



La perspectiva judicial de los procesos de regularización dominial



Autora: **Elena A. Liberatori** | ([ver bio](#))

Resumen: En la Ciudad de Buenos Aires, la problemática del acceso deficiente a la vivienda digna está ampliamente difundida. En este contexto, la regulación dominial es uno de los aspectos a considerar para que las condiciones de habitabilidad sean dignas de ser vividas. En la actualidad, el rol que cumple el Poder Judicial resulta fundamental para asegurar que se respete el derecho a un hábitat digno. Desde la Secretaría de Barrios Vulnerados, hemos intercedido para que la regularización dominial en los barrios vulnerados de la Ciudad de Buenos Aires sea efectiva.*

Palabras clave: Vivienda digna; regularización dominial; barrios vulnerados; Poder Judicial.

Recibido: 3/6/2019 | Aceptado: 4/9/2019

Seminario Abordaje integral de la regularización dominial y urbanización en la República Argentina

El derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental, muchas veces vulnerado en la actualidad de nuestro país. Esta insatisfacción plantea una problemática profunda que es abordada desde distintos sectores profesionales y sociales, en forma transversal. El abordaje nunca es integral, por lo cual muchas veces las soluciones no son completas. Desde esa perspectiva, se desarrolló en el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, los días 15 y 16 de mayo de 2019, el seminario "Abordaje integral de la regularización dominial y urbanización en la República Argentina". El mismo contó con la exposición de destacados profesionales e investigadores de todos los ámbitos, incluso el judicial. Entre ellos: Cristina Cravino, Nicolas Cafferata, Sebastián Tedeschi, Pablo Vitale, Melina Lis Maldonado, Ricardo Mansilla, Rosa Pueyo, Elena Liberatori, Valeria Snitcofsky, Fernando Murillo, Julián Castro, Juan Aicega, Victoria Cuesta, Franco Carballo y Hernán Petrelli. El seminario tuvo por objetivo abordar, desde el punto de vista técnico de cada uno de los profesionales convocados (escribanos, agrimensores, sociólogos, abogados, jueces, antropólogos), el problema de la regularización dominial y urbanización de villas y asentamientos en la República Argentina. En el abordaje, se tomaron especialmente en consideración las experiencias de los proyectos llevados a cabo hasta el día de la fecha a nivel local y nacional, y los que están previstos para ser ejecutados en el futuro próximo (ACUMAR). La propuesta importó un tratamiento interdisciplinario de los tópicos, con el invaluable aporte de especialistas que trataron la cuestión teóricamente y en campo, a los efectos de enriquecer el debate y las conclusiones y propuestas de trabajo a las que se arribaron.

La motivación de los organizadores fue elaborar, a partir de las conclusiones, con la intervención de la sociedad civil y de organismos estatales especializados, los instrumentos jurídicos, financieros y urbanísticos necesarios para abordar en forma completa el problema de la regularización dominial y la urbanización de tierras -muchas veces, e irónicamente, estratégicas- ocupadas por el sector más vulnerable de la población, de manera de que ese proceso sirva para su promoción social. A esos fines, fue muy importante tener en cuenta la interrelación que generalmente existe entre las zonas urbanas y productivas con la reorganización dominial y sus implicancias sistémicas y a largo plazo para el desarrollo económico y social de la población involucrada. La perspectiva de abordaje de los diferentes académicos, especialistas y técnicos de las áreas de la sociología, la historia, la arquitectura y el urbanismo, el derecho y los organismos del Estado involucrados fue fundamental y enriquecedora para abordar una problemática compleja y que tiene muchas aristas a considerar para un problema que se vislumbra en el centro de las cuestiones a resolver en los próximos veinte años en la Argentina. El abordaje de la problemática, en el desarrollo de la jornada, se llevó a cabo en forma gradual, avanzando desde una perspectiva general y antropológica a una más técnica, específica y concreta, desde la perspectiva de la praxis técnica de mensura y catastral a la judicial, litigiosa y de titulación.

A continuación, se ponen a disposición de los lectores de la *Revista del Notariado* dos de las ponencias desarrolladas en el seminario, de la Dra. Elena A. Liberatori -jueza, a cargo de la Secretaría Ad Hoc de Causas Colectivas en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Barrios Vulnerados de la Ciudad de Buenos Aires- y de la Agrim. Rosa Isabel Pueyo -profesional que participó activamente en el proceso de reurbanización y regularización dominial del barrio Los Piletones, en Villa Soldati, Ciudad de Buenos Aires-.

María Marta Herrera

1. Introducción

El creciente interés por el tema de la regularización dominial refiere, en nuestro caso, a la denominada ciudad informal, aquella que denominábamos *villas miseria*, *núcleos habitacionales transitorios*, *asentamientos*, palabras que denotan la intención gubernamental, según los tiempos políticos, de proceder a desalojar de modo violento o mediante otras vías de hecho también de común denominador de violencia física y simbólica. También este tema se refiere a los procesos de judicialización, en particular a partir de 2005, para tratar de dar eficacia a los derechos constitucionales a la vivienda digna y al hábitat por parte de sectores sociales de contexto crítico.

