

Políticas de regularización dominial más allá de enfoques privatistas: caracterización de niveles de protección en el régimen legal argentino

Maria Florencia Pasquale

Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Investigadora asistente, CEVE-CONICET.

flopasquale@hotmail.com



<https://doi.org/10.30972/crn.32325960>

Políticas de regularización dominial más allá de enfoques privatistas: caracterización de niveles de protección en el régimen legal argentino

Regulatory domain policies beyond privatization approaches: Characterization of levels of protection in the Argentine legal regime.

Políticas de regularização da propriedade além das abordagens de privatização: Caracterização dos níveis de proteção no regime jurídico argentino

Resumen

El objetivo del trabajo es caracterizar el contenido de la obligación estatal en materia de seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, buscando tomar distancia de posturas privatistas, y en pos de construir herramientas para evaluar el régimen legal argentino. Para esto se realiza un análisis de niveles de obligaciones involucradas en materia de seguridad en la tenencia, como dimensión del derecho a la vivienda adecuada, y en aproximación a un enfoque de derechos humanos.

Palabras clave

Regularización dominial; seguridad en la tenencia; enfoques privatistas; derechos humanos.

Abstract

The main objective is to characterize the legal security in housing tenure, taking distance from privatization positions, in Argentine case. For this, an analysis of the levels of obligations involved in matters of security of tenure is carried out, as a dimension of the right to adequate housing, in a human rights approach.

Keywords

Regulatory of domain; security tenure; privatization approaches; human rights.

Resumo

O objetivo é caracterizar a segurança jurídica na posse da moradia, distanciando-se das posições de privatização, a fim de avaliar a legislação argentina. Para tanto, é realizada uma análise dos níveis de obrigações em matéria de segurança da posse, como dimensão do direito à moradia adequada, em uma abordagem de direitos humanos.

Palavras-chave

Regularização da propriedade; segurança de posse; abordagens de privatização; direitos humanos.

1. Políticas de regularización más allá de Hernando de Soto

Los enfoques privatistas han “colonizado las narrativas”¹ respecto de los abordajes jurídicos en materia de propiedad en Latinoamérica. Es posible mencionar en este sentido, sin ánimo de exhaustividad, algunas de sus variantes. En primer lugar, un abordaje desde la historia de las instituciones civiles que ata los antecedentes legales a la tradición del derecho romano. El vínculo entre propiedad privada y la tradición de derecho latino de raíz romana ha supuesto asimismo las “ventajas” de la propiedad privada. Es posible observar el análisis de PETIT en este sentido:

Los jurisconsultos romanos no definen el concepto de propiedad, que, en efecto, escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se pueda tener sobre una cosa corporal. Por eso, solo se limitan a estudiar los *diversos beneficios* que procura la propiedad (PETIT, 1958, p. 240) (el resaltado me pertenece).

En segundo lugar, se observan los enfoques de legislación y dogmática civil de raíz liberal, los cuales se han estructurado sobre postulados que parten de la caracterización de la superación del derecho de dominio frente a otros diseños institucionales que prevén, por ejemplo, desmembraciones de derechos más próximas a los diseños institucionales medievales. La nota al Art. 2502 del Código Civil de Vélez Sarsfield se estructura bajo dichos supuestos, al desarrollar la glosa a la norma relativa a que los derechos reales solo pueden ser creados por la ley (Art. 2502). En este caso, al igual que en el anterior, la estructura argumental supone una valoración positiva que cierra la discusión respecto de las ventajas del régimen civil liberal, frente al régimen feudal.

En último término es posible mencionar enfoques próximos al análisis económico del derecho. Solo a fin de presentar un esquema argumental de dichos estudios, es posible observar que estructuran razonamientos que vinculan eficiencia y propiedad privada a partir de cuestionar la eficiencia de la propiedad colectiva. En este sentido, incluso uno de sus argumentos más conocidos es la denominada “Tragedia de los Comunes” (*Tragedy of the Commons*). Hace referencia a una supuesta dificultad para compatibilizar el interés personal con los intereses comunitarios. Según la formulación (simplificada) del problema, los intereses individuales destruirían los recursos comunes abiertos y escasos a largo plazo. En términos de eficiencia, el problema se estructura en un supuesto de un recurso común que es utilizado por varios agentes económicos de manera conjunta, sin que ninguno de ellos pueda excluir a los demás de su uso².

