

# LA OCUPACIÓN DE LOTES O FRACCIONES DE TIERRAS POR DECRETOS MUNICIPALES BONAERENSES Y PRÁCTICAS CONFISCATORIAS VEDADAS.

Por [Juan Carlos Acuña](#)  
(UNLP-JURSOC)  
[www.juridico2741.com](http://www.juridico2741.com)  
[jurisager965@gmail.com](mailto:jurisager965@gmail.com)

**Resumen.** Finalizando la segunda década del siglo XXI reaparecen prácticas encubiertas de ocupación de bienes inmuebles, en jurisdicción municipal, bajo una anacrónica norma provincial, sancionada en épocas de dictadura militar en 1969 y la suspensión de derechos y garantías constitucionales. Después de medio siglo conserva opinable vigencia jurídica reñida con principios constitucionales básicos sobre el derecho humano a la propiedad, el art.17 de la C.N. dispone “ La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada...La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino...”. Los decretos municipales, por aplicación de la Ordenanza General 38/1969, facilitarían una silenciosa práctica de usurpación y confiscación, por decreto municipal, de propiedades privadas desplazando arbitraria, ilegítima, ilegal e inválidamente normas jurídicas de fondo que no califica al “abandono” como causal de “ocupación” y “desapoderamiento” del titular de dominio discrecionalmente dispuesta por un decreto municipal. La Ordenanza General 38, sancionada por el P.E. provincial de facto, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires el 10 de marzo de 1969 constituye una clara norma abrogada tácitamente por incompatibilidad absoluta con el ordenamiento jurídico constitucional, del Estado de Derecho y la seguridad jurídica.

**Palabras claves:** confiscación, Ordenanza General N° 38/1969, Constitución Nacional, ocupación de inmuebles, usurpación.

## **THE OCCUPATION OF LOTS OR FRACTIONS OF LANDS BY BONAERENSE MUNICIPAL DECREES AND FORBIDDEN CONFISCATORY PRACTICES.**

**Summary.** At the end of the second decade of the 21st century, covert practices of occupation of real estate reappear, in municipal jurisdiction, under an anachronistic provincial rule, sanctioned in times of military dictatorship in 1969 and the suspension of constitutional rights and guarantees. legal conflict with basic constitutional principles on the human right to property, art.17 of the CN it provides "Property is inviolable, and no inhabitant of the Nation may be deprived of it, except by virtue of a sentence based on law. Expropriation for reasons of public utility must be qualified by law and previously compensated ... The confiscation of property is forever erased from the Argentine Penal Code ... ". The municipal decrees, by application of General Ordinance 38/1969, would facilitate a silent practice of usurpation and confiscation, by municipal decree, of private properties, arbitrarily, illegitimately, illegally and invalidly displacing substantive legal norms that do not qualify "abandonment" as causal of "occupation" and "disempowerment" of the domain owner discretionary arranged by a municipal decree. General Ordinance 38, sanctioned by P.E. de facto provincial, published in the Official Gazette of the Province of Buenos Aires on March 10, 1969 constitutes a clear rule tacitly abrogated by absolute incompatibility with the constitutional legal order, the rule of law and legal security.

**Key words:** confiscation, General Ordinance No. 38/1969, National Constitution, occupation of real estate, usurpation.

---

### **Introducción.**

En 1969, el gobernador de facto de la Provincia de Buenos Aires, dicta la ordenanza general 38 (O.G.38) en épocas de disolución de todos los cuerpos legislativos municipales, provinciales y nacional y la adjudicación de todas las competencias, atribuciones y facultades legislativas a los ejecutivos nacional, provinciales y municipales.

La norma faculta al ejecutivo municipal a disponer por acto administrativo la "ocupación" de un lote o fracciones de tierra, desapoderando al titular de dominio, fundado en el ejercicio de una discrecionalidad no reglada de evaluación de un "estado de abandono" de un lote o fracción de tierra.

El presente se orienta, finalizando el primer cuarto del siglo XXI, a examinar no sólo la compatibilidad de la O.G.38 con el ordenamiento

constitucional y el sistema jurídico en el marco del Estado de Derecho y la seguridad jurídica en torno al derecho de propiedad no sólo consagrada por la Constitución Nacional sino también consagrada como derecho humano por la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, en cuyo artículo 21 consagra, como derecho humano, el derecho a la propiedad privada disponiendo en su apartado 2. “ Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Propone el presente indagar sobre el instituto de la “ocupación” de un lote o fracción de tierra, identificar que es “baldío” en el lenguaje normativo, cuál sería el criterio y fundamento para determinar el “estado de abandono” como presupuesto del acto administrativo municipal de “ocupación” como también el acto administrativo municipal de “reintegro” al propietario del lote o fracción de tierra “ocupada”.

### **La Ordenanza General N°38/1969.**

La O.G. 38 autoriza al “Departamento Ejecutivo de cada uno de los partidos de la Provincia, para que proceda a construir en cada terreno baldío ubicado en la planta urbana, un cerco de verde y una vereda.”