Recientemente, la Universidad Nacional de Lanús, en el mes de abril de 2019, realizó el Encuentro Federal de Hábitat y Territorio con actividades previas en todo el país, cuyo documento de trabajo enuncia el hábitat como un derecho humano que incluye el derecho al territorio, a la ciudad y a una vivienda adecuada. Es parte esencial de la seguridad social, pero también tiene una dimensión económica trascendente ya que su producción significa un gran aporte al derecho al trabajo y a la producción de un marco de la planificación territorial del desarrollo con inclusión. A tal fin, han sido convocados integrantes de organizaciones sociales, sindicales, de la economía social, de derechos humanos, ambientalistas, de la defensa de los derechos del usuario y del consumidor, iglesias, colegios profesionales etc., a fin de consensuar los aspectos más relevantes e insoslayables a la hora de diseñar una política federal de hábitat y territorio.

2. Una aclaración preliminar necesaria

Nunca fui de la idea de denominar las villas como tales ni con su número asignado en la dictadura militar 1976-1983. Un derecho fundamental es el derecho a la identidad. Es más, es el centro de todos los derechos fundamentales. No se es un número aunque se nos asigne al nacer. Lo que nos identifica es el nombre. Y con los barrios de la pobreza crítica -denominación que utiliza la [Constitución de la Ciudad de Buenos Aires](#) (art. 31)- pasa lo mismo.

Además, también aclararemos que se trata de barrios vulnerados y no vulnerables, ya que, como explica la antropóloga que integra el plantel de la Secretaría de Barrios Vulnerados del juzgado a mi cargo, licenciada Lucía Guaimas, dicha condición de vulneración no es intrínseca al colectivo social que habita las villas de la ciudad, sino que dichas condiciones han sido generadas por o son consecuencias de innumerables hechos históricos, económicos y sociales. Ese cúmulo de condiciones llevó y lleva a que esa población se vea obligada a vivir en condiciones precarias e insalubres que no son generadas por los sujetos que deben padecerlas. [1](#)

El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Pero el constituyente fue mucho más lejos que el reconocimiento jurídico y pasó a desarrollar en este derecho, y en otros tan fundamentales como la educación y la salud, el cómo hacer para que ese derecho no quede ahí en el reconocimiento, que no sea declarativo o retórico. Reitero: que las normas confieran derechos no es poco pero no alcanza; y, por ello, siguiendo una técnica legislativa acertada, pasa a disponer los medios para tornarlo una realidad, es lo que denominamos eficacia jurídica.

3. ¿Cómo se hace para que sea una realidad el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado?

La respuesta a esa pregunta está contenida en el mismo artículo 31, que en tan solo tres incisos, enuncia las herramientas para que los Poderes Ejecutivo y Legislativo den eficacia al derecho a la vivienda digna y al hábitat adecuado.

El mismo artículo constitucional reconoce la premisa de una realidad social, de precarización y de situaciones a veces denigrantes de la condición humana, como hemos visto, en el caso de personas llevando su vida en un socavón infecto y húmedo permanente. Esa realidad es la que la Constitución de la Ciudad (en adelante, "CCABA") reiteradamente denomina de pobreza crítica o, como dice la socióloga Clemente, de pobreza persistente, que en la norma constitucional son las personas de los sectores de pobreza crítica. [2](#) Dichos conceptos aluden a quienes, además de la pobreza o de escasos recursos, como literalmente dice el inciso 1, tengan también necesidades especiales (incapacidades físicas, hacinamiento, enfermedades y padecimientos de salud crónicos, irreversibles, etc.).

El citado artículo 31, entonces, establece los siguientes caminos de acción:

- Resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, con lo cual partimos de la situación de déficit en tres aspectos: viviendas, infraestructura, o sea, calles, plazas, escuelas, centros de esparcimiento, de salud, etc., y servicios públicos esenciales: electricidad, agua potable, saneamiento, recolección de basura, alumbrado público, etc.
- Auspiciar la incorporación de inmuebles ociosos.
- Promover planes autogestionados.
- Promover la integración urbanística y social de los marginados.
- Recuperar viviendas precarias.
- Regularización dominial y catastral con criterios de radicación definitiva.

En el inciso 3, la norma constitucional se ocupa del "mientras tanto se llevan a cabo las reurbanizaciones", y, en consecuencia, habla de la necesidad de que el Gobierno regule los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Son innumerables los amparos presentados en el fuero contencioso con motivo de los denominados hoteles, los paradores del gobierno, situaciones de intrusión y ocupación de edificios privados o exedificios industriales, los inquilinatos informales tanto en villas como en la ciudad formal, todos con el común denominador, ante los inexistentes controles estatales en muchos casos, del abuso en cuanto a los precios de los alquileres, ya que, sin miramientos, las personas con sus familias y pertenencias son literalmente puestos en la calle, sea, reitero, en las villas o en los hoteles e inquilinatos de la ciudad. Estas problemáticas habitacionales forman parte de nuestro quehacer cotidiano, puesto que se cursan a través de amparos individuales o colectivos, sea por los subsidios habitacionales (como el [Decreto GCBA 690/2006](#)) o bien para que su monto sea actualizado porque resultan insuficientes los fondos para afrontar el alquiler de una habitación, muchas veces sin baño privado ni cocina.

