

Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo

Luciano Scatolini

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolnst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14LS2SP

Resumen

El seno maternal es la propiedad del niño, como la tierra es la del hombre.

Pitágoras

En los últimos años a pesar del enorme esfuerzo estatal en la ejecución y realización de soluciones habitacionales y de infraestructura social, ha aumentado el déficit de suelo urbano y viviendas para sectores sociales medios y bajos. Asimismo se ha acrecentado y densificado la población que habita en villas y asentamientos. El precio de suelo ha experimentado aumentos que superan toda lógica afectando principalmente a los más jóvenes que se ven imposibilitados de acceder a su primera vivienda, como así también a todos aquellos que dependen del salario para adquirir un lote dentro de la ciudad formal.

La presente investigación propuesta por el Lincoln Institute of LandPolicy nos permite presentar una experiencia de gestión de suelo exitosa llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia¹, a través de la utilización de la Ley Nacional N° 24.320.

Debe tenerse en cuenta que Argentina es un Estado Federal que cuenta con 23 provincias y una Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el que habitan 40 millones de personas, con una fuerte concentración urbana en el área metropolitana de Buenos Aires, dando como resultado que en el 3% del territorio nacional se concentre casi la mitad de la población del país.

La presentación intentará responder a las principales preguntas que nos venimos haciendo desde el año 2008 a esta fecha, tiempo durante el cual hemos dado un fuerte impulso a esta operatoria que se encuentra legislada desde 1994² aunque recién comenzó a ser utilizada por los municipios de la Provincia de Buenos Aires desde el mencionado año. Aunque consideramos auspicioso el avance hasta aquí logrado aún creemos que es muy largo el camino por recorrerse ya que son la mitad de las 134 municipalidades las que no comenzaron a aplicar la norma y muchas otras lo hicieron por debajo del potencial de intervención que la misma permite. Ello sin mencionar su falta de aplicación por parte de las demás provincias que conforman el país.

Estas cuestiones tienen que ver con múltiples factores que impactan sobre las decisiones políticas que deben tomar los intendentes a los fines de su aplicación, entre las que encontramos: falta de conocimiento de la norma y de equipos técnicos capaces de implementarla, resistencia de los profesionales del derecho a su utilización, falta de políticas activas referidas a la gestión de suelo, el concepto de la propiedad privada en la Argentina, entre otras causas

1 www.egg.gba.gov.ar.

2 Esta ley tiene como antecedentes a la Ley n° 20.396 de fecha 17 de Mayo de 1973 por la cual se reglamentó el procedimiento a seguir para regularizar a favor del Estado Nacional inmuebles que hubiese adquirido o que adquiriese por usucapión. Luego el 17 de Diciembre de 1977 se dictó la Ley n° 21.477 que establece un régimen análogo aplicable a los inmuebles del dominio privado de las provincias.

Aquí nos referiremos a la experiencia de la aplicación de la Ley n° 24.320³, profundizando en sus postulados, modo de uso y resultados obtenidos, priorizando en el análisis que se trata de un “proceso de adquisición del dominio llevado a cabo como proceso social⁴”.

Es muy importante destacar que se trata de un instrumento de gestión de suelo novedoso en Latinoamérica, ya que si bien existen legislaciones que permiten avanzar administrativamente para lograr la legalización del dominio en el interés particular y privado del poseedor (por ejemplo en Perú, Brasil, Colombia o Argentina misma), lo que aquí analizaremos es que su uso ha permitido tanto a los Estados provinciales como locales (municipios) intervenir en el desarrollo urbano de las ciudades incorporando a su favor inmuebles que hasta la realización del procedimiento de usucapión administrativa pertenecían al dominio privado de personas físicas o jurídicas.

³ Sancionada el 11/V/1994; prom. 9/VI/1994; “B.O” 10/VI/94 Regularización de Títulos Jurídicos de Inmuebles del Domino Privado del Estado.

⁴ Definición dada por Morello-Berizonce, 1988.

Sobre el autor

Luciano Scatolini es Abogado, Escribano y Especialista en Derecho Administrativo Económico. Director del Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Ex Escribano General de Gobierno Adjunto de Buenos Aires. Docente de grado y maestría UNLP y UBA. Director de la Cátedra de Hábitat de la UNLP. Autor de diversas publicaciones de doctrina legal. Participó de la Ley de Justo Acceso al Hábitat. Contacto: lucianoscato@hotmail.com.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Descripción del instrumento - antecedentes, etc. | 1 |
| El por qué? | 1 |
| Y ahora qué? | 1 |
| Contexto en que se le implementó | 7 |
| Bases constitucionales (Soria 2010): | 8 |
| La expropiación | 11 |
| Algunos casos concretos | 12 |
| Ejemplo 1: Municipio de Puán | 13 |
| Ejemplo 2: Municipio de Adolfo González Chavez | 14 |
| Ejemplo 3: Municipio de San Miguel del Monte..... | 16 |
| Ejemplo 4: Exaltación de la Cruz | 17 |
| Evaluación de la aplicación del instrumento (pros y contras) | 21 |
| Fortalezas del proceso de implementación | 21 |
| Debilidades del proceso de implementación..... | 22 |
| Desafíos..... | 23 |
| Perspectiva de réplica en otras partes de América Latina | 23 |
| A modo de conclusión | 25 |
| Bibliografía | 26 |
| Normativas, legislación y jurisprudencia | 28 |

Índice de Imágenes

| | |
|---|----|
| Imagen 1 Aspectos procedimentales de la aplicación del instrumento. Pasos del trámite | 3 |
| Imagen 2 Municipio de Puán | 14 |
| Imagen 3 Municipio de Adolfo González Chavez..... | 16 |
| Imagen 4 Municipio de San Miguel del Monte | 17 |
| Imagen 5 Municipio de Exaltación de la Cruz..... | 19 |

Índice de Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Estadísticas generales por municipio..... | 19 |
| Tabla 2 Resumen..... | 21 |

Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo

Descripción del instrumento - antecedentes, etc.

El por qué?

Seguramente quienes conocen el marco legal/cultural preponderante en la Argentina, signado por una estructura de los derechos reales de neto corte conservador, que ha sido profundizado por el respeto sacramental a una idea de la propiedad privada individualista, excluyente y gestionada por intereses sectoriales, se preguntarán cómo pudo ser aprobada en el Congreso Nacional una ley como la aquí analizada que confiere potestades exorbitantes a los gobiernos para incorporar a su dominio bienes inscriptos registralmente a favor de personas físicas o jurídicas privadas, con las características que analizaremos.

Seguramente la respuesta a su génesis debemos buscarla en algunos casos puntuales que se produjeron en los cuales funcionarios de distintas áreas de gobierno se encontraban con procesos judiciales o administrativos en su contra por haber autorizado obras o liberados pagos en bienes inmuebles que se constató no pertenecían al dominio del Estado.

Constituía una práctica habitual licitar y comenzar una obra, por ejemplo de un hospital, sin que previamente se haya perfeccionado la escritura traslativa del dominio del inmueble del titular registral a favor del Estado, pese a haberse pagado el precio por la compra del suelo.

La desidia y falta de previsión hacían que transcurriera el tiempo, finalizara la obra, se cancelaran los pagos, pero pasados los años cuando se debía dar cuenta de los gastos realizados y contabilizar el bien como parte del patrimonio estatal, se comprobaba que el mismo no pertenecía al Estado sino a un particular. Y cuando se intentaba llevar adelante la escritura, los titulares habían fallecido o se trataba de sociedades que ya no existían.

Ante estos casos que se presentaban y la necesidad de ciertos funcionarios de resolver en forma inmediata y sin trabas burocráticas o judiciales el ingreso al dominio del Estado de los bienes involucrados, el Poder Ejecutivo envió a la legislatura la ley que motiva la presente, sin saber que muchos años después se convertiría en una importante herramienta que permitiría incorporar miles de terrenos al dominio de municipios con fines sociales.

Y ahora qué?

No consideramos a la prescripción administrativa una mera norma de carácter ritual y procedimental, sino principalmente un instrumento de gestión de suelo con miras la satisfacción del interés general, ya que como desarrollaremos la misma en su interpretación abierta y dinámica no sólo permite la regularización dominial de inmuebles en los que se emplazan edificios públicos, sino también de tierra ociosa o abandonada sobre la que los municipios ejercían derechos posesorios y también de regularización de barrios habitados por familias de

escasos recursos desde hace más de veinte años, por vía de la utilización del principio de la accesión.

La norma tutela el dominio de inmuebles que hubieran adquirido o adquieran los estados provinciales y las municipalidades por el modo establecido en el artículo 4015 del Código Civil.

El citado código establece todo lo referente al derecho de dominio, al que califica de absoluto, exclusivo y perpetuo. No obstante ello, de la legislación nacional surgen normas como la que analizamos que permiten realizar otro tipo de interpretaciones que se apartan del citado principio general.

En caso de que un inmueble pertenezca al dominio privado, pero sobre el mismo ejerza la posesión real el Estado a través de organismos provinciales o municipios, la Ley N° 24.320 establece la posibilidad de efectuar un trámite administrativo que finalizado el mismo en la forma que describiremos permite incorporar su titularidad y pleno derecho a disponer de él por parte de la Provincia o municipio que lo poseyó.

