

CENTRE ON  
HOUSING RIGHTS  
AND EVICTIONS



# INFORME

Preparado por

**Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)**  
**Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos**

Para la

**Oficina del Alto Comisionado para los Derechos  
Humanos**

sobre

## **ARGENTINA**

**PARA USAR EN LA PREPARACION DE DOCUMENTACION  
PARA EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS  
NACIONES UNIDAS**

**Primer Examen Periódico Universal**

[www.cohre.org](http://www.cohre.org)

**Address:**  
83 Rue de Montbrillant  
1202 Geneva, Switzerland

**Telephone:** 41.22.7334028

**Fax:** 41.22.7338336

**E-mail:** [cohre@cohre.org](mailto:cohre@cohre.org)

Noviembre 2007

COHRE is registered as a Non-Profit Foundation (Stichting No. 4186752) in the Netherlands and has 501 (c) (3) non-profit status in the United States.  
COHRE is an NGO in Special Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations (UN) and with the Organization of American States (OAS).

Geneva • Bangkok • Melbourne • Bougainville • Porto Alegre • Duluth • Rotterdam • Accra

## Indice

<b>I. SUMARIO EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>II. INTRODUCCION .....</b>	<b>4</b>
<b>III. DERECHO A LA VIVIENDA Y A LA TIERRA .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Acceso a la vivienda, tierra .....</i>	<i>6</i>
2. <i>Crecimiento de villas y asentamientos informales urbanos .....</i>	<i>8</i>
3. <i>Conflictos por tierra rural .....</i>	<i>9</i>
4. <i>Otras causas de desalojos.....</i>	<i>11</i>
5. <i>programas de regularizacion y seguridad de la tenencia .....</i>	<i>14</i>
6. <i>servicios publicos de agua y saneamiento .....</i>	<i>16</i>
7. <i>Situación de las mujeres en relación al derecho ala vivienda .....</i>	<i>18</i>
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>21</b>
<b>V. CONTACTOS .....</b>	<b>22</b>

## I. SUMARIO EJECUTIVO.

Argentina atraviesa un contexto de grave crisis en materia de vivienda. El déficit habitacional, de acuerdo a los datos arrojados por el último censo poblacional, alcanza a 2.640.871 hogares, pero el 51.65% de ellos pertenece al sector de población de menores ingresos<sup>1</sup>. Según los datos arrojados por el último censo poblacional, en Argentina hay 1.582.230 hogares en situación irregular en cuanto al régimen de tenencia (un 15,7 % del total de hogares)<sup>2</sup>.

Las posibilidades de acceso a la tierra urbana y rural se han resentido en los últimos cinco años. Sus causas pueden encontrarse en: Acelerado aumento de los precios de los inmuebles en los grandes centros urbanos y el aumento de la frontera agrícola en las áreas rurales. En los últimos dos años, este aumento fue de un 30 % en promedio por año. Este crecimiento de los valores se produce en moneda dólar, generando una brecha difícil de salvar para los asalariados (los salarios, en pesos, no han experimentado el mismo aumento), teniendo en cuenta la falta de acceso a un crédito lo suficientemente flexible.

La especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo, la falta de regularización dominial (rural y urbana) de las ocupaciones de tierras y viviendas, el alto déficit habitacional y su repercusión en los sectores de más bajos recursos, y el entendimiento en la práctica gubernamental, del derecho a la propiedad como derecho absoluto sin consideración de su función social, se encuentran entre las más relevantes causas de desalojos.

A este resultado contribuye la inadecuación de los instrumentos de política pública para la regularización de asentamientos y la presencia de una creciente legislación procesal que no sólo no protege, sino incluso facilita y acelera la producción de los desalojos sin cumplir los recaudos de la Observación General N° 7 del Comité DESC.

El problema del acceso al suelo se revela como uno de los factores que impiden la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada. En el año 2005, la Subsecretaría de Tierras para el Habitat Social estimó que una 13,599,393 personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, 37% corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares. El incumplimiento de las reglas de derecho privado y urbanístico es una constante, al constituir la única forma para los sectores más pobres de encontrar un lugar para vivir. A su vez, la falta del título de propiedad fomenta el crecimiento del mercado informal de acceso al suelo que redundará en ocupaciones de tierras vacías por parte de quienes no pueden acceder al mercado formal. Luego estas personas son desalojadas, amenazadas de desalojo o criminalizadas en procesos acusados del delito de usurpación.

El informe propone hacer una revisión crítica de las políticas y normas adoptadas por Argentina con relación a las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada y propone la adopción de medidas para adecuar la legislación

---

<sup>1</sup> Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo de Población 2001. Disponible en sitio web <http://www.vivienda.gov.ar/documentos-y-estadisticas/deficit-habit-provincial-por-quintil.xls>.

<sup>2</sup> Cfr. sitio web <http://www.vivienda.gov.ar/>. Las situaciones « irregulares » incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación. Las « legales », en cambio: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

interna y las políticas públicas a los estándares internacionales de derechos humanos relativos a vivienda adecuada y prevención de desalojos forzados.

## II. INTRODUCCIÓN

El Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos presenta este informe para ayudar la Oficina del Comisionado Alto para los Derechos Humanos (OHCHR) proporcionando la documentación al Consejo de los Derechos Humanos en ocasión del primer examen periódico universal sobre Argentina. Tiene como objetivos (i) Asistir el trabajo del OHCHR para que provea información de alta calidad sobre estas cuestiones al Consejo de los Derechos Humanos; así como (ii) facilitando la entrada de la sociedad civil en este revolucionario nuevo procedimiento internacional. Esperamos que, durante esta primera fase crucial del Examen Periódico Universal, en el cual la credibilidad para reparar las lesiones contra los derechos humanos está inevitablemente bajo un intenso escrutinio, el material aquí proporcionado puede proporcionar una base legítima para el compromiso de las autoridades del país con esta cuestión.

El presente informe está enfocado en particular sobre el derecho a la vivienda adecuada como derecho humano fundamental en Argentina. Incluimos los siguientes temas: (i) Acceso a la vivienda y a la tierra; (ii) crecimiento de villas y asentamientos informales urbanos; (iii) conflictos por tierra rural, (iv) Otras causas de desalojos; (v) programas de regularización y seguridad de la tenencia; (vi) servicios públicos de agua y saneamiento; (vii) Situación de las mujeres en relación al derecho a la vivienda, y (viii) El informe también analiza los logros y limitaciones de la legislación y las políticas públicas de Argentina sobre derecho a la tierra y a la vivienda.

Argentina está ubicada en América del sur, cuenta con una superficie continental de 2.791.810 km<sup>2</sup> y con una población que ronda 40 millones de habitantes (estimación de 2006). El país está organizado institucionalmente como una república federal representativa y democrática constituida por 23 provincias, la Capital Federal autónoma (cuyos límites coinciden con los de la ciudad de Buenos Aires).

La población del país es predominantemente urbana (cerca del 90 %) y unas pocas provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Entre Ríos y la propia Ciudad de Buenos Aires concentran el 70 % de la población en solo el 28 % de la superficie del país. Solo en la Ciudad de Buenos Aires y su conurbación viven el 30 % de la población del país.

La constitución Argentina primero redactada en 1853 ha sido una de las que más perduran en el mundo, aun con los pequeños cambios introducidos desde 1860 y la reforma de 1994. Sin embargo la constitución fue desconocida durante numerosas intervenciones de las Fuerzas Armadas en el gobierno desde 1930 hasta 1983. La última dictadura militar que tomó el poder de 1976 a 1983 cometió graves violaciones a los derechos humanos que fueron internacionalmente denunciados y juzgados parcialmente en 1985. Luego una serie de leyes impidieron la continuidad de los procesos judiciales hasta que la Corte Suprema de Justicia del país las declaró nulas en 2005. Esas circunstancias generaron una gran conciencia pública acerca del respeto por los derechos humanos.

Durante la década del noventa se implementaron una serie de reformas que tuvieron un impacto decisivo en la realidad económica social del país. Las políticas implementadas

lograron estabilizar la moneda anclando su valor en el del dólar norteamericana, priorizar el superávit fiscal y el pago de la deuda pública, privatización de las actividades productivas y de servicios rentables que gestionaba el Estado, desregulación de las actividades económicas, flexibilización y liberalización de las relaciones laborales, transnacionalización de empresas y apertura abrupta de la economía a los flujos financieros del exterior<sup>3</sup>. El impacto social del modelo no tardó en presentarse cuando luego de 1995 el desempleo estructural llegó al 20 %, la fragmentación social se aceleró y los niveles de pobreza llegaron al 50 % de la población.