Estas cuestiones devinieron críticas y exacerbaron en consecuencia el accionar judicial ante la intención política, pese al claro dispositivo constitucional mencionado, que sienta claramente el criterio de radicación definitiva, de erradicar las villas de la ciudad -me estoy refiriendo a lo que aconteció desde el año 2007 en la Ciudad de Buenos Aires-. Recién en la actual gestión de gobierno se encaró firmemente la construcción de viviendas y los procesos de reurbanización, aunque los mismos no comprendan aún todos los barrios vulnerados; por ejemplo, han quedado fuera la villa 21-24, una de las más grandes, si acaso la más grande, Zavaleta, que está aledaña, la 1-11-14, etc. [3](#)

En diciembre de 2015, con la gestión actual de gobierno en la Ciudad, comenzaron los procesos de reurbanización de algunos barrios vulnerados, seleccionados en lugares claves, como surge de la siguiente enunciación: el barrio Padre Mugica (villa 31 y 31 bis), ubicado en el barrio de Retiro y cerca de uno de los barrios más cotizados de la Ciudad y con proyectos de infraestructura e inmobiliarios de gran envergadura en sus inmediaciones; el barrio Rodrigo Bueno, que se encuentra geográficamente entre Puerto Madero y un proyecto inmobiliario de lujo del Grupo IRSA; el barrio Playón Chacarita o Fraga, que se encuentra inserto en el medio del barrio de Chacarita y cerca de barrios en ascenso como Villa Ortúzar, permitiéndole más accesibilidad; el barrio “villa 20”, ubicado en el barrio de Lugano, que se encuentra enfrente del complejo habitacional construido para los Juegos Olímpicos de la Juventud de 2018 y cuyos departamentos fueron puestos a disposición de empleados de la Ciudad (policía y docentes principalmente) para acceder a ellos como vivienda definitiva por medio de créditos hipotecarios. [4](#)

“De las entre 40 y 60 villas y asentamientos porteños –según la fuente que se tome–, los cuatro casos que se han priorizado (Villa 20 y 31, Fraga, Rodrigo Bueno) son procesos asociados a desarrollos inmobiliarios y emprendimientos de *marketing* urbano vinculados al turismo. En este sentido, no debe entenderse la urbanización de villas como un proceso que únicamente implique avances en la resolución de los problemas habitacionales de sus pobladores”. [5](#)

A este respecto, no puedo soslayar la existencia de procesos de gentrificación en la Ciudad, que genera claras situaciones de desigual acceso a la vivienda para los sectores de recursos medios y bajos. Denominamos **gentrificación** al desplazamiento territorial de sectores bajos de la sociedad por parte de sectores más altos como consecuencia de la interacción de otros fenómenos, como el mayor valor de las tierras y de la propiedad misma, el cambio de la población del lugar por personas de mayores recursos económicos, el cambio de la fisonomía constructiva y el surgimiento de nuevos servicios, lo que lleva a la reunión de individuos con los mismos intereses de consumo. Por otra parte, el Estado propicia ese proceso de gentrificación con fomentos tributarios, traslado de edificios públicos (por caso, la sede de Gobierno a la zona sur de la Ciudad).

Es lo que Carman denomina el “ennoblecimiento urbano”, tomando un concepto de O’Connor y Wayne (1997), señalando que se produce una modificación de la zona que antes era considerada marginal y ahora es habitada y visitada por una clase social más alta. Ello acarrea numerosos cambios, como el aumento del valor de las propiedades. [6](#)

4. Procesos de reurbanización a partir de 2015 y la perspectiva judicial de los procedimientos de titularización, dos etapas bien diferenciadas

La Secretaría de Barrios Vulnerados, a través de los expedientes judiciales que allí tramitan, ha intervenido para definir los criterios de asignación de viviendas y consecuente titularización, por ejemplo, el arraigo preexistente demostrable por medio de facturas de servicios a su nombre o la escolarización de los niños. Ello, incluso, no necesariamente con relación a una nueva vivienda sino también para ser acreedor de alguna otra variante de solución habitacional definitiva, mediante las modalidades de intervención estatal que surgen del aludido artículo 31 CCABA y que enunciara al comienzo.

También hemos intervenido muy activamente, a partir de lo normado en la [Ley 148](#), en los procesos eleccionarios de delegados de los barrios, a fin de canalizar la participación necesaria de los habitantes de los mismos. Por ello, a continuación, nos explayaremos acerca de los criterios judiciales de adjudicación de viviendas sociales en el marco de los procesos de amparos en la Secretaría de Barrios Vulnerados del juzgado a mi cargo.

Hasta el año 2016, si bien existían algunas leyes de urbanización por cada villa y la Ley 148 con respecto a la radicación y transformación definitiva de las villas y Núcleos habitacionales transitorios en la Ciudad, no existía una decisión política real de urbanizar, ni muchos menos, criterios objetivos (legales) de adjudicación de viviendas o de mejoramiento. Sin temor a exagerar, incluso, puede afirmarse que casi no se construían viviendas sociales en la Ciudad con fondos propios de esta. En efecto, a comienzos de la década de 2000, únicamente se construyeron viviendas a través del Plan Federal de Viviendas, es decir, con fondos de Nación, y de los que hemos podido saber el cupo asignado a nuestra Ciudad fueron 5000 viviendas, no llegando a concretarse ni una mínima y razonable parte.

