y de Ciudad Evita. Tiene una dimensión aproximada de 11.900 m².



2.1. Análisis de Imágenes Satelitales

A continuación se muestran imágenes satelitales obtenidas de Google Earth, que permiten visualizar la ubicación del Asentamiento dentro de la Ciudad de Córdoba con mayor detalle, y también imágenes a través del tiempo, que permiten detectar variaciones en su conformación. Esta información es de gran utilidad, para luego comparar con la información catastral disponible.

AÑO 2000	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 

AÑO 2005	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO 

AÑO 2009	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO  NUEVAS EDIFICACIONES 

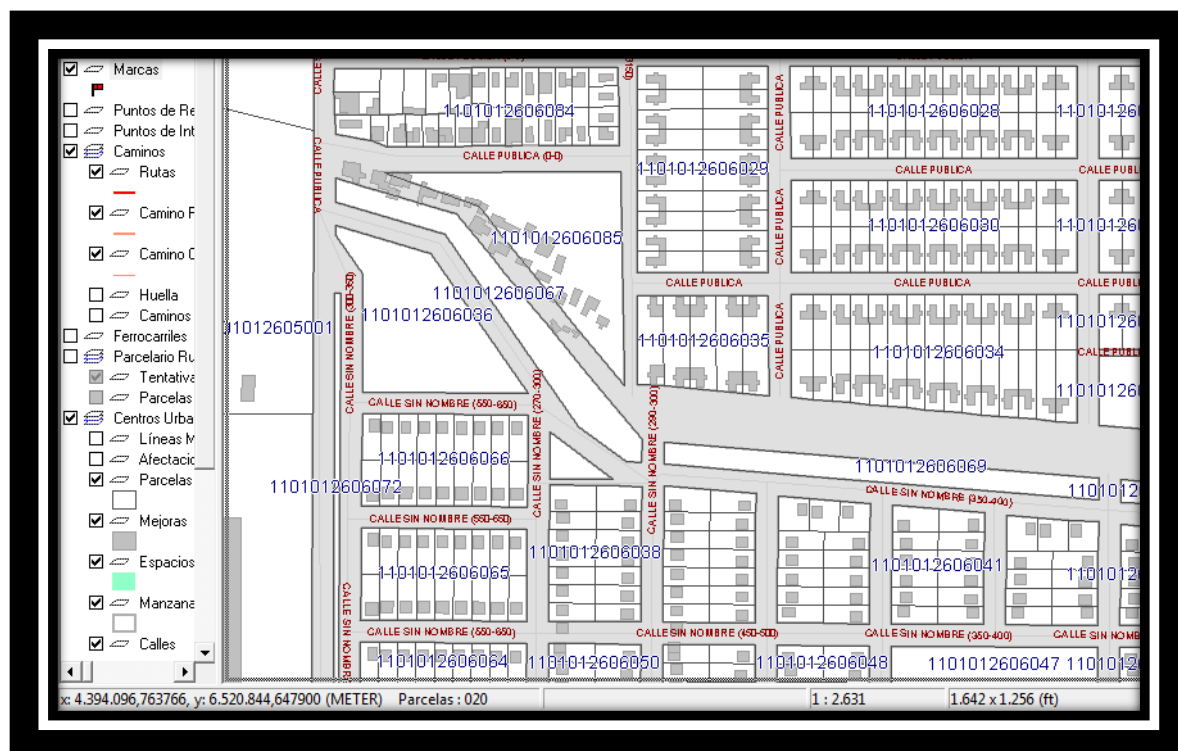
AÑO 2011	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO
	NUEVAS EDIFICACIONES

AÑO 2012	REFERENCIAS
	ASENTAMIENTO
	NUEVAS EDIFICACIONES

Localización general	Tiene una ubicación urbana periférica, dentro del éjido Municipal
Elementos condicionantes	No existen elementos condicionantes en la zona
Zonas cercanas con algún tipo de regularización	Alrededor del Asentamiento pueden notarse edificaciones homogéneas
Riesgos ambientales	No aparecen riesgos ambientales en la zona
Evolución histórica	La posesión/ocupación se inicia en el año 2005. En todas las imágenes, pueden notarse nuevas posesiones/ocupaciones, por lo que no todos los residentes tienen los mismos años de posesión/ocupación
Observaciones	Puede notarse que a partir del año 2005, solamente figura una sola edificación. Esto es debido a que en el año 2004, la Provincia llevó adelante un plan de regularización de algunos Asentamientos y Villas, y también fueron relocalizadas las familias que allí se asentaban
	El Asentamiento no presenta una distribución organizada interna; sin embargo, respeta el trazado vial circundante
Ubicación	No figuran los nombres de las calles del lugar, lo cual complica la detección de su ubicación. Sin embargo, puede determinarse que se encuentra al Norte de Barrio Ciudad Evita, y al Sur de Barrio Ampliación 1° de Mayo

2.2. Análisis de la Información Catastral

A continuación se muestra una imagen del SIT de Catastro de la Provincia de Córdoba, que permite visualizar, a modo expeditivo, con qué información quizás sea posible contar para el inicio de la investigación:



Puede notarse en esta primera imagen, a diferencia de los otros dos casos analizados, es que figuran algunas de las construcciones que se encontraban allí, antes del año 2005. Esto va a servir de guía para detectar el *polígono de afectación*, y determinar la zona de estudio.

Como se mencionó anteriormente, la determinación de la ubicación del Asentamiento resulta complicada. En efecto, puede notarse que aún las calles aún no han recibido nombre y figuran simplemente como “CALLE SIN NOMBRE” en el sistema del Catastro Provincial.

Se consultó el SIT del Catastro local, para verificar si tenía algún tipo de actualización con respecto al provincial. Allí pudo notarse que algunas de las calles ya tienen nombre.

