EDICIÓN
ESPECIAL

REVISTA

REGISTRAL

PRIMERAS JORNADAS PREPARATORIAS

DEL II CONGRESO NACIONAL E IBEROAMERICANO DE DERECHO REGISTRAL INMOBILIARIO

LA PLATA, BUENOS AIRES, ARGENTINA

MARZO 2026

2003 - 11 DE AGOSTO - 2023
INSTITUTO SUPERIOR DE REGISTRACIÓN Y PUBLICIDAD INMOBILIARIA
ISRPI
20 Aniversario

REGISTRO DE LA PROPIEDAD | MINISTERIO DE ECONOMÍA

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

AUTORIDADES

Gobernador
Axel Kicillof

Ministro de Economía
Pablo J. López

Director Provincial del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires
Ariel Rondan Piacenti

Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, Departamento de Capacitación del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Bs.As.

Subdirectora
Mariana Gigena

Secretario Académico
Alejandro Daniel Fiora

Integrantes
Gonzalo Agustín Alvarez, María Almendra Bossi, Víctor Díaz, Valentín Irazu y Lorena Muñoz.

Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, Dirección General de Cultura y Educación DIEGEP N°8545

Directora
Mariana Gigena

Secretaria
Lorena Muñoz

Revista Registral

Edición y coordinación editorial
Mariano Vazquez, Diego Narciso Ranea, Mariana Gigena y Lorena Muñoz

Calle 43 N°482 entre 4 y 5. La Plata

Sitio web: http://www.rpba.gov.ar/instituto/index.php

ISSN 2796-7239 / Registro de la Propiedad Intelectual Nº 130.014

ÍNDICE

EDITORIAL

¿Por qué y para qué esta edición especial de la Revista Registral? PÁG. 9

INSTITUCIONAL

El desafío de llevar adelante las Primeras Jornadas preparatorias del II° Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral. PÁG. 14

SECCIÓN ESPECIAL

Primer eje temático PÁG. 24

La interconexion y unificación de la información de los catastros y del Registros Público Brasileños. Provimento 195/2025 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) PÁG. 25

Evolución en marcha de la Institución Registral Hondureña.Nuevos paradigmas y retos del sistema de Registros de la Propiedad en Honduras derivados de su fusión definitiva con el Catastro Nacional PÁG. 55

Zonas Limítrofes y de Frontera. Regulación en la República Oriental del Uruguay PÁG. 84

La Organización Administrativa del Registro de la Propiedad Inmueble: Análisis Orgánico-Funcional y Articulación Interinstitucional PÁG. 98

Gestión de datos sensibles y coordinación interinstitucional: Hacia un sistema semi cerrado de interoperabilidad segura PÁG. 109

El art 2667 CCCN analizado desde la perspectiva del Derecho Internacional Privado Notarial y la Cooperación Jurídica Internacional: fraude, orden público y reconocimiento. Proyecto de reforma PÁG. 115

Contratos otorgados en el extranjero para transferir inmuebles argentinos. Doctrina del Artículo 2667 del CCyC PÁG. 167

Contratos Internacionales sobre Inmuebles. Lex Rei Sitae y el rol del martillero público en el sistema argentino. El art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, la calificación registral y los límites a la autonomía contractual PÁG. 185

Experiencia del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Interamericano de Desarrollo. Indicadores económicos y recaudos para la procedencia del crédito en proyectos de modernización registral PÁG. 203

Segundo eje temático PÁG. 210
(Función ambiental y social de los Registros de la Propiedad Inmueble)

El Registro de la Propiedad como garante de la seguridad jurídica y como actor clave en la efectividad de las políticas ambientales PÁG. 211

La Función Ambiental de la Propiedad: Hacia un Sistema de Publicidad Registral de Bienes Públicos con protección ambiental PÁG. 219

La inscripción de bienes de dominio público como imperativo de seguridad jurídica. El rol de la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires PÁG. 234

La imperiosa necesidad de registración de los inmuebles del dominio público en Provincia de Buenos Aires PÁG. 252

Nuevas categorías técnicojurídicas con vocación registral: los bonos de carbono PÁG. 272

La publicidad registral ambiental como manifestación de la función socioambiental de la propiedad en el sistema registral brasileño PÁG. 285

Registro inmobiliario y función socioambiental. Constitucionalización estructural de la publicidad registral PÁG. 299

Derecho ambiental y Registros de la Propiedad Inmueble: instrumentos registrales de tutela ambiental del suelo en el derecho argentino actual PÁG. 318

La función social del Registro de la Propiedad Inmueble como garante del derecho humano a la vivienda PÁG. 328

Protección a la vivienda por acta administrativa: nuevas tendencias PÁG. 338

Protección de la Propiedad Aborigen PÁG. 354

Protección de la Propiedad de los Pueblos Originarios PÁG. 366

Acciones de los Registros inmobiliarios frente a diversas problemáticas socio económicas. Protección de la propiedad de los pueblos originários PÁG. 379

La sentencia del Tribunal Constitucional brasileño de 18 de diciembre de 2025 y la protección de la propiedad de los pueblos originarios PÁG. 390

Criterio unificado en la registración inmobiliaria de la propiedad indígena PÁG. 400

Contribución de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1°, 3° y 4° Circunscripción Judicial a la regularización dominial y al saneamiento de la titulación en la provincia de Mendoza PÁG. 411

Irregularidade fundiária e o papel dos Registros de Imóveis no Brasil PÁG. 431

Una mirada interdisciplinaria de la Ley nacional 26.743 PÁG. 446

La Ley de Identidad de Género y su implementación en los procedimientos registrales en La Provincia de Buenos Aires PÁG. 466

Tercer eje temático

Quo vadis en la utilización de la IA en el proceso de precalificación registral en los registros inmobiliarios y su blindaje informático PÁG. 482 PÁG. 483

De los Tomos Históricos al Ecosistema Digital Modernización del Registro de la Propiedad Bonaerense PÁG. 497

La Integridad de los Asientos Registrales en la Era Digital: Implementación Práctica de la Firma Digital en Bases de Datos PÁG. 507

El gran reto registral del Siglo XXI: Inteligencia artificial PÁG. 517

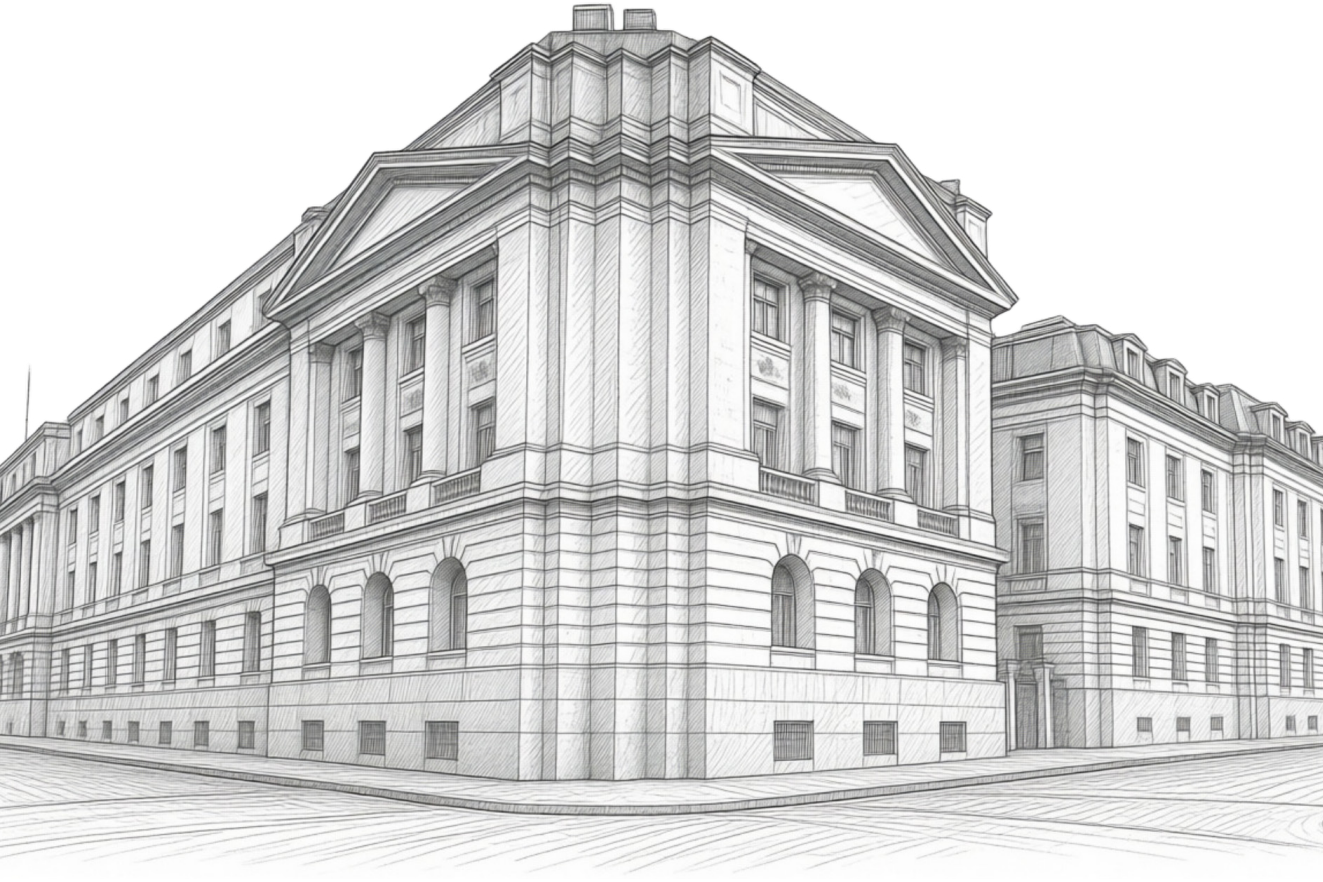
Identidad digital y seguridad jurídica: el gran desafío tecnológico de los Registros Inmobiliarios en el siglo XXI PÁG. 532

Identidad y registro: importancia de los actos y grado de formalismo en la comprobación de la identidad PÁG. 543

Herramientas de autenticación online y usos de firmas electrónicas biométricas PÁG. 559

Acreditación de Identidad como Pilar del Tráfico Jurídico Digital PÁG. 575

Los artículos doctrinarios e investigaciones publicadas en esta edición de la Revista Registral son opiniones personales de sus autores, las mismas no reflejan posturas registrales del organismo



Ministerio de Economía

Editorial

¿Por qué y para qué esta edición especial de la Revista Registral?

Por RONDAN PIACENTI, Ariel

Director del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires

Estimado lector:

La publicación de esta edición especial de nuestra Revista Registral nos causa verdaderamente un gran regocijo. Le cuento por qué.

Usted sabrá que el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y sus registradores han sido desde sus orígenes un actor activo en el debate público sobre la registración y la publicidad inmobiliaria. Una evidencia de ello es el permanente e irrenunciable compromiso de difundirlo a través de su Revista Registral, de la que se han publicado sendas ediciones desde el año 1981 hasta esta parte, condensando y sintetizando en cada ocasión las innovaciones y debates que el Derecho Registral y los sistemas de registración imponen a los Registros Inmobiliarios.

Así las cosas, en 2026 el Registro y su Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria afrontaron un desafío de una tamaña envergadura: la organización de unas jornadas registrales inmobiliarias internacionales sin precedentes en el país, que terminarían congregando a más de 700 personas entre expertos, registradores, operadores del Derecho

y público en general, de 22 provincias y de 6 países.

Y así fue que entre los días 12 y 13 de marzo se llevaron a cabo en nuestra ciudad de La Plata las Primeras Jornadas Preparatorias del II Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario, en el marco de la LXVII Reunión Nacional de Registros de la Propiedad Inmueble.

La realización de dicho encuentro en el Centro Cultural Pasaje Dardo Rocha puso de manifiesto la importancia de contar con espacios de intercambio institucional entre las distintas provincias argentinas y los países de América Latina y el Caribe, toda vez que son ámbitos que permiten compartir experiencias, reflexionar sobre los desafíos comunes y fortalecer la cooperación entre organismos que cumplen una función muy importante para nuestras sociedades: la de otorgar seguridad jurídica y proteger los derechos de las personas que acceden a una vivienda.

Así fue que expositores y participantes de Brasil, Perú, Uruguay, Honduras, República Dominicana, de distintas provincias argentinas y agentes de nuestro Registro se dieron cita en la ciudad de las diagonales para abordar ejes temáticos como la "Cooperación internacional y la armonización de normas: desafíos jurídicos, organizativos y tecnológicos"; la "Función social y ambiental de los Registros de la Propiedad Inmueble" y los "Desafíos tecnológicos de los Registros inmobiliarios en los albores del Siglo XXI".

En ese contexto es que fueron más de 40 los trabajos presentados al Comité Académico, lo que superó las previsiones que se tenían. Por motivos de tiempo, naturalmente, no fue posible que todos fueran expuestos durante las jornadas, lo que llevó al Comité Organizador a pensar la forma en la que ese trabajo intelectual quedara en el acervo institucional y se difundiera a todos aquellos que somos parte de la registración inmobiliaria.

Por ello es que a 45 años de su primera publicación se resuelve la realización de una edición especial de la Revista Registral de este Registro

de la Propiedad, reuniendo los trabajos que se han expuesto durante las jornadas y los presentados para su publicación.

Tras la lectura de las páginas subsiguientes, el lector podrá profundizar, entre otros temas, en la organización y el funcionamiento del sistema registral inmobiliario de Uruguay, Honduras y Brasil; conocer la ley aplicable en los contratos internacionales sobre inmuebles, e indagar sobre la función ambiental de los registros inmobiliarios, los procedimientos de registración de restricciones en materia ambiental y la importancia de la protección del dominio público estatal. Podrá asimismo analizar estrategias que permitan ampliar el Régimen de Protección a la Vivienda -tanto locales como de otras jurisdicciones-, estudiar la protección de los pueblos originarios en nuestro país y la mirada al respecto de registradores brasileños; como también conocer la opinión de registradores argentinos acerca de las posibles contribuciones de los Registros inmobiliarios en políticas públicas de regularización dominial y saneamiento de la titulación.

Asimismo, le podrá resultar novedoso e interesante el abordaje realizado en relación a las comunicaciones y mutaciones o rectificaciones respecto de la identidad de género en materia registral inmobiliaria, y seguramente reflexionará al concluir la lectura de trabajos de autoría nacional y extranjera en torno a los desafíos tecnológicos de los Registros inmobiliarios.

Sin intención de desafiar su paciencia, antes de concluir esta editorial me resulta necesario dedicar un momento a reconocer la labor de quienes hicieron posible la realización de las jornadas y la revista que usted tiene entre manos. El Comité Académico y el Comité Organizador, integrados por registradores y trabajadores de este Registro de la Propiedad, hicieron un trabajo invaluable y, al menos para mí, conmovedor. Fueron una muestra clara de trabajo con compromiso y con mística de servicio en la esfera pública.

También son destacables la participación activa y la generosidad de los

expositores que compartieron su experiencia y la presencia de quienes fueron parte como oyentes. A todos ellos, y a quienes sostienen día a día la función registral, mi gratitud.

Sin más preámbulo, lo invito a la lectura de los trabajos publicados –o de aquellos que a usted lo interpelen– en el entendimiento de que no son sólo conclusiones, sino también la génesis que podría anticipar el espíritu que de acá en más tendrán las próximas ediciones del Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario.

Registro de la Propiedad Inmueble

Institucional

El desafío de llevar adelante las Primeras Jornadas preparatorias del II° Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral

Por EQUIPO ISRPI

Introducción

Un proyecto complejo y a la vez de gran trascendencia comenzaba a vislumbrarse para nosotros cuando en Septiembre del año 2025, el Director del Registro de la Propiedad le comunicó a nuestro equipo del Instituto que seriamos un actor importante en la organización de las Primeras Jornadas Preparatorias del II Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral ya que nuestro Organismo iba a ser la sede de la LXVII Reunión Nacional de Registros de la Propiedad Inmueble.

Así fue que, tanto quienes trabajamos en el Instituto como en la Biblioteca Edgardo Scotti nos pusimos a disposición, a sabiendas de la relevancia que este evento representaba para todos y cada uno de los agentes de nuestra Institución y el grado de compromiso que correspondía asumir para dicha actividad.

Actividades que llevamos adelante

Comenzamos a planificar y delinear las principales tareas y etapas a desarrollar en miras a la Reunión y Jornadas que teníamos por delante.

En primer lugar, y en forma conjunta con la Dirección del Registro de la Propiedad, se trabajó en la elección de los ejes temáticos que le darían el marco teórico a las Jornadas y luego se trabajó intensamente en el diseño del cronograma, distribuyendo los temas a tratar en las dos jornadas en las que tendría lugar el evento.

A continuación y teniendo presente lo amplio de la convocatoria propuesta para las Jornadas, se comenzó a pensar que espacio de nuestra ciudad podría albergar a una actividad de tales dimensiones. Así fue que, gracias a las gestiones de nuestra Dirección, se accedió a un edificio emblemático, perteneciente a la etapa fundacional de nuestra ciudad, como es el Centro Cultural Pasaje Dardo Rocha, inaugurado en 1887 como estación ferroviaria, rediseñado en 1926 como Centro Cultural, por el arquitecto Francesco Pinaroli y que en la actualidad se encuentra en un proceso de restauración. Este espacio cumplía categóricamente con las características en cuanto a las dimensiones requeridas para el evento, y por su refinado estilo arquitectónico.

Al tiempo en que terminaban de definirse las pautas para la presentación de las ponencias, comenzamos con el proceso de difusión de las Jornadas, y se avanzó en el desarrollo de plataformas digitales para registrar las inscripciones y establecer el procedimiento de acreditación.

Inmediatamente, comenzaron a llegar declaraciones de interés de las Jornadas, habiendo contado con las siguientes:

- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
- Gobernador de la Provincia de Buenos Aires
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
- Consejo Federal del Notariado Argentino
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad del Este

- Concejo Deliberante de la Ciudad de La Plata
- Colegio de la Abogacía de La Plata
- Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires

En el mes de febrero comenzó la recepción de los primeros trabajos que llegaban desde el exterior y desde otros Registros de nuestro extenso país, pero principalmente los interesantes trabajos presentados por agentes de nuestro RPBA, lo cual nos resultó muy gratificante y fue un estímulo importante en medio del trabajo de organización.

La etapa siguiente fue la de selección, una tarea compleja dado el número y la calidad de las ponencias recibidas, que esta buscó priorizar a quienes asistían desde el extranjero y desde otras provincias.

Es así que, debido a esta gran cantidad de trabajos recibidos, algunos de ellos no pudieron contar con su exposición en las Jornadas, y se decidió la elaboración de esta edición especial de la Revista para poder dar a difusión de todos ellos.

En la etapa final de organización del evento nos abocamos a la minuciosa tarea de la coordinación de las exposiciones y el armado de los paneles pertinentes, junto con los moderadores de cada uno de los ejes, para que el evento contará con cierto dinamismo. Por ello se trabajó mucho en los tiempos acordados para cada exposición y el respeto de los mismos, lo cual fue cumplimentado adecuadamente por los expositores.

En relación a la adecuación del Pasaje Dardo Rocha para el evento, se trabajó también en lograr una acústica óptima del lugar y en la disposición del espacio, para una adecuada circulación en el evento.

Se pensaron lugares en la parte final de la nave, destinados a difundir actividades del Instituto, la Biblioteca, Turismo de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de La Plata, y también se contó con un espacio para la Editorial La Ley.

La gran oportunidad para las Jornadas de contar con la participación del Gobernador de la Provincia para su apertura, Axel Kicillof; y el Ministro de Economía, Pablo López, la cual se realizaría desde el salón Dorado de casa de Gobierno, planteó nuevos desafíos. Por un lado la realización de acreditaciones de manera simultánea en ambos lugares, Casa de Gobierno y Pasaje Dardo Rocha, y por otro lado la transmisión de manera simultánea de la apertura de las Jornadas que sería realizada en la casa de Gobierno y su proyección en el Pasaje Dardo Rocha, lo cual se logró de manera excepcional.

Luego de tan importante acto de apertura y los discursos iniciales tanto del Director del Registro de la Propiedad, Ariel Rondan Piacenti, como del Ministro de Economía y finalmente del Gobernador, las jornadas comenzaron su recorrido a través de los Ejes temáticos previstos y cada uno de sus paneles de alto nivel académico, que pasamos a detallar:

Primer Eje temático: Internacional. "Cooperación internacional y armonización de normas: desafíos jurídicos, organizativos y tecnológicos"

Moderadores Ariel Rondan Piacenti (Director RPBA) y Sebastián Giacosa (RPBA)

a) Análisis de las estructuras orgánico funcionales de los Registros inmobiliarios y su vinculación con otros organismos estatales.

- Jean Karlo Woiciechoski Mallmann (Brasil) "La interconexión y unificación de la información de los Catastros y del Registro público Brasileños Provimento 195/2025 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ)."
- Juan Carlos Mejía Coto (Honduras) "La organización del Instituto de la Propiedad de Honduras".
- Valeria Castro (Uruguay) "Análisis de la estructura orgánica funcional de la Dirección General de Registros de Uruguay".

b) Contratos Internacionales sobre Inmuebles. Lex Rei Sitae. El caso argentino: art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación. Implicancias registrales, calificación y normas de orden público. Casos prácticos.

- María Marta Luisa Herrera (Presidente del Instituto de Derecho Internacional Privado Colegio Escribanos CABA) "Análisis del art.2667 CCYC: Eficacia extraterritorial de instrumento público extranjero y el orden público argentino. Caso argentino" Expone sin PPT
- Rodolfo Vizcarra (Escribano Pcia Bs.As.) "Contratos otorgados en el extranjero para transferir inmuebles argentinos Doctrina del Artículo 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación."

c) Experiencia del RPBA y el BID. Indicadores económicos y recaudos para la procedencia de crédito para proyectos de modernización de los Registros.

- C. Sabrina Lallo y Josefina Santi (Directoras de Dicción. Pcial. de Organismos Multilaterales y financiamiento Bilateral. Ministerio de Economía) "Financiamiento Internacional para proyectos de modernización en la PBA -experiencia RPBA-BID" . Expone sin PPT
- Luciana Casasola (Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires). "BID y su intervención en el sector público argentino". El caso del RPBA"
- Dr. Ivan Iacopetti Do Lago (Brasil), Presidente de la Red Registral Iberoamericana de Cooperación- IBEROREG, Expone sin PPT

Segundo Eje temático: Función social y ambiental de los Registros de la Propiedad Inmueble

"Apartado Protección ambiental: Dispositivos registrales de protección ambiental"

Moderadores Regina Heit (Directora Registro de Neuquén) y Sebastián Sabene (Magíster en Derecho Notarial, Registral e Inmobiliario, UNA).

a) Procedimientos de registración de restricciones en materia ambiental. Vinculación de los Registros inmobiliarios con organismos estatales en materia ambiental

- Andrea Garbalena (RPBA) "El Registro como garante de la seguridad jurídica y como actor clave en la efectividad de las políticas ambientales"
- Leonardo Spinsanti (RPBA) "La Función Ambiental de la Propiedad: Hacia un Sistema de Publicidad Registral de Bienes Públicos con protección ambiental".

b) Protección del dominio público

- Francisco Lartirigoyen (Escribano General de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). "Hacia la necesaria inscripción de los bienes de dominio público"
- Franco Carballo, Lorena Muñoz y Martín Curcio (Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires) "La imperiosa necesidad de la registración de los inmuebles del dominio público en la Provincia de Buenos Aires"

c) Actualidad del derecho Ambiental en materia inmobiliaria

- Marcia Teresa Zeman, (Santiago Estero) "Nuevas categorías técnico-jurídicas con vocación registral: los bonos de carbono".
- Alan Felipe Provin (Brasil) (solo asiste Alan) y Caroline Feliz Sarraf Ferri "La publicidad registral ambiental como manifestación de la función socio ambiental de la propiedad en el sistema registral brasileño."

"Apartado Función social: Acciones de los Registros Inmobiliarios frente a diversas problemáticas socio económicas."

Moderadores Romina Vargas (Directora del Registro de la Propiedad

de Corrientes) y Almendra Bossi (Registro de la Propiedad de la Pcia. de Buenos Aires).

a) Estrategias para ampliar el Régimen de Protección a la Vivienda:

- María Julia Curti y Paula Marcela Heredia. (Registro de San Luis). "La función social del Registro de la Propiedad Inmueble como garante del Derecho Humano a la Vivienda."
- Gabriela Verónica Martin y María Carolina Pediccone (Registradores Mendoza) "Protección a la Vivienda por Acta administrativa: Nuevas Tendencias"
- Rosana Riccieri (Subsecretaria de Tierras, Municipio de Almirante Brown.) Experiencia de los municipios en la descentralización del trámite. Expone sin PPT

b) Protección de la propiedad de los pueblos originarios

- Lilia Noemí Diez (Registro de Chaco) Título: "Protección de la Propiedad Aborigen".
- Airene José Amaral de Paiva, José de Arimatéia Barbosa e Luisa Helena Cardoso Chaves. "La importancia de los registradores en la protección y regularización de los territorios indígenas en la Amazonia brasileña: un análisis desde la perspectiva del Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 de la Agenda 2030 de la ONU".
- Carlos Eduardo Almeida Martins de Andrade (Brasil): "La sentencia del Tribunal Constitucional brasileño de 18 de diciembre de 2025 y la protección de la propiedad de los pueblos originarios".
- Luana Alberdi Imas (RPBA) "Criterio unificado en la registración inmobiliaria de la propiedad indígena.

c) Contribuciones de los Registros inmobiliarios en políticas públicas de regularización dominial y saneamiento en la titulación

- Paula Alfonso (Directora Mendoza) “Contribución de la Dirección de Registros Públicos y Archivo judicial de la 1°, 3° y 4° Circunscripción Judicial a la regularización dominial y el saneamiento de la titulación en la provincia de Mendoza” Expone sin PPT
- Ana Cristina de Souza Maia (Registradora Brasil) “El papel de los registros inmobiliarios en políticas de regularización dominial en Brasil.”

d) Comunicaciones y mutaciones/rectificaciones respecto de la identidad de género.

- Jimena Lagos, Sofía Huergo y Alejandro Diaz Falocco (RPBA) Natalia Mincaelli (Registro de las Personas PBA) y Susana M. Surace (Escribana PBA) “Una mirada interdisciplinaria de la Ley Nacional 26.743”
- Silvana Guerrero y Marcela Lucero (RPBA) “La Ley de Identidad de Género y su implementación en los procedimientos registrales en La Provincia de Buenos Aires”
- Virgina Labbate (RPBA) “Género y titularidad de inmuebles en la Provincia de Buenos Aires: análisis estadístico de datos registrales”.

Tercer Eje temático: Nuevas tecnologías “Desafíos tecnológicos de los Registros inmobiliarios en los albores del Siglo XXI”

Moderadores Ligia Gaida (Directora del Registro de la Propiedad de Tucumán) y Jimena Lagos (Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires).

a) Blindaje informático vinculado a la circulación de testimonios digitales

- Pedro Quiroz Allemant (Perú) Título: “Quo Vadis en la utilización de la IA en el proceso de precalificación registral en los Registros Inmobiliarios”
- Sebastián Marinier (RPBA) “De los tomos históricos al ecosistema digital: ¿cómo se moderniza uno de los registros más grandes de América?

b) Blindaje informático vinculado a mecanismos de resguardo de las bases de datos de los Registros inmobiliarios

- Pablo Robinet (Registro Tucumán) "La Integridad de los Asientos Registrales en la Era Digital: Implementación Práctica de la Firma Digital en Bases de Datos"
- José Tong (Perú) "El gran reto registral del siglo XXI: La Inteligencia Artificial"

c) Desafíos de la acreditación de la identidad por medios informáticos

- Frank Wiber Santos Vásquez y Carlos Rondón Paula (no asiste) (República Dominicana) "Identidad digital y seguridad jurídica: el gran desafío tecnológico de los Registros Inmobiliarios"
- Caleb Matheus Ribeiro de Miranda (Brasil) Oficial Registrador y Director de Tecnología del Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. "Identidad y registro: importancia de los actos y grado de formalismo en la comprobación de la identidad"
- Gustavo Campana y Pablo Andrés Prats (Registro Mendoza) "Herramientas de autenticación online y usos de firmas electrónicas biométricas"
- Mónica Sosa (Coordinadora de Informática de Mendoza) "Acreditación de identidad como pilar del tráfico jurídico digital".

Conclusión

Y llegamos al cierre de estas Primeras Jornadas Preparatorias Registrales, tras dos intensos días de labor compartida junto a registradores, profesionales de diversas provincias de nuestro país, delegaciones extranjeras, profesores y estudiantes de nuestro Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, las que fueron concluidas con la satisfacción de haber llevado adelante con creces el desafío de este evento.

Durante este encuentro, se debatieron temáticas de alto impacto jurídico

en el ámbito local y en el ámbito de los países que fueron parte de estas Jornadas. En tal sentido, en los paneles se abordaron temas vinculados a la cooperación internacional y la armonización normativa, resignificando la función ambiental y social de los Registros de la Propiedad Inmueble, sin olvidar los desafíos y avances tecnológicos que marcan el rumbo de nuestra actividad en el siglo XXI.

Destacable, y quizá innovador, es que se ampliaron los horizontes y se analizaron temáticas como identidad de género; pueblos originarios; protección ambiental entre otros, que nos interpelan como sociedades afines, y nos invitan a pensar en la construcción de redes, entramados interdisciplinarios para ser tratados, estudiados, que van más allá de un análisis registral aislado y acotado en clave jurídica.

El diseño, la organización y concreción de este encuentro se logró por un trabajo mancomunado de todos y todas quienes participamos en estas Jornadas. Y entre ellos, destacamos a moderadores y co-moderadores que llevaron adelante una elogiable labor de coordinación de las mesas de trabajo; a los expositores, que con su profesionalismo y la excelencia de su abordaje académico contribuyeron en la riqueza intelectual de las Jornadas; y a todos los compañeros y compañeras que con su vital colaboración hicieron posible concretar este gran desafío.

Estamos convencidos de que el intercambio dialógico y el fortalecimiento de vínculos son esenciales para enriquecer nuestra mirada sobre la tarea registral y sus marcos normativos. Estos aportes no son solo conclusiones, sino la piedra angular que podría anticipar algunos de los ejes temáticos del II Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario.

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires

Primer Eje temático: Internacional. “Cooperación internacional y armonización de normas: desafíos jurídicos, organizativos y tecnológicos”

La interconexión y unificación de la información de los catastros y del Registro Público Brasileño. Provimento 195/2025 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ)

Jean Karlo Woiciechoski Mallmann

Notario Público y Registrador de la Propiedad Inmobiliaria de Brasil. Posdoctorado en Derecho (Universidad Viña de Mar - UVM, Chile) y Posdoctorado en Derecho (Universidad Sevilla, España). Doctor en Derecho (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasil) y Doctor en Territorio, Medio Ambiente y Sociedad (Universidade Católica de Salvador – UcSal, Brasil).

