



# Instrumentos de gestión de suelo: la prescripción administrativa

Webinario del Plan Nacional de Suelo Urbano



**INAP**  
Instituto Nacional de la  
Administración Pública



Ministerio de Desarrollo  
Territorial y Hábitat  
**Argentina**

# INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO: LA PRESCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA

## Webinario Plan Nacional de Suelo Urbano

### FUNDAMENTACIÓN

Los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra y las condiciones de vulnerabilidad que implican para la población urbana son uno de los principales problemas que persisten desde hace años en Argentina. Los impactos de este fenómeno, que afectan especialmente a los sectores de menores recursos, se manifiestan en el acceso precario a servicios básicos, en la segregación socioeconómica, el alza persistente de los precios del suelo -que imposibilita a millones de habitantes hacer efectivo el derecho a una vivienda digna- y dificultades para generar vivienda pública bien localizada, entre otros. Todos estos problemas se ven favorecidos por políticas públicas territoriales que no regulan adecuadamente el mercado de suelo o, peor aún, agudizan los efectos negativos de su funcionamiento desregulado.

La prescripción administrativa se constituye como un instrumento de gestión de suelo que permite intervenir en el desarrollo urbano, desarrollando las potestades de los gobiernos para incorporar a su dominio bienes inscriptos registralmente a favor de personas físicas o jurídicas privadas. 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 ejercen derechos posesorios y también de regularización de barrios habitados por familias de escasos recursos desde hace más de veinte años. Ese patrimonio constituye un acervo para el desarrollo de viviendas sociales, centros de salud, lotes con servicios y escuelas, entre otros. Los resultados alcanzados hasta el momento, a través de la implementación de la prescripción administrativa, 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, demuestran la fortaleza de este instrumento. Es posible

y necesario comenzar a implementar este tipo de instrumentos, ya que sólo el Estado puede abordar los problemas existentes de acceso al suelo y garantizar condiciones de vida más dignas para todos.

Estos problemas plantean la necesidad de abordar la gestión del suelo urbano de manera integral. Por este motivo, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación creó en 2020 el Plan Nacional de Suelo Urbano, que se materializa a partir de una serie de programas e instrumentos que apuntan a favorecer el acceso al suelo para la población. Entre ellos, el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo contribuirá a la formación permanente de técnicas/os y funcionarias/os de la Administración Pública para mejorar las capacidades de las/los gestores públicos de gobiernos locales y provinciales en políticas de suelo. Los webinarios del Plan Nacional de Suelo Urbano constituyen una herramienta clave para esta estrategia de formación. Estos son formatos de aprendizaje ágiles y de breve duración, con el objetivo de contribuir a la formación de actores públicos y comunitarios en diversos contenidos que abarcan la política de suelo urbano en nuestro país. El curso "Instrumentos de gestión de suelo: la Prescripción Administrativa" inicia una serie de espacios de formación destinados a profundizar el conocimiento y uso de herramientas de gestión que mejoren el acceso al hábitat.

### CONTRIBUCIÓN ESPERADA

Promover el conocimiento de la prescripción administrativa como instrumento de gestión de suelo y fortalecer las capacidades de los gobiernos para gestionar el desarrollo urbano con el fin de mejorar el acceso al hábitat en las ciudades argentinas.



## Objetivos

Se espera que las y los participantes logren:

- Revisar enfoques teóricos e incorporar contenidos conceptuales sobre la prescripción administrativa, que contribuyan al abordaje de las problemáticas del suelo y el hábitat.
- Analizar los desafíos que enfrentan los gobiernos de Argentina para aplicar este instrumento jurídico y conocer sus procedimientos e implementación.
- Fortalecer las capacidades y los instrumentos para gestionar el desarrollo de suelo urbano.

## Contenido

### Unidad 1. Introducción a la prescripción administrativa (Luciano Scatolini)

Contextualización de los alcances del instrumento jurídico y estado de situación de la población en relación al acceso al suelo formal. La función pública del urbanismo y función social de la propiedad. Definición de la prescripción administrativa; alcances y antecedentes.

### Unidad 2. Aspectos procedimentales y normativa comparada (Valeria Illarraz)

Legislación y jurisprudencia provincial, nacional e internacional. Necesidad de generación de normativa local aplicable y circuitos administrativos. Revisión de experiencias. Prescripción administrativa como instrumento para la resolución de conflictos y saneamiento dominial a través de la accesión de posesiones. Análisis comparativo y evaluación de los resultados. Cuestiones tributarias a considerar.