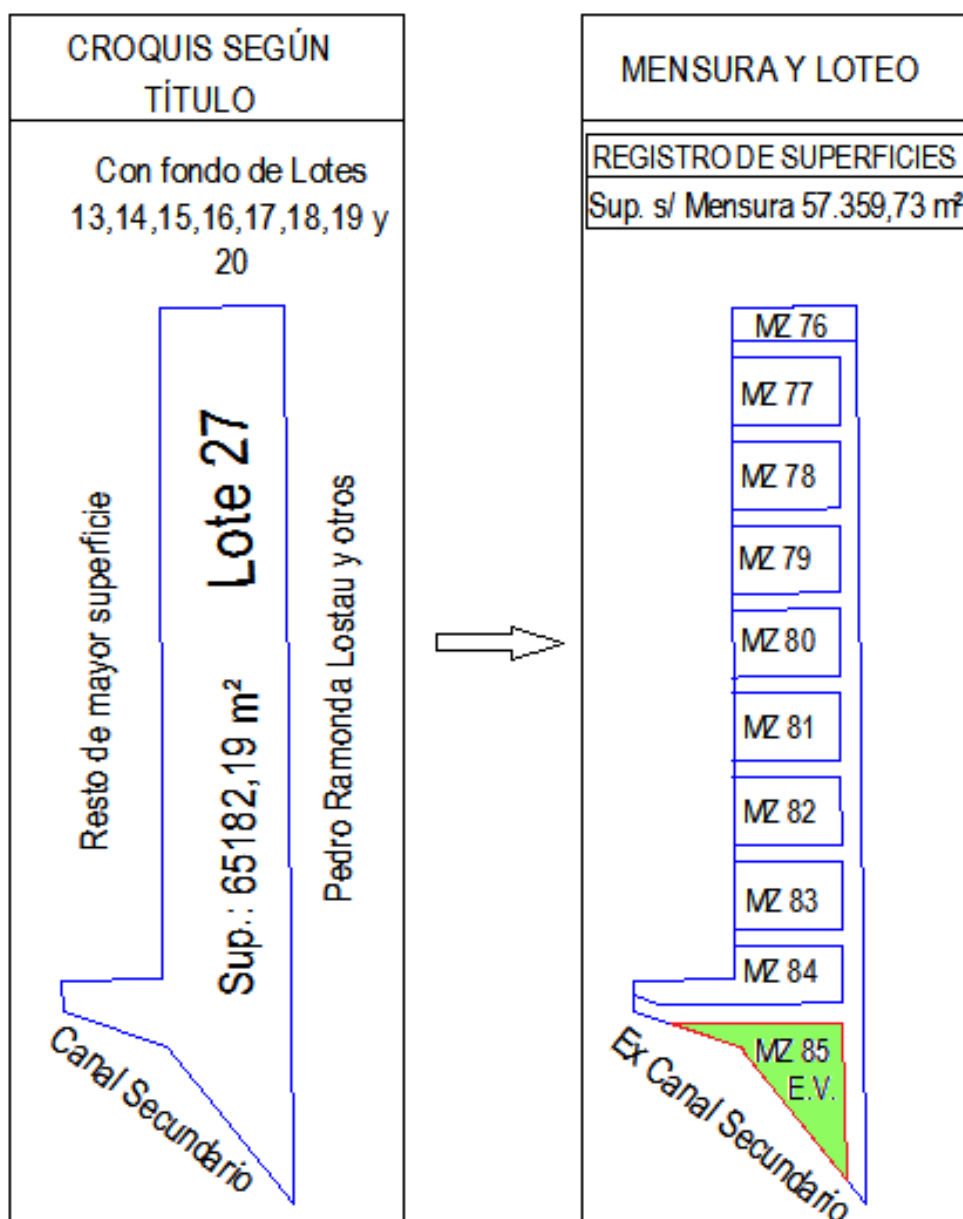
NOMENCLATURA						
Depto.: 11	Ped.: 01	Pblo.: 01	C: 26	S: 06	MZ: 085	P: 001
					MZ: 067	P: 001
					MZ: 036	P: 001
					MZ: 037	P: 001

Cuando se pretende ingresar a las correspondientes parcelas, el SIT avisa que no se encuentran registros en el sistema. Esto indica, que no hay información vinculada a estos inmuebles, salvo su nomenclatura catastral. Sin embargo, cuando se ingresa al sistema, habilitando la capa de “planos registrados”, puede notarse que existen expedientes relacionados a esas parcelas. Esto va a facilitar la búsqueda de antecedentes.

