

## PRESCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA

- Autor: Dra. LAURA DEL VALLE.-
- Institución a la que Pertenece: Fiscalía de Estado de la Provincia de Jujuy.-
- Correo Electrónico: delvalle\_laura@hotmail.com

### Introducción

La presente monografía tiene como objeto el análisis y estudio de una institución existente en nuestro Ordenamiento Jurídico desde el año 1976, incorporada al Código Civil a través de Ley 21.477 Modificada por Ley 24,320 denominada “Prescripción Administrativa”, la cual a mi entender y durante el desarrollo del presente trabajo intentaré demostrar, se trata de una herramienta de Regularización Dominial que permite a los Estados Provinciales y Municipales regularizar aquellos “Títulos” que a pesar del transcurso del tiempo (más de veinte años), de encontrarse funcionando sobre ellos distintas dependencias del Estado tales como escuelas, destacamentos policiales, centros de salud etc., se mantienen registrados a nombre de particulares.

La falta de registración mencionada en el párrafo anterior, impide a los Estados en reiteradas oportunidades invertir fondos Provinciales, Nacionales y hasta Internacionales que tienen como fin el mejoramiento de la educación, salud, seguridad o infraestructura en aeropuertos, instalaciones ferroviarias etc., pero con el requisito insoslayable de ser aplicados en inmuebles registrados a nombre de los Estados.

En el transcurso del trabajo, se fundamentarán los motivos por los cuales utilizar la Prescripción Administrativa como herramienta de regularización dominial, descartando otros remedios jurídicos tales como la Prescripción Judicial o la Expropiación, siempre que sea utilizada con prudencia, responsabilidad y resguardando los derechos de terceros sobre las propiedades

### **Capítulo I: MARCO JURÍDICO:**

#### **Título I.- Antecedentes Legislativos**

Mediante Ley N° 26.994, el Congreso Nacional Aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, Promulgado el día 7 de Octubre del año 2014; la norma en su artículo 5° expresa: “La Leyes que actual mente integran, complementan, o se encuentran incorporadas al Código Civil o al Código de Comercio, excepto lo establecido en el artículo 3° de la presente ley, mantienen su vigencia como leyes complementarias al Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por el artículo 1° de la presente” (sic). Del citado artículo

se desprende la vigencia de todas aquellas leyes que formaban parte del Código de Vélez y expresamente no fueron derogadas entre las que se encuentra la Norma en Estudio.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se desprende que la Ley 21.477 es de aplicación directa dentro del territorio Provincial, en virtud de tratarse de una Ley dictada por el Poder Legislativo Nacional, Órgano del Estado donde se encuentran representadas todas las Provincias y las distintas fuerzas políticas de la Nación Argentina, remarcando que actuó en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 75 de la Constitución Nacional el cual reza: *“Corresponde al Congreso: ... Inc. 12) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones;...”* (sic). Es preciso destacar como se podrá verificar de la simple lectura de la Norma en estudio, que no restringe ni limita su aplicación a ninguna reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional, ni de los Estados Provinciales ni Municipales, por lo cual se trata de una norma operativa, vigente y aplicable a todos los casos que cumplan con los presupuestos en ella establecida.

Me permito reflexionar sobre la aplicación directa de la norma, en el hecho de que muchas veces las reglamentaciones demoran, se incumple o no se dicta, transformándose éste accionar en una forma de incumplir la propia ley, ya que a veces la demora implica no poner en práctica una ley del Congreso o de la legislatura, siendo esto una práctica a mi humilde entender inconstitucional.

## **Capítulo 2°: Desarrollo del Tema:**

En el entendimiento de que la norma avanza sobre el derecho real de dominio, debe ser cuidadosamente utilizada por los Estados con el fin de no violar derechos del titular registral o de terceros. Para que ésta situación no se produzca se deben seguir los siguientes pasos:

### **Título 1°: Casos de aplicación:**

Existe una enumerable cantidad de casos en los cuales se emplazan en inmuebles distintos Organismos Públicos con autorización de los Ex Propietarios, pero que por distintos motivos nunca se terminó de regularizar tal situación y pasado el tiempo no pueden ubicarse al titular para sanear la registración.

