

Aportes Universitarios a la Regularización Dominial en Barrios Populares del AMBA

Resumen– La inclusión de las Prácticas Sociales Educativas (PSE) establecidas mediante las resoluciones 520/10 y 3653/11 del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires y resoluciones modificatorias, otorgan el marco favorable para abordar el rol de la Agrimensura en la Sociedad, siendo la Regularización Dominial el campo elegido. En este informe se detallan tareas realizadas por estudiantes de la asignatura Trabajo Profesional de la Ingeniería en Agrimensura, en dos barrios populares, el Barrio La Carbonilla, ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Barrio D’Acunto, en el Partido de Escobar, Provincia de Buenos Aires. Se analizan sus similitudes y diferencias y se discuten distintas soluciones, en cada contexto, que permitan a los vecinos llegar a la esperada escritura de dominio. Las acciones que aquí se relatan, pretenden colaborar con los procesos de Integración socio-urbana, propender a la seguridad jurídica y mejorar las condiciones de habitabilidad a sus habitantes.

Palabras claves: Prácticas sociales educativas - Regularización dominial – Mensuras – Integración – Agrimensura.

I. INTRODUCCIÓN

Tras la sanción de la Ley N° 27.453/18 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”, los temas relacionados a la Integración social y urbana, se suman al campo laboral de los Agrimensores. En particular, se evidencia la necesidad de regularizar dominialmente más de 4500 barrios populares en todo el país, identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). En estos procesos relacionados con el acceso a la tierra, la actividad reservada exclusiva de la Mensura, cumple un rol fundamental.

El presente trabajo analiza el acceso a la regularización dominial de asentamientos y villas en la Zona del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a través del estudio de dos casos con la misma problemática, pero correspondientes a jurisdicciones distintas, y, en consecuencia, normativas distintas.

II. CONTEXTO HISTÓRICO Y NORMATIVO

La formación de las villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires, y sus alrededores, data de principios del siglo pasado y se relaciona con el proceso de industrialización del país, que atrajo una fuerte corriente migratoria interna, no correspondida con la oferta de servicios habitacionales existente [1]. Desde entonces, se sucedieron distintas políticas públicas, predominando principalmente la idea de la erradicación. En algunos períodos se consideró la relocalización de los ocupantes y en

otros, directamente, se optó por la expulsión forzosa sin tener en cuenta el destino de los mismos. [2]. Con la llegada de la democracia surge la política de radicación, que consiste en promover que la gente se radique en los mismos barrios que ocupa. Esto conlleva a un proceso de integración que mejore su calidad de vida.

La Ley Nacional 27453/18 [3] define como integración socio urbana al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, al acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia, la regularización dominial, entre otras. En otras palabras, un proceso de integración socio urbana procura que un barrio popular, se convierta en un barrio formal, con todos los derechos y servicios.

Pero la radicación se encuentra con problemáticas varias que deben abordarse durante el proceso, entre las cuales se destacan la situación habitacional deficitaria, el emplazamiento de las viviendas sobre suelos anegadizos y bajos, ocupaciones discontinuas con la trama urbana circundante y conflictos e incertidumbre con la titularidad de la tierra. Es en este último punto dónde los ingenieros agrimensores y las ingenieras agrimensoras ocupan un rol fundamental, ya que son los profesionales que cuentan con las actividades profesionales necesarias para encabezar el proceso de regularización dominial, que permite el saneamiento de los títulos y la futura venta a sus ocupantes. Cabe aclarar que, además de la mencionada ley nacional, a nivel provincial y municipal existen normativas específicas que tratan el tema de integración de barrios populares.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1998 se sanciona la Ley 148 [4], que declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en villas y núcleos habitacionales transitorios. Por su parte, el Código Urbanístico [5] señala que son las leyes de reurbanización específicas de cada barrio las que deberán contener su delimitación, el uso del suelo, el parcelamiento permitido, las trazas y superficies destinadas a vía pública y demás indicadores urbanísticos. Es decir que cada para cada barrio deberá sancionarse una ley de reurbanización con sus propios indicadores.

