

**PRESCRIPCIÓN  
ADQUISITIVA  
ADMINISTRATIVA**

**ESCRIBANIA DE GOBIERNO PROVINCIA DE SALTA**

## **I.- INTRODUCCIÓN.**

*“En la mayoría de los países de América Latina, las leyes, las políticas públicas y las interpretaciones judiciales han generado una cultura legal que acentúa los derechos de propiedad individual, sin que exista una auténtica preocupación por el cumplimiento de la función social de la propiedad, principio que figura en muchas constituciones nacionales” (Fernandes y Maldonado.2009).*

En el presente trabajo, partiendo de la idea transcrita anteriormente, se pretende analizar el instituto de la prescripción adquisitiva administrativa, como una herramienta de gestión de suelo con miras a la satisfacción del interés general.

En la Provincia de Salta, actualmente se utiliza esta figura, en forma preponderante para regularizar la titularidad registral de la tierra sobre la que se emplazan espacios de uso comunitario, como ser escuelas, hospitales o dependencias policiales. No obstante ello, es necesario reconocer su potencialidad para ser utilizada en procesos de regularización del suelo urbano utilizado con fines de vivienda.

A modo de introducción es relevante definir “la prescripción adquisitiva administrativa” como el instituto del derecho que tutela el dominio de inmuebles que se hubieran adquirido o adquiriesen el estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades, mediante el modo establecido en la normativa civil regulado en los Artículos 1897, 1899, s.s. y c.c. del Código Civil y Comercial: “la prescripción larga”.

Al hablar de “modo” nos estamos refiriendo al “modo de adquirir el dominio”, es decir al acto que puede dar lugar al nacimiento del derecho de propiedad.

La doctrina fundamenta el instituto de marras al considerar que *“la sociedad no avanzaría con propietarios negligentes que abandonan el ejercicio de sus derechos, sino que por el contrario, ella se beneficia con hombres diligentes que, no obstante su carencia de títulos, suplen la inactividad de los que los tienen y poseyendo ininterrumpidamente durante muchos años tornan productivo lo improductivo. Con ello se satisface no sólo un interés individual, pues en definitiva el bien mayor es para la sociedad”* (Elena I. Highton)

Se entiende entonces, que la usucapión de suelos privados, se basa frecuentemente en la función social de la propiedad: los ocupantes de una propiedad privada tienen derecho a ser reconocidos como dueños legítimos después de un período de ocupación continua y

pacífica pues, a diferencia del propietario original, estos ocupantes le han dado una función social a la propiedad.

Esta premisa entonces, determina así, la necesidad de ampliar el concepto minimalista de una propiedad individual y sacrosanta a la función social de la misma como derecho humano primordial.

En la Provincia de Salta, este límite al ejercicio absoluto del derecho de propiedad se encuentra expresamente referido en el artículo 75 de la Constitución, que consagra: *“La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. **El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir.(...)”***.

Por lo tanto, aun en la propiedad privada existen varias posibilidades de accionar para el cumplimiento de los derechos constitucionalizados. Así, en cumplimiento del art. 75, el Estado debe actuar cuando sea imposible el acceso a la propiedad por grupos vulnerables y ésta sea un elemento para el desarrollo individual o colectivo, sea en ámbitos rurales como en periurbanos y urbanos. El Estado debe actuar cuando el uso particular sea perjudicial al interés colectivo o ante el incumplimiento de la función social. Mientras la función social de la vivienda se cumpla, debe asegurarse la tenencia, propiedad y derecho de sucesión desde todos los ámbitos del pluralismo jurídico, pues el límite al derecho de propiedad se encuentra dado por el ejercicio de esta función.

La responsabilidad de formular y promover políticas de regularización está directamente vinculada a la cuestión de quién tiene el poder para regular el desarrollo de suelos urbanos. La regularización del suelo se tiene que analizar en un amplio y complejo contexto sociolegal de gobernanza del suelo. Si bien hay que recalcar la necesidad de adoptar políticas preventivas, es crucial también reconocer la necesidad de un tratamiento apropiado de los asentamientos consolidados existentes, que albergan a millones de personas.