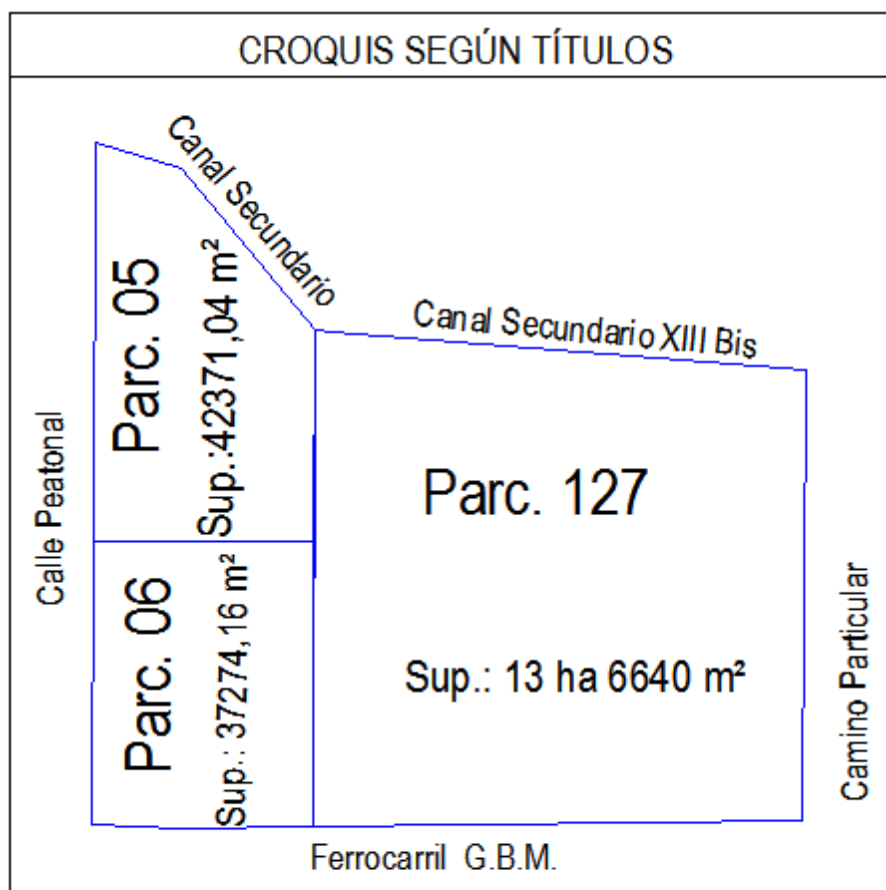
2.3. Estudio de Antecedentes

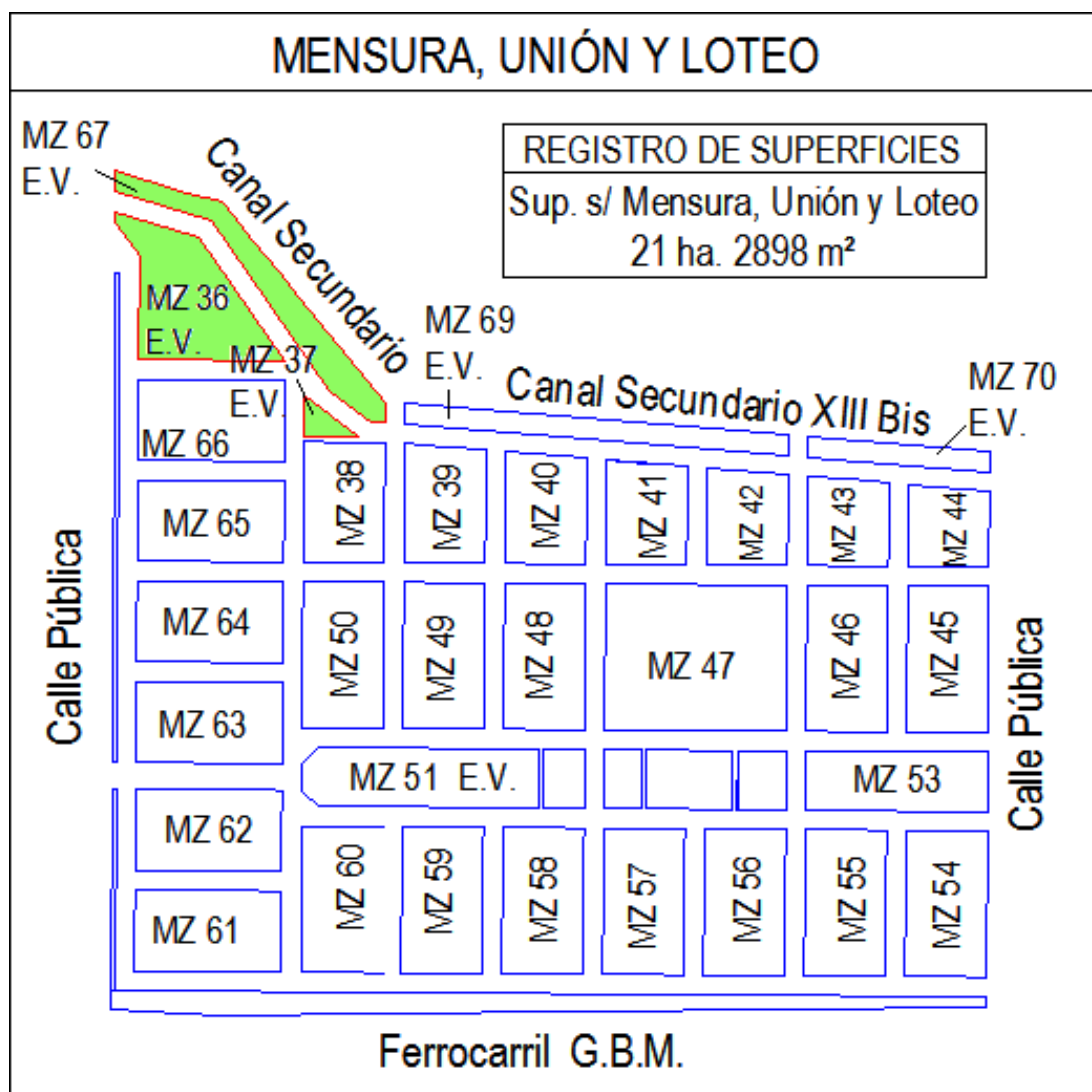
En función de los planos registrados en el Catastro, y que pueden ser consultados vía web, pudo obtenerse la siguiente información:

1° ANTECEDENTE				
MZ: 85 P: 01				
Expte.	0033-25876/07		Año	2010
Plano de	Mensura y Loteo			
		MFR	N° de cuenta	Sup.
Lote Origen	27	236029	11-01-1846324/2	65.182,19m ²
Parcela Catsatral Provincial	21			
Parcela Catsatral Municipal	27			
Comentario	Sobre Parc. 27, se efectúa Mensura y Loteo, donde resultan 10 Manzanas, y 168 Parcelas. Fue realizado por la Municip de Córdoba, y corresponde a un plan de Regularización de la zona			



2° ANTECEDENTE				
MZ: 36 - 37 - 67				
Expte.	0033-29579/07		Año	2009
Plano de	Mensura, Unión y Loteo			
Parcelas Origen		MFR	N° de cuenta	Sup.
	05	20552	11-01-1605142/7	42.371,04m ²
	06	20553	11-01-1605146/0	37.274,16 m ²
	127	130643	11-01-2005409/1	13ha 6640 m ²
Comentario	Sobre las Parcelas Origen, se efectúa Mensura y Unión, para luego llevar adelante el Loteo. Surgen 40 nuevas Manzanas (10 destinadas a Espacios Verdes) y 412 nuevas Parcelas. Actualmente, recibe el nombre de Ciudad Evita			





También se consultó información en el Catastro local. Se pudo constatar que no existen diferencias con respecto a lo contenido en el sistema del Catastro Provincial.

2.3.1. Consideraciones finales

En función del análisis de antecedentes realizado, puede notarse que **en la zona de estudio, únicamente interviene dominio público de la Municipalidad de Córdoba.**

Pueden distinguirse dos elementos; en primer lugar las cuatro manzanas, es decir la 85, 36, 37 y 67, que corresponden a Espacios Verdes; y en segundo lugar, las calles públicas. Ambos elementos, tienen su origen en los planos de Loteo.

Por ende, frente a esta situación, ya se está en condiciones de afirmar que **el Asentamiento se encuentra en estado de ocupación de las tierras**; sin embargo deberá verificarse la correcta ubicación de las familias en el territorio.

Un aspecto importante, y que no pudo ser detectado en el análisis de las imágenes satelitales, es la presencia, tal como indican los planos, del Canal Secundario XIII bis. Frente a esta situación, resultó necesario efectuar las averiguaciones correspondientes en la Secretaría de Recursos Hídricos de la Provincia.

La Secretaría de Recursos Hídricos de la Provincia, es la encargada de la administración y determinación de los cursos de agua de todo el territorio provincial. Entre sus funciones, tiene la capacidad, mediante resolución, de dictaminar la desafectación o “dada de baja” de un curso de agua, cuando este ya no tiene existencia real. Esa desafectación puede darse, sobre la totalidad del canal o simplemente en algunos de sus tramos; y en caso de que se emita la resolución de desafectación, la superficie ocupada por el canal, pasa directamente a formar parte del continuo territorial, y adquiere las características del lugar donde se ubicaba. Por ejemplo, si el canal cruzaba por dominio privado de un particular, y se emite la resolución de desafectación, se incorpora la superficie del canal al dominio privado del particular; si el canal corría por lo que actualmente es una calle pública, directamente pasa a ser parte del dominio público como parte de la superficie de la calle.

De este modo, las averiguaciones fueron orientadas a conocer si el Canal, que ya pudo notarse en las imágenes satelitales que desde el año 2000 no tiene agua, se encuentra en funcionamiento o no; y por ende, si existe la correspondiente resolución.

Desde el Organismo se informó que aún no se ha emitido la resolución, pero que ya es de conocimiento, que no tiene uso y que no tiene existencia en el terreno, el tramo que figura en los antecedentes. Esto indica que, en los análisis posteriores, no será tomada en cuenta la Normativa Urbana referida a canales secundarios, y se propondrá, como parte del proceso de regularización, obtener la debida resolución.

3. ANÁLISIS DE LA POSESIÓN/OCUPACIÓN DE LOS HABITANTES

En esta parte del estudio, se centrará el análisis en el **polígono del Asentamiento**, para conocer su correcta ubicación en el territorio, y su distribución interna. Para ello, será superpuesto con la base cartográfica catastral (SIT).