1. En lenguaje de mediación se denomina “colonización de narrativas” a un riesgo que busca evitarse en el momento del primer acercamiento a la comprensión de un problema inter-personal. El término refiere al efecto que el primer relato puede producir en el mediador en reuniones conjuntas donde dos partes se encuentran en posiciones contrapuestas. MARINES SUAREZ (2005) atribuye a Sara Cobb la identificación de la “colonización de narrativas” como pauta de interacción.

2. Desde estos análisis, se presenta como externalidad negativa recíproca el hecho de que las acciones de cada agente le lleven costos a los demás agentes, sin que estas conlleven la necesidad de compensar monetariamente a los perjudicados (COLOMA, 1999). El origen del análisis se asocia a un trabajo publicado por GARRET HARDIN en 1968 en la revista Science denominado “The tragedy of the commons”.

3. *Contextualizando dicha postura, es posible situarse en los cambios socio-políticos y económicos de la década de los 90 en Latinoamérica, y observar el modo en que repercutieron en el manejo de las ciudades y en el abordaje de asentamientos informales.*

En materia urbana se manifestó como crítica al urbanismo funcionalista y racionalista, el cual postulaba un rol activo del Estado en la planificación de las ciudades (JARAMILLO, 2013).

4. *En un trabajo anterior hemos sistematizado parte de los postulados teóricos y abordajes empíricos de dicha perspectiva. Remito, si fuera de utilidad al lector, a dicha sistematización en “El Paradigma de la titulación inmobiliaria: la perspectiva de Hernando de Soto, postulados y cuestionamientos” (2017).*

5. *El concepto de “forma jurídica” se emplea con remisión a la crítica del derecho de EVGENI B. PASHUKANIS en su “Teoría general del derecho y el marxismo”.*

Los análisis mencionados comparten una estructura argumental que presupone un vínculo directo (y diremos virtuoso) entre propiedad privada y evolución, progreso o desarrollo económico.

Un esquema de abordaje privatista, que podríamos considerar paradigmático en Latinoamérica, fue el postulado por el economista HERNANDO DE SOTO (1986, 2000)³. Sus postulados partían de afirmar que es posible dinamizar la informalidad incluyéndola en el mercado mediante la promoción de supuestas “potencialidades empresariales” de la pobreza.

Se denominó “Paradigma de la Titulación” a la perspectiva que ha inspirado a los programas de titulación masiva en materia de regularización de asentamientos informales, mediante el otorgamiento de títulos de propiedad. Estos constituyen la premisa de un supuesto “motor o catalizador” para promover la inversión privada en la vivienda propia, facilitar el acceso al crédito oficial de las familias, y, en términos generales, aliviar la pobreza. Los postulados del abordaje suponen que la pobreza y el subdesarrollo económico se pueden reducir eliminando las barreras legales e institucionales que dificultan tanto el acceso a la propiedad como la transferencia de activos económicos producidos informalmente (FERNANDES, 2011, pp. 29, 31).

A las constataciones empíricas respecto del carácter limitado de los programas de titulación⁴ se suman las críticas de los estudios de hábitat contemporáneos que colocan énfasis en la necesidad de abordar el desafío de generar alternativas con efecto desmercantilizador (DI VIRGILIO Y RODRÍGUEZ, 2013; BARRETO, 2018).

En busca de sistematizar los presupuestos que supuso el enfoque de DE SOTO, en materia de titulación privada, destacamos dos características: en primer término, el título de propiedad privada como dimensión *principal* de las políticas de vivienda; en segundo término, la propiedad *privada* como su forma jurídica⁵.