Entiende alguna doctrina, que la tenencia segura, no es únicamente la propiedad privada, sino que ésta se ve limitada y restringida cuando los regímenes jurídicos privilegian los títulos formales sobre la función social de la propiedad, figura que en buena hora fue concebida para superar el evidente conflicto entre la amplia necesidad de suelo y la concentración de su propiedad

La prescripción como modo de adquirir el dominio, parte del principio legal básico que regula el hecho de que el tiempo genera derechos, de manera que las demandas contra la precariedad en la tenencia del suelo pueden convertirse con el paso del tiempo en un derecho consolidado en cuanto a la titularidad del suelo.

La prescripción adquisitiva administrativa, ergo, puede ser aplicada como una herramienta jurídica disponible para el Estado a la hora de encarar procesos de regularización dominial.

## **II.- ASPECTO CIVIL DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ADMINISTRATIVA.**

Como anteriormente se anticipó, primeramente la prescripción adquisitiva administrativa debe recurrir al derecho civil. Así, el Artículo 1897 del C.C.C. establece una primera visión para que opere la prescripción: *“La prescripción para adquirir es el modo por el cual el poseedor de una cosa adquiere un derecho real sobre ella, mediante la posesión durante el tiempo fijado por la ley”*. Por su parte, el artículo 1898 establece el plazo de diez años para la prescripción adquisitiva breve de quien dispone de justo título y buena fe, mientras el artículo 1899 dispone el plazo de veinte años para la prescripción adquisitiva larga, cuando no existe título ni buena fe.

La prescripción adquisitiva requiere la concurrencia de dos elementos: la posesión y el transcurso del tiempo.

Se observa que, sin perjuicio de que el C.C.C. no contiene una definición al respecto, puede afirmarse que se trata de un instituto en virtud del cual se produce la adquisición de un derecho por el transcurso del tiempo. Se ha dicho, atinadamente, que la prescripción es una institución que tiene como fundamento último la consolidación de las situaciones y la seguridad y certeza jurídicas.

La idea de que la prescripción es la adquisición del dominio de un bien por parte del sujeto que ha ejercido sobre ese bien una posesión calificada, es decir con los caracteres de pública, continua y pacífica durante el tiempo requerido por la ley, no ha variado en comparación con el Código Civil velezano.

Desde la doctrina del derecho público también existieron notables pronunciamientos, tal como es el caso del Profesor Marienhoff al decir: *“Para la procedencia de la prescripción, no es necesario que exista consentimiento del propietario o de los sucesivos*

*propietarios... por constituir medios adquisitivos unilaterales, no requieren ni suponen “consentimiento” alguno del propietario, sino más bien pasividad o inacción de estos y a veces negligencia de parte de ellos en la custodia de su propiedad...”*

Jurisprudencialmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación también tuvo su oportunidad de pronunciarse al respecto, señalando que por la vía de la prescripción se aseguran en concreto objetivos tales como el de asegurar el afianzamiento de la vivienda familiar, en los que debe darse prioridad a quien realiza una gestión fructífera y socialmente beneficiosa, cumpliendo no sólo con sus derechos sino también con sus obligaciones por sobre aquel titular de dominio que abdica de su propiedad o que sólo realiza esporádicas manifestaciones, más formales o aparentes que reales (como por ejemplo el pago de impuestos a distancia).

La adquisición por este medio, por parte del poseedor, significa la extinción de la acción de reivindicación del anterior propietario registral. Son dos caras de una misma moneda. Al fijar el Código Civil y Comercial un límite temporario a la inacción del propietario para extinguir sus derechos, la prescripción viene a ser así, un elemento de seguridad y de paz social. De esta manera el tiempo otorga certidumbre a los derechos, y siendo el lapso suficientemente prolongado, permite al propietario poder reclamar sus propias cosas.