En este contexto, y hacia 2005, comienzan estos procesos judiciales colectivos que, a lo largo de su proceso, fueron plasmando casuísticamente, y según pautas de la normativa constitucional, convencional y legal vigente en la Ciudad, criterios para adjudicar viviendas nuevas en el marco de amparos habitacionales, donde siempre la disponibilidad de estas era escasa por la antedicha razón de que había una voluntad gubernamental tendiente a la erradicación de los habitantes de villas, aun cuando estaba vigente, desde 1996, el mandato constitucional contrario es decir, de radicación definitiva.

A continuación se cita los casos que resultan emblemáticos.

A) Caso Medina Benítez - villa Cartón:

Se trata de la experiencia más sistemática de adjudicación de viviendas en la que intervenimos. Es una causa donde se condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, "GCBA") a otorgar "soluciones habitacionales definitivas" a los exhabitantes de la villa Cartón (debajo de la AU7) mediante la adjudicación de viviendas en un complejo construido en el marco del Plan Federal de Viviendas con fondos de Nación.

Las viviendas se iban construyendo en tandas o "tiras" de 100/120 y el tribunal debía decidir a qué familias las adjudicaba (dentro de un universo que superaba ampliamente la disponibilidad real). El criterio que adoptó el tribunal, luego de analizar la Constitución Local y la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes que protegen en forma específica la salud, a las personas discapacitadas y a los niños/as y adolescentes (en adelante, "NNA") fue el siguiente:

- Prioridad 1: Aquellos grupos familiares que acrediten que alguno de sus integrantes presenta alguna discapacidad.
- Prioridad 2: Aquellos grupos familiares que acrediten que alguno de sus integrantes presenta afectaciones severas a su salud.
- Prioridad 3: Se establecerá un orden de prelación en función de la cantidad de NNA a cargo del grupo familiar.
- En todos los casos, los beneficiarios deberán encontrarse contemplados en el censo de la [Ley 1987](#).

Debe destacarse que, además de una ponderación desde la óptica de los derechos sociales (salud,

discapacidad y protección de los NNA), un criterio ineludible fue la inclusión en el censo que previamente había realizado el GCBA sobre la población afectada, es decir, un relevamiento acerca de la conformación de los grupos familiares, los medios de sustento económico, las condiciones de salud, la tipología de la vivienda, el grado de precariedad, la escolaridad de los NNA, la conformación familiar con mujeres solas a cargo de hijos, la situación laboral permanente o precaria. Generalmente, abunda este último supuesto, porque existe una gran discriminación hacia las personas que buscan trabajo, y, a la hora de decir dónde viven, deben ocultar que lo hacen en una villa.

B) Caso “Elefante Blanco”:

Al tribunal le tocó intervenir en la relocalización de la manzana 27 bis lindante al complejo conocido como Elefante Blanco en el barrio Ciudad Oculta (villa 15), en el marco de un amparo habitacional interpuesto por las familias que habitaban dicho edificio y que luego, en buena medida, se habían asentado precariamente en las inmediaciones del mismo. Se adoptó una metodología de mesas de trabajo, en donde se analizó cada caso individualmente (539 personas, 169 familias) y se buscó una solución habitacional, consistente en la entrega de un subsidio para relocalización, consensuada entre cada familia y el GCBA.

Cabe destacar que, en esta oportunidad, los criterios empleados no eran para adjudicar viviendas sino para fijar el *quantum* de la solución (subsidio) y otras cuestiones conexas al mismo (plazo, cooperación en la búsqueda de opciones y ciertas contemplaciones especiales). Entre los criterios se destacan:

1. La existencia dentro de una vivienda de más de un grupo familiar.
2. El estado de la vivienda, otorgando subsidios mayores a aquellas más consolidadas estructuralmente y calidad de terminación.
3. Existencia de algún emprendimiento comercial o productivo en la vivienda.
4. Situaciones de salud, discapacidad y otras consideraciones desde la óptica de los derechos sociales.
5. En todos los casos tenían que estar en el censo previo, realizado por la Defensoría Oficial y consensuado con el GCBA y la Asesoría Tutelar.

C) Caso “Piletones”:

Se suscitó la intervención judicial en el marco de la relocalización de algunos sectores de algunas manzanas del barrio debido a la construcción de “sectores comunes” o “espacios verdes” en el marco de la reurbanización. Los casos en los que el Gobierno no pudo consensuar la relocalización se trabajaron en el tribunal también bajo la modalidad de mesas de trabajo. Este caso tuvo las siguientes particularidades. El GCBA ofrecía dos alternativas para relocalizarse fuera de los “polígonos”:

- Acceder mediante un crédito blando a tasa fija a una “vivienda nueva” en el complejo habitacional construido por la Corporación Buenos Aires Sur.
- Relocalizarse en otra vivienda del barrio que se adecuara a las necesidades del grupo familiar (vivienda que dejaba libre otra familia afectada también a la relocalización).

En algunos de los casos judicializados, apareció un nuevo criterio asentado en una “perspectiva de género”, debido a que se producían disputas dentro del grupo familiar. Se priorizó en la

adjudicación de viviendas nuevas a aquellas madres a cuyo cargo tenían el cuidado de sus hijos/as como producto de una separación posterior al acto administrativo por el cual se adjudicaba la vivienda al grupo familiar y que incluía a la expareja.