En la Provincia de Buenos Aires en 2012, la sanción de la Ley 14449 [6] crea un conjunto de instrumentos orientados a resolver el déficit urbano-habitacional, y se

suma a otras normativas ya utilizadas como la Ley Nacional 24374 [7] (conocida como Ley Pierri) y normativas municipales preexistentes.

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), barrio popular es aquel que cuenta con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, de las cuales el 50% no tiene que contar con título de propiedad y acceso regular a menos de dos de los servicios básicos como agua corriente, energía eléctrica o red cloacal [8].

Se puede distinguir entre:

- Villas: aquellas barriadas cuya traza urbana es irregular, con pasillos angostos, de vieja data donde la ocupación ha sido continua y lenta. Suelen crecer en altura. Se encuentran principalmente en terrenos fiscales. Se da mayormente en la Ciudad de Buenos Aires.
- Asentamientos: la traza de sus manzanas y calles son más regulares y similares a las de la ciudad formal. Se encuentran en terrenos fiscales o inmuebles de dominio privados. Se da mayormente en la Provincia de Buenos Aires.

III. ¿CÓMO PARTICIPAN LOS AGRIMENSORES?

Los trabajos de agrimensura que colaboran con la urbanización comprenden desde tareas de topografía hasta los más variados planos de Mensura que permiten escriturar las viviendas a favor de sus ocupantes.

Asimismo, los Agrimensores participan en equipos interdisciplinarios como en la preparación de proyectos de ley y tareas de relevamiento en conjunto con equipos encargados de las obras de infraestructura.

IV. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA - BARRIO “LA CARBONILLA” (CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES)

El Barrio La Carbonilla se origina a fines del año 2001 por un grupo de cartoneros provenientes de la provincia de Buenos Aires, que pasaban algunas noches en la Ciudad, luego de su recorrida. Su nombre hace referencia a la cercanía con las carbonerías [9].

Está ubicado sobre terrenos ferroviarios del Estado Nacional cerca de la Estación La Paternal, en el centro geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Linda con las vías del ferrocarril General San Martín y se extiende entre la calle Trelles y la Av. San Martín.

Según el Informe Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (mayo 2020) cuenta con más de 3.000 habitantes [10] y se encuentra dividido en tres sectores.

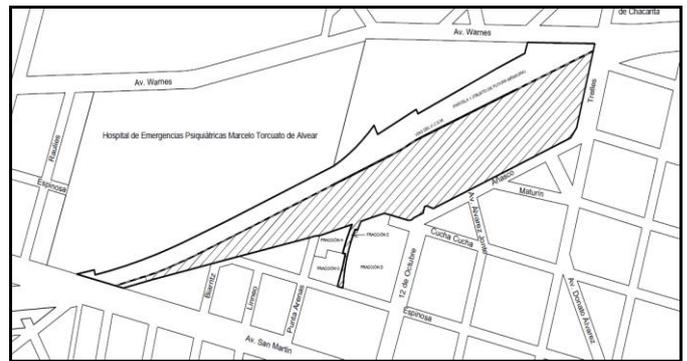


Fig. 2 Ubicación del Barrio

Si bien está registrado en el RENABAP, a nivel local carece de Ley de Reurbanización aprobada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, pese a que se han presentado dos proyectos de ley, que han perdido estado parlamentario. Esta ley es necesaria para que se inicien las obras de reurbanización. Por ese motivo, los vecinos, a través de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, han solicitado colaboración a la Universidad de Buenos Aires para solucionar problemas con el servicio de distribución y la calidad del agua.

A partir de este pedido y en el marco del Proyecto Interdisciplinario para las Marginaciones Sociales de la UBA “Potenciación de las capacidades de la UBA para promover procesos de integración social y urbana en barrios populares del Area Metropolitana de Buenos Aires (PIUBAMAS_2020_8)”, se avanzó con trabajos previos a la formulación de un proyecto de red de aguas y cloacas llevado adelante por estudiantes de la materia de Trabajo Profesional de Ingeniería Civil [11].