### Unidad 3. Implementación en Argentina (Franco Carballo)

Evaluación de la aplicación del instrumento. Fortalezas y debilidades del proceso de implementación. Desafíos en los procesos de regularización en Argentina. Tierra abandonada como problemática estructural. Relaciones con el Código Civil y Comercial. Los procesos de regularización dominial a favor de los actores ocupantes. Acciones y derechos.

## ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS Y RECURSOS DIDÁCTICOS

El webinar se estructurará en 3 encuentros. Cada unidad será desarrollada a partir de una videoconferencia a cargo del equipo docente.

En la primera edición de la actividad, las y los participantes podrán acceder en vivo a cada una de las presentaciones, el día y hora establecido (de manera sincrónica a través de la plataforma de videoconferencia utilizada por INAP). Quienes lo hagan tendrán la oportunidad de interactuar con el equipo docente a través del chat.

Para cursar el Seminario no es obligatorio el acceso los días y horas de transmisión en vivo de las videoconferencias ya que tanto los links a los 3 videos, así como el material didáctico que comparta el equipo docente estarán disponibles en el aula del Campus INAP asignada.

Para las siguientes ediciones, el curso también se estructurará en 3 clases, donde se desarrollará una unidad de contenido temático a partir de las videoconferencias grabadas a cargo del equipo docente.

Al ingresar en el aula virtual, las y los participantes encontrarán una bienvenida y la presentación general del curso, que permitirá navegar por el programa con los objetivos, los contenidos, la secuencia de recursos y actividades y los requisitos de aprobación. También se podrá acceder a la Guía del Participante, que brindará orientaciones para que las y los participantes puedan recorrer el entorno virtual sin dificultades.

En cada una de las unidades estarán disponibles las videoconferencias y el material teórico para profundizar en los temas desarrollados durante las videoconferencias.

Sobre la visualización de todas las videoconferencias y del material de lectura obligatoria provisto por el equipo docente, las y los participantes deberán resolver un cuestionario autoadministrado por unidad, orientado a monitorear los avances en el propio proceso de aprendizaje.



## Descripción de la modalidad Virtual



## BIBLIOGRAFÍA

1

### Unidad 1.

#### Introducción a la prescripción administrativa

##### Bibliografía obligatoria:

Scatolini, L. (2013). Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo. Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf)

##### Bibliografía complementaria:

República Argentina (1994). Ley N° 24.320. Publicado en el B. O. el 9 de junio de 1994 [https://www.egg.gba.gov.ar/pdf/concursos/bibliografia\\_escrituraria/ley\\_24320.pdf](https://www.egg.gba.gov.ar/pdf/concursos/bibliografia_escrituraria/ley_24320.pdf)

Del Valle, L. (2018). Prescripción administrativa. Fiscalía de Estado de la Provincia de Jujuy. Trabajo presentado en el IV Encuentro de escribanos. Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.egg.gba.gov.ar/capacitacion/Trabajos%20presentados/Prescripcion%20Adquisitiva/Jujuy/DEL%20VALLE.pdf>

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.

Duarte, Juan I. y Oyhandy, Ángela. Políticas urbanas y expropiación en la Argentina. Los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Investigación para el LILP.

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.

Morello, Augusto Mario y Berizonce, Roberto. 1994. De la usucapión clásica a la usucapión como proceso social. Buenos Aires: El Derecho, Editorial Jurídica

2

### Unidad 2.

#### Aspectos procedimentales

##### Bibliografía obligatoria:

Gordillo, A. (2011). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3, El acto administrativo. Capítulo V, Presunción de legitimidad, exigibilidad y ejecutoriedad. 10ª edición, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Págs. 14 - 26. Disponible en: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo5.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo5.pdf)

##### Jurisprudencia:

San Juan (2008). Sentencia 19489. Ghilardi Ugo s/ Prescripción administrativa. Libro de Sentencias Tomo II, Folios 21/25. Primer Juzgado Civil. Cámara de apelaciones en lo civil, comercial y minería de la provincia de San Juan. Disponible en: <http://www.saj.gob.ar/camara-apelaciones-civil-comercial-mineria-local-san-juan-ghilardi-ugo-prescripcion-adquisitiva-fa08280127-2008-05-21/123456789-721-0828-0ots-eupmocsollaf?#>

La Plata (2016). B.73.650. Mendiburu Julieta Justina c/ Municipalidad de Balcarce s/ Medida Cautelares. Ast. 7º inc. 1º Ley 12.008. Disponible en: <https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=136438>

Mercedes (2019). Expediente n° 36760. Colicigno Horacio Raul c/ Municipalidad de Mercedes s/ Pretensión anulatoria. Otros juicios. Mercedes.