La gobernanza fundiaria se vale de tres pilares: los registros públicos (especialmente las notarías de Registro de Inmuebles y sus respectivos sistemas electrónicos), los *catastros públicos* (en Brasil no tenemos un catastro inmobiliario único, sino varios, a ejemplo de las siglas SIGEF, CCIR, CIB, CAR, RIP y catastros de la red municipal) y los *agentes inmobiliarios privados* (es decir, cualquier persona o grupo de personas que puedan tener un vínculo con derechos de dominio sobre inmuebles, desde *players* del mercado inmobiliario y empresarios del agronegocio, hasta pequeños productores rurales, pueblos tradicionales y otras comunidades).

Junto a la falta de una descripción precisa y de un inventario registral de los datos de los Registros de Inmuebles, la multiplicidad de catastros públicos inmobiliarios en Brasil es una de las principales dificultades para promover una administración eficiente de las tierras en el país. Los diversos catastros inmobiliarios o territoriales brasileños, aunque sirvan en general al interés público, no poseen interconexión entre sí y, por ello, terminan teniendo información contradictoria, generando exactamente lo opuesto a lo que se espera de los catastros: permitir la gestión territorial a partir de la organización de información detallada sobre los inmuebles existentes en una base espacial determinada.

Los *catastros inmobiliarios,* también llamados *catastros territoriales,* son especies del género "catastros públicos", así como lo son el Catastro de Personas Físicas (CPF) y el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), en relación con las personas naturales y jurídicas o equiparadas, respectivamente. Los catastros públicos territoriales se refieren a la información espacial y de atributos sobre tierras (objetos), personas (sujetos) y sus relaciones creadas por medio de derechos. Esta información es útil en la toma de decisiones y en la gobernanza de tierras (Alemie, 2015).

La calidad de la toma de decisiones, en este sentido, depende de la disponibilidad y de la calidad de la información utilizada (Dale; McLaughlin, 1988). De manera general, la información catastral se considera como un insumo esencial tanto para la formulación como para la implementación de políticas y leyes relacionadas con las tierras urbanas y rurales (Alemie, 2015).

Bajo el enfoque del Derecho Administrativo, podemos clasificar los catastros públicos como actos administrativos, en la categoría de *actos enunciativos,* mediante los cuales la Administración Pública declara un hecho preexistente, profiere una opinión o emite un juicio de valor, certificando o atestiguando una circunstancia fáctica (v.g., la existencia de un inmueble y de su posesión o propiedad). Por este acto, el poder público

reconoce o declara, pues, un hecho jurídico relevante para el interés público. Los inmuebles brasileños, ya sean rurales o urbanos, pueden estar inscritos en dos especies de catastros: *(i) los catastros generales, principales o primarios y (ii) los catastros específicos, accesorios o secundarios.*

Llamo catastros generales a aquellos que son comunes a todos los inmuebles rurales o a todos los inmuebles urbanos, es decir, los que todo inmueble, de una u otra especie, debe tener obligatoriamente ex lege, independientemente de ser objeto de posesión o propiedad. Los catastros específicos, por otro lado, los clasifico aquí como aquellos que conciernen a solo una clase o tipo de inmuebles, como es el caso del certificado del Sistema de Gestión Fundiaria del INCRA (SIGEF), específico para inmuebles rurales georreferenciados y con obligatoriedad de certificación del polígono, y el Registro Inmobiliario Patrimonial (RIP), exclusivo para los inmuebles clasificados como bienes públicos de la Unión.

Brasil posee diversos catastros inmobiliarios *"generales", "principales" o "primarios"*, organizados y mantenidos por el poder público. En relación con los inmuebles rurales, son: (a) el Código del Inmueble Rural del Certificado de Catastro de Inmueble Rural (CCIR), emitido por el INCRA[(1)]; (b) el Catastro Inmobiliario Brasileño (CIB)[(2)], el cual sustituyó al Número del Inmueble en la Receita Federal (NIRF)[(3)], emitido por la Secretaría de la Receita Federal de Brasil (RFB); y (c) el Catastro Ambiental Rural (CAR), emitido por los órganos ambientales competentes[(4)]. En cuanto a los inmuebles urbanos: (i) el Catastro Inmobiliario Fiscal (CIF), emitido por el respectivo municipio competente[(5)]; y (ii) el antes mencionado Catastro Inmobiliario Brasileño (CIB), emitido por la Receita Federal.

Además de los catastros generales - concernientes a todos los inmuebles rurales y urbanos descritos anteriormente -, aún existen catastros inmobiliarios *"especiales", "accesorios" o "secundarios"*. Entre ellos podemos destacar (i) la certificación del Sistema de Gestión Fundiaria del Incra (SIGEF), específico para los inmuebles rurales georreferenciados ante

la autarquía federal[6]; y (ii) el Registro Inmobiliario Patrimonial (RIP), que es la identificación del inmueble en el catastro de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU). Estos son catastros especiales, accesorios o secundarios, ya que no todo inmueble está vinculado a ellos, sino solo aquellos que encuadran en situaciones específicas y particulares (v.g., exigencia de certificación del polígono en el INCRA o el estatus especial de bien público federal ante la SPU)[7-8].

Todos los catastros inmobiliarios que vinculen al inmueble, sean *generales/principales/primarios o especiales/accesorios/secundarios,* deben constar expresamente en el folio real, es decir, estar publicitados en la matrícula del inmueble ante la notaría de Registro de Inmuebles, en observancia a los principios de especialidad objetiva y concentración de los actos en la matrícula. Dicha anotación en la matrícula del Registro de Inmuebles tiene la capacidad de reducir la asimetría informacional y "atar" los catastros con su respectivo registro, con el fin de promover la integración a partir del Código Nacional de Matrículas[9][10],- cuya finalidad principal es permitir un único número referencial nacional para los inmuebles registrados en Brasil.

Como se puede inferir del contenido normativo del Provimento CNJ N° 195/2025, el CNM será el puente de interconexión entre los registros públicos y los catastros públicos. Según una parte importante de su preámbulo, el reglamento tiene el propósito de organizar el binomio catastro-registro:

> CONSIDERANDO que o cadastro imobiliário rural constante do Código do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), emitido pelo Incra; o Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF) ou do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), emitidos pela RFB; o Cadastro Ambiental Rural (CAR), emitido pelos órgãos ambientais competentes; o Cadastro Imobiliário Fiscal

> (CIF), ou a inscrição imobiliária urbana equivalente, emitidos pelos municípios e pelo Distrito Federal, são cadastros obrigatórios e devem constar expressamente do fólio real, em observância aos princípios de especialidade objetiva, de concentração dos atos na matrícula e ao disposto na legislação em vigor (art. 176, § 1.º, II, 3, da Lei n. 6.015/1973 e art. 21 da Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996 ; art. 22 da Lei n. 4.947, de 06 de abril de 1966 ; art. 29, § 3.º, da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal) (CNJ, 2025, p. 33) [(11)].

El art. 440-AW del Código Nacional de Normas, incluido por el provimento, determina incluso que todos los catastros inmobiliarios deben estar publicitados en la matrícula[(12)]. El § 3º del art. 440-AQ preceptúa, además, que los códigos identificadores de los catastros inmobiliarios obligatorios serán anotados (averbados) en las matrículas existentes al practicarse el primer acto registral solicitado por cualquier interesado[(13)]. El § 3º del art. 320-O, por su parte, establece que el ONR podrá firmar asociaciones con los órganos y entidades con el fin de integrar la información de los catastros y registros públicos (CNJ, 2025)[(14)].

Los preceptos del Provimento 195, con el levantamiento del acervo notarial retroactivo realizado por el IERI-e, la institucionalización del SIG-RI y la centralización de la información catastral vinculada al CNM, dejan clara la intención del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) de centralizar la información inmobiliaria catastral y registral a partir de una plataforma electrónica bajo la gestión de los registradores de inmuebles, representados por el Operador Nacional del Registro Electrónico de Inmuebles (ONR).

Dicho intento, por cierto, cumple un deber impuesto al registro inmobiliario brasileño, según el art. 37 de la Ley N° 11.977, que preceptúa desde 2009 la institución de un sistema de registro electrónico de inmuebles,

integrado por todos los registros de la propiedad de Brasil[15]. La misma ley, no obstante, también estableció en su art. 41 que a partir de la implementación del sistema de registro electrónico de inmuebles (tratado en el referido art. 37), "los servicios de registros públicos pondrán a disposición del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo federal, por medio electrónico y sin costo, el acceso a las informaciones contenidas en sus bases de datos, conforme a reglamento" (Brasil, 2009).

Así, en paralelo a la creación de un sistema de registro electrónico de inmuebles, el Poder Ejecutivo federal, bajo el liderazgo de la Secretaría de la Receita Federal, reguló e instituyó formalmente una plataforma electrónica con la finalidad declarada de establecer un catastro multifinalitario de inmuebles. Esta plataforma, en teoría, debería servir para integrar a nivel nacional todos los diferentes catastros públicos de inmuebles como una base de datos catastral única: *el Sistema Nacional de Gestión de Información Territorial (SINTER)*.

El SINTER fue concebido como un plan innovador dentro de la Receita Federal, ideado en 2008 por el auditor Luiz Orlando Rotelli Resende, quien actuó como gerente nacional del proyecto (Rotelli Resende, 2016). El sistema fue desarrollado para ser el inventario oficial y sistemático del territorio nacional, utilizando tecnología de base de datos espacial y sistemas de información geográfica (SIG), con el propósito de facilitar la planificación y la gestión territorial en diversas áreas, como la fiscal, fundiaria, ambiental, de seguridad pública y de infraestructura (Arimateia Barbosa, 2018).

> Desde 22/10/2008, por determinação do Poder Executivo (decreto s/n), foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), objetivando, dentre outras coisas, revisar a legislação atual, bem como elaborar propostas para o aperfeiçoamento e modernização dos serviços notariais e de registro. [...]
>
> No dia 27/08/2009, o Grupo de Trabalho Interministerial su-

> pracitado reuniu-se com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), onde destacaram a importância do acervo de banco de dados dos cartórios, além de expressar a necessidade de prover acessibilidade às ditas bases de dados de uma maneira em que as pesquisas possam ser qualificadas, e que estas garantam a inviolabilidade de dados pessoais e patrimoniais quando necessário.
>
> Assim, por iniciativa da Receita Federal do Brasil, nos dias 7 a 9 de outubro do ano 2013, foi realizado em Brasília/DF o 1º Seminário Nacional, denominado Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais, propondo armazenar as informações que se constituirão no inventário oficial e sistemático do território nacional, a ser desenvolvido com tecnologia de banco de dados apropriada para Sistemas de Informações Geográficas (SIG), culminando assim com a criação de um cadastro técnico nacional, pelo qual cada imóvel urbano ou rural, identificado por uma chave alfanumérica, terá sua localização física perfeitamente definida com as coordenadas do polígono (Arimateia Barbosa, 2018, p. 103)[16].

El SINTER fue oficialmente creado a partir del Decreto presidencial N° 8.764/2016, que estableció expresamente el objetivo de integrar en esta plataforma administrada por la Receita Federal los datos catastrales, geoespaciales, ambientales, fiscales y jurídicos relativos a inmuebles urbanos y rurales en todo el territorio nacional. Según su decreto de creación, el SINTER busca unificar información producida por órganos públicos y notarías, con el objetivo declarado de promover una gobernanza fundiaria más eficiente a partir de la creación de un catastro técnico multifinalitario[17].

Para la mayoría de los estudiosos, la creación de un Catastro Técnico

(o Territorial) Multifinalitario, normalmente designado por la sigla CTM, se muestra como una necesidad para una planificación y una gestión fundiaria más eficientes, que atiendan las demandas del espacio urbano y rural, complejo, contradictorio y dotado de múltiples territorialidades y estrategias en conflicto (Araújo, Silva, 2014). La Federación Internacional de Agrimensores (FIG) define al "Catastro Técnico Multifinalitario", bajo la sigla CTM, como un:

> [...] sistema de información basado en la parcela, que contiene un registro de derechos, obligaciones e intereses sobre la tierra. Normalmente, incluye su descripción geométrica, unida a otros archivos que describen la naturaleza de los intereses de propiedad o dominio y, generalmente, el valor y las construcciones que existen sobre la parcela. El catastro puede establecerse con propósitos fiscales (por ejemplo, la evaluación y la imposición de contribuciones justas), con propósitos legales, o como apoyo a la gestión y uso de la tierra (para planificar el territorio), facilitando el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente (FIG citado en Loch, Erba, 2007).

En los países que componen el Mercosur (a excepción de Brasil) y en la mayor parte de los que forman parte del llamado "primer mundo", el Catastro Territorial es una inscripción pública sistematizada de los bienes inmuebles de una jurisdicción contemplado en sus tres aspectos fundamentales: jurídico, geométrico y económico. La institución tiene por objeto coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, efectuar una justa y equitativa distribución de las cargas fiscales y servir de base indispensable para la planificación del ordenamiento territorial y de la obra pública. Esto presupone una metodología para instrumentarlo, una larga y

compleja tarea para ejecutarlo, una organización administrativa para conservarlo y un aporte constante de información para mantenerlo actualizado (Erba, 2005).

El CTM comprende, por lo tanto, desde las mediciones, que representan toda la parte cartográfica, hasta la evaluación socioeconómica de la población; la legislación, que involucra verificar si las leyes vigentes son coherentes con la realidad regional y local; y la parte económica, en la que se debe considerar la forma más racional de ocupación del espacio, desde la ocupación del suelo de áreas rurales hasta la zonificación urbana (Loch, 2005).

El catastro multifinalitario significa "[…] que suas bases de dados podem ser utilizadas por diferentes órgãos e parceiros e para diferentes finalidades sem deixar de ter uma base única comum" [...] que sus bases de datos pueden ser utilizadas por diferentes órganos y socios y para diferentes finalidades sin dejar de tener una base única común"] (Boscatto, Araújo, França, 2018, p. 8). La Ordenanza N° 511, de 2009, del Ministerio de las Ciudades, que establece directrices para la creación del CTM en los municipios brasileños, afirma que "El Catastro Territorial Multifinalitario (CTM), cuando sea adoptado por los Municipios brasileños, será el inventario territorial oficial y sistemático del municipio y estará fundamentado en el levantamiento de los límites de cada parcela, que recibe una identificación numérica inequívoca" (Brasil, 2009).

El revocado Decreto n.º 8.764/2016 tenía un enfoque muy grande en recibir datos de los registros de inmuebles para ser remitidos e incluidos en el SINTER. Esto puede percibirse por lo dispuesto en diversos artículos de aquel reglamento ejecutivo (v.g., art. 2º, III, f, art. 5º, art. 6º, § 1º, art. 7º, art. 8º, caput, art. 11, art. 13), veamos:

> Decreto nº 8.764/2016. [...]
> Art. 2º. Para efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

[...] III - Manual Operacional - manual que conterá: [...] f) a estrutura, o formato e as regras de validação das informações enviadas pelos serviços de registros públicos; e [...]

Art. 5º. Os serviços de registros públicos disponibilizarão à administração pública federal, sem ônus, documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional. [...]

Art. 6º. [...] § 1º. O comitê temático relacionado às informações registrais contará com representantes dos serviços de registros públicos indicados pelo Conselho Nacional de Justiça. [...]

Art. 7º. O acesso dos órgãos e das entidades da administração pública federal às centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores para operações de consulta, visualização eletrônica de matrículas e de títulos, requisição e resposta será operado exclusivamente por meio de interface do Sinter, que será responsável pela habilitação, pela identificação e pelo controle de acesso de seus usuários. Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal do Brasil disciplinará a política de segurança e os parâmetros de solução aplicados na comunicação entre o Sinter e as centrais de serviços eletrônicos compartilhados de registradores. [...]

Art. 8º. O Sinter agregará informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado. [...]

Art. 11. Com base nos dados enviados pelos serviços de registros públicos, o Sinter criará uma camada temática desti-

> nada ao cadastramento das aquisições e dos arrendamentos de áreas rurais por estrangeiros, na qual estarão inclusas as empresas brasileiras com participação estrangeira majoritária, e por pessoas físicas casadas ou em união estável com estrangeiro em regime de comunhão de bens, ainda que inaplicáveis as restrições estabelecidas na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971 , e no Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974. [...]
>
> Art. 13. As informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas aos mercados mobiliário e imobiliário e aquelas relativas às garantias constituídas em operações de crédito serão processadas pelo Sinter, em conformidade com os dados remetidos pelos serviços de registros públicos, de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições (Brasil, 2016, resaltado nuestro)[18].

Ante las discusiones sobre la legalidad de la forma de envío de datos bajo la responsabilidad de los registradores de inmuebles para el órgano tributario, así como ante el posible incumplimiento a la Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD), el CNJ, el 21/11/2020, en el Pedido de Providencia n.º 0005650-96.2016.2.00.0000, determinó la *suspensión del envío de los datos de las centrales electrónicas de los registros públicos al SINTER* hasta que hubiese un examen detallado posterior (CNJ, 2020). No hubo nueva decisión sobre el tema en el procedimiento administrativo, de modo que permanece suspendido el envío de datos de los registros públicos para la Administración Tributaria federal.

En 2022, se expidió el Decreto N° 11.208, revocando el reglamento anterior del SINTER, teniendo un enfoque mucho menor sobre los datos

guardados y producidos por los registros públicos y mucho mayor en la unificación efectiva de catastros. El nuevo decreto trató sobre la vinculación del Catastro Inmobiliario Brasileño (CIB) con la base de datos vinculada al SINTER; definió dos tipos de usuarios (generadores y consultantes de datos), detallando reglas de compartición y responsabilidades sobre la interoperabilidad de las bases de datos; además de indicar expresamente que su operacionalización debe observar la Ley General de Protección de Datos (LGPD). El reglamento mantuvo la coordinación central del SINTER con la Receita Federal, incluso con poderes regulatorios (Brasil, 2022).

La nueva regulación del SINTER es mucho más concisa. Por un lado, evita que el Poder Ejecutivo ingrese en la regulación de temas que le son ajenos, como es el caso de los registros públicos; pero, por otro lado, también proporciona menos ataduras regulatorias para que la Receita Federal haga su propia normativización. Los estudiosos señalaban que el decreto original del SINTER (Decreto N° 8.764, de 2016) padecía de un gravísimo problema: su información no era accesible a la sociedad, dado que el art. 3º de aquel reglamento reservaba su acceso solo a un número limitado de operadores (Soares, Treccani, 2023).

El nuevo decreto (Decreto N° 11.208, de 2022) parece haber evolucionado un poco en este aspecto, ya que previó la posibilidad de consulta pública, a ser limitada de acuerdo con las normas fijadas por la Receita Federal, lo cual puede mejorar la transparencia de la información catastral.

Más recientemente, la IN RFB 2.186, del 12/04/2024, reglamentó la nueva forma de envío de la Declaración de Operaciones Inmobiliarias (DOI-Web), en la que los registros son convocados a interactuar con la Receita Federal a través de plataformas de *WebService* que deberán ser concebidas por las propias notarías y/o por sus *proxies* registrales. La falta de integración entre sistemas, la redundancia de catastros y la dependencia de procesos arcaicos son obstáculos que deben superarse. Si fuera un modelo de coordinación entre dos instituciones reconocidamente singu-

lares - catastro y registro - ambas intercambiando datos, el SINTER sería una idea extraordinaria. Sin embargo, parece que la RFB construye un espejo del registro, con la llave general del sistema, con la cual se abren las puertas para los datos registrales concentrados en el órgano estatal tributario (Jacomino, 2024).

La finalidad del SINTER - al menos declarada por la legislación - es proporcionar mayor seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias, garantizar la formalización de la propiedad, reducir la evasión fiscal, combatir la corrupción y el lavado de dinero, además de apoyar la regularización fundiaria y la gestión pública integrada entre Unión, Estados y Municipios. El sistema debería ofrecer un identificador único para cada inmueble - lo cual surge ahora con la creación del CIB -, facilitando su localización y el cruce de información entre los diferentes órganos involucrados.

Sin embargo, la plataforma [aún en construcción] presenta algunas limitaciones y críticas. Entre los principales defectos está justamente la complejidad de la integración de los datos y la necesidad de adaptación de los órganos de tierras, notarías y alcaldías a los nuevos procedimientos, lo que genera dificultades operativas. El SINTER, además, depende de la calidad y actualización constante de la información suministrada, lo cual no siempre ocurre de forma eficiente, comprometiendo la confiabilidad del sistema, justamente por la falta de interconexión entre los múltiples catastros existentes y la necesidad de una depuración de los datos existentes en los registros públicos.

La ausencia de una interconexión efectiva entre el SINTER y los Registros de Inmuebles es una crítica relevante, pues dificulta la sincronización automática y segura de la información jurídica y catastral de los inmuebles (Jacomino, 2016). Además, el hecho de que la Receita Federal - cuya experticia no es la gobernanza fundiaria ni la salvaguarda de derechos de dominio - sea la responsable del catastro del SINTER genera cuestionamientos en cuanto a la centralización del control en un órgano de natu-

raleza tributaria. Esto puede limitar el alcance y la integración plena con los servicios notariales y registrales, los órganos de tierras, las entidades organizadoras de otros catastros y las alcaldías, esenciales para la seguridad jurídica y transparencia de las transacciones inmobiliarias.

La existencia actualmente de varios catastros públicos inmobiliarios es otro gran problema. Aunque el SINTER tenga el propósito de crear un único gran catastro inmobiliario, es decir, un Catastro Territorial Multifinalitario (CTM), bajo la tutela de la Receita Federal, existen grandes problemas para proporcionar la interconexión de estos datos. Esto se debe a que no es raro que los catastros sean contradictorios entre sí, debido al hecho de que son, en su mayoría, autodeclaratorios y no reflejan la realidad geoespacial. Así, por ejemplo, el CAR muchas veces termina siendo georreferenciado fuera del área de las propiedades rurales, el SIGEF permanece pendiente de certificación ante el registro público competente y el CIB recién está en fase de implementación, sin mayores perspectivas de avance en la transferencia de datos por parte de las municipalidades.

El catastro debe actualizarse constantemente, un hecho que en Brasil aún no ha tenido mayor apoyo o interés por parte de los órganos encargados, ya que existen varios trabajos totalmente abandonados y sin condiciones de actualización (Loch; Erba, 2007). Por lo tanto, el desafío de la unificación catastral en Brasil permanece abierto, con proyectos iniciados, pero sin consolidación efectiva hasta el momento (Reydon, 2018).

Además, los problemas endémicos de la disposición de las propiedades inmobiliarias, como, por ejemplo, las superposiciones de áreas y la actuación contra los fraudes y el acaparamiento de tierras (*grilagens)*, deben ser contextualizados dentro del amplio historial de falta de gobernanza fundiaria en los casi 500 años desde el inicio de la concentración de inmuebles en el país, iniciada con el régimen de capitanías y sesmarias. Se trata, pues, de una problemática de complejísima resolución para depender de la injerencia de entidades u órganos que no tienen por ac-

tuación institucional esa finalidad, más aún la Receita Federal, que está especializada en tributos y no en regularización fundiaria.

Según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2017, p. 21, resaltado nuestro), *"La administración de la tierra en un contexto más general se centra en cinco aspectos: el catastro, el derecho a la propiedad (registro), el valor de la tierra, su uso y lo que está permitido edificar en la propiedad.* Los cuatro últimos dependen del primero, un buen catastro". La afirmación que podría parecer indiscutible en un primer momento, cobra gran relevancia en un contexto fundiario tan complejo como el brasileño, cuyos datos de los inmuebles están esparcidos por diversos catastros que actúan en un verdadero monólogo.

De manera general, Brasil aún enfrenta un cuadro de fragmentación de los catastros públicos territoriales, con múltiples bases de datos que no se comunican, dificultando el control estatal y la transparencia sobre la propiedad y el uso de la tierra. Los intentos de integración, como el Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR) y el propio SINTER, no avanzaron plenamente debido a obstáculos técnicos, institucionales y políticos. Durante la realización de las reuniones del GT del LIODS/CNJ 16/2020, creado para la elaboración del borrador del IERI-e, fue clara la falta de acuerdo entre la Receita Federal, el Ministerio del Medio Ambiente y el INCRA. Especialmente debido a que este último, la principal entidad del Poder Ejecutivo federal responsable de la gobernanza fundiaria, no fue la institución elegida para ser la gestora de un catastro territorial multifinalitario cuya creación, en teoría, tiene la finalidad justamente de realizar la gobernanza fundiaria en el territorio nacional.

La aprobación del Provimento CNJ N° 195/2025, junto a otras normas previas del propio CNJ, parece incluir otro elemento en esta discusión, que tiende a posibilitar que el punto de partida para la coordinación de los catastros no se dé exclusivamente por medio de la actuación de órganos

o entidades del Poder Ejecutivo federal, sino también por el trabajo de los propios registros públicos, centralizados en el ONR. El hecho de que el propio Registro de Inmuebles haya creado un catastro nacional de matrículas (CNM); tenga un sistema de información geográfica propio, el SIG-RI; y, finalmente, se haya determinado al ONR la realización de cooperación técnica para la integración de los catastros multifinalitarios y de los registros públicos, mediante la recepción de los datos catastrales, geoespaciales, fiscales y jurídicos relativos a bienes inmuebles; demuestra una tendencia de evolución catastral a partir de la integración y cooperación de los órganos catastrales con los registros públicos.

El intercambio de información entre catastros y registros públicos depende de un intercambio interinstitucional, que debe ser interpretado en el sentido de reciprocidad en la entrega de la información, una vía de doble sentido. Muchos datos albergados en la Administración Pública son igualmente relevantes para perfeccionar el Registro de Inmuebles, favoreciendo la más perfecta coordinación entre el registro y el catastro (Jacomino, 2024). El ejemplo paradigmático es la ley del Georreferenciamiento de inmuebles rurales (Ley N° 10.267/01) en la que se establece el intercambio de información entre las notarías y el INCRA (Jacomino, 2024). Es decir: la integración entre catastro y registro puede dar buenos frutos, como ocurrió con la institución del SIGEF, creado a raíz de la Ley N° 10.267, del 28 de agosto de 2001. A pesar de que aún existe cierta deficiencia en la interoperabilidad con los registros y un déficit de control por parte del INCRA, el SIGEF se constituyó en un primer paso esencial para que las modificaciones de dominio y las actualizaciones de las descripciones inmobiliarias pudieran tener una fiscalización catastral y, al mismo tiempo, registral.

De todos modos, es importante destacar que no compete a los catastros públicos el análisis de la situación jurídica de los inmuebles. Por este motivo, además, todos los catastros públicos inmobiliarios (CCIR, CIB,

CAR, SIGEF, etc.) son "autodeclaratorios" y "unilaterales", como ya se explicó en este trabajo. El *catastro inmobiliario* tiene finalidades de soporte a las políticas públicas, evaluación de precios practicados en el mercado, producción de datos estadísticos para fundamentar políticas de gestión territorial, además de las funciones tradicionales de instrumento de recaudación de impuestos, centrándose en la constitución de un inventario territorial oficial y sistemático, fundamentado en el levantamiento de los límites de cada inmueble (Benatti, 2018).

Por su parte, el *Registro de Inmuebles* tiene por finalidad la definición de los derechos sobre los bienes inmuebles, de modo que su función primordial es garantizar la titularidad de la propiedad y de los derechos reales y proporcionar información segura acerca de la situación jurídica de bienes y derechos de carácter privado, mediante el proceso técnico de publicidad registral, instituido para que la sociedad pueda intercambiar bienes y derechos con seguridad jurídica, garantía y previsibilidad (Jacomino, 2000). Por obviedad, no compete a los órganos o entidades catastrales realizar el análisis de la propiedad o de los derechos reales limitados, ni tampoco el control de la red inmobiliaria. Su información es de carácter fiscal, fundiario, ambiental, de control del patrimonio público. Es decir, le compete al Registro de Inmuebles, como guardián del dominio jurídico, hacer la debida calificación registral. Frente a la tecnología existente no se debe hablar de un mero análisis de documentos, sino también del control efectivo de la red inmobiliaria, notablemente en relación con los inmuebles georreferenciados, cuyo análisis de superposición o de otros defectos es objetivo y puede ser detectado fácilmente. "En relación con los *catastros inmobiliarios en general,* en primer lugar el Oficial de Registro debe tener en cuenta que *¡es el registro el que condiciona al catastro y no al revés!*" (Mallmann; Arimateia Barbosa; Gomes, 2024, p. 246, resaltado del autor).

La conformación de un sistema de información geográfica (SIG) completo exige la correlación entre los datos almacenados en los catastros

públicos y los asentados en los Registros de Inmuebles. Mientras los catastros territoriales trabajan sobre las cosas inmuebles de derecho, los Registros de Inmuebles lo hacen sobre las personas que tienen esos derechos y/o sobre los derechos en sí (Águila, Erba, 2007). En el caso del registro inmobiliario brasileño, el Provimento CNJ N° 195 pasa a prever que el Sistema de Registro Electrónico de Inmuebles (SREI), administrado por el ONR, instituya el SIG-RI involucrando "la superposición entre capas registrales y catastrales de dominio público relativas al inmueble" (art. 343-H, párrafo único, CNN/CN/CNJ-Extra) (CNJ, 2025, p. 39).

Dicha disposición deja en claro que tanto la información de los diversos catastros como la información dispuesta en los registros públicos deberán constar en este sistema.

Se debe buscar reducir la multiplicidad de códigos identificadores de inmuebles, lo que depende esencialmente de un acuerdo entre los órganos y entidades públicos que se constituyen en actores (players) catastrales. Idealmente, basta un único código para identificar el inmueble, sea rural o urbano. Al generar otro código se contribuye a aumentar la multiplicidad de identificadores de inmuebles en lugar de un único catastro multifinalitario. La unificación de los catastros públicos inmobiliarios no depende de la reglamentación del CNJ o de la actuación de los registros inmobiliarios, sino de la actuación interinstitucional concentrada en el Poder Ejecutivo Federal. En este punto, de hecho, la creación del CIB (Catastro Inmobiliario Brasileño), a ser organizado y mantenido por la SRF ya ocurrió, estando pendiente su implementación a nivel nacional, lo que debe ocurrir de forma paulatina y, probablemente, a largo plazo. De este modo, no se puede abandonar la realidad existente, que es, se reitera, la existencia de una multiplicidad de catastros públicos. Por ese motivo, en virtud del principio de concentración (art. 167, II, 5 y art. 246 de la LRP), se debe reconocer que los catastros inmobiliarios base - en los inmuebles rurales, CCIR, CIB y CAR; y, en los urbanos, CIF y CIB -, por reflejar las desig-

naciones catastrales esenciales, deben constar en el folio real.

La propuesta de integración de información entre registros públicos y catastros públicos es siempre saludable, notablemente porque viabiliza una mayor organización de la gobernanza de tierras nacional. No obstante, se requiere bastante cautela y el establecimiento de límites, dado que los registros públicos poseen información que debe ser resguardada legalmente por el oficial de registro. Además de esto, a diferencia de lo que ocurre con los catastros públicos, son los registros inmobiliarios los que determinan el derecho de propiedad y las cargas/gravámenes que constan sobre los inmuebles. Por este motivo, la interoperabilidad entre las entidades públicas y los registros públicos debe observar estrictamente lo que sea necesario para la aplicación de políticas públicas conjuntas entre los órganos y entidades.