Si bien parecería una cuestión meramente formal (transferencia de titularidad de un inmueble que ya poseía en la práctica el Estado) reviste una gran utilidad en ordenamientos jurídicos como el nuestro en el que si bien se atribuye a la posesión un valor relevante, la propiedad solo se configura con el título de propiedad y su inscripción registral posterior otorgando la publicidad del acto para terceros.

Además desde el punto de vista patrimonial tiene un importante efecto puesto que los bienes incorporados por prescripción pasan a ser activos contables que incrementan el erario público.

Por lo tanto corresponde analizar en primer término los alcances del artículo 4015 del mencionado Código Civil que determina “Prescribese también la propiedad de cosas inmuebles y demás derechos reales por la posesión continua de veinte años, con ánimo de tener la cosa para sí, sin necesidad de título y buena fe por parte del poseedor...”, nos encontramos en el supuesto de la denominada por la Doctrina como Usucapión larga, la que tiene por objetivo dar certeza a un interés superior que es el de asegurar la estabilidad de la propiedad y consolidar la posesión.

Elena I. Highton en su Código Civil comentado enuncia la naturaleza jurídica y filosófica que persigue la norma “(...) 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” (Bueres et al. 2007: 741 y ss.).

Desde la doctrina del derecho público el Profesor Marienhoff ha manifestado que “Para la procedencia de la prescripción o la inmemorial, 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...” (Marienhoff 1998: 199 y ss.).

En esta misma dirección tuvo oportunidad de expresarse la Corte Suprema de Justicia al señalar que por esta vía se aseguran en concreto objetivos tales como el de asegurar el afianzamiento de la vivienda familiar (Bianchi, Rodolfo J. s/ Incidente de inembargabilidad [1984]), 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).

Nos encontramos entonces dentro de la dimensión “social” del derecho y de la justicia, que se expresa en su idea más avanzada, a través de la concepto del acceso al derecho y la justicia, que a su vez debe buscar hacer efectivo en la cuestión que abordamos: el principio del “Derecho a la Ciudad”⁵, como dimensión comprensiva de las distintas acciones que deben llevar adelante los poderes del Estado en pro del logro del bienestar general.

Imagen 1 Aspectos procedimentales de la aplicación del instrumento. Pasos del trámite



Fuente: Elaboración propia

⁵ “El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es, como quiero demostrar, uno de nuestros derechos humanos más preciosos, pero también uno de los más descuidados” (Harvey 2008).

Como hemos podido observar en la imagen se trata de un trámite sencillo, en que debe partirse de la identificación del inmueble a prescribirse, para lo cual una fluida información entre los organismos municipales de rentas (tener actualizado el estado de deuda del impuesto predial), de catastro (conocer el estado ocupacional de las parcelas y los movimientos de transferencias de dominio), de asuntos legales (posibles juicios a iniciarse o iniciados contra titulares que hayan incumplido con sus deberes de propietarios) y de mantenimiento (para brindar información actualizada sobre los predios en los que el Estado ejerce la posesión por estar realizando tareas de cuidado y mantenimiento) permitirá lograr un mapa georreferenciado del territorio con los distintos predios sobre los cuales podría comenzar a ejercerse posesión o si ya se ha venido detentando la misma y se cumplen los requisitos legales establecidos en la norma proceder directamente a prescribir, incorporando el dominio al Estado.

El Artículo 2° de la ley N° 24.320 establece que 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 los respectivos organismos donde se especificará el origen de la posesión 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 el Artículo 2351 del Código Civil que establece: “Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al derecho de propiedad”. Por lo que dos son los elementos para que la posesión lo sea en sentido estricto: 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 (De Reina Tartiére, 2010).

En lo que aquí nos interesa 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 mencionar según pacífica doctrina y jurisprudencia: 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 otras⁶.

Muchas de estas acciones seguramente los distintos municipios y la Provincia vienen realizando a lo largo y a lo ancho de todo nuestro territorio, movilizados por la necesidad de contar con suelo apto para la ejecución de actividades productivas o sociales o ante la necesidad de reemplazar la actitud de desinterés de los propietarios de los bienes⁷. Nuestra experiencia marca

⁶ El Artículo 2384 del Código Civil establece que “son actos posesorios de cosas inmuebles: su cultura, percepción de frutos, su deslinde, la construcción o reparación que en ellas se haga, y en general, su ocupación, de cualquier modo que se tenga, bastando hacerla en alguna de sus partes”.

⁷ “La usucapión y su régimen fue impuesto como una verdadera sanción a la incuria y negligencia de los dueños de las cosas, cuando las dejan en estado de abandono. Es una actitud reñida con el deber comunitario,

que si bien estas posesiones se dan en forma masiva los funcionarios desconocían el alcance y contenido de la ley que comentamos, siendo el costo y los requisitos del juicio⁸ de prescripción (la forma clásica de acceder al dominio por el transcurso del tiempo es el juicio de usucapión) lo que impedía avanzar hacia la titularidad de los bienes.

El conocimiento de esta verdadera potestad de los poderes públicos prevista en la Ley N° 24.320 con que cuentan las provincias y municipios, sin duda remueve los obstáculos para llevar adelante la función social de la posesión. Tal como lo señalara Hernández Gil, la posesión representa la institución jurídica de mayor densidad social, constituyendo su función la de propender a las exigencias materiales del hombre (Hernández Gil 1980).

La posesión es la institución jurídica dotada de esencialidad y entidad suficientes para construir la estructura que expresa la necesidad de los bienes integrados en el espacio vital alimenticio y de radicación territorial, puntos de partida de nuestro proyecto de vida, ya que constituyen los elementos mínimos y básicos que el ser humano ha de procurarse para desarrollarse en sociedad.

Siguiendo con el procedimiento la norma establece que cada inmueble será descrito con su ubicación, medidas y linderos, según plano de mensura que se agregará. La ley no establece que debe 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 del código Civil⁹, sino que basta la presentación de un plano que individualice con precisión el inmueble a prescribirse sin discordancia entre la ocupación real y la que surja del plano.

La Dirección Provincial del Registro de la Propiedad Inmueble (organismo donde se registran todas las titularidades de dominio) mediante Instructivo N° 5 de fecha 15 de Junio de 2010 que se ha expedido al respecto en consonancia con lo aquí afirmado¹⁰ y lo mismo ha opinado la Asesoría General de Gobierno (órgano de la Constitución que realiza el control de legalidad de la

porque no se hace un ejercicio regular del uso y goce de los viene raíces, destinados a la productividad y utilización conforme su destino” (C. Nac. Civil, sala A, 26/8/1980, ll 1981-a-499 y ss.).

⁸ La Ley N° 14.159 tiene un marcado carácter contencioso y hasta rigorista.

⁹ La Ley N° 14.159 en su artículo 24 inciso b) establece que con la demanda se acompañará plano de mensura, suscripto por profesional autorizado y aprobado por la oficina técnica respectiva, si la hubiere en la jurisdicción. No obstante lo cual la jurisprudencia ha dicho que su falta de presentación no debería obstar al progreso de la demanda de usucapión, cuando la determinación del inmueble se ha logrado de modo indubitable a través de la constancia registral y otras certificaciones de entes públicos. (C. Nac. Civil sala F, 27/8/1991, LL 1991-E-383 ss.). En la Provincia de Buenos Aires el procedimiento se encuentra establecido entre los artículo 679-682 del Código Procesal Civil y Comercial.

¹⁰ “En toda escritura declarativa de prescripción adquisitiva del dominio de carácter administrativo expedida por la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que ingrese para su registración y por lo cual se gestione la inscripción del dominio de inmuebles a favor del Estado Provincial o las municipalidades por el modo establecido en el Artículo 4015 del Código Civil y de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 21.477, modificada por la Ley N° 24.320, resultará documento idóneo y suficiente el plano de mensura que se acompañe, toda vez que surja del mismo con exactitud la identidad en cuanto a ubicación, medidas, superficie y linderos – entre la superficie de afectación de la prescripción adquisitiva y la consignada según título del inmueble que se pretende prescribir, (art. 2° Ley N° 24.320). En estos casos, la registración del documento, la apertura del folio real que se origine como consecuencia de la misma y la cancelación del dominio anterior, se efectuarán de acuerdo a título y/o plano antecedente”.

actuación del Estado) con fecha 13 de Agosto de 2007, en el marco del Dictamen efectuado en el expediente n° 2410-10.314/66¹¹.

Esta cuestión abordada respecto a la planimetría permite un gran ahorro de tiempo y dinero para el erario público ya que el procedimiento de aprobación y registración de planos de mensura es muy lento (en promedio más de un año) y costoso (debe pagarse por el mismo a profesionales de la agrimensura).

Una vez cumplidos los requisitos mencionados el Poder Ejecutivo provincial o las municipalidades declararán por Decreto la prescripción adquisitiva operada, dejándose constancia en las escrituras declarativas del dominio estatal las circunstancias que surjan del expediente, sirviendo el título que se realice de instrumento legal para la inscripción en el Registro de la Propiedad.

El procedimiento de prescripción administrativa se cierra como lo acabamos de afirmar con el dictado del Decreto que la declare por parte del Gobernador de la Provincia o de los intendentes municipales¹², para lo cual además las reglas establecidas en la Ley específica deberán tenerse en cuenta para el trámite de formación, dictado e impugnación del acto administrativo (Decreto) las pautas que surjan de las leyes de procedimiento administrativo provinciales¹³ o municipales¹⁴.

Esta última mención cobra importante interés en especial respecto a la posible impugnación, ya que el particular que pueda considerarse afectado en sus derechos no es parte en el procedimiento (como sí lo sería en caso de juicio) pero se le deben 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.