De este modo, puede obtenerse lo siguiente:



Configuración final del Territorio
Información del SIT de Catastro de la Prov. De Córdoba - Amarillo –
Polígono del Asentamiento “Las Tablitas I” - Lila –

La línea azul que figura en la imagen, representa el eje del Canal Secundario XIII bis. Para chequear su ubicación y comparar con la información contenida en el SIT, se tomaron las coordenadas de Georreferenciación del Plano 0033-25876/07. Puede observarse que el eje del canal es paralelo al lado sur de la Manzana 85, y esto nos indica, que una información es compatible con la otra.

Con respecto a la existencia real del canal, se observa claramente que existen edificaciones por sobre lo que debiera tener agua; y además cuando la ONG UTPMP, consultó a los habitantes del lugar, estos no dieron conocimiento de “ver un canal en la zona”.

Si se estudia la distribución interna del Asentamiento, se obtiene lo siguiente:



CONCLUSIONES DE LA CONFIGURACIÓN FINAL DEL TERRITORIO

La ocupación se ha iniciado de manera pacífica en el año 2005, y es de público conocimiento su ubicación

No todos los habitantes tienen los mismos años de ocupación

Se ocupa, solamente, dominio público de la Municipalidad de Córdoba. Manzanas 85, 36 y 67 (Espacios Verdes), y Calles Públicas

No posee apertura de calles, la circulación se realiza a campo traviesa por senderos generados por los habitantes del Asentamiento

Se mantiene libre la calle pública ubicada al Este de la Manzana 85

No tiene una distribución organizada, las edificaciones se generaron de manera aleatoria, ocupando en algunos casos Espacio Verde y Calle Pública al mismo tiempo

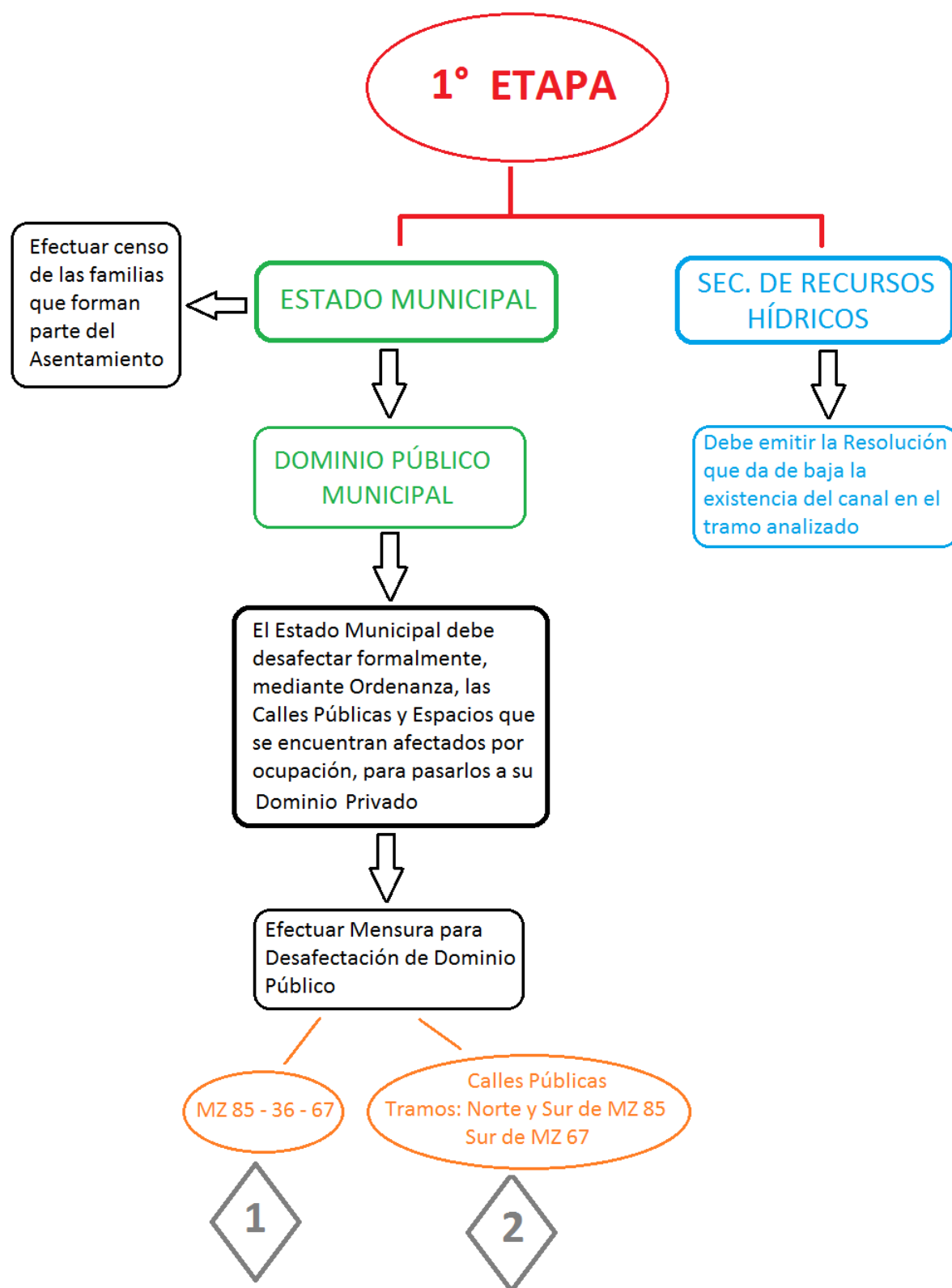
El resto de las MZ 36 y 85, pueden continuar siendo Espacio Verde, y de este modo no se pierden "pulmones del loteo"

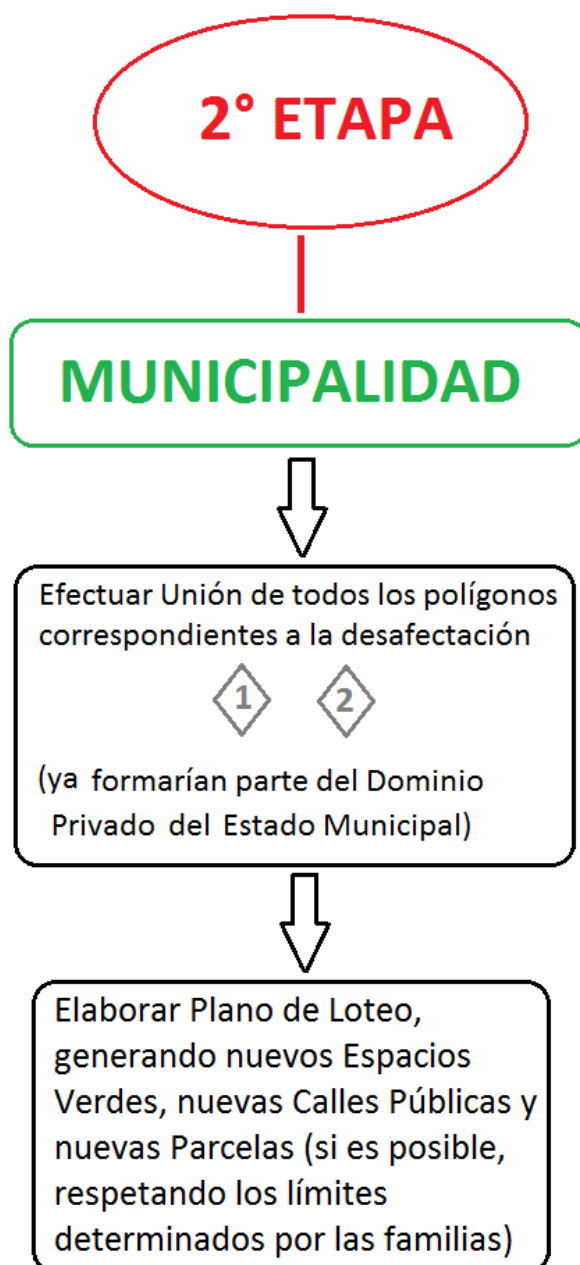
Puede notarse, que tanto los Espacios Verdes como las Calles Públicas, nunca fueron afectados al uso determinado en los planos. No se realizaron las aperturas de calles y determinación de las plazas