Es decir, requiere que el terreno o fracción de tierra sea “baldío” es decir que no exista infraestructura alguna ni uso productivo; etimológicamente “baldío” es de origen árabe que significa terreno yermo, sin posibilidad de cultivarse.

Agrega que debe estar ubicado en la planta urbana, es decir excluye las zonas complementarias y rurales de acuerdo a la ley de ordenamiento territorial y uso de suelos 8912; como fundamento y objetivo ordena que el Municipio debe construir un cerco verde y una vereda.

Obliga al Departamento Ejecutivo quien “deberá disponer el saneamiento de los lotes baldíos a que se refiere el artículo anterior.”, debe comprenderse que la expresión “saneamiento” implicaría desmalezamiento para limpieza y remoción de todo residuo.

La norma faculta a los intendentes quienes, sin plazos dispuestos, “podrán disponer la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos, ubicados en la planta urbana, atendida por servicios, que se hallen en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad”. Esta disposición no contempla notificación e intimación previa al titular de dominio para que proceda al “saneamiento” de lotes o fracciones de tierras.

Tampoco contempla la sustanciación del procedimiento contra el propietario o poseedor por “falta municipal”; el presupuesto de la intervención

municipal a través del instituto de la “ocupación” exige que el bien objeto se encuentre “en estado de abandono”; expresión que delega en el departamento ejecutivo municipal (DEM) la calificación de cuando un lote o fracción de tierra se encuentre en “estado de abandono” atribuyendo, al DEM, una facultad discrecional no reglada.

Tampoco contempla la creación de un registro público municipal de lotes y fracciones de tierras “ocupados” con fines de “saneamiento”, que se difunda y publique en el ámbito local dentro del marco de acceso a la información pública, este aspecto en algún municipio se ha instrumentado como el caso de San Isidro a través de la ordenanza municipal 9025/2018 que agregó a la OG 38/1969 los artículos 5°bis y 5°ter disponiendo la creación del “Registro de Inmuebles ocupados por Ordenanza General N° 38 “donde listarse todas las intervenciones que se realicen por la aplicación de la Ordenanza General N° 38, detallando: - Calle, altura, y localidad donde está ubicado el terreno. - Decreto que dicte la intervención. - Fecha de intervención. - Requisitos y causales que cumpla el terreno para realizarse la intervención. - Datos que individualicen a la institución, organismo, personas físicas o jurídicas encargadas de la custodia del inmueble. El presente Registro será de acceso público y estará disponible en la página web municipal.”; seguidamente dispone “ El Departamento Ejecutivo, al momento de la intervención, deberá colocar un cartel visible en la puerta o alambrado del predio con la misma información detallada en el Artículo precedente”.

La Ordenanza Municipal 9025 citada sin duda persigue como objetivo proteger a la propiedad privada de eventuales acciones “toleradas” o “promovidas”, por los ejecutivos municipales, de “ocupación” bajo pretexto de “saneamiento” pero que en realidad encubrirían una acción de “usurpación” o “confiscación” convirtiéndolas en tierras del dominio privado municipal o facilitando su irregular apropiamiento privado ingresando en una distorsión de los objetivos tenidos en cuenta por la OG 38/1969.

El concepto de “saneamiento” en la inteligencia normativa ha experimentado una evolución de contenido desde la remoción de malezas huéspedes de roedores a la de residuos de distinto tipo no generados por el lote o fracción de tierra avanzando a un concepto más integral de “saneamiento ambiental”

Es decir que la norma instituye como “causa” de la “ocupación” de un lote o fracción de tierra de particulares, “el estado de abandono” de supina subjetividad al tratar de comprender que debe entenderse por “abandono” del propietario o poseedor del inmueble cuyo titular puede ser o no ser vecino del municipio y que sin haber sido notificado ni intimado previamente puede encontrarse con su lote o fracción de tierra “ocupada” por un decreto municipal por “causa” de “abandono” por presunta falta de “saneamiento”.

La OG 38/1969 dispone que “En todos los casos la ocupación tendrá carácter precario y se mantendrá hasta tanto los propietarios regularicen su situación respecto a los inmuebles, convirtiéndose la Municipalidad en depositaria de los mismos.”; aquí ingresamos en una zona oscura de la disposición pues se supone que sin notificación o intimación previa al propietario puede este desconocer la “ocupación” con fines de “saneamiento” a través del instituto de la “posesión precaria” instrumentada por un acto administrativo del ejecutivo municipal que no contempla plazos; respecto a la “regularización de la situación” la falta de notificación o intimación de orden de saneamiento al propietario hace abstracta la “regularización de la situación” que se podría comprender como la “falta de saneamiento” pero también podría entenderse como el pago de los costos de saneamiento ejecutado por el municipio.

Sobre plazos este instituto de la “ocupación” del OG 38/1969, sin bien con fines distintos guarda similitud con la “ocupación temporánea” que puede tener carácter normal o anormal de la ley 21499/1977 pero siempre debe definir plazos determinados o determinables, en este punto la citada ley en su artículo 60° dispone “ninguna ocupación temporánea anormal tendrá mayor duración que el lapso estrictamente necesario para satisfacer estrictamente necesario para la satisfacción de la necesidad respectiva”.