D) Casos de refacción de viviendas:

En nuestro fuero, lamentablemente, abundan los amparos habitacionales conocidos como “sin techo”, por los cuales personas en situación de calle -actual o inminente- peticionan una solución habitacional. Es usual en esos casos que el GCBA intente paliar dicha situación mediante el otorgamiento de un subsidio habitacional conocido como “Decreto 690”.

En varios casos, en los que intervino el juzgado a mi cargo, las personas en situación actual o riesgo inminente de calle eran habitantes de los barrios vulnerados. En muchos casos, la cuestión habitacional no estaba dada por la falta de vivienda literalmente sino porque la vivienda en la que residían no reunía requisitos mínimos de habitabilidad (usualmente por padecer los peticionantes alguna discapacidad, enfermedad, situaciones de hacinamiento o extrema precariedad).

En esos casos, el tribunal no se inclinó por la entrega del subsidio del 690, sino que ordenó al GCBA la reconstrucción o refacción de las viviendas que habitaban, apareciendo así un nuevo criterio en materia habitacional. Se ponderaba especialmente el arraigo de la familia en el barrio, las redes de contención y cuidado a cargo de vecinos, la concurrencia de los chicos a las escuelas de la zona, entre otras que no tornaban razonable la entrega de un subsidio para simplemente relocarse en otra zona de la ciudad.

E) Causas de urbanización:

En el tribunal tramitan expedientes en donde se le reclama al Gobierno se lleve adelante la reurbanización de barrios vulnerados de la Ciudad, como consecuencia de la tramitación de demandas por parte de sus habitantes:

- Barrio 31: barrio Padre Carlos Mugica (villas 31 y 31 bis) y barrio San Martín agregado al polígono de urbanización.
- Barrio Villa 20 y predio Papa Francisco, denominación que los propios habitantes y originariamente ocupantes del predio decidieron al momento de la toma, que ocurriera en febrero. Al respecto, valga aclarar que la ocupación de tierras no la considero un delito de usurpación. Es, como siempre digo, un modo inapropiado de reclamar por un derecho legítimo. Y, en este caso, se trataba de un predio al lado de villa 20, donde era un cementerio de autos que por lixiviación habían contaminado toda esa tierra.
- Barrio Los Piletones.
- Barrio Playón Chacarita.
- Barrio Rodrigo Bueno: actualmente en ejecución ante el Tribunal Superior de Justicia, sentencia original del juzgado a mi cargo, de marzo de 2011, que constituyó un precedente único -me refiero al hecho de que se ordenara judicialmente una urbanización-. Las particularidades que devienen de esa circunstancia, primera sentencia judicial ordenando al Ejecutivo la urbanización, mereció del actual jefe de Gobierno de la Ciudad el calificativo de “disparate” y dio lugar a la realización de un documental. [7](#)
- Barrio Padre Ricciardelli (villa 1-11-14): se encuentra en una fase muy inicial vinculada a la urbanización.

- Barrio La Carbonilla: sin perspectivas de urbanización al momento.

En el marco de las recientes leyes de urbanización (en el contexto del cambio de política por parte del GCBA), existe una regulación particular sobre la adjudicación de viviendas respecto de cada barrio en particular. En alguna medida, puede decirse que dichos ordenamientos consolidan y sistematizan los criterios que se vienen usando de manera “artesanal” en las causas judiciales. Decimos artesanal porque las decisiones judiciales se toman en cada expediente y ante cada caso concreto. A modo de ejemplo, hace tiempo que, en atención a que la secretaría trabaja de modo colaborativo en este tipo de cuestiones, se determinó un sistema de scoring (puntaje); por ejemplo, en el caso de la villa 20, que contempla:

- La necesidad de estar en los censos, dando mayor prioridad a los habitantes que tengan mayor antigüedad.
- La contemplación de situaciones de discapacidad o enfermedad en el grupo familiar.
- La composición del grupo y la cantidad de NNA.
- La situación de hacinamiento.
- La [Ley 6129](#) de Urbanización del Barrio 31 (ver punto siguiente) y la [Ley 5705](#) de Urbanización de la Villa 20 contemplan en las soluciones habitacionales la existencia de una actividad comercial en la vivienda original, lo cual no era así con anterioridad.
- Tanto en villa 20 como en barrio 31 y en Piletones, una de las soluciones habitacionales ofrecidas contempla la posibilidad de mejoramiento de vivienda existente, siempre y cuando no afecte los planes de la urbanización (por ejemplo, que no tenga que abrirse una calle en ese lugar).

A *priori*, no se advierten criterios vinculados a la perspectiva de género aunque el tribunal siempre se encuentra atento a ello.

5. Ley 6129 de Reurbanización Barrio 31 y 31 bis

Ahora bien, a partir de la sanción y promulgación de la [Ley 6129](#) en el mes de diciembre de 2018, estamos ante la norma más reciente con respecto a un proceso de urbanización. Concretamente, el que se está llevando a cabo en el barrio Padre Mugica (villa 31 y 31 bis de Retiro). Y, por tal razón, es también la norma más completa en lo que se refiere a la regularización dominial, pues, como veremos a continuación, establece claramente las distintas situaciones y requisitos respectivos.