Durante diciembre de 2001 en Argentina estalló una grave crisis social, política y económica. La explosión social que puso fin al régimen económico implantado durante la década del noventa condicionó fuertemente la política que sobrevino en los últimos seis años. Luego de la devaluación de la moneda en 2002, los últimos 4 años estuvieron marcados por un alto y sostenido crecimiento de la economía en índice cercano al 9 % anual.

Gran parte de la recuperación económica está basada en la inversión registrada en el sector de la construcción. Frente a la crisis del 2001, la inversión en propiedades resultó la más buscada frente a la caída del dólar y las tasas de interés. En efecto, la inversión inmobiliaria se convirtió en la opción más rentable de los últimos años. El nivel de desarrollo inmobiliario es extraordinario, en la Ciudad de Buenos Aires se construyen 100 edificios nuevos por mes y los permisos para edificación crecieron un 35% respecto del año pasado. Sin embargo del total de las construcciones, el 82% corresponde a las denominadas, “torres Premium”, es decir conglomerados que ofrecen servicios (pileta, solarium, gimnasio, etc) destinados a la población de más altos ingresos de la Ciudad. Todo ello en un contexto marcado por la falta de planificación urbana en los grandes ciudades, que quedaron abandonadas a las orientaciones del mercado inmobiliario. En tanto la construcción de vivienda aumenta, la población de villas y asentamientos informales se ha duplicado.

### **Los compromisos internacionales de Argentina en materia de derecho a la vivienda**

El derecho a la vivienda es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional. El artículo 14 bis de la Constitución Nacional protege explícitamente el derecho a la vivienda. A su vez, desde la reforma constitucional producida en el año 1994, el art. 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que también protegen el derecho a la vivienda; entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Artículo 11), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14); la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA).

A 50 años de la incorporación del derecho a la vivienda a la Constitución y a 14 años de la incorporación en el nivel constitucional de estos estándares internacionales de derechos

---

<sup>3</sup> FIDEL, Carlos. “Orientación y Particularidades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90” en Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos en la Argentina. Beatriz Cuenya, Carlos Fidel e Hilda Herzer (Coorrrds.). Siglo veintiuno editores Argentina. 2004.

humanos, el Estado aún no ha aprobado una ley marco general que establezca los contenidos del derecho a la vivienda conforme estas obligaciones asumidas.

El derecho a la protección contra los desalojos forzosos es reconocido solo indirectamente a través de las normas constitucionales que establecen derechos civiles como el derecho a la protección contra injerencias arbitrarias en la vida, la familia, el domicilio y la correspondencia (Constitución Nacional, artículos 17, 18, 19 y los tratados incorporados por el artículo 75 inciso 22). Sin embargo, no existe una norma específica que incorpore los estándares de Naciones Unidas sobre esta materia.

El 1 de diciembre de 1999 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante el Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas, examinó el Segundo Informe Periódico de la República Argentina (E/1990/6/Add. 16) y entre sus Observaciones finales (E/C12/1/Add.38, 8 de diciembre de 1999) destacaba como aspectos positivos la inclusión del art. 75 inc. 22 en la Constitución Nacional y las normas constitucionales que dispone la restitución a los pueblos indígenas de algunas de sus tierras tradicionales (punto 3), pero también tomaba nota de la aplicación parcial del plan de gobierno para facilitar la adquisición de viviendas a los ocupantes ilegales de inmuebles de propiedad pública, dándoles la posibilidad de adquirir los terrenos que ocupan, con tasas de interés preferenciales (punto 7).

Sin embargo manifestaba su preocupación por la falta de vivienda en Argentina y la inadecuación de las iniciativas públicas al respecto (punto 20), por el alto grado de ocupación ilícita de edificios, sobre todo en Buenos Aires y por las circunstancias en que se producen los desalojos (punto 21) y que a pesar de que el Gobierno venía ejecutando desde diez años atrás un programa para hacer frente a la cuestión de los niños de la calle, no se habían abordado debidamente los problemas fundamentales, puesto que el número de esos niños siguió aumentando.

Finalmente en sus recomendaciones sugería que el Estado adopte medidas institucionales en la administración pública para: garantizar que se tengan en cuenta las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, al formular políticas nacionales sobre cuestiones tales como la vivienda, la salud y la educación (punto 27); que el Estado prosiga e incremente sus iniciativas para superar la escasez de vivienda y que le facilite en su próximo informe periódico datos estadísticos completos sobre la situación de la vivienda en el país (punto 35), que prosiga e incremente su política de entregar títulos a quien esté en su posesión de una vivienda y que, con carácter prioritario se revisen los procedimientos en vigor para el desalojo de ocupantes ilícitos exhortándolo a asegurar que la política, las leyes y la práctica tomen debidamente en cuenta sus Observaciones Generales N° 4 (1991) y N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada (punto 36).

### III. SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y A LA TIERRA.

#### 1. Las dificultades de acceso a la tierra urbana y rural y el aumento de desalojos.

Argentina atraviesa un contexto de grave crisis en materia de vivienda. El déficit habitacional, de acuerdo a los datos arrojados por el último censo poblacional, alcanza a 2.640.871 hogares, pero el 51.65% de ellos pertenece al sector de población de menores ingresos<sup>4</sup>.

Según los datos arrojados por el último censo poblacional, en Argentina hay 1.582.230 hogares en situación irregular en cuanto al régimen de tenencia (un 15,7 % del total de hogares)<sup>5</sup>.

Las posibilidades de acceso a la tierra urbana y rural se han resentido en los últimos cinco años. Las razones pueden encontrarse en distintos factores que juntos han logrado dificultar el acceso de los pobres a la propiedad de la tierra y al goce del derecho a la vivienda adecuada. Entre ellos podemos señalar: a) La falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo urbano, especulación inmobiliaria y financiación inadecuada, b) falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial. Esta situación trajo como consecuencia (i) el crecimiento de villas y asentamientos informales ya existentes y de nuevas ocupaciones de tierra pública y privada, (ii) el aumento de conflictos por tierra y territorios y el aumento de desalojos.

La especulación inmobiliaria acelerada en los últimos tiempos a causa del aumento del turismo internacional, la llegada de inversiones extranjeras y la orientación del ahorro a la propiedad inmueble, han provocado un aumento sostenido en el valor de las propiedades. En los últimos dos años, este aumento fue de un 30 % en promedio por año. Este crecimiento de los valores se produce en moneda dólar, generando una brecha difícil de salvar para los asalariados (los salarios, en pesos, no han experimentado el mismo aumento), teniendo en cuenta la falta de acceso a un crédito lo suficientemente flexible. Así, sólo acceden a estas propiedades quienes disponen de ahorros en dólares (en general sectores de altos ingresos o ciudadanos de países desarrollados) y las adquieren con fines de inversión y no necesariamente de vivienda<sup>6</sup>. Este aumento es acompañado por un incremento masivo de construcción de nuevos edificios destinados a sectores de altos ingresos o como colocación de ahorro<sup>7</sup>. Estas construcciones no han tenido ningún impacto para atenuar el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo sobre 15189 nuevos permisos de construcción de vivienda solicitados en 2005 el 50 % fueron destinados a la construcción de viviendas lujosas y suntuosas<sup>8</sup>.

El aumento del valor de las propiedades incidió también sobre el valor de los alquileres. Como consecuencia de ello, se han incorporado a los contratos de locación cláusulas prohibidas por la legislación vigente, como las de indexación/actualización del canon locativo o aquellas que prevén la posibilidad de repactar el canon locativo cada 3 o 6 meses,

---

<sup>4</sup> Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo de Población 2001. Disponible en sitio web <http://www.vivienda.gov.ar/documentos-y-estadisticas/deficit-habit-provincial-por-quintil.xls>.

<sup>5</sup> Cfr. sitio web <http://www.vivienda.gov.ar/>. Las situaciones «irregulares» incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación. Las «legales», en cambio: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

<sup>6</sup> Cfr. sitios web <http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/propiedades/nota.asp?> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2472-2006-06-11.html>

<sup>7</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Anuario Estadístico 2005.

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo. Informe citado.

permitiendo al locador rescindir el contrato antes de su finalización si no se logra ese “acuerdo” con el inquilino<sup>9</sup>. También suelen pactarse precios escalonados (determinado precio los primeros seis meses, luego otro precio por los siguientes y así sucesivamente), que no están previsto legalmente. Es discutida su validez, pues algunos dicen que es una forma encubierta de actualización mientras que otros dicen que es precio fijo para cada escalón que se fije. Estas cláusulas abusivas, generalmente aceptadas por los inquilinos debido a su necesidad habitacional y consecuente menor poder de negociación, provocan desalojos que, de acudirse a la justicia, no tendrían andamiaje.