Este programa busca atender problemáticas complejas que fortalecen el rol social de la Universidad y que el conocimiento generado sea transferido a la sociedad.

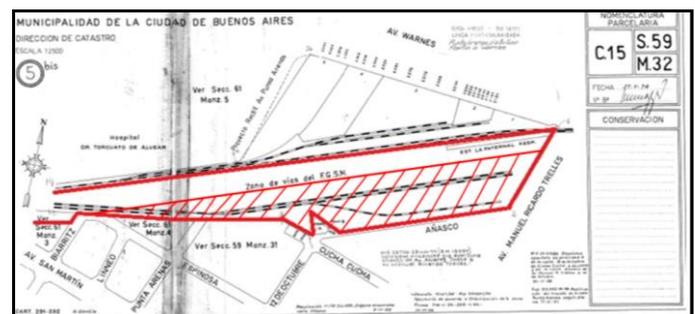


Fig. 2 Plano índice de la Manzana 32

El trabajo realizado en el barrio La Carbonilla, se inició en el año 2019, con actividades en el sector uno y dos. Las actividades realizadas estuvieron relacionadas con el proyecto de red de agua y cloaca, tales como:

- ✓ Relevamiento de manzanas y calles.
- ✓ Medición de frentes y cantidad de pisos por vivienda.
- ✓ Nivelación de la calle principal: Pasaje 9 de julio.
- ✓ Plano de puntos acotados

En el año 2020, a raíz de la pandemia producida por el Covid-19 no se pudo continuar con las actividades en el barrio así que se optó por estudiar los pasos previos al Plano de Mensura de Regularización Dominial.

Se realizaron:

- ✓ Búsqueda de antecedentes catastrales.
- ✓ Estudio de antecedentes de dominio.
- ✓ Análisis de leyes de reurbanización de otros barrios populares.
- ✓ Propuestas de fraccionamiento.

En el año 2021, con el permiso de transitar los estudiantes se incorporaron gradualmente a las prácticas universitarias y se regresó al barrio para continuar con las actividades faltantes en el sector 3, donde se llevaron a cabo las siguientes tareas:

- ✓ Relevamiento de manzanas y calles.
- ✓ Determinación de polígono de intervención.
- ✓ Nivelación de calles con vinculación altimétrica a ménsulas de la Ciudad.
- ✓ Planificación de red de puntos fijos para todo el barrio.

Con todas estas tareas, se pudo expandir el proyecto de red de agua y cloacas hacia el sector 3 y generar avances en la mensura de regularización.



Fig. 3 Mediciones en el Barrio

En particular nos interesa señalar que a partir de los relevamientos realizados se encontró un “pasillo” que no fue considerado dentro del polígono de intervención del barrio presentado en el Proyecto de Ley anterior y habitado por más de 50 familias.

Este “pasillo” resultó ser un inmueble particular debido a su forma geométrica y posiblemente corresponda a una vía de ferrocarril auxiliar que se ha dejado de utilizar hace tiempo. Se consultó a la Agencia de Administración de

Bienes del Estado (AABE) por la titularidad del mismo, informando que, si bien la fracción E es propiedad del Estado Nacional, aparentemente no se pudo localizar su título de propiedad.

Esto se traduce en la necesidad de realizar un plano de Mensura de primera inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble a favor del Estado Nacional

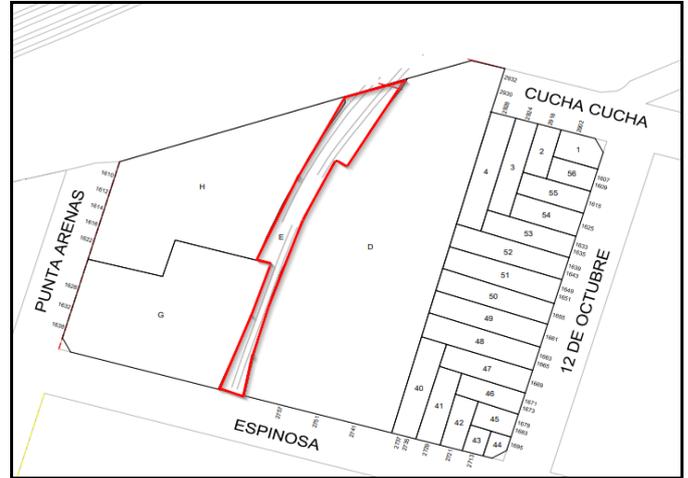


Fig. 4 Ubicación de la Fracción E.