Aunque la reurbanización esté visiblemente avanzada, el artículo 2 establece que la misma deberá realizarse respetando los siguientes lineamientos, que, a nuestro modo de ver, constituyen el resultado de los reclamos históricos de los habitantes, la labor de las entidades sociales intermedias y lo dispuesto por la CCABA.

En efecto, así dice:

... la totalidad de las políticas públicas previstas en la presente ley contarán con el presupuesto que resulte necesario para su implementación y se ejecutarán bajo los principios de igualdad social y de género, de no discriminación, de sustentabilidad, de justicia espacial y ambiental, de derecho a la ciudad e integración e inclusión socio urbana.

Como se aprecia, y en nuestra opinión, constituye una novedad que haya un mandato legal de destinar las partidas presupuestales necesarias a fin de concretar esos propósitos, sentando una obligación a la hora de la elaboración anual del proyecto de ley de presupuesto. Desde luego, esta obligación se extiende al legislador al momento de aprobar la ley presupuestal de cada año. En suma, no pueden faltar dineros que impidan la terminación de la urbanización encarada en las villas 31 y 31 bis.

Como antes se dijo, a pesar de que las obras presentan un grado de avance notorio, la ley reitera la obligación de dotar al barrio de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento comunitario necesarios que se suponen son los pasos iniciales de un proceso de reurbanización. En lo que respecta los habitantes, la ley, conforme al principio de radicación efectiva que establece la CCABA, determina que no se harán desalojos forzosos, y, ante la necesidad de efectuar una relocalización que resulte excepcionalmente necesaria, por caso, una apertura de calles o la instalación de infraestructura para las obras de saneamiento o tendido eléctrico, esa relocalización se realizará dentro del polígono del barrio y con el consentimiento de los/as beneficiarios/as.

Las viviendas existentes, cuando su realidad constructiva lo permita, serán readecuadas para alcanzar estándares de habitabilidad apropiados, por ejemplo, en lo que hace al hacinamiento o la ventilación adecuada. Con respecto a las viviendas, se asegura en esta ley que los habitantes tengan la seguridad de la tenencia de la vivienda respectiva, no siendo en ningún caso la incapacidad de pago un obstáculo para garantizar este derecho.

Que este mismo artículo 2 establezca que se impulsarán los mecanismos tendientes a fortalecer el arraigo (inc. 9) implica desde ya un rumbo cierto y definitivo que aventa los desalojos y, asimismo, correlativamente implica el proceso respectivo de titularización que, conforme a lo establecido en el artículo 30, hace al objetivo de alcanzar “una solución habitacional única y definitiva”. El artículo 30 indica, a tales fines, es decir, la regularización dominial, que los/las beneficiarios/as de una solución habitacional única y definitiva se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la Secretaría de Integración Social y Urbana, entre los años 2016 y 2018. Es decir, que se encuentren censados entre los años 2016 y 2018, para lo cual se siguen criterios de arraigo demostrables, por ejemplo, a través de la escolaridad de los hijos, constancias de pago de servicios o de trabajo, etc. Por eso, la ley dice que los organismos de aplicación realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas personas que acrediten que habitaban en el polígono del barrio al momento del último empadronamiento. Asimismo, deben acreditar la identidad con documento nacional de identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas quienes resulten adjudicatarios; en este caso, obviamente, la ley se refiere a las viviendas nuevas. También se podrá acreditar residencia permanente en el momento de la posesión definitiva, siempre que se encuentren previamente censados.

Por otra parte, la ley asegura una única solución definitiva habitacional, por lo cual requiere que los beneficiarios o adjudicatarios no hayan sido titulares de una solución habitacional definitiva correspondiente a otros programas de vivienda social en los últimos diez años dentro del área metropolitana de Buenos Aires (en adelante, “AMBA”), contados a partir del otorgamiento del último beneficio. Quedan excluidas las soluciones habitacionales transitorias derivadas de la aplicación del programa creado por el Decreto 690/2006 y sus modificatorios, consistente en la entrega de subsidios para procurar una alternativa habitacional que sigue teniendo condiciones de suma precariedad, durante seis meses. Las modificaciones posteriores incluyeron el criterio de una jurisprudencia sostenida en el fuero contencioso por la cual dichas sumas dinerarias debían actualizarse y ser entregadas en tanto y en cuanto no variaran las circunstancias de vulnerabilidad social de los destinatarios tenidas en cuenta a la hora del otorgamiento.

Otro requisito es que las personas beneficiarias no cuenten con otros inmuebles bajo titularidad del/la adjudicatario/a de vivienda o de los/as miembros de su hogar dentro del AMBA, con excepción de los otorgados en términos de la presente ley por la autoridad de aplicación. Quedarán exceptuados quienes cuenten con un porcentaje de propiedad inferior al 50 % de un inmueble.