Como contracara, el rechazo de los rasgos privatistas de las políticas en la materia se ha estructurado en dos ejes: el primero destaca la necesidad de abordajes de carácter integral y multidimensional del hábitat, en tanto se toma distancia del paradigma que considera que el principal eje es la titulación, y el cuestionamiento a la falta de alternativas a la formalización de propiedad bajo propiedad privada.

Políticas de regularización dominial más allá de enfoques privatistas: caracterización de niveles de protección en el régimen legal argentino

Respecto del carácter integral de las políticas, se ha considerado que los títulos constituyen una “condición necesaria, aunque no suficiente de las políticas de vivienda”, postura que pensamos debe matizarse a partir del análisis empírico de cada caso. En particular es relevante una identificación previa respecto del carácter *adversarial*⁶ que reúna, o no, la posesión. En otras palabras, la presencia de disputa sobre la titularidad es indicadora de herramientas jurídicas, y no existe una misma respuesta, o una respuesta preestablecida, para todos los casos.

Los estudios de hábitat y derecho advierten, asimismo, que las políticas de regularización, al incorporar tierras a las lógicas del mercado, pueden terminar reproduciendo los problemas de inaccesibilidad para los sectores populares urbanos y campesinos (REESE ET AL., 2015). En este sentido, se vuelve necesario reformular el enunciado presentando la “seguridad en la tenencia”, no la titulación, como “condición necesaria, aunque no suficiente”. Abordaremos algunas dimensiones de seguridad en la tenencia en los apartados siguientes.

Respecto del privilegio de la forma en propiedad privada, por sobre otras formas seguras de tenencia, se destaca la ausencia de apoyo público a otros mecanismos, como la propiedad colectiva o la vivienda en alquiler (ROLNIK, 2012).

En los apartados siguientes se recupera el enfoque de derechos como abordaje jurídico que habilita las múltiples dimensiones del hábitat, sin priorizar la forma jurídica de la propiedad privada. Sin embargo, la adopción de la perspectiva no se realiza sin reparos. El abordaje se posiciona en busca de dejar de lado cierto discurso sobre el Derecho, y en especial los derechos humanos, que se estructuran sobre postulados abstractos, universales y coloniales. Se busca tomar distancia de cierta lectura de estos en tanto “narrativa lineal” (SANTOS Y MARTINS, 2019, p. 10). Desde una perspectiva opuesta, el análisis busca acercarse más bien a la sociología del derecho para presentar dimensiones jurídicas en complejidad, y aproximarse a aquellos análisis que valoran el carácter hegemónico o emancipatorio del derecho, de acuerdo con el *uso* que se haga de él y no por el derecho en sí mismo⁷.

Hechas las advertencias anteriores, avanzamos en una breve reconstrucción del enfoque de derechos para centrarnos en la prevención de desalojos y seguridad jurídica de la tenencia a largo plazo.

6. *No será igual la figura jurídica bajo la cual se estructura la defensa y protección posesoria cuando la posesión está controvertida, que cuando se trate de inmueble abandonado y sin propietario legitimado para iniciar acción judicial.*

7. JUAN MONTAÑA PINTO, recuperando a SANTOS afirma que “lo que convertiría al derecho en hegemónico o emancipatorio es el **uso concreto** que se haga de él por los usuarios y no el derecho en sí mismo. En ese sentido podría haber tanto un uso hegemónico de fuentes jurídicas antihegemónicas, como un uso emancipatorio del derecho estatal” (el resaltado me pertenece) (MONTAÑA PINTO, 2012, p. 17).

8. Entre otros precedentes destacamos: CSJN 24/04/2012 Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo. Fallos 335: 452.

2. La seguridad en la tenencia como dimensión del derecho a la vivienda

Siguiendo a ETCHICHURY (2013), realizamos un breve recorrido normativo: en Argentina, la obligación del Estado frente a la seguridad en la tenencia se deriva de la normativa internacional que protege el derecho humano a una vivienda adecuada y otros derechos humanos conexos, incorporados por el Art. 75, inciso 22 de la Constitución de la Nación Argentina (CN). La obligación frente al derecho a la vivienda, por su parte, se deriva del Art. 14 bis de la CN, cuyo texto fue incorporado expresamente por la Reforma Constitucional de 1957.