Una vez notificado y vencidos los plazos para presentar recursos estaremos ante un acto administrativo que declara prescrito uno o más inmuebles, que se presume legítimo y con fuerza ejecutoria, restando sólo su remisión a la Escribanía General de Gobierno¹⁵ a fin de protocolizar las actuaciones administrativas para ser otorgada la escritura por parte del Gobernador o los intendentes y rogar su inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble.

Por lo tanto en este procedimiento vemos materializado las ideas que nos marcaran Morello y Berizonce al señalar que "...en la demostración procesal de la existencia de ese derecho, el

11 "(...) En tal sentido, cabe destacar que el objeto del plano de afectación es, exclusivamente, la mensura del inmueble sobre la base de los datos suministrados por el título y la determinación de la superficie ocupada por la afectación. De ello se colige que si la superficie de afectación es idéntica a la consignada en el título, lo que equivale a afirmar que el plano de origen 36-42-47 está de acuerdo con el título – en cuanto ubicación, medidas, superficie y linderos – y con la afectación, nada obstará la correlación y la concordancia del asiento anterior con el nuevo dominio a inscribirse sobre la base de las constancias del plano en discusión".

12 A diferencia de lo establecido para el procedimiento judicial que debe seguir lo establecido en la Ley N° 14.159 y el Decreto Ley 5756/58.

13 En la Provincia de Buenos Aires rige el Decreto Ley 7647/70.

14 Para los municipios de la Provincia de Buenos Aires se utiliza la Ordenanza General Número 267.

15 Es el Organismo notarial del Estado regido por la Ley Orgánica N° 10.830.

enfoque no puede ser ni formalista ni la hermenéutica obstructiva, sino facilitadora” (Morello y Berizonce 1994).

Creemos que sería conveniente a fin de dar mayor eficiencia al sistema descrito, que se cree como lo establecen modelos de la legislación comparada, un registro público de posesiones para establecer con precisión y publicidad el momento a partir del cual con fecha cierta y manifestación de la voluntad real y objetiva, el Estado ha comenzado a poseer.

Contexto en que se le implementó

La Argentina enfrenta el desafío de plantear la reforma urbana. Legislar a nivel nacional presupuestos básicos para el desarrollo urbano con inclusión social y la Provincia de Buenos Aires debe fijar un nuevo marco legal¹⁶ que rijan lo relativo a la ocupación, subdivisión y ordenamiento del territorio, ya que el Decreto Ley 8912/77 vigente no reconoce la realidad en que se habita la Provincia¹⁷.

Existen otros modelos que disponen de normas nacionales como base regulatoria común, pero de contenidos más genéricos. Ello posibilita una mayor descentralización en la producción de las normas urbanísticas, adaptada a las peculiaridades regionales. Tal es el caso de la muy buena legislación brasileña del año 2001: la Ley Federal N° 10.257, llamada “Estatuto de la Ciudad”, norma de base que tiene como sostén a los artículos 182 y 183 de la propia Constitución brasileña.

Es una ley marco que organiza los principios y directrices fundamentales (así como los instrumentos, estímulos e incluso sanciones) para el desarrollo de la planificación urbanística en todo el país.

Lo mismo cabe consignar con respecto al modelo español (v. Ley 8/2007 del Suelo). En materia territorial su ordenamiento constitucional confiere a las comunidades autónomas un amplio margen normativo, pues cada una dicta su modelo urbanístico (Art. 148, Inc. 1, ap. 3°, Const. del Reino de España).

Entre nosotros, la base del sistema debería estar conformada por las regulaciones provinciales. Pero hasta ahora dos son las provincias que han dictado normas que presentan cierta organicidad en la materia. Una es la ya mencionada, que fuera dictada en la época de la dictadura militar en el año 1977, aún vigente en la provincia de Buenos Aires (DL 8912/77), a la que se le han realizado algunas reformas, y la otra es la legislación mendocina (LOT 8051), del año 2009. Esta última puede resultar útil para desarrollar determinadas acciones territoriales, pero no se adentra en el detalle de los instrumentos para la ordenación urbanística.

¹⁶ Recién en Diciembre de 2012 se dictó la “Ley de acceso justo al hábitat n° 14.499” pero que a la fecha no ha entrado en vigencia por falta de reglamentación.

¹⁷ Según el último censo de 2010 la Provincia de Buenos Aires cuenta con una población de casi 16 millones de habitantes.

En nuestro país, los contenidos principales de esta materia se hallan en las ordenanzas urbanísticas municipales (los denominados Códigos de planeamiento urbano, de ordenamiento urbano, planes de ordenamiento, etc.) y, conectadas con ellas, en los códigos de edificación, todos emanados de los municipios. Tal es la realidad de prácticamente de todas las ciudades no alcanzadas por una legislación provincial como la de Buenos Aires o la de Mendoza.

Bases constitucionales (Soria 2010):

Hasta la reforma del año 1994 podía mencionarse un conjunto de preceptos constitucionales que determinaban, en modo muy genérico e indeterminado, ciertos criterios informadores, las bases supraleales, de la ordenación urbanística.

- a) Así, el artículo 1º establece la forma federal de Estado; luego, se instituye el deslinde de competencias. Todas las materias no delegadas por las provincias al Estado federal son reservadas por las primeras (Arts. 75, 121 a 123, C.N.).

Existe un nivel de potestades o poderes concurrentes que, básicamente, eran las cláusulas de prosperidad o del bienestar o utilidad general (Art. 75 incs. 18 y 19; 125, C.N.), sin embargo, el grueso de las competencias indica que todo lo no delegado o expresamente definido por la Constitución como materia federal es conservado por los Estados provinciales (Art. 121).

- b) Entre otras materias delegadas, interesa mencionar la que resulta de la llamada “cláusula de los códigos” (Art. 75, inc.12, C.N.), en función de la cual las provincias confieren al Congreso nacional el dictado de los códigos de fondo, como el Civil, el Penal, el de Comercio, etc. Como legislación común, el Código Civil diseña los derechos reales, tanto en su contenido como en su cantidad y extensión.

Las regulaciones urbanísticas eran calificadas, por ese mismo Código Civil, como limitaciones a la propiedad por razones de interés público y administrativas. En su Artículo 2611 estableció que ese tipo de materias (lo que ahora denominaríamos la ordenación o las regulaciones urbanísticas) no sólo escapaban de las previsiones del Código y de la competencia nacional, sino que, además, eran propias de lo que dispusieran las jurisdicciones locales. De este modo, se reforzó la idea de que lo sustantivo de la propiedad inmobiliaria, en términos de transacción económica privada, estaba estructurado, como título o fuente normativa, en la legislación común del Congreso. Estaba implícito en esta idea de que lo restante, lo ajeno a este núcleo básico y sustantivo del derecho de propiedad, era aquello que podía formar parte de las “meras limitaciones”, como materia local.

- c) Junto con el principio federal, otra fuente de la ordenación urbanística es la cláusula del Artículo 17 de Constitución sobre la inviolabilidad de la propiedad. La potestad expropiatoria, por razones de utilidad pública, debe ser previamente declarada por los legisladores.

- d) Es de aplicación en la materia, la igualdad ante la ley y ante las cargas públicas, que, en cierto modo, fue un estándar para valorar la razonabilidad de las operaciones de clasificación del territorio y para establecer, eventualmente, cuándo un uso podía importar un trato desigual o cuándo una zonificación era discriminatoria.
- e) Otra de las bases constitucionales de esta materia está dada por el derecho a ejercer el comercio y la industria lícita (Art. 14, C.N.), que en gran medida, junto con el derecho de propiedad, conformaban la fuente jurídica aplicable en ordenamiento de la producción de suelo urbano.
- f) En la “reforma constitucional” de 1957 se incorporó el Artículo 14 bis, norma que, tal cual conocen, incorpora los denominados derechos sociales, entre otros, el derecho a la vivienda digna.
- g) En la actualidad, más allá de estas normas, se presenta una buena oportunidad para readecuar las bases jurídicas del urbanismo a partir de algunos contenidos dados por la reforma constitucional de 1994. Es fundamental en esta materia la cláusula ambiental del Artículo 41 de la Constitución Nacional que, entre otras cosas, instituye el principio del desarrollo sustentable (configurador de un derecho a la sostenibilidad), establece el principio de la utilización racional del suelo así como el deber del Estado y el derecho de los ciudadanos a la preservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural. Considero que los planes urbanos son un medio de defensa del patrimonio cultural de primer orden. Esta cláusula modula el sistema de competencias entre las provincias y el Estado federal. En ella se establece, como es sabido, que la Nación cuenta con la facultad de disponer, por medio de la legislación, los presupuestos mínimos de calidad o de protección ambiental y que las provincias pueden dictar normas de desarrollo de dichos presupuestos.

Se ha introducido a nuestro orden jurídico una norma que parece inspirada en el criterio que informa la distribución de algunas competencias en el sistema español, en el que coexiste una ley básica (estatal) con normas de desarrollo (regionales). Este esquema, que obviamente no responde estrictamente a la lógica de poder reservado, poder delegado y poder concurrente, propia del Estado compuesto de Argentina, abre paso al reconocimiento de cierta aptitud del Congreso en orden al dictado de normas que contengan presupuestos mínimos en temas urbano-ambientales, conforme a los cuales se estructuran las bases institucionales de lo que podría denominarse el derecho de incidencia colectiva a la planificación y gestión democrática, participativa y sustentable de la ciudad.