El levantamiento de datos del acervo registral promovido por el IERI-e, sumado a la inserción de estos datos registrales y a la integración de datos catastrales en el SIG-RI, representa un avance significativo para la gobernanza fundiaria en Brasil. Al permitir la interconexión y reciprocidad entre registros y catastros públicos, se vuelve potencialmente posible la centralización de la información catastral y registral, promoviendo mayor seguridad, transparencia y eficiencia en la administración de los inmuebles. El Registro de Inmuebles, en este contexto, asume protagonismo en esta tarea.

Además, la sistematización e integración de los datos facilitan el combate y la prevención del acaparamiento de tierras (grilagem), ya que reducen la fragmentación de la información, dificultan los fraudes y promueven un mayor control sobre la red inmobiliaria nacional. Esta infraestructura moderna de datos, coordinada por el Registro de Inmuebles, permite identificar inconsistencias y superposiciones, posibilitando a su vez una mayor trazabilidad del historial de dominio de los inmuebles.

NOTAS

1. Entre 1950 y 1964 surgieron numerosos proyectos de ley para la creación de un Código Rural brasileño y proyectos de reforma agraria (Santos, 1999), inspirados especialmente en la legislación de Argentina y Uruguay, cuyas influencias se reflejan en la orientación hacia la función social de la propiedad, la organización agraria y la búsqueda de la justicia social en el campo. El Estatuto de la Tierra se creó en 1964, al inicio de la dictadura militar, para contener los movimientos campesinos que crecieron durante el gobierno de João Goulart y tranquilizar a los grandes propietarios rurales. Su elaboración tuvo en cuenta los debates sobre la distribución de la tierra que se remontaban a la década de 1950, pasando por la formación de las ligas campesinas y la propuesta de reforma agraria del gobierno derrocado, integrando las llamadas «reformas de base» (Silva, 2013). Así, el Estatuto estableció normas para promover la justicia social en el campo y organizar el uso de la tierra en Brasil, con la característica destacada de un fuerte intervencionismo estatal en las relaciones rurales (Silva, 1997). El artículo 46 del Estatuto de la Tierra preveía la creación de un registro que debía organizar el IBRA (Instituto Brasileño de Reforma Agraria), entidad nacional encargada de las tierras que en 1970 se convertiría en el actual INCRA. El registro del CCIR acabó siendo regulado por la Ley n.º 4.947, de 1966. El artículo 22 de dicha ley estableció su obligatoriedad a partir del 1 de enero de 1967 para todos los inmuebles rurales. El CCIR es actualmente emitido por el INCRA, en el marco del Sistema Nacional de Registro Rural (SNCR), instituido por la Ley n.º 5.868, de 1972.
2. La Instrucción Normativa SRF n.º 2030/2021 instituyó el Registro Inmobiliario Brasileño (CIB), en sustitución del anterior Número de Inmueble en la Recaudación Federal (NIRF), pasando a integrar el Sistema Nacional de Gestión de Información Territorial (Sinter). El CIB es un registro destinado tanto a inmuebles rurales como urbanos, lo que supone un cambio en cuanto al alcance con respecto al registro anterior, el NIRF, que solo tenía por objeto los inmuebles rurales y estaba vinculado exclusivamente a la fiscalización del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural (ITR). Otra diferencia con respecto a la normativa anterior es la exigencia de georreferenciación de los inmuebles registrados. La normativa de la Hacienda Federal establece que las unidades inmobiliarias registradas en el CIB deben incluir la descripción de su geometría, con "a representação gráfica de um ponto, uma linha ou um polígono do território, georreferenciada ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB)" ["la representación gráfica de un punto, una línea o un polígono del territorio, georreferenciado al Sistema Geodésico Brasileño (SGB)"] (Brasil, 2021, p. 56). Actualmente, aún no se ha implementado el CIB para inmuebles urbanos.
3. El Número de Propiedad en la Hacienda Federal (NIRF) se creó a partir de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley n.º 9.393/1996 (Ley del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural) y se regula mediante diversas instrucciones normativas de la Hacienda Federal que tratan sobre el registro de propiedades rurales (CAFIR). El objetivo de este registro público es inscribir el número identificador de los inmuebles rurales en la Hacienda Pública, lo que permite la fiscalización del ITR y la emisión de un certificado que acredite el pago de este impuesto, correspondiente a los últimos

cinco ejercicios, exigido para la realización de cualquier acto ante el registro de la propiedad. El registro identificador del NIRF fue sustituido por el CIB (véase la nota anterior).

4. Según el texto del Código Forestal (Ley n.º 12.651/2012), el CAR es un "registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento" ["registro público electrónico de ámbito nacional, obligatorio para todas las propiedades rurales, con el fin de integrar la información ambiental de las propiedades y posesiones rurales, constituyendo una base de datos para el control, la supervisión, la planificación ambiental y económica y la lucha contra la deforestación"] (art. 29, caput) (Brasil, 2012). § 3º, del (Código Forestal). Cabe destacar que, aunque la legislación mencione que el CAR es un "registro público", en realidad se trata de un "censo público". Esto se debe a que "O CAR não estabelece direito dominial sobre o imóvel, o que é atividade exclusiva do registro imobiliário, praticado e controlado pelos cartórios de Registro de Imóveis. A finalidade do CAR é de coleta informacional, censitária e estratégica na seara ambiental, cumprindo, pois, papel de cadastro imobiliário" ["el CAR no establece derechos de propiedad sobre el inmueble, lo cual es una actividad exclusiva del registro de la propiedad, practicada y controlada por las oficinas del Registro de la Propiedad. La finalidad del CAR es la recopilación de información, censal y estratégica en el ámbito medioambiental, cumpliendo, por tanto, la función de registro de la propiedad" (Mallmann, Arimatéia Barbosa, Gomes, 2023, p. 238).
5. No existe una nomenclatura única y unívoca para el registro inmobiliario emitido por los ayuntamientos municipales. En los municipios brasileños existen varias denominaciones habituales: inscripción municipal, código inmobiliario, registro de primera inscripción del IPTU, registro urbano, etc. La Ley n.º 6.015/1973 (Ley de Registros Públicos), en su art. 176, § 1, inc. II, punto 3, estipula expresamente que la identificación de los inmuebles urbanos del registro debe indicar su «designación catastral, si la hubiera» (Brasil, 1973). La Provisión CNJ n.º 195/2025 optó por la nomenclatura «Registro Fiscal Inmobiliario (CIF)», dejando claro que se refiere al registro urbanístico emitido por los ayuntamientos, correspondiendo a «cualquier otra denominación de registro o inscripción inmobiliaria urbana, cuando exista una designación catastral establecida por el municipio» (art. 440-AQ, inc. IV, CNN/CN/CNJ-Extra) (CNJ, 2025, p. 41). El uso de la sigla «CIF» se inspira en la legislación del Distrito Federal, que utiliza el término para su registro urbano, de conformidad con los artículos 5 a 10 del Decreto n.º 16.100/1994 (Reglamento del Impuesto Predial y Territorial Urbano del DF). El CIF, aunque tiene fines similares en casi todos los municipios brasileños, además de no tener un nombre único, tampoco tiene un formato estandarizado, estando compuesto, en general, por números que indican la calle y el número del inmueble, normalmente formados a partir del sistema métrico y diferenciando el lado par e impar de la calle.
6. Los inmuebles rurales deben contener las coordenadas de los vértices que definen los límites, georreferenciadas al Sistema Geodésico Brasileño y con precisión posicional fijada por el INCRA, en la forma y en los plazos establecidos en el reglamento, en cuyo caso deberán registrarse obligatoriamente en el SIGEF, certificando

que la poligonal de la propiedad no se superpone a ninguna otra constante en su registro georreferenciado (art. 176, §§ 3º a 5º, y art. 225, § 3º, de la LRP y Decreto nº 4.449/2002). Salvo una posible nueva prórroga por decreto presidencial, a partir del 20/11/2025 todos los inmuebles rurales, independientemente de su extensión, deberán estar georreferenciados y certificados ante el INCRA (art. 10, VI, Decreto n.º 4.449/2002, con la redacción dada por el Decreto n.º 9.311/2018) , de modo que dicho registro se convertirá potencialmente en un registro obligatorio y aplicable a todas las propiedades rurales, sin excepción. En este caso, el SIGEF pasará a ser un registro «general», «principal» o «primario», de acuerdo con los criterios formulados en este trabajo.

7. El Decreto presidencial n.º 99.672, de 1990, dispone sobre el Registro Nacional de Bienes Inmuebles de la Unión, estableciendo que "A cada imóvel incluído no Cadastro será atribuído um registro cadastral numérico, denominado Registro Imobiliário Patrimonial (RIP)" ["A cada inmueble incluido en el Registro se le asignará un registro numérico, denominado Registro Inmobiliario Patrimonial (RIP)"] (art. 1, § 1). (Brasil, 1990).
8. De conformidad con la legislación federal, en los registros relativos a los derechos reales de propiedad de la Unión, realizados en el Registro de la Propiedad, se deberá utilizar el número de inscripción en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) del órgano central de la Secretaría de Coordinación y Gobernanza del Patrimonio de la Unión – CNPJ n.º 00.489. 828/0009-02 - y el nombre "UNIÃO" ["UNIÓN"], independientemente del órgano gestor del inmueble, debiendo rectificarse a tal efecto los registros anteriores que contengan información diferente (art. 2, § 2, de la Ley n.º 9.636/1998, incluida por la Ley n.º 14.474, de 2022). Esta rectificación podrá ser realizada de oficio por el Oficial del Registro de la Propiedad, o mediante solicitud presentada por la SPU o la PGFN, con la colaboración, siempre que sea necesario, de la CEF (art. 3º, de la Ley nº 9.636/1998).
9. El Código Nacional de Matrículas (CNM), previsto en el artículo 235-A de la LRP, corresponde a una numeración única para las matrículas del Registro de la Propiedad, a nivel nacional. Consta de dieciséis (16) dígitos, en cuatro campos obligatorios, siguiendo la estructura CCCCCC.L.NNNNNNN-DD. El CNM informa la Oficina de Registro de la Propiedad donde está inscrito el inmueble mediante el Código Nacional de la Oficina (CNS, por sus siglas en portugués) (CCCCCC); el tipo de libro inmobiliario, es decir, Libro n.º 2 - Registro General o Libro 3 - Registro Auxiliar (L); el número de orden de la inscripción (NNNNNNN) y dos dígitos de verificación de seguridad (DD). La normativa del CNM figura en los artículos 330 a 343 del Código Nacional de Normas de la Corregiduría Nacional de Justicia del Consejo Nacional de Justicia - Foro Extrajudicial - CNN/CN/CNJ-Extra.
10. El CNM está disponible para consulta integrada en el Sistema de Registro Electrónico de Bienes Inmuebles (SREI), a través del sitio web institucional https://registradores.onr.org.br/. Asimismo, la estructuración de esta información directamente por los Registros de Bienes Inmuebles de Brasil, institución que tiene competencia para determinar los derechos reales inmobiliarios en nuestro país, es una de las directrices del SREI. En este sentido, cabe añadir que será necesario armonizar la organización del SREI con el Sistema Nacional de Gestión de Información Territorial (SINTER), creado para establecer un registro multifuncional de bienes inmuebles

por parte del Poder Ejecutivo Federal, según lo regulado originalmente por el Decreto n.º 8.764/2016, derogado y sustituido por el Decreto n.º 11.208/2022.

11. "CONSIDERANDO que el catastro inmobiliario rural que consta en el Código del Certificado de Catastro de Inmueble Rural (CCIR), emitido por el Incra; el Número del Inmueble en la Receita Federal (NIRF) o del Catastro Inmobiliario Brasileño (CIB), emitidos por la RFB; el Catastro Ambiental Rural (CAR), emitido por los órganos ambientales competentes; el Catastro Inmobiliario Fiscal (CIF), o la inscripción inmobiliaria urbana equivalente, emitidos por los municipios y por el Distrito Federal, son catastros obligatorios y deben constar expresamente en el folio real, en observancia a los principios de especialidad objetiva, de concentración de los actos en la matrícula y a lo dispuesto en la legislación en vigor (art. 176, § 1.º, II, 3, de la Ley n. 6.015/1973 y art. 21 de la Ley n. 9.393, de 19 de diciembre de 1996; art. 22 de la Ley n. 4.947, de 06 de abril de 1966; art. 29, § 3.º, de la Ley n. 12.651, de 25 de mayo de 2012, Código Forestal)" (traducción libre)
12. Art. 440-AW, CNN/CN/CNJ-Extra. Quando existente mais de um cadastro imobiliário vinculado a um imóvel e solicitada averbação de seus números no mesmo protocolo, essa será considerada como ato único para fins de realização do ato registral. Parágrafo único. Os cadastros imobiliários poderão abranger mais de um imóvel, na forma de seus regulamentos, e não constituem ônus real ou pessoal reipersecutório para fins de emissão de certidão [Cuando exista más de un registro inmobiliario vinculado a un inmueble y se solicite la inscripción de sus números en el mismo protocolo, esto se considerará como un acto único a efectos de la realización del acto registral. Párrafo único. Los registros inmobiliarios podrán abarcar más de un inmueble, según lo dispuesto en sus reglamentos, y no constituirán una carga real o personal reipersecutoria a efectos de la emisión de certificados] (CNJ, 2025, p. 43).
13. Art. 440-AQ, CNN/CN/CNJ-Extra. […] § 3º. As informações relativas aos cadastros imobiliários obrigatórios serão averbadas nas matrículas existentes, quando da prática do primeiro ato de registro voluntário após a vigência do Provimento n. 195, de 3 de junho de 2025, e serão inseridas em campo próprio destinado a esses cadastros no caso de abertura de novas matrículas [La información relativa a los registros inmobiliarios obligatorios se anotará en los registros existentes, cuando se realice el primer acto de registro voluntario tras la entrada en vigor de la Disposición n.º 195, de 3 de junio de 2025, y se introducirá en el campo específico destinado a dichos registros en caso de apertura de nuevos registros] (CNJ, 2025, p. 42).
14. Art. 320-O, CNN/CN/CNJ-Extra. […] § 2.º. O ONR poderá celebrar convênios e acordos de cooperação técnica para a integração dos cadastros multifinalitários e dos registros públicos, mediante recebimento dos dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis (por natureza, por acessão ou por determinação legal), para o controle de disponibilidade e publicação de informações sobre terras públicas e privadas, bem assim para a concretização de quaisquer das finalidades deste Código [La ONR podrá celebrar convenios y acuerdos de cooperación técnica para la integración de los registros multifuncionales y los registros públicos, mediante la recepción de datos catastrales, geoespaciales, fiscales y jurídicos relativos a bienes inmuebles (por naturaleza, por accesión o por determinación legal),

para el control de la disponibilidad y publicación de información sobre terrenos públicos y privados, así como para la consecución de cualquiera de los fines del presente Código] (CNJ, 2025, p. 36).

15. La redacción original del artículo 37 de la Ley n.º 11.977/2009 ya preveía que "Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico" [Los servicios de registros públicos a los que se refiere la Ley n.º 6.015, de 31 de diciembre de 1973, observando los plazos y condiciones previstos en el reglamento, establecerán un sistema de registro electrónico] (Brasil, 2009, grifo nosso). La redacción actual de esta disposición, modificada por la Ley n.º 14.382/2022 (Ley del Serp), establece lo siguiente: "Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp)" [Los servicios de registros públicos a los que se refiere la Ley n.º 6.015, de 31 de diciembre de 1973 (Ley de Registros Públicos), promoverán la implantación y el funcionamiento adecuado del Sistema Electrónico de Registros Públicos (Serp)] (Brasil, 2022, grifo nosso).
16. Desde el 22/10/2008, por determinación del Poder Ejecutivo (decreto s/n), fue creado un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), con el objetivo de, entre otras cosas, revisar la legislación actual, así como elaborar propuestas para el perfeccionamiento y modernización de los servicios notariales y de registro. [...] El día 27/08/2009, el mencionado Grupo de Trabajo Interministerial se reunió con el Instituto Nacional de Tecnología de la Información (ITI), donde destacaron la importancia del acervo de las bases de datos de las notarías. Además, expresaron la necesidad de proveer accesibilidad a dichas bases de datos de manera que las búsquedas puedan ser calificadas, y que estas garanticen la inviolabilidad de datos personales y patrimoniales cuando sea necesario. Así, por iniciativa de la Receita Federal de Brasil, del 7 al 9 de octubre del año 2013, se realizó en Brasilia/DF el 1º Seminario Nacional, denominado Red de Gestión Integrada de Información Territorial. Allí se propuso almacenar la información que constituirá el inventario oficial y sistemático del territorio nacional, a ser desarrollado con tecnología de base de datos apropiada para Sistemas de Información Geográfica (SIG). Esto culminó con la creación de un catastro técnico nacional, mediante el cual cada inmueble urbano o rural, identificado por una clave alfanumérica, tendrá su localización física perfectamente definida con las coordenadas del polígono (Tradución libre).
17. Conforme alerta Yse Vinhaes Dantas (2017, p. 28), proliferam-se no Brasil nomenclaturas para os cadastros como "Técnico, Territorial, de Terras, de Imóveis, Imobiliário, de Florestas, Ambiental, Rural, Urbano, Multifinalitário, entre outros, como também uma diversidade de propósitos e de unidades cadastrais adotadas por cada instituição, com distintos entendimentos".
18. Decreto n.º 8.764/2016. [...] Art. 2º. Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considera: [...] III - Manual Operacional - manual que contendrá: [...] f) la estructura, el formato y las reglas de validación de la información enviada por los servicios de registros públicos; y [...]. Art. 5º. Los servicios de registros públicos pondrán a disposición de la administración pública federal, sin costo, documentos nacidos digitales estructurados que identifiquen la situación jurídica del inmueble, del título o

del documento registrado, en la forma establecida por el Manual Operacional. [...]. Art. 6º. [...] § 1º. El comité temático relacionado con la información registral contará con representantes de los servicios de registros públicos indicados por el Consejo Nacional de Justicia. [...]. Art. 7º. El acceso de los órganos y entidades de la administración pública federal a las centrales de servicios electrónicos compartidos de registradores para operaciones de consulta, visualización electrónica de matrículas y de títulos, solicitud y respuesta será operado exclusivamente por medio de la interfaz del Sinter, que será responsable de la habilitación, la identificación y el control de acceso de sus usuarios. Párrafo único. La Secretaría de la Receita Federal de Brasil disciplinará la política de seguridad y los parámetros de solución aplicados en la comunicación entre el Sinter y las centrales de servicios electrónicos compartidos de registradores. [...]. Art. 8º. El Sinter agregará información registral, catastral, fiscal y geoespacial proveniente de órganos y entidades de la administración pública directa e indirecta de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de los servicios de registros públicos y de personas jurídicas de derecho privado. [...]. Art. 11. Con base en los datos enviados por los servicios de registros públicos, el Sinter creará una capa temática destinada al registro de las adquisiciones y de los arrendamientos de áreas rurales por extranjeros, en la cual estarán incluidas las empresas brasileñas con participación extranjera mayoritaria, y por personas físicas casadas o en unión estable con extranjero en régimen de comunión de bienes, aunque resulten inaplicables las restricciones establecidas en la Ley N° 5.709, de 7 de octubre de 1971, y en el Decreto N° 74.965, de 26 de noviembre de 1974. [...]. Art. 13. La información estadística, coyuntural y estructural relativa a los mercados mobiliario e inmobiliario y aquella relativa a las garantías constituidas en operaciones de crédito serán procesadas por el Sinter, en conformidad con los datos remitidos por los servicios de registros públicos. Esto de forma que se posibilite al Banco Central de Brasil la consulta unificada, a nivel nacional, de la información relativa al crédito y el acceso a la información necesaria para el desempeño de sus atribuciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Águila, M., & Erba, D. A. (2007). El rol del Catastro en el Registro del Territorio. In D. A. Erba (Ed.), Catastro multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano (pp. 13–26). Lincoln Institute of Land Policy. https://shre.ink/xo8z.
- Alemie, B. K. (2015). Urban cadastres for urban land governance: A social-technical analysis [Tese de doutorado n.º 273, ITC]. University of Twente. https://shre.ink/xo8a.
- Araújo, F. A. de, & Silva, C. N. da. (2014). O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM): (Multi)finalidades e perspectivas para o ordenamento territorial urbano. Revista Formação, 21(2), 23–48. https://shre.ink/8G6l.
- Arimatéia Barbosa, J. de. (2018). Distinção entre cadastro de terras e registro de imóveis. In J. H. Benatti (Ed.), Cadastro territorial no Brasil: Perspectivas e o seu futuro [E-book]. Universidade Federal do Pará. https://shre.ink/xt51.
- eccani, G. D., Mansos, F., Conduruneto, J. M., Sodré, W. M., & Fischer, L. R. da C.

(2007). A regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra. Instituto de Terras do Pará. https://shre.ink/xtAO.

- Boscato, F., Araújo, A. L. de, & França, R. M. de. (2018). Cadastro territorial e georreferenciamento de imóveis (Série Topografia e Agrimensura para Cursos Técnicos) [E-book]. Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC).
- Brasil. Presidência da República. (1973). Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Lei de Registros Públicos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015consolidado.htm. Recuperado em 3 janeiro 2024.
- Brasil. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. (2021). Instrução Normativa RFB n.º 2.030, de 24 de junho de 2021. Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Diário Oficial da União, (118), 56. https://shre.ink/cib2030. Recuperado em 17 julho 2025.
- Brasil. Presidência da República. (2009). Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm
- Brasil. (2016). Presidência da República. Decreto n.º 8.764, de 10 de maio de 2016. Diário Oficial da União. https://shre.ink/d8764.
- Brasil. (2022). Presidência da República. Decreto n.º 11.208, de 26 de setembro de 2022. Diário Oficial da União. https://shre.ink/d11208.
- Brasil. Conselho Nacional de Justiça. (2019). Pedido de Providências n.º 0007396-96.2016.2.00.0000. Revista CNJ, Jurisprudência: Temas relevantes, 3(2), 142–174. https://shre.ink/qMeL.
- Brasil. Conselho Nacional de Justiça. (2025). Provimento n.º 195, de 3 de junho de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, (121), 33–48. https://shre.ink/xekZ.
- Dale, P. F., & McLaughlin, J. D. (1988). Land information management: An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries. Oxford University Press.
- Erba, D. A. (2005). O cadastro territorial: Passado, presente e futuro. In D. A. Erba, F. L. de Oliveira, & P. de N. Lima Junior (Eds.), Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana (pp. 13–40). https://shre.ink/xx4H.
- FAO; Reydon, B. P., Fernandes, V. B., Bueno, A. P. da S., & Siqueira, G. P. (Eds.). (2017). Governança de terras: Da teoria à realidade brasileira. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura & Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. https://shre.ink/x5Ek.
- Jacomino, S. (2000). Matrícula e cadastro: Rápidas distinções. In S. Jacomino & A. Carneiro (Eds.), Registro de imóveis: Estudos de direito registral imobiliário. Sergio Antonio Fabris Editor.
- Jacomino, S. (2016). O Sinter e os irmãos siameses da gestão territorial: Decretos federais 8.764 e 8.777 de 2016 em debate. Revista de Direito Imobiliário, (81). https://shre.ink/sinter-rdi.
- Jacomino, S. (2024, 13 de setembro). SINTER 2.0: A ressurreição de um fantasma. Migalhas. https://shre.ink/xWk2.
- Loch, C. (2005). Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de política fiscal e urbana. In D. A. Erba, F. L. de Oliveira, & P. de N. Lima Junior (Eds.), Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana (pp. 71–102). https://shre.ink/xe1O.

- Loch, C., & Erba, D. A. (2007). Cadastro técnico multifinalitário: Rural e urbano [E-book]. Lincoln Institute of Land Policy. https://shre.ink/xqou.
- Mallmann, J., Arimatéia Barbosa, J. de, & Uille Gomes, M. T. (2024). Registro de imóveis e tutela do meio ambiente: Da averbação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Revista de Direito Imobiliário, 47(96), 229–262.
- Reydon, B. P. (2018). A governança de terras no Brasil: Avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra. In J. H. Benatti (Ed.), Cadastro territorial no Brasil: Perspectivas e o seu futuro [E-book]. Universidade Federal do Pará. https://shre.ink/xt51.
- Rotelli Resende, L. O. (2016, 27 de setembro). Registro eletrônico de imóveis e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter [Palestra]. XLIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, Salvador, BA, Brasil. https://shre.ink/sinter-pal.
- Santos, A. M. dos. (1999). Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964. Tempo, 4(7), 29-46. https://shre.ink/xBBF. Recuperado em 17 julho 2025.
- Silva, J. M. M. da. (2013). Estatuto da Terra: A tramitação da primeira lei de reforma agrária brasileira no Congresso Nacional [Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em Sociologia]. Universidade de Brasília. https://shre.ink/xBB2. Recuperado em 17 julho 2025.
- Silva, L. O. (1997). As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. Revista São Paulo em Perspectiva, 11(2), 15-25. https://shre.ink/xBpg. Recuperado em 17 julho 2025.
- Soares, L. N. B., & Treccani, G. D. (2023). O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais como instrumento de combate à grilagem de terras públicas na Amazônia. Revista Foco, 16(5), Article e1840. https://shre.ink/xqbq.

Evolución en marcha de la Institución Registral Hondureña. Nuevos paradigmas y retos del sistema de Registros de la Propiedad en Honduras derivados de su fusión definitiva con el Catastro Nacional

MEJÍA COTO, Juan Carlos

Abogado. Superintendente de Recursos del Instituto de la Propiedad. Consultor Registral de la Corte Suprema de Justicia. Director de la Academia IBEROREG de Formación Registral Continuada. Egresado del Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano (CADRI). Diplomado en Derecho Registral, Universidad de Córdoba, España. Diplomado en Derecho Notarial, Instituto Hondureño Derecho Notarial. Magister en Ciencia Política. Cambridge Graduate University. Miembro Correspondiente del Consejo de Registros Inmobiliarios de Centro América y Panamá (CRICAP).

Introducción

Para Santo Tomás de Aquino, en su obra La Summa Teológica *"El derecho de propiedad es un derecho divino*", por tanto ¿qué mejor misión podría haber recibido la institución registral al dar vida de forma integrada y concreta al mandamiento bíblico *"darle a Cesar lo que es de Cesar y a Dios lo que es de Dios"* que en esta vertiente sería "darle al hombre lo que es del hombre, pero venido directamente de Dios".(1) De lo anterior podemos deducir que el Dominio o Propiedad es un derecho intrínseco de la persona humana, que da la posibilidad de poseer bienes inmuebles, disponer libremente de ellos en un señorío con exclusión de todos los demás y poder usarlo como una garantía frente a las inversiones o créditos. En dicho contexto, el Estado ha reconocido al derecho de propiedad como un bien jurídico protegido fundamental para la sociedad y por consiguiente merecedor de resguardo a través de mecanismos adecuados y confiables. De conformidad al sistema jurídico hondureño, los beneficios que confiere la propiedad se sustentan desde el texto constitucional ya que *"La Constitución garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la propiedad"*.(2) Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 del mismo cuerpo legal: *"El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o de interés público establezca la ley"*. De ahí que en nuestro sistema jurídico el Estado interviene en una relación típicamente privada, para atribuir la garantía y la seguridad jurídica necesaria a las relaciones particulares, a través fundamentalmente de dos entidades: el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Nacional, siendo pues imposible dejar de reconocer que son las figuras estatales que dominan la realidad inmobiliaria en nuestra sociedad, actuando sobre un mismo objeto (el territorio), pero contemplado tradicionalmente desde puntos de vista distintos:

Por un lado, el Registro de la Propiedad Inmueble propiamente dicho tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio, demás derechos reales, sus gravámenes y afectaciones sobre bienes inmuebles, para que consten públicamente con la finalidad de brindar seguridad y protección a los derechos inscritos por medio de los efectos legales que derivan de su publicidad. Se constituye pues como un organismo de la Administración Pública para atender intereses particulares, pero que cumple a la vez con una función de interés público ya que con el nacimiento de un derecho real ya no está en juego solamente el interés privado de los sujetos negociales (las partes o sus derechohabientes), pues un derecho de esta naturaleza afecta o puede afectar a simples espectadores y, eventualmente, hasta a quienes ignoraban la constitución de tal derecho(3), y estos a su vez deben respetarlo o abstenerse ya que podrían infringirlo, ya que el efecto legal de su publicidad registral es precisamente su ergaomnicidad, por lo que el Registro de la Propiedad Inmueble cumple su finalidad de dar seguridad y fluidez al tráfico jurídico fijando la información que ha de ser tenida en cuenta por quien desee contratar sobre determinada unidad inmobiliaria, protegiendo la confianza depositada por los terceros y el mercado en el contenido de sus asientos.(4)

Mientras que por otro lado se puede definir al Catastro como *"…el catálogo, inventario de la riqueza territorial de un país (o región) en el que se determinan sus fincas rústicas y urbanas, mediante su descripción o expresión gráfica, así como su evaluación o estimación económica, con el fin primordial de tipo fiscal o tributario y a los fines auxiliares de orden económico, administrativo, social y civil y cuya formación y conservación constituye un servicio público de la Administración del Estado, encomendado a organismos especializados en la materia"*.(5) Es decir que el Catastro actúa comprobando la existencia y estado de cada porción de terreno, vinculándolo a un fin o uso determinado, para establecer posteriormente su forma de administración y justa tributación (en aras del efectivo cumplimiento del

principio de solidaridad y función social) y para realizar dicha asignación tiene en cuenta criterios políticos y administrativos (en nuestro caso de carácter departamental o municipal), destino económico (rural, urbana), y uso de la parcela (tipo de cultivo, edificio o solar, etc.). Queda claro pues que la finalidad del Catastro es la de realizar, de la manera más exacta posible, un inventario general de la riqueza territorial del país, obtenido mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del territorio nacional de acuerdo a criterios no necesariamente jurídicos.

Antecendentes Históricos

Inicios de la vida Republicana

Luego de la independencia[6] el primer sistema de resguardo de la información relativa a la titularidad dominial sobre bienes inmuebles fue el *Archivo General del Estado* creado en el año 1824 y en él se conservaron los títulos originalmente otorgados por la Corona Española[7] y luego los títulos otorgados por el Estado de Honduras. Dicho Archivo contiene documentos que datan del año de 1513 al año de 1880 albergando un total de 3612 títulos en sus archivos. Pero naturalmente sus funciones eran de conservación de la información, más no la de brindar mayores efectos jurídicos a dicha información. Durante éste período las Notarías de Hipotecas estaban a cargo de los Jueces de Primera Instancia, que prácticamente se constituía como el Registro de Hipotecas establecido en la legislación española vigente aún por conveniencia denominada Novísima Recopilación.