### **III.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ADMINISTRATIVA.**

A fin de analizar el aspecto procesal de la prescripción adquisitiva administrativa es menester recurrir a la fuente, cual es la Ley N° 24.320, la que en su Artículo 2 establece: *“La posesión ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores, deberá surgir de informes de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión y el destino o afectación que haya tenido el inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. Cada inmueble será descrito con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará. El Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada. Las escrituras declarativas que en consecuencia otorgará el Poder Ejecutivo provincial o la autoridad ejecutiva municipal en las cuales se relacionarán las*

*circunstancias del caso, servirán de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble”.*

Al respecto y a los fines de una mejor comprensión, sería prudente un análisis segregado del mismo.

### **¿Quiénes son los sujetos legitimados para realizar la prescripción adquisitiva administrativa?**

Conforme la citada norma, la posesión puede ser ejercida por la administración provincial o municipal o sus reparticiones descentralizadas o autárquicas y en su caso por sus antecesores. La Ley 23.396 legitima también a la administración nacional.

De tal forma, el sujeto que prescribe es el Estado en sus tres dimensiones: Nacional, Provincial o Municipal, y sus reparticiones descentralizadas o autárquicas, quienes pasarán a ser titulares registrales una vez inscripta la escritura.

### **¿Cómo se prueba la posesión?**

La prueba de la posesión deberá surgir de los respectivos organismos donde se especificará el origen de la misma y el destino o afectación del inmueble poseído, agregando los antecedentes que obren en poder de la administración. La ley establece como principio rector la carga de la prueba de la posesión en cabeza de la administración, para lo cual la Provincia o las Municipalidades deberán acreditar en el marco del procedimiento administrativo que lleven adelante los extremos previstos en la Ley Civil.

Sobre el particular es necesario recordar que dos son los elementos para que la posesión exista: el *corpus* y el *animus domini*, definidos el primero como el tener, detentar, poder someter a nuestra voluntad, a nuestro interés una cosa y el segundo dado por el elemento subjetivo de comportarse como dueño.

En consecuencia, el Estado deberá probar mediante informes de oficinas técnicas que detenta la posesión del inmueble a prescribirse con ánimo de dueño, que la ha ejercido en forma pública, pacífica e ininterrumpida, por diferentes medios entre los que podemos: el cerramiento del terreno, la construcción de alambrado, la realización de mejoras, la plantación de árboles, el empadronamiento del inmueble, el cultivo de frutas y verduras, el mantenimiento de las instalaciones, realización de planos de mensura, solicitud de instalación de medidor, testigos, entre otras.

De acuerdo a lo normado por el art. 1911 del C.C.C. *“Se presume, a menos que exista prueba en contrario, que es poseedor quien ejerce un poder de hecho sobre una cosa”*, consecuentemente, la prueba del corpus presume la existencia del ánimo posesorio.

### **¿Cuál es el objeto de declarar la Prescripción Adquisitiva Administrativa?**

En primer lugar el objetivo se centra en tener el título de propiedad de las numerosas tierras que se poseen ante la necesidad de reemplazar la actitud de desinterés de los propietarios de los bienes. Pero otras veces los Municipios y las Provincias a lo largo y a lo ancho de todo país, se movilizan por la necesidad de contar con suelo apto para la ejecución de actividades productivas o sociales que solo son posible a través del financiamiento nacional, que siempre requiere la titularidad de los terrenos para hacerlo efectivo.

### **¿Qué recaudos no pueden dejar de observarse?**

Siguiendo con el procedimiento previsto en el Artículo 2, la norma establece que cada inmueble será descrito con su ubicación, medidas y linderos, según plano de mensura que deberá incorporarse al expediente correspondiente. La ley no establece que deberá tratarse de un plano de mensura específico confeccionado para prescribir, y es correcto que así sea ya tal obligación no surge de la misma, ni de la normativa Civil, sino que basta la presentación de un plano que individualice con precisión el inmueble a prescribir sin discordancia entre la ocupación real y la que surja del plano.