Entre los tratados de derechos humanos que incorporan cláusulas expresas en materia de derecho a la vivienda, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) es el instrumento más relevante, en tanto su órgano de aplicación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) desarrolló una serie de Observaciones Generales que repercuten directamente en el alcance y contenido del derecho. Por su parte, la CSJN determinó que el Comité DESC constituye el intérprete autorizado⁸ del PIDESC. El contenido normativo de la dimensión de seguridad en la tenencia es desarrollado principalmente por la Observación General Número 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

3. Seguridad en la tenencia como posicionamiento ante la propiedad privada

El concepto de “seguridad en la tenencia” conlleva *en sí* un desplazamiento respecto de concepciones que denominamos “privatistas”, en el sentido aludido en el apartado anterior. Esto es, concepciones que postulan a la propiedad privada, o el derecho de dominio en términos de derecho civil, como eje sobre el cual debe estructurarse la protección jurídica en la materia.

La adopción del concepto de “seguridad en la tenencia” por parte del Comité DESC en la OG 4 y 7 amplió el universo de protección en general a todos los supuestos en que pudiesen encontrarse relaciones entre las personas y las cosas, al referirse a una protección “sea cual fuera el tipo de tenencia” (OG 4, párr. 8, inc. a). La variedad de formas que adopta la tenencia se ejemplifica al enumerar en la OG 4: el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, los asentamientos informales, etc.

AZRAK Y VALENTINI marcan una evolución de concepciones en materia de derecho a la vivienda señalando el paso de una concepción que considera que en las constituciones liberales de mediados del siglo XIX el derecho a la vivienda era solo una parte implícita del derecho de propiedad (AZRAK Y VALENTINI, 2014, p. 1132), para dar paso a una concepción en que ambos derechos ameritan abordajes independientes.

La OG 4, al definir la dimensión de seguridad jurídica en la tenencia, enfatiza el carácter jurídico de la protección, al expresar la necesidad de “protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas” (OG 4, párr., 8 inc. a). Veremos a continuación que cada tipo de tenencia conlleva una estructura de protección jurídica particular.

Por su parte, la dimensión de seguridad en la tenencia, *junto a los demás* aspectos, tales como disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural, determinan el carácter “adecuado” del derecho a la vivienda (OG 4, párr. 8). Tomando distancia de las posturas privatistas, la OG 4 destaca que la dimensión de seguridad en la tenencia es una de las que determinan el carácter adecuado del derecho a la vivienda.

4. Tipos de tenencia, tipos de protección

La legislación vigente prevé tipos de respuestas institucionales del Estado según distintas situaciones de hecho. A grandes rasgos, es posible clasificar las herramientas en materia de seguridad en la tenencia conforme regulen situaciones de posesión o tenencia; el tiempo de posesión previa exigida; el carácter público o privado de los sujetos involucrados; el tipo de trámite instaurado, sea tramitación judicial o administrativa. Según su titularidad, es posible clasificar en dominio de particulares, o inmuebles de dominio del Estado, en cualquiera de sus niveles, nacional, provincial o municipal. Otra clasificación se estructura según el tipo de relación, de posesión o tenencia⁹ sobre el inmueble, y las características con las que calificamos, a su vez, cada una de estas relaciones. Dentro de las relaciones de posesión, el tiempo constituye un elemento que tipifica distintos encuadres de regulación legal. Las posesiones que reúnen veinte años son susceptibles de encuadrarse legalmente en la prescripción adquisitiva según el régimen del Código Civil y Comercial de la Nación (Art. 1897 y ss., CCCN), y tienen un abordaje distinto que las posesiones recientes.

9. *La distinción entre relaciones de posesión y tenencia se encuentra regulada en el Código Civil y Comercial de la Nación, Arts. 1909 y 1910.*

10. Según el autor, la propuesta es sugerida originariamente por VAN HOOFF, G. H. J., en *The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of Some Traditional Views*, en ALSTON, P. Y TOMASEVSKI, K. (Eds.), *The Right to Food*, 1984.