El alza de precio de los alquileres provoca para los inquilinos la imposibilidad de renovar, de acuerdo al nuevo valor pretendido por el locador, los contratos oportunamente celebrados. Sin alternativas en el mercado de alquileres (y, en general, sin otra alternativa para dar satisfacción a sus necesidades habitacionales), los inquilinos permanecen en sus viviendas hasta ser desalojados. Esta situación desembocó, entonces, en un aumento de juicios de desalojo por vencimiento del contrato. Según datos brindados por la cámara nacional de apelaciones en lo civil, solo en la ciudad de buenos aires se iniciaron 1.491 juicios de desalojo por «vencimiento de contrato» durante el año 2004. En el año 2005 esta cifra aumentó a 1.815. Durante 2006 los desalojos por falta de apago, vencimiento de contrato, intrusos y otras causas ascendió a 4833 casos, involucrando a 19000 personas aproximadamente<sup>10</sup>.

COHRE urge al gobierno argentino a adoptar medidas legales que limiten la especulación inmobiliaria en sus grandes centros urbanos y faciliten el acceso al suelo urbano y a la vivienda a los sectores de menores ingresos.

## **2. El crecimiento de villas y asentamientos informales ya existentes y de nuevas ocupaciones de tierra pública y privada**

La imposibilidad generalizada de comprar o alquilar una vivienda para los sectores de escasos recursos económicos, lleva a estos sectores a ocupar viviendas ociosas o abandonadas por sus dueños, sean éstos particulares o el propio Estado. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, hay entre 170.000 y 200.000 viviendas así ocupadas, según datos oficiales. El fuerte aumento en el valor de las propiedades en este último tiempo provocó también un aumento de juicios de desalojos contra los ocupantes, considerados “intrusos” por la legislación vigente. No sólo los particulares, impulsados por el interés en vender o alquilar ante la inflación de precios, son los promotores de estos desalojos, sino también el propio Estado cuando el inmueble ocupado le pertenece. Según los mismos datos brindados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en la ciudad de Buenos Aires se iniciaron 327 juicios de desalojo por « intrusión » en el transcurso del año 2004. En el año 2005 el número aumentó a 395. Sobre la situación de casas ocupadas o « intrusadas » o « tomadas » en la ciudad de Buenos Aires y el aumento de los desalojos por « intrusión »<sup>11</sup>. En los últimos meses, en distintas ciudades del país se han producido ocupaciones masivas de viviendas sociales construidas por el Estado en ejecución de un plan habitacional, motivadas en la emergencia habitacional por la que atravesaban los “intrusos” y la enorme demora en la adjudicación de las viviendas construidas<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Según datos brindados por el Centro de Educación al Consumidor, sólo en la ciudad de Buenos Aires hay 350.000 inquilinos, y el 80% de ellos firman contratos con cláusulas nulas.

<sup>10</sup> Informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires “Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, Septiembre de 2007.

<sup>11</sup> cfr. [http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=811748&origen=relacionadas](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=811748&origen=relacionadas) y <http://www.clarin.com/diario/2005/04/16/laciudad/h-05615.htm>.

<sup>12</sup> Cfr. sitios web [http://www.lagaceta.com.ar/vernotac.asp?id\\_notas=168489](http://www.lagaceta.com.ar/vernotac.asp?id_notas=168489), <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-61365-2006-01-06.html> y [http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota\\_id=821322](http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=821322).



En las principales ciudades argentinas, proliferan los asentamientos informales (sin regularización dominial ni urbana). Sólo en la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal), entre las llamadas “villas de emergencia” y los denominados “asentamientos precarios”, hay unos 47 asentamientos informales, habitados por unas 143.000 personas<sup>13</sup>. En la provincia de Buenos Aires, en los últimos cinco años casi se triplicaron los asentamientos informales en los distritos que integran el gran cordón del conurbano bonaerense<sup>14</sup>. Ninguno de estos asentamientos cuenta con seguridad legal de tenencia en las viviendas y tierras, evento que expone a sus habitantes a constantes amenazas de desalojos por parte de inversores inmobiliarios privados o del propio Estado en la realización de megaproyectos urbanísticos como ocurre en la Villa 31 y 31 bis de la Ciudad de Buenos Aires<sup>15</sup>.

COHRE urge al gobierno de Argentina a adoptar medidas eficaces para disminuir la cantidad de asentamientos informales, garantizando la seguridad jurídica de la tenencia y promoviendo su urbanización asegurando un adecuado proceso de consulta y participación de quienes habitan en ellos. Asimismo COHRE urge al estado a abstenerse de criminalizar a personas sin techo y a evitar el uso de la justicia criminal para la solución de problemas estructurales como la falta de un lugar urbanizado para vivir.

### **3. Los conflictos por la tierra y la expulsión de los pobres de las ciudades. El aumento de los desalojos.**

El problema de los desalojos debe entenderse en el contexto del problema de la falta de seguridad de la tenencia de un importante sector de la población. Un reciente informe del Gobierno Nacional revela que en Argentina hay 15 millones de hectáreas en disputa, a causa de problemas de regularización dominial. Esto equivale al 5,3 % del territorio

---

<sup>13</sup> Cfr. sitio web <http://www.clarin.com/diario/2006/08/20/laciudad/h-05815.htm>.

<sup>14</sup> El dato es de Info-Habitat, el equipo de investigadores geográficos de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). El estudio académico indica que, en cinco años, el Gran Buenos Aires pasó de tener 385 asentamientos informales (registrados durante el censo de 2001) a albergar más de 1000. Cfr. sitio web [http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg\\_17-11.htm](http://www.lafogata.org/06arg/arg7/arg_17-11.htm).

<sup>15</sup> Las villas 31 y 31 bis son asentamientos urbanos irregulares, esto es sin seguridad jurídica de su posesión, localizadas en el barrio de Retiro de la Ciudad de Buenos Aires. La Villa 31 surgió en la década de 1940 para alojar inmigrantes europeos. Luego del establecimiento inicial, se fueron agregando inmigrantes del interior del país y de países limítrofes (principalmente Bolivia y Paraguay), así como los obreros que extenderían el tendido ferroviario. La Villa 31 Bis, en cambio, creció después de la construcción de la autopista Illia, en la década del 90, y está ubicada en los terrenos contiguos a las vías del ferrocarril y comunicada con la Villa 31 por debajo de la autopista citada. Durante su larga vida, la Villa 31 sufrió varios intentos de desalojo, algunos de los cuales fueron parcialmente concretados (con violencia en los bienes y en las personas de los pobladores). Pero la resistencia de los vecinos impidió la erradicación total de la villa.

A pesar que en 1990 se incluyó a la Villa en un programa de regularización, desde 1994 viene sufriendo desalojos de algunas familias y una amenaza general de ser total o parcialmente desalojada. En los últimos 10 años periódicamente se impulsa un mega-proyecto de urbanización de al menos 18 hectáreas de la zona ferroviaria del barrio de Retiro de la Ciudad de Buenos Aires denominado “Retiro 2010”. El proyecto en cuestión, del que hasta el momento no ha habido ninguna información oficial por parte de las autoridades públicas, estaría a cargo de la Corporación Puerto Madero –integrada por el Estado Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires– y consistiría básicamente en liberar una franja de terrenos paralelos a la Avenida Libertador, entre la Terminal de Retiro (principal terminal de ferrocarriles de Argentina) y Avenida Pueyrredon, y convertirlos en una nueva urbanización con comercios, oficinas, hoteles y espacio público. Esto sólo sería el inicio de un plan más general, que involucraría a los terrenos que se extienden desde las terminales de Retiro a la calle Salguero, y desde la Avda. Libertador al puerto<sup>15</sup>. Por esta amenaza de desalojo se estiman 25000 personas afectadas. El recién electo Jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires anunció que la Villa no está incluida en los planes de urbanización y propondrá su desalojo.

nacional. Ese mismo informe indica que “en Argentina hay seis millones de personas con graves problemas dominiales”, vale decir, sin título de propiedad ni grado suficiente de seguridad de tenencia de sus viviendas o tierras<sup>16</sup>.

