

Mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

Ref.: OL ARG 3/2026

(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

4 de mayo de 2026

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, de conformidad con la resolución 61/16 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia a raíz de la información recibida, le escribo esta comunicación para expresarle mi preocupación por algunas de las posibles repercusiones en materia de derechos humanos del **"Proyecto de Ley sobre la Inviolabilidad de la Propiedad Privada"**, actualmente en tramitación en el Senado.¹ Tengo entendido que el proceso parlamentario relativo a este proyecto de ley podría concluir en breve.

En su forma actual, me preocupa que el proyecto de ley no logre un equilibrio justo entre la protección de la propiedad privada y el derecho a una vivienda adecuada. **Haciendo caso omiso de la función social de la propiedad, el proyecto de ley introduce un proceso extremadamente breve para llevar a cabo desalojos sin evaluación de la proporcionalidad, y otorga un grado desequilibrado de protección a los propietarios a expensas del interés general de la sociedad en el caso de expropiaciones.** Por ello, los cambios legales incluidos en este proyecto de ley podrían dar lugar a violaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Argentina en 1986. Las tres cuestiones sobre las que deseo llamar su atención son:

La aceleración de los procedimientos de desalojo sin evaluación de la proporcionalidad y sin una solución de vivienda alternativa para las personas afectadas.

En los artículos 11 a 21, el proyecto de ley modifica el derecho privado del país (Código Civil) y la regulación de los procedimientos judiciales civiles para acelerar los desalojos. Tal y como se describe en el memorándum, el proyecto de ley afirma que "la demora en la restitución del inmueble residencial en caso de ocupación ilegítima supone, de hecho, una privación del derecho [a la propiedad] sin indemnización, lo cual es incompatible con la garantía de inviolabilidad" recogida en la Constitución. En consecuencia, el proyecto de ley establece un procedimiento sumario o extraordinariamente rápido ("*juicio sumarísimo*"), mediante el cual el arrendador puede iniciar un procedimiento judicial tras tres días de retraso en el pago (en lugar de diez), y el procedimiento judicial posterior ante un tribunal puede completarse en un plazo de cinco días. El juez podrá exigir la entrega inmediata del inmueble si la alegación se considera plausible bajo *caución* juratoria (artículo 13).

¹ Información sobre el expediente en la página web del Senado: [HYPERLINK "https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/13.26/PE/PL"](https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/13.26/PE/PL)
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/13.26/PE/PL>

Es probable que esta propuesta de regulación de los desalojos tenga un impacto desproporcionado en las personas y familias que viven en circunstancias socioeconómicas especialmente difíciles. El procedimiento previsto en el proyecto de ley no incluye ningún tipo de análisis de proporcionalidad, lo que sería contrario a las normas internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada y la protección del hogar (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Sería difícil conciliar la reforma propuesta con la postura del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), según la cual los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorecidas y concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.” (observación general n°4, de 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 11).² El CDESC también ha señalado que “cualquier medida deliberadamente regresiva [que pudiera afectar a la realización de los derechos del PIDESC] requeriría la más cuidadosa consideración y debería estar plenamente justificada con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del pleno uso de los recursos máximos disponibles” (observación general n°3, de 1990, sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes, párr. 9).³ Según la información de que dispongo, el Estado no parece haber llevado a cabo la evaluación de impacto necesaria para garantizar que la reforma legal no suponga un retroceso indeseable en el nivel de protección del derecho a una vivienda adecuada en Argentina.

Para que un desalojo se justifique como proporcionado al objetivo perseguido, debe estar sujeto a la supervisión de un órgano judicial con garantías de independencia e imparcialidad antes de que se lleve a cabo. En su observación general n°7, el CDESC aclaró que, si se va a llevar a cabo un desalojo, son esenciales las garantías procesales, entre las que se incluyen, entre otras, una consulta genuina, un preaviso adecuado y razonable, la puesta a disposición de un alojamiento alternativo en un plazo razonable y la provisión de recursos legales y asistencia jurídica (observación general n°7, 1997, sobre desalojos forzosos, párr. 11).⁴ En ningún caso los desalojos deben dar lugar a la falta de vivienda, y el Estado parte debe adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que las personas afectadas dispongan de una vivienda alternativa adecuada, un reasentamiento o acceso a tierras productivas, según sea el caso, cuando no puedan subvenir a sus propias necesidades. Independientemente del tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de un grado de seguridad de tenencia que garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas. Los Estados partes velarán por que, antes de llevar a cabo cualquier desalojo, y en particular aquellos que afecten a grupos numerosos, se estudien todas las alternativas viables en consulta con las personas afectadas (observación general n°7, párr. 15).⁵

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Observación general n.º 4: El derecho a una vivienda adecuada, E/1992/23 (13 de diciembre de 1991), párr. 11.