San Martín (2021). Causa MER-8737-2020. Odda Germán Hugo y otros c/ Municipalidad de Mercedes s/ Pretensión anulatoria - Otros juicios. Cámara de Apelaciones en lo contencioso administrativo. San Martín.

##### Bibliografía complementaria:

Escribanía de Gobierno Provincia de Salta. (2018). Trabajo presentado en el IV Encuentro de escribanos. Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Prescripción adquisitiva administrativa. Disponible en: <http://www.egg.gba.gov.ar/capacitacion/Trabajos%20presentados/Prescripcion%20Adquisitiva/Salta/PRESCRIPCION%20SALTA.pdf>

### Unidad 3.

#### Casos

##### Bibliografía obligatoria:

Escribanía de Gobierno Provincia de Salta. (2018). Trabajo presentado en el IV Encuentro de escribanos. Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Prescripción adquisitiva administrativa. Disponible en:

<http://www.egg.gba.gov.ar/capacitacion/Trabajos%20presentados/Prescripcion%20Adquisitiva/Salta/PRESCRIPCION%20SALTA.pdf>

##### Bibliografía complementaria:

Oliver, M. C. (2013). Informalidad e instrumentos para regularización dominial. Guía para regularización dominial. Aplicación en Asentamientos Informales del Catastro 2011 de la ONG Un Techo Para Mi País. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Disponible en:

<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/facagr/index/assoc/HASH3bdb.dir/doc.pdf>

Garay, M. A., Moyano, R. y Pelliza Palmes, M. (2019). El saneamiento de títulos a nivel administrativo y las funciones judiciales, notariales, catastrales y registrales. NÚMERO 6, pp 65 - 75. Disponible en: <https://revistas.ubp.edu.ar/index.php/derecho-notarial-registral/article/view/2362-3845%282019%29005/135>

Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)



### Evaluación de los aprendizajes

De proceso: Para aprobar el curso las y los participantes deberán resolver satisfactoriamente **3 cuestionarios** (1 por cada videoconferencia teórica).

### Requisitos de asistencia y aprobación

Aquellas/os participantes que deseen un **certificado de aprobación del curso**, deberán aprobar los **3 cuestionarios de seguimiento de lecturas** (1 por cada unidad).

Para **aprobar cada cuestionario** el participante deberá resolver satisfactoriamente al menos **3 preguntas sobre 4**. El número máximo de intentos para aprobar cada cuestionario será 3.

### Duración | 12 horas.

Detalle sobre la duración

El curso tiene una duración total de **12 horas, distribuidas a lo largo de 3 semanas**:

- 2 hs por cada encuentro (3 encuentros).
- 2 horas por cada una de las tres unidades teóricas, para la lectura de textos obligatorios y el completamiento del cuestionario (1 por videoconferencia teórica).



### EQUIPO DOCENTE

ESPECIALISTAS EN GESTIÓN DE SUELO E INMUEBLES PÚBLICOS

#### Luciano Scatolini

Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Es abogado, escribano y especialista en Derecho Administrativo Económico. Fue director del Programa de Crédito Argentino (PROCREAR). Ex escribano general adjunto de Gobierno 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.

#### Valeria Ilarraz

Directora de Tierras y Hábitat de la Municipalidad de Mercedes. Asesora de la Dirección de Tierras y Viviendas de la Municipalidad de Luján. Es abogada (UNLP) y concejal (mandato cumplido) de la Municipalidad de Mercedes. Realizó cursos de post grado en Derecho Notarial y Registral (UNLP), de Derecho Administrativo Municipal; de Gestión y Evaluación de Políticas Públicas (Escuela de Gobierno Municipal de la Provincia de Buenos Aires) de Gestión de Inmuebles Fiscales Municipales (Escuela de Economía y Gestión para el Desarrollo local del Ministerio de Hacienda y Finanzas provincia de Buenos Aires). Participó en la elaboración de diversas ordenanzas de la Municipalidad de Mercedes.

#### Franco Carballo

Director de Recursos Inmobiliarios Fiscales de la Provincia de Buenos Aires. Es Abogado, Escribano y especialista en procesos de regularización dominial. Docente en la Tecnicatura del Instituto Superior en Registración y Publicidad Inmobiliaria de la Provincia de Buenos Aires. Consultor jurídico en diversos planes de desarrollo urbano ambiental, para diferentes universidades y organismos (UBA- UNT-UNLP- BIDCFI). Autor de publicaciones sobre Suelo Vacante e Instrumentos para su Movilización. Autor del proyecto de ley para sobre "acción declarativa de vacancia" en favor del Municipio.



Lugar

Campus INAP - <https://campus.inap.gob.ar>