### **¿Cómo finaliza el proceso?**

Una vez cumplidos los requisitos descriptos precedentemente, los Poderes Ejecutivos Provinciales podrán declarar, en caso que corresponda, la prescripción adquisitiva operada, dejándose constancia en las escrituras declarativas las circunstancias del caso, sirviendo de título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad.

El procedimiento de prescripción adquisitiva administrativa, consecuentemente, concluirá con el dictado del Decreto que declare, por parte del Gobernador de la Provincia, operada la prescripción.

### **¿Se trata de un acto impugnabile?**

Es importante mencionar que el procedimiento debe garantizar todos los extremos del debido proceso administrativo, lo cual se manifiesta en la materialización de un expediente, en la posibilidad de tomar vista, en la inexistencia de vicios de los elementos

tenidos en cuenta por la administración y en la notificación del acto administrativo a través de su publicación.

Esto último cobra especial interés cuando un particular se considere afectado en sus derechos, ya que el acto administrativo que declare la prescripción podrá ser pasible de impugnación. Para ello, una vez publicado el Decreto en el Diario de Publicaciones Legales que correspondiere, deberá interponer el correspondiente recurso antes del vencimiento de los plazos para su presentación, tarea que competirá observar exclusivamente a dicho particular.

Por otra parte, ante reclamos de terceros no surge en forma inmediata la obligación de indemnizar, sino que quien se considere agraviado por la decisión estatal deberá recurrir a la Justicia, probando que sus derechos han sido vulnerados, algo de muy difícil logro sí durante el procedimiento administrativo que declaró la prescripción se obró en forma regular y conforme a derecho, sin que se haya impugnado en tiempos útiles tal actividad estatal.

### **¿Cuál es la tarea de las Escribanías de Gobierno?**

El decreto que declara prescrito uno o más inmuebles es sin duda alguna un acto administrativo que se presume legítimo y con fuerza ejecutoria, restando sólo su remisión a la Escribanía de Gobierno de la Provincia, quien tomará intervención a fin de protocolizar las actuaciones administrativas y otorgar la escritura, procediendo posteriormente a su inscripción ante el Registro o Dirección de Inmuebles

La Escribanía de Gobierno realiza una doble tarea: reviste al acto de matricidad, legalidad, validez, eficacia, configuración técnica y autenticidad como también realiza un control del procedimiento administrativo, pues controla que se hayan cumplido con todos los requisitos establecidos por la ley para declarar la prescripción.

### **¿Con el dictado del Decreto es suficiente para proceder a la inscripción del inmueble?**

La Ley 24.320 marca un último control en su Artículo 3: *“Si al presentarse el título a inscripción, el organismo registral observare que con relación al mismo inmueble y por el nombre de un tercero existe otra, apoyada en un título de antigüedad menor al plazo de la prescripción adquisitiva, o existiere anotación preventiva de litis de quien tuviere acción declarativa de prescripción adquisitiva a su favor deberá seguirse el procedimiento judicial*



*que corresponda para que se declare el dominio adquirido por el estado provincial o la municipalidad en su caso”.*

Se observa que el artículo referido establece que si el Registro correspondiente detecta una inscripción de una antigüedad menor al plazo de prescripción adquisitiva o una anotación de Litis de juicio de usucapión, el Estado debe promover el procedimiento judicial ordinario. Surge una crítica a la oportunidad en la que se presenta ese control, toda vez que puede traer aparejada un gran desgaste estatal con la realización el trámite antes descrito a fin de obtener el Decreto que declare la prescripción adquisitiva administrativa, y resultar que la inscripción no podría realizarse por tal motivo, razón por la cual se sugiere que dicho control deba practicarse en un momento anterior, y recién a partir de ello se inicie o continúe el pertinente trámite.

#### **IV.- BENEFICIOS DE LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA ADMINISTRATIVA.**

La norma analizada puede ser utilizada con distintos intereses a fin de satisfacer las necesidades sociales. Las escrituras realizadas a favor tanto de las Provincias como de las Municipalidades son títulos que se han convertido en viviendas sociales, escuelas, centros de salud o lotes sociales al alcance de los más humildes.