La Reforma Liberal

Los cambios económicos que se dieron en los países del Atlántico norte provocaron en América Latina el surgimiento de gobiernos reformadores y las medidas adoptadas por éstos tenían como objetivo consolidar la

economía de exportación que les permitiera vincularse al mercado mundial y la unificación de los Estados Nacionales. Pero no fue sino hasta la segunda mitad de ese siglo cuando se produce el estallido de la Reforma Liberal en Honduras[8], concretamente a partir del 27 de agosto de 1876 con ascensión a la Presidencia de la República del doctor Marco Aurelio Soto, quien promueve una profunda restructuración económica, política y social en el país. Durante dicho gobierno se creó el Archivo Nacional que vino a ser la continuidad del originalmente denominado Archivo General del Estado[9], pero resultaron particularmente fundamentales sus innovaciones en el campo jurídico al decretarse la primera legislación republicana que reemplazó a la española: la Constitución Política (1880) más armónica con los estándares de la época, Códigos Civil, de Comercio, de Procedimientos, Penal, Militar, de Aduanas, Minería, etc., siendo éstos elementos esenciales que dieron lugar a la estabilidad y verdadera conformación definitiva del Estado de Honduras.

Y precisamente el Registro de la Propiedad como institución aparece a partir de 1881; con el Código Civil promulgado el 27 de agosto de 1880 que estaba inspirado en la obra codificadora de Andrés Bello en Chile, de ahí que el primer sistema registral que Honduras adoptó se le denominó Registro del Conservador, estableciéndose como un registro de tipo constitutivo ya que se estableció para *"Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales"*[10], es decir un sistema donde la inscripción es un modus adquirendi sustitutivo o complementario de la traditio. Para este enfoque la tradición inmobiliaria se juzgará hecha mediante su inscripción en el registro correspondiente, siendo por lo tanto obligatorio para toda persona que poseía bienes inmuebles inscribirlos en el Registro. En ese entonces los Jueces de Primera Instancia ejercían las funciones de Conservadores de Instrumento Públicos.

El "Libro del Conservador" tenía la característica de reunir particularidades de la técnica de Folio Real, ya que en su archivo la descripción lite-

ral del inmueble se identificaba con un número de finca en romanos y un número de inscripción al primer asiento de dominio y así sucesivamente las demás inscripciones de los diferentes actos y contratos que afectaren dicho bien inmueble o derecho, pero con una diferencia fundamental de que el proceso de toma de razón de la información de vocación registral y la conformación de los asientos no se realizaba en fichas, sino mediante trascripción manuscrita de forma directa en los libros fundiarios. Se utilizó del año de 1881 hasta el año de 1899.

En el año de 1898 se promulgó un nuevo Código Civil[11] en cuyo Capítulo VIII se hallaban las normas concernientes al Registro de la Propiedad y con el cual se instauró un sistema de tipo declarativo, llamado así por cuanto reconoce la preexistencia de los derechos reales (no los crea), de los cuales toma nota para su oportuna publicidad y demás efectos que les confiera la ley: los derechos reales son declarados y proclamados y deben exteriorizarse por medios tan visibles y tan públicos como sea posible ya que no se concibe que una sociedad esté obligada a respetar un derecho que no conoce[12]. A la técnica registral adoptada se le denominó sistema de Libro de Inscripciones, misma que se aplicó durante el período comprendido desde el año 1900 hasta 1906, año en el cual durante el ejercicio presidencial del Gral. Manuel Bonilla se promulga el actual Código Civil[13], conservando el sistema declarativo de inscripción, planteando principios registrales que sirven de base para la operatividad de la institución registral y en general configurando al Registro de la Propiedad como un mecanismo de seguridad jurídica.

La técnica de inscripción utilizada se denominó Libro de Registro de Propiedad en el que si bien es cierto la conformación del asiento se hacía tomando como contenido fundamental la descripción literal del inmueble, no tenía las virtudes de un verdadero Folio Real ya que dicho proceso se repetía con cada traslación dominial acercándose más a la idea de un folio causal en el cual se generarían en la vida registral de una misma finca tantos

asientos de inscripción como traslaciones dominiales sobre la misma se hayan otorgado; proceso que en la práctica terminó también por aplicarse en los Libros del Conservador y de Inscripciones que se mantenían vigentes al momento. La técnica del Libro de Registro de la Propiedad estuvo vigente desde el año de 1906, hasta el 21 de marzo de 1975.

Los inicios del Catastro Nacional y su vinculación con el Registro de la Propiedad

Por su parte ya entre los años de 1964 a 1970 se realizan los primeros trabajos catastrales en Honduras con fines fiscales y ejecutado por el Departamento de Catastro del Instituto Geográfico Nacional (IGN). Sin embargo es el año 1972 cuando se implementa el Catastro Demostrativo (P.C.D) orientado al levantamiento de un catastro de usos múltiples de un área reducida, para que la experiencia ganada en tal proyecto de demostración se replicara a nivel Nacional[14]. En el año 1974 se promulgó la *Ley del Registro de la Propiedad*[15] que dispuso la adopción del Sistema de Folio Real en su configuración cartular en sustitución de los sistemas anteriores, realizándose su implementación de manera gradual: conforme se fuera llevando a cabo el levantamiento catastral con la cual se vincularía, y una vez probada y convalidada dicha información de campo y confrontada con la información Registral, se llevaría a cabo la implementación de dicho sistema del Folio Real, en forma progresiva. Se facultaba además a la Honorable Corte Suprema de Justicia para la emisión de un *Reglamento Temporal de Inscripciones*, el cual entró en vigencia en el año 1975, el que se encargaría de aplicar de manera transicional una técnica temporal de inscripciones basada en la conformación de los asientos de inscripción a través del archivo de una copia del título inscrito, es decir que se planteó de forma temporal la aplicación de un Folio Causal por Enlegajamiento en un solo libro denominado *"Libro del Registro de la Propiedad Hipotecas y Anotaciones Preventivas",* en tanto

la vinculación con el Catastro propiciaba la debida inmatriculación de los inmuebles. Durante ese mismo año se aprueba la ejecución de un programa de catastro multifinalitario que se denominó Programa de Catastro Nacional (PCN); los propósitos de dicho proyecto fueron la identificación y estudio de la propiedad territorial y de los recursos naturales existentes en el País con el propósito de proveer información confiable para fines fiscales y de planificación.

La nueva Ley de Catastro promulgada en Julio de 1980, estipulaba la competencia exclusiva de la Dirección Ejecutiva del Catastro para la organización, levantamiento y actualización de catastros, así como que el catastro será de usos múltiples y consistirá en un inventario general de los bienes inmuebles y de los recursos naturales agrícolas del País. Sin embargo la información catastral que se obtuvo no se pudo aplicar en la práctica con propósitos fiscales y jurídicos, entre otros factores porque debido a su altísimo costo y su grado de complejidad – por ser un catastro multifinalitario— no se pudo llevar a cabo a nivel Nacional como era necesario, lo que junto con la falta de una verdadera adecuación de los procesos de vinculación registral, produjo la desactualización de la información catastral, lo que condujo al fracaso de la modernización del Registro de la Propiedad Inmueble por la obstaculización en la aplicación de la Técnica del Folio Real.

Así el Reglamento del Sistema Temporal de Inscripciones en el Registro de la Propiedad, el cual debía tener una vigencia de 10 años máximo, como lo dice su texto normativo, estuvo al final vigente durante 29 años, desencadenando una serie de inconvenientes que atentaban contra la seguridad jurídica y material de los asientos, muchos de ellos derivados de la aplicación de un folio causal, al cual en nuestro medio terminó erróneamente llamándosele Folio Personal dado a que se generaba un nuevo asiento con cada nuevo titular registral.

Proceso de Modernización del Sistema Registral

Con la finalidad de lograr un verdadero proceso de modernización del Registro de la Propiedad, la Corte Suprema de Justicia promovió en el año de 1995 la creación de una comisión Interinstitucional de Modernización del Registro de la Propiedad, estableciéndose como meta modernizar el sistema registral a través de la aplicación de la técnica del Folio Real Digital, y lograr un eficiente servicio con un alto grado de seguridad jurídica de los bienes y derechos que son objeto del tráfico de los diferentes actos y contratos de voluntad propia entre los miembros de la sociedad y por ministerio de la ley. Éste nuevo sistema de Folio Real, se conformaría por una base de datos de información catastral, información de campo con mapeo digital, una ficha de información predial, información registral con imágenes digitales para la confrontación de información legal y física con relación a cada una de las unidades inmobiliarias para establecer en forma precisa la realidad predial de cada una de ellas en el respectivo Registro y toda transacción que se produzca tanto en la dimensión física como en la jurídica registral propiciaría un proceso de retroalimentación en las bases de datos.

Así para transformar el sistema de derechos de propiedad del país se estimó necesario integrar y modernizar el Registro de la Propiedad Inmueble con el Catastro Nacional y reducir sustancialmente los costos y tiempos de todo tipo de transacciones registrables, por lo que mediante decreto número 82-2004 con el que se promulga la *Ley de Propiedad,* se crea el Instituto de la Propiedad como un ente desconcentrado de la Presidencia de la República en el cual se concentran las funciones catastrales, de regularización de la tenencia de la tierra mediante mecanismos de titulación y administración de los Registros de Propiedad, mediante la fusión y cohesión de la Dirección Ejecutiva del Catastro que pertenecía a la Secretaría de Gobernación y Justicia[16], el Instituto Geográfico Nacional que pertenecía a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda[17],

los Registros de la Propiedad Inmueble y Mercantiles que pertenecían a la Corte Suprema de Justicia y la Dirección General de Propiedad Intelectual que pertenecía a la Secretaría de Industria y Comercio; así como la creación de nuevas dependencias.

En materia de Registros de Propiedad ésta nueva Ley incorpora algunos aspectos significativos:

a. Introduce la idea de que todos los registros que dependen del Instituto de la Propiedad funcionan como un Registro Unificado de la Propiedad configurando a la institución registral hondureña como de naturaleza mixta o integrada en el cual se incluyen los Registros de la Propiedad Inmueble, Vehicular, Mercantil, de Propiedad Intelectual[18], de Garantías Mobiliarias, Registros Asociados y Especiales, de la Propiedad Pecuaria, cada uno con características jurídicas, técnicas y funcionales propias.
b. Establece en forma definitiva como técnica de inscripción el Folio Real con la particularidad de que la misma se lleva a cabo por medios electrónicos en bases digitales, es decir que en el proceso de conversión de la técnica anterior de Folio por Enlegajamiento (mal llamado Folio Personal) al actual Folio Real no se transitó por el de Folio Real cartular tal y como lo esperaba la Ley de 1975.
c. Dispone como mecanismo efectivo de vinculación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Nacional que la determinación geográfica de los inmuebles y su respectiva ficha catastral, servirá de punto de partida para la reorganización del Sistema de Registro de la Propiedad Inmueble bajo la técnica de Folio Real a fin de alcanzar la concordancia entre el contenido del Registro y la realidad jurídica extra registral en forma tal que para la creación de cada ficha de Folio Real debe existir de previo un número único de catastro o de identificación geográfica de cada inmueble a inmatricular.

d. Para el mejoramiento en cuanto al acceso, reducción de tiempos de respuesta, modernización y general de la eficiencia de los Registros de la Propiedad y el Catastro la Ley plantea las bases para la tercerización de dichos servicios mediante la creación de Centros Asociados manejados por entidades externas quienes a manera de operadores podrán incorporarse para administrar Registros u Oficinas Catastrales bajo la estricta supervisión, regulación, determinación de estándares mínimos de calidad en los servicios y demás controles ejercidos por el Instituto de la Propiedad.

Características distintivas del Catastro y el Registro de la Propiedad

Si bien es cierto por estricto concepto tanto el Catastro y el Registro de la Propiedad se entienden ambos como "registros", han tenido en nuestro medio un carácter autónomo y diferenciado aunque con un mismo ámbito: la "realidad inmobiliaria" contemplada desde diferentes puntos de vista[19], lo que ha provocado que su relación o interacción haya estado durante todo este tiempo condicionada más por sus diferencias que por sus similitudes. Muchos podrán asumir que si una propiedad tiene asignada clave catastral es porque está registrada, pero realmente esto no es así, ya que aunque las fincas están incluidas en el Catastro, no tienen porqué estar en el Registro de la Propiedad. Ello determina que exista un número significativo de inmuebles que no se encuentran inscritos en el Registro de la Propiedad, mientras que sí lo están en el Catastro. El Catastro realiza –o lo intenta— una descripción de la finca relativamente fiel a la realidad, mientras que en el Registro de la propiedad proporciona una descripción literal de la misma. Debido a que el Registro de la Propiedad por sí no verifica físicamente la propiedad, la describe según se recoja en su escritura como parte de la aplicación de los principios de especialidad y tracto sucesivo. Otra diferencia es que el Catastro no refleja las posibles cargas que puede haber sobre

la misma, cuya información está claramente recogida en el Registro de la Propiedad. Fundamental es también la diferencia que existe en los datos de titularidad; aunque una finca esté registrada a favor de uno o varios titulares, puede que el Catastro incluya dentro de su información también a aquel o aquellos que se encuentren en posesión o mera tenencia.

De ahí que en el ámbito inmobiliario se deriven diferencias conceptuales entre *la finca registral y la parcela catastral:* Se entiende por parcela catastral a la representación gráfica de la riqueza territorial aparente en el espacio. Mientras que la *finca registral* es la porción de territorio delimitada por el dominio de una o de varias personas. La nota característica de la *parcela catastral* es la apariencia, la tangibilidad; no debe concebirse parcela catastral que no obedezca a signos externos palpables de su existencia sobre el terreno. La nota característica delimitadora de la finca registral es el dominio y como tal, dicho concepto jurídico en sí mismo considerado es intangible; puede incluso que llegue a darse sin apariencia tangible alguna sobre el territorio[20]. Con ésta aproximación podemos advertir que se ha visto y entendido al Catastro y al Registro de la Propiedad como dos instituciones "convergentes", aunque no "gemelas", en el sentido de que ha existido una tradicional tendencia a sincronizarlas, pero no necesariamente yuxtaponerlas. Ahora bien, esto no significa que el Registro Propiedad deba desenvolverse al margen del Catastro, así como tampoco debe hacerlo al margen del Urbanismo, o del Medio Ambiente, por citar sólo algunos de los sectores de ámbito territorial con trascendencia en la definición del contenido de las facultades que integran el derecho de propiedad.

El valor de los datos espaciales de las unidades inmobiliarias

Actualmente más de 125 países alrededor del mundo[21], independientemente de sus regímenes de constitución o protección de derechos de propiedad, han reconocido la importancia de la determinación de la correcta localización de cada una de las unidades inmobiliarias, iniciando,

retomando o bien continuando procesos de implementación de algún tipo de infraestructura de información espacial, que va desde lo más básico o elemental, es decir la construcción de una base de datos espaciales que brinde una cartografía digital fiable para poder ver dónde están las cosas, y más allá aún para utilizarla de herramienta fundamental a fin de realizar una adecuada planificación y ordenamiento, entrelazándola con todo tipo de información referida a determinados lugares.

En éste orden de ideas parece ya un momento oportuno para reflexionar acerca de que: una infraestructura de datos espaciales se puede crear y administrar sin que necesariamente esté unida o vinculada con el sistema de constitución o protección de derechos de propiedad, es decir que un Catastro puede existir sin el Registro de la Propiedad, sin embargo ahora, en éste punto de la evolución institucional y en una era de nuevas tecnologías de la información, parecería inconcebible cualquier sistema de protección de derechos de propiedad sobre bienes inmuebles sin algún tipo de correlación o auxilio de datos espaciales confiables, es decir que el Registro de la Propiedad adquiera un *summum* en cuanto a la seguridad que ofrece al contar con apoyo catastral en la representación de las unidades inmobiliarias sobre las que se ha constituido el derecho real de dominio. Dicha noción nos conduciría a afirmar que un sistema de información territorial que contemple ambas realidades, la registral y la catastral, y utilice ambas, cada una en su función, para llevar a cabo un adecuado tratamiento de la realidad dominial inmobiliaria, podrá aportar mejoras al sistema de seguridad jurídica preventiva en la forma en que todos deseamos.

La realidad Hondureña

En el caso de la República de Honduras, tal y como ha quedado indicado en líneas ut supra, el grado de vinculación o interrelación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad es de naturaleza tal que condiciona

la existencia misma del Folio Real a la previa existencia de la información catastral de la correspondiente unidad inmobiliaria al establecer la Ley de Propiedad en su **artículo 33** que *"La determinación geográfica de los inmuebles y su respectiva ficha catastral, servirá de punto de partida para la reorganización del Sistema de Registro de la Propiedad Inmueble bajo la técnica de Folio Real a fin de alcanzar la concordancia entre el contenido del Registro y la realidad jurídica extra registral"*[(22)]. El Reglamento de la Ley de Propiedad amplía dicho concepto con mayor precisión al afirmar en su **artículo 83** que *"La técnica de registro de folio real se basa en ordenar las inscripciones por inmueble, asignándoles un número único de matrícula, en la cual se inscriben todos los cambios, gravámenes, afectaciones y transmisiones de derechos reales que se verifiquen sobre la misma, para lo cual se requerirá el levantamiento catastral o identificación geográfica, con el objeto de que la realidad física concuerde con la realidad jurídica de cada inmueble y la certeza del tráfico jurídico de los derechos de propiedad."*

Dicha noción no da lugar pues más que a concebir la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad como una fusión funcional puesto que de hecho la Ley de Propiedad condiciona el surgimiento y aplicación de los mecanismos jurídicos de protección de los derechos reales precisamente a la correcta concordancia entre la información contenida en el Registro de la Propiedad con la obtenida en el denominado Registro Catastral, tal y como claramente lo expone su **artículo 57:** *"El catastro debe estar vinculado con la información contenida en el Registro de la Propiedad. Debe haber concordancia entre el contenido del registro catastral y la realidad jurídica registral para producir los efectos de la seguridad jurídica que es objeto de la fe pública registral"*. Tal extremo se evidencia al reconocer que la función calificadora no puede darse por concluida sin la previa verificación del status catastral de cada una de las unidades inmobiliarias sobre las cuales se ruegue una inscripción: **Artículo 47:** *"Los registradores deberán consultar la información que contenga la base de datos del*

sistema de información registro catastral para proceder a calificar y autorizar un asiento de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble que se encuentre en zona catastrada. No podrá inscribirse ninguna transacción sobre predios catastrados irregulares".

Dichas normas configuran pues un novel esquema de registración: un nuevo Registro de Inmuebles (llamado por algunos Registro Predial) que conjugue las cualidades identificadoras del objeto o realidad física registrable y sus características (dimensión catastral), del sujeto, el derecho o relación jurídico real y las transacciones sobre el objeto (dimensión registrodominial) e incluso otras múltiples acciones y circunstancias que pueden afectar de forma atributiva o restrictiva el derecho o la relación con el objeto y que requieren una plataforma de publicidad o exteriorización para su efectividad, como las normas urbanísticas, medioambientales, de ordenamiento territorial, entre otras (dimensión administrativa). Se torna pues en un Registro de Inmuebles Multicapas (esquema de ordenamiento de la información al que el Catastro ya está habituado) que tomando como base la información catastral de cada una de las unidades inmobiliarias superpone sobre éstas capas con información jurídico-transaccional y administrativo en una única base de datos que permita la inmediata actualización de la información.

Ahora bien, más allá del grado de vinculación que se planteó entre el Catastro Nacional y el Registro de la Propiedad al que aspira la Ley de Propiedad, y de que los éstos formaran parte de una misma entidad pública, en la realidad de los hechos la interrelación entre ambas disciplinas no se dio de manera efectiva, evidenciándose, conservándose y tal vez hasta potenciándose las tradicionales distinciones que sobre las mismas se han enunciado:

a. Originalmente pasaron a formar parte del Instituto de la Propiedad integrándose como Direcciones Generales separadas e independientes entre sí, lo que de entrada no contribuyó a formar los lazos

de interoperatividad que se esperaba, cada una de ellas con agendas y prioridades distintas.

b. Por su propia naturaleza en la ejecución de sus responsabilidades demostraban dinámicas muy distintas, de forma tal que la implementación del Folio Real en los Registros de la Propiedad, basada precisamente en la Ficha Catastral de la unidad inmobiliaria, se veía limitada y casi imposibilitada por la falta de ejecución de labores catastrales. Para no detener los procesos de modernización de las Oficinas Registrales (24 en total a lo largo y ancho del territorio nacional) se optó por dar inicio a los procesos de conversión al Folio Real sin el auxilio y vinculo catastral, bajo el amparo de una norma establecida por el Reglamento de la Ley de Propiedad[(23)]: *"Artículo 95. En todo caso el Instituto de la Propiedad podrá progresivamente incorporar a cada una de las circunscripciones registrales, al proceso de modernización del sistema registral implementando una técnica de Folio Real con carácter de transitoriedad denominada Folio Real de Transición (FReT), que tendrá las características del Folio Real dispuesto por la Ley, pero circunscrito a la migración de toda la información pertinente proveniente de los propios asientos registrales, apoyado por la captura digital de los libros de inscripción a fin de facilitar la transición y de comenzar a implementar la tecnificación de los registros"*.

c. La aplicación de dicha técnica "transitoria" ha provocado la ausencia de garantía del Folio Real como sistema de inscripción que deba brindar exactitud en cuanto a la vinculación con el objeto de inscripción (el inmueble) condicionando así la efectividad en la protección de los derechos ya que se ha provocado el acarreo de los defectos, inexactitudes y demás falencias presentes en la anterior técnica de inscripción y que de hecho motivaron la transformación del sistema de registros.

d. Más allá de las normas ya enunciadas dispuestas en la Ley de Propiedad se evidencia que la fusión del Catastro y el Registro de la Propiedad adolece del marco normativo adecuado ya que no existen disposiciones legales, reglamentarias ni acuerdos de instrucción que establezcan de manera adecuada la forma, procedimiento o en general los lineamientos conducentes a generar una fusión real y definitiva entre ambas figuras.
e. Hay que reconocer también que dentro de la problemática que afectaba los procesos se incluían denuncias de irregularidades en la prestación de servicios, falta de transparencia, de eficiencia e incluso manipulación en la gestión transaccional.

En un intento por enmendar dicha situación y conducir de manera definitiva a la esbozada fusión entre el Catastro y el Registro de la Propiedad se han dado algunos pasos: de acuerdo con lo expresado por el **artículo 55** de la Ley de Propiedad *"toda propiedad inmueble dentro del territorio de la República de Honduras debe estar georreferenciada",* reforzándose ésta disposición mediante reforma por adición al contenido del artículo 47 de la misma Ley, que reiteró la obligatoriedad de la georreferencia de los predios sobre los que se realicen transacciones inscribibles, como mecanismo de identificación con grado de certeza de cada uno de ellos, i*ndependientemente de que se encuentren bajo el sistema de folio personal o folio real. Asimismo la norma agrega que en todas las oficinas registrales deberá haber delegados catastrales que se encarguen, según la demanda de los usuarios, de la georreferenciación de los predios que carecen de identificadores geográficos o claves catastrales.*[(24)] En tal virtud el Consejo Directivo del Instituto de la Propiedad procedió a fusionar las correspondientes Direcciones Generales[(25)], resultando la Dirección General de Registros, Catastro y Geografía, incorporando a los Oficiales y Delegados Catastrales a los flujos y procesos del Registro de la Propiedad Inmueble

a fin de participar activamente de la calificación registral.

Por su parte el Reglamento de la Ley de Propiedad dispone: *"Artículo 84. En todo caso, la matrícula o primera inscripción de cada inmueble en el Registro de la Propiedad, será originada por el derecho real de dominio, salvo en los casos de definición de áreas protegidas, parques nacionales y demás bienes de análogo carácter, dado que los mismos por su propia naturaleza o mandato constitucional, pertenecen al Estado de Honduras"*. Así pues la norma reglamentaria establece al acto de inmatriculación de las unidades inmobiliarias como de naturaleza meramente jurídica ya que está motivado por la constitución sobre ellas del derecho real de dominio. La coordinación de inmuebles registrados con la información catastral ya generada y la apertura del Folio Real en su caso varían de acuerdo con la Oficina Registral de que se trate y sus correspondientes flujos de demanda y tiempos de respuesta, y puede oscilar entre 5 a 10 días.

De la relación anterior se puede concluir que de hecho la integración del Catastro con el Registro de la Propiedad es aún un proceso inconcluso, complicando más el panorama está el hecho de que no existe debidamente planteada una verdadera estrategia nacional para la consecución de un nuevo Registro Inmobiliario creado a partir de la fusión efectiva entre el Catastro y el Registro de la Propiedad que nos permita en primera instancia reconocer cual es el "producto final" que se busca y cuál es el camino que se debe recorrer para llegar a él.

Ejes fundamentales de una Estrategia Nacional de creación de un Nuevo Registro Inmobiliario

De forma concluyente se puede afirmar que el éxito en la configuración de un nuevo Registro Inmobiliario conformado a partir de la efectiva integración del Catastro con el Registro de la Propiedad depende de la identificación, prolijidad en el manejo y desarrollo de al menos tres ejes temáticos fundamentales:

1. Contar con una apropiada plataforma informática.
2. La tercerización de servicios.
3. Una adecuada consolidación normativa.

Plataforma informática

El Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP) es una iniciativa del gobierno de Honduras que en el año 2003 se planteó la necesidad de crear una plataforma transaccional relativa a la gestión del territorio y en él se incluyen inicialmente cuatro subsistemas principales:

1. Sistema Unificado de Registros (SURE).
2. Registro de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT)
3. Sistema Nacional de Información Territorial SINIT
4. Clearinghouse o gestor de estándares y metadatos.

A la fecha, los sistemas han sido impulsados en iniciativas aisladas, con esfuerzos de coordinación que no han permitido el ideal plantado en la visión de SINAP de que exista una plataforma interoperable con la que se pueda coordinar la gestión del desarrollo bajo una visión territorial integrada.

Sistema Unificado de Registros (SURE): Este es un sistema de registro parcelario como unidad mínima de garantía de seguridad jurídica y vincula el derecho registrado bajo técnica de folio real, con su geometría espacial de catastro. El registro espacial incluye no solamente el derecho privado de las parcelas sino también los bienes de uso público como las servidumbres viales, hídricas, y demás hasta asegurar la cobertura completa de la superficie territorial. Adicionalmente las parcelas en SURE reflejan la afectación causada por las normativas de ordenamiento territorial registradas en RENOT, con lo que el ciudadano es consciente de la

inversión que realiza sobre un predio que contiene un atributo que afecta o beneficia su uso, dominio u ocupación.

Pese a lo complejo que es el entorno SURE con todos sus procesos internos, a nivel macro el rol que cumple el sistema es modernizar el Registro de la Propiedad y ligarlo al Catastro, sea por medio de proyectos integrales de regularización, por medio de proyectos que solo incluyen tecnificación de catastro o por medio de centros asociados de manera individualizada. Está en proceso de implementación en 13 de los 24 registros a nivel nacional, como herramienta para el registro de los derechos de propiedad bajo técnica de folio real e integrado al catastro en 9 de los 18 departamentos del país. Permite el manejo separado del Catastro y el Registro de Propiedad como unidades administrativas, pero gradualmente se van consolidando en una sola entidad. Incluye además la funcionalidad necesaria para el proceso de digitalización de tomos, que puede hacerse de forma masiva o individualizada. El producto inicial es el libro físico, al que se le aplica escaneo, limpieza de imágenes, indexado por inscripción, finalizando en un libro digital publicado. Adicional al Registro de la Propiedad Inmueble, SURE incluye otras tipologías de registro como Derechos de Autor y Derechos Conexos, Mandatos, Propiedad Industrial, Registro Mercantil, que de hecho están fuera del ciclo básico de regularización de la propiedad inmueble.

Si bien el SURE está activo, tiene diferentes retos de cara a la evolución de su tecnología, interoperabilidad, institucionalización e integración de los Centros Asociados.

El Registro de Normativas de Ordenamiento Territorial (RENOT): Integra todas las normativas que contienen atributos de afectación o beneficio referidos al uso, dominio u ocupación de las parcelas. El objetivo final de RENOT es reflejar ante el ciudadano de manera transparente las afectaciones o atribuciones normativas que tiene un inmueble, para ase-

gurar que éste conoce las condiciones que implica una transacción sobre ésta. También RENOT refleja de manera integral el marco regulatorio en materia de ordenamiento territorial para promover su vinculación con los procesos transaccionales de las instituciones que ejecutan recursos y políticas en materia territorial.

El esquema de SINAP fue visionario para la fecha en que se concibió, y continúa siéndolo. El reto actual en el marco de SINAP está precisamente en el rescate de esa visión inicial bajo un esquema renovado a las condiciones actuales, sin dejar de reconocer que dicha actualización pueda requerir algo más que simples adaptaciones a un sistema ya algo longevo en términos informáticos. Así a partir del año 2012 se retoman los esfuerzos que se han venido realizando y se replantea un esquema de evolución de los sistemas existentes para buscar su adecuación a la legislación, tecnologías y estándares vigentes. Entre sus mejoras más significativas se requieren:

- Módulos para los Centros Asociados de SURE.
- La mejora de los módulos de servicio a través de un esquema de Front y Back Office.
- El rediseño del proceso de digitalización de tomos a fin incluir funcionalidades con mayor control de las imágenes para evitar que se puedan reemplazar de forma posterior y también para facilitar el respaldo.
- El sistema debe ser capaz de reflejar las afectaciones de las capas no parcelarias sobre las parcelas del catastro. Esto podrá ser tanto con las capas de RENOT como las capas administrativas pertinentes al Instituto de la Propiedad contenidas en el Registro Catastral, indicando las restricciones o atribuciones vinculantes al uso, dominio u ocupación.

Debe contener un módulo especializado para valorización de propiedades, con capacidades de registro de uno o más avalúos, así como también la funcionalidad necesaria para la implementación de un método de avalúo masivo parametrizable, y vincular el avalúo para la operación registral de modo que sirva para efectos fiscales.

Nuevo esquema de prestación de servicios. Para reorientar los procesos y políticas en materia de propiedad a la visión original, en 2014 se aprueba un Acuerdo en Consejo de Ministros que faculta al actual Consejo Directivo del Instituto de la Propiedad, en la toma de decisiones necesarias para *"Crear las condiciones para la prestación de mejores y más eficientes servicios (…) por medio de la especialización de procesos de atención al cliente y procesamiento de presentaciones, a fin de optimizar los tiempos de respuesta y resolución de problemas, para incrementar la regularidad de los inmuebles en folio real en la premisa que una transacción se puede realizar en tiempo real"*. Así en cumplimiento de dicha instrucción se diseña una propuesta para mejora de condiciones en la prestación de servicios del Instituto de la Propiedad, centrada en la adecuación del esquema Front Office-Back Office, en la que se especializan el Área de Atención al Público y el Área de Procesamiento, haciendo las adecuaciones de operatividad y procesos, espacios físicos, recursos humanos y tecnológicos, de manera que todas las operaciones funcionen sobre un único Sistema de Folio Real, bajo flujos de tiempos optimizados y estandarizados, con los que se podrá reducir los tiempos de resolución en el Back Office, trasladando la mayoría de operaciones para realizarse desde el Front Office en tiempo real.