En las áreas rurales, este conflicto de tierras se da entre campesinos o indígenas que las poseen desde hace décadas y empresarios o terratenientes (en su mayoría inversores extranjeros) que las reclaman, principalmente, para sembrar soja, talar leña o criar ganado a escala. La disputa, desigual, trae como resultado el desalojo de miles de familias campesinas o indígenas. Estos desalojos se producen con o sin intervención judicial, mediante el uso de intimidación o violencia física directa (tanto en la persona como en los bienes de los poseedores) ejecutada por las fuerzas de seguridad provinciales o –en muchos casos- por grupos para-policiales contratados por los mismos empresarios y terratenientes<sup>17</sup>.

Tales desplazamientos forzados se ven favorecidos por largas demoras en los trámites de titulación e irregularidades cometidas por las autoridades públicas, tanto en las adjudicaciones de tierras como en su inscripción en los respectivos registros provinciales<sup>18</sup>.

Un caso que ilustra la desprotección de los campesinos en las áreas rurales sucede en El Quimilo, provincia de Catamarca. En diciembre de 2003, la empresa Los Poquiteros SA adquirió 116.300 hectáreas por sólo 407.050 dólares, es decir a tres dólares cada una. Se trata del 36 por ciento del departamento catamarqueño de La Paz, tierras que se encuentran en los límites con las provincias de Córdoba y La Rioja. En el área comprada habitan desde hace más de 150 años 120 familias que, asentadas en 16 parajes rurales, produjeron las tierras generación tras generación<sup>19</sup>. Los compradores alegan que la tenencia de las tierras nunca fue legalizada de forma oficial, y por ende no existe ningún título que acredite que los habitantes son los dueños de esos suelos. En tanto se dirime el debate judicial los compradores realizan actos de hostigamiento para alentar a los pobladores a salir del lugar. Uno de estos actos es sobrevolar con helicóptero la zona a muy baja altura y espantar el ganado, incluso ha llegado a aterrizar en el terreno. En una zona que el dueño ha tomado posesión que esta fuera de discusión las topadoras ya comenzaron con el trabajo de desmonte masivo y algunas zonas fueron alambradas, en señal de pertenencia. Lo llamativo del caso es que no existen protecciones jurídicas para los poseedores de forma tal que una persona puede comprar un municipio y desalojar a todos sus habitantes. Pese a que los vecinos cuentan con el apoyo del Vicegobernador de la provincia y cuentan con un proyecto de ley aprobado por una cámara de la legislatura provincial (Senado) aun no logran evitar los hostigamientos y la seguridad jurídica de 150 años de tenencia de la tierra.

---

<sup>16</sup> Los datos surgen de un documento de la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social de 2006. Estas tierras se concentrarían en tres grandes áreas: a) La comarca andina patagónica: desde Chos Malal/Aluminé (Neuquén) hasta Los Antiguos en Santa Cruz. b) Tres provincias del Noreste: Formosa, Misiones y Corrientes. c) El “Chaco Seco”: Santiago del Estero, Chaco, Norte de Santa Fe. Entre los « inversionistas » se encuentran el magnate norteamericano Douglas Tompkins, con 300 mil hectáreas en la Provincia de Corrientes y otras 100 mil hectáreas en la Provincia de Santa Cruz; el italiano Luciano Benetton, con alrededor de 1,8 millones de hectáreas en la Patagonia; y Ted Turner, con cerca de 50 mil hectáreas. Cfr. sitio web <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-72118-2006-08-28.html>.

<sup>17</sup> Cfr. <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2006/05/21/z-03415.htm>.

<sup>18</sup> En la Provincia de Córdoba, por ejemplo, la Justicia cerró el Registro General de la Provincia, del cual depende el Registro de Poseedores, por un supuesto mega fraude en la titularidad de tierras y propiedades. En la causa judicial respectiva hubo por lo menos 11 detenidos —incluidos directivos del Registro, abogados, contadores y escribanos—, 36 imputados y 32 empleados desplazados de sus puestos de trabajo. Cfr. <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2006/05/21/z-03602.htm>.

<sup>19</sup> La zona de El Quimilo es árida, las casas son humildes; el piso, arcilloso; la vegetación no muestra más que cactus y arbustos secos, y el agua aparece con cuentagotas, sólo en verano. La producción se reduce a la cría de ganado -vacuno y ovino, en su mayoría-, y ésta, a su vez, depende de la extensión de las tierras.

También se han registrado hostigamiento a campesinos en el norte de la provincia de Córdoba, Chaco y Santiago del Estero. En todos los casos las familias campesinas viven desde hace varias generaciones en el lugar, pero los procedimientos de regularización del dominio han sido inadecuados para garantizar la seguridad jurídica a quienes poseen la tierra.

COHRE urge al gobierno de Argentina a adoptar medidas que brinden seguridad a las personas que efectivamente ocupan las tierras en relaciones de posesión y a proteger a sus habitantes de hostigamiento y amenazas efectuados por grupos privados ante el silencio con la complicidad de las fuerzas de seguridad. Igualmente COHRE urge al gobierno a apoyar a los campesinos ocupantes de tierra para lograr su regularización u otras formas de acceso a la seguridad jurídica de la tenencia. Asimismo se debe proteger el derecho de la población a disfrutar y utilizar plenamente los recursos naturales.

#### 4. Otras causas de los desalojos

##### a) **Protección a inquilinos.**

La ley 23091 estatuyó el **Régimen de Promoción de Locaciones destinadas a Vivienda** (reglamentada por el decreto 977/85) establece limitaciones a los contratos de alquileres de vivienda para proteger al inquilino. Así, por ejemplo, este tipo de contratos debe celebrarse por escrito y por el plazo mínimo de 2 años, garantizando de esta manera la permanencia del inquilino en su vivienda. La ley es orden público y, en consecuencia, son nulas las cláusulas contractuales que se le opongan. Sin embargo no existen regulaciones sobre el aumento del precio de los alquileres ni se verifican acciones del Estado claramente dirigidas a la regulación de los precios, situación que pone en extrema vulnerabilidad a todas las personas que se alojan bajo esta modalidad frente al aumento excesivo de los precios de alquiler.

A su vez, el art. 3 de la ley 25.713 exceptúa de la aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (un mecanismo de actualización de precios) a los contratos de locación de inmuebles cuyo locatario fuere una persona física y el destino de la locación fuere el de vivienda única familiar y de ocupación permanente y que fueron celebrados con anterioridad a la sanción de la ley 25.561 (Ley de Emergencia Pública), impidiendo de esta manera al locador aumentar el valor del alquiler durante la vigencia del contrato<sup>20</sup>. Sin embargo, esta misma norma establece que sus renovaciones o los nuevos contratos serán libremente pactados por las partes.

COHRE urge al Gobierno de Argentina a adoptar políticas para limitar el aumento desmedido de los precios de alquileres, por medio de la utilización de múltiples medidas que han demostrado su eficacia en otros países, como el alquiler social, las intervenciones en el mercado de suelo, las mediadas de restricción urbana. Asimismo COHRE urge al gobierno Argentino recurrir a la cooperación con otros países para intercambiar experiencias en la aplicación de instrumentos para regular la especulación inmobiliaria y el alza de los precios de los alquileres.

---

<sup>20</sup> El art. 4 de esa misma ley ( sustituido por el art. 1 de la ley 25796) permite una actualización entre el 1 de octubre de 2002 y el 31 de marzo de 2004, en función de la aplicación de un Coeficiente de Variación de Salarios (más acorde con los ingresos del inquilino). Y se establece que a partir del 1 de abril de 2004 no será de aplicación respecto de tales obligaciones ningún índice de actualización.

## b) Normas procesales que posibilitan los desalojos

A continuación se señalan distintas normas –generalmente procesales- que no sólo no protegen contra los desalojos, sino incluso coadyuvan a su producción. Las leyes 24.454 y 25.488 incorporaron al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) modalidades de desalojo anticipado (ordenado judicialmente con antelación al dictado de la sentencia). La primera de las leyes citadas prevé esta modalidad para la acción de desalojo motivada en intrusión; procede a pedido del actor después de trabada la litis y sólo se requiere verosimilitud en el derecho invocado y otorgamiento de caución por los daños que tal medida pudiese causar<sup>21</sup>. La segunda ley citada extendió esa misma modalidad a la acción de desalojo motivada en falta de pago y/o vencimiento de contrato, exigiéndose en este caso caución real<sup>22</sup>. Esta última ley modificó además el art. 14 del CPCCN, incluyó al juicio de desalojo entre aquellos en los que no se permite recusar al juez sin expresión de causa<sup>23</sup>.