El fenómeno descripto se presenta mucho en el interior del país, ya que si nos remontamos al siglo pasado y quizás un poco más atrás, la tierra se encontraba bajo el dominio de pocos hombres que fueron permitiendo el asiento de establecimientos educativos, destacamentos

policiales, dependencias del gobierno tales como delegaciones del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas etc., con el fin de brindar educación, salud, seguridad a pequeños grupos de personas que trabajaban para ellos o vivían dentro de sus propiedades y luego se formaron al rededor de ellos diferentes barrios o hasta pueblos. A modo de ejemplo en nuestra provincia se encuentra la familia Castañeda, Vertres, Guillermon en nuestra ciudad capital, Barcena en la zona del norte de la provincia (Tumballa), Zavala por el lado de los valles (Perico), etc.. Como se puede deducir de un razonamiento lógico después de cierto tiempo muchos de los donadores murieron junto a sus herederos o resulta muy difícil ubicar aquellos que detentan la legitimidad necesaria para otorgar la escritura traslativa de dominio sobre la heredad.

Otro conflicto muy frecuente se presenta con diferentes Empresas como Acero Zapla, Forestadora del Norte, Ingenio la Esperanza etc. que donaron superficies para ser destinadas con iguales fines que las anteriormente reseñadas, en busca de brindar servicios a sus trabajadores. En muchos casos la voluntad se manifestó verbalmente o por simples instrumentos privados (notas dirigidas al Gobierno requiriendo la instalación de una escuela) que nunca se perfeccionaron registralmente. En estos supuestos el impedimento de regularización dominial se presenta por la desaparición de la persona jurídica o mutación por transferencias, quiebras etc. careciendo en la actualidad dichos Sujetos de Derechos de existencia o representación suficiente.

## **Titulo 2°: Análisis de la Ley**

Con el fin de realizar una coherente interpretación de cada una de las instituciones técnico/jurídicas que se presentan en la de la ley 21.477 / 24.320, procederé a desmembrar la norma realizando en cada parte el comentario pertinente.

***“ARTÍCULO 1°: El dominio de inmuebles que hubieren adquirido o adquieran los estados provinciales y las municipalidades por el modo establecido en el artículo 4015 del Código Civil, será documentado e inscripto como se determina en el artículo siguiente”. (sic)***

Sin lugar a dudas para ser aplicada la figura de la Prescripción Administrativa, siempre debe ser empleada sobre inmuebles en los cuales se ubicaron por más de veinte (20) años dependencias estatales en forma “*Pública Pacífica e Ininterrumpida*” que debe ser claramente acreditada en el tramite, situación que puede ser alegada por el Estado y reconocida judicialmente a través de un Juicio de Usucapión. Lo que se pretende evitar con la Ley 24.320 modificada por Ley 21.477 es un largo y costoso proceso judicial que en el mejor de los casos puede dura unos 3 o 4 años, impidiendo durante ese tiempo que sean invertidos fondos provinciales, nacionales e incluso internacionales que en muchos casos llegan a Jujuy con el objeto de mejorar, optimizar los recursos existentes o apalea graves

consecuencias producto de inundaciones, derrumbes o catástrofes naturales sin contar con el tiempo que implicaría la tramitación del juicio.

***“ARTICULO 2º - 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”.***(sic)

Los antecedentes que se recopilan durante el trámite administrativo deben ser emitidos por los Organismos Competentes, que basarán sus informes en los circunstancias registrados con expresa mención de las fechas en las que se produjeron los hechos, sus circunstancias, los funcionarios que intervinieron y preferentemente se deben adjuntar las copias certificadas de los mismos para contar con toda la documentación que será el fundamento del Poder Ejecutivo para emitir el Acto Administrativo pertinente.

***“Cada inmueble será descripto con su ubicación, medidas y linderos según plano de mensura, que se agregará”.***

Como en todos los casos de regularización dominial, es imprescindible la descripción catastral de la fracción a través de un Plano de mensura tal como dispone la norma, con el fin de poder individualizar físicamente el inmueble. El problema se puede presentar en aquellas jurisdicciones en las cuales su legislación dispone que los Planos de Mensuras deban ser suscriptos por el titular dominial. Para tales supuestos se puede superar tal inconveniente con la confección de un *“Plano de Mensura de Fracción para Prescripción Administrativa”*, que permite individualizar la propiedad pero su vigencia se encontrará supeditada a la emisión del Acto Administrativo que declare operada la prescripción administrativa. El Plano aconsejado puede ser suscripto por la unidad de aplicación de la Ley o por el funcionario que disponga el Poder Ejecutivo donde se gestionar el trámite.

***“El Poder Ejecutivo Provincial o la autoridad ejecutiva municipal declarará en cada caso la prescripción adquisitiva operada”.*** (sic)

La Prescripción Administrativa debe ser declarada mediante acto Administrativo que revestido de todos los elementos esenciales del acto. Se entiende que cumpliendo con todos los requisitos, la administración pública está garantizando la validez del mismo con el objetivo de que este no vaya a ser atacado de nulidad y de ésta forma pueda cumplir con todos sus efectos jurídicos.