El planteamiento de la nueva estructura de atención se basada en la separación tanto física como transaccional constituyendo una Front Office para la recepción, escaneo y entrega de la documentación inscribible y una Back Office en la cual se realizaría el cotejo, examen de legalidad e inscripción de la documentación, siendo éstos dos espacios distintos

y físicamente separados, por lo que la calificación registral se realizaría en dos etapas: en el Front Office habrá un funcionario con la calidad y competencia suficiente (Registrador) para realizar de manera exclusiva la calificación extrínseca del documento determinando la validez o no de las formas documentales, para su posterior remisión por vía telemática para su calificación integral en la Back Office. También a partir del mismo análisis legal se incluye el manejo de documento y firma digital ya que no hay traslado de documento físico entre el área de presentación y el área de procesamiento, gestionándose el documento digital a través del SURE, que hace las veces de Capa Intermedia (Middle Office). El usuario que solicita un servicio, no tiene contacto con quien lo procesa, ésto garantiza eficiencia en la gestión del impulso registral, unificación de criterios en la calificación y brinda transparencia, evitando conflictos de interés entre las partes o posibilidad de corrupción. La implementación de dicho esquema permitirá a su vez transformar paulatinamente muchas de las Oficinas Registrales en Oficinas Receptoras creándose Oficinas Registrales de Procesamiento a manera de hubs registrales en las cuales se podrá concentrar grandes cuotas de demanda de procesamiento de manera más ordenada y coordinada.

Gestión Remota. Toda plataforma informática destinada a los servicios registrales se debe de entender como un espacio en el que se ofrezca un adecuado ámbito de información, pero hoy en día también se requiere que ofrezca espacios de interacción que permitan la realización de diferentes actividades que faciliten una vía de interactuación con la institución por medio de herramientas que faciliten su ubicación, acceso y comprensión. De ahí que uno de los aspectos que no debe obviarse en los procesos de mejora de la plataforma informática es precisamente el hecho de permitir la actividad de un usuario, considerada ésta como aquella que facilitan llevar a cabo diligencias y, que de no estar presentes en el sitio web, obligarían

a los usuarios a concurrir físicamente a las Oficinas de la Institución para realizar tales trámites de manera presencial o física. Es así que se vuelve notorio que dentro de SURE no se encuentran módulos transaccionales per se, y si bien es cierto que como plataforma informática se puede adecuar para la realización de transacciones en línea, actualmente no se lleva a cabo ninguna de ellas y se limita a presentar interfaces meramente informativas. No existe pues mecanismo para realizar gestiones enteramente en línea, como: presentaciones telemáticas de documentos inscribibles, solicitudes de constancias o certificaciones, pago de impuestos o tasas, impugnaciones o recursos gubernativos en línea, etc. [(27)], por lo que se puede afirmar que actualmente se carece de aplicativos de trámites o medios transaccionales en línea ya que no permite las interactuaciones de los usuarios con la Institución para la realización de sus trámites. Éste es un aspecto que en el proceso de mejora no debe obviarse, más aún si consideramos que Honduras ya cuenta con una Ley sobre Firmas Electrónicas[(28)] que precisamente designó al Instituto de la Propiedad a través de la Dirección General de Propiedad Intelectual como Autoridad Acreditadora de las personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos para actuar como Autoridad Certificadora o Prestadores de Servicios de Certificación.

La tercerización de servicios

- La República de Honduras tiene 298 Municipios de los cuales solamente el 30% tiene definidos sus límites administrativos…
- El 25% del territorio nacional es tierra de pueblos indígenas originarios los cuales en su mayoría no tienen aún títulos de propiedad en dominio pleno con carácter comunal…
- Asimismo los procesos de Regularización Predial conducentes a la titulación en dominio pleno de aquellos inmuebles con alguna clase de irregularidad o conflicto en su posesión o tenencia…

- Y las solicitudes de los distintos operadores de justicia (Tribunales, Ministerio Público, Unidad de Investigación Financiera, Agencias de Investigación) referentes a la verificación del status de inmuebles sujetas a procesos de privación del dominio, prevención del lavado de activos, entre otras incidencias…

Todos estos items tienen un denominador común: requieren del apoyo Institucional para la determinación de la situación catastral de dichos bienes y de hecho con características de gratuidad, y hay que reconocer que la Dirección General de Registros, Catastro y Geografía adolece de enormes limitaciones de personal, equipo, material y demás medios de apoyo. En su equipo humano se cuenta solo con 15 Técnicos Catastrales, 6 equipos de GPS, 3 Estaciones Totales y apenas un vehículo asignado.

Las labores de campo conducentes a la realización de levantamientos topográficos y demás diligencias solicitadas por los interesados se realizan luego de formalizada la solicitud y anticipados los costes de la respectiva diligencia, mismos que varían en función del área, naturaleza (urbano o rural) y ubicación geográfica del correspondiente inmueble. Verbigracia si se tratara de un inmueble de naturaleza urbana hasta un área de 28 manzanas, equivalente a 19.52239 hectáreas, el costo por los trabajos de medición es de L. 2,177.00 (equivalente a US$ 95.73). De tratarse de un inmueble en zona rural dentro del mismo rango de área el costo sería L. 3,281.00 (equivalente a US$ 144.26), costos que vale aclarar pueden variar de acuerdo con el área o zona del país en donde se encuentre el inmueble. Por su parte la elaboración del correspondiente plano tiene un costo de L. 300.00 (equivalente a US$ 13.19). Actualmente el tiempo de respuesta para evacuar éste tipo de diligencias es de 40 días aproximadamente.

No se necesita mucho para reconocer que los recursos con los que cuenta la Institución son evidentemente insuficientes para atender la de-

manda de los usuarios en la realización de sus correspondientes transacciones inmobiliarias. Ante tal escenario ¿cómo se podrá cumplir con el mandato legal de brindar seguridad, celeridad y eficiencia en la prestación de los servicios? Pues de hecho la propia Ley de Propiedad se anticipó ante ésta realidad y cimentó las bases de los procesos que conducirían a la tercerización de ciertos servicios, es decir permitir que terceros participen realizando operaciones propias del Instituto de la Propiedad en condición de administración delegada. La finalidad es precisamente el mejoramiento en cuanto al acceso, reducción de tiempos de respuesta, modernización y en general la eficiencia a través de la creación de Centros Asociados manejados por entidades externas quienes a manera de operadores podrán incorporarse para administrarlos bajo la estricta supervisión, regulación, determinación de estándares mínimos de calidad en los servicios y demás controles ejercidos por el Instituto de la Propiedad. Las primeras experiencias de tercerización funcional de Oficinas Registrales se tuvieron con la designación como Centros Asociados del Instituto de la Propiedad de las Cámaras de Comercio e Industria de las principales ciudades del país, a quienes se les asignó la administración y operación de Registros Mercantiles, siendo hasta la fecha una experiencia de relativo buen suceso.

Reconociendo las limitaciones ya descritas, mediante reforma por adición hecha al **artículo 54** de la Ley de Propiedad se establece que *"Se debe designar como Centros Asociados en materia de catastro a las municipalidades o mancomunidades de municipios"*, pero sin autolimitarse a las capacidades que solo algunas Corporaciones Municipales han demostrado tener, la norma agrega que *"en el mismo sentido, se podrá autorizar a profesionales debidamente certificados para que puedan realizar funciones de validación catastral en forma externa a efectos de georreferenciar inmuebles, validar o rectificar su cabida, límites y colindancias de predios individuales ubicados dentro de zonas expropiadas, certificar la*

naturaleza jurídica de inmuebles y demás funciones que se estime pertinente delegarles".[29] Los Profesionales Certificados son actores externos que la Ley de la Propiedad faculta para que presten servicios técnicos de manera tercerizada, así se lograría cubrir una demanda para la que el Instituto de la Propiedad no tiene capacidad por condiciones de tiempo y logística, y a quienes el ciudadano tiene opción de acudir y contratar con la garantía de estar debidamente certificados o licenciados para realizar la mensura catastral, georreferenciación y avalúo de inmuebles luego de haber participado y aprobado procesos de formación y evaluación a fin de lograr su certificación y designación como Profesional Certificado para el Suministro de Servicios Catastrales. La supervisión y control de calidad de las labores que los Profesionales Certificados realicen estará a cargo de la Dirección General de Registros, Catastro y Geografía a través de la Unidad de Catastro, para ello se utilizará el Modulo de Control de Certificado Catastral que está contenido en el SURE.

Al estar especializados los procesos, es factible pues desconcentrar, tercerizar o descentralizar servicios hacia operadores o profesionales certificados, reduciendo las actuaciones de la institución pública a roles normativos.

Consolidación normativa

Desde su concepción el proyecto de transformación y modernización del sistema registral hondureño se ha encontrado con los más variados contratiempos que han minado su adecuada implementación. Asombrosa y curiosamente algunos de los valladares que se han tenido que sortear han sido provocados por la falta de precisión y claridad en la norma legal. A partir de su promulgación en el año 2004 se evidenciaron limitaciones en las disposiciones de la Ley de Propiedad, cuerpo legal que se constituye como ley orgánica del Instituto de la Propiedad, ley de Registros, ley de Catastro, ley de Regularización Predial y ley de tierras indígenas.

Muchas de sus normas son enunciativas de bases o pautas generales de acción, sin embargo otras resultan imprecisas, contienen errores de concepto, incongruencias y hasta contradicciones. Cuenta apenas con un poco más de 11 años de vigencia y ya ha sido objeto de múltiples revisiones conducentes a reformas, tanto por adición como en derogación (11 reformas en total). Si bien es cierto sus últimas incorporaciones han venido a reafirmar la noción original de consolidación en grado de fusión del Catastro Nacional con el Registro de la Propiedad, no llegan a resolver los eventuales conflictos Registro-Catastro, por lo que quedan aún muchos detalles por establecer y precisar, mismos que deberán ser tratados por otros instrumentos normativos imprescindibles para una buena marcha y aplicación de los procesos de modernización a través de reglas concretas. A fin de poder sortear los eventuales conflictos que puedan surgir de la relación Registro-Catastro resultantes de la natural distinción entre predio catastral y finca registral, así como la regulación de la participación de terceros en los procesos que les permite la Ley, es necesario contar con un *Reglamento de Mensura Catastral y un Reglamento para la Regulación y Funcionamiento de Centros Asociados*.

Reglamento de Mensura Catastral. Tiene por finalidad desarrollar los principios, objetivos y demás disposiciones a efecto de facilitar su aplicación y alcanzar su cumplimiento en materia de medición de inmuebles, aplicación de criterios técnicos, rangos de tolerancia, técnicas y tecnologías aplicables, forma de presentación de resultados y demás circunstancias relativas a la determinación de ubicación geográfica, áreas, perímetros y demás configuraciones físicas de los inmuebles a nivel nacional. Aunque fue aprobado mediante Acuerdo CD-IP número 011-2016 y promulgado en fecha 18 de noviembre de 2016 mediante su publicación en el Diario Oficial La Gaceta número 34,190, su implementación efectiva está aún pendiente a pesar de contener normas necesarias destinadas entre

otras cosas a:

- Uniformar la terminología destinada a las labores de mensura.
- Organizar, coordinar y definir las facultades de dirección, supervisión y validación de la Dirección General de Registros, Catastro y Geografía, y de sus dependencias.
- Determinar los parámetros de evaluación para la certificación de los delegados catastrales y profesionales que realizarán labores de mensura catastral y valuación de inmuebles.
- Definir el procedimiento de mensura de inmuebles.
- Establecer las normas técnicas aplicables, márgenes de tolerancia y valores de conversión de medidas longitud y de área o superficie.

Se integra también el avalúo de los inmuebles tanto para efectos de complementar la información catastral como por su interés para efectos fiscales, actividad que será desarrollada en un Manual de Valuación de Inmuebles Urbanos y Rurales.

Reglamento para la Regulación y Funcionamiento de Centros Asociados. Con el establecimiento del primer Centro Asociado para la administración del Registro Mercantil del Departamento de Francisco Morazán, responsabilidad que asumió la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa, el Consejo Directivo del Instituto de la Propiedad estableció una normativa para el funcionamiento de Centros Asociados que administrarían Registros Mercantiles. Sin embargo con la reciente designación por ley de las Municipalidades o Mancomunidades de Municipios como Centros Asociados en materia de Catastro resulta imprescindible contar con un Reglamento que regule tales actividades en aspectos como requisitos básicos para su designación como Centros Asociados, su organización y estructura interna, requerimientos técnicos y procedimientos que deben cumplir, definir los parámetros de la relación

interinstitucional y claridad en relación al manejo y distribución de los fondos percibidos por la actividad que realicen en nombre y para el Instituto de la Propiedad.

Conclusiones

Honduras ha dado pasos firmes –y algunos dirían que irreversibles– hacia la completa integración del Registro de la Propiedad con el Catastro, sin embargo ante la falta de una verdadera Estrategia Nacional para la consecución de un nuevo Registro de Inmuebles creado a partir de tal fusión, no dejarán de parecer esfuerzos aislados o esporádicos.

Más allá de sus bondades la herramienta informática debe mejorarse a fin de adaptarse a los nuevos tiempos y nuevas exigencias del mercado inmobiliario, y de hecho servir de elemento que amalgame las diferencias entre el Registro de la Propiedad y el Catastro que por naturaleza tienen, debiendo servir como una verdadera plataforma de lanzamiento de cara a la aplicación de los principios de Gobierno Electrónico.

Es necesaria la aprobación de los instrumentos técnicos y legales que definan las tolerancias catastrales y registrales, y faciliten la incorporación de profesionales certificados y la calificación de características geoespaciales.

NOTAS

1. LAMANA PAIVA, João Pedro. Curso de Especialización de Derecho Registral (versión II). Barcelona, España. Consultado en el sitio web http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/2728 en fecha 6 de enero de 2016.
2. Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 63.
3. GARCÍA CONI, Raúl y FRONTINI, Ángel. Derecho Registral Aplicado. Edit. Depalma. Buenos Aires, Argentina.
4. CORREDOR SIERRA, Beatriz. Diferencias entre finca registral y parcela catastral. La utilización de bases gráficas por los Registros de la Propiedad. Ponencia para el Seminario "El Registro de la Propiedad como factor de desarrollo: la función

económica de los Registros de Derechos". Cartagena de Indias, Colombia, del 21 y 25 de abril de 2014. Colegio de Registradores de España en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Pág. 1. Publicado en el sitio web oficial del Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano (CADRI) http://190.104.117.163/2014/septiembre/cadri/contenido/ponencias/Beatriz%20Corredor/Diferencias%20finca%20parcela.pdf. Consultado en fecha 5 de octubre de 2015.

5. Ibidem, citando a Roca Sastre. Pag. 2
6. Ocurrida el 15 de septiembre de 1821.
7. En un principio resguardados en el Archivo General de Indias de la Capitanía General en Guatemala.
8. La Reforma Liberal de 1876, es el proceso que se orientó a la transformación de viejas estructuras políticas, económicas y sociales arrastradas desde la colonia.
9. Así como la inauguración de la Biblioteca Nacional, del Hospital General, reapertura de la Universidad, fundación de la Dirección General de Estadística, de la Casa de la Moneda, telégrafo, carreteras, entre otras.
10. Código Civil promulgado el 27 de agosto de 1880. Título XLIII de su capítulo I, artículo 2423.
11. Decreto No.3 de techa 15 de abril de 1895, por la Asamblea Nacional Constituyente en el periodo presidencial del señor Don Terencio Sierra.
12. GARCÍA CONI, Raúl y FRONTINI, Ángel. Ob. Cit.
13. Decreto No.76 de la Asamblea nacional Constituyente siendo Presidente de La República don Manuel Bonilla, se decreta el Actual Código Civil, 19 de enero 1906, en el cual consta el titulo XVIII contentivo del Libro de Registro de la Propiedad el cual consta en el capítulo II de Los títulos sujetos de inscripción y de la forma del Registro.
14. CRUZ, Luís A. Historia y Actualidad del Catastro en Honduras. Dirección General de Catastro y Geografía (ahora Dirección General de Registros, Catastro y Geografía) del Instituto de la Propiedad. "Revista Postgrados UNAH" número 4, volumen 1 de diciembre de 2010. ISSN 2071-8470 de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). http://faces.unah.edu.hn/decanato/images/stories/PDF/Revista_Congreso_Vol1/historia_actualidad_catastro_honduras.pdf Consultado en fecha 17 de octubre de 2015.
15. Decreto No. 171 de fecha 30 de diciembre de 1974.
16. Ahora Secretaría del Interior y Población.
17. Ahora Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos.
18. Que son dos registros diferentes: el Registro de la Propiedad Industrial y la Oficina Administrativa de los Derechos de Autor y Derechos Conexos.
19. FANDOS, Pedro. Registro de la Propiedad y Catastro. Reforma de la Ley Hipotecaria. "Revista Registradores de España" número 72 abril-junio 2015, V época. Pág.12
20. VÁSQUEZ ASENJO, Oscar Germán. Diferencias Esenciales entre la Finca Registral y la Parcela Catastral. Publicado en el sitio web http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2009-finca-parcela.htm. Consultado en fecha 5 de octubre de 2015
21. Strategy for National Spatial Data Infrastructure (NSDI) of Republic of Macedonia. KATASTAR. Agency for Real Estate Cadastre. July 2012.

22. De hecho dicho artículo va a un nivel más allá al disponer de forma contundente que "Cuando existan discrepancias entre la información archivada en el Registro de la Propiedad y el catastro sobre el área de un inmueble en el que no hayan variado los linderos valdrá la información catastral".
23. Reglamento de la Ley de Propiedad. Resolución C.D. IP número 003-2010 de fecha 11 de enero de 2010 y publicada la Certificación en el Diario Oficial La Gaceta número 32,509 de fecha 7 de mayo de 2011.
24. Congreso Nacional de la República de Honduras. Decreto número 390-2013 de fecha 20 de enero de 2014 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 33,420 de fecha 7 de mayo de 2014.
25. Mediante Acuerdo número 6 tomado en Sesión Ordinaria de Trabajo número 2 de fecha 24 de mayo de 2014, en el cual se aprueba la nueva estructura organizativa del Instituto de la Propiedad.
26. Para esta etapa se está aplicando, para la construcción integral del sistema, la metodología MÉTRICA en su versión 3, adaptada a los estándares ISO 12207 (Proceso de ciclo de vida de Software) e ISO 15504 (Mejora de procesos y aseguramiento de estándares). Y para el modelo de datos, el ISO 19152 conocido como Land Administration Domain Model (LADM). Como patrón de diseño se está aplicando la Arquitectura Basada en Servicios, conocida como SOA por sus siglas en inglés.
27. De hecho solo existe un formulario que pueden ser cumplimentados en línea o al menos en pantalla para su posterior impresión ya elaborados.
28. Congreso Nacional de la República de Honduras. Decreto número 149-2013 de fecha 30 de julio de 2013 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 33,301 de fecha 11 de diciembre de 2013.
29. Decreto número 390-2013 ya citado
30. Mediante Acuerdo número 062-2005 de fecha 27 de diciembre de 2005.

Zonas Limítrofes y de Frontera. Regulación en la República Oriental del Uruguay

CASTRO, Valeria A.

Escribana. Directora de la Dirección General de Registros de la República Oriental del Uruguay.

Introducción

El presente informe expone en forma sucinta la situación normativa actual en cuanto al derecho de propiedad (y sus limitaciones) en las zonas limítrofes o fronterizas, en lo que respecta a la República Oriental del Uruguay, así como los proyectos legislativos propuestos en anteriores legislaturas.

Las zonas limítrofes o de frontera han sido en diversas oportunidades objeto de regulaciones específicas para el derecho nacional uruguayo.

Desde los tratados de definición de límites del siglo XIX y siglo XX hasta leyes sancionadas recientemente, tales como la Ley N° 19.283, de fecha 24 de setiembre de 2014, de *"preservación y defensa de la plena soberanía del Estado Uruguayo en relación a los recursos naturales y la tierra";* y la Ley N° 19.677, de fecha 26 de octubre de 2018, de "vigilancia fronteriza".

Sin perjuicio de estas disposiciones citadas, el Estado Uruguayo no cuenta al día de hoy con una norma similar a las existentes en el contexto

regional (República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República de Chile), que regule el régimen de propiedad (y sus limitaciones) del suelo en las zonas fronterizas.

Desde 1990 hasta el presente, existen tres proyectos sobre el establecimiento de una zona de seguridad fronteriza. En un proyecto de Jorge Coronel y Eber Da Rosa (Coronel, Jorge - Da Rosa, Eber: Carpeta N° 328 de 1990 Cámara de Representantes) de 1990 que no prosperó, se pretendía prohibir la adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros en una faja fronteriza de 50 kilómetros. Posteriormente, un proyecto de Carlos Julio Pereyra (Pereyra, Carlos Julio: Carpeta N° 346 de 2000 Cámara de Senadores) retoma la prohibición por razones sanitarias. Finalmente, un proyecto de ley del Poder Ejecutivo (Poder Ejecutivo: Mensaje al Presidente de la Asamblea General Rodolfo Nin Novoa - 6 de julio de 2009) del año 2009 que tampoco prosperó, preveía que esa faja fuera como máximo de 20 kilómetros.

Este proyecto de 2009 que el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo, que pretendía regular aspectos relativos a dichas zonas, en definitiva no resultó aprobado, pero puede sentar las bases para realizar un análisis comparado en base al mismo.

Desarrollo

El régimen regulatorio al que apunta específicamente el presente informe se refiere a su similar establecido en la República Argentina por el Decreto Ley N° 15.385, de 13 de junio de 1944, publicado en el Boletín Oficial, de fecha 25 de abril de 1945, el cual fue modificado por la Ley N° 23.554, de 13 de abril de 1988, publicada en el Boletín Oficial, de fecha 5 de mayo de 1988, sus Decretos Reglamentarios y Resoluciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Las Zonas de Seguridad, como se indica en el artículo 1 del Decreto Ley argentino N° 15.385, se definen como: “fajas a lo largo de la frontera

terrestre o marítima".

Como se dijo anteriormente, el Poder Ejecutivo uruguayo en el año 2009 remitió al Parlamento un proyecto de Ley que establecía la creación de una Zona de Seguridad Fronteriza, cuya regulación era similar a la sancionada en la República Argentina, el cual se pasará a analizar:

-PROYECTO DE LEY-
"CREACIÓN DE UNA ZONA DE SEGURIDAD FRONTERIZA"
6 DE JULIO DE 2009

En su **artículo 1** se disponía: *"Establécese por razones de interés general una Zona de Seguridad Fronteriza adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial del territorio nacional. La Zona de Seguridad Fronteriza tendrá un ancho máximo de 20 kms. contados desde la línea de frontera. El Poder Ejecutivo por intermedio de la reglamentación establecerá su delimitación precisa dentro del límite máximo establecido en el inciso anterior."*

Al igual que el artículo 1 del Decreto Ley argentino N° 15.385, se comienza conceptualizando lo que se entiende por zona de seguridad de frontera, esto es, una zona geográfica delimitada dentro del territorio nacional adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluviales del territorio nacional, la cual deberá tener como ancho máximo 20 kms. contados desde la línea de la frontera.

A su vez, se encomienda al Poder Ejecutivo la delimitación precisa dentro del límite máximo indicado, tal como lo regula el artículo 2 del Decreto Ley argentino citado.

En su **artículo 2** se disponía: "El Poder Ejecutivo a través de la reglamentación, creará un Registro de Inmuebles Rurales y Explotaciones Agropecuarias en la Zona de Seguridad Fronteriza, que recabará la información específica que dicha reglamentación determine, sobre los inmuebles y explotaciones ubicados en esa zona del territorio nacional".

De la exposición de motivos surge que la información recabada por

dicho Registro sería mediante declaración jurada, la cual establecería los datos del predio, de la explotación, rubros, documentación que lo acredite y toda otra información que la reglamentación determinara.

En sus artículos 3 y 4 se disponía:

Artículo 3: "Solo podrán ser propietarios, titulares de cualquier derecho real, o de cualquier otro derecho que suponga explotación, el uso y goce sobre los inmuebles rurales comprendidos en la Zona de Seguridad Fronteriza:

a. Las personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales, de acuerdo a lo que establecen los arts. 73 y siguientes de la Constitución de la República;

b. Las personas físicas extranjeras con residencia habitual de quince años, y que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 78 de la Constitución de la República para obtener el derecho al sufragio;

c. Las personas jurídicas de naturaleza publica, estatales o no estatales;

d. Otras personas jurídicas que cumplan con lo establecido en el artículo siguiente".

Artículo 4: "Las personas jurídicas privadas, podrán ser titulares de los derechos aludidos en el artículo anterior cuando, la totalidad de su capital social esté representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal "a" del artículo 3° de la presente ley, calidad que también será exigible a quienes se desempeñen en cargos de dirección o administración de dichas personas jurídicas".

Los artículos transcriptos anteriormente establecen las características que deben tener las personas físicas o jurídicas para ser titulares de inmuebles rurales en la zona de seguridad fronteriza.

Podemos ver una diferencia con respecto al régimen argentino, en cuanto a que en el proyecto uruguayo la limitación al derecho de propiedad en la zona de seguridad fronteriza solo se aplica en los inmuebles rurales.

En la normativa argentina, la limitación abarca tanto a los inmuebles rurales como a los urbanos (art. 4 del Decreto Ley 15.385, en la redacción dada por el art. 42 de la Ley N° 23.554) con las debidas excepciones dispuestas en cuanto a estos últimos.

En su artículo 5 se disponía:

Artículo 5: "El Poder Ejecutivo, a petición de parte y mediante resolución fundada, podrá autorizar a personas físicas o jurídicas que no reúnan los requisitos mencionados en los artículos 3 y 4, a ejercer la titularidad de los derechos referidos en el inciso primero del artículo 3°. Al reglamentar las condiciones de esta autorización el Poder Ejecutivo tendrá en cuenta los criterios establecidos en el inciso tercero del artículo 11 de la Ley número 16.903, de 7 de enero de 1998".

Este artículo prevé el régimen de excepciones. Se definen criterios rectores del régimen de excepcionalidad, que suponen su aplicación a petición de parte y mediante resolución fundada del Poder Ejecutivo. Esas excepciones al régimen legal serían autorizadas en función de los criterios de la Ley de Inversiones N° 16.906, de 7 de enero de 1998, que establece en su artículo 11 que para la promoción de actividades y empresas se tendrá en cuenta: la incorporación de tecnología; facilitación de la diversificación de exportaciones; generación de empleo; integración productiva; fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas; descentralización geográfica, etc.

En su artículo 6 se disponía:

Artículo 6: "Para que las personas jurídicas referidas en el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley número 18.092 de 7 de enero de 2007, en

la redacción dada por el artículo 349 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, puedan ser titulares de los derechos mencionados en el inciso primero del artículo tercero de la presente ley, deberán:

a. haber sido excepcionadas previamente por el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo dispuesto en la norma citada en el presente artículo, y sus correspondientes decretos reglamentarios;

b. y luego obtener la autorización a que alude el artículo 5° de la presente ley".

Este artículo preveía la situación de aquellas personas jurídicas que por aplicación de lo dispuesto en la Ley 18.092 requirieran una doble autorización.

La **Ley 18.092** declara de interés general y exige para la titularidad de inmuebles rurales en cualquier zona del país que las personas jurídicas tengan la totalidad de su capital social representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas. De no cumplir con este requisito, ya sea porque la persona jurídica posee acciones al portador o porque la titularidad de las cuotas sociales o acciones nominativas pertenecen a personas jurídicas, debe obtener autorización del Poder Ejecutivo.

En el proyecto que estamos analizando, estas sociedades deben contar con esta primera autorización establecida por la Ley 18.092 y luego, a su vez, con los requisitos de ley proyectada, analizados en el artículo quinto.

Del análisis de los artículos 3, 4, 5 y 6 de la normativa proyectada se pueden establecer varias situaciones:

- **Que una persona jurídica no cumpla con las condiciones para ser titular de inmuebles rurales de conformidad con la Ley 18.092** (sociedad emisora de acciones al portador o con cuotas sociales o acciones nominativas pertenecientes a personas jurídicas), por lo cual va a requerir la previa aprobación en base a la Ley 18.092

y que a su vez, no cumpla con los requisitos de la Ley proyectada, por lo que una vez obtenida la autorización anterior va a poder solicitar la autorización requerida por la Ley de Zona de Seguridad Fronteriza.

- **Que una persona jurídica cumpla con los condiciones para ser titular de inmuebles rurales de conformidad con la Ley 18.092** (cuotas sociales o acciones nominativas pertenecientes a personas físicas) pero que no cumpla con los requisitos establecidos por los artículos 3 y 4 de la Ley proyectada (totalidad de su capital social esté representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas que sean ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal "a" del artículo 3° de la presente ley), por lo cual va a requerir autorización en base a la ley proyectada.
- **Que una persona física no cumpla con los requisitos establecidos** por el artículo 3 de la Ley proyectada (ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal "a" del artículo 3°), por lo cual va a requerir autorización del Poder Ejecutivo.
- **Que una persona física cumpla con los requisitos establecidos por el artículo 3** de la Ley proyectada (ciudadanos naturales o legales de acuerdo a lo dispuesto en el literal "a" del artículo 3°), por lo cual no va a requerir autorización del Poder Ejecutivo.

El artículo 7 disponía:

Artículo 7: "A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, quienes ya sean titulares de derechos sobre inmuebles ubicados dentro de la Zona de Seguridad Fronteriza y no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 3° y 4°, ni obtengan las autorizaciones de los artículos 5° y 6°, dispondrán de un plazo de 7 años para adecuarse a sus disposiciones. Vencido el referido plazo sin haberse realizado dicha adecuación, el Esta-

do procederá a la expropiación del inmueble de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 231 y siguientes de la Constitución de la República y demás normas legales concordantes. La indemnización por estas expropiaciones se hará al precio que se fije por aplicación de la Ley N° 11.029, de 12 de enero de 1948, y en la forma establecida en el artículo 232 de la Constitución".

Se preveía en este artículo, un plazo de adecuación, el cual contempla el plazo que prevé la Constitución de la República para la obtención de la ciudadanía legal. En caso de vencerse el plazo sin regularizar la situación, se preveía el mecanismo de la expropiación del inmueble, de acuerdo a las normas constitucionales, y con destino al Instituto Nacional de Colonización (INC).

Por último, el artículo 8 disponía:

Artículo 8: "Las disposiciones contenidas en la presente ley implican la prohibición de celebrar cualquier acto jurídico que la contravenga a partir de su entrada en vigencia, en función de ello, dichos actos jurídicos serán nulos de pleno derecho".

Se establecía en dicho artículo final la nulidad absoluta (esto es, de tipo insubsanable) de los negocios jurídicos celebrados en contravención a la ley.

Normativa relacionada

- **Ley 18.092**, de fecha 7 de enero de 2007, de **"titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias",** en su artículo 1 en la redacción dada por el artículo 349 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, dispone:

"Declárase de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales comprendidas en la Ley Nº

16.060, de 4 de setiembre de 1989, sociedades agrarias y asociaciones agrarias comprendidas en la Ley Nº 17.777, de 21 de mayo de 2004, cooperativas agrarias comprendidas en el Decreto Ley Nº 15.645, de 17 de octubre de 1984, sociedades de fomento rural comprendidas en el Decreto Ley Nº 14.330, de 19 de diciembre de 1974, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Se exceptúan de las disposiciones de la presente ley los inmuebles rurales afectados a actividades ajenas a las definidas por el artículo 3º de la Ley Nº 17.777. Para que las sociedades mencionadas en el inciso anterior puedan ser titulares de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias, la totalidad de su capital social deberá hallarse representado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad corresponda íntegramente a personas físicas.