Es posible afirmar que la “regularización dominial” constituye el conjunto de procedimientos jurídicos por los cuales se busca que la figura del titular del derecho de dominio y la figura del poseedor coincidan en un mismo sujeto de derecho.

En Argentina la legislación y las instituciones en materia de seguridad en la tenencia se integran por una serie de normas que contemplan diversas formas de tenencia y posesión y diversos modos de garantizar su seguridad. Sin embargo, la protección no cubre la totalidad del “universo de casos” que las categorizaciones anteriores describen. Un ejemplo en este sentido es la ausencia de herramientas de protección frente a las situaciones de “informalidad” de tenencia, tal como la reclamada por parte de los sectores inquilinos informales que revisten esa condición.

En lo sucesivo recuperamos algunas categorías jurídicas que estimamos contribuyen a sistematizar los diversos supuestos, a fin de expandir los niveles de obligación estatal involucrados.

5. Niveles de obligaciones estatales: dimensión negativa y positiva

Una de las categorías empleadas por la doctrina constitucional a fin de caracterizar el contenido de las obligaciones estatales en materia de derechos sociales, es la utilización de la distinción entre obligaciones de contenido negativo y obligaciones de contenido positivo. ABRAMOVICH (2005, p. 195) ha señalado que dicha distinción tradicionalmente se asoció a la diferenciación entre derechos civiles y derechos sociales, y es postulada con la finalidad de restringir alcances de protección de estos últimos, en consonancia con una concepción de Estado mínimo, garante exclusivamente de justicia, seguridad y defensa.

Frente a esta postura, ABRAMOVICH (2005, p. 201) propone un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de “niveles” de obligaciones estatales: obligación de respetar, obligación de proteger, obligación de garantizar y obligación de promover el derecho en cuestión¹⁰. En palabras de ABRAMOVICH Y COURTIS:

ninguno de estos niveles puede caracterizarse únicamente a través de la distinción obligaciones negativas/positivas, u obligaciones de resultado/obligaciones de medio, aunque ciertamente las obligaciones de proteger, asegurar y promover parecen envolver un mayor activismo estatal, y por ende, un número mayor de obligaciones positivas o de conducta (2009, p. 8).

GERARDO PISARELLO (2013, p. 148) recupera tres niveles de obligaciones estatales en materia de vivienda, a saber: a) de respetar, b) de proteger y c) de satisfacer positivamente el derecho. Respetar hace referencia a abstenerse de interferir en el disfrute del derecho, proteger es impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho y realizar implicaría adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad del derecho. Para el autor, las obligaciones de respetar encierran obligaciones negativas, de no hacer, esto es, de no intervenir de manera arbitraria en el disfrute del derecho. Serían obligaciones de respeto, por ejemplo, no impulsar desalojos arbitrarios. Las obligaciones de proteger, por su lado, estarían dirigidas a impedir interferencias arbitrarias en el disfrute del derecho a la vivienda por parte de terceros. Este sería el caso, por ejemplo, de la sanción o prohibición de abusos provenientes de particulares, como arrendadores, agencias inmobiliarias, constructores o entidades financieras (PISARELLO, 2013):

Las obligaciones de satisfacer serían aquellas medidas dirigidas a hacer efectivo, de manera positiva, el contenido del derecho a una vivienda adecuada. Este sería el caso, por ejemplo, de la obligación de garantizar a los destinatarios de prestaciones habitacionales, derechos de información y participación en los planes y programas de vivienda, es decir, en la definición del contenido mismo del derecho; de la obligación de promover viviendas públicas o sociales asequibles, etc. (pp. 148-149)

6. Aproximación a niveles de obligaciones estatales en materia de seguridad en la tenencia

La Observación General 7 en materia de desalojos forzosos estructura una distinción de obligaciones de abstención y obligaciones de adopción de medidas legislativas. Al citar el párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, que obliga a los Estados a utilizar “todos los medios apropiados” para el logro progresivo de tales derechos, indica que el Estado deberá *abstenerse* de llevar a cabo desalojos forzosos (OG 7, párr. 8). En el párrafo siguiente de la observación se coloca énfasis en que los “medios apropiados” incluyen la adopción de *medidas legislativas*, la cual es la base esencial de un sistema de protección eficaz (OG 7, párr. 9).