³ CDESC, Observación general n.º 3: Naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes, E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

⁴ CDESC, Observación general n.º 7: Desalojos forzosos, E/1998/22 (20 de mayo de 1997), párr. 11.

⁵ CDESC, Observación general n.º 7: Desalojos forzosos, E/1998/22 (20 de mayo de 1997), párr. 15

Debe realizarse una evaluación independiente de la proporcionalidad también en relación con las propiedades residenciales del sector del alquiler privado (CDESC, *Ben Djazia y Bellili c. España*, 2017, párr. 15.1).⁶ El principio de proporcionalidad se aplica también en situaciones de ocupación o de ocupación ilegal, y la evaluación de la proporcionalidad requiere examinar no solo las circunstancias personales de la familia que se enfrenta a un desalojo, sino también la situación financiera del arrendador que lo solicita, incluyendo si el arrendador es una sociedad y si realmente necesita recuperar la propiedad (CDESC, *López Albán c. España*, 2019, párr. 10.1, 11.5).⁷ Los Estados deben regular la actividad de los agentes privados que operan en el sector de la vivienda con el fin de prevenir abusos y otros efectos negativos previsibles (CDESC, *Walters c. Bélgica*, 2021, párr. 11.5).⁸ Si bien los ingresos procedentes del alquiler privado pueden ser esenciales o casi esenciales para algunos particulares, no lo serían para los propietarios que poseen múltiples inmuebles, sean o no sociedades. La ley debería tener en cuenta esta diferencia crucial.

Recuerdo las recomendaciones del CDESC en el caso «Villa 15», en el que el Comité de las Naciones Unidas instó a las autoridades argentinas a:

- “d) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los desalojos que afecten a personas que carecen de los medios para obtener una vivienda alternativa solo se lleven a cabo en el marco de procedimientos que impliquen una consulta genuina y efectiva con las personas afectadas, en los que se evalúen todas las viviendas alternativas disponibles (ya sean propiedad de dichas personas o puestas a disposición por los organismos estatales pertinentes), y solo después de que el Estado haya tomado todas las medidas esenciales, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para garantizar que las personas desalojadas dispongan de una vivienda alternativa, especialmente en los casos que afecten a familias, familias monoparentales, en particular las encabezadas por mujeres, personas mayores, niños u otras personas en situaciones vulnerables. Si el grupo que va a ser desalojado incluye a niños, el procedimiento debe garantizar su derecho a ser escuchados;
- (e) Establecer un protocolo para el cumplimiento de los estándares sobre el derecho a una vivienda adecuada en el marco de procesos de desalojo, respeto al principio de proporcionalidad y cumplimiento de medidas provisionales emitidas por el Comité, y tomar en cuenta el carácter informal de los asentamientos.” (CDESC, *26 residentes de Villa 15 c. Argentina*, 2025, párr. 10).⁹

Argentina debe garantizar que la vivienda sea asequible para todos. A este respecto, el CDESC ha establecido que “los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles

⁶ CDESC, *Ben Djazia y Bellili c. España*, Comunicación n.º 5/2015, E/C.12/61/D/5/2015 (2017), párr. 15.1.

⁷ CDESC, *López Albán c. España*, Comunicación n.º 37/2018, E/C.12/66/D/37/2018 (2019), párrs. 10.1 y 11.5.

⁸ CDESC, *Walters (L.J.W.) c. Bélgica*, Comunicación n.º 61/2018, E/C.12/70/D/61/2018 (2021), párr. 11.5.

⁹ CDESC, *26 residentes de Villa 15 c. Argentina*, Comunicación n.º 187/2020, E/C.12/78/D/187/2020 (2025), párr. 10.

de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.” (observación general n°4, párr. 8.c).¹⁰ Los Estados deben garantizar que todas las personas tengan acceso a una vivienda que no solo sea adecuada, sino también asequible (Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, 2023).¹¹ No sería aceptable que los desalojos forzosos se llevaran a cabo mediante un procedimiento sumarísimo si no existe garantía legal de que a las personas afectadas se les haya ofrecido o ayudado a acceder a una vivienda que cumpla con los estándares básicos de adecuación y sea asequible antes de llevar a cabo dicho desalojo.