Las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones comprendidas en la Ley Nº 16.060, de 4 de setiembre de 1989, podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias siempre que la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas.

El Poder Ejecutivo, a instancia de parte, podrá autorizar a cualquiera de los tipos sociales, cooperativas o asociaciones mencionadas en este artículo, así como a otros sujetos tales como sucursales de entidades no residentes, fideicomisos y fondos de inversión, a ser titulares de inmuebles rurales o explotaciones agropecuarias cuando el número de accionistas, integrantes o la índole de la empresa impida que el capital social pertenezca exclusivamente a personas físicas. La autorización del Poder Ejecutivo indicará los inmuebles rurales concretos que comprende y deberá volverse a solicitar cada vez que se aumente la superficie de tenencia o se sustituyan los inmuebles comprendidos en ella.(*)

Esta ley pretende que se conozca en manos de quién se encuentran las tierras del país; por eso, la totalidad del capital social deberá estar integrado por cuotas sociales o acciones nominativas cuya titularidad pertenez-

ca íntegramente a personas físicas, salvo las excepciones que se indican en el decreto reglamentario.

Como se puede apreciar, es una norma de carácter general, que aplica a cualquier inmueble rural del país (sin distinguir la zona geográfica en que se encuentra) y fundamentalmente, sin distinguir nacionalidad, sino que el interés es conocer a la persona física titular de la tierra.

- **Ley N° 19.283,** de fecha 24 de setiembre de 2014, de "***preservación y defensa de la plena soberanía del Estado Uruguayo en relación a los recursos naturales y la tierra"***, dispone:

Artículo 1:

"Declárase de interés general la preservación y defensa de la plena soberanía del Estado uruguayo en relación a los recursos naturales en general y en particular a la tierra".

Artículo 2:

"El Poder Ejecutivo no podrá disponer, al amparo de lo establecido por el inciso final del artículo 1° de la Ley N° 18.092, de 7 de enero de 2007, en la redacción dada por el artículo 349 de la Ley N° 18.172, de 31 de agosto de 2007, que la titularidad de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias pueda ser ejercida por sociedades anónimas o sociedades en comandita por acciones con capital accionario representado por acciones al portador, cuyos titulares controlantes sean entidades nacionales propiedad de Estados Extranjeros o fondos soberanos de los mismos".

Artículo 7:

"Todos los actos jurídicos dictados y los contratos que se celebren en violación a lo establecido en la presente ley revestirán el carácter de nulidad absoluta e insubsanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno".

Esta normativa complementa y limita las facultades que se le confie-

ren al Poder Ejecutivo al amparo de la Ley 18.092 analizada anteriormente, en el sentido de que se prohíbe que se autorice a sociedades anónimas o sociedades en comandita con acciones al portador cuyos titulares controlantes sean entidades nacionales propiedad de Estados extranjeros o fondos soberanos de los mismos, a ser titulares de inmuebles rurales y/o explotaciones agropecuarias.

Se sanciona con nulidad absoluta y sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno, los actos jurídicos (tales como resoluciones administrativas) y los contratos que se celebren en violación de la referida ley.

- **Ley N° 19.677**, de fecha 26 de octubre de 2018, de "vigilancia fronteriza", reglamentada por el Decreto 92/020, de fecha 12 de marzo de 2020, dispone:

Artículo 1:

"Encomiéndase a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la "zona fronteriza" que se define en el artículo siguiente".

Artículo 2:

"Fíjase como "zona fronteriza", la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados".

Esta normativa, sancionada en el año 2018, se vincula directamente a la "zona fronteriza", pero ya no desde el punto de vista de la titularidad de las tierras, sino de la autorización que se les da a las fuerzas armadas para la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en dicha zona.

En la exposición de motivos de dicha Ley se establece: "Por el presente proyecto de ley, el Poder Ejecutivo propone complementar las capacidades del Estado en la zona fronteriza, encomendando a las Fuerzas Armadas

tareas de vigilancia con la finalidad de disuadir posibles actividades ilícitas y prevenir amenazas, de cualquier naturaleza, a la paz y seguridad de la República Oriental del Uruguay".

Para dar cumplimiento a lo previsto en las normas relacionadas (Ley 18.092 y su modificativa N°18.172; Ley N° 19.283, de fecha 24 de setiembre de 2014; y el proyecto de ley que se analizó ut supra) es el Escribano Público, -en el marco del ejercicio de su función de estudio de regularidad jurídica del negocio proyectado-, el análisis de las condiciones previstas en la normativa, a efectos de no incurrir en nulidades.

En caso de que el Escribano detecte que es necesario -en virtud del tipo de inmueble (ej. rural) y de la calidad de la persona física o jurídica que se trate (ej. sociedad anónima con acciones al portador)- por ejemplo, autorización del Poder Ejecutivo, así lo hará saber a los contratantes.

Por tanto, se genera un filtro de diferenciación y evaluación en las operaciones inmobiliarias, teniendo la seguridad de que no se autorizará negocio en contravención por la grave sanción que conlleva (nulidad absoluta), por lo cual es al Escribano

Público a quien se le asigna la función de controlar que se cumpla con las cualidades necesarias para adquirir el inmueble y evitar un procedimiento administrativo de autorización estatal innecesario, salvo que sea estrictamente requerido, por ingresar en un régimen de excepcionalidad y autorización especial.

Asimismo, esta función notarial se ve complementada por la función registral:

Al previo control notarial que referíamos anteriormente, se suma el control registral, que en su etapa de calificación del documento (art. 64 y 65 de la Ley Registral N° 16.871, de fecha 28 de setiembre de 1997) se le impone el control de este tipo de normativa, por ejemplo:

Ley 18.092, de "titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias":

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 126/2007, de fecha 16 de abril de 2007 y N° 70/2025, de fecha 26 de junio de 2025, de la Dirección General de Registros, se dispone como criterio de calificación vinculante el control de las calidades necesarias para ser titulares de inmuebles rurales o explotaciones agropecuarias. Es decir, que ante la falta de la constancia notarial que acredite al Registrador que las partes intervinientes cumplen con dicha normativa, el documento será inscripto provisoriamente, hasta que se subsane la observación.

En los supuestos de la normativa de "zona de seguridad fronteriza" estudiada, es perfectamente conciliable lo dicho anteriormente.

El **artículo 8** del proyecto de ley que se analizó anteriormente preveía:

"Las disposiciones contenidas en la presente ley implican la prohibición de celebrar cualquier acto jurídico que la contravenga a partir de su entrada en vigencia, en función de ello, dichos actos jurídicos serán nulos de pleno derecho".

Es decir, que es en primer lugar el Escribano Público, ante la eventual autorización de un negocio jurídico que estuviera alcanzado por la normativa de "zona de seguridad fronteriza", quien controle el objeto de negocio (ubicación geográfica del inmueble y la categoría de rural) y la calidad de las personas (nacionalidad) a efectos de su debido otorgamiento.

Posteriormente, y de conformidad con la normativa registral, se inscribirá el documento en el Registro de la Propiedad competente; y en virtud de una norma específica, que imponga al Registrador el control de los extremos de la regulación de zona de seguridad fronteriza o por el simple hecho de que ante su incumplimiento se este frente a una causal de nulidad absoluta del negocio jurídico (art. 65 numeral 2 de la Ley 16.871, de fecha 28 de setiembre de 1997), se controlará su cumplimiento, calificándose el mismo en forma provisoria en caso de no acreditarse las condiciones necesarias.

Conclusiones

En definitiva, en el Estado Uruguayo no existe normativa específica que limite la titularidad de los bienes inmuebles ubicados en zona fronteriza, existiendo libertad absoluta en cuanto a la propiedad de los mismos por parte de extranjeros (ya sean personas físicas o jurídicas).

Como se mencionó en el presente, se han realizado proyectos de ley que no fueron en definitiva sancionados por el Parlamento Uruguayo.

La Organización Administrativa del Registro de la Propiedad Inmueble: Análisis Orgánico-Funcional y Articulación Interinstitucional

Monti, Mariela

Abogada - Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Jefa del Departamento Vínculos Institucionales del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires (RPBA)**.**

Estructura orgánico funcional del RPBA y ubicación del Departamento de Vínculos Institucionales

La Ley nacional 17.801 (Ley Nacional Registral Inmobiliaria) con las modificaciones introducidas por Ley 20.089, Ley 25.345, Ley 26.387 y Ley 26.994, en su artículo 1° expone que *"Quedarán sujetos al régimen de la presente ley los registros de la propiedad inmueble existentes en cada provincia y en la Capital Federal"*.

A su vez, en el Registro de la Propiedad se inscriben o anotan, según corresponda, los siguientes documentos: a) Los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles; b) Los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares; c) Los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales, para

poder dar publicidad, oponibilidad a terceros y demás efectos previstos en la ley registral (art. 2 Ley 17.801).

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, conforme Decreto número 22/20, modificado por los Decretos 983/21 y número 160/24, se aprobó la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Economía, estableciendo en el ámbito de la Subsecretaría Técnica, Administrativa y Legal: **la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad con sus Direcciones Técnica, de Servicios Registrales y de Contralor y Vínculos Institucionales.**

Dentro de la Dirección de Contralor y Vínculos Institucionales está, entre otros, el Departamento de Vínculos Institucionales, que es el encargado de vincular al Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires con los Organismos Nacionales, Provinciales y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Para poder cumplir con la normativa y prestar colaboración con los Organismos y Municipios, el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, a través Departamento de Vínculos Institucionales, planifica, centraliza y coordina de manera eficiente el requerimiento efectuado por los mismos, con el fin de mantener relaciones institucionales entre la Dirección Provincial y los Organismos/Municipios del Sector Público, y procurar la unificación de criterios rectores en la materia de competencia de este Departamento y optimizar las tareas que requieran la acción coordinada con otros organismos.

Es así que el Departamento de Vínculos Institucionales administra y organiza las tareas del Sector Trámites Especiales y el Sector Unidad de Información Financiera.

Cabe destacar que las funciones del Sector Trámites Especiales son las siguientes:

a. centralizar la información requerida al organismo, por parte de reparticiones del sector público (nacional, provincial y municipal).
b. efectuar el seguimiento, ejecución y control de las solicitudes de

publicidad y de registración efectuadas por reparticiones oficiales.

c. planificar y coordinar con los organismos oficiales la forma de ingreso y egreso de los requerimientos en formato papel y digital efectuados por los mismos.
d. centralizar la recepción, calificación, ingreso, seguimiento y despacho de los requerimientos que en materia de publicidad y registración se cursen al organismo a través de expedientes electrónicos tramitados en la plataforma GDEBA.
e. atender al público de manera presencial por requerimientos derivados de leyes nacionales, provinciales y municipales.
f. implementar mecanismos de auditoría de tasas por servicios registrales (ley 10.295 y sus modificatorias), a fin de ejercer la acción de cobro cuando así correspondiere, ya sea en formato papel o por la ventanilla virtual, de pedidos de publicidad y registración.
g. realizar el seguimiento y control en materia de cumplimiento de tasas registrales de los oficios judiciales que contienen trabas de medidas precautorias, reinscripciones, prórrogas, rectificatorias, caducidades o levantamientos, enviadas por los organismos jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires. Y el control de tasas en los cuales los servicios registrales sean requeridos a través de un procedimiento administrativo o judicial en el que sea parte un organismo provincial, nacional o un municipio de la Provincia de Buenos Aires, donde se efectúa el control en materia de cumplimiento de Convenios suscriptos de "Tasa Sujeta a Recupero", celebrados entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (representando a la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad Inmueble) y los organismos del estado (nacional, provincial y municipal). Lo que permite es que la reposición se efectúe una vez finalizado el proceso.

Unidad de Información Financiera (UIF)

De otra parte, un dato relevante y quizás poco conocido es que **el Registro de la Propiedad Inmueble es "Sujeto Obligado" ante la Unidad de Información Financiera** conforme artículo 20 de la Ley 25.246 y sus modificatorias.

Cabe señalar que la República Argentina es miembro pleno del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) desde el año 2000.

El GAFI es un ente intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de estándares internacionales para combatir el lavado de activos, financiamiento de terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masivas, evalúa y recomienda ajustes y como tal la República Argentina debe ajustar sus normas legales y regulatorias a sus recomendaciones.

Mientras que la Unidad de Información Financiera (UIF) es el Organismo que se encarga de adaptar las recomendaciones de índole internacional garantizando la implementación efectiva y se encarga de recibir, analizar y transmitir la información para prevenir delitos relacionados con el lavado de activos, financiamiento de terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masivas, y supervisar a los Sujetos Obligados, para poder cumplir con los estándares internacionales.

En síntesis, el GAFI proporciona los estándares y supervisa su cumplimiento, mientras que la UIF implementa, adapta y asegura la efectividad de estas normas en Argentina, siendo la clave para fortalecer la integridad del sistema financiero y la lucha contra delitos financieros complejos.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 5° y 6° de la Ley 25.246 y sus modificatorias, la Unidad de Información Financiera (UIF) es un organismo que funciona con autonomía y autarquía financiera en jurisdicción del Ministerio de Justicia y tiene a su cargo el análisis, tratamiento y trans-

misión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA), la Financiación del Terrorismo (FT) y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP), delitos previstos en el Código Penal.

El artículo 13, inciso 2 de la Ley 25.246 y sus modificatorias establece que es competencia de la Unidad de Información Financiera (UIF) disponer y dirigir el análisis de los actos, actividades y operaciones que puedan configurar o vincularse con actividades de lavado de activos, de financiación del terrorismo o de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y, en su caso, poner los elementos de convicción obtenidos a disposición del Ministerio Público Fiscal, para el ejercicio de las acciones pertinentes, como así también para coordinar acciones conjuntas.

El artículo 20 de la Ley 25.246 y sus modificatorias establece y enumera los Sujetos Obligados a informar ante esta Unidad de Información Financiera (UIF) y la faculta para determinar el procedimiento y oportunidad a partir de la cual los Sujetos Obligados cumplirán ante ella el deber de informar, encontrándose el Registro de la Propiedad entre los mismos.

Asimismo, en uso de las facultades mencionadas, la Unidad de Información Financiera (UIF) ha establecido la forma y oportunidad en que los Sujetos Obligados deben proveer información a la Unidad, de acuerdo con la actividad económica que cada uno desarrolla, mediante resoluciones que se encuentran vigentes y actualizadas conforme la evolución normativa y los estándares internacionales.

Y mediante la Resolución UIF Nº 41/2011 y modificatorias, se establecieron las medidas y procedimientos que los Registros de la Propiedad Inmueble de cada jurisdicción deben observar para prevenir, detectar y reportar los actos, u omisiones que puedan provenir de la comisión de los delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, norma que continúa vigente, con actualizaciones operativas posteriores.

El artículo 11 de la citada norma estableció que los Sujetos Obligados deberán comunicar a la Unidad de Información Financiera (UIF), conforme lo establecido en los artículos 14 inciso 1) y 21 inciso a) de la Ley Nº 25.246 y modificatorias, la información que oportunamente se indique, en formato digital, hasta el día QUINCE (15) de cada mes o hábil posterior.

Por medio del artículo 12 de la Resolución UIF Nº 70/2011 y modificatorias se dispusieron los regímenes informativos que los mencionados registros deben cumplimentar de manera sistemática y con periodicidad mensual ante esta UIF, los cuales mantienen su vigencia, con montos, umbrales y criterios de análisis actualizados por normativa posterior, en particular por la Resolución UIF N° 78/2025.

A su vez, Unidad de Información Financiera (UIF) ha dictado normas complementarias, tales como las Resoluciones UIF N° 207/2025, vinculada al reporte de operaciones sospechosas de financiación del terrorismo, y N° 03/2026, relativa al financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, aplicables a todos los Sujetos Obligados.

Por su parte, el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, en agosto del año 2011, cumpliendo con la normativa de la Unidad de Información Financiera (UIF), crea un Sector llamado Unidad de Información Financiera, que hoy, a través del del Departamento de Vínculos Institucionales está abocado a dicha tarea y es el encargado de mantener comunicación directa con el Organismo de referencia. Es así que las funciones del Sector Unidad de Información Financiera son:

a. detectar y evaluar los casos que resulten comprendidos en las leyes 25.246 y sus modificatorias, sobre encubrimiento y lavados de activos de origen delictivo y de asociaciones ilícitas terroristas y financiación de terrorismo.
b. reportar a la unidad de información financiera, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, los actos u omisiones que puedan

provenir de la comisión de delitos de lavado de dinero y financiación de terrorismo.

c. elaborar y actualizar permanentemente el manual de mecanismos y procedimientos para la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo que deberá observar las particularidades de la actividad.
d. confeccionar el registro de análisis y gestión de riesgo de operaciones sospechosas reportadas, como así también la elaboración de estadísticas sobre casos detectados.
e. dar cumplimiento a las requisitorias efectuadas por la unidad de información financiera, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades.
f. conservar y custodiar la documentación de respaldo de las operaciones reportadas por el plazo dispuesto por ley.

Para poder cumplir con las funciones encomendadas por la Unidad de Información Financiera (UIF), el Sector del mismo nombre del RPBA actúa coordinadamente con los restantes Departamentos pertenecientes a las distintas Direcciones: Departamento Sistemas y procesamientos de Datos, Departamento Recepción y Prioridades, Departamento de Anotaciones Especiales, Departamento Archivo de Seguridad Documental, Departamento Jurídico, Departamento de Registración y Publicidad (Áreas I a XV), Departamento Índice de Titulares, Departamento Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, entre otros.

Las tareas realizadas en el departamento, del Sector UIF dentro del RPBA, conforme normativa vigente son:

Reportes Sistemáticos Mensuales

De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Resolución UIF número 41/2011 y sus modificatorias, los Registros de la Propiedad Inmue-

ble, deberán comunicar a la Unidad de Información Financiera, conforme lo establecido en los artículos 14 inciso 1) y 21 inciso a) de la Ley N° 25246 y modificatorias, la información que oportunamente se indique, en formato digital, hasta el día 15 de cada mes o hábil posterior.

Los reportes a informar son los que a continuación se detallan:

a. Reporte Sistemático Mensual con las operaciones de compraventa mayores a $ 251.100.000 inscriptas definitivas del mes anterior, (equivalente a 750 salarios mínimos vitales y móviles, hoy equivalente a $ 334.800).
b. Reporte Sistemático Mensual con las operaciones de usufructo vitalicio, cuya Valuación Fiscal o monto sea superior a $ 66.960.000, inscriptas definitivas del mes anterior, (equivalente a 200 salarios mínimos vitales y móviles, hoy equivalente a $ 334.800).

Requerimientos de Información (RI):

Los Requerimientos de Información solicitados por la Unidad de Información Financiera (UIF) a nuestro organismo, son:

a. Requerimientos de Información solicitando la existencia de bienes de personas humanas o jurídicas o la titularidad sobre determinados inmuebles
b. Requerimientos de Información solicitando documentación de Reportes de Operaciones Sospechas realizadas por nuestro Organismo:

Notificaciones Masivas (N.M.):

Son aquellas notificaciones recibidas en forma digital a través de la página web de la Unidad de Información Financiera con el objeto de prestar colaboración con los distintos Juzgados Federales que lleven causas relacionadas al Lavado de Activos y a la Financiación del Terrorismo. Notificaciones masivas solicitando trabas de medidas cautelares: a) Inhibi-

ción General de Bienes, b) Embargos u otras medidas cautelares sobre inmuebles.

Reportes de operaciones sospechosas (ROS)

Es dable destacar que este Organismo no cuenta con indicadores de riesgo para la detección de operaciones consideradas sospechosas.

Con la información de las operaciones que el Departamento Sistemas y Procesamientos de Datos envía a nuestro Departamento, se realiza un análisis de la operación y de los adquirientes para poder determinar si se efectúa o no el Reporte de Operación Sospechosa a través de la página web de la Unidad de Información Financiera (UIF), teniendo en cuenta los parámetros indicados en la resolución vigente.

Programa de capacitación

Desde el Sector UIF se desarrollan proyectos de capacitación destinados para los trabajadores del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, orientados a brindar conocimientos teóricos normativos y procedimentales actualizados, así como herramientas prácticas para fortalecer las tareas registrales vinculadas a la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Estas acciones se realizan de manera conjunta con el Departamento Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, concibiendo la capacitación como una inversión en el desarrollo personal y en el fortalecimiento institucional del organismo.

Todas las funciones, tareas y procedimientos desarrollados por el Sector UIF se encuentran sistematizados en un Manual de Procedimiento, elaborado por el propio sector, el cual se actualiza de manera permanente conforme a los estándares exigidos por la normativa vigente y a las nuevas resoluciones que emite la Unidad de Información Financiera.

El Manual se encuentra disponible en el Sector UIF para su consulta

por parte de los distintos Departamentos del Organismo.

Conclusión

En el contexto actual de creciente interconexión jurídica, económica y tecnológica, los Registros de la Propiedad Inmueble no sólo cumplen una función esencial en la seguridad jurídica preventiva, sino que también se consolidan como actores estratégicos en la cooperación institucional y en la prevención de delitos complejos de alcance transnacional.

La articulación entre organismos locales, provinciales, nacionales e internacionales demuestra que la función registral ha trascendido su tradicional rol publicitario para integrarse activamente en los sistemas de control, transparencia y fortalecimiento institucional.

La armonización normativa, la digitalización de procesos, el intercambio seguro de información y la adopción de estándares internacionales en materia de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo constituyen desafíos permanentes que exigen capacitación continua, actualización tecnológica y coordinación interjurisdiccional.

En este marco, el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires reafirma su compromiso con la modernización, la cooperación internacional y el fortalecimiento del sistema registral como pilar fundamental del Estado de Derecho y de la integridad del sistema económico-financiero.

El desafío futuro no radica únicamente en cumplir estándares, sino en consolidar un modelo registral eficiente, transparente y tecnológicamente integrado, capaz de responder a las exigencias de un entorno global dinámico y cada vez más complejo.

La enorme tarea que llevamos a cabo desde el Departamento de Vínculos Institucionales para poder dar respuesta a las demandas de los distintos actores que necesitan del Registro de la Propiedad,

canalizando sus requerimientos, de manera centralizada, logrando así una conexión eficiente entre organismos locales, provinciales, nacionales e internacionales con el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires.

Gestión de datos sensibles y coordinación interinstitucional: Hacia un sistema semi cerrado de interoperabilidad segura

Falbo, María Luz, Di Pardo, María Gabriela y Paez Gallini, Micaela

Técnicas Superiores en Administración Pública egresadas del ISRPI. Agentes del RPBA.

Introducción

El reconocimiento normativo del derecho a la identidad de género, consagrado por la Ley 26.743, no sólo implicó una ampliación sustantiva de derechos personalísimos, sino también una exigencia de adecuación administrativa en múltiples organismos estatales. La rectificación registral prevista por la norma, junto con la obligación de notificación establecida en su artículo 10 y reglamentada por el Decreto 1007/2012, genera efectos interinstitucionales que impactan directamente en los circuitos de actualización de datos identificatorios.

En el ámbito registral, tales modificaciones deben integrarse al sistema estructurado por la Ley 17.801, cuyo funcionamiento descansa en los principios de exactitud, publicidad y continuidad registral. Al mismo tiempo, la información involucrada reviste carácter sensible en los términos de la Ley 25.326 de Habeas Data, lo que impone estándares reforzados de

confidencialidad y seguridad.

El Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires respondió tempranamente a este desafío mediante la Disposición Técnico Registral 8/2013, que estableció un mecanismo específico de correlación entre la rectificación efectuada por el Registro de las Personas y su reflejo en el régimen de anotaciones personales. Esta respuesta normativa y organizacional evidencia un proceso de modernización sostenido, orientado a armonizar la garantía de derechos con la preservación de la seguridad jurídica patrimonial.

No obstante, el análisis desde la perspectiva de la Administración Pública permite advertir que el circuito vigente, aun siendo normativamente adecuado, presenta márgenes de mejora en términos de interoperabilidad tecnológica, eficiencia operativa y trazabilidad estructurada. El presente trabajo sostiene que la implementación de un sistema semi cerrado de comunicaciones interinstitucionales permitiría fortalecer la capacidad estatal en este ámbito, profundizando la modernización registral ya iniciada.

Marco teórico: organización, racionalidad y modernización administrativa

La comprensión de los circuitos registrales exige inscribir el análisis en la teoría administrativa clásica y contemporánea. Weber (1922/2002) describió la burocracia moderna como una forma organizacional basada en la racionalidad legal, la formalización procedimental y la división clara de competencias. El sistema registral inmobiliario constituye una expresión paradigmática de esa racionalidad, al estructurar sus actuaciones mediante reglas estables y procedimientos documentados.

Sin embargo, la estabilidad burocrática requiere mecanismos de adaptación frente a nuevas demandas sociales. Fayol (1916/2013) señaló que la coordinación constituye una función esencial de la administración. En contextos interinstitucionales, la coordinación no surge espontáneamen-

te; debe diseñarse mediante instrumentos que integren flujos de información entre organismos con competencias diferenciadas.

Simon (1947/1997), al desarrollar el concepto de racionalidad limitada, advirtió que las decisiones administrativas se adoptan bajo restricciones cognitivas e informativas. Cuando los procesos dependen de intervenciones manuales sobre datos sensibles, la probabilidad de error se convierte en una característica estructural del diseño organizacional. La integración tecnológica estructurada reduce tales márgenes y mejora la calidad decisional.

Crozier y Friedberg (1977) analizaron las organizaciones públicas como sistemas donde las zonas de incertidumbre afectan el comportamiento organizacional. La interoperabilidad incompleta constituye precisamente una de esas zonas críticas. Desde la perspectiva de la capacidad estatal, Oszlak (2013) sostiene que la fortaleza institucional depende de la aptitud efectiva para coordinar recursos, tecnología y normas de manera coherente.

En este marco conceptual, la modernización registral no puede reducirse a la digitalización documental. Requiere rediseñar procesos interinstitucionales, integrando tecnología y organización bajo criterios de eficiencia, control y resguardo de derechos.

Diagnóstico organizacional del circuito vigente

El circuito actual de comunicación entre el Registro de las Personas y el Registro de la Propiedad presenta una estructura formalmente ordenada y jurídicamente respaldada. La DTR 8/2013 incorporó un mecanismo técnicamente equilibrado que permite registrar la correlación entre la rectificación de identidad y el sistema de anotaciones personales sin divulgar información sensible.

Sin embargo, la integración tecnológica permanece parcial. La transmisión institucional de la información requiere posteriormente su incor-

poración manual al sistema receptor. Esta modalidad implica duplicación de tareas, prolongación de tiempos administrativos y potencial riesgo de inconsistencias.

Desde la perspectiva de la eficiencia, la fragmentación tecnológica limita la optimización del flujo de trabajo. Desde la dimensión de la confidencialidad, cada instancia adicional de manipulación incrementa el riesgo operativo. Desde la adaptabilidad tecnológica, la ausencia de integración estructurada dificulta la escalabilidad del modelo a otros supuestos de actualización registral.

El área de oportunidad no radica en la insuficiencia normativa, sino en la necesidad de perfeccionar el diseño organizacional del proceso.

Propuesta de sistema semi cerrado de comunicación interinstitucional

Se propone la implementación de un Sistema de Comunicaciones Interinstitucional Semi Cerrado, concebido como un entorno digital restringido, accesible únicamente a organismos habilitados y con perfiles diferenciados de acceso.

El sistema permitiría el intercambio estructurado de datos identificatorios mínimos necesarios para la actualización registral, conforme al principio de minimización previsto por la Ley 25.326. La integración preliminar automática en el organismo receptor se complementaría con una validación administrativa dual que preserve la función calificadora propia del sistema registral inmobiliario.

La trazabilidad digital de accesos y modificaciones fortalecería el control interno y la responsabilidad administrativa. Este diseño profundiza la racionalidad procedimental del sistema, refuerza la coordinación interinstitucional y reduce la incertidumbre organizacional.

La propuesta no supone alterar los principios registrales ni sustituir los mecanismos vigentes, sino consolidar y proyectar el proceso de moder-

nización tecnológica que el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires viene desarrollando de manera progresiva y sostenida.

Impacto institucional y mejora continua

La implementación de este sistema impactaría positivamente en tres dimensiones estratégicas: eficiencia administrativa, confidencialidad reforzada y adaptabilidad tecnológica. La reducción de tiempos de procesamiento y de intervenciones manuales optimizaría el desempeño organizacional. El acceso restringido y la trazabilidad consolidarían la protección de datos sensibles. La arquitectura interoperable permitiría replicar el modelo en otros supuestos de actualización registral.

La función social del Registro de la Propiedad exige garantizar que el reconocimiento de derechos personalísimos pueda integrarse al sistema patrimonial sin fricciones ni vulneraciones de confidencialidad. La calidad administrativa se expresa, en última instancia, en la capacidad de traducir derechos reconocidos en efectos registrales eficaces y seguros.

Conclusión

Las comunicaciones interinstitucionales vinculadas a la identidad de género evidencian que la seguridad jurídica y la protección de datos sensibles no son dimensiones contrapuestas, sino complementarias. El desafío central es organizacional: diseñar procesos que armonicen eficiencia, coordinación y confidencialidad.

La experiencia del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires demuestra que la modernización registral puede avanzar sin erosionar los principios estructurales del sistema. La implementación de un sistema semi cerrado de interoperabilidad segura constituye un paso superador en esa dirección.

En un contexto donde el Estado es evaluado por su capacidad de articular derechos con procedimientos eficaces, la calidad administrativa

deja de ser un aspecto interno para convertirse en un componente sustantivo de la función social registral. Modernizar, en este sentido, no significa desnaturalizar la tradición institucional, sino fortalecerla mediante rediseños organizacionales técnicamente fundados y estratégicamente orientados al interés público.

BIBLIOGRAFÍA

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). El actor y el sistema. Alianza Editorial.

Fayol, H. (2013). Administración industrial y general (obra original publicada en 1916). El Ateneo.

Hammer, M., & Champy, J. (1993). Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution. Harper Business.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19.

Oszlak, O. (2013). Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. INAP.

Simon, H. A. (1997). Administrative behavior (4th ed.). Free Press. (Trabajo original publicado en 1947).

Weber, M. (2002). Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).

Ley 17.801. Régimen de Registro de la Propiedad.

Ley 25.326. Ley de Habeas data.

Ley 26.743. Ley de Identidad de Género.

Decreto 1007/2012. Reglamentación de la Ley 26.743.

Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires. (2013). Disposición Técnico Registral 8/2013.

El art 2667 CCCN analizado desde la perspectiva del Derecho Internacional Privado Notarial y la Cooperación Jurídica Internacional: fraude, orden público y reconocimiento. Proyecto de reforma

Herrera, María Marta Luisa

Escribana titular Registro N° 272 de CABA. Magister de Derecho Internacional Privado (UBA) Presidente del Instituto de Derecho Internacional Privado del Colegio de Escribanos de CABA.

Enfoque cuantitativo: casos con elementos extranjeros atravesados por el problema de fraude en el derecho argentino

A partir de la regulación del fraude en la fuente interna y convencional de derecho internacional privado argentino, no cabe más que concluir que estamos frente a un instituto autónomo de la disciplina, que no puede confundirse con otros con los que comparte características o elementos, como el abuso de derecho, el orden público o la limitación a la autonomía de la voluntad de los particulares.