Consideramos que es posible avanzar sobre la interpretación de los niveles de obligaciones estatales desde una perspectiva que distinga los tipos de obligaciones *en el tiempo*, a fin de ampliar los niveles de protección legal involucrados. En este sentido, se distinguen dos tipos de obligaciones, aquellas referidas a respetar y proteger absteniéndose de llevar a

cabo desalojos forzosos, amenazas u hostigamientos o bien impidiendo que otras personas los realicen y un segundo tipo de obligaciones asociadas a la realización del derecho en el tiempo. Estas últimas estarían vinculadas con la satisfacción de seguridad en la tenencia como dimensión de contenido positivo, en comparación con la anterior, y más próxima al diseño de herramientas que brinden seguridad jurídica *permanente*, tales como políticas de regularización dominial y titulación, o bien formas jurídicas que brinden estabilidad en la tenencia, sin atar la solución a la figura de la propiedad privada.

Este esquema busca integrar categorías de obligaciones de la OG 4 y la OG 7. Si bien la OG 7 en materia desalojos distingue la dimensión de abstención frente a la dimensión de adopción de medidas legislativas, se adopta aquí un esquema a fin de expandir los “grados” de seguridad en la tenencia (OG 4, 8, a) mediante la presentación de dimensiones que incorporan obligaciones de *largo plazo*, más allá de la protección *defensiva* frente a desalojos.

Dicho en otras palabras, en materia de seguridad en la tenencia distinguimos entre la legislación que tiene un contenido asociado principalmente al *respeto y protección*, tal como sería la legislación procesal en materia de desalojos, y la legislación que tiene un contenido más próximo a la *garantía y promoción* de la seguridad en tenencia con miras a políticas que escapen a la prevención y el corto plazo y aspiren a la estabilidad de la seguridad en la tenencia en el tiempo.

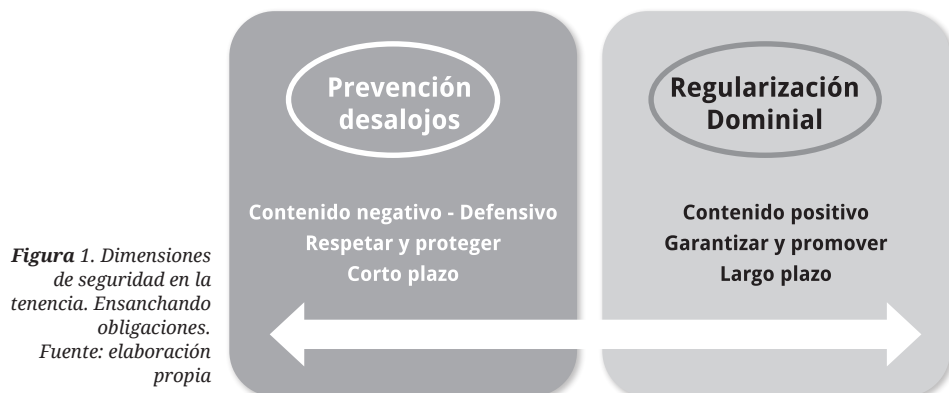


Figura 1. Dimensiones de seguridad en la tenencia. Ensanchando obligaciones. Fuente: elaboración propia

Políticas de regularización dominial más allá de enfoques privatistas: caracterización de niveles de protección en el régimen legal argentino

Es posible identificar los tipos de obligaciones señaladas según la fisonomía de la legislación vigente¹¹. En el primer caso, tendremos normas que se identifican, en general, por involucrar diferentes tipos de garantías procesales (OG 7, 15) que buscan proteger de modo inmediato los momentos *antes, durante o después* del desalojo (OG 7, párr. 15 y 16). En el segundo caso, tendremos normas que brindarán garantías sustanciales de protección vinculadas, en principio, con la adquisición del derecho de propiedad, cuestión que —como se mencionó— puede (o no) involucrar la forma jurídica de propiedad privada. Dichas normas se caracterizan por ser principalmente normas de fondo, no ya meramente procesales, clasificadas regularmente por su ubicación dentro de diversas ramas del derecho, a saber, de derecho privado, administrativo o público.