La ya citada ley 24.454 introdujo también una reforma al Código Penal de la Nación (CPN) endureciendo las penas previstas en su art. 181 para el delito de usurpación y ampliando esta figura delictiva<sup>24</sup>.

La ley 25.324 incorporó el desalojo anticipado también en los procedimientos penales, a través del art. 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación. Así, en las causas por infracción al art. 181 del Código Penal (delito de usurpación), en cualquier estado del proceso y aunque no se haya dictado el procesamiento del imputado, el juez podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble. Sólo se requiere el pedido del supuesto damnificado y la verosimilitud (no certeza) en el derecho invocado por éste. Aquí ni siquiera es obligatoria la fijación de caución: el juez lo hará sólo si lo considerare necesario. Esta es una de las modalidades más utilizadas para obtener un desalojo rápido, sin tener que esperar los tiempos que requiere el procedimiento civil.

La ley 24.441 establece en su Título V un “Régimen especial de ejecución de hipotecas”. La “especialidad” de dicho régimen consiste en un proceso de ejecución hipotecaria que, en su mayor parte, transcurre extrajudicialmente. No hay, por ejemplo, una sentencia que mande a llevar adelante la ejecución. El acreedor puede obtener el lanzamiento anticipado del

---

<sup>21</sup> «Art. 680 bis.– (Incorporado por ley 24454, art. 1). Entrega del inmueble al accionante. En los casos que la acción de desalojo se dirija contra intruso, en cualquier estado del juicio después de trabada la litis y a pedido del actor, el juez podrá disponer la inmediata entrega del inmueble si el derecho invocado fuese verosímil y previa caución por los eventuales daños y perjuicios que se puedan irrogar ».

<sup>22</sup> «Art. 684 bis.– (Incorporado por ley 25488, art. 1). Desalojo por falta de pago o vencimiento de contrato. Desocupación inmediata. En los supuestos en que la causal invocada para el desalojo fuere la de falta de pago o vencimiento del contrato, el actor podrá también, bajo caución real, obtener la desocupación inmediata de acuerdo al procedimiento previsto en el art. 680 bis... ». Esta innovación legislativa exige también, a través del art. 680 ter y para los desalojos fundados en las causales de cambio de destino, deterioro del inmueble, obras nocivas o uso abusivo o deshonesto, así como para las previstas en los arts. 680 bis y 684 bis, la realización de un reconocimiento judicial previo al traslado de la demanda.

<sup>23</sup> Art. 14 (último párrafo) “...No procede la recusación sin expresión de causa en el proceso sumarísimo, en las tercerías, en el juicio de desalojo y en los procesos de ejecución”.

<sup>24</sup> Ley 24.454 : «Art. 2.– Sustitúyese el art. 181 del Código Penal por el siguiente: Art. 181.– Será reprimido con prisión de **seis meses a tres años**: 1.– El que por violencia, **amenazas**, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes. 2.– El que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo. 3.– El que, con violencia o amenazas, turbare la posesión o **tenencia** de un inmueble». El texto originario era el siguiente: «Art. 181.- Será reprimido con prisión de **un mes a dos años**: 1. El que por violencia, engaño o abuso de confianza, despojare a otro de la posesión o tenencia de un bien inmueble o de un derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis, constituido sobre un inmueble; 2. El que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3. El que, con violencias o amenazas turbare la posesión de un inmueble». Lo resaltado nos pertenece.

inmueble y ordena él mismo la subasta, sin necesidad de intervención judicial. El ejecutado no podrá interponer defensa, incidente o recurso alguno tendiente a interrumpir el lanzamiento anticipado ni la subasta, salvo que acreditare verosímilmente algunos supuestos acotados (art. 64).

COHRE urge al gobierno argentino a adecuar sus códigos de procedimientos penal y civil en lo relativo a desalojos de modo de incorporar los estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos (Observación General n° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) y la utilización de mecanismos de mediación con los grupos amenazados de desalojos para una solución que no deje sin vivienda a estas personas.

### **c) Protección de la vivienda familiar – Régimen de Bien de Familia**

La Ley N° 14.394 establece el régimen de Bien de Familia. Se trata de sistema de preservación de la vivienda familiar de embargos, hipotecas y venta. Solamente puede ser ejecutado por deudas de impuestos o tasas que pertenezcan al inmueble o crédito por construcción o mejoras introducidas en la casa. Sin embargo el registro de la propiedad niega el derecho de las uniones de hecho para la inscripción de su propiedad. Por otra parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional leyes provinciales que establecía la inscripción automática de este beneficio para asegurar que todas las personas que tuvieran una vivienda única estuvieran protegidas por este beneficio<sup>25</sup>.

COHRE urge al gobierno de Argentina a modificar las normas que impiden a las familias unidas bajo otras formas diferentes al matrimonio civil para que su vivienda pueda ser incluida en los regímenes de protección de vivienda única familiar.

### **d) Riesgo de desalojo por contaminación ambiental**

Otro factor productor de desalojos o relocalizaciones de los habitantes es la polución ambiental, particularmente presente en los cordones industriales de las ciudades argentinas. Así, por ejemplo, la contaminación de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo en el área metropolitana de Buenos Aires generó, entre otras recientes medidas de saneamiento, la necesidad de relocalizar varios de los asentamientos informales situados alrededor de esa cuenca. La contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo es de larga data y viene siendo objeto de reiterados reclamos de vecinos y organizaciones ambientalistas. A raíz de un reclamo judicial iniciado por 140 vecinos, en el mes de junio de 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a los gobiernos Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires elaborar un plan conjunto para el saneamiento ambiental de la cuenca. Las medidas de ese plan, recientemente presentadas a la Corte Suprema, prevén la relocalización de Villa Inflamable y otros asentamientos informales del área, que suman un total de ocho<sup>26</sup>.

COHRE urge al gobierno argentino a adoptar medidas para proteger a los pobladores de áreas en donde está afectado el medio ambiente, adoptando procedimientos de saneamiento o en última instancia relocalización respetando los estándares internacionales

---

<sup>25</sup> Confr. CSJN “Banco de Suquia S.A. c. Juan Carlos Tomassini s/Ejecutivo”, Fallo del 19 de Marzo de 2002.

<sup>26</sup> Cfr. Sitios web <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-71978-2006-08-25.html> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/71978-23378-2006-08-25.html>.

de derecho a la vivienda, la participación y el consentimiento informado de las personas afectadas.

##### **5. La falta de implementación y la inadecuación de los programas de regularización dominial, urbanística y social de asentamientos informales.**

Desde 1989 habían crecido enormemente las formas no legales de ocupación del suelo urbano en Argentina. Se debe recordar que durante la década del 80 hubo masivas ocupaciones de tierras públicas y privadas como forma de solucionar la falta de tierras para construir viviendas. A diferencia de las Villa Miseria, estas ocupaciones eran planificadas.

El gobierno de esa época con el objetivo de deshacerse de tierras fiscales junto con la necesidad de de regularización implementó dos grandes políticas: el Programa ARRAIGO<sup>27</sup> para regularizar tierras públicas ocupadas y la Ley de Regularización dominial para las ocupaciones en tierras privadas.

Las ocupaciones de tierras públicas y privadas se reiteraron en la década del 90 y luego en los últimos 5 años. Estas situaciones aún no tienen políticas públicas y una legislación que permita asegurar la tenencia legal. Como explicaremos en adelante la legislación sobre regularización de asentamientos informales depende de la mera discrecionalidad del Estado no constituyendo un derecho de las personas que habitan el país.

Argentina dispone de algunas normas e instrumentos para regularización de las ocupaciones de tierras y viviendas. Para regularización ocupaciones sobre tierras del Estado se creó el Programa Arraigo<sup>28</sup>. El programa establece que solo pueden regularizarse los terrenos que el Estado Nacional declarados sujetos a venta a sus actuales ocupantes y que hayan sido ocupados pacífica e ininterrumpidamente con anterioridad al 2 de mayo de 1991.

Una de las limitaciones de este programa es precisamente el requisito de que los inmuebles deberán haber sido ocupados pacífica e ininterrumpidamente con anterioridad al 2 de mayo de 1991. Esto es un problema pues la cantidad de ocupaciones de tierras publicas se ha al menos duplicado en este tiempo sin contar con ningún instrumento que permita su regularización. Esto quiere decir que todas las nuevas situaciones irregulares de ocupación del suelo producidas en los últimos 16 años no tiene un mecanismo de regularización.