- h) Otras cláusulas constitucionales producto del proceso reformador de 1994 tienen que ver con los entes locales; tales como las que consagran la autonomía municipal y la de la ciudad de Buenos Aires, en los artículos 123 y 129, respectivamente
- i) La tutela de derechos de incidencia colectiva es otra cláusula prevista en la Constitución reformada (Art. 43).

- j) Por fin, en el marco del sistema internacional de derechos humanos, se destaca el derecho a la vivienda, incluido en la Declaración de los Derechos Humanos y en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre. Estos tratados internacionales, como bien se sabe, han sido incorporados en el rango constitucional por el Artículo 75 Inciso 22 y podrían determinar postulaciones jurídicas que antes eran impensables.
- k) Algunas provincias disponen de cláusulas territoriales y urbanísticas como por ejemplo el Artículo 74 de la Constitución de Río Negro acerca de ordenamiento territorial, que, a su vez, fue seguido por la Constitución correntina, cuyos artículos 61 a 66 tratan “Del Ordenamiento Territorial Ambiental”. Vale resaltar que aquella norma ha previsto como medios para dar cumplimiento a los “(...) fines sociales de la actividad urbanística” a “(...) la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del Estado” (Art. 74, inc. 4).
- l) En la Constitución de Formosa, el Art. 180 vincula la autonomía constitucional, es decir, la capacidad de los municipios de dictar su propia Carta Orgánica o local, a la existencia de un plan regulador aprobado. En otras palabras, la cláusula relaciona la autodeterminación institucional con la previa autodeterminación territorial, lo cual no parece una mala idea.
- m) En la ciudad de Buenos Aires, que al ser un distrito urbano era innegable la necesidad de incorporar bases en esta materia desde varios puntos de vista. De allí que el texto constitucional plasme institutos destacados en el urbanismo, como por ejemplo el plan urbano ambiental, el plan estratégico, el código de planeamiento, el procedimiento de doble lectura para la aprobación de estas normas urbanísticas, el consejo del plan urbano ambiental de carácter interdisciplinario, la legitimación amplia para controvertir judicialmente los actos u omisiones que afecten el patrimonio cultural, etc. Es ello lo que disponen, entre otros los artículos 14, 63, 26, 27, 28, 29 y 89 de la Constitución porteña.
- n) La experiencia muestra que, pese a la existencia de bases constitucionales como las antes referidas, sus conceptos nucleares aún no han permeado con suficiente fuerza sobre las legislaturas y, en general, sobre el pensamiento dominante en los actores institucionales. Esto explica que el paisaje regulatorio en la materia esté presidido por los esquemas más tradicionales que han caracterizado a nuestra disciplina.

A la vez, la promoción del desarrollo territorial armónico, incluida en el Artículo 75 inciso 19, prevé, entre otros tópicos, la sanción de leyes, a iniciativa del Senado, es decir que las leyes de configuración federal, destinadas a solucionar gradualmente las inequidades interterritoriales y, por otra parte, a generar fondos para sostener y apuntalar una inversión en áreas de desarrollo inferior, como ocurrió con Andalucía o con Portugal, con los fondos de cohesión de la Unión Europea. En nuestro país, este mecanismo de solidaridad o coordinación territorial podría servir para atender la situación de las autonomías provinciales, en especial cuando son impotentes para regular fenómenos urbanísticos complejos.

La expropiación

Definida la expropiación como uno de los poderes fundamentales de todo Estado, consistente en la capacidad de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés superior, según la doctrina con la que concordamos (Azuela, Herrera, Saavedra, 2007), corresponde hacer un breve repaso de cómo se ha venido desarrollando dicha potestad pública en la Provincia de Buenos Aires.

Durante el período que abarca los años 1984-2006 en la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de lograr la regularización dominial de terrenos ocupados se han dictado en el período señalado 134 leyes de expropiación que no han sido ejecutadas en su gran mayoría. Muchas por falta de recursos y, otras, dada la imposibilidad de concreción técnica por la vía procedimental vigente¹⁸.

Duarte y Oyhandy afirman que en la provincia de Buenos Aires, durante las últimas dos décadas, se expropió fundamentalmente para realizar obras viales e hidráulicas y con menor intensidad, para infraestructura escolar y equipamiento municipal, entre otros fines.

Se destaca entonces una mayor efectivización de las expropiaciones destinadas a crear bienes públicos (camino, canales de desagüe, infraestructura escolar, entre otros), mientras que cuando las expropiaciones tienen como destino la regularización dominial o la recuperación de fábricas abandonadas por sus dueños, las acciones distan mucho de lograr soluciones efectivas, al menos en una proporción importante. En el caso de las expropiaciones con destino a regularización del dominio de asentamientos humanos, sólo un porcentaje muy inferior ha logrado materializarse en títulos de propiedad en favor de los habitantes.

Otro elemento a destacar tiene que ver con el precio que se paga por el suelo expropiado. Una alta proporción de las expropiaciones termina en la justicia por los reclamos de los propietarios que no aceptan el precio ofrecido originalmente y demandan la tasación en sede judicial. Al igual que sucede en otros países de América Latina, los valores resultantes de las indemnizaciones definidas en instancias judiciales están muy por encima de los valores fijados por los poderes ejecutivos, lo que eleva considerablemente, por un lado, los tiempos para efectivizar la adquisición del suelo, vía la judicialización de las expropiaciones; y por otro lado el precio que se debe pagar por la tierra expropiada.

Por ello coincidimos con el planteo de los autores mencionados en el sentido de que el poder judicial, “al determinar altos costos a las expropiaciones, aparece como el reservorio de una concepción civilista de la propiedad privada que establece grandes obstáculos a las leyes expropiatorias apuntaladas en la función social de la propiedad.

En trabajos anteriores hemos profundizado estos aspectos que creemos centrales para el abordaje de cualquier tópico que haga a las políticas de tierras ya que sin una mirada integral de los

¹⁸ Rige la Ley N° 5708, que establece el mecanismo administrativo y judicial para su perfeccionamiento. En este último deben respetarse las reglas del proceso lo que lleva a largos juicios sin resolución definitiva e imposibilidad de regularizar los barrios en cuestión.

distintos aspectos que hacen al hábitat popular seguiremos dando respuestas fragmentadas e insatisfactorias¹⁹.

Entonces es importante ahondar en las reiteradas frustraciones de la expropiación y en su uso carente de planificación y gestión territorial con fines preventivos, para de esa forma llegar a la conclusión que en muchos casos podría ser utilizada la prescripción administrativa en las formas y de acuerdo a los procedimientos que detallaremos.

Un caso para confrontar fue la regularización dominial del barrio “Evita Obrera” en el Partido de Moreno realizada en el año 2009 a través de la prescripción administrativa, en función de haber fracasado la expropiación como medio de lograr la regularización dominial a favor de las 67 familias que habitan dicho barrio desde hace más de 30 años.

Allí era materialmente imposible expropiar debido a la imposibilidad de contar con propietarios a los que pueda citarse a juicio expropiatorio o un avenimiento, ya que las tierras en cuestión tenían como último antecedente de dominio titulares del año 1909, sin que se haya inscrito o realizado sucesión de los mismos.

Por lo tanto aquí se siguió el camino de la prescripción administrativa a través del uso del principio de accesión de posesiones que más adelante explicaremos.

En dicho barrio se han prescripto dos manzanas completas con una valuación fiscal total de 50 mil pesos (moneda argentina) y una superficie que ronda los 20.000 m².

En las manzanas regularizadas por el Municipio se han realizado títulos de propiedad a favor de las familias que tienen allí sus viviendas desde hacía más de treinta años, en un plazo de 180 días y sin costo alguno para el Estado y las familias.

Algunos casos concretos

Antes de transcribir las cifras que refieren a la utilización del instrumento analizado por parte de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, consideramos oportuno sólo a título de ejemplo comentar algunos casos de prescripciones operadas ya que son un importante aporte para observar formas y motivaciones tenidas en cuenta por las administraciones municipales.

En el primer ejemplo nos referiremos a un caso que se dio en el Partido de Puan. Como lo señalara al principio de esta exposición la norma puede ser utilizada con distintos intereses que satisfagan la necesidad social. El Intendente de Puan había visto con preocupación que el Estado Nacional y Provincial comenzaron a ejecutar planes de vivienda social para lo cual los municipios debían aportar la tierra.

La Municipalidad ni cumplía con el requisito de ser titular de dominio de inmuebles aptos para ser afectados a programas financiados con destino de interés social (Scatolini 2008).

¹⁹ Ver entre otros trabajos de mi autoría Scatolini 2007 y 2010.

Con la premisa de comenzar rápidamente a ordenar la situación planteada se caratuló el expediente n° 4090-028/2008 “declarando prescripción adquisitiva inmuebles en la Localidad de Bordenave s/ley 24.320 de registro de títulos jurídicos”, al que incorporó la siguiente documentación: nota del delegado municipal dirigida al Intendente por la cual solicita se declare la prescripción adquisitiva de un predio al cual identifica catastralmente, por encontrarse en posesión del municipio desde hace más de 20 años (relata materialización de actos posesorios), declaración testimonial de tres vecinos, plano de mensura para prescribir registrado, fotos del predio con su correspondiente cerco, resumen de deudas de impuestos, copia de la publicación de edictos en un diario de la zona con citación a los titulares de dominio (la última inscripción registral data de un Folio del año 1948) y por último el Decreto del Intendente declarando operada la prescripción adquisitiva administrativa.