La Ley de Procedimiento Administrativo Nacional N° 19.549 en su artículo 7° establece como Requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: Competencia, Causa, Objeto, Procedimientos, Motivación, Finalidad y Forma.

Por su parte el maestro Agustín Gordillo al escribir sobre los Elementos y Vicios del Acto Administrativo entiende que *“en nuestro sistema pueden señalarse cuatro elementos esenciales del acto administrativo: Competencia, voluntad, objeto y forma. Esa es a nuestro juicio la formulación correcta y más clara; los requisitos de causa (motivo) y fin pueden ser subsumidos en los anteriores —particularmente en la voluntad del acto”*. (sic)

La norma en estudio textualmente establece: *“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”* (sic). En el primer segmento del párrafo, determina que se trata de un acto *“declarativo”* de la prescripción, ya que al igual que en la usucapión judicialmente requerida, la transferencia de dominio se consolidó por el transcurso de tiempo.

Lo antes reseñado se desprende de la interpretación de los artículos del Código Civil y Comercial de la Nación sobre la materia el cual dispone: *“ARTICULO 1905.- Sentencia de prescripción adquisitiva. La sentencia que se dicta en los juicios de prescripción adquisitiva, en proceso que debe ser contencioso, debe fijar la fecha en la cual, **cumplido el plazo de prescripción, se produce la adquisición del derecho real respectivo.** La sentencia declarativa de prescripción larga no tiene efecto retroactivo al tiempo en que comienza la posesión”* (sic) la negrita me pertenece.

Asimismo el ARTICULO 1897 al definir el instituto establece: *“Prescripción adquisitiva. 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”* (la negrita me pertenece). Asimismo el ARTICULO 1899 al tratar la Prescripción adquisitiva larga reza: *“Si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión”*.

Es menester precisar que la usucapión opera de pleno derecho y la ley no obliga que para adquirir este derecho tenga previamente que obtenerse sentencia favorable que así lo declare dentro de un proceso sobre prescripción adquisitiva de dominio, dado que ya desde el Código Civil de Vélez, al establecer que quien adquiere un bien por prescripción ‘puede’ entablar juicio para que se le declare propietario; aunque claro está, el pleno efecto erga omnes solo derivará de la usucapión reconocida por sentencia judicial e inscrita en Registros Públicos conforme la parte final del citado artículo”.

***ARTICULO 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.***

Este último artículo de la norma me permite interpretarlo como una cláusula de escape, que permite a la Administración Pública en caso de observar durante el procedimiento administrativo la existencia de terceros con derechos al inmueble o la ubicación de los propietarios, que como oportunamente se señaló en innumerables casos no son ubicados para poder culminar con el trámite de transferencia de dominio. También se trata de una forma de resguardar el derecho de los particulares.

**Titulo 4°: Casos en los que se aplicó el instituto en la Provincia de Jujuy.**

En la Provincia de Jujuy, el instituto de la Prescripción Administrativa se encuentra dando sus primeros pasos, buscando dar solución a la situación existente en relación a los Establecimientos Públicos tanto centralizados, descentralizados y autárquicos que no tienen su estado dominial regularizado (Establecimientos Educativos, Centro de Salud, Centros de Seguridad Pública, etc.) por encontrarse actualmente registrados a nombre de particulares ya sean personas físicas o jurídicas a pesar de funcionar en los mismos instituciones del Estado Provincial.

La Legislatura Provincial de Jujuy emitió una declaración a través de la cual dispuso: “Artículo 1°: Vería con agrado que el Poder Ejecutivo Provincial a través de sus Organismos competentes, confeccione los documentos técnicos y realice la recopilación de antecedentes respaldatorios a fin de poder llevar adelante el trámite de prescripción administrativa, todo conforme a la Ley Nacional 21.477 y el Procedimiento Administrativo regulado en la Provincia”.