En línea con lo expresado puede argüirse que el “acto de saneamiento” tienen un tiempo de ejecución y no podría por extenderse por tiempo indeterminado bajo un concepto de “custodia” dispuesta por un decreto municipal cuando el propietario no ha sido notificado ni intimado para, eventualmente, contratar servicios públicos o privados para realizar la actividad de saneamiento.

A ello se agrega que la “ocupación” decretada por el DEM con carácter precario también requiere para su finalización nuevo decreto para el “reintegro” al propietario del inmueble “ocupado”, dictado, por la OG 28/1969 asigna indudable carácter discrecional al DEM quien decide si el objetivo de saneamiento ha sido culminado.

Una consideración adicional puede ensayarse respecto a que la OG 38/1969 al disponer que, para proceder al “reintegro” del inmueble privado ocupado, el propietario debe pagar a la municipalidad los servicios de “saneamiento” ejecutados y objetivo de la norma, pero agrega también pagos por “mejoras” que el propietario no ha consentido ni convalidado su costo y que es calificado unilateralmente por el DEM.

Esta disposición viola el ordenamiento jurídico que rige el derecho público municipal pues no puede un DEM negar el “reintegro”, “desapoderar” y “retener” ilegalmente un inmueble privado por deudas municipales por “servicios” o “mejoras” pues para ello está regulado el procedimiento de apremio fiscal con todas las garantías que le asisten al contribuyente de

acuerdo lo dispuesto por la Ley 9122/78 (t.o) por las leyes 11796, 11904, 12447, 12727, 13101, 13244, 14331, 14333 y 15016; también la aplicación supletoria según lo dispuesto por la Ley 13406/2005 (t.o.) con las modificaciones introducidas por Ley 13930, 14333, 14880, 15007 y 15016.

### **A modo conclusivo.**

Del análisis compartido no queda duda que la OG 38/1969 linda con las fronteras del principio de legalidad bajo la óptica del Estado de Derecho y la seguridad jurídica expresando resabios y normas residuales de épocas de suspensión de derechos y garantías constitucionales que caracterizaron a las interrupciones de la vida institucional democrática argentina.

Si bien debe concederse que es atribución municipal tener a su cargo “el ornato y la salubridad” dentro de su jurisdicción de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Provincial Art.192° inc.4; como también lo dispuesto por la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires cuyo art. 27° dispone que “corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar”, entre ellos en su inciso 8 establece “las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los *baldíos*”; la OG 38/1969 la sustrae de la facultad reglamentaria de los Concejos Deliberantes atribuyéndose a los departamentos ejecutivos municipales en un contexto histórico de interrupción constitucional.

La alta discrecionalidad no reglada, conferida a los DEM, que emerge de la OG 38/1969 abre peligrosas ventanas que puede encubrir fines facilitadores de “apropiación”, “usurpación” o “confiscación” vedada por la Constitución Nacional.

En este punto no puede soslayarse citar la ley provincial 14449 de Acceso Justo al Hábitat, objetivo social superlativo pero que en cierta medida pueda promover en los municipios la irregular apropiación de baldíos de propiedad privada, “ocupándolos” bajo el pretexto de “saneamiento”, para ofrecerlo a planes habitacionales, de urbanizaciones y acceso a fondos fiduciarios que la ley regula sin transitar el proceso de la expropiación que le irrogaría un costo, al erario municipal, de indemnización previa al propietario como lo dispone el art.17 de la C.N.

Si bien la expropiación es un instituto de facultad nacional y provincial, el art.58 de la Ley Orgánica de las Municipalidades habilitaría, si bien jurídicamente muy debatible, a los municipios bonaerenses la facultad de declarar la utilidad pública y ser sujeto expropiante disponiendo “Corresponde al Concejo autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rija la materia. Además podrá autorizar la expropiación de fracciones de tierra, las que se declaren de utilidad pública, para subdividirlas y venderlas a particulares, para fomento de la vivienda propia.”

La facultad de un municipio de ser sujeto expropiante, si bien es debatido que pueda declarar la utilidad pública que se reservaría el poder legislativo provincial, también está contemplada en la ley 5708 de expropiaciones bonaerenses en los arts. 4, 5 y concordantes.

Más allá de reivindicar la autonomía municipal consagrada por la Constitución Nacional, en la Provincia de Buenos Aires la vida institucional de los municipios bonaerenses sigue regida por una ley provincial como también los procedimientos administrativos y tributarios.

No cabe duda que la OG 38/1969 adolece de lagunas e incompatibilidad manifiesta con el sistema jurídico público vigente, de allí que merece su derogación expresa más allá que podríamos caracterizarla como norma "abrogada" por los argumentos expuestos basados en el ordenamiento jurídico público vigente..

Paralelamente diseñar una nueva ley que cumpla la doble función de garantizar el servicio municipal de velar por la "salubridad" de sus vecinos, pero también la de garantizar la propiedad privada y que su perturbación o privación sólo procederá bajo los procedimientos y en el marco de las normas constitucionales y de derecho público vigente.