Esta fue finalmente la primera de una gran cantidad de escrituras realizadas a favor de la Municipalidad de Puan, títulos que se han convertido en viviendas sociales, escuelas, centros de salud o lotes sociales al alcance de los más humildes.

Ejemplo 1: Municipio de Puán

Se ha realizado la prescripción administrativa de varias parcelas, con una valuación fiscal total aproximada de 1 millón (pesos argentinos) y una superficie total de 44.007,85 m².

Algunas de esas parcelas se han destinado a: construcción de 16 viviendas del Plan Federal I que las familias pueden abonar en cuotas mensuales de 250 pesos. En el resto de la superficie prescrita se encuentra en funcionamiento la pileta municipal, un salón comunitario, una plazoleta, el matadero municipal, una vivienda que pertenece a la municipalidad, una casa del Plan Compartir y dos casonas antiguas que se acondicionaron para población con bajos recursos, a las que pueden acceder en comodato pagando una pequeña cuota.

También se encuentra en proyecto de ejecución el Plan federal II.

Imagen 2 Municipio de Puán



Fuente: Imagen propia del autor.

Ejemplo 2: Municipio de Adolfo González Chavez

Otro caso interesante para comentar es el tramitado por expediente número 4055-39/2011 de la Municipalidad de Adolfo Gonzales Chavez, por el cual el municipio con fundamentos similares a los esgrimidos por Puan declaró operada la prescripción de un predio de más de dos hectáreas en que se construyó un barrio de viviendas sociales. La particularidad del caso es que previo al Decreto de prescripción la Municipalidad por Ordenanza había declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble en cuestión.

Por lo que el Municipio solicitó dictamen a la Asesoría General de Gobierno²⁰ a fin de solicitar opinión del organismo provincial acerca de si la Ordenanza del año 96´ interrumpía la posesión que ejercía la Municipalidad o bien servía para legalizar tal posesión.

Aquí la Asesoría realiza un análisis del caso llevado a su conocimiento y de los alcances de la Ley N° 24.320, concluyendo que “(...) la mera sanción de una norma que declara de utilidad pública y sujeto a expropiación determinado inmueble, sólo deja en evidencia – en principio – el interés de la municipalidad de apropiarse del inmueble en cuestión y ratifica la posesión “animus domini” que venía ejerciendo y ello en particular pues la expropiación nunca se efectivizó ni se promovieron las instancias judiciales o administrativas necesarias para ello”.

Asimismo se consulto al Organismo asesor si correspondería indemnizar a un supuesto propietario que se había presentado en sede administrativa, en ese aspecto la Asesoría dijo “(...) de cara a cualquier reclamo de terceros sobre la propiedad o indemnizaciones sobre la propiedad o indemnizaciones derivado de la apropiación del inmueble (v.gr. anteriores titulares dominiales), la cuestión debe ser abordada desde la situación dominial actual del bien, propiedad

²⁰ La Asesoría General de Gobierno emitió Dictamen con fecha 8 de Abril de 2011.

de la municipalidad según la escritura declarativa cuya copia simple obra a fs. 1/3). Consecuentemente, existiendo escritura traslativa de dominio y siempre que el Organismo registral competente – Registro de la Propiedad Inmueble – no hubiere observado el título y el mismo se encuentre inscrito (cfr. Artículo 3 Ley N° 21,477 y modific.), no podría la Municipalidad reconocer derecho a indemnización alguna a terceros que invoquen interés o derechos dominiales sobre el predio referido, debiendo los interesados de creerlo pertinente, ocurrir a los estrados judiciales correspondientes”.

El dictamen aborda dos cuestiones que marcan un rumbo que refuerza la importancia sustantiva del instrumento que analizamos, con importantes implicaciones a futuro. En primer lugar que la previa existencia de declaraciones de utilidad pública y sujeto a expropiación de los inmuebles alcanzados por la prescripción, no sólo no interrumpen el cómputo de los plazos sino que refuerzan el ánimo posesorio del Estado.

Cabría proponernos entonces un análisis detallado de las más de doscientas leyes de expropiación sin ejecución en la Provincia de Buenos Aires a fines de evaluar su perfeccionamiento por esta vía.

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.

En este caso la prescripción se ha realizado sobre varias parcelas de 2 manzanas, con una valuación fiscal total de 24.527 pesos y una superficie total prescrita de 11.582 m².

Cinco de esos lotes están destinados a un plan de viviendas que está en construcción y se ejecutaron otras 10 viviendas autogestionadas.

La otra manzana incorporada por el municipio está ubicada en la localidad de DeLagarma tiene 11.582 metros. Se han construido 32 viviendas con un valor social para que residentes de bajos recursos puedan acceder.

Imagen 3 Municipio de Adolfo González Chavez



Fuente: Imagen propia del autor

Ejemplo 3: Municipio de San Miguel del Monte

Este ejemplo tal vez sea el más gráfico en relación a lo que intentamos postular (la prescripción administrativa como instrumento de gestión de suelo) ya que a partir de la decisión de incorporar suelo ocioso por esta vía, se logró llevar adelante un plan de autoconstrucción de viviendas que se denomina “Plan Laura construyendo mi barrio”.

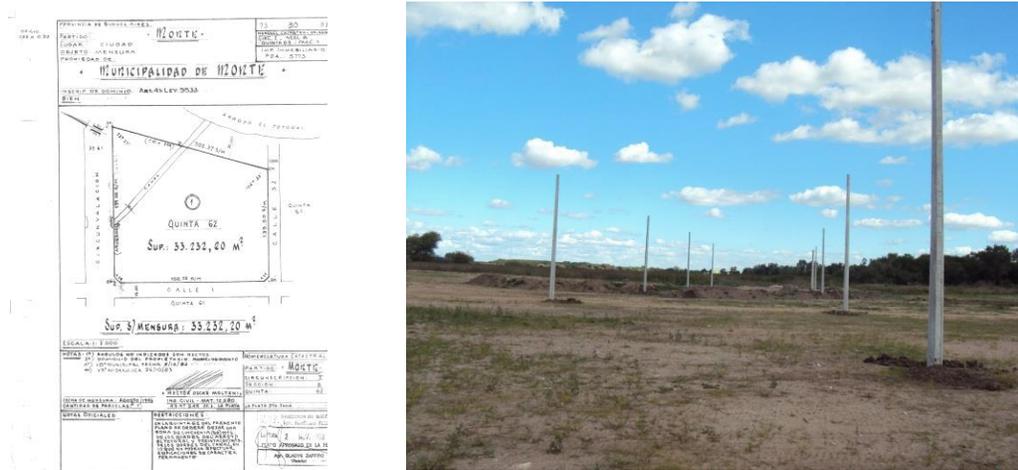
Monte es un Municipio pequeño de aproximadamente 20.000 habitantes, distante 80 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires, que posee un marcado desarrollo de su economía a partir de la agroindustria. El crecimiento del distrito sin regulación del mercado de inmuebles por parte del Estado, hizo que el precio del suelo se multiplicara en los últimos diez años, dando como resultado un déficit de viviendas que afecta a unas mil familias.

En este contexto se localizaron predios dentro del ejido urbano sobre los cuales el municipio ejercía actos posesorios (instalaciones deportivas, juegos recreativos, corte de césped, etc.) y se tomó la decisión de prescribirlos.

El resultado en menos de un año ha sido la puesta en oferta a precio social de casi trescientos lotes de 350 m² de superficie cada uno, los que son licitados mensualmente a un valor promedio de 30 mil pesos, que representa cuatro veces menos que el monto requerido por las inmobiliarias privadas para la venta de lotes de características similares.

Con lo recaudado el Municipio destina el 20% a costos de infraestructura del loteo, que se realiza con maquinaria y obreros propios y el 80% restante se devuelve a los compradores en materiales a fin de ejecutarse las viviendas por autoconstrucción con la asistencia de profesionales del Estado.

Imagen 4 Municipio de San Miguel del Monte



Fuente: Material propio del autor

Ejemplo 4: Exaltación de la Cruz

El último de los ejemplos que queremos mostrar del uso del instrumento refiere al caso del Barrio Independencia ubicado en el Municipio de Exaltación de la Cruz tramitado por Expediente número 4036-24064/2010, por el cual se posibilitó la regularización domínial de los inmuebles que habitaban sesenta y cinco familias, desde hace más de veinte años.

Este barrio conformado por familias trabajadoras se originó por un loteo social iniciado en año 1949 por cinco titulares de dominio, a través de la modalidad de pago de por mensualidades a un plazo de veinte años y bajo costo. Durante ese tiempo fueron falleciendo distintos titulares del loteo lo que impidió avanzar hacia la titulación a favor de las familias adquirentes.

A partir de allí comenzó la lucha por la obtención del título, frustrada por mucho tiempo debido al alto costo de los trámites judiciales y la falta de alternativas de carácter social para resolver la necesidad de quienes en dicho loteo habían constituido su único hogar familiar (De Rosa 2009).

Surgió entonces la alternativa de aplicar la prescripción adquisitiva administrativa en una dimensión diferente de las hasta las aquí comentadas, ya que en esta oportunidad los poseedores acordaron ceder sus derechos posesorios a la Municipalidad a fin que está utilizando el principio de accesión y cumpliendo con todas las instancias del procedimiento administrativo previsto dicte el acto administrativo por el cual se declare la prescripción administrativa de los inmuebles involucrados en el proceso de regularización.