Por su parte en la Órbita de Poder Ejecutivo se realizaron los siguientes trámites relacionados con el tema:

**-Regularización Dominial Establecimiento Educativo en el Pueblo de Tumbaya.**

Durante el trámite administrativo y en virtud de los antecedentes e informes obrantes en autos se dictó el Decreto N° 4418-H-2009, mediante el cual se resolvió: **ARTICULO 1°:** “Disponer la iniciación del Procedimiento Administrativo conforme lo dispuesto por la Ley 21.477 y su modificatoria N° 24.320”; **ARTÍCULO 2°:** “Autorízase a la Dirección Provincial de Inmuebles a confeccionar y aprobar el Plano de Mensura sobre el inmueble individualizado catastralmente como Circunscripción 1, Sección 1, Parcela 1-a, Manzana 13, Padrón H-28, Dominio inscripto en Matricula H-939 ubicado en el Pueblo de Tumbaya – Dpto. del mismo nombre”; **ARTÍCULO 3°:** “... notifíquese a los Titulares Registrales del inmueble individualizado en el artículo precedente y/o a quienes se creyeren con



derechos sobre el mismo de la iniciación del presente procedimiento mediante la publicación de edictos tres (3) veces en cinco (5) días en el Boletín Oficial y en un diario Local a fin de que comparezcan a estar a derecho en el termino de diez (10) días hábiles a contar desde la última publicación...”. (fs. 172/173).-

En cumplimiento a lo ordenado mediante Decreto 4418-H-09 la Dirección Provincial de Inmuebles Registro con el N° 09518 el Plano de Mensura Para Prescripción Administrativa Ley N° 21477 y Ley N° 24230 por el cual se individualiza físicamente el inmueble cuyo titulo se pretende perfeccionar (fs. 177); Asimismo se notifico mediante edictos a los Titulares Registrales del inmueble y/o a quienes se creyeren con derechos sobre el mismo, de la iniciación del presente procedimiento, y del plazo otorgando para estar a derecho. (fs. 181/183), sin que hasta la fecha se haya presentado ninguna persona alegando derechos sobre el inmueble conforme informe de la Dirección de Trámites y Archivos (fs.187).-

Por todo lo expuesto, y habiéndose acreditado que la Provincia de Jujuy adquirió el dominio del inmueble por el modo establecido en el artículo 4015 del Código Civil, y se cumplieron los extremos dispuestos por las Leyes 21.477 y 24.320, se dictó el Acto Administrativo (Decreto) mediante el cual se Declaró operada la Prescripción Adquisitiva sobre el inmueble, con la posterior suscripción de la escritura declarativa de dominio, que sirvió de titulo bastante para la registración de la propiedad en la Dirección Provincial de Inmuebles a nombre del Estado Provincial.-

- Planta Potabiliza dora de Líquidos Cloacales en la Localidad de Humahuaca. De los antecedentes incorporados al tramite surgió que Mediante Boleto de Compraventa de fecha 09/09/82, la Sra. VENTURA CAZON DE URO, transfirió a favor de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy, un Lote de terreno de su exclusiva propiedad, ubicado en la Localidad de Humahuaca donde se construyo una planta de tratamiento de líquidos cloacales.

Con posterioridad y atento a la necesidad de formalizar la escrituración del citado inmueble, por Decreto N° 14772-OP-90 se ordeno: “...*Por Escribanía de Gobierno procédase a escriturar a nombre del Estado Provincial, la fracción de terreno adquirido mediante Boleto de Compraventa de fecha 09/09/1982 a la Sra. VENTURA CAZON DE URO, ... destinado a la Dirección de Agua Potable y Saneamiento de Jujuy **donde se encuentra instalada** la Planta de Tratamiento de líquidos cloacales de dicha localidad...*”.-

En el Decreto transcrito en el párrafo anterior, se incurrió en un error al individualizar el Padrón como J-1158 (correspondiendo J-4138), situación que impidió en esa oportunidad culminar con el trámite de escrituración; siendo paralizadas las actuaciones desde el año 1992 hasta el 19 de Diciembre de 2001.-

Asimismo como otro intento de sanear el título, por Decreto N° 475-H-82 de fecha 31/12/82 se declaró de Utilidad Pública dicho inmueble y sujeto a expropiación (fs. 20), sin que se haya llevado a cabo hasta la fecha el trámite administrativo pertinente.

La situación dominial del inmueble surge del informe emitido por la Sra. encargada de la Sección Cronológico Personal, dependiente de la Dirección Provincial de Inmueble, la cual informó que el inmueble individualizado como Lote 557-a, Padrón J-4138 con dominio inscripto en Libro 1, Folio 404, Asiento 459, ubicado en B° Sta. Rosa de la Ciudad de Humahuaca, se encuentra registrado a nombre de CAZÓN VENTURA.-

Del informe elevado por la oficina de Tierras dependiente de Agua de los Andes S.A., surge que en la citada parcela se encuentran las instalaciones de la planta de tratamiento de líquidos cloacales de la Ciudad de Humahuaca; requiriendo dicho organismo la intervención de ésta Fiscalía de Estado a los efectos de regularizar la situación dominial y catastral del mismo.-

Como se puede observar, es de Orden Público la necesidad de regularizar la situación del inmueble, del que depende la salubridad de los habitantes de la Ciudad de Humahuaca y sus alrededores que después de 34 años no pueden perfeccionar su título. El presente expediente aun se encuentra en trámite.