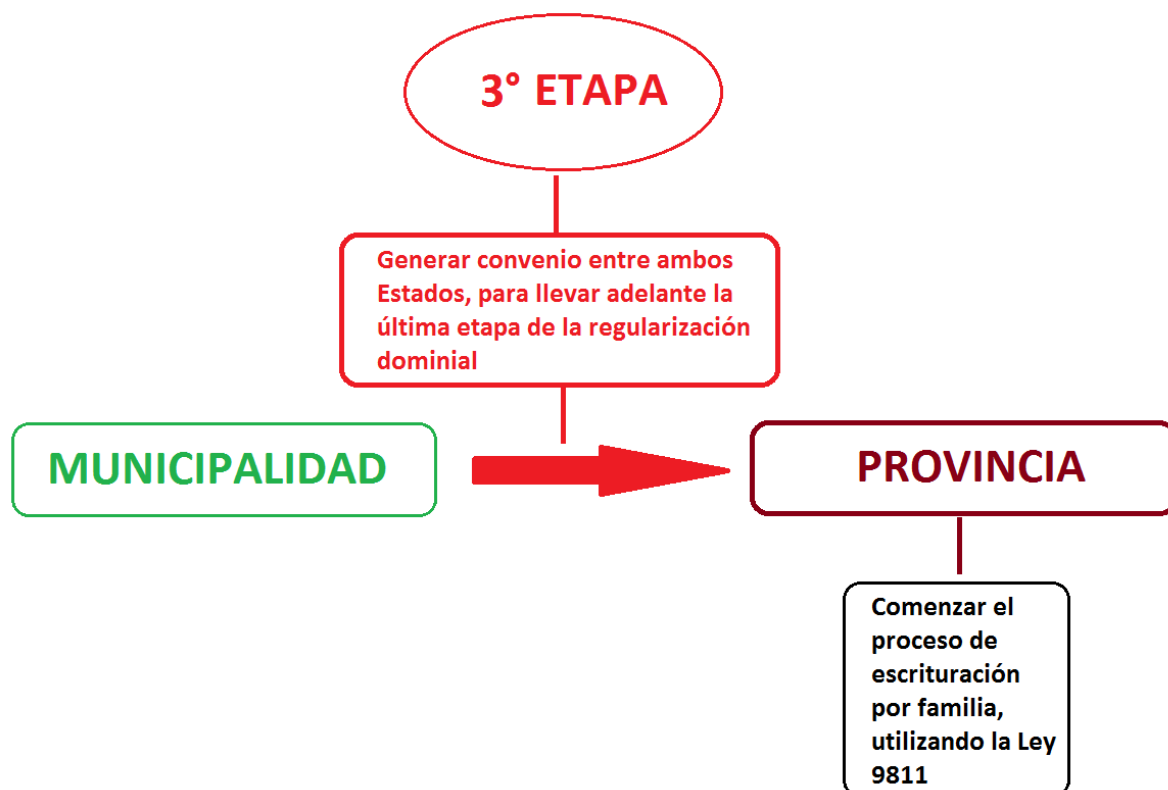
Quedó demostrado que el Canal Secundario XIII bis, no tiene existencia real en el territorio

4. ELABORACIÓN DE INFORME TÉCNICO, CON TENTATIVA SOBRE LA FORMA DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DEL ASENTAMIENTO

En función de todo el material analizado, se considera que los pasos para lograr la regularización dominial del Asentamiento, son:







El proceso de regularización dominial debe ser iniciado por el Estado Municipal, pues al encontrarse asentados en dominio público, no hay margen para proponer alguna herramienta alternativa a la desafectación. De este modo, se depende absolutamente de la voluntad política del Gobierno de turno.

El resto del proceso, continúa de manera similar a las anteriores; primero un censo para identificar las familias beneficiadas; posteriormente la ejecución de la Mensura para Desafectación; Unión de los polígonos surgidos en la tarea anterior; ejecución del plano del Loteo; y finaliza con escrituración mediante aplicación de la Ley Provincial 9.811.

Podría haberse planteado nuevamente la herramienta de establecer un fideicomiso entre el Estado Municipal y los beneficiarios. En tal caso, deben seguirse los pasos establecidos en el programa de regularización para el Asentamiento “Nuevo Progreso”, y comenzaría una vez que los polígonos resultantes de la Mensura para Desafectación, sean incorporados al dominio privado de la Municipalidad.

VI. CONCLUSIONES FINALES

A lo largo del desarrollo de este Trabajo Final se ha pretendido poner en juego, los distintos factores que intervienen en el proceso de regularización dominial. Siempre, estableciendo relaciones entre, la importancia de la vivienda en el individuo, su concepción en la sociedad, un marco jurídico que determina las posibles acciones de solución al problema habitacional, y la intervención del agrimensor, como profesional idóneo que combina herramientas técnicas de medición con herramientas legales en materia dominial y de posesión.

Al mismo tiempo se pretendió elaborar una guía, rápida y sencilla, que permita analizar y determinar los factores principales que signan las tareas de regularización dominial en Asentamientos Informales.

1. CONCLUSIONES PARTICULARES

A lo largo del desarrollo de este Trabajo Final, pudieron identificarse, ejes principales, que determinan las formas y las posibilidades de regularización de los Asentamientos Informales en la provincia de Córdoba.

Quizás, el primer aspecto más significativo encontrado, es la falta de relación y de flujo de información que existe entre los organismos que influyen en cuestiones relacionadas a las políticas de suelo. La falta de concientización que existe a nivel institucional, sobre el rol fundamental que puede, y debe, adoptar el Catastro frente a la problemática del planeamiento urbano, hace entorpecer el curso de un programa de saneamiento. Para ello, resulta necesario generar instrumentos jurídicos que inciten a la relación entre los organismos que manejan información territorial.