Se propone entonces, a la Defensoría del Pueblo y a la comisión de vecinos, que la Fracción E sea incorporada al proyecto de Ley de Regularización Dominial y de ahí en más pueda iniciar el proceso de integración socio urbana junto con el resto del Barrio.



Fig. 5 Plano General

V. BARRIO D´ACUNTO (PROVINCIA DE BUENOS AIRES)

El **Barrio D´Acunto** se encuentra ubicado en el Partido de Belén de Escobar de la Provincia de Buenos Aires, a la altura del Kilómetro 52 de la Ruta Nacional N°9.

Al igual que la Carbonilla también forma parte de la nómina de Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), pero con la diferencia que el Barrio D´Acunto está conformado por cuatro manzanas formales, donde sus habitantes se asentaron de desordenadamente respecto a los límites de las parcelas catastrales, de manera tal que sus muros divisorios no coinciden con los límites indicados en los antecedentes catastrales.

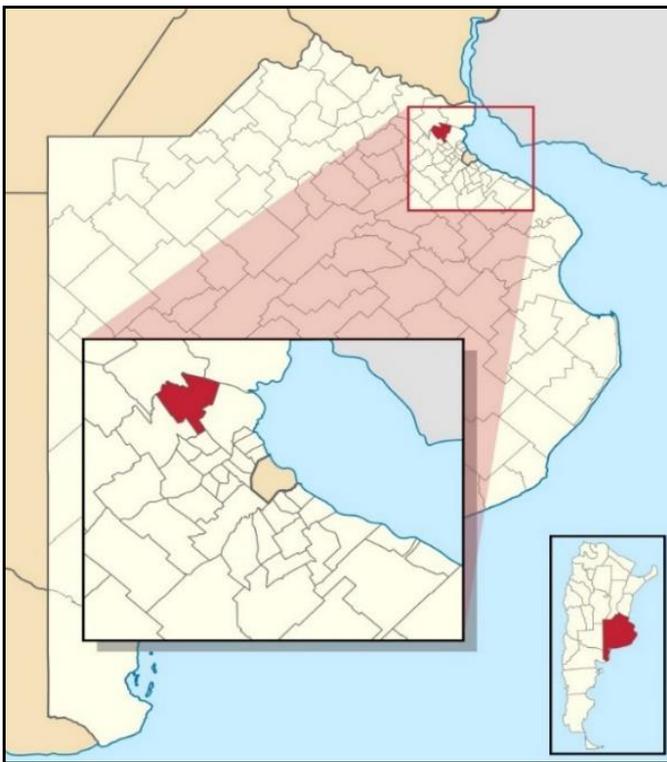


Fig. 5 Ubicación del Partido de Escobar



Fig. 6 Ubicación del Barrio D'Acunto y El Mirador

Se recorrieron las manzanas y se observó la disposición de las construcciones con respecto a los antecedentes. A partir del relevamiento de frentes, anchos de calles y la comparación con las planchetas catastrales, se verificó la situación de hecho con la situación de derecho y así se logró identificar la ubicación de las viviendas existentes respecto a las parcelas originales.

Previo a las actividades en campo, se extrajo la información dominial de los barrios de la página de Cartografía Digital de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), cuyo acceso web es: <https://carto.arba.gov.ar/cartoArba>. Posteriormente se analizaron los pasos necesarios para llegar al saneamiento de la situación dominial.