Entre los antecedentes nacionales del instituto en cuestión se observa que con el mismo se posibilitó la regularización dominial de los inmuebles que habitaban numerosas familias, lógicamente desde hace más de veinte años. Estos barrios conformado por familias trabajadoras, en su mayoría, se originaron por asentamientos o loteos sociales. Comienza, de tal forma, una lucha por la obtención del título a favor de los ocupantes, frustrada debido al alto costo de los trámites judiciales y la falta de alternativas de carácter social para resolver la necesidad de quienes en dicho espacio construyen su único hogar familiar.

Surge en consecuencia y como alternativa, la aplicación de la prescripción adquisitiva administrativa con una perspectiva diferente. Así, los poseedores eventualmente podrán acordar ceder sus derechos posesorios a la Municipalidad o la Provincia con el único fin que, aplicando el principio de accesión y cumpliendo con todas las instancias del procedimiento administrativo previsto, se dicte el acto administrativo por el cual declare la prescripción administrativa de los inmuebles involucrados en el proceso de regularización.

La accesión de posesiones consiste en la posibilidad de que el poseedor actual aproveche el tiempo de posesión que tenía el antecesor. La accesión de posesiones reviste un gran interés práctico puesto que sirve para sumar los tiempos de la posesión a los efectos de poder usucapir, para cual ambas posesiones deben estar exentas de vicios, deben ligarse inmediatamente y deben estar enlazadas por un vínculo de derecho.

Dicha posibilidad de acrecentar la posesión se encuentra en el mismo Artículo 2 de la Ley 24.320 toda vez que refiere “*La posesión ejercida (...) y en su caso las de sus antecesores (...)*”, es decir que la posesión del Estado se acrecienta con la posesión que ejercía con anterioridad otra persona.

## **V.- CONCLUSIÓN.**

En el mes de mayo del corriente año, se dictó el Decreto Nacional N° 358/17 a instancia de los resultados de un relevamiento de barrios populares llevado a cabo por Jefatura de Gabinete de Ministros de Nación y distintas organizaciones sociales, entre agosto de 2016 y mayo de 2017.

Este relevamiento, visibilizó que en nuestro país existen más de cuatro mil barrios populares, entendidos éstos como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento. El concepto operativo que se utilizó para realizarlo fue el propuesto por Techo en el Relevamiento de Asentamientos informales: mínimo de ocho (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular al menos dos (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

El citado Decreto, ordenó la creación de un Registro Nacional de Barrios Populares, en el cual serán incluidos los barrios identificados en el Relevamiento. Dentro de la provincia de Salta se relevaron 145 barrios que cumplen con la definición operativa, y el 43% de los mismos se conformó hace más de 20 años.

La lectura de los considerandos de esta norma sugiere que se impulsa la creación del RENABAP entendiendo que sobre los barrios incluidos en el mismo es fundamental implementar procesos de integración urbana para superar situaciones de

segregación; y partiendo del presupuesto que las políticas tendientes a la regularización dominial deben ser entendidas como parte del proceso de integración urbana que comprende la planificación integral, la implementación de políticas participativas y estrategias para la gestión del suelo, la provisión de infraestructura básica, de servicios, de espacios públicos y de equipamiento comunitario destinados al mejoramiento integral de los barrios populares.

Dado este panorama, y teniendo en cuenta que estas cifras reflejan sólo parcialmente la problemática, pues la definición operativa considerada a efectos del relevamiento no incluye la multiplicidad de situaciones de vulnerabilidad que existen frente al problema de acceso a la tierra, la prescripción adquisitiva administrativa podría vislumbrarse como una posible vía para trabajar en la regularización de la titularidad registral de la tierra ocupada por los sectores populares, en pos a desarrollar políticas orientadas a generar verdaderos procesos de integración sociourbana.