Una manera, como primer paso para poder avanzar en esta materia, y que colabore con los procesos de regularización, es que el Catastro comience a administrar las situaciones informales; en segundo lugar, que comience a forjarse una relación más estrecha entre, el Ministerio de Desarrollo Social (principalmente las secretarías que trabajan con información territorial) y el Catastro.

El Ministerio de Desarrollo Social, que realiza generalmente el censo de los Asentamientos Informales y Villas de Emergencias en la Provincia, sería ideal que comunique al Catastro

esos datos, y que éste pueda administrarlos para efectuar la relación con su SIT. De este modo, al menos, puede conocerse su ubicación en el territorio, los dominios afectados, actores intervinientes, entre otros.

Siguiendo el eje de la falta de relación entre los organismos, se pudo notar, que por ejemplo en el caso práctico “Las Tablitas I”, la Secretaría de Recursos Hídricos encargado (entre otras funciones) de la administración y determinación de los cursos de agua de la Provincia, conoce la no existencia del servicio del canal, pero no emite la correspondiente Resolución; esto a su vez genera, que en el Catastro, se sigan presentando Planos, donde se supone la existencia de dicho curso de agua, aunque no exista en la realidad territorial.

También, otro ejemplo, fue lo ocurrido en el segundo caso analizado, el “Nuevo Progreso”, donde nunca pudo conocerse la existencia de una servidumbre administrativa de gasoducto que afectaba a los inmuebles en cuestión, sino hasta que se pidieran las MFR de cada una de las Parcelas; pues el ENARGAS no notificó al Catastro Provincial (o al menos no lo hizo de la manera adecuada para que existiera un registro de la Servidumbre Administrativa), ni tampoco consultó información para realizar el proyecto de la traza (esto puede notarse en que la Resolución – emitida en el año 2000 -, por ejemplo, establece la afectación de la Parcela 15, y ésta deja de existir en el año 1991, con la modificación del estado parcelario realizado en base al Plano de Mensura y Futura Unión analizado en el Trabajo Final).

Cabe aclarar, que con la sanción y aprobación de la Ley Nacional de Catastro 26.209, ya no pueden inscribirse anotaciones de este tipo sobre un inmueble, si no tiene la visación del organismo Catastral.

Otro eje fundamental, fue la regularización dominial. La posibilidad de llegar a la regularización siempre existe; incluso cuando es sobre Dominio Público (quizás ésta sea la situación más sencilla de resolver para el Estado), pues existen las herramientas que permiten que eso sea realizable; sin embargo, un aspecto importante a destacar es que en los tres casos prácticos analizados, siempre debió suponerse la participación del Estado, pues, o por cuestiones económicas de las familias, o por cuestiones de contrario a la Normativa Urbana vigente, no tienen la posibilidad de afrontar o siquiera comenzar el proceso de regularización dominial por su cuenta.

La situación es quizás más difícil cuando, en un proceso de regularización aparece más de un nivel de Estado. Primero, porque la coyuntura de un momento histórico es siempre un factor determinante cuando deben establecerse relaciones entre los distintos estamentos; segundo, porque cuando intervienen cuestiones administrativas, tan básicas como una Nota,

pueden surgir demoras de meses o de años inclusive. Sin embargo, una experiencia satisfactoria, fue una Mesa de Trabajo creada en el año 2010 entre Provincia y Municipio, donde se puso a disposición de esa mesa toda la información necesaria, tanto de los organismos Provinciales (Registro Gral. de la Provincia, Rentas, Secretaria de Recursos Hídricos, Catastro, Colegio de Escribanos) como de los municipales (Catastro, Secretaría de Desarrollo Urbano). Pero para esta situación particular existió un acuerdo entre ambos Estados, donde la política de regularización dominial era el eje para esos organismos, y la base fue la buena predisposición de aquellas personas. Se lograron escriturar, para sectores vulnerables, más de 15.000 viviendas.

Otro de los ejes principales del Trabajo Final, y que merece atención, es la parte del marco jurídico argentino estudiado, es decir, la que contempla aquellos instrumentos legales que pueden ser utilizados para la regularización dominial. En función de los casos prácticos analizados, fue posible notar que en ninguno de los tres pudo utilizarse alguna de las herramientas jurídicas, como Leyes (Nacionales o Provinciales) u Ordenanzas que pretenden encontrar solución al problema de la informalidad de los Asentamientos y Villas de Emergencias (salvo la Ley Provincial 9811, Régimen de Escrituración Gratuita). El primer caso, “El Sauce”, la solución encontrada debió plantearse utilizando, cuestiones administrativas y la clásica institución legal de la expropiación; para “Nuevo Progreso”, quedó en evidencia que el trabajo puede ser abordado, tanto por el Estado Municipal como por el Provincial, y ser solucionado mediante la utilización de la figura del fideicomiso, definido “simplemente” en el Código Civil; por último, Las Tablitas I, donde la ocupación se realiza sobre Dominio Público Municipal, no existe otra alternativa que la desafectación, y posterior Plano de Loteo.

Un aspecto relevante y a remarcar, es que en los tres casos analizados, la Ley Prov. 9811, es la herramienta fundamental que permite una aceleración del proceso, colaborando en la etapa final, la escrituración por familia.

Esto, hace notar que están faltando instrumentos, o quizás modificaciones de los ya existentes, que permitan ser utilizados en el proceso de regularización dominial; al mismo tiempo, surge una necesidad de reforma legislativa que contemple las nuevas formas de acceso al suelo por los sectores vulnerables, pues el marco jurídico se aleja cada vez más de las formas de desarrollo de las ciudades. Por tanto, como ya se dijo, cuando se trata de regularizar se aplican las viejas herramientas clásicas del sistema jurídico argentino.

Otro aspecto, en lo que respecta al marco jurídico, es que las herramientas existentes promueven, de una forma u otra, con un nivel de eficacia u otro, la regularización dominial

cuando la situación de informalidad ya se encuentra consolidada. Por esta razón, es que resulta necesario pensar nuevos instrumentos que permitan una mejor planificación, y otorguen mayor jerarquía a los Estados Municipales.

Por último, puede rescatarse a modo de conclusión, la forma de procedimiento propuesta en la guía. Éste, permite encarar el proceso de regularización con un camino ya marcado, y con todos los factores fundamentales determinados.

Al mismo tiempo, pudo evidenciarse, que simplemente con la utilización de imágenes satelitales de acceso libre puede obtenerse información muy valiosa para el análisis de la situación; y, cuando éstas son relacionadas con el sistema de información catastral, que permite la consulta online de los expedientes catastrales, y la relación directa con la información almacenada en el Registro Gral. de la Provincia y Rentas, se aclara el panorama para la posible solución del caso.

Sin embargo, como ya se aclaró en otras oportunidades, es para el análisis previo de los factores determinantes en un proceso de regularización dominial, pues para el proceso final se debe ir al terreno para efectuar las mediciones correspondientes.

2. CONCLUSIONES GENERALES

Todas estas conclusiones abarcan, de modo general, los principales aspectos en los que debe avanzarse para reformular las vías de acción frente al problema de la informalidad y acceso al suelo por parte de los sectores vulnerables.