Por otra parte, el artículo 31 establece otros beneficiarios de una parcela y/o unidad funcional:

... las organizaciones sociales que presten servicios y/o desarrollen actividades dentro de un establecimiento propio en el Barrio Padre Carlos Mugica, que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la SECISYU, entre los años 2016 y 2018. Los organismos mencionados realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas organizaciones sociales que acrediten la prestación de servicios y/o el desarrollo de actividades al momento del último empadronamiento referido.
- b. Acrediten personería jurídica de la organización social conforme normativa vigente o hayan dado inicio al trámite correspondiente.
- c. Demuestren [...] actividad permanente en el barrio Padre Carlos Mugica, de carácter educativo, promoción de la salud, comunicación, comunitario, cultural, deportivo y/o laboral al momento de la posesión definitiva.

El artículo 32, incluye como beneficiarios/as de una parcela y/o unidad funcional con destino comercial exclusivo

... a quienes ejerzan actividades económicas dentro de un establecimiento propio en el Barrio Padre Carlos Mugica, que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Se encuentren registrados/as en los empadronamientos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos a requerimiento de la SECISYU, entre los años 2016 y 2018. Los organismos mencionados realizarán las acciones necesarias a efectos de incorporar a aquellas personas que acrediten el desarrollo de actividades económicas al momento del último empadronamiento referido.

Quienes resulten ser adjudicatarios -de vivienda nueva- deberán acreditar identidad con documento nacional de identidad expedido por el Registro Nacional de las Personas, demostrar actividad en el barrio Padre Carlos Mugica, al momento de la posesión definitiva, no cuenten con inmuebles bajo titularidad del/de la adjudicatario/a o de los miembros de su hogar en el AMBA, con excepción de los otorgados en términos de la presente ley por la Autoridad de Aplicación, quedando exceptuados quienes cuenten con un porcentaje de propiedad inferior al 50 % de un inmueble.

Un supuesto distinto es de las relocalizaciones, que la ley establece con criterio excepcional, como antes vimos, cuando es necesario por razones de interés público, como instancia última en función de la mejora e integración del Barrio Padre Carlos Mugica.

Artículo 34. Las relocalizaciones que se realicen con motivo del proyecto de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, deben ser efectuadas dentro de la delimitación territorial dispuesta en el artículo 3º de la presente norma. Las mismas incluyen los casos que se ajusten al menos a alguno de los siguientes parámetros:

- a. Sectores cuya desocupación resulte imprescindible por necesidad proyectual para la

consolidación urbanística del barrio, por apertura o ensanchamiento de calles, pasajes o pasillos, esponjamiento, reconfiguración y ordenamiento de manzanas, disposición de espacios públicos o equipamiento comunitario.

b. Edificaciones emplazadas en zonas de riesgo ambiental o edificio (bajo autopista, cercanía a las vías del FFCC, sectores con peligro de ruina y derrumbe), previa verificación de los organismos de gobierno competentes, en coordinación con los equipos técnicos de la autoridad de aplicación.

c. Edificaciones cuyas características técnicas resulten irrecuperables, previa verificación de los organismos de gobierno competentes, en coordinación con los equipos técnicos de la autoridad de aplicación.

En cualquiera de los casos enunciados precedentemente,

... las relocalizaciones no se realizarán mediante desalojos forzosos, cumpliendo a su vez con la planificación integral del proceso de relocalización y las instancias de participación establecidas en el [Anexo IV](#) de la norma.

En los casos de relocalización antedichos, “previo a la mudanza y desocupación del inmueble, la Autoridad de Aplicación garantizará la disponibilidad y terminación de unidades de iguales o superiores características respecto de la original”, tal cual el caso Pedernera, que refiere a un supuesto de relocalización de un vecino del barrio Padre Mugica por tener que realizarse obras de infraestructura donde se ubicaba su hogar. A su vez, “deberá asegurar la toma de posesión legal en favor de los/as beneficiarios/as. La asignación de la unidad funcional y el plan de pagos se regirán por lo dispuesto en la presente norma”.

La Secretaría de Barrios Vulnerados ha trabajado durante años la importancia de acompañar a los beneficiarios de los programas de vivienda desde que se les es asignada la misma hasta que ya no necesiten acompañamiento alguno. Por ello, nos parece importante que ello haya sido incorporado a la Ley de Reurbanización del barrio Padre Mugica en su artículo 42:

Artículo 42. En consenso con cada grupo familiar, la autoridad de aplicación deberá implementar un abordaje que contemple el **acompañamiento de las familias** mediante instancias individuales y colectivas durante el tiempo que conlleve cada intervención de los programas de soluciones habitacionales únicas y definitivas.

La ley 6129 es reiterativa en cuanto a que el Poder Ejecutivo dispondrá las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de todas las políticas dispuestas en la norma y también deberá asimilar lo dispuesto por la presente ley a los términos del Código Urbanístico aprobado por la Legislatura en la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 2018 una vez que este entre en vigor.

6. A modo de conclusión

No queremos dejar de mencionar que el proceso de regularización dominial, que es un proceso vital de regularización de las condiciones de vida, tiene que ser de acompañamiento permanente, ya que el cambio del modo de vida implica un gran cambio para las personas acostumbradas a luchar con la adversidad y la precariedad. De nuestra experiencia trabajando con causas (como, por ejemplo, la

del complejo habitacional de Villa Soldati) donde las condiciones habitacionales de los edificios se habían vuelto indignas, el acompañamiento a los habitantes de las nuevas soluciones habitacionales resulta necesario para que la solución habitacional sea completa. Esta nueva realidad se trata de un cambio de la cultura habitacional de estas familias; por ello, si no se las abandona a su suerte, puede que dicha transición sea más amena y efectiva si se les provee información, capacitación y asesoramiento, durante el tiempo que sea necesario, de cómo adaptarse a las nuevas viviendas que va a ser sus hogares.