La distinción de dos paquetes de regulaciones estatales nos permite observar una dimensión del derecho a la seguridad en la tenencia asociada más bien a un carácter negativo, la prevención de desalojos forzosos, frente a la dimensión de seguridad en la tenencia *en sí* o positiva. Ambas dimensiones del derecho, la relativa a la protección frente a desalojos y la relativa a garantía de seguridad en la tenencia *en sí*, permiten avanzar en las sucesivas caracterizaciones de la legislación vigente. En este sentido, habilitan la clasificación en *vías* dentro de la legislación en materia de desalojos: vía civil, vía penal, vía administrativa y vías de acceso a la propiedad, vía civil, vía administrativa y vía de derecho público.

Este abordaje puede resultar útil, a fin de realizar un análisis de progresividad ajustado a la temática de seguridad en la tenencia. Esto en cuanto la obligación estatal sería una *obligación compuesta* de asegurar un mínimo de seguridad en la tenencia, que se garantizaría a partir de la prohibición de desalojos, y una dimensión de largo plazo que se garantiza, en principio, aunque no exclusivamente, mediante normas relativas a regularización de dominios. Esta distinción permite desarrollar etapas sucesivas de protección.

En un sentido coincidente, y con miras a un abordaje que busque realizar mediciones de progresividad-prohibición de regresividad (Art 2.1 PIDESC) en materia de seguridad en la tenencia, es relevante la revisión del denominado “Modelo del continuo de derechos”¹², el cual desarrolla niveles de protección progresiva en materia de seguridad en la tenencia.

Por último, se observa que es posible identificar esta doble dimensión, de corto y largo plazo, o positiva y negativa, en legislaciones recientes en Argentina. La Ley 27453 prevé una dimensión de corto plazo (Art. 15) al establecer una suspensión de desalojos por el plazo de cuatro años de los inmuebles incluidos en Registro Nacional de Barrios

11. *Se sugiere revisar el esquema de legislación vigente en materia de desalojos y regularización dominial en Argentina elaborado por S. TEDESCHI en Desalojos en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú (2006).*

12. *El “Modelo del Continuo de derechos” es propuesto por ONU Hábitat para distinguirse de los enfoques basados en dualismos: propietario versus inquilino; tenencia de la tierra formal versus informal y de facto versus a los derechos registrados (Monitoring Security of Tenure in Cities: People, Land and Policies. United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, 2011).*

Populares (ReNaBaP). El régimen establece, asimismo, la herramienta de expropiación como figura que denominamos en este trabajo de largo plazo, mediante la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados en el ReNaBaP (Art. 2).

7. A modo de cierre

Tomar distancia de posturas privatistas conlleva la necesidad de reconocer esquemas de interpretación y abordaje que tradicionalmente cercenaron la posibilidad de esquemas alternativos. En este sentido, en el trabajo se parte de tomar distancia de posturas que consideran que la propiedad privada es la única y principal dimensión del derecho a la vivienda y estructuran su seguridad sobre una única forma jurídica, la propiedad privada. Se busca en general promover un enfoque de derechos que brinde herramientas disponibles para nuevos usos, en pos de la defensa y consolidación de derechos de poseedores.

En lo particular, se realizó una caracterización de niveles de protección en materia de seguridad jurídica en la tenencia en torno a dos ejes: desalojos y regularización de dominios. La obligación del Estado en la materia se compondría de una dimensión negativa (asociada a respeto y protección) y un tipo de protección de corto plazo y otra dimensión positiva (asociada a garantía y promoción) de la seguridad jurídica en la tenencia, que debe brindar estabilidad en el tiempo. La distinción busca destacar el carácter compuesto de la obligación estatal, mediante el empleo de categorías jurídicas que contribuyan a expandir los niveles de obligación estatal involucrados. Se estima que el aporte resulta insumo para posteriores trabajos de revisión de la normativa vigente, a fin de caracterizarla y determinar vacíos normativos y/o incumplimiento de obligaciones internacionales en la materia.