2.1. Relación del Catastro con otros Organismos

- Es necesaria la creación de un marco legal que obligue, a las instituciones tanto públicas como privadas, a compartir la información para interactuar a nivel parcela
- Es necesaria la concientización en los organismos, para que en la toma de decisiones del tipo territoriales, se realice consulta de la información catastral
- El Catastro, como organismo Multifinanciado, debe cobrar un rol fundamental para la participación en la toma de decisiones de políticas territoriales

- El Catastro, en miras del nuevo paradigma Multifinilitario, debiera comenzar a administrar la información de los Asentamientos Informales y Villas de Emergencias
- Los Asentamientos informales y Villas de Emergencias, debieran ser incorporados como objetos territoriales, para obtener un continuo territorial más representativo

El Catastro, en el desarrollo de este Trabajo Final, siempre fue abordado dentro del paradigma de la multifinalidad y de las nuevas áreas generadas por las IDES (Infraestructura de Datos Espaciales). Dentro de este marco de análisis, el Catastro cobra un rol fundamental para la planificación urbana y regional, apuntando hacia un desarrollo sostenible.

Esto también implica la importancia, que dentro de la multifinalidad recobra la relación que debe forjar con el resto de los organismos (públicos y privados), donde sea el Catastro el generador de la base cartográfica y quien defina los parámetros geométricos de la información compartida.

De este modo, para lograr un continuo territorial que realmente refleje la realidad y que permita al Catastro colaborar con el Estado en la definición de políticas territoriales, es necesario que comience a administrar la informalidad.

Desde un punto de vista personal, y así fue fundamentado en el desarrollo de este Trabajo Final, los Asentamientos Informales y las Villas de Emergencias, pueden ser incorporados al SIT como objetos territoriales, dentro del marco de la nueva Ley Nacional de Catastro 26.209.

2.2. Rol del Agrimensor en procesos de Regularización

- El Agrimensor es el profesional idóneo para la definición y determinación de los objetos territoriales
- El Agrimensor debiera presentar mayor participación en la resolución de casos de regularización, para realizar aportes en materia de derechos reales y su determinación técnica en el territorio

El Agrimensor es un profesional formado en materia de derechos reales, especialmente lo referido a inmuebles, y al mismo tiempo, tiene una capacitación conceptual y técnica para la definición de los objetos territoriales. Aparece así, como un profesional capacitado para unir la realidad jurídica con la realidad territorial.

A lo largo del desarrollo de este Trabajo Final se han analizado una gran cantidad de casos de regularización ocurridos en Argentina como así también en otros países de Latinoamérica, y se pudo notar que la participación del agrimensor en esos procesos, es entre poca y nula, donde además, ni siquiera es tenido en cuenta como profesional para actuar en los programas de regularización.

Por lo tanto, resulta necesario que en la formación profesional del agrimensor, comience a analizarse y a estudiarse, la función social que puede cumplir el agrimensor en la definición y desarrollo de políticas territoriales, tanto en el ámbito de la formalidad como de la informalidad.

2.3. Marco Legal de la Argentina

- El marco legal argentino, disponible para la regularización dominial, se encuentra apartado de la realidad y de las nuevas formas de acceso al suelo. Esto trae como consecuencia, que se siga dependiendo de herramientas clásicas (y poco eficaces) como la expropiación
- Los procesos de regularización, siempre están supeditados a la voluntad política del gobierno de turno; al mismo tiempo dependen de la voluntad y de la relación amena que se pueda establecer entre los distintos niveles del Estado
- Es necesario, incorporar nuevamente a la Constitución Nacional, el concepto de “función social de la propiedad” para la inclusión de los sectores vulnerables, y una participación del Estado que la promueva en el desarrollo de las ciudades
- Es necesaria una intervención del Estado en el mercado inmobiliario, a través de herramientas legales, impositivas, etc., con el fin de frenar la especulación inmobiliaria, y fomentar la producción de la tierra

- En el accionar del aparato Estatal, se desconocen los instrumentos jurídicos internacionales de orden constitucional que establecen protección frente a desalojos forzosos
- Existen instrumentos jurídicos, simples, que son dejado de lado por el Estado para avanzar en políticas territoriales. Ejemplo: la figura de fideicomiso
- El Derecho Real de Superficie propuesto en el proyecto de Código Civil, presenta características que pueden ayudar en la resolución de casos de informalidad

La primera conclusión que pudo encontrarse es que, existe una realidad jurídica formada por un conjunto de leyes, resoluciones, normativas urbanas, decretos, que terminan por definir el marco de acción para avanzar en el proceso de regularización dominial; al mismo tiempo, existe una realidad territorial generada por las nuevas formas de acceso al suelo por parte de los sectores vulnerables, que no se encuentra contemplada en la realidad jurídica. Esta distancia entre ambas realidades, genera tres problemas puntales.

El primero, es que el Estado sigue dependiendo de las herramientas clásicas para afrontar los procesos de regularización, tal es el caso de la expropiación, que si bien es un instrumento que tiene un objetivo concreto, el tiempo para llegar a su resolución puede demorar a años.

El segundo, es que al no comprenderse estas nuevas formas de acceso al suelo, se dejan de lado herramientas jurídicas, que quizás, podrían permitir avanzar en materia de regularización de una manera más eficiente y eficaz, como por ejemplo el empleo del concepto del Dominio Fiduciario, por medio de la ejecución de Convenios Fiduciarios.

El tercer problema, es que se sigue dependiendo de la voluntad del gobierno de turno, y al mismo tiempo, de la relación amena que se pueda establecer entre los distintos niveles del Estado, para afrontar las regularizaciones.

La segunda conclusión encontrada con respecto al marco legal argentino, gira en torno a la concepción del derecho de dominio en la Argentina y al concepto de función social de la propiedad.

La función social de la propiedad, no se encuentra contemplada en la Constitución Nacional, sí en la Constitución Provincial, y no en la Carta Orgánica Municipal. La conclusión radica en que, más allá de que se encuentre expresada en los instrumentos jurídicos, es necesario

que el Estado, promueva la concepción de la función social de la propiedad en el individuo. Esto puede hacerlo por medio de instrumentos impositivos o fiscales, o de instrumentos jurídicos que promuevan la producción de la tierra y frenen a la especulación inmobiliaria.

2.4. Rol de los Municipios

- Es necesario descentralizar la toma de decisiones en materia de regularización dominial
- Es necesario dotar de mayor poder institucional a los Municipios locales a fin de avanzar, de manera veloz y eficaz, en las regularizaciones
- Resulta necesario la generación de un banco de tierras del Estado Municipal, a fin de determinar aquellos inmuebles ociosos que podrían ser aprovechados para la solución de acceso al suelo de los sectores vulnerables
- Debiera incorporarse en el marco jurídico Municipal, nuevas definiciones legales que permitan la regularización de Asentamientos Informales y Villas de Emergencias, sin necesidad de emitir una Ordenanza de excepción por cada caso en particular

Es necesario dotar de mayor poder institucional a los Municipios, acompañado de una reforma en los modos de relación entre los distintos niveles de Estado.