Al respecto viene a mi mente la [charla TED de Mayra Arena](#) (que tuvo lugar en Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, en agosto del 2018), en la que describe qué y cómo piensa un pobre, y esa anécdota dramática de cuando entró a un cuarto de baño la primera vez y no podía distinguir un bidet del inodoro. En este proceso de inclusión social que implica la vivienda digna, debemos comprender ese mundo desconocido de la marginalidad y carencia de dignidad. Y, por ende, seguir de cerca y no hacer de la escritura el punto final de la historia sino el comienzo de la nueva vida que no debió serles negada.

7. Bibliografía

AA. VV., *Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas*, Buenos Aires, CELS, 2017.

Clemente, Adriana (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2014.

Gallardo, Roberto (coord. gral.), *Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates*, Buenos Aires, Jusbaire, 2019.

Guaimas, María L., “El déficit habitacional en el mercado informal inmobiliario en las villas de la Ciudad de Buenos Aires” (tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires, [s. e.], 2018.

Lowy Copello, María C., “Informe de las condiciones de habitabilidad de los hoteles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” [elaborado para la Asesoría Tutelar N° 1 ante la Cámara de Apelaciones CAyT CABA a cargo del Dr. Gustavo Moreno], Buenos Aires, 2016).

Robertazzi, Margarita (coord. gral), *Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales*, Buenos Aires, UBA (PIUBAMAS), 2017.

Notas

*. Este trabajo, especial para la Revista del Notariado, fue presentado luego de la disertación

brindada por la autora en el marco del seminario Abordaje Integral de la Regularización Dominial y Urbanización en la República Argentina, que se llevó a cabo en el mes de mayo en la sede del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, coordinado por la escribana María Marta Herrera.

1. Guaimas, María L., “El déficit habitacional en el mercado informal inmobiliario en las villas de la Ciudad de Buenos Aires” (tesis de licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires, [s. e.], 2018; disponible [aquí](#); última consulta: 10/2/2020. (Este trabajo compila también la experiencia de la Secretaría de Barrios Vulnerados, a cuyo cargo nos hallamos desde 2011).

2. Clemente, Adriana (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2014.

3. Existen innumerables trabajos del campo de las ciencias sociales que ampliamente dan cuenta de estos procesos históricos, expuestos en trabajos como, entre otros: Robertazzi, Margarita (coord. gral), *Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales*, Buenos Aires, UBA (PIUBAMAS), 2017, 130 pp. [N. del E.: ver [aquí](#); fuente: PIUBAMAS; última consulta: 23/12/2019]; Gallardo, Roberto (coord. gral.), *Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates*, Buenos Aires, Jusbaire, 2019 [N. del E.: ver [aquí](#) {“Colección Doctrina”}; fuente: Consejo de la Magistratura; última consulta: 23/12/2019]; e informes del Ministerio Público Tutelar (p. ej., Lowy Copello, María C., “Informe de las condiciones de habitabilidad de los hoteles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” [elaborado para la Asesoría Tutelar N°1 ante la Cámara de Apelaciones CAyT CABA a cargo del Dr. Gustavo Moreno], Buenos Aires, 2016). También cabe destacar los estudios e informes de entidades como el Observatorio de Derecho a la Ciudad (pueden verse [aquí](#); última consulta: 10/2/2020), el Centro de Estudios Legales y Sociales (p. ej., AA. VV., *Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas*, Buenos Aires, CELS, 2017 [ver [aquí](#); última consulta: 10/2/2020]) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (pueden verse [aquí](#); última consulta: 10/2/2020); entre otras.

4. Acerca de las inevitables preguntas de por qué se seleccionaron estos barrios vulnerados y no otros, por caso, el 21-24, que es uno de los más grandes, cabe remitirse a diversos trabajos académicos; por ejemplo: Guaimas, María L., ob. cit. (cfr. nota 1), pp. 134-143.

5. *Ibidem*, p. 136 (donde se citan las palabras del arquitecto Julián Salvarredy en la [entrevista](#) publicada en El Grito del Sur [portal de noticias], 29/7/2018 [última consulta: 23/12/2019]).

6. Carman, María, “El barrio del Abasto, o la invención de un lugar noble”, en *Runa. Archivo para las Ciencias del Hombre*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, v. 25, N° 1, 2005. [N. del E.: ver [aquí](#); fuente: Runa; última consulta: 10/2/2020].

7. *Ladrillos capitales. La disputa por la tierra en el corazón de la burbuja inmobiliaria*, presentado en febrero de 2019 en el cine Gaumont.

* Este trabajo, especial para la *Revista del Notariado*, fue presentado luego de la disertación brindada por la autora en el marco del seminario Abordaje Integral de la Regularización Dominial y Urbanización en la República Argentina, que se llevó a cabo en el mes de mayo en la sede del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, coordinado por la escribana María Marta Herrera.