La mayoría de los barrios que quedaron encuadrados en el Programa ARRAIGO son Villas, esto quiere decir que no solo carecían de subdivisión, sino que padecen situaciones de grave hacinamiento. Ello requería la realización de un ordenamiento urbano, obligación que fue incumplida por la mayoría de los municipios.

La población que está en el Pograma ARRAIGO y que no pudo cumplir con las condiciones detalladas anteriormente, no tiene una protección frente a la posibilidad de ser desalojada en el futuro. Las personas que comenzaron a vivir en los asentamientos bajo el programa luego de firmado el boleto de compraventa, tampoco están contempladas en los planes oficiales.

---

<sup>27</sup> Decreto 846/91.

<sup>28</sup> Instrumentado a través de las leyes 23.697 y 23967 y los Decretos 846/1991, 591/1992 y 1085/1994.

La regularización dominial es insuficiente sino se encara en conjunto con una regularización urbanística y social. En caso de obtener seguridad jurídica sobre su vivienda, las personas están forzadas a caer en otro tipo de ilegalidades para proveerse los servicios esenciales. Por otra parte estos asentamientos están ubicados en zonas degradadas de las ciudades, lo que requiere una inversión sostenida en el tiempo y con prioridad en el gasto de mejoramiento urbano.

A dieciséis años de operación del Programa ARRAIGO solo han transferido un 44 % de las tierras (el primer paso del programa), aunque los títulos de propiedad que dan seguridad jurídica de la tenencia no alcanzan el 20 % . Por su parte las provincias y los municipios no acompañaron estos programas, y en algunos casos –como el de Villa 31 y 31 bis de la Ciudad de Buenos Aires directamente no han desarrollado ninguna actividad tendiente a su regularización y continuamente se realizan anuncios públicos de su desalojo.

En el caso de la Villa 31 y 31 bis, pese a contar con una norma que establecía su regularización en la modalidad del programa Arraigo<sup>29</sup>. En los últimos diez años el gobierno nacional (titular de las Tierras) y el gobierno de la Ciudad (responsable por la urbanización) se han excusado mutuamente imputándose responsabilidad por la falta de iniciativa en la regularización. Lo cierto es que desde 1995 existen proyectos de renovación urbana que planean reconvertir la zona para viviendas de lujo, sin considerar que la villa tiene mas de 70 años en el lugar y viven cerca de 25 mil habitantes.

La Ley 24.374 (1994) estableció el **Régimen de regularización dominial en favor de ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como destino principal la vivienda permanente**. Los requisitos para acceder al régimen es acreditar la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años y su causa lícita, con anterioridad al 1° de enero de 1992. Luego se requieren diez años mas para consolidar el dominio. Una vez mas este plazo excluye a todas las situaciones de irregularidad nacidas en los últimos dieciséis años.

Asimismo esta ley demora mucho en ser instrumentada, ya que requería la creación de organismos en las provincias y municipios para su instrumentación. Son menos de 3 provincias del país que la han implementado.

Esta última operatoria no ha sido articulada con otras políticas de subsidio para mejorar las condiciones del hábitat. Por otra parte enfoca el problema de la regularización como un problema individual, perdiendo la perspectiva colectiva que tienen estos procesos que deben afrontar el equipamiento urbano, escolar, sanitario, recreativo y obras de infraestructura básica.

El Código Civil argentino prevé la **usucapión o prescripción adquisitiva del dominio** (arts. 2524 inc. 7, 3948 y 3999 y ss). La prescripción para adquirir, es un derecho por el cual el poseedor de una cosa inmueble<sup>30</sup>, adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión, durante el tiempo fijado por la ley (Art. 3948). La ocupación debe ser continua, pública y pacífica, con ánimo de tener la cosa para si, y transcurrir por el plazo de 20 años (art. 4015). También se prevé una modalidad de prescripción por el plazo de 10 años, requiriéndose además justo título y buena fe en la posesión (art. 3999).

---

<sup>29</sup> El Decreto Nacional 1001/90.

<sup>30</sup> La prescripción de cosas muebles, que no había sido prevista por el codificador, fue luego establecida respecto de las *robadas o perdidas* con la reforma operada por la ley 17.711 incorporando el art. 4016 bis.

La inadecuación de este instrumento para garantizar la regularización de inmuebles se constata en que para su efectividad requiere el trámite de un proceso judicial de larga duración, y con muchas dificultades para la producción de pruebas. Este sistema no contempla la situación de las villas y asentamientos ya que no permite una petición colectiva y el proceso judicial es muy oneroso. En general es un instrumento utilizado por las personas de mayor poder adquisitivo y en el ámbito rural El proceso es largo, en el caso de los inmuebles públicos se debe realizar ante un Juzgado con competencia Contencioso administrativa. No alcanza la prueba de testigos, y la presentación de comprobante de pagos de impuestos y tasas es muy relevante y se deben acompañar los planos de mensura. Además la población de bajos recursos no dispone de ingresos para afrontar con los honorarios de abogados ni con los altos costos que demandan estos procesos judiciales. Finalmente no existen programas públicos que subsidien abogados que asistan a estas personas en los procesos de regularización.

Además el plazo de la ocupación de 20 años no es adecuado a la dinámica urbana actual. Otros países de la región han previsto mecanismos de regularización basados en una ocupación menores a 5 años.

La ley 21.499 prevé la **expropiación por causa de utilidad pública**<sup>31</sup>. Para que el Estado pueda expropiar la tierra a un propietario privado, se requiere una ley del Congreso nacional que declare la utilidad pública y verificar que el bien esta sujeto a expropiación. El Estado deberá pagar una indemnización en efectivo de acuerdo a la tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Este mecanismo ha sido muy poco utilizado por el gobierno nacional para garantizar la seguridad de la tenencia, aunque si ha sido utilizado por algunos gobiernos provinciales.

Este mecanismo resulta sumamente oneroso para el presupuesto público y en muchas circunstancias se termina premiando a un propietario ocioso que no dio cumplimiento a la función social del inmueble (haciéndolo producir o alquilándolo para vivienda).

COHRE urge al gobierno argentino a establecer un procedimiento de regularización dominial y urbana de tierras aptas, que contemple la integralidad de los procesos, que establezca plazos y que en caso de mora, inacción estatal o peligro de desalojo, los pobladores de asentamientos informales puedan reclamar judicialmente la regularización de sus viviendas.. Para el caso que sea urbana o ambientalmente imposible la regularización, deben impulsarse políticas de relocalización a tierras aptas, urbanizadas y cercanas al lugar de origen. Debe incluirse en los presupuestos recursos para la compra de tierras ocupadas y libres, y asignar fondos a las leyes de expropiación sancionadas y no implementadas. Además urgimos al gobierno a establecer plazos mas breves (hasta cinco años) para la usucapión urbana e incorporar la usucapión colectiva para facilitar la seguridad de la tenencia del 30 % de la población que carece de títulos formales.

## **6. El acceso a los servicios públicos de agua y saneamiento (el derecho a el agua)**

A pesar de que el actual gobierno se ha manifestado en diversos ámbitos a favor del reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento lo cual merece nuestro

---

<sup>31</sup> Este modalidad tambien esta contemplada en el art. 17 de la Constitucion Nacional y el art. 2511 del Codigo Civil.



reconocimiento, estudios efectuados por reconocidos académicos nacionales dan cuenta de que la política de privatización y de descentralización de servicios de agua y saneamiento adoptado por la República Argentina durante la década de los 90 desatendió palmariamente el objetivo de la universalización de los servicios a toda la población. Las inversiones realizadas no se relacionaron ni con las inequidades en el acceso, ni tuvieron en cuenta indicadores de vulnerabilidad socio sanitaria de la población, resultando que *“las provincias más empobrecidas y con mayor mortalidad resultaron ser las menos beneficiadas en la extensión de la provisión de estos servicios”*. Se adjuntan dos documentos que dan cuenta del modo en que los sectores más vulnerables de la población no solo no mejoraron su acceso a estos servicios en los últimos años sino que se vieron afectados por las políticas implementadas.

Si bien la tendencia privatizadora que ha tenido tan desfavorables consecuencias parece estar revirtiéndose y aún cuando se han dictado normas a nivel local estipulando que en los planes de expansión de los servicios se debe dar prioridad a grupos vulnerables (Decreto 763/07), el Estado no ha demostrado contar con información actualizada y adecuada respecto a la situación de vulnerabilidad socio sanitaria de la población, lo cual es indispensable para orientar la política de inversiones hacia los sectores más necesitados.