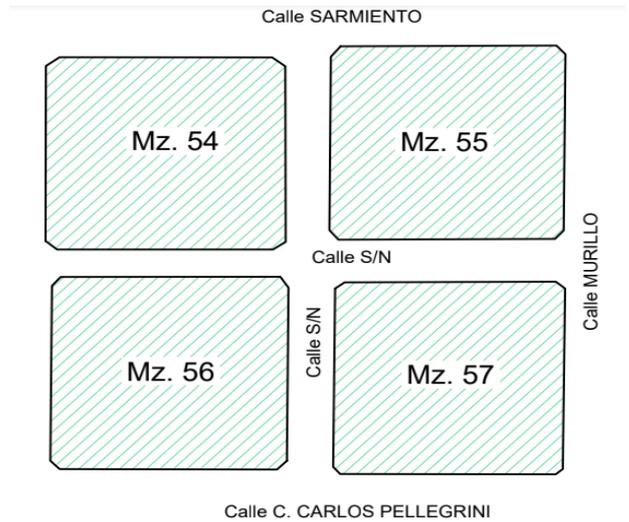


Fig. 7 Detalle de las manzanas catastrales

En el Barrio D'Acunto para complementar el relevamiento se tomaron puntos con estación total para poder materializar una posible línea municipal y así poder vincular los frentes relevados.

Toda la información se volcó en un plano dibujado en el software AutoCAD, donde se pudo notar que los antecedentes y medidas en campo difieren.

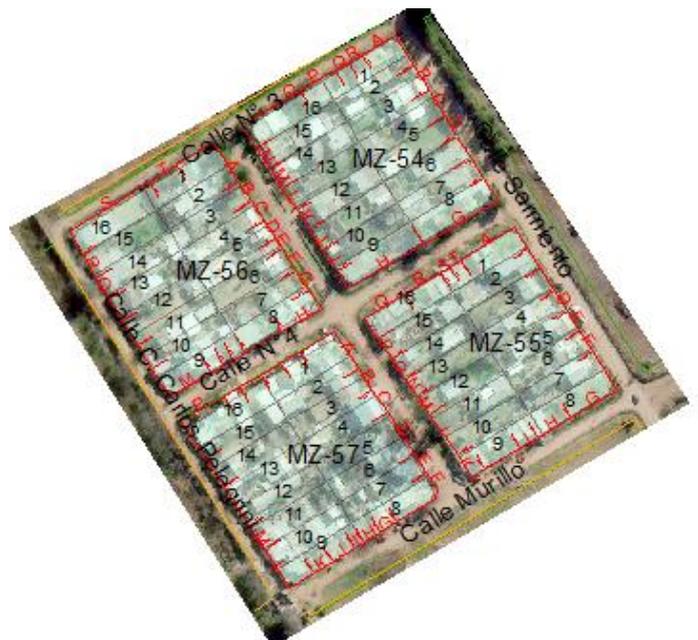


Fig. 8 GIS

Asimismo, se confeccionó un sistema de Información Geográfica (GIS), que es un marco de trabajo para reunir, gestionar y analizar datos. Es un conjunto de componentes para trabajar con información georreferenciada, lo que nos permite explicar eventos, predecir resultados y planificar estrategias.

Al plano resultante en AutoCAD se lo exportó a un GIS en software ArcGIS y allí se generaron diferentes capas. Una capa de líneas con los frentes relevados (las cuales se pueden distinguir en rojo), que en su tabla cuentan con la siguiente información, medida del frente, a que vivienda pertenece y de que manzana se trata.

FID	Shape *	Manzana	Vivienda	Medida de frente
56	Polyline	54	H	8,1
62	Polyline	54	I	10,4
65	Polyline	54	H	36,35
68	Polyline	54	J	10,3
72	Polyline	54	K	9,9
74	Polyline	54	G	35,83
75	Polyline	54	G	11,2
79	Polyline	54	F	9,49
80	Polyline	54	N	10
83	Polyline	54	E	11,14
84	Polyline	54	O	12
85	Polyline	54	D	9,7
86	Polyline	54	C	12,6
87	Polyline	54	O	28,2
88	Polyline	54	B	11,9
89	Polyline	54	P	17,1
90	Polyline	54	Q	6,4
91	Polyline	54	A	15,2
92	Polyline	54	R	6,8
93	Polyline	54	A	15,4

Fig. 9 Base de Datos GIS

Por otro lado, se cuenta con una capa de polígonos que representa a la plancheta de las parcelas originales y de su tabla se puede extraer la información específica.