La sanción de ineficacia o aplicación inmediata de la ley imperativa que

se pretendió eludir con los actos aislados lícitos ejecutados, constituye el mejor remedio.

Debe tenerse en cuenta que las normas referidas no están dirigidas solo a los jueces, sino a todos los operadores jurídicos de derecho internacional privado, de manera que también deben tenerse en cuenta las disposiciones de marras en el momento de asesorar en los casos con elementos extranjeros.

Analizando al fraude a la ley como problema de derecho internacional privado, desde la perspectiva cualitativa, puede advertirse que no es un problema recurrente en la jurisprudencia nacional, con la salvedad de que, siempre que se advierte, es analizado con las características antes señaladas y receptadas por la legislación nacional.

En efecto, en el sitio web especializado Fallos.Dipr[1], solo se enlistan cinco casos desde 1969 a 2015, y la mayoría se refieren a cuestiones de familia (matrimonio, sucesiones) y contrato de fideicomiso.

Los casos han sido fallados por la Corte Suprema o las Cámaras Nacionales de los fueros civil y comercial de la CABA.

Los mismos son, por fecha decreciente:

1. Cámara Nacional en lo Comercial, Sala C, del 22 de septiembre de 2015, autos "Inspección General de Justicia c. Hartfield Investments Limited s/ organismos externos". Se trata de una sociedad constituida en el extranjero (Nueva Zelanda), propietaria fiduciaria de acciones en sociedades argentinas y uruguayas, en virtud de un fideicomiso testamentario. La Cámara rechaza la denegación de la Inspección General de Justicia de inscribir el fideicomiso alegando que no puede suponerse que su instrumentación esconda fraude del fiduciante o los fideicomisarios.
2. Cámara Nacional del Trabajo, Sala VII, del 06 de mayo de 2004, autos "Salduende, Héctor c. SHEL CAPSA s. despido". Se trata de

un contrato de ajuste respecto del cual se determinó la existencia de fraude a la ley por la adopción de una bandera de conveniencia del buque (buque de bandera liberiana).

3. Cámara Nacional en lo Civil, Sala K, fallo del 15 de diciembre de 1995; autos "P., D., s. sucesión".- Se trata de la calificación de un segundo matrimonio del causante celebrado en México mediando impedimento de ligamen por la subsistencia de un primer matrimonio celebrado en Argentina, sin que mediara divorcio vincular del mismo con anterioridad. Sin embargo, el primer matrimonio fue disuelto en Argentina posteriormente. Se privan los efectos legales del segundo matrimonio a los efectos de la legitimación sucesoria.
4. Cámara Nacional en lo Civil, Sala C, fallo del 03 de marzo de 1981, autos "Mandl, Federico A. M. s. sucesión.". Se trata de la determinación de la ley aplicable a una sucesión con elementos extranjeros en la que el causante, afectado por una grave enfermedad, cambió su domicilio de la República Argentina al extranjero y su nacionalidad, a los efectos de modificar la ley sucesoria aplicable a los bienes inmuebles relictos en el país. Fallecido en el extranjero, esa conducta implicó una manipulación en la elección del domicilio, por lo que se determina que mediando fraude a la ley, correspondía la competencia a los jueces argentinos. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema.
5. Corte Suprema de Justicia, Autos "Manuela Rosas de Egea", de fecha 12 de mayo de 1969.- Se trata de la calificación de un segundo matrimonio celebrado en México en fraude a la ley argentina, estando vigente el ligamen de uno de los esposos por un matrimonio anterior celebrado en Argentina y disuelto en los términos de la Ley 2393. Se determina fraude a la ley .

Análisis del problema del fraude y la actividad notarial y registral, en el marco de la cooperación jurídica internacional: transferencia de derechos reales sobre inmuebles ubicados en el país, sucesiones internacionales y trusts o fideicomisos.

A los efectos de analizar el tema de fraude a la ley propuesto para esta Jornada de Derecho Civil, y habiendo efectuado precedentemente un somero análisis cuantitativo y cualitativo del problema en el ámbito del derecho argentino, nos proponemos analizar en este trabajo el funcionamiento del fraude a la ley en el régimen de constitución, modificación y extinción de derechos reales en argentina, y en el derecho sucesorio, fundamentalmente en el caso de constitución de trust o fideicomisos con cláusulas que tienen efecto post mortem del fiduciante y generalmente inciden en el régimen de derecho sucesorio, por ser los que más se vinculan además con el derecho internacional privado notarial.

Régimen de los derechos reales desde la perspectiva del derecho internacional privado argentino, de fuente interna y convencional:

En la fuente interna, el tema del título se encuentra regido por los siguientes artículos del CCCN:

Art. 2609.- Jurisdicción exclusiva. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, los jueces argentinos son exclusivamente competentes para conocer en las siguientes causas:

a. en materia de derechos reales sobre inmuebles situados en la República;
b. en materia de validez o nulidad de las inscripciones practicadas en un registro público argentino;
c. en materia de inscripciones o validez de patentes, marcas, diseños o dibujos y modelos industriales y demás derechos análogos sometidos a depósito o registro, cuando el depósito o registro se haya solicitado o efectuado o tenido por efectuado en Argentina.

Art. 2649.- Formas y solemnidades. Las formas y solemnidades de los actos jurídicos, su validez o nulidad y la necesidad de publicidad, se juzgan por las leyes y usos del lugar en que los actos se hubieren celebrado, realizado u otorgado.

Cuando la ley aplicable al fondo de la relación jurídica exija determinada calidad formal, conforme a ese derecho se debe determinar la equivalencia entre la forma exigida y la forma realizada.

Si los contratantes se encuentran en distintos Estados al tiempo de la celebración, la validez formal del acto se rige por el derecho del país de donde parte la oferta aceptada o, en su defecto, por el derecho aplicable al fondo de la relación jurídica.

Art. 2651 INCISO f) Los contratos hechos en la República para violar normas internacionalmente imperativas de una nación extranjera de necesaria aplicación al caso no tienen efecto alguno.

Art. 2663.- Calificación. La calidad de bien inmueble se determina por la ley del lugar de su situación.

Art. 2667.- Derecho aplicable. Derechos reales sobre inmuebles. Los derechos reales sobre inmuebles se rigen por la ley del lugar de su situación.

Los contratos hechos en un país extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles situados en la República, tienen la misma fuerza que los hechos en el territorio del Estado, siempre que consten en instrumentos públicos y se presenten legalizados.

Art. 2668.- Derecho aplicable. Derechos reales sobre bienes registrables. Los derechos reales sobre bienes registrables se rigen por el derecho del Estado del registro.

En la regulación anterior durante la vigencia del Código Velezano, el artículo 10 del Código Civil, establecía que “Los bienes raíces situados en la República son exclusivamente regidos por las leyes del país, respecto a su calidad de tales, a los derechos de las partes, a la capacidad para

adquirirlos, a los modos de transferirlos y a las solemnidades que deben acompañar los actos. El título, por lo tanto, a una propiedad raíz, solo puede ser adquirido, transferido o perdido de conformidad con las leyes de la República".

Este artículo, con una redacción completamente distinta al 2663 y 2667 CCCN actual, consagraba también el principio de lex rei sitae vigente desde los estatutarios y constituía una norma de conflicto unilateral para cierta parte de la doctrina iusprivatista (su tipo legal sólo contempla los inmuebles ubicados en el territorio argentino y no a los inmuebles en general, como el artículo 11 de ese mismo Código, que se refería los muebles en general). Para otra parte de la doctrina, se trataba de una norma de policía.

Además, se refería a los derechos reales sobre inmuebles considerados uti singuli, con las restricciones y limitaciones al derecho de propiedad del Título VI del Libro III del entonces vigente Código Civil. Y sería esa misma ley argentina la ley que calificaría a la cosa como inmueble (o su exclusión) y su alienablidad o inalienabilidad relativa o absoluta, por ser la ley del lugar de situación o lex rei sitae (art. 2315, 2316 y 2317 del Código Civil de Vélez).

Los derechos de las partes se sujetaban a la misma lex rei sitae, y comprendían su admisión, su concepto, limitaciones y restricciones a su ejercicio, excluyendo la autonomía de la voluntad.

En lo referente a la cuestión sensible de la capacidad para adquirir derechos a que se refería la norma, y que no se repite en la actual regulación del CCCN, la doctrina entendía que la referencia correspondía a la "capacidad" para adquirir derechos reales sobre inmuebles, por analogía extendida a la capacidad para disponer de ellos. Esa interpretación no era unánime y había generado discrepancias entre los autores al momento de definir su conceptualización. La posición doctrinaria y jurisprudencial mayoritaria, que se basaba en una interpretación histórica y literal del

precepto, consideraba que la capacidad de las personas para adquirir o transferir derechos reales sobre inmuebles ubicados en el territorio se regía exclusivamente por la ley local: este artículo contendría una excepción a las reglas generales sobre capacidad de los artículos 6, 7 y 948 del Código Civil de Velez y la ley del domicilio es sustituida por la lex situs (siguiendo a Story que es fuente del precepto). Las otras interpretaciones que se apartaban de este método histórico y literal y se basaban en principios de justicia y armonía de soluciones, entendían que la capacidad para adquirir o enajenar bienes raíces situados en el territorio argentino se regían por la ley de domicilio, quedando en pie el límite del orden público internacional y lo establecido por el artículo 949 del Código Civil de Velez. Esta última interpretación fue la que prevaleció en la redacción de las normas del nuevo CCCN.

En lo que respecta a la interpretación del párrafo referido a los modos de transferencia de los inmuebles y las solemnidades que deben acompañar esos actos, la doctrina entendía que la norma estaba aludiendo a las exigencias de la escritura pública, la tradición y la inscripción registral (arts. 1184, 577, 2601 al 2603 y 2505 del Código Civil de Vélez). En esta esfera, correspondía incluir al artículo 1211 y al 3129 del mismo Código Civil, como una excepción al régimen general de formas de los actos jurídicos de los artículos 12 y 950 del Código Civil velezano.

Asimismo, la doctrina iusprivatista tradicional entendía que precepto se refería a la tradición como modo de transmisión de inmuebles a título singular y no se aplicaba a las sucesiones, es decir, las transferencias a herederos y legatarios en los derechos del causante (sistema de la unidad sucesoria). En efecto, cuando el artículo 10 hablaba de título y modo de transferencia no se estaba refiriendo al título o antecedente que es el jus ad rem que conducía al derecho real, pero que no lo integra. No comprendía en sus disposiciones a los contratos que han servido de medio para llegar al ius ad rem.

No obstante ello, otra doctrina minoritaria y la jurisprudencia mayoritaria, partidarios del sistema de fraccionamiento en materia de sucesiones mortis causae, se fundaban en el artículo 10 y su nota para dejar de lado el texto literal del artículo 3283 del Código Civil y sostener que en caso de transmisión a título de sucesión, no sólo debía abrirse una sucesión en el país si existen bienes raíces relictos en su territorio, sino que además se debía aplicar el derecho sucesorio nacional respecto de los mismos. Consecuencia de esta postura de "fraccionamiento" es que no existiera "exequatur" de declaratorias de herederos dictadas en el extranjero respecto de causantes fallecidos en el exterior, cuando hubieren bienes raíces relictos en el país, ni se reconocieran en los mismos términos, acuerdos de partición de bienes celebrados en el extranjero respecto de bienes relictos en el país, cuando la sucesión del causante tramitó en el exterior. Esta última postura fue la que triunfó como criterio para la redacción del nuevo CCYCN.

Respecto de las formas y solemnidades de los contratos, el artículo 10 del Código Civil de Vélez derogaba la regla general de la lex loci celebrationis regit actum y, sin justificación, sujetaba las formas de los contratos por los que se transmitían derechos reales a la lex rei situs. En la misma línea de excepción, se encontraba el artículo 1211 del Código Civil, y en materia hipotecaria, el artículo 3129 del mismo cuerpo legal, hoy regulado por la segunda parte del artículo 2667 del CCCN, al que nos referiremos.

En relación con la parte final de la norma, la referencia al "El título, por lo tanto, a una propiedad raíz, sólo puede ser adquirido, transferido o perdido de conformidad con las leyes de la República Argentina…", la doctrina entendía que Vélez confundió al redactarlo dos vocablos: título como causa, motivo razón o fundamento y en ese sentido no es apta la mención legal, sino que debió decir "El derecho, por tanto ….", evitando las polémicas a que ha dado lugar la nota del artículo 3283 del Código Civil.

En la misma tesitura, en la fuente convencional, los artículos 26 y 32

del Tratado de Montevideo de Derecho Civil de 1889 y del Tratado de Montevideo de Derecho Civil de 1940, respectivamente, disponen: "Los bienes, cualquiera que sea su naturaleza, son exclusivamente regidos por la ley del lugar donde existen en cuanto a su calidad, a su posesión, a su enajenabilidad absoluta o relativa y a todas las relaciones de derecho de carácter real de que son susceptibles".

Por lo tanto, la fuente interna y la convencional argentina anterior y posterior a la reforma de 2015 han consagrado el principio histórico e indiscutidamente aceptado de "lex rei sitae"[2], en virtud del cual, los inmuebles se rigen por la ley del lugar de situación.[3]

Constitución, modificación y extinción de derechos reales sobre inmuebles ubicados en la república argentina por documento otorgado en el extranjero:

En concordancia con el artículo 10 del Código Civil de Vélez y confirmando la excepción al principio de la lex loci regit actum de los artículos 12 y 950 del mismo cuerpo legal, el artículo 1211 del Código Civil velezano, disponía: "Los contratos hechos en país extranjero para transferir derechos reales sobre bienes inmuebles situados en la República, tendrán la misma fuerza que los hechos en el territorio del Estado, siempre que constaren de instrumentos públicos y se presentaren legalizados. Si por ello se transfiriese el dominio de bienes raíces, la tradición de estos no podrá hacerse con efectos jurídicos hasta que estos contratos se hallen protocolizados por orden de un juez competente."

La interpretación correcta de la norma llevaba a aplicar sus disposiciones y exigencias en los casos de adquisición, modificación, transmisión o extinción no sólo del dominio o la hipoteca sino también en el caso de que se trate de la adquisición, modificación, transmisión o extinción de los restantes derechos reales de que son susceptibles los inmuebles ubicados en nuestro país.

En consecuencia y según la interpretación de ese artículo 1211, un contrato celebrado en el extranjero para constituir, modificar o transferir derechos reales sobre inmuebles ubicados en la Argentina, se regía por la ley argentina en virtud de que se trata de un contrato que deberá ser cumplido en este territorio (aplicaba además el art. 1209 Código Civil). La ley argentina era considerada respecto de este contrato la lex causae o la ley que rige el fondo del caso, y la misma exigía que el contrato se extienda en instrumento público y se presentara legalizado.

Conforme quedó expresado precedentemente, esta exigencia del instrumento público era dispuesta por la lex causae que regía la sustancia del negocio jurídico. Sin embargo, la reglamentación de la forma, es decir, la manera en que un instrumento debe otorgarse para ser considerado instrumento público, se rige por la ley del lugar de celebración: la calificación del instrumento y su reglamentación, corresponden a las leyes del país donde se ha realizado (en consonancia con la nota del mismo artículo). Quedaba entonces descartada la posibilidad de presentar como instrumento transmisivo a un documento privado, sino que necesariamente debía ser documento público, que garantice la intervención de un depositario de la fe pública en el país donde se llevó a cabo el negocio jurídico.

Vélez entendió con esta regla conciliar dentro del contexto general de la regla lex loci regit actum, el principio básico del antiguo artículo 10 del Código, y las formas de instrumentos auténticos consagrados en otros países.

De esta manera, la escritura pública exigida por el entonces vigente artículo 1184 inciso 1º del Código, quedaba suplida por los instrumentos públicos que puedan reconocer otras legislaciones.

La excepción era aún más nítida con relación con aquellos países en los cuales no se requiere instrumento público para el otorgamiento de ciertos actos que revisten formas solemnes para la tradición romano-germánica, por ejemplo, el derecho inglés que desconoce el instituto de escritura pública y no emplea el instituto de “instrumento público” para los

negocios privados.

Los deeds, por ejemplo, que intentan ser asimilados a las escrituras públicas, en realidad son un tipo especial de documento que se distingue del mero documento ordinario por gozar de una presunción general de autenticidad, pero el mismo no es autorizado con función fedataria de contenido por ningún oficial público, es un simple instrumento privado al que se le adhiere un pequeño sello para exteriorizar la voluntad de las partes de que públicamente sea reconocido como válido, auténtico y eficaz. Lo mismo ocurre con la mayoría de las convenciones privadas en Estados Unidos, en las que la instrumentación tiene solamente forma privada. En estos casos, las firmas de los otorgantes son autenticadas por los notaries, cuya certificación es ulteriormente sometida al sistema de legalizaciones. En estos casos, no queda otro recurso que el de conferir a la autenticación notarial o administrativa de las firmas de los otorgantes que suscriben el documento, el carácter analógico de instrumento público suficiente en virtud de la aplicación del principio de equivalencia de las formas, si los documentos se presentan legalizados, por lo que se deberá reconocer su eficacia extraterritorial en el país.

Todo lo dicho hasta aquí resulta de aplicación en el sistema actual instaurado por el segundo párrafo del artículo 2667 del CCCN. Sin embargo, el procedimiento descripto en la segunda parte del Art. 1211 del Código Velezano fue suprimido por el legislador de la unificación, lo que acarrea no pocos problemas desde el punto de vista de la actividad notarial, conforme veremos a continuación.

En efecto, el instrumento público debidamente legalizado y traducido, en su caso, en el régimen del artículo 1211 del Código Velezano, debía ser presentado ante el juez competente con jurisdicción en el lugar donde se encontraba el inmueble y este debía ordenar su protocolización notarial, siendo esta condición esencial y previa para poder cumplir con el modo para la adquisición del dominio o tradición. No obstante ello, la

doctrina entendía que dada la necesaria intervención judicial, podían ser admitidos instrumentos privados con firmas autenticadas notarialmente (si proceden de países del common law), ya que la protocolización de los mismos por orden judicial, a criterio de nuestros tribunales, los asimilaba a los documentos públicos de conformidad con el art. 984 del Código Civil velezano.[4]La intervención judicial era, a esos fines, necesaria e ineludible.

Ahora bien, debemos destacar que ya en esa época en la doctrina se levantaban voces que sostienen lo contrario.[5] Así, Ruiz de Erenchun[6] sostenía que el dictado de la ley 17.711 que reformó el medio de publicidad empleado por Vélez Sarsfield para la constitución de los derechos reales inmobiliario (traditio), al incluir la registración en el art. 2505 del Código Civil, y la consecuente instalación del sistema registral de la Ley 17,801, importó la modificación implícita del sistema instaurado por el Codificador, en los artículos 10, 1211 y 3129 del Código Civil velezano, permitiendo la ampliación de concepto protocolización por orden del juez competente, y admitiendo la "protocolización a solicitud de parte interesada" directamente en sede notarial, por considerar que lo principal es la protocolización y su legalidad.

Y en el mismo sentido, Kaller de Orchansky expresaba que, tratándose de un acto de jurisdicción voluntaria, sería conveniente que los interesados pudieran acudir directamente al notario, haciendo uso de la rogatoria directa de protocolización. Ello por cuanto la protocolización de Vélez perseguía el control de legalidad del instrumento, siendo la labor jurisdiccional en este caso, de las que se denomina jurisdicción voluntaria. Hoy en día, en virtud de la reforma de la Ley 17.801 (por la que se incorpora el sistema jurídico de registración inmobiliaria), y el control de legalidad se manifiesta concretamente en la "calificación registral" que se concreta con la forma del documento que se presenta a registrar (Plenario Feidman Mauricio ED 74-252 y art. 8 Ley 17.801), amén de que la jurisdicción

voluntaria está reservada a los notarios, haría innecesario para este autor, tener que recurrir al juez competente para protocolizar el instrumento público otorgado en el extranjero en los términos del artículo 1211 referido.

Los recaudos del artículo 1211 del Código Civil también se aplicaban, como expresamente dispone el artículo 3129 del Código Civil, a la constitución de hipotecas por instrumento otorgado en el extranjero, no obstante que esta norma, además, establecía exigencias en torno a la registración del documento protocolizado, conforme más adelante detallaremos.

El antiguo artículo 1211 del código civil en la práctica:

En un trabajo anterior, quien suscribe efectuó un análisis pormenorizado, sobre la base de la información recabada en los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, exclusivamente, del funcionamiento práctico del artículo 1211.

Allí se describió que a los efectos de la protocolización el interesado debía iniciar, con el debido patrocinio letrado, el procedimiento judicial correspondiente ante los tribunales con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble[7]. El tratamiento procesal que se daba a dicha acción dependerá de la legislación procesal local, aunque, generalmente, adoptará el de información sumaria.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la experiencia no era uniforme. De hecho no existía código de proceso que lo identifique en la lista que suministra la Cámara Nacional de Apelaciones para efectuar el sorteo de los expedientes. Los expedientes se sorteaban como "información sumaria" – por no existir contraparte en el proceso-, o "cuestión registral". Una vez iniciada, la acción tramitaba como proceso sumarísimo.

Era competente para entender en el proceso el juez civil en el caso de instrumentos públicos extranjeros que documenten contratos de compraventa, dación en pago, permuta, o de adjudicación por disolución de sociedades comerciales constituidas en el extranjero, o por aporte de ca-

pital a una sociedad local, o en los casos en que, como consecuencia de una fusión por absorción de dos sociedades constituidas en el extranjero, los inmuebles de la sucursal local de la absorbida pasarán a ser propiedad de la absorbente.

Pero si el instrumento público contenía una transferencia de derechos reales a título de adjudicación por disolución de la sociedad conyugal, será competente un juez de familia.

Presentada la documentación ante el Tribunal que hubiera resultado competente en virtud del sorteo, el mismo generalmente proveía el escrito de inicio por el que se solicita la protocolización del instrumento acompañado en los términos del artículo 1211 del Código Civil, teniendo a los presentados como partes, por agregada la documentación acompañada y ordenando correr previa vista al Ministerio Público Fiscal (Agente Fiscal) y al Representante del Fisco (AFIP-DGI).

El juez interviniente debía constatar: 1) que la constitución o transferencia del derecho real sobre inmueble sito en el país responda a causa lícita; y 2) que el instrumento presentado cumpla con las formalidades establecidas en el país de otorgamiento para la especie instrumentada.

El Ministerio Público Fiscal debía expedirse acerca de si la documentación acompañada cumplimentaba los recaudos de validez extrínseca establecidos por el artículo 1211 del Código Civil, para que tuvieran plena eficacia extraterritorial en nuestro país y, además, debía pronunciarse respecto de si se afecta o no el orden público internacional con la petición formulada. Por lo general el Fiscal se expedía en virtud de un control externo y formal del instrumento público, haciendo hincapié en las presunciones de legalidad y autenticidad que la legalización y/o apostilla y la traducción confieren al instrumento extranjero.[8]

Por su parte, el Representante del Fisco se expedía respecto del pago de la tasa de justicia (el proceso está gravado con la alícuota del 3% sobre la valuación fiscal del inmueble objeto del proceso). Eventualmente

podía advertir al juez acerca de las obligaciones fiscales que gravan la operación por impuestos nacionales, y requerir que, a los efectos de mayor abundamiento sobre las mismas, se oficie a la AFIP-DGI para que se expida al respecto.

Una vez corridas las vistas de rigor a los representantes del Ministerio Público y del Fisco, el juez ordenaba sin más la protocolización del instrumento público extranjero acompañado pudiendo a esos fines sortear escribano público de la nómina de peritos oficiales, o aceptar la propuesta que hubiera formulado al respecto el peticionante.

La escritura pública de acta o protocolización que autorizaba el escribano en cumplimiento de la orden judicial tenía generalmente un solo otorgante, el propio adquirente o un apoderado de este, sobre todo a los efectos de que exista manifestación del mismo acerca de encontrarse en posesión jurídicamente efectiva del inmueble y cumplimentar las obligaciones fiscales. Pero nada obstaba a que el escribano cumpliera con la orden judicial de protocolización y autorizara una escritura sin compareciente (como cuando protocoliza un testamento).

El escribano autorizante de la escritura de acta o protocolización a su turno, cumplimentaba todas las obligaciones fiscales a su cargo, impuestas por de la Resolución AFIP 348/98 (identificación fiscal de las partes), y efectuaba la retención de los impuestos locales que graven el instrumento (Impuesto de sellos) y los nacionales (Impuesto a la Transferencia de Inmuebles / Impuesto a las Ganancias), así como también, en su caso, cumplimentaba los deberes de información del C.O.T.I. y de la UIF. Más adelante nos referimos a esta cuestión concretamente.

En el mismo sentido, debía dar cumplimiento a las exigencias del artículo 23 de la Ley 17801, aunque la opinión de la doctrina no era unánime sobre el punto, conforme veremos más adelante, y debía solicitar y diligenciar los certificados administrativos de conformidad con los códigos fiscales de la jurisdicción de cada inmueble.

El escribano debía, además, en el texto de la escritura, efectuar todas las atestaciones notariales y cumplimentar todos los demás recaudos, que sean exigidos por las leyes locales. Desde el punto de vista técnico de redacción, en la escritura podrá transcribirse o no, el instrumento extranjero, pero en todos los casos, deberá transcribirse la orden judicial de protocolización. De esta forma, se cumplimentaba la obligación legal con la sola agregación del instrumento legalizado al protocolo, y de los demás deberes administrativos y tributarios, amén de los reglamentarios, en la escritura de protocolización.

Una vez autorizada la escritura el escribano rogaría su inscripción ante el Registro correspondiente y, obtenida la misma, sería de buena práctica acompañar al expediente una copia de la escritura

Con relación a la tradición del inmueble, el artículo 1211 del Código Civil establecía que no podía efectuar tradición con efectos jurídicos antes de la protocolización, o sea que el acto material de a tradición podría hacerse con anterioridad a aquella, pero no tenía efectos eficacia hasta que se protocolice el contrato o documento, que le sirve de causa.

Si ambos otorgantes se encontraran en el país luego de la instrumentación de la posesión, podía hacer efectiva la tradición en los términos de los artículos 2601 a 2603 del Código. Pero si el vendedor que debía transmitir la posesión no se encontraba en el país al momento de efectuarse la protocolización o con posterioridad, a los efectos de materializar la tradición, debía designar un apoderado que, en la jurisdicción local, cumpla con la entrega material que tendrá efectos jurídicos sólo a partir de la protocolización. O, en su defecto, el juez ordenaría la entrega de la posesión al adquirente a los efectos de lo cual el instrumento público protocolizado deberá tener expreso desistimiento del transmitente de la posesión que tenía y había.

El documento público extranjero a ser protocolizado podía, como ya se dijera, contener la instrumentación de la constitución, modificación

o extinción de un derecho real sobre inmueble ubicado en la República Argentina, a título nominado o innominado. Así, dicho instrumento podía contener negocios jurídicos transmisivos celebrados entre vivos a título nominado, como contratos de compraventa, de dación en pago, de permuta, o de adjudicación por disolución de sociedades comerciales constituidas en el extranjero, o por aporte de capital a una sociedad local o en los casos en que, como consecuencia de una fusión por absorción de dos sociedades constituidas en el extranjero, los inmuebles de la sucursal local de la absorbida pasarán a ser propiedad de la absorbente, así como en los supuestos de partición o de división de condominio por disolución de la sociedad conyugal. También podía tener como fuente un negocio transmisivo innominado, siempre que no contrariara el orden público internacional argentino, lo de debía ser controlado por el poder judicial y por el escribano, y en última instancia, por el calificador registral al momento de pedirse la inscripción del título.

El régimen del artículo 1211 del Código civil y la obligación prescripta por el art. 23 de la ley 17.801

La Ley 17.801 no contiene ninguna previsión respecto del documento otorgado en el extranjero.

Por ello la doctrina siempre se ha preguntado, en relación con el certificado de reserva de prioridad, qué tratamiento tiene el documento que proviene del extranjero y contiene una "mutación" del derecho inmobiliario.

Dado que las cuestiones registrales y las leyes registrales se encuentran atravesadas indiscutiblemente por la lex rei sitae, esto es por la ley de cada estado en el que se encuentren los inmuebles [9] y a esa misma ley se someten las cuestiones registrales de esos bienes aun hoy en el régimen del CCYCN, existen dos posibilidades: a) Que por un convenio internacional, cuya existencia desconocemos, fuere exigible

al funcionario que autoriza el instrumento público extranjero el tener certificados a la vista; ó b) que el certificado del artículo 23 se exija que se solicite a los efectos de llevar adelante la protocolización, en cuyo caso la reserva de prioridad comienza a funcionar a partir de ese momento. En este supuesto, el acto de protocolización se podría interpretar como el "acto" que la ley expresamente establece, para dar fuerza traslativa a la tradición. La protocolización sería el momento que interesa para la publicidad previa.(10)

Otra parte de la doctrina, a su turno, entiende que no son certificados sino informes los que debe solicitar el escribano interviniente al Registro de la Propiedad, toda vez que en este supuesto no hay posibilidad de reserva de prioridad alguna y el negocio se maneja por el sistema de prioridad directa.

El régimen del artículo 3129 del antiguo Código Civil- hipoteca

El artículo 3.129 del Código Velezano disponía: "Puede también constituirse hipoteca sobre bienes inmuebles existentes en el territorio de la República, por instrumentos hechos en países extranjeros, con las condiciones y en las formas dispuestas por el artículo 1211. De la hipoteca así constituida debe tomarse razón en el oficio de hipotecas, en el término de seis días contados desde que el juez ordene la protocolización de la obligación hipotecaria. Pasado ese término la hipoteca no perjudica a tercero. La hipoteca constituida desde país extranjero debe tener una causa lícita por las leyes de la República."

En consecuencia, todo lo dicho anteriormente respecto al régimen del artículo 1211 se aplicaba a este supuesto, con las salvedades que indicamos a continuación en torno al plazo de inscripción y contenido del documento.

En efecto, alguna doctrina sostenía que no cabía ninguna duda de que el plazo de seis días previsto en el artículo 3129 del Código Civil para soli-

citar la inscripción registral de la protocolización de la hipoteca conferida en el extranjero y su oponibilidad frente a terceros, había sido modificado por la ley 17.801, por el propio y obvio peso de la lógica jurídica (Ruiz de Erenchun/Saucedo). La reforma del artículo 3149 del Código Civil implicó la derogación implícita del artículo 3129 y su unificación con el plazo que tienen todos los demás documentos de mutación de derechos reales inmobiliarios, conforme el artículo 5 de la Ley 17.801.(11)

En consecuencia, regían las normas previstas en el artículo 3137 del Código Civil y el citado artículo 5 de la Ley 17.801 y concordantes. El escribano tendría 45 días contados desde la fecha en que se protocolizó efectivamente el documento, para ingresar la escritura en el registro de la propiedad correspondiente. La escritura de protocolización que deberá instrumentarse en el plazo de 15 días posteriores a la expedición de los certificados correspondientes, y debía ingresarse para su inscripción dentro de los 45 días posteriores a su autorización.