El Estado tampoco brinda información al público respecto a los criterios sobre los cuales se elaboran y/o elaborarán los planes de obras e inversión en estos servicios.

Tampoco se conoce que el Estado Argentino haya establecido una política pública para cumplir con su obligación de garantizar el acceso a cantidades mínimas de agua de buena calidad para los residentes de zonas urbanas desfavorecidas como son las villas miseria. De esta situación dan cuenta diversas decisiones judiciales de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires a la que han tenido que recurrir los vecinos en defensa de sus derechos. Se anexan las siguientes resoluciones judiciales: “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ amparo” del 18 de julio de 2007 y “Villa 20 y otros contra instituto de vivienda de la caba y otros sobre otros procesos incidentales”, del 4 de septiembre de 2007.

El Estado Argentino no ha satisfecho la obligación de adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población que establezca indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; y que preste especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados (cfr. Comité DESC, Observación General Nro. 15 párrafo 37).

El Estado Argentino no ha garantizado la transparencia, participación y consulta ciudadana en la elaboración y control de las políticas públicas de agua y saneamiento (Observación General 15 párrafos 48 y 50). A modo de ejemplo es de señalar que el Estado Nacional, junto con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires han dictado un nuevo marco regulatorio para la provisión de los servicios de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires (Ley 26221) evitando cualquier tipo de consulta y posibilidad de participación de la Ciudadanía. Ello a pesar de los múltiples reclamos en tal sentido efectuados por parte de organizaciones de la sociedad civil desde que se conoció la decisión de rescindir el contrato de concesión de la anterior prestadora. En efecto, el proyecto de ley aprobatoria del nuevo marco regulatorio fue elaborado, enviado al Congreso de la Nación y aprobado sin publicidad, y sin un previo debate participativo. A ello se suma que en el nuevo diseño institucional no se prevé la consulta y participación de la ciudadanía respecto de las decisiones de la Agencia de Planificación que es la agencia responsable de establecer y modificar los planes de expansión de los

servicios, así como tampoco respecto de las que adopte la Autoridad de Aplicación, que tendrá a su cargo la determinación de las tarifas.

A pesar de los múltiples pedidos de información y participación efectuados desde la sociedad civil, esta desatención persiste, existiendo el peligro de que se suscriba el contrato de concesión con la nueva empresa prestadora de agua y se apruebe el Plan de Mejoras Operación, Expansión y Mantenimiento de los servicios sin dar previamente vista y posibilidad de opinión a la ciudadanía. Se adjuntan diversas notas enviadas a las autoridades por numerosas organizaciones de la sociedad civil en las que se denuncian irregularidades en el marco regulatorio y se exigen mecanismos de participación pública.

Finalmente, ni el Estado Nacional, ni los Estados Provinciales ni Municipales cumplen con su obligación de asegurar mediante adecuada regulación y control, la calidad y precio del agua provista por vendedores de agua en pequeña escala como son los vendedores de agua en bidones, de los que en muchos casos dependen los grupos más marginales de la población.

COHRE urge al gobierno argentino a adoptar medidas para incorporar los estándares sobre derecho al agua contenidos en la Observación general n 7 del Comité De Derechos Económicos Sociales y Culturales. Específicamente señalamos la urgencia de avanzar en un plan que garantice en un plazo las inversiones que posibiliten la universalidad del servicio y procedimientos que garanticen la participación de la sociedad civil en la elaboración y control de la política de agua y saneamiento.

## **7. La situación de las mujeres en relación al derecho a la vivienda**

El gobierno argentino ha disminuido recientemente el presupuesto del Consejo General de la Mujer<sup>32</sup>. En lo que refiere a la vivienda se debe señalar que el Consejo no tiene programas ni acciones dedicadas a mejorar el acceso a la propiedad de las mujeres. Tampoco promueve acciones que incorporen la perspectiva de género en los programas de vivienda, a pesar de su relevancia para que las mujeres puedan gozar de otros derechos (el derecho a la intimidad, a la integridad física, al desarrollo personal, etc.) y de la estrecha relación entre el derecho al vivienda y otras problemáticas de las mujeres como ser la violencia domestica y el ingreso al mercado laboral.

La ausencia de la problemática mujer y vivienda en las políticas del estado se ve reflejada en la imposibilidad de encontrar datos certeros sobre la situación. El Estado Argentino no incluye en la elaboración de sus estadísticas y/o recolección de datos indicadores de género, con pocos datos desagregados por sexo dificultando las posibilidades de elaboración de una diagnostico acertado sobre la situación de las mujeres y la vivienda. En este sentido, son escasos o inexistentes los datos que reflejan la realidad de las mujeres respecto del acceso a la propiedad, la tenencia o la vivienda o la ocurrencia de desalojos forzados. En especial debe llamarse la atención sobre la ausencia de una perspectiva de género en encuestas donde la inclusión de indicadores de género al momento de su elaboración permitiría la elaboración de políticas publicas adecuadas para la promoción de los derechos de las mujeres, como ser el Censo de Población y Vivienda y la Encuesta Permanente de Hogares.

En los últimos años el Estado nacional junto con los gobiernos provinciales y municipales ha llevado adelante distintos programas destinado a la construcción de viviendas en todos

---

<sup>32</sup> El Consejo Nacional de la mujer es el organismo gubernamental a nivel nacional encargado de llevar adelante las políticas públicas encargadas de promover los derechos de la mujer y lograr la igualdad entre varones y mujeres.

el país, el más importante el Programa Federal de Viviendas I y II. Ni la normativa general ni las disposiciones específicas de ejecución de los programas contienen regulaciones o disposiciones específicas que atiendan a la realidad de las mujeres. Solo en algunos casos, se establece un grado de prioridad o un cupo de destinatarias mujeres al momento de la adjudicación. No hay uniformidad de criterios respecto de quien debe ser sindicado como titular de la vivienda en el proceso de adjudicación. Aunque no existen obstáculos legales para que las mujeres gocen de la titularidad sería recomendable que el Estado establezca como norma general que las mujeres sean dispuestas como titulares o co-titulares de las viviendas en todos los planes gubernamentales.

Aunque no existen datos precisos<sup>33</sup>, del análisis de las distintas estadísticas podemos concluir que los hogares de menores recursos son los que padecen un menor disfrute del derecho a la vivienda, habitando casos con pobre infraestructura, en condiciones de hacinamiento y con escaso acceso a los servicios públicos. En este sentido, y a pesar de la reducción de los índices de pobreza de los últimos años, la mayor pobreza se da en las mujeres entre 23 a 60 años. A su vez, las mujeres representan el mayor porcentaje de la población desocupada y siguen siendo junto con los niños las más afectadas en los procesos de desalojos. Es por ello que es esencial que el estado diseñe políticas que específicas que hagan efectiva la promoción, protección, ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres de conformidad con el mandato constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos.

#### **a) Falta de políticas de facilitación del acceso a la vivienda a las mujeres**

Tal como sostiene una consulta latinoamericana realizada por diversas organizaciones de hábitat y género, en Argentina no hay políticas públicas específicas que, partiendo de las desigualdades entre hombres y mujeres, adopten medidas de acción positiva tales como incentivos, subsidios especiales, etc., para el otorgamiento de créditos para vivienda. Sólo existen acciones puntuales llevadas algunas provincias y municipios, tales como asignar una cuota (porcentaje de viviendas) en cada operatoria destinada a mujeres únicas responsables de sus hijos. Las mujeres jefas de familia también se ven excluidas de planes de autoconstrucción de viviendas, pues, sin subsidio de la mano de obra (lo que sólo se da en situaciones puntuales), no pueden conciliar su responsabilidad laboral, el cuidado de hijos pequeños y la autoconstrucción<sup>34</sup>.

#### **b) Discriminación jurídica en la administración y disposición de bienes en el matrimonio**

La discriminación jurídica en lo relativo a la administración y disposición de los bienes matrimoniales, también provoca un mayor grado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los desalojos de sus hogares, provocados muchas veces por la negligente o fraudulenta administración del marido.

---

<sup>33</sup> Datos estadísticos y un desarrollo exhaustivo puede encontrarse en Derecho a una Vivienda Digna, Diagnóstico Argentina; Proyecto “Mujeres y vivienda construyendo dignidad. CLADEM Argentina. Memo de Agosto de 2007.

<sup>34</sup> Consulta latinoamericana sobre “mujer y vivienda adecuada”, organizada por la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL) por solicitud de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la contribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la Red Mujer y Hábitat de HIC y la Red Internacional Social Watch/Control Ciudadano -para el Relator Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada de Naciones Unidas, Señor Miloon Kothari-, 4 y 5 de diciembre de 2003, ciudad de México, México.