Protección potencialmente desproporcionada de los propietarios a expensas del interés general de la sociedad en el caso de expropiaciones públicas.

El proyecto de ley reformaría la ley n°21.499, tal y como se declara en el memorándum, “para garantizar que las garantías constitucionales en materia de expropiación sean coherentes con el artículo 17 de la Constitución Nacional” sobre el derecho a la propiedad. Tal y como se desarrolla en los artículos 1 a 5 del proyecto de ley, la declaración de utilidad pública se interpretará de manera restrictiva, y los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estarán sujetos a control judicial. “La indemnización solo tendrá en cuenta el valor objetivo del bien, considerando el valor de mercado cuando este pueda determinarse...” (artículo 2). La indemnización podría incluir el lucro cesante. Las autoridades públicas tendrán la carga de la prueba de que no existe una alternativa menos intrusiva para satisfacer el interés público.

La indemnización en caso de expropiación de bienes privados está reconocida en el sistema internacional de derechos humanos. El requisito de “indemnización justa” figura en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, dedicado a la propiedad. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “debe utilizarse el valor de mercado del bien objeto de la expropiación antes de su declaración de interés público, buscando un justo equilibrio entre el interés público y el interés individual” (Chiriboga c. Ecuador, Sentencia de 3 de marzo de 2011, párr. 62; Chiriboga c. Ecuador, Sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 98).¹²

Teniendo debidamente en cuenta el corpus juris completo del derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la regulación de las expropiaciones daría lugar a una reconsideración del papel y el precio de la indemnización por la expropiación de bienes en interés general cuando dicha expropiación sea necesaria para el cumplimiento de derechos sociales como el derecho a la vivienda. En el estado actual de desarrollo del derecho internacional, los principios generales del derecho internacional no establecen un derecho general a indemnización basado exclusivamente en el valor teórico de mercado. El pago de una indemnización no es una cuestión de legalidad, sino de proporcionalidad a la hora de determinar el cumplimiento de un equilibrio justo en la expropiación de propiedad privada.

¹⁰ CDESC, Observación general n.º 4: El derecho a una vivienda adecuada, E/1992/23 (13 de diciembre de 1991), párr. 8.c.

¹¹ Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer que la vivienda sea asequible, A/78/192 (15 de agosto de 2023).

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Salvador Chiriboga c. Ecuador*, Reparaciones y Costas, Sentencia (3 de marzo de 2011), párr. 62; CIDH, *Salvador Chiriboga c. Ecuador*, Excepción Preliminar y Fondo, Sentencia (6 de mayo de 2008), párr. 98.

El proyecto de ley establece claramente que el valor de mercado sería el único criterio para evaluar el valor de la indemnización (artículo 2). Se trata de un enfoque excesivamente restrictivo. A la hora de evaluar la indemnización por expropiaciones públicas, cuando la expropiación tiene por objeto satisfacer derechos sociales como el derecho a una vivienda adecuada, deben tenerse en cuenta factores distintos del valor de mercado del bien. Tal y como se reconoce de manera inspiradora en el artículo 25(3) de la Constitución de Sudáfrica, estos otros factores pueden incluir el uso actual de la propiedad, la historia de la adquisición y el uso de la misma, y el alcance de la inversión directa y las subvenciones estatales en el pasado para la adquisición y la mejora del capital de la propiedad.

Desprecio de la función social de la propiedad como instrumento para avanzar en la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada.

La exposición de motivos del proyecto de ley declara que pretende “eliminar las restricciones ilegítimas que limitan el contenido esencial del derecho a la propiedad”. Es lamentable que el proyecto de ley parezca defender una interpretación maximalista de la propiedad privada a expensas del derecho a una vivienda adecuada, tal y como se reconoce en el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, el proyecto de ley es una oportunidad perdida para regular la institución de la propiedad en Argentina a la luz de su función social. Hacerlo requeriría tener en cuenta el necesario equilibrio entre los intereses individuales y colectivos, y el papel que la propiedad privada puede desempeñar en la satisfacción de todos los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada.