- Escuela N° 60 “Vicealmirante Mariano Cordero” de la Localidad de Dpto. Humahuaca

Por Expediente N° 0516- 2107/07 se tramitó la Aprobación de Plano de Mensura Para Prescripción Administrativa del inmueble sobre el que funciona la Escuela N° 60 de la Localidad de El Calete, Departamento de Humahuaca, dado el extenso tiempo transcurrido sin que se haya regularizado la situación dominial del inmueble en el cual se encuentra funcionando dicho Establecimiento Educativo. Resaltan durante el trámite que resulta imperiosa la regularización dominial del terreno en cuestión, para permitir al Gobierno Provincial formalizar pedidos de fondos Nacionales a efecto de financiar proyectos de ampliación en dicha escuela.

El procedimiento se encuentra fundado en los antecedentes incorporados por El Área de Recursos Físicos de la Secretaría de Educación – Ministerio de Educación que adjunta documentación certificada por Escribanía de Gobierno, referente a los antecedentes de creación del Establecimiento Educativo: 1) Historia de la Escuela Primaria de Calete N° 60, suscripta en el año 1979 por su entonces Director Don Tomás Urzagasti y dos vecinos de la zona Don Evaristo Liquez y Leonidas Rodríguez; 2) Resolución N° 1027 de fecha 16 de diciembre del año 1981, mediante la cual el Consejo General de Educación resolvió imponer el nombre de “Vicealmirante Mariano Cordero” a la Escuela N° 60 de Calete ; 3) Acta de entrega y recepción de nuevo edificio, de fecha 15 de marzo de 1982, por la que el Comando en Jefe de la Armada por una parte y el Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación – Secretaría de Estado de Educación de la Provincia de Jujuy por la otra, procedió a la entrega y recepción del nuevo edificio destinado a la Escuela N° 60 “Vicealmirante Mariano Cordero” , construido por la Armada Argentina con aporte del



Ministerio de Acción Social de la Nación; y 4) Resoluciones 111/82 y 117/82 del Sr. Comandante en Jefe de la Armada, mediante las cuales se documentó la entrega del edificio y ratificación de imposición de nombre respectivamente; todo ello en cumplimiento del plan de Acción Social Cívico Naval, con aporte del Ministerio de Acción Social de la Nación efectuado en el año 1982 .-

Analizadas las actuaciones, de ellas se infieren: **1)** Un excesivo tiempo transcurrido desde la creación del establecimiento educativo, que supera ampliamente los 20 años exigidos por el Código Civil y Comercial de la Nación para adquirir el dominio de un inmueble por el transcurso del tiempo, sin que hasta la fecha se haya podido perfeccionar el título; **2)** que la superficie se encuentra en posesión del Estado Provincial a título de dueño, la cual se desprende irrefutablemente de las construcciones y mejoras consumadas con el objeto de brindar educación a los niños de la zona, manteniendo la posesión hasta la fecha de manera continua, pública y pacífica; **3)** La necesidad de registrar el inmueble a nombre del Estado Provincial, permitiendo al Ministerio de Educación participar en programas Provinciales y Nacionales de mejoramiento edilicio, equipamiento etc., fueron los fundamentos por los cuales se inició el trámite de Prescripción administrativa destinada a regularizar su título.

### **Capítulo 6°: Conclusión:**

Lo previsto en la norma, consiste en un trámite administrativo que no requiere de intervención judicial, pues en cada caso, un Acto Administrativo (decreto, Ordenanza Municipal) declara operada la prescripción adquisitiva, sirviendo como título suficiente que dará lugar a su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble.

El medio que con la ley proyectada se proporciona a los Gobiernos provinciales para producir documentos registrables, servirá para atender a situaciones de emergencia como la que motivó la sanción de la ley 20.396, en la que el interés público comprometido no permitía disponer del tiempo necesario para realizar en cada caso los trámites judiciales pertinentes.-

Si bien la forma corriente de declarar la usucapión consiste en una resolución judicial, la naturaleza de tal declaración no descarta la posibilidad de realizarla por vía administrativa, mientras no se trate de resolver una contienda entre partes, caso en el cual, sin duda, la usucapión sólo podría ser declarada judicialmente.

LAURA DEL VALLE - MP: 1948.-