El concepto de accesión de posesiones²¹ consiste en la posibilidad de que el poseedor actual aproveche el tiempo de posesión que tenía el antecesor. El Art. 2474 del Código Civil

²¹ Es interesante analizar este principio para resolver la titularidad de dominio de las tierras que ocupan las comunidades aborígenes, así lo ha entendido la Cámara Civil y Comercial de Jujuy Sala I, con fecha

establece: "...el poseedor puede unir su posesión a la persona de quien la tiene, sea a título universal sea a título particular".

La accesión de posesiones reviste un gran interés práctico puesto que sirve para acumular tiempo de posesión a los efectos de poder usucapir, para lo cual ambas posesiones deben estar exentas de vicios, deben ligarse inmediatamente y deben estar enlazadas por un vínculo de derecho, no expresado necesariamente por escrito (Soligo Schuler 2008).

En el marco de estas cuestiones de hecho y de derecho analizadas y siguiendo un claro objetivo de sentido social, la Municipalidad de Exaltación de la Cruz en el expediente mencionado acompañó la siguiente documentación: el plano de mensura del barrio número 31-104-49, las pruebas posesorias con que contaban los vecinos, el instrumento privado de cesión de derechos posesorios certificado por la Escribanía General de Gobierno y Decreto del Intendente Municipal declarando operada la prescripción a favor del Municipio.

Posteriormente se suscribieron las escrituras respectivas, se inscribieron los inmuebles a favor de la municipalidad en el Registro de la Propiedad Inmueble, pasando a ser títulos perfectos. Realizado ello se dictó la Ordenanza municipal disponiendo la donación de los inmuebles motivo de este procedimiento a favor de las familias cedentes de sus derechos posesorios, quienes a través de una nueva escritura realizada en forma gratuita por la Escribanía de Gobierno se convirtieron en titulares de dominio con constitución de las viviendas como bien de familia²².

Dando por fin, en un tiempo muy corto (todo el procedimiento duró menos de seis meses) y sin costo alguno para el Estado y las familias, seguridad jurídica a quienes desde hacía más de veinte años detentaban la posesión de los inmuebles, sin conflictividad ni dispendio de actividad jurisdiccional.

14/9/2001 en autos "Comunidad aborigen de Quera y Aguas Calientes – Pueblo Cochinoca c/ Provincia de Jujuy" : "Rige analógicamente el principio de accesión, en el supuesto de de la usucapión entablada por una comunidad indígena respecto de tierras ocupadas tradicionalmente por los grupos que ejercieron y se transmitieron, colectivamente, la posesión de generación en generación" (Lexis, 1/58123).

²² La Ley N° 14.394 en su artículo 34 establece que: Toda persona puede constituir en "bien de familia" un inmueble urbano o rural de su propiedad cuyo valor no exceda las necesidades de sustento y vivienda de su familia, según normas que se establecerán reglamentariamente.

Imagen 5 Municipio de Exaltación de la Cruz



Fuente: Imagen propia del autor.

Estos son solo algunos ejemplos que sirven de muestra de la potencia del instrumento que analizamos, cuya plena utilización se encamina a dar respuestas de carácter eminentemente social a gran escala.

Tabla 1 Estadísticas generales por municipio

| Partido | Cant. Terreno | Superficie (m ²) | Valuación Fiscal | Valor Mercado |
|------------------------|---------------|------------------------------|------------------|------------------|
| Adolfo Alsina | 184 | 55.232,95 | \$ 3.898.354,00 | \$ 11.695.062,00 |
| Adolfo Gonzalez Chaves | 39 | 11.582,00 | \$ 24.527,00 | \$ 73.581,00 |
| Bahia Blanca | 190 | 57.106,72 | \$ 959.903,00 | \$ 2.879.709,00 |
| Baradero | 34 | 10.201,90 | \$ 596.182,00 | \$ 1.788.546,00 |
| Benito Juarez | 176 | 52.871,00 | \$ 107.881,00 | \$ 323.643,00 |
| Bragado | 98 | 29.326,77 | \$ 208.896,00 | \$ 626.688,00 |
| Campana | 1109 | 332.696,68 | \$ 2.445.237,00 | \$ 7.335.711,00 |
| Carlos Tejedor | 64 | 19.311,08 | \$ 1.576.362,00 | \$ 4.729.086,00 |
| Coronel Suarez | 510 | 153.003,00 | \$ 8.192.553,00 | \$ 24.577.659,00 |
| Exaltación de la Cruz | 119 | 35.769,71 | \$ 1.484.134,00 | \$ 4.452.402,00 |
| Florentino Ameghino | 428 | 128.273,08 | \$ 1.281.992,00 | \$ 3.845.976,00 |
| General Belgrano | 254 | 76.223,50 | \$ 350.588,00 | \$ 1.051.764,00 |
| General Madariaga | 68 | 20.316,00 | \$ 75.282,00 | \$ 225.846,00 |
| General Lamadrid | 107 | 32.052,00 | \$ 362.366,00 | \$ 1.087.098,00 |
| General Lavalle | 41 | 12.374,43 | \$ 32.084,00 | \$ 96.252,00 |
| General Paz | 76 | 22.827,00 | \$ 389.979,00 | \$ 1.169.937,00 |
| General San Martín | 9 | 2.706,00 | \$ 277.216,00 | \$ 831.648,00 |
| General Viamonte | 60 | 17.981,00 | \$ 98.215,00 | \$ 294.645,00 |
| General Villegas | 155 | 46.420,00 | \$ 495.675,00 | \$ 1.487.025,00 |
| Guamini | 2 | 695,00 | \$ 3.788,00 | \$ 11.364,00 |
| Ituzaingo | 3 | 977,00 | \$ 584.926,00 | \$ 1.754.778,00 |
| Junin | 10 | 3.082,00 | \$ 118.190,00 | \$ 354.570,00 |

| Partido | Cant. Terreno | Superficie (m²) | Valuación Fiscal | Valor Mercado |
|---------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|
| La Matanza | 2 | 673,00 | \$ 320.643,00 | \$ 961.929,00 |
| Lanús | 1 | 396,00 | \$ 114.315,00 | \$ 342.945,00 |
| Laprida | 393 | 117.795,00 | \$ 1.082.580,00 | \$ 3.247.740,00 |
| Leandro N. Alem | 34 | 10.320,00 | \$ 41.943,00 | \$ 125.829,00 |
| Lincoln | 21 | 6.253,00 | \$ 144.245,00 | \$ 432.735,00 |
| Lomas de Zamora | 25 | 7.515,00 | \$ 18.789,00 | \$ 56.367,00 |
| Lujan | 252 | 75.593,60 | \$ 608.206,00 | \$ 1.824.618,00 |
| Malvinas Argentinas | 26 | 7.689,00 | \$ 930.501,00 | \$ 2.791.503,00 |
| Merlo | 223 | 66.822,00 | \$ 1.438.133,00 | \$ 4.314.399,00 |
| Monte | 321 | 97.650,00 | \$ 1.329.722,00 | \$ 2.989.166,00 |
| Navarro | 8912 | 2.673.516,00 | \$ 376.318,00 | \$ 1.128.954,00 |
| Necochea | 5997 | 1.798.997,00 | \$ 208.505,00 | \$ 625.515,00 |
| Patagones | 47 | 13.981,00 | \$ 211.325,00 | \$ 633.975,00 |
| Pellegrini | 7 | 1.996,00 | \$ 13.362,00 | \$ 40.086,00 |
| Pergamino | 8 | 2.500,00 | \$ 33.500,00 | \$ 100.500,00 |
| Pila | 9 | 2.626,00 | \$ 119.406,00 | \$ 358.218,00 |
| Puán | 180 | 53.989,85 | \$ 864.332,00 | \$ 2.592.996,00 |
| Punta Indio | 96 | 28.764,00 | \$ 81.036,00 | \$ 243.108,00 |
| Rivadavia | 3 | 950,00 | \$ 10.751,00 | \$ 32.253,00 |
| Rojas | 25 | 7.501,00 | \$ 106.328,00 | \$ 318.984,00 |
| Roque Perez | 354 | 106.293,00 | \$ 10.384,00 | \$ 31.152,00 |
| Saliquello | 4 | 1.325,00 | \$ 96.675,00 | \$ 290.025,00 |
| Salto | 1 | 400,00 | \$ 17.378,00 | \$ 52.134,00 |
| San Cayetano | 74 | 22.145,00 | \$ 346.624,00 | \$ 1.039.872,00 |
| Suipacha | 25 | 7.500,00 | \$ 132.544,00 | \$ 397.632,00 |
| Tandil | 523 | 156.956,00 | \$ 3.647.705,00 | \$ 10.943.115,00 |
| Tornquist | 94 | 28.300,00 | \$ 580.358,00 | \$ 1.741.074,00 |
| Trenque Lauquen | 36 | 10.850,00 | \$ 93.530,00 | \$ 280.590,00 |
| Tres Arroyos | 156 | 46.737,00 | \$ 61.628,00 | \$ 184.884,00 |
| Tres de Febrero | 97 | 28.961,00 | \$ 16.856,00 | \$ 50.568,00 |
| Tres Lomas | 3 | 894,00 | \$ 82.094,00 | \$ 246.282,00 |
| Tapalque | 24 | 7.127,00 | \$ 214.421,00 | \$ 643.263,00 |
| Villarino | 812 | 243.451,00 | \$ 767.493,00 | \$ 2.302.479,00 |
| Zarate | 88 | 26.354,00 | \$ 614.377,00 | \$ 1.843.131,00 |

| | | |
|--------------------------|-------------------|----------------|
| Cantidad de Terrenos: | 22.379 | |
| Superficie Total: | 6.713.849,27 | m ² |
| Valuación fiscal. Total: | \$ 37.300.337,00 | |
| Valor Mercado Total: | \$ 111.901.011,00 | |