Cierto es que la ley 25.781 sustituyó el segundo párrafo del art. 1276 del Código Civil, que acordaba al marido la administración y disposición de los bienes durante el matrimonio cuando no podía determinarse su origen o la prueba era dudosa, reemplazándolo por el nuevo texto que otorga la administración y disposición conjunta del marido y la mujer. Sin embargo, continúan existiendo disposiciones discriminatorias contra la mujer en ese mismo Código, tal como sucede con el artículo 1302 que establece únicamente para la esposa, ya separada de bienes, la obligación de obtener autorización judicial para los actos de disposición o para la constitución de derechos reales respecto de sus bienes inmuebles, y no así para el marido en la misma situación. Un caso similar se encuentra en la prescripción del artículo 1296 del Código Civil que habilita al marido para evitar la separación de bienes, dando fianzas o hipotecas que aseguren los bienes de la mujer.

Por lo demás, sucede con frecuencia que, aunque tras la separación de hecho son las mujeres (con los hijos del matrimonio, si los hay) quienes continúan habitando en la vivienda familiar, los maridos se insolventan y dejan sistemáticamente de pagar las deudas contraídas por ellos antes de la separación, convirtiendo la vivienda de las mujeres separadas en la prenda de los acreedores de sus maridos. El resultado de esto es, en la mayoría de los casos, la pérdida de la vivienda de las mujeres separadas.

### **c) Violencia doméstica**

Además, el desalojo de las mujeres de sus viviendas es una de las manifestaciones o formas más comunes de la violencia doméstica. Temiendo por su integridad física, las mujeres terminan abandonando sus viviendas ante las amenazas o agresiones físicas reiteradas de sus maridos o concubinos. Aunque falta de información oficial estadística sobre la violencia contra las mujeres, se calcula que en Argentina existen episodios de violencia, de distinto grado, en 1 de cada 5 parejas.

### **d) Empleadas en el servicio doméstico**

También las mujeres trabajadoras en el servicio doméstico son especialmente vulnerables frente a los desalojos, pues corren el riesgo de perder la vivienda que se les proporciona con su empleo.

De acuerdo con los datos arrojados por el último Censo Nacional realizado, el servicio doméstico constituyó la segunda rama de actividad en cantidad de mujeres ocupadas. Y de las 659.665 mujeres ocupadas en relación de dependencia en dicho servicio, 577.907 no cuentan con aportes previsionales, lo que indica la altísima precariedad de este tipo de empleo femenino<sup>35</sup>.

El trabajo en el servicio doméstico está regulado por el Decreto-Ley 326/1956, creador del Estatuto del Servicio Doméstico. Esta norma fue impuesta durante un gobierno “de facto” y aún continúa vigente. Si bien se manifiesta allí el objetivo de “proteger” a las trabajadoras domésticas, lo cierto es que se consagra una menor –ampliamente menor– protección que la acordada al resto de los trabajadores dependientes del sector privado. Ejemplo de ello es la indemnización prevista para el caso de despido injustificado, cifrada en la mitad de la contemplada para estos últimos<sup>36</sup>. Más aún, el empleador puede despedir a las trabajadoras

---

<sup>35</sup> Ver en sitio web [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) los índices «Población de 14 años y más ocupada por categoría ocupacional según sexo y rama de actividad económica agrupada. Total del País. Año 2001» y «Obreros o empleados por sexo, área de inserción laboral y descuento o aporte jubilatorio según rama de actividad económica agrupada. Total del País. Año 2001».

<sup>36</sup> Compárese el art. 245 de la ley 20.744 (Régimen del Contrato de Trabajo) con el art. 9 del Decreto-Ley citado.

sin previo aviso (abonando una ínfima suma “sustitutiva” de la obligación de preavisar), y en tal caso ésta deberá entregar en un plazo máximo de 48 hs. la habitación que se le haya facilitado<sup>37</sup>.

COHRE urge al gobierno de Argentina que adopte medidas de acción positiva que protejan el derecho de las mujeres en los planes de vivienda. Asimismo que pedimos al Estado que se adopten medidas para que las mujeres separadas, las mujeres que trabajan en el servicios doméstico y las víctimas de la violencia familiar no queden sin vivienda.

#### **IV. Conclusiones.**

COHRE está preocupado con la falta de cumplimiento de las obligaciones jurídicas de prevenir los desalojos. En el último año los desalojos han aumentado notablemente en los centros urbanos, sin una protección adecuada para las personas que quedan sin hogar. Ello ponen en evidencia la falta de adecuación de los códigos de procedimientos a los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos, y la utilización del poder judicial y las fuerzas de seguridad para realizar actos que vulneran la dignidad humana.

Son raros los casos judiciales en que los jueces aplican los estándares internacionales de derechos humanos sobre vivienda adecuada existiendo un gran desconocimiento sobre las obligaciones asumidas por el Estado Argentino sobre el derecho a la vivienda adecuada y prevención de desalojos.

A 50 años de la incorporación del derecho a la vivienda a la Constitución y a 14 años de la incorporación en el nivel constitucional de estos estándares internacionales de derechos humanos, el Estado aún no ha aprobado una ley marco general que establezca los contenidos del derecho a la vivienda conforme estas obligaciones asumidas. Las políticas de vivienda son establecidas de forma discrecional, sin la participación de los afectados y sin la provisión de recursos administrativos o judiciales para que las personas sin hogar puedan hacer valer sus derechos.

COHRE manifiesta su consternación por el aumento de las ocupaciones y conflictos de tierra urbana y rural, entendiendo que el alto porcentaje de ocupantes irregulares no debe ser imputado a las personas sin techo que buscan un lugar en dónde vivir. Contatamos que cada vez se vuelve más difícil el acceso al suelo urbano, a una vivienda adecuada y los correspondientes servicios y equipamientos urbanos para gran parte de la población, por falta de políticas que intervengan en el mercado para frenar la especulación y favorezcan la recuperación de tierras vacantes con finalidad social.

Las ciudades de Argentina son un espacio de segregación y marginalización de los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat. La planificación urbana esta postergada en la agenda pública y la sociedad civil, con sus organizaciones, tiene escasos espacios para decidir cómo se construyen las ciudades. La persistencia de planes de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos, segregándolos en ciudades

COHRE asimismo esta preocupado por la falta de universalización de los servicios públicos. No está garantizando el acceso a cantidades mínimas de agua de buena calidad para los residentes de zonas urbanas desfavorecidas como son las villas miseria. Tampoco se ha adoptado una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la

---

<sup>37</sup> Art. 8, segundo párrafo, del Decreto-Ley citado.

población que establezca indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; y que preste especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados (cfr. Comité DESC, Observación General Nro. 15 párrafo 37).

El Estado Argentino no ha adoptado medidas garantizado la transparencia, participación y consulta ciudadana en la elaboración y control de las políticas públicas de agua y saneamiento (Observación General 15 párrafos 48 y 50).

COHRE también expresa su preocupación por la la falta de implementación de políticas de género en lo referente a vivienda. La falta de implementación de políticas específicas que garanticen la vivienda a las mujeres separadas, a las empleadas de servicios domésticos y a las víctimas de la violencia familiar.

Finalmente, COHRE urge al Estado Argentino a adoptar las medidas señaladas en este informe. Invitamos al gobierno a incluir a la Sociedad civil en debate de cómo mejorar las políticas y la legislación orientadas a la protección del derecho a la vivienda. Así también recomienda que cumpla con las obligaciones de derechos asumidas al suscribir los tratados de derechos humanos, comprometiéndose en plazos concretos a adecuar la legislación interna y sus políticas públicas a estos estándares, especialmente los establecidos en la Observación General N° 3,4,7,9 y 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

## **V. Contactos.**

### COHRE Argentina

Sebastian Tedeschi  
Coordinador del Programa Americas  
Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)  
Rua Jerônimo Coelho, 102/31  
Porto Alegre, RS - Brazil  
Email: [sebastian@cohre.org](mailto:sebastian@cohre.org)  
Mobile: +55.51.81795236

### COHRE Geneva

Claude Cahn  
Head of Advocacy Unit  
Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)  
83 Rue de Montbrillant, 1202 Geneva, Switzerland  
Geneva Tel +41.22.7341028 ; fax +41.22.7338336  
Mobile: (41 76) 203 46 88  
Skype: claudecahn  
Email: [claudecahn@cohre.org](mailto:claudecahn@cohre.org)