Siglas

Código Civil y Comercial de la Nación: CCCN.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Comité DESC.

Constitución de la Nación Argentina: CN.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: CSJN.

Observación General Nro. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: OG 4.

Observación General Nro. 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: OG 7.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: PIDESC.
Registro Nacional de Barrios Populares: ReNaBaP.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V.** (2005). Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. *Sur, Revista Internacional de derechos humanos*. Año 2, número 2. <https://www.scielo.br/j/sur/a/n8VZjL75YQRrQPynypCz4Nv/abstract/?lang=es>
- Abramovich, V. y Courtis, C.** (2009). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales en Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría (editores), *La protección judicial de los derechos sociales*. Serie Justicia y derechos humanos.
- Azrak, D. y Valentini, M. G.** (2014). *El derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada, una propuesta interpretativa*. En J. C. Rivera, J. S. Elías, L. S. Grosman y S. Legarre (Dir.), *Tratado de los derechos constitucionales*, tomo II (pp. 1128-1177). Abeledo Perrot.
- Barreto, M.** (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(2), 401-436. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>
- Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE)** (2006). *Desalojos en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú*. Informe preparado por Leticia Osorio y Sebastián Tedeschi.
- Coloma, G.** (1999). Apuntes para el análisis económico del derecho privado argentino. *Working paper*. Nro. 156. UCEMA.
- Congost, R.** (2007). *Tierras, leyes e historia. Estudios sobre “la gran obra de la propiedad”*. Ed. Crítica.
- De Soto, H.** (1986). *El Otro Sendero – La revolución informal*. Instituto Libertad y democracia. Editorial El Barranco.
- De Soto, H.** (2000). *El misterio del capital*. Grupo Editorial Norma.
- Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.** (2013). *Producción social del hábitat*. Café de las Ciudades.
- Etchichury, H.** (2013). Un Techo razonable: el derecho a la vivienda en un fallo de la Corte Suprema Argentina. *Estudios Constitucionales*, Año 11, N.º 2, 737-768. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca.
- Fernandes, E.** (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina.

- Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf
- Jaramillo, S.** (2013). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. *Serie Documentos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico* (CEDE). <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8409/dcede2013-22.pdf?sequence=1>
- Montaña Pinto, J.** (2012). *Ensayo introductorio en Derecho y Emancipación. Boaventura de Sousa*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Derecho%20y%20Emancipaci%C3%B3n.pdf>
- Pasquale, M. F.** (2017). El Paradigma de la titulación inmobiliaria: la perspectiva de Hernando de Soto, postulados y cuestionamientos. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. <https://cijs.derecho.unc.edu.ar/2019/02/21/anuario-xvii/>
- Petit, E.** (1958). *Tratado elemental de derecho romano*. Editorial Albatros.
- Pisarello, G.** (2013). *El derecho a la vivienda: Constitucionalización débil y resistencias garantistas*. Chapecó, v. 14, n. 3, 135-158.
- Reese E.; Bascary, L.; Galindo Marin, C. y Potocko, A.** (2015). De las Urgencias al cambio de paradigma. En Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Rolnik, R.** (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/22/46 ONU: Consejo de Derechos Humanos, 24 de diciembre de 2012. <https://www.refworld.org/es/docid/512b235c2.html>
- Sousa Santos, B. de y Sena Martins, B.** (2019). *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de luchas por la dignidad*. Akal.
- Sousa Santos, B. de** (2012). *Derecho y emancipación*. Primera reimpression. Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Suarez, M.** (2005). *Mediación, conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Ed. Paidós.
- UN-Hábitat** (2011). *Monitoring Security of Tenure in Cities: People, Land and Policies*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/monitoring-security-of-tenure-in-cities>