Fuente: Registro General de la Escribanía General de gobierno

Tabla 2 Resumen

| | Terrenos | Superficie (m2) | Valuación fiscal (\$) | Valor de mercado (\$) |
|----------------|-----------------|------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Total terrenos | 22.379 | 6.713.849 | 37.300.337 | 111.901.011 |
| Valor mínimo | 1 | 396 | 3.788 | 11.364 |
| Valor máximo | 8.912 | 2.673.516 | 8.192.553 | 24.577.659 |
| Valor mediana | 40,5 | 15.686,00 | 148.251,50 | 444.754,50 |

Fuente: Registro General de la Escribanía General de gobierno

Las estadísticas que presentamos son muy alentadoras, ya que en poco más de tres años de uso del instrumento, cuyo conocimiento y alcances ha venido siendo conocido gradualmente por parte de los municipios de la Provincia, ha permitido adquirir y regularizar más de 22.000 terrenos, por parte de 57 de las 134 municipalidades que conforman el Estado provincial.

Cabe advertir que las estadísticas referidas al valor de mercado fueron establecidas en forma aproximada y uniforme tomando como base que en promedio el valor fiscal del suelo alcanza a un tercio del valor real de mercado. No se ha tenido en cuenta el valor que pueden tener los terrenos con las obras realizadas, los cambios de parámetros urbanísticos y otras cuestiones que generan una gran valorización del suelo regularizado.

También es importante destacar que el nivel de utilización del instrumento viene en permanente alza debido a la realización de cursos de capacitación que se llevan adelante en los municipios y la influencia positiva que genera la experiencia en los lugares en que ha sido implementada.

Evaluación de la aplicación del instrumento (pros y contras)

Fortalezas del proceso de implementación

En primer lugar cabe destacar que se ha logrado un fuerte compromiso de una importante cantidad de intendentes municipales, quienes han realizado un esfuerzo en comprender el alcance social del uso del instrumento que analizamos y por otra parte vencer las resistencias de sus asesores legales y la presión de los profesionales del derecho para que no se produzca una intervención del Estado en esta materia que estaba reservada sólo a los ámbitos privados y judiciales.

También es importante destacar como se han logrado organizar los equipos técnicos municipales para diagnosticar los casos en que puede avanzar el procedimiento de usucapión administrativa, llegando en algunos casos a lograr un mapeo de predios a incorporarse.

Respecto a cuestiones que generaban dudas en materia de constitucionalidad de la ley, planteadas informalmente, pero que actuaban como limitantes del uso de la Ley, el autor del presente elaboró una ponencia titulada “La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad” (Scatolini 2011), la que fue votada por una amplia mayoría, receptando entre las

conclusiones que se trata de un medio legal muy útil para regularizar situaciones dominiales de informalidad.

Por último para destacar como gran fortaleza del instrumento, los resultados obtenidos hasta el momento en materia de obtención de suelo urbanizado o urbanizable sin costo para el Estado, en un marco de alza de precios del mismo y escasa cantidad de instrumentos de gestión que favorezcan mecanismos regulatorios.

Debilidades del proceso de implementación

Uno de los mayores desafíos es lograr mayor escala en cuanto a su aplicación, ya que es nula su utilización en casi la mitad de los municipios, para ello es necesario generar programas consistentes de difusión y capacitación.

Entre las debilidades podríamos mencionar algunas que han sido señaladas desde los operadores legales:

La resistencia de los profesionales del derecho. La norma es fuertemente cuestionada por un importante sector de la doctrina jurídica (Arean 2009) en virtud de distintos fundamentos entre los que podemos destacar:

- Que la Ley n° 24.320 coloca al Estado en una situación de privilegio injustificada, al evitar el trámite judicial, y con ello privar al titular registral contra quien se invoca prescripción del derecho de ser oído.
- Se ha calificado a este instrumento legal de inconstitucional, por prescindir de la intervención del titular de dominio afectado y de la actuación convalidatoria de la justicia.
- Nada justifica el régimen de excepción a favor del Estado, el que se convierte en Juez y parte, al otorgar el Poder Ejecutivo las escrituras declarativas, en base a los antecedentes obrantes en poder de la propia administración.

Presenta evidentes falencias de tipo técnico, como la omisión de regular la necesidad de cancelar toda otra inscripción dominial que se oponga. En el mismo acto administrativo que emita el Poder Ejecutivo a fin de declarar la prescripción operada, sería necesario incluir la disposición tendiente a cancelar las inscripciones anteriores, las que pueden ser varias, o efectuarse parcialmente en tanto la fracción poseída por el Fisco sea de mayor superficie o no coincidente con la resultante de los títulos con registración vigente.

Sí bien muchas de estas observaciones podrían ser consideradas correctas desde una mirada proveniente estrictamente del derecho privado, guardan claras inexactitudes si se las analiza como corresponde desde la óptica del derecho público.

Nos encontramos dentro de una actividad reglada y lícita que lleva adelante el Estado, que a diferencia del proceso civil, otorga al mismo facultades exorbitantes del derecho privado en

virtud del resguardo de los intereses generales por sobre los individuales cuyo deber es ser custodiados por el Estado.

Respecto a la supuesta inconstitucionalidad de la norma, como viene quedando demostrado la misma no existe, ya que los derechos constitucionales son respetados por el procedimiento administrativo previo al dictado del decreto de prescripción y por las acciones que tanto en el marco del mismo como en forma posterior puede ejercer el propietario (administrado).

Por otra parte en nuestro sistema legal el control de constitucionalidad no esta en manos de tribunales al efecto, sino que es difuso y la declaración de inconstitucionalidad que podría dictarse rige para el caso. A la fecha no conocemos la existencia de ninguna declaración de inconstitucionalidad en referencia a la prescripción administrativa

Desafíos

Creemos que podría lograrse desde el punto estrictamente formal, reformar la ley vigente incorporando en parte algunas de las cuestiones que han sido señaladas como debilidades, tales como la obligatoriedad de dar un mayor nivel de publicidad al procedimiento de prescripción, incorporando la publicación de edictos en medios masivos de comunicación y la notificación personal al titular de dominio para que pueda presentarse a ejercer su derecho u oposiciones. Asimismo debería establecerse la cancelación de la inscripción registral anterior cuando se solicita la nueva a favor del Estado.

Por otra parte de la experiencia de su aplicación por parte de algunos municipios, podríamos destacar el caso de la Municipalidad de Esteban Echeverría, que ha tomado la decisión de crear un Registro Público Personal de Poseedores de Inmuebles, en que pueden inscribirse las parcelas urbanas y rurales sujetas a actos posesorios²³.

El mismo municipio también creó por Ordenanza el Programa de Regularización Dominial “PRD+20”, con el fin de generar una reglamentación que permita hacer efectiva la Ley N° 24.320 en favor de poseedores que ocupan predios privados, en forma pública, pacífica e ininterrumpida desde hace más de 20 años²⁴.

Ambas cuestiones abordadas por el Municipio de Esteban Echeverría deberían ser replicadas por el los otros 134 municipios que conforman la Provincia de Buenos Aires.

Perspectiva de réplica en otras partes de América Latina

Las impactantes cifras difundidas por Naciones Unidas en cuanto al crecimiento de la informalidad que impactan a nivel mundial y en especial en América Latina, están dando como resultado una creciente preocupación de los gobiernos nacionales y los bloques regionales en legislar y definir acciones tendientes a lograr un “urbanismo incluyente” (Ponce Solé 2006).

²³ Se efectivizó por Ordenanza N° 8006/11, promulgada por Decreto N° 88 de 19 de Diciembre de 2011.

²⁴ A tal fin se dictó la Ordenanza N° 8005/11, promulgada por Decreto N° 87 de 19 de Diciembre de 2011.

Ese rumbo ha quedado plasmado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”²⁵.

En líneas generales también en América Latina se reconoce el derecho constitucional a la vivienda digna y la función social de la propiedad (Clichevsky 2006).

Para que dichos derechos se hagan operativos se han venido dictado distintas normas, entre las que podemos destacar la Ley N° 10.257 (Estatuto de la Ciudad) que en su artículo 4°, ap. V) inc. f) incorpora como instrumento de gestión de suelo la usucapión especial de inmueble urbano (prescripción administrativa), la que es desarrollada en los artículos 9° y 10°, complementando lo previsto en la Constitución del país, que además de definir la propiedad privada atendiendo a la función social, contempla expresamente que la propiedad privada puede ser adquirida por usucapión a los 5 años de ocupación.

La República del Perú dictó la Ley N° 28.687 (Ley de Formalización de la Propiedad Informal, acceso la que en su artículo 2° declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal, con su respectiva inscripción registral respecto de poseedores de terrenos ocupados por posesiones informales.