Los Municipios cumplen un rol fundamental por ser los encargados de definir la Normativa Urbana que termina por marcar la forma de producción de la ciudad. Al igual que como sucede con el marco legal argentino, cuando esa Normativa Urbana poco flexible, no contempla los nuevos procesos urbanísticos llevados adelante por la lógica de la necesidad del acceso al suelo y a la vivienda por los sectores vulnerables, termina por marcar aún más el problema de la informalidad. Pues es esa Normativa Urbana lo que determina qué es formal o informal, qué es legal o ilegal y qué es regular o irregular.

Bajo esta misma línea de análisis, al encontrarse la Normativa Urbana separada de la realidad territorial es que resulta necesario que el Municipio plantee nuevos instrumentos legales que permitan aprobar las regularizaciones sin tener que esperar la Ordenanza de excepción.

Otro punto de análisis, es que no resulta una casualidad que en el relevamiento realizado por la ONG, en aquel momento Un Techo Para Mi País, haya arrojado que del 59% de las tierras del Estado que se encuentran en posesión u ocupación, el 47% sean del orden Municipal; la informalidad tiene cada vez mayor desarrollo en las ciudades. Por esto, es que resulta fundamental que el Estado Municipal forme un banco de tierras, a fin de determinar aquellos inmuebles que se encuentran ociosos y que pueden ser utilizados para generar el acceso al suelo de los sectores vulnerables.

2.5. Reflexiones sobre la experiencia personal

El desarrollo de este Trabajo Final ha enriquecido el conocimiento personal sobre temas que poco han sido experimentados en el transcurso de la carrera.

Se emprendió un camino que pretendió destacar la función social que puede cumplir el Agrimensor para la solución de problemas que se encuentran en la vereda de la informalidad; desde un punto de vista social, alejado del estilo conservador que se determina en la enseñanza de la carrera. Pues, no fue sorprendente descubrir, en la gran mayoría de la bibliografía explorada, la escasa participación del Agrimensor en estos procesos sociales.

Si bien se hizo hincapié en la informalidad como un problema que atraviesa todos los estratos sociales, se buscó remarcar la acción profesional en la esfera de los sectores vulnerables. El estudio y análisis de algo tan real como es el proceso de la informalidad, las formas alternativas de acceso al suelo, y los caminos para llegar a una solución posible, han hecho comprender la necesidad del trabajo interdisciplinario, y de la posible acción que puede desarrollar el Agrimensor, en instituciones u organismos que tradicionalmente no están ligados a su profesión.

Otro elemento enriquecedor de la experiencia personal, fue el estudio completo del marco legal argentino, en materia de regularización dominial. Permitió adquirir nuevos conceptos, y al mismo tiempo, afianzar los ya conocidos.

Por todas estas cuestiones, se considera que fue una experiencia grata la incursión en el “mundo de la informalidad”, descubriendo y aprendiendo formas de trabajo, y nuevas visiones sobre la realidad territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- **CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA (COHRE).** *Desalojos en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú.* Año 2006
- **CLICHEVSKY, N.** *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Año 2000
- **CLICHEVSKY, N.** *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.* Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Año 2003
- **CÓDIGO CIVIL DE LA REPÚBLICA.** Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina. 2008
- **DIEGO A., ERBA.** *Catastro Multifinilar aplicado a la definición de políticas de suelo urbano.* 1° Edición. Editorial Lincoln Institute of Land Policy. Año 2007
- **EL AGRIMENSOR CHUBUTENSE,** REVISTA N° 16. Argentina. Diciembre, Año 2008.
- **FERNÁNDEZ, Juan S.,** *La Obra del Maestro Juan Segundo Fernández. Del Modo como se determina y limita entre nosotros una propiedad territorial.* F.A.D.A (Federación Argentina de Agrimensores), Asociación de Agrimensores de La Rioja. Volumen I
- **INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** *La Administración de los inmuebles innecesarios del Estado Nacional.* Año 1998. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 61
- Trabajo monográfico presentado en el marco del "Seminario sobre protección jurídica de la posesión y tenencia". Año 2008. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. "El Registro de la Posesión". **KOVAL YANZI,** Carlos C., de "LOS POSEEDORES DE NADA"
- **MARIANI DE VIDAL, M.** *Derechos Reales.* Tomo II. Edición 7ª actualizada. Editorial ZAVALIA. Buenos Aires, Argentina. 2004
- **PAPAÑO, R. y otros.** *Derecho Civil. Derechos Reales.* Tomo I. Edición 3ª. Editorial ASTREA. Buenos Aires, Argentina. 2004
- **PAPAÑO, R. y otros.** *Derecho Civil. Derechos Reales.* Tomo II. Edición 3ª. Editorial ASTREA. Buenos Aires, Argentina. 2004
- **PERSPECTIVAS URBANAS.** *Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.* Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. Massachusetts, E.E.U.U. Año 2010
- **PROYECTO DE CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL.** Editorial ZAVALIA. Buenos Aires, Argentina. 2012

- **TINTI, Pedro L.** *El proceso de USUCAPIÓN*. Edición 4ª, actualizada y ampliada. Editorial ALVERONI. Córdoba, Argentina. Año 2008
- **TOLEDO, B. y PAPPALARDO, A.** *Tratado de Catastro Territorial*. Edición 1ª. Editorial Edición del Autor. Argentina. Año 1998
- **U.T.P.M.P.** *RELEVAMIENTO DE ASIENTOS INFORMALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA*. Córdoba, Argentina. Septiembre 2011

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- **CIUDAD DE CÓRDOBA** <http://cordobaciudad.mapasydatos.com.ar/>
 - **COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS** <http://www.tierras.gob.ar/BarrioxBarrio.php>
 - **ENARGAS** (Ente Nacional Regulador del Gas) <http://www.enargas.gov.ar/>
 - **FADA** (Federación Argentina De Agrimensores)
<http://www.agrimensores.org.ar/funInc.htm>
 - **FIG** (Fédération Internationale des Géomètres) www.fig.net
 - **IDERA** (Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina) <http://www.idera.gob.ar/>
 - **LEGISLACIÓN NACIONAL**, Cámara de Diputados de la Nación
<http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=legislacion&p=http://www.hcdn.gov.ar/legis>
 - **LEGISLACIÓN PROVINCIAL**
<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/vPublicaciones?OpenView>
 - **LEGISLACIÓN MUNICIPAL**
<http://www.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
 - **LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY** <http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/>
 - **OBSERVATORIO URBANO DE CÓRDOBA**
<http://www.ouc.unc.edu.ar/index.php?sec=32>
 - **ONG UN TECHO PARA MI PAÍS (ACTUALMENTE TECHO)** www.untecho.org
 - **PROMEBA** (Programa Mejoramiento de Barrios) <http://www.promeba.org.ar>
- Parte de los **Anexos** empleados para el desarrollo de este Trabajo Final están disponibles en soporte material, y otra en formato digital.