Como observó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Chiriboga c. Ecuador*, “el derecho a la propiedad debe entenderse en el contexto de una sociedad democrática en la que, para que prevalezcan el bienestar público y los derechos colectivos, deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para su funcionamiento y, por esta razón, el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital importancia en una sociedad concreta, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad, respetando siempre los casos contemplados en el artículo 21 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos] y los principios generales del derecho internacional” (Sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 60).¹³

Mis predecesores en el cargo de Relator Especial sobre la vivienda adecuada también destacaron la importancia de la función social de la propiedad para que el derecho a una vivienda adecuada sea real y efectivo para todas las personas. En su informe de 2025 sobre la tierra y la vivienda, Balakrishnan Rajagopal abogó por ir más allá de las formas exclusivistas de propiedad y promovió nuevos enfoques democráticos para el uso y la gestión de la tierra, incluidas las formas comunitarias de tenencia de la tierra (2025, párrs. 1 y 4).¹⁴ En su informe sobre la financiarización de la vivienda, Leilani Farha instó a los Estados a garantizar que la inversión pública y privada en vivienda reconozca su función social y las obligaciones de los Estados en materia de

¹³ CIDH, *Salvador Chiriboga c. Ecuador*, Excepción preliminar y fondo, Sentencia (6 de mayo de 2008), párr. 60.

¹⁴ Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Informe sobre la tierra y la vivienda, A/80/351 (27 de agosto de 2025), párrs. 1 y 4.

derechos humanos (2017, párr. 77).¹⁵ Y tras su misión en Argentina, en 2011 Raquel Rolnik recomendó “que se promueva y sancione una ley que reconozca la función pública del ordenamiento del territorio y adecue los principios generales que forman parte del contenido actual del derecho a la propiedad privada regulados en el Código Civil de modo tal de que se incluya el concepto de la función social de la propiedad.” (2011, párr. 59).¹⁶

Conclusiones y recomendaciones

Recomiendo al Parlamento y al Gobierno que reexaminen el proyecto de ley sobre la inviolabilidad de la propiedad privada para garantizar que las reformas propuestas se ajusten plenamente a las obligaciones internacionales de Argentina en materia de derechos humanos.

Me preocupa que, en su forma actual, el proyecto de ley constituya un retroceso injustificado en la protección del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos socioeconómicos proclamados en el PIDESC y otros tratados internacionales firmados y ratificados por Argentina.

Bajo ninguna circunstancia se debe dejar sin hogar a una persona amenazada con un desalojo ni privarla del acceso a recursos efectivos para verificar que dicho desalojo se ajuste a la legislación nacional y a los tratados internacionales de los que Argentina es parte. Se deben concentrar los esfuerzos en garantizar que las personas o los hogares afectados tengan acceso a una vivienda adecuada que sea asequible y ofrezca seguridad jurídica en la tenencia, tal como exige el artículo 11 del PIDESC. A la hora de evaluar la indemnización por expropiaciones públicas, cuando la expropiación tenga por objeto satisfacer derechos sociales como el derecho a una vivienda adecuada, deben tenerse en cuenta factores distintos del valor teórico de mercado. Esto puede incluir el uso actual de la propiedad, el historial de adquisición y uso de la misma, y el alcance de las inversiones y subvenciones directas del Estado en el pasado que mejoraron la capitalización del bien. La regulación de la propiedad debe tener en cuenta su función social y los intereses generales de todos los miembros de la sociedad, tanto de quienes poseen bienes inmuebles como de quienes carecen de ellos.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido/a de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Le ruego que facilite cualquier información adicional y/o comentario que pueda tener sobre este comentario al proyecto de ley.
2. Por favor, facilite cualquier información adicional sobre el posible impacto que el proyecto de ley podría tener en determinados grupos vulnerables, como las personas sin hogar o en situación de pobreza, los migrantes o las minorías.

¹⁵ Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Informe sobre la financiarización de la vivienda, A/HRC/34/51 (18 de enero de 2017), párr. 77.

¹⁶ Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Misión a Argentina, A/HRC/19/53/Add.1 (21 de diciembre de 2011), párr. 59.

3. Explique qué medidas la legislación detiene para garantizar el acceso a una vivienda alternativa adecuada, en particular para las personas que viven en propiedades o terrenos sin título legal formal.
4. Indique también qué medidas se han adoptado para evitar los desalojos causados por la imposibilidad de sufragar los gastos de vivienda de las personas y los hogares que atraviesan dificultades económicas.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

Koldo Casla

Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado