

# Proyecto de inviolabilidad de la propiedad privada. Restricción del derecho al ambiente y la vivienda

## Introducción

El proyecto de Ley de Inviolabilidad de la Propiedad Privada plantea un cambio jurídico-legal que limita aún más el acceso a la tierra y a la vivienda para grandes sectores de la sociedad: agrava la situación habitacional de quienes viven en barrios populares, empeora la situación de inseguridad jurídica de los territorios de comunidades indígenas y familias campesinas, facilita los desalojos de inmuebles destinados a la vivienda familiar y reduce la capacidad del Estado para emprender políticas de cuidado ambiental, infraestructura, o de planificación urbana.

En particular, la reforma de la Ley de Barrios Populares, la de Tierras Rurales y la modificación del Código Civil y Comercial sobre alquileres de viviendas, y del Código Procesal Civil y Comercial en los procesos de desalojos de la Ciudad de Buenos Aires, obstaculizan el ejercicio de derechos sociales básicos, contradice la obligación del Estado de alcanzar “una mejora continua de las condiciones de existencia” de todos quienes vivimos en la Argentina, y refuerza el carácter mercantil de la tierra, sin importar las condiciones de uso, ocupación o los reclamos que existan sobre aquellas.

Es que la propuesta no contempla los derechos de todas las personas que viven en barrios populares a obtener respuestas específicas para la integración socio urbana en sus barrios, e incluso, de aprobarse ese proyecto, esas familias pueden quedar expuestas a procesos de desalojo. Además, al modificar la Ley de Tierras Rurales y permitir su venta sin ningún tipo de condiciones, pone en riesgo derechos de los pueblos indígenas y campesinos. Sobre ellos, la legislación aún no dio respuesta sobre las medidas específicas que el Estado tomará para el reconocimiento formal de los territorios que ocupan o en los que producen. Para el espacio urbano la reforma introduce plazos exigüos para la rescisión de los alquileres y/o desalojo de viviendas para los supuestos más acuciantes en el contexto de crisis económica: el de la demora en el pago del alquiler.

Elaboramos este documento para acercar argumentos técnico legales que aporten herramientas para analizar el proyecto de ley.

## Desarme del Régimen de Integración de Barrios Populares

---

El proyecto de ley deroga las competencias estatales establecidas en la Ley de Barrios Populares 27.453, respecto de la facultad de expropiación el desarrollo de proyectos de integración socio-urbana en barrios populares y delega estos mandatos en las jurisdicciones provinciales, sin formular medidas alternativas o asignar recursos para

la implementación efectiva de estas políticas. Al derogar las principales políticas derivadas de la Ley, afectará los derechos a una vida digna, a una vivienda adecuada, a la salud y al ambiente sano de la población de barrios populares, con impacto diferencial para mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas mayores.

---

El proyecto que llegó al Congreso modifica la ley de Barrios Populares (27.453) que asigna al Estado nacional facultades para realizar mejoras en la urbanización y la infraestructura de villas y asentamientos de todo el país. Esa ley reconoce como titulares de derecho a más de 5 millones de habitantes, prohíbe desalojos y otorga la posibilidad de regularizar su situación. El Gobierno Nacional en lugar de impulsar el financiamiento de estas obras, como pidió el juzgado Federal de Pehuajó<sup>1</sup>, promueve un proyecto de ley que desplaza aún más al Estado de sus responsabilidades. Entre las medidas que introduce este proyecto se encuentra la facilitación de los desalojos en la CABA y la anulación de las condiciones que impedían la venta de los terrenos donde están emplazados los barrios populares.

El modelo regulatorio de la legislación vigente, que se intenta reformar, es más acorde con las obligaciones internacionales de la Argentina para garantizar los derechos sociales que el proyecto en debate, ya que establece mecanismos para asegurar que –tanto el Estado nacional como los gobiernos provinciales– garanticen la vigencia de los derechos en juego. Para ello se prevén medidas para diseñar e implementar políticas de regularización dominial, obras y programas para la integración socio-urbana, así como recursos federales.

El proyecto actual formula modificaciones que resultan una regresión normativa para la población de barrios populares. Cada una de las reformas modifica, sustituye y deroga mejoras progresivas de derechos existentes, impone nuevas restricciones procesales y favorece a sectores más aventajados. Estas propuestas van en detrimento de las obligaciones que tiene el Estado y que impiden al Poder Ejecutivo y al Legislativo adoptar este tipo de medidas. Así, las modificaciones al régimen de integración socio-urbana, la derogación de la política de regularización dominial y de la suspensión de desalojos del capítulo III del proyecto suponen una grave afectación a la obligación del Estado de asegurar una mejora continua de las condiciones de existencia, sobre todo, de aquellos que viven en barrios populares.

La reforma a la Ley N° 27.453 propuesta en el capítulo III del proyecto es regresiva para la garantía de los derechos a una vida digna y vivienda adecuada para la población de barrios populares. Pero además, la fundamentación del proyecto tampoco ofrece una justificación de esta reforma en relación a la totalidad de los derechos del PIDESC y al agotamiento del máximo de los recursos disponibles. En consecuencia, las reformas –expresadas en los arts. 22, 23, 25 y 26 del proyecto de ley– dado su carácter regresivo cargan con una presunción de inconstitucionalidad, demandan un escrutinio sumamente estricto por parte de los/as legisladores/as y condicionan la sanción de esta norma.

---

<sup>1</sup> CELS, “Obras en los barrios: un juzgado federal intima al Ministerio de Economía y dispone una multa”, disponible en <<https://www.cels.org.ar/web/2025/05/obras-en-los-barrios-un-juzgado-federal-vuelve-a-intimar-al-ministerio-de-economia/>>.

Además conviene tener en cuenta que el Estado tiene una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos o esenciales del derecho a una vivienda adecuada. Un ejemplo típico de esto es la prohibición del Estado de impulsar el desalojo de familias que viven en barrios populares. Sin embargo, de aprobarse este proyecto, los millones de hogares que habitan estos barrios quedarían en una condición de mayor vulnerabilidad. Frente a un posible desalojo las familias no tendrán amparo legal y los procesos para expulsarlos se acelerarán. Todo esto ocurre cuando el Estado no implementa políticas de urbanización, se encuentran suspendidas todas las obras de integración socio-urbana, se subejecuta el presupuesto y se intenta vaciar el fondo específico destinado a estas obras.

### **Aceleración de los desalojos**

---

El proyecto se aparta de las recomendaciones reiteradas que el Comité DESC le ha hecho a la Argentina y profundiza las deficiencias estructurales del régimen vigente, consolidando un marco normativo incompatible con los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en particular, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En lugar de fortalecer las garantías procesales, el proyecto favorece el aumento de desalojos forzosos sin evaluación de proporcionalidad de estas decisiones ni la búsqueda de alternativas habitacionales para las familias en situación de vulnerabilidad. Las modificaciones no superan un exámen de convencionalidad ni de razonabilidad constitucional.

---

Analicemos eso: la reforma regula el proceso civil de desalojos para los supuestos que se den en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y fija como regla que los desalojos urbanos y rurales –como si en la CABA hubiese ámbitos rurales– tramitarán como procesos sumarísimos.

También permite interponer medidas cautelares de desalojo anticipado, ya que habilita que una autoridad judicial pueda concretar la medida en las primeras etapas del proceso. Es decir, se acortan los tiempos sin instancias obligatorias de diálogo, mediación o soluciones alternativas que involucren a las autoridades estatales para resguardar los derechos de quienes son desalojados. En nuestro país el problema habitacional se volvió central. Las dificultades para acceder a la vivienda aumentan hasta en las formas de tenencia más precarias. En los casos de las familias que logran alquilar, son cada vez más las que se endeudan e interrumpen todo tipo de consumos para poder pagar todos los meses.

Respecto del contrato de alquiler en sí, entre dueño de una vivienda e inquilino, la reforma del Código Civil y Comercial reduce el plazo de intimación en favor del dueño ante el retraso en el pago. De acuerdo con esta propuesta regulatoria, una vez que se cumpla el plazo de 3 días, el dueño puede considerar la rescisión del contrato e iniciar la acción de desalojo del inmueble. Luego, ya iniciado este proceso, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la

reforma dispone un plazo de 5 días para que el juzgado resuelva la solicitud de restitución anticipada de inmuebles.

Esta propuesta cae en un contexto de alta fragilidad para la población inquilina. Desde la derogación de la Ley de Alquileres, con el DNU 70, no existe un plazo estipulado de contrato, índices de actualización ni moneda definida. En 2025 el 57% de los hogares inquilinos destinaron más de la mitad de sus ingresos a cubrir el alquiler, casi 20% más que en 2024. Los plazos de los contratos son más cortos, con más aumentos y la inflación de los alquileres está por encima de la inflación general. Desde diciembre de 2023 la inflación fue del 209%, mientras que los alquileres aumentaron un 423%<sup>2</sup>.

Por eso, en tanto el proyecto reduce los plazos al tiempo que propone medidas de restitución anticipada de inmuebles, se ven afectadas las condiciones indispensables para asegurar las garantías procesales que deben regir en estos casos. En 2025 el Estado Argentino ya fue condenado por el Comité DESC por la violación del derecho a la vivienda adecuada, debido a la decisión judicial en la Ciudad de Buenos Aires de ordenar el desalojo forzoso de una vivienda en un barrio popular, en violación al art. 15 de la Ley N° 27.453 y al art. 11 del PIDESC (dictamen final del 30 de septiembre de 2025, párrafo 8.1., E/C.12/78/D/187/2020).

En esta decisión el Comité analizó críticamente la regulación del proceso de desalojos prevista en el Código Procesal Civil y Comercial Nacional y, una vez más, recomendó su reforma y adecuación al artículo 11 del PIDESC. En especial, recomendó al Estado: “d) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa solo se ejecuten a través de un procedimiento que garantice una consulta genuina y efectiva con estas personas donde se evalúen las alternativas habitacionales (...) y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, hogares monoparentales, en especial a cargo de mujeres, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad. En caso de que el grupo a ser desalojado esté integrado por niños o niñas, el procedimiento debe garantizar su derecho a ser oído; e) Establecer un protocolo para el cumplimiento de 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”.

## Modificación de la Ley de Expropiaciones

---

La reforma al régimen de expropiaciones restringe la capacidad del Estado para gestionar el suelo con fines de interés público. En particular, la incorporación del lucro cesante como parte de la indemnización incrementa los costos y dificulta las políticas de infraestructura, planificación urbana y vivienda. La exigencia de un

---

<sup>2</sup> CENTRORA, “La otra cara de la inflación: fuertes diferencias entre rubros y productos”, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Disponible en <https://centrora.economicas.uba.ar/la-otra-cara-de-la-inflacion-fuertes-diferencias-entre-rubros-y-productos/>.

juicio estricto de razonabilidad endurece el estándar vigente y limita el margen de actuación estatal. El enfoque contrasta con la doctrina de la Corte Suprema.

---

La modificación de la Ley N°21.449 obliga al legislador y a la administración a realizar un juicio de razonabilidad estricto para declarar la utilidad pública de un bien e impone el deber de justificar que la expropiación constituye el medio menos restrictivo para alcanzar el interés público "de modo tal que se respete el art. 28 de la Ley Fundamental". Así se imponen requisitos agravados de motivación para la expropiación que incluyen estándares de idoneidad, necesidad y proporcionalidad e interpretación restrictiva de esta herramienta.

Si bien es cierto que en materia "restricciones" estatales a la propiedad privada –se trate de expropiaciones, regulaciones sobre uso del suelo, planeamiento urbano o déficit habitacional– el poder reglamentador del Estado tiene como límite la "razonabilidad", no obstante la jurisprudencia nacional remite a un control reglamentario mucho menos riguroso que el propuesto por la reforma. La Corte Suprema Argentina adoptó un esquema de control basado en el examen de la aptitud o idoneidad para el fin perseguido o en la proporcionalidad entre medios y fines de la norma de que se trate. En ambos casos la intensidad del análisis judicial es baja, las decisiones estatales se presumen legítimas y sólo se invalidan cuando evidencian una irrazonabilidad o ilegitimidad manifiestas (Fallos: 316:779; 307:906; 243: 504; 310:2845; 306:400).

Por el contrario, cuando la reglamentación afecta el ejercicio de derechos como la igualdad, la no discriminación, el contenido mínimo esencial de derechos, el carácter potencialmente regresivo de la medida y se afectan a grupos vulnerables, el escrutinio aplicable es el más estricto. En estos casos, según la jurisprudencia de la Corte, si la restricción normativa se basa en una categoría prohibida, como la posición económica, el género o la edad, corresponde considerar a la norma como sospechosa de discriminación y se presume su inconstitucionalidad. Estas reglamentaciones sólo son admisibles cuando son estrictamente necesarias para lograr un fin o interés especialmente relevante y cuando no existen otras alternativas menos restrictivas de los derechos en juego.

Como veremos, los fundamentos del proyecto para modificar la Ley N°27.453 no superan este juicio de razonabilidad estricto, ya que incurren en una reforma regresiva de diversos institutos dirigidos a garantizar el derecho a una vivienda adecuada de un colectivo en situación de vulnerabilidad, afecta el contenido mínimo esencial de ese derecho y dicha vulneración se basa de forma discriminatoria en la posición económica de quienes habitan en barrios populares, con impacto diferenciado para mujeres niños/as y adultos/as mayores (capítulo III del proyecto). Sobre este punto, a modo ilustrativo de la perspectiva discriminatoria de la reforma, destacamos que elimina el deber de impulsar la política de integración socio-urbana con "perspectiva de género y diversidad" (art. 22 del proyecto relativo al art. 1 de la Ley N°27.453).

A su vez, no resulta una reglamentación admisible y necesaria de forma estricta, para lograr los fines que se propone la norma. El proyecto no logra demostrar cuál es la relación de

necesariedad entre el fin de proteger el derecho a la propiedad, la derogación del régimen de regularización dominial, de las principales políticas nacionales para impulsar obras de integración socio-urbana y su delegación en las provincias. Sin argumentos razonables, pretende modificar instrumentos fundamentales para la gestión del suelo, como la expropiación, priorizando a la propiedad privada por encima de las herramientas que tiene el Estado Nacional para delinear políticas públicas que requieran disponer del suelo.

El proyecto suma a la indemnización la obligación de resarcir un supuesto lucro cesante. Esto encarece enormemente la capacidad del Estado para expropiar e intervenir con políticas públicas puntuales, obligándolo a pagar un monto altamente superior al valor de mercado. Si el Estado dispone expropiar terrenos para crear autopistas, parques, escuelas o complejos de vivienda pública, los costos se ven agravados. Esto podría paralizar cualquier política de planeamiento urbano y política de vivienda social.

## Ley de Tierras rurales

---

Si bien se presenta como una modificación de la Ley de Tierras, al alterar artículos clave y derogar otros, en los hechos implica la derogación de la norma, ya que deja de cumplir con el fin protectorio para el cual fue concebida y pasa a perseguir un objetivo distinto: atraer inversiones.

---

Luego del intento de derogación de la Ley de Tierras Rurales (26.737) con el DNU 70/2023, este proyecto busca cambiar aspectos críticos de la Ley. En primer lugar elimina las restricciones para comprar tierras, salvo para estados extranjeros. Así, solamente se impondrán límites cuando la compra constituya un riesgo para la defensa o la seguridad nacional, desplazando así una perspectiva soberana y protectora de los bienes ambientales. También se elimina la prohibición de compra de inmuebles “que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes”. Además, con el objetivo de atraer inversiones, suprime la prohibición de un máximo de 1000 hectáreas en zona de producción de alimentos que buscaba desalentar las grandes concentraciones.

Estas modificaciones significan un paso más para habilitar y facilitar a los actores privados el avance sobre los recursos naturales. Es posible leer este proyecto junto a la modificación de la Ley de Glaciares, la aprobación del RIGI, la creación de la unidad de seguridad productiva, integrada por las fuerzas federales para controlar cualquier reacción social contra actividades extractivistas.

Además, la flexibilización para la adquisición de tierras rurales no considera que en muchos casos son las comunidades indígenas o familias campesinas quienes habitan esas tierras, lo que aumenta los riesgos que sean desalojadas de sus territorios. Esto adquiere mayor preocupación si se tiene en cuenta que la ley 26.160 que suspendía los desalojos sobre los territorios de pueblos indígenas ha sido derogada. Y que se suma a la suspensión en septiembre de 2024 de “todas las solicitudes en trámite de inscripción de las comunidades indígenas” que se encontraban en el RENACI. La falta de personería jurídica para las

comunidades implica quedar sin una herramienta fundamental para la defensa de sus derechos, sobre todo cuando muchas provincias exigen la personería para iniciar cualquier trámite vinculado al territorio indígena.

La reforma de la Ley de Tierras Rurales aumentará la incertidumbre de las comunidades indígenas y de las familias campesinas, porque no existen para ellas instrumentos para ordenar y titularizar las tierras que ocupan.

### Ley de manejo del fuego

---

Al modificar las prohibiciones al cambio de uso de suelo por 60 o 30 años, según la zona, la reforma alentará en la práctica los incendios. Las prohibiciones establecidas en la ley actual buscan neutralizar los incentivos para los incendios intencionales.

---

También el proyecto que tiene en manos el legislador modifica partes sustanciales de la Ley actual de manejo del Fuego. Uno de los puntos más importantes es que elimina la prohibición del cambio de uso de suelo por 60 años luego de un incendio en vegetación, bosques, áreas naturales protegidas y humedales. También elimina la prohibición por 30 años para realizar emprendimientos inmobiliarios y actividades agropecuarias luego de incendios en zonas de vegetación fuera de los límites urbanos. De esta manera, habilita el cambio de uso de suelo para esos emprendimientos y acota la restricción solo a los bosques protegidos por la ley de bosques nativos (26.331) y a los bosques no productivos abarcados por la Ley de Defensa de la Riqueza Forestal N° 13.273.

Además, propone flexibilizar el marco normativo que busca neutralizar los incentivos para los incendios intencionales. Esos incendios no se dan solamente sobre bosques nativos. Se dan también sobre otros ecosistemas, como humedales. El problema de los incendios crece verano a verano al tiempo que el gobierno desfinancia y desjerarquiza el Servicio Nacional y las políticas de manejo del fuego.

La sanción de este proyecto de ley agravará la situación para las mayorías. En función de favorecer desarrollos inmobiliarios se vulnerarán derechos fundamentales y se limitará, al mismo tiempo, la capacidad del Estado para dar respuestas a esos sectores. Es importante abordar las características que debe tener la propiedad de la tierra en la Argentina desde una perspectiva de equidad e igualdad. Este artículo aporta a ese fin.