Colombia con una importante trayectoria en materia de instrumento de gestión de suelo posee la Ley N° 388/97 y en particular la reciente Ley N° 1561 por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos o rurales de pequeña entidad económica.

Es importante destacar que este tipo de normas buscan dotar de un título de propiedad al actual poseedor²⁶, pero no hemos podido verificar leyes como la que es materia de este trabajo, que si bien puede ser utilizada con dichos fines por medio del uso del principio de accesión de posesiones (como el ejemplo del Municipio de Exaltación de la Cruz), resulta ser un instrumento de incorporación de suelo en favor del Estado.

Se trata de una diferencia sustancial ya que mientras las leyes de formalización o regularización de la propiedad informal operan como mecanismos de carácter curativo, como los define Edesio Fernandes, la prescripción adquisitiva administrativa tiene una importante función preventiva, al permitirle a los estados federales o locales incorporar a su patrimonio inmuebles baldíos, vacantes u ociosos.

Esta norma es perfectamente aplicable en otros países de la región, para lo cual deberá armonizarse la legislación civil con la pública – urbanística. De hecho en países como Colombia sería muy apropiado legislar en este sentido ya que cuenta con la información de base

²⁵ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea Art. II-94-3.

²⁶ Incluso la Argentina cuenta con una ley especial a dichos fines que la ley N° 24.374 que permite la regularización del dominio a quienes acrediten posesión lícita de inmuebles urbanos anterior al año 2006.

georreferenciada, a través del denominado “expediente urbano” conformado por documentos, planos e información general sobre las parcelas urbanas²⁷.

Toda la legislación civil de América Latina contempla a la posesión como base para incorporar el dominio de inmuebles privados, siendo necesario adecuar un procedimiento de la naturaleza del que describimos en estas líneas para permitir que en forma administrativa (se realiza en todos los países por medio del Poder judicial) puedan los estados prescribir suelo a su favor.

A modo de conclusión

Poder mostrar estos resultados concretos y verificables que forman parte de una actividad estatal con un alto compromiso social es por sí mismo motivo de satisfacción y esperanza.

Los miles de metros cuadrados no son números para la estadística, son viviendas sociales, centros de salud, lotes con servicios, escuelas o barrios regularizados a favor de familias de escasos recursos, también son un ejemplo a seguir para quienes aún no han comenzado a utilizar este instrumento de gestión de suelo.

Es posible y necesario hacerlo, sólo el Estado puede garantizar condiciones de vida más dignas para todos, como vimos no hay trabas administrativas ni económicas (se sustancia todo el trámite administrativo en forma absolutamente gratuita) y los logros son inmediatos.

Es importante destacar la decisión de los alcaldes municipales que apuestan a lograr ciudades más justas y asumen los riesgos que toda decisión que involucre al derecho de propiedad trae aparejados. Sabiendo muchas veces que lo hacen con fuerte resistencia de asesores legales o profesionales independientes que ven en este avance del Estado un competidor por bienes de los que tenían el monopolio.

²⁷ Conf. Art. 112 Ley N° 388/97.

Bibliografía

- Arean, Beatriz. 2009. *El juicio de usucapión*. Buenos Aires: Ed. Hammurabi.
- Azuela, Antonio (coordinador). 2011. *Expropiar para la ciudad. La disputa por el interés público en seis ciudades latinoamericanas*. MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bueres, Alberto y Highton Elena I. 2007 *Código Civil y normas complementarias, análisis doctrinal y jurisprudencial*. Buenos Aires: Ed. Hammurabi.
- Clichevsky, Nora. 2006. *Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina, marco legal*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, Agosto
- Cravino, María Cristina (editora). 2007. *Resistiendo en los barrios*. Buenos Aires: Ed UNGS.
- Cravino, María Cristina. 2008. *Vivir en la Villa*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Cravino, María Cristina 2012. Informalidad y política urbana en Buenos Aires. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte.
- De Reina Tartiére, Gabriel. 2010. *La Posesión*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot. De Rosa Diego. 2009. Formas coparticipativas de propiedad, tendencias actuales. Ponencia presentada ante el XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil. Córdoba.
- Duarte, Juan I. y Oyhandy, Ángela. Políticas urbanas y expropiación en la Argentina. Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires. Investigación para el LILP.
- Feinmann, José Pablo. 2011. *El flaco, diálogos irreverentes con Néstor Kirchner*. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- Fernandes, Edesio y Valery, Ann (compiladores). 2003. *Ciudades Ilegales*. Bolivia: Ed. PROMESHA.
- Fernandes, Edesio e Alfonsin Betania (coordinadores). 2006. *Direito Urbanistico*. Belo Horizonte, Brasil: Ed. LILP e Del Rey.
- Hernandez Gil, José. 1980. *La Posesión*. Madrid: Ed. Civitas.
- Hora, Roy. 1989. *Los terratenientes de la pampa argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Lombardo, Juan Donato (compilador). 2007. *Paradigmas Urbanos*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Maldonado Copello, María Mercedes. 2010. Revistar las tensiones en el proceso de aplicación de la ley n° 388 de 1997 *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte.
- Mainar, Manuel S. 1933. *¿Nacionalización o división de la tierra?* Buenos Aires: Ed. País.

- Marienhoff, Miguel S. 1999. *Tratado de derecho administrativo Tomo V, Dominio Público*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.
- Medio Ambiente y Urbanización. Noviembre de 2006. Buenos Aires: Ed. IIED – AL. Ministerio de las Ciudades. 2010. *El Estatuto de la Ciudad de Brasil, Un Comentario*. Brasil: Ed. Alianza de la Ciudades y Ministerio de las Ciudades.
- Morello, Augusto Mario y Berizonce, Roberto. 1994. *De la usucapión clásica a la usucapión como proceso social*. Buenos Aires: El Derecho, Editorial Jurídica.
- Ponce Solé; Juli. 2006. *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión social y territorial* Madrid: Ed. Marcial Pons.
- Scatolini, Juan Luciano. 2007. Acceso a la tierra informalidad y concentración. *Revista Rap*, Buenos Aires N° 55 y 56
- _____. 2008. Aspectos jurídicos y sociales en la integración territorial. *Revista Rap*. N° 71 y 72.
- _____. 2010a. El suelo urbano como factor redistributivo. *Revista Rap*, Buenos Aires N° 83 y 84.
- _____. 2010b. La agenda urbana entre luces y sombras del bicentenario. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 9, N° 54.
- _____. 2011. La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad. Ponencia presentada en el III Foro Internacional de Derecho Registral. San Salvador de Jujuy (13 al 17 de Julio).
- _____. 2012. Entrevista: “La Provincia es pionera en la incorporación de suelo urbano” *BA Noticias* (15 de setiembre). www.banoticias.com/nota.php (este es el link : <http://www.banoticias.com/notas/entrevista/471-la-provincia-es-pionera-en-recuperacion-de-suelo-urbano>)
- Soria, Daniel Fernando; Agosto de 2010. *La Ordenación Urbanística en la Argentina, lineamientos generales e ideas para su reformulación*.- La Plata, Bs. As. Publicación de Jornadas sobre políticas públicas de hábitat organizadas por el Lincoln Institute of Land Policy y el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.
- Svampa, Maristella. 2004. *La brecha urbana*. Buenos Aires: Ed. Capital Intelectual.
- Vejarano, María Cristina. 2004. *Informe componente suelo*. Informe final de consultoría Santa Fe de Bogotá: CEPAL.

Normativas, legislación y jurisprudencia

Cámara Nac. Civil, sala A, 26/8/1980, II 1981-a-499 y ss.

Cámara Nac. Civil sala F, 27/8/1991, LL 1991-E-383 ss.

Cámara Civil y Comercial de la provincia de Jujuy, Argentina

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Código Civil de la Nación Argentina.

Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Decreto Ley 5756/1958. Modificatoria de la Ley N° 14.159 – Poder Ejecutivo Nacional Argentina

Decreto Ley 7647/1970 procedimiento para obtener una decisión o una prestación de la Administración Pública de Buenos Aires y el de producción de sus actos administrativos. Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ley N° 14.159/1951. Prescripción Adquisitiva de Inmuebles (modificada por Decreto- Ley 5756/58 y la ley 20.440) Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 14.394/1954. Modificaciones al Régimen de Menores y de la Familia. Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 21.477/1976. Dominio y Posesión de Inmuebles que Adquieran Provincias o Municipios (modificada por la Ley N° 24.320/1994). Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 24.320 Modificación de la Ley 21477/1976. Dominio y Posesión De Inmuebles que Adquieran Provincias o Municipios. Documentación e Inscripción. Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 24.374/1994. Establécese un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Congreso de la Nación Argentina.

Ley N° 388/97. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia.

Ley N° 5708/1952. Ley General de Expropiaciones. Deroga Ley 5141. (Normas Generales). Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ley Orgánica N° 10.830. Que rige el organismo notarial del Estado. Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Ordenanza General Número 267/1976. Regulatoria del procedimiento para obtener, decisiones o prestaciones de la administración municipal y producción de actos administrativos. Gobernador de la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ordenanza N° 8005/11, promulgada por Decreto N° 87 de fecha 19 de Diciembre de 2011. Concejo Deliberante de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ordenanza N° 8006/11, promulgada por Decreto N° 88 de fecha 19 de Diciembre de 2011. Concejo Deliberante de Esteban Echeverría, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Sentencia en autos “Bianchi, Rodolfo J. s/ Incidente de inembargabilidad”, Noviembre 8-1984. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.