Por último, se incorporó una imagen satelital en formato .tif de base para facilitar la visualización de la situación real del barrio. También se agregaron los nombres de calle, numero de manzanas, de parcela y nombre de vivienda.



Fig. 10 Imagen satelital incorporada al software ArcGIS

Por otro lado, también se hizo un relevamiento altimétrico de puntos con instrumental GPS en las intersecciones de las calles de los barrios con el fin de conocer su cota de nivel con la idea que puedan ser

utilizados en un futuro, por ejemplo, para posibles proyectos de cloacas y desagües, pavimentación de las calles, entre otros.



Fig. 11 Imagen del Barrio



Fig. 12 Mediciones en el Barrio

Estas tareas se realizaron en el marco del proyecto de extensión universitaria UBANEX “Aportes a la Regularización Dominial de los barrios El Mirador y D’Acunto” y un acuerdo con la Organización TECHO [12].

VI. COMPARACIÓN ENTRE BARRIOS

De la experiencia desarrollada en ambos barrios, observamos que las soluciones a aplicar para llevar a cabo la regularización dominial, depende de múltiples variables, por ejemplo, la jurisdicción en donde se encuentre el barrio, la titularidad del inmueble, la organización de los vecinos, entre otras.

En el caso del barrio “La Carbonilla”, se exige la sanción de una Ley de la Ciudad de Buenos Aires donde se modifica la zonificación del polígono de intervención y definen los indicadores urbanísticos que regirá la división de la tierra, la cesión de vía pública, que deberán cumplir los distintos Planos de Mensura, incluso aquellos que afecten las futuras parcelas a propiedad horizontal.

La ley autoriza también los indicadores urbanísticos especiales para ese barrio. Por ejemplo, las dimensiones mínimas en que pueden dividirse la tierra.

Los planos necesarios para el proceso de integración socio-urbano serían:

- Mensura de primera inscripción de la Fracción E.
- Mensura con Fraccionamiento y cesión de calles para la parcela 1 que contiene al Barrio de donde surgen las parcelas y manzanas.
- Mensura para afectar al derecho de Propiedad Horizontal para las viviendas que por sus características no conforman parcelas.

Para el caso del Barrio D'Acunto, como las parcelas ya cuentan con nomenclatura catastral y corresponden a distintos titulares particulares, los caminos para la regularización son distintos.

Se debe analizar el caso de cada vivienda y su relación con la parcela dominial. Luego definir si conviene usucapir por prescripción adquisitiva veintañal o por Ley 24734 (Ley Pierri).

Para la prescripción adquisitiva larga, cuando no se cuenta ni con justo título ni con buena fe, se debe tener un plazo de 20 años de posesión.

Por su parte, la ley 24734 establece un régimen de regularización dominial a favor de ocupantes de inmuebles urbanos que cumplen con ciertas características. La misma, se formuló con el fin de resolver con rapidez y de forma económica, la situación de los poseedores de inmuebles adquiridos principalmente con boletos de compra-venta.

Los requisitos para aplicación de la Ley son:

- Posesión pública, pacífica y continua.
- La posesión del inmueble debe haber quedado manifiesta a la vista de todos.
- El origen de la posesión debe ser lícito, descartándose actos de mala fe, violencia y ocupaciones unilaterales, lo que significa que el titular dominial debe haber entregado voluntariamente la posesión del bien al ocupante, quedando fuera del régimen los inmuebles adquiridos por usurpación.
- Destino principal de casa de habitación única y permanente.

Otra alternativa es gestionar un único plano de prescripción adquisitiva a nombre de todos los vecinos de una manzana, y una vez que se haya completado la otorgación del dominio por parte de un juez, gestionar un plano de Mensura y División, acogiéndose a los beneficios de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (N°14449). Es indispensable en esta alternativa contar con la colaboración del Municipio.

A continuación, se detallan las particularidades de cada barrio.

TABLE I
PARTICULARIDADES DE CADA BARRIO

	La Carbonilla	Barrio D'Acunto
Jurisdicción	CABA	PBA
Ubicación	Barrio La Paternal	Partido de Escobar
Cantidad de viviendas	Aproximadamente 400	Aproximadamente 80
Población estimada	Aprox. 3000 (2019) 1	Aprox. 400 (2022) 2
Superficie ocupada	Aprox. 7 ha.	Aprox. 2ha.
Año de origen (aprox.)	2001	1990
Cantidad de Inmuebles	2	64
Titularidad Inmuebles	Estado Nacional Argentino	Titulares particulares
Requisitos para la Regularización Dominial	Sanción de Ley de reurbanización. Planos de Mensura	Ley 24734
		Coposesión por Usucapión veintañal
		Ley de Hábitat

VII. CONCLUSIONES

Como conclusión, vemos que ya sea el caso que se trate, la participación de los profesionales de la Agrimensura es fundamental en los procesos de regularización dominial.

Todas las visitas realizadas, permitieron a los estudiantes conocer y comprender de manera básica e introductoria las actividades y la dinámica que un Ingeniero en Agrimensura tiene que hacer frente ante estos casos, para que el mismo sea incluido social y urbanísticamente a la ciudad formal.

Por otra parte, puede afirmarse que estas experiencias han favorecido el desarrollo de las competencias específicas del título de Ingeniero Agrimensor, como también el desarrollo de competencias genéricas. En particular tomar conciencia de la importancia y el compromiso social que como ingenieros debemos asumir.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Lépre, Eduardo y Suárez, Ana L. (2014) "Las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires", en Lépre, E., Mitchell, A. y Suárez, A. L. (eds.), Las villas de la Ciudad De Buenos Aires. Territorios frágiles de inclusión social, Buenos Aires, EDUCA.
- [2] Jauri, Natalia (2011) "Las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una historia de promesas incumplidas" [online], en Question, La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP, v. 1, N° 29,.
- [3] Argentina (2018). Ley Nacional 27453. Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Boletín Oficial de la República Argentina, 1 pp.
- [4] CABA (1998). Ley 148 – Ley de Atención Prioritaria a la Problemática Social y Habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 pp.
- [5] CABA (2019). Código Urbanístico. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 144 pp.
- [6] Provincia de Buenos Aires (2012). Ley 14449 – Ley de Acceso Justo al Hábitat. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- [7] Argentina (1994). Ley Nacional 24374. Ley de Regularización Dominial. Boletín Oficial de la República Argentina.

¹ Según relevamiento de Defensoría de Pueblo

² Según propio relevamiento

- [8] Argentina (2017). Decreto Nacional 358/17. Boletín Oficial de la República Argentina, 1 pp.
- [9] Paiva, V.; Boy, M. (2012) Nuevos asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de “La Carbonilla”, mediados de la década de 1990. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”. Recuperado de: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- [10] Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2020). Informe institucional–Monitor de Servicios Públicos en Villas: La Carbonilla 2019. Centro de Estudios de Ciudad, Universidad de Buenos Aires, 5.
- [11] PIUBASMAS (2020-2021). Informe Final. Proyecto Potenciación de las capacidades de la UBA para promover procesos de integración social y urbana en Barrios Populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. Directora: Dra. Agrim. Rosa Pueyo.
- [12] UBANEX (2020-2021). Informe Final. Aportes a la Regularización Dominial de los Barrios El mirador y D’Acunto. Directora: Dra. Agrim. Rosa Pueyo. Codirectora: Dra. Florencia Girola.
- [13] UBA (2011). Resolución (CS) N°3653, Anexo. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2 pp.
- [14] UBA (2020). Resolución (CS) N°375. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2 pp.