En contra, otra postura sostenía que el plazo de seis días para el ingreso del instrumento de protocolización al registro estaba plenamente vigente. Kaller de Orchansky, en esta línea consideraba que no se aplicaba al supuesto del artículo 3129 del Código las disposiciones del artículo 3137 del mismo cuerpo legal, y que este tratamiento diferenciado no era una desigualdad de trato y se justificaba porque el instrumento otorgado en el extranjero no es instrumento público para nosotros y después de legalizado se transforma en documento auténtico y la providencia judicial que ordenaba la protocolizción es ya un instrumento público que prueba la existencia del derecho constituido y le da fecha cierta: por eso es que se había fijado la fecha de esta providencia judicial para computar el término legal dentro del cual debe efectivizarse la inscripción y cumplida la misma, sus efectos se retrotraen a esa fecha de resolución judicial.(12) En consecuencia, para esta autora, si entre la fecha en que se constituyó la hipoteca en el extranjero y la fecha en la que el juez argentino ordenó la

protocolización, se enajenara o se constituyera otro derecho real sobre el inmueble, estos actos serían válidos y oponibles, y la hipoteca no podría oponerse a los titulares de los derechos reales referidos. La hipoteca registrada fuera de ese término, surte efectos frente a terceros desde la fecha de su inscripción.

No existe en la actual redacción del CCCN norma semejante a la antes transcripta, que de un tratamiento especial a la constitución del derecho real de hipoteca por sobre los demás derechos reales, rigiéndose todos los supuestos por el Art. 2667 segunda parte del CCCN.

Sin embargo, desde el punto de vista práctico debe tenerse en cuenta que (1) si el documento de constitución de hipoteca no contuviere la aceptación del acreedor, dicha aceptación podrá constar en otro instrumento público o en una escritura de protocolización autorizada en forma local ante notario argentino, y (2) los recaudos de especialidad del inmueble y del monto, no podían suplirse en una escritura de protocolización o una aceptación posterior del acreedor, y deberán estar contenidos en el instrumento público de constitución firmado por el deudor.

El régimen del antiguo artículo 1211 del Código Civil y los actos partitivos de procesos sucesorios tramitados en el extranjero cuando hay bienes relictos en la república argentina

La doctrina entendía que no se aplica el procedimiento del 1211 del Código Civil velezano, a los negocios partitivos respecto de bienes inmuebles relictos en el país, con causa en una sucesión tramitada en el extranjero por haber fallecido el causante en el exterior.

En efecto, sin perjuicio de que la doctrina especializada especializada entendía que Vélez había adoptado el principio de unidad sucesoria a los fines su transmisión mortis causae, sujetando la jurisdicción competente y el derecho aplicable a las correspondientes al último domicilio del causante, lo cierto es que, en la práctica, la interpretación jurisprudencial

mayoritaria del texto de las notas de los artículos 3283, 3470 y demás aplicables en materia sucesoria, del Código Civil, en conjunción con lo dispuesto por el artículo 10 y su nota, del mismo cuerpo legal, adoptaba el principio contrario de pluralidad o fraccionamiento sucesorio.[13] Este es el criterio que se consagro con la reforma del CCYCN de 2015 y, en consecuencia, todas las consideraciones que aquí vertimos resultan vigentes.

En efecto, el régimen de pluralidad en materia de transmisión de bienes mortis causae entiende que habrá tantas leyes aplicables como bienes existan en diseminados en distintos estados con distintos ordenamientos jurídicos, en virtud de haber calificado a los bienes con sujeción al criterio uti singuli y por ende, el vínculo directo será a los bienes y no a las personas. A su turno, el criterio de transmisión del patrimonio basado en la unidad pretende la cohesión, unión del patrimonio disperso internacionalmente y de este modo obtener la aplicación de una única ley, localizando en un único punto al conjunto de bienes.

En la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta ilustrativo para la propuesta de análisis planteado, la doctrina del Fallo Plenario dictado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (antes 2da. Instancia), en autos "Pillé, Julio José s/ sucesión", de fecha 16 de julio de 1914 [14], que también fue objeto de dictamen de la Comisión de Consultas Jurídicas del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, en el Expediente 1207/2008, del que tomó conocimiento el Consejo Directivo de dicha institución, en el mes de junio de 2008.

Se trataba de la opinión vertida, en virtud del requerimiento efectuado por el Juzgado Nacional en lo Civil Nº 3, de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, en relación con el tratamiento que debía darse en el marco de un proceso sucesorio testamentario, a un testamento que ya ha sido protocolizado en la República de Chile (por haber fallecido en ese país el causante y haber tramitado allí su correspondiente suceso-

rio), pero que era traído a los tribunales nacionales en virtud de existir en esta jurisdicción bienes inmuebles que integran el acervo sucesorio, debiendo tramitar aquí también un proceso de ese tipo para transmitirlos a los herederos– conf. artículo 10 del Código Civil-. A los efectos de iniciar el expediente respectivo, el abogado acompañaba copia testimonial legalizada de la protocolización del testamento realizada en Chile, con intervención de escribano chileno, de acuerdo con los requisitos de forma vigentes en ese país.

Desde la perspectiva de la doctrina plenaria de la Cámara comentada, el artículo 3692 del Código Civil –y sus concordantes en el Código Procesal-, sería una norma de fuente interna que no resultaría de aplicación en los casos de sucesiones internacionales, como las de autos, esto es, cuando se trata de casos en los que el causante ha fallecido en el exterior y en su último domicilio ha tramitado su correspondiente juicio sucesorio. Pero existiendo en el acervo hereditario bienes inmuebles radicados en la República Argentina, resulta de aplicación el artículo 10 del Código Civil, y por el principio de pluralidad sucesorio, deberá abrirse un nuevo proceso a los fines de transmitir esos bienes a los herederos correspondientes.(15)

Todo ello sin perjuicio de que debe ser objeto de análisis posterior a la apertura, por parte del Juzgador, todo lo relativo al contenido del testamento, a los efectos de verificar que el testador no haya conculcado con sus mandas los principios del orden público internacional del país en donde se reclama la ejecución de su testamento (República Argentina).(16)

En el régimen actual del CCCN , los artículos 2643 y 2644 CCCN, consagran el principio de jurisdicción concurrente y aplicación exclusiva del derecho argentino sucesorio interno en los casos de transmisiones mortis causa de inmuebles ubicados en el país. EN consecuencia, sólo si para el dictado de la declaratoria de herederos y para la celebración del instrumento público partitivo se hubiere aplicado en forma exclusiva la ley sucesoria argentina como lex causae, aunque el causante hubiere

fallecido con último domicilio en otro país, podrá el mismo tener eficacia extraterritorial en los términos del artículo 2667 CCYCN, y solicitarse su inscripción, Caso contrario, deberá abrirse un nuevo proceso sucesorio en el país, que es lo que siempre sucede en la práctica pues son pocos los jueces o funcionarios competentes en sucesiones extranjeras que aplican derecho foráneo.

Reconocimiento y ejecución de sentencia extranjera que adjudica bienes en el divorcio vincular dictado en el extranjero durante la vigencia del artículo 1211 del Código Civil y el artículo 10 del mismo cuerpo legal

En un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Pergamino del 007 de diciembre de 2012, G.H.A. s/ reconocimiento y ejecución de sentencia(17), el tribunal se niega a reconocer la adjudicación de bienes inmuebles ubicados en el país realizada por el Juez español que dictó el divorcio vincular de los ex cónyuges.

Para fundar su decisorio, el tribunal de alzada invocó el artículo 10 del Código Civil, entendiendo que a adjudicación en esas condiciones implicaba la adquisición o transferencia de dominios sobre inmuebles locales que debe ser regida exclusivamente por las leyes argentinas. Por ese fundamento, niega la fuerza ejecutoria a la sentencia, aduciendo que mediante esta denegatoria no se está analizando la sentencia en sí sino su idoneidad para producir efectos ejecutorios en el país.

Compartimos la crítica de la doctrina a esta sentencia(18), pues la misma parece desconocer en su fundamento, la existencia del artículo 1211 del Código Civil, al realizar una interpretación del artículo 10 del Código Civil rompiendo los métodos del derecho internacional privado, y en forma anacrónica interpreta las normas en juego como en una época donde reinaba el nacionalismo jurídico que fuerza a la aplicación unilateral de la ley argentina, desconociendo las necesidades propias de cooperación judicial internacional en el marco de la globalización.

Sostiene el Dr. Feuillade en la obra citada en nota 26, que "La doctrina de la revisión en el fondo de las sentencias extranjeras se originó y desarrolló casi exclusivamente en Francia, hasta 1964, con el caso "Munzer"… es difícil trazar una clara línea divisoria entre la razón que sirvió de fundamento para iniciar la revisión de fondo de las sentencias extranjeras y aquella que sirve de base para regular el respeto al orden público. En ambos casos se ha dado como sostén el deseo de asegurar que las sentencias hayan sido bien dictadas con relación a los hechos y el derecho. Pero un examen más de cerca nos revela que tras la revisión en el fondo está la razón adicional de la desconfianza respecto del derecho extranjero y el deseo de evitar la ejecución de sentencias fundadas en una ley extranjera. La doctrina de la revisión de fondo fue el resultado del creciente nacionalismo de la era napoleónica del S. XIX, del cual posee influencias el art. 10, CCiv. de Vélez y su interpretación literal e histórica sobre la que se basa el decisorio que comentamos. Esta doctrina fue siendo abandonada y así el Código alemán de 1898 estableció en su art. 723 que el juez que ve una demanda de exequátur no está investido del derecho de revisar una sentencia y así sigue hasta hoy en el BGB. Más cerca aún del orden público estuvo la denominada "teoría del control", consagrada en el antiguo Código griego, en su art. 859. Según esta teoría, el tribunal puede admitir o rechazar una sentencia, mas no modificarla en ninguna de sus partes. Al someter la sentencia extranjera a la revisión de fondo, le hago perder el carácter propio "...y aunque en apariencia pueda creerse que verdaderamente la primera sentencia obtiene reconocimiento, porque a la misma se le pone en el pronunciamiento de exequátur, en sustancia aquella sentencia fue anulada, y una nueva sentencia de la autoridad local es la que se ejecuta".

Nuestro sistema jurídico de reconocimiento de sentencias se sitúa en una posición intermedia entre la doctrina norteamericana, en la que la comunidad jurídica es sentida con intensidad e interpretada con amplia

generosidad y el exequátur se reduce a trámites de control dirigidos a constatar que el acto es auténtico, que las personas son las involucradas y que se han cumplido los requisitos esenciales para la garantía de sus intereses, y la doctrina que considera a la concesión de la ejecución de la sentencia extranjera como un acto extraordinario, sometido a trámites rigurosos e implican una verdadera revisión del fondo del asunto y los poderes del juez, a los efectos de confirmar la justicia de la sentencia traída consideración.

En esa postura, el juez debió limitarse a analizar la cuestión de calificación de la disolución de la sociedad conyugal, determinar la ley aplicable a la misma, y luego conjugar esas normas con las que corresponden en rezón de la ubicación de los inmuebles, en lo relativo a las formas y solemnidades de los actos destinados a tal fin y el régimen de los derechos reales. Ese análisis desde la perspectiva del Dipr. Argentino, hubiera llevado al tribunal a aplicar el artículo 1211 del Código Civil y no el 10 del mismo cuerpo legal, y asimismo, el resto de las normas sobre derechos reales contenidas en la ley argentina de fuente interna que son de orden público.

De la realización de un correcto análisis, se hubiera deducido una resolución diferente a la obtenida y se hubiera reconocido la eficacia de esa sentencia que contiene y homologa un convenio de división de bienes entre ex esposos (por el juego del art. 163, 1211 y 2505 del entonces vigente Código Civil), pues nunca se hubiera sido exigible instrumentar la adjudicación de bienes referida aplicando en forma exclusiva el artículo 10 del Código Civil.

El orden público como límite al reconocimiento del instrumento extranjero del artículo 1211 del código civil y su diferencia con el fraude

Antes de ordenarse la protocolización del instrumento extranjero legalizado debía verificarse que el contenido del mismo no afecte el orden

público internacional. Este control estaba, en principio, a cargo del Ministerio Fiscal, y a posteriori, por el juez de la causa y, eventualmente, por el notario que protocolice el instrumento y el calificador que debía inscribir el instrumento presentado en su registro.

Y en consecuencia, no podría haberse ordenado la protocolización de los instrumentos extranjeros que afecten el orden público internacional argentino. De esta forma, no podía reconocerse la eficacia extraterritorial, si las partes contratantes fueran cónyuges casados en comunidad de bienes, o se trataba de la transferencia de un pupilo a su tutor, o de bienes adquiridos por abogados en el marco de procesos en los que hubieren intervenido.

En el mismo sentido, no podía reconocerse la eficacia territorial del instrumento si no se hubiere cumplimentado lo establecido por las leyes Ley Nº26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia sobre Tierras Rurales[19] y, eventualmente, las del Decreto Ley Nº15385/44 (Ley 12913), relativo a las operaciones con inmuebles ubicados en las Zonas de Seguridad de Fronteras[20], si la transferencia de derechos reales instrumentada en el documento público extranjero, quedaren comprendidas en sus disposiciones.

En efecto, hasta tanto no se obtuvieran los permisos y autorizaciones y se cumplimentaran los extremos exigidos por estas normas, el instrumento público extranjero de transferencia de derechos reales carecerá de eficacia en nuestro territorio y, obviamente, no podrá conferirse sin su protocolización, la tradición al adquirente.

Todo lo dicho hasta aquí, tiene vigencia en la actualidad, a pesar de la nueva redacción del artículo 2667 CCYCN, y en consecuencia, en la actualidad, el único funcionario público que calificará que no se viole el orden público internacional argentino será el registrador, con todo lo que ello implica, pues importa que los mismos sean cada vez más formados y no

podrán carecer de formación universitaria para agudizar el criterio legal.

Obviamente que, en este caso, el orden público funciona como un mecanismo propio del método de reconocimiento de Derecho Internacional Privado, como un instituto autónomo y diferenciado del fraude, al que también se llega por la aplicación de las normas de conflicto, pero a los efectos de determinar cuáles son las realmente aplicables al caso concreto, y no como método de ineficacia del documento extranjero.

Por ejemplo, sería un caso de orden público como limitación al reconocimiento de un documento extranjero y del acto jurídico instrumentado en él, el hecho de que se trate de uno que se hubiere celebrado entre cónyuges casados en ganancialidad, o en una proporción distinta a la que sanciona la ley argentina de orden público.

Sería un caso de fraude, el hecho de que cónyuges casados en separación de bienes, se hubieren trasladado a una jurisdicción con la que el acto jurídico no tenga vinculación , para celebrarlo allí, con fundamento en que en la jurisdicción elegida la forma del acto jurídico tiene menos recaudos o los que posee son más beneficiosos para los otorgantes, y asimismo, no están alcanzados por obligaciones fiscales u otras de derecho público (control de cambios, catastro, etc.).

El artículo 2667 del CCCN: criticas al régimen legal vigente

Si bien el proyecto original de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación, la norma propuesta tenía la misma redacción que el artículo 1211 del Código de Vélez, consagrando el mismo procedimiento judicial – notarial para reconocer la eficacia extraterritorial de instrumentos públicos extranjeros para la modificación, constitución y extinción de derechos reales sobre inmuebles ubicados en el país, las reformas introducidas en el Ministerio de Justicia a ese Proyecto, cambiaron completamente la regulación del procedimiento, y una vez sancionado el CCCN con esa reforma, el giro copernicano quedó consolidado, así como tam-

bién la inconsistencia de la norma por el juego del artículo 1902 CCCN.

En efecto, la segunda parte del artículo 2667 CCCN establece que:

Los contratos hechos en un país extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles situados en la República, tienen la misma fuerza que los hechos en el territorio del Estado, siempre que consten en instrumentos públicos y se presenten legalizados.

La norma incorporada no logra acabadamente la conciliación entre el principio lex locus regit actum y los que imponen la primacía del de lex rei sitae, para la transferencia entre vivos, de derechos reales sobre inmuebles ubicados en el territorio del país. Parece acercarse más al sistema francés, y no contempla que la transferencia de dominio sobre inmuebles en nuestro derecho se efectúa por título suficiente, modo – tradición-, e inscripción registral.

El sistema incorporado que, a la sazón no ha sido correctamente reglamentado, parece más laxo y lábil, y existe grave riesgo de que su aplicación pueda afectar el correcto funcionamiento del régimen de los derechos reales sobre inmuebles (imposibilidad de cumplir el artículo 1902 del CCYCNN), la aplicación de normas imperativas en cumplimiento de intereses nacionales superiores (seguridad de fronteras y régimen de tierras rurales), cumplimiento de pactos internacionales (normas sobre prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo) y normas de tipo fiscal.

Atenta también contra la seguridad jurídica, toda vez que la protocolización notarial por orden del juez competente o bien a instancia de parte, del documento extranjero legalizado y traducido persigue, además del cumplimiento de las normas registrales, impositivas y demás de orden público imperantes en la materia, el aseguramiento de la posibilidad de obtención de una segunda o ulterior copia testimonial del “título” de propiedad, en caso de extravío del expediente judicial. En efecto, una razón de necesidad documental requiere la presencia de una “escritura matriz”

en el país – y la protocolización obraría por analogía, como una "especie de matriz", sin revestir técnicamente ese carácter a la luz de los principios notariales y de fondo vigentes, que permitiría recomponer el documento público extranjero sin necesidad de someterse a innumerables trámites y/o la necesidad de otorgar un documento nuevamente, si no fuere posible su reproducción.

Y en el mismo sentido, permitirá cumplimentar la obligación del 1902 del CCYCN relativo al estudio de títulos como integrador de la buena fe del adquirente, en los casos de transferencia de derechos reales, al disponer que:

El justo título para la prescripción adquisitiva es el que tiene por finalidad transmitir un derecho real principal que se ejerce por la posesión, revestido de las formas exigidas para su validez, cuando su otorgante no es capaz o no está legitimado al efecto. La buena fe requerida en la relación posesoria consiste en no haber conocido ni podido conocer la falta de derecho a ella. Cuando se trata de cosas registrables, la buena fe requiere el examen previo de la documentación y constancias registrales, así como el cumplimiento de los actos de verificación pertinente establecidos en el respectivo régimen especial.

El sistema anterior parecía más correcto ya que:

- el control judicial y notarial, permitía constatar que la transferencia o constitución de un derecho real sobre un inmueble sito en el país responda a una causa lícita y que el instrumento presentado cumpla con las formalidades establecidas en el país de su otorgamiento para la especie instrumentada, y, en su caso, la aplicación del principio de equivalencia de las formas, si el documento proviene de los países del sistema del common law.
- La protocolización notarial posterior llevada a cabo por orden judicial, también implicaba una calificación del documento por parte del notario que luego rogará la inscripción registral en el Registro

respectivo, previo cumplimiento de las tareas pre escriturarias, la retención de los impuestos, el cumplimiento de los deberes de información respectivos a la AFIP-DGI (Resoluciones Nº13575/02, 1508/03 y 1463/03), y demás organismos de control y prestadores de servicios públicos, y cumplimiento de los regímenes de zona de frontera y de tierras rurales, junto con los impuestos por las normas de la UIF.

- Generalmente, los negocios instrumentados por los documentos que se presenten legalización y que se declaran "válidos y eficaces en el territorio nacional", quedarán comprendidos en las disposiciones de la Ley N° 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, que fulmina de nulidad a las escrituras que se instrumenten sin haber cumplido el procedimiento instaurado por las mismas, y, eventualmente, las del Decreto Ley Nº15385/44 (Ley 12913), relativo a las operaciones con inmuebles ubicados en las Zonas de Seguridad de Fronteras, cuyos preceptos no podrán cumplimentarse a posteriori.
- La protocolización facilitaba la compulsa y estudio de antecedentes, más conocido como "estudio de títulos" – que abona la buena fe del adquirente-, como así también todo tipo de peritaje judicial o extrajudicial que hubiere que realizar en relación con la documentación archivada.

En consecuencia, para un coordinado funcionamiento del sistema legal argentino en los supuestos que nos ocupa, se propone una reforma legislativa del artículo 2667 segunda parte, que tenga en consideración que:

1. La redacción actual del artículo 2667 segunda parte no ha logrado superar las limitaciones técnicas que mereció el vigente artículo 1211, en el sentido de que no refiere en general su aplicación a

los supuestos de la constitución de otro tipo de derecho real sobre inmuebles sito en el país. Insuficiencia esta que ha debido ser subsanada por vía doctrinaria y jurisprudencial, haciendo ellas una labor de interpretación en virtud de la cual se determina que la norma también resulta aplicable, a los supuestos de constitución o transferencia de los restantes derechos reales de que son susceptibles los inmuebles ubicados en el país.

2. Deberá tenerse en consideración lo prescripto por el artículo 8 de la Ley 17801, en el sentido que los Registros de la Propiedad solamente pueden calificar la forma extrínseca del documento cuya inscripción se solicita, ateniéndose a lo que resultare de ellos y de los asientos respectivos.
3. Corresponderá tener en cuenta lo normado por el artículo 1902 del CCYCN
4. Será importante valorar la labor de los escribanos públicos al llevar adelante la tarea de "calificación" del documento de transferencia de derechos reales, y cumplimentar las demás normas tributarias y administrativas.
5. Será necesario además, una reforma legislativa que contemple los efectos legales de este tipo de instrumentos, a tenor de la regulación de las Leyes 26.737 y 15385/44 (Ley 12913).

Si la reforma propuesta no prosperase, será conveniente que por via reglamentaria o de reforma legislativa se reinstaure la obligación de protocolizar los instrumentos públicos extranjeros a los que se refiere el artículo 2267, para poder dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1902 del CCYCN, al menos parcialmente.

No debe perderse de vista para fundar esta propuesta que antes de la Reforma de 2015, cierta doctrina especializada sugirió la posibilidad de que dicha "protocolización" se efectuara por rogación directa a los

notarios por parte del interesado, entendiendo que dicha actividad correspondía al ámbito de las competencias notariales en el campo de la jurisdicción voluntaria.

Así, se sostenía que "… La celeridad de las transacciones, la seguridad técnica que ofrece el notariado actual, la siempre posible acción judicial de los terceros afectados atento nuestro sistema de derecho (causal), la existencia de "otro funcionario" calificador del documento portante del negocio jurídico real, institucionalizado por la ley 17 801, nos hacen pensar que ha llegado también el turno al viraje interpretativo – restrictivo-, para dar paso a la tesis que sostenemos en cuanto a la viabilidad rogatoria directa. Estimamos que en modo alguno, tratándose de una cuestión de jurisdicción voluntaria, se desnaturaliza el principio o se conculcan las funciones al lanzar la postura semejante …".[(21)]

Finalmente destacamos especialmente que debe advertirse que, eventualmente, podrá invocarse que la redacción del artículo 2667 segunda parte CCYCN viola el principio constitucional de igualdad ante la ley y es proclive a fomentar el turismo documental en fraude a la ley argentina, toda vez que la transferencia instrumentada por extranjeros o en el extranjero, sin cumplir las leyes de orden público e imperativas argentina antes referidas, será siempre válida y el documento tendrá eficacia extraterritorial en el país con su sola presentación legalizado y traducido, hasta que se invoque la excepción del orden público y fraude para rechazar el reconocimiento de sus efectos. Esta invocación solo podría hacerla en por el funcionamiento de la norma, un funcionario del registro de la propiedad que muy dudosamente esté capacitado a esos fines. En consecuencia el riesgo es muy alto.

Reglamentación del Registro de la Propiedad de la CABA.

La Instrucción de trabajo N° 9 /2016[(22)], del Registro de la Propiedad Inmueble de la Ciudad de Buenos Aires, es la única conocida que regla-

mente la disposición del artículo 2667 del CCCN.

No obstante la buena intención al momento de su incorporación al sistema legal del registro de la propiedad, entendemos que la misma es insuficiente a los fines de garantizar la seguridad jurídica en el sistema de transferencia de derechos reales sobre inmuebles locales en los casos con elementos extranjeros.

En efecto, la norma citada establece las reglas de calificación de los documentos otorgados en el extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles situados en la Ciudad de Buenos Aires, e instruye que los instrumentos públicos extranjeros que tengan ese objeto y se presenten para su inscripción para la creación , modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles, se calificarán de acuerdo con las prescripciones del artículo 8° de la ley 17801, calificando las formas extrínsecas de los documentos arrimados[23]y el art. 24 del decreto 2080/80 –T.O. s/ Dec. 466/1999. 2°.[24]

Merece especial atención que se establece que "…será materia de calificación la manifestación del autorizante respecto del carácter de instrumento público que revista el documento presentado según la ley del lugar de su otorgamiento…", lo que introduce una actividad propia de la cooperación jurídica internacional a cargo del funcionario autorizante del documento público extranjero, que facilita la actividad del operador jurídico local.

Además, debe incluirse una referencia en la minuta rogatoria de la solicitud de informes de dominio e inhibición utilizados para el acto (art. 27 ley 17801), debiéndose consignar el número, fecha y constancias que resulten de los mismos.

Se reitera que para su toma de razón los referidos documentos deben presentarse debidamente legalizados (apostilla o cadena de legalización consular según el país de procedencia), que también representa la inclusión de una regulación de tipo de cooperación jurídica internacional,

aunque omite la referencia a la traducción del instrumento público, si el mismo hubiera sido extendido en idioma extranjero, que por aplicación del artículo 1 de la Ley de Traductores, debe ser realizada en el país por traductor publico matriculado y luego legalizada.

Calificadas las formalidades extrínsecas del documento extranjero y la legalidad formal del acto instrumentado, corresponde su registración, si el documento cumple las formalidades exigidas por la normativa citada, y a los fines que pudiere corresponder y atendiendo las atribuciones y competencias del Fisco Nacional y local -AFIP y AGIP-, se dispone que el ingreso del documento al Registro de la Propiedad será comunicado a esos organismos, con la intervención de la Dirección de Interpretación Normativa y Procedimiento Recursivo.

Derecho comparado: sistema español de reconocimiento de escrituras públicas extranjeras que constituyen, modifican o extinguen derechos reales sobre inmuebles ubicados en ese país.[25]

Nos proponemos analizar en los apartados siguientes las disquisiciones formuladas por la catedrática Pilar Blanco Morales Limones, a raíz de la sentencia del Tribunal Superior Español que reconoció la eficacia extraterritorial y ordenó la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, de una escritura pública otorgada ante notario alemán, en claro fraude a la ley española, por constituir un caso de turismo documental. A partir de ese análisis, abordaremos brevemente el derecho comunitario y la experiencia en otros países del notariado latino referentes del mismo, como son el alemán y el francés.

Antecedente jurisprudencial español sobre reconocimiento extraterritorial de una escritura pública extranjera cuya inscripción se admitió en el Registro de la Propiedad inmueble

a Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado

(DGRN) del 7 de febrero de 2005 DGRN confirmó la negativa del registrador de la propiedad a inscribir una escritura otorgada el día 24 de octubre de 1984 ante notario alemán, y presentada a inscripción 20 años después. La DGRN entendió, esencialmente, que la escritura de notario alemán carecía de fuerza en España con arreglo a las leyes [art. 4 Ley Hipotecaria española], por lo que no podía constituirse en título hábil para transmitir la propiedad y la inscripción del negocio jurídico de compraventa.

La resolución administrativa fue revocada en primera instancia y en segunda instancia judicial. La Abogacía del Estado recurrió ante el Tribunal Supremo invocando de modo separado dos infracciones de ley.

La sentencia del Tribunal Supremo español afirma que el recurso del Abogado del Estado parte «de un entendimiento de la normativa vigente que cuestiona el principio de libre prestación de servicios en el ámbito de la Unión Europea; y la necesidad de intervención en todo caso de notario español significaría la imposición de una limitación a la libertad de transmisión de bienes, en cuanto a su plenitud de efectos, que no resulta justificada en el estado actual de los ordenamientos comunitario (sic) y español». El Tribunal Supremo asevera además que la interpretación de la Abogacía del Estado no se encontraría amparada por el Convenio Roma I —ahora el Reglamento 593/2008 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, sobre la ley aplicable a las obligaciones, Reglamento Roma I—, pues el art. 11 de tal Convenio establece que «un contrato celebrado entre personas, o sus representantes, que se encuentren en el mismo país en el momento de su celebración será válido en cuanto a la forma si reúne los requisitos de forma de la ley que lo rija en cuanto al fondo en virtud del presente reglamento, o de la ley del país donde se haya celebrado», disposición que, en opinión del Tribunal Supremo, es plenamente coherente con lo dispuesto en el art. 11.1 CC. n el Tribunal Supremo añade que el art. 10.1 CC, que recoge el tradicional principio lex rei sitae, debe interpretarse en conexión con el art. 1462 CC, y afirma que

éste al no limitar «sus efectos de traditio ficta a los supuestos en que la escritura de venta se hubiera otorgado ante notario español», permitiría deducir que la escritura de notario alemán cumple sobradamente con los requisitos de título y modo exigibles en nuestro ordenamiento jurídico para permitir la transmisión del dominio. Y ello porque «en el seno de la Unión Europea se tiende a evitar la duplicidad en la exigencia de requisitos de carácter predominantemente formal cuando ya se han cumplido las formas o condiciones necesarias en otro Estado miembro según una finalidad idéntica o similar a la requerida en el Estado en que el acto o negocio ha de producir efecto»

La doctrina critica esta resolución argumentando que "… el Tribunal Supremo hace prevalecer la norma de conflicto que determinar la Ley aplicable a la forma de los contratos sobre la norma de conflicto que fija la Ley aplicable a la propiedad y demás derechos reales". Todo ello confundiendo forma y fondo y sin entrar en modo alguno a valorar si el notario alemán puede aplicar o no el resto de las normas civiles y administrativas que debe cumplir el notario español cuando autoriza, y por ello documenta, un negocio jurídico de compraventa. Además, obvia cualquier análisis del problema de los efectos extraterritoriales de un documento público extranjero y de su sustantividad, también regulada por nuestras normas de Derecho internacional privado.[(26)]La sentencia considera que el art. 11.1 Código Civil español recoge el principio locus regit actum y que esta norma conduce de modo natural a los principios que establecen en derecho español la conocida exigencia de título y modo para transmitir la propiedad. En consecuencia, a juicio del Tribunal Supremo, por «escritura pública», a los efectos legales y describiendo una nueva especie de reenvío, se considera suficiente la escritura pública alemana, de modo que «no se ha de acudir al Derecho alemán para determinar sus efectos ya que ello supondría admitir que la transmisión de la propiedad se rige por aquél y no por el Derecho español, como dispone el art. 10.1 del CC, lo que

supondría la existencia de un posterior negocio de disposición puesto que en Alemania resulta necesario para la transmisión de la propiedad de la celebración del negocio obligatorio, rigiéndose ambos por el principio de separación y el de abstracción».

El peligro del turismo documental y su vinculación con el fraude a la ley: alerta para la actividad notarial involucrada.

La doctrina especializada critica fuertemente la resolución del Tribunal Supremo, por entender que la misma no se ajusta al derecho vigente de fuente interna y convencional. Se fundamenta especialmente en que la escritura pública alemana no reúne los recaudos de control de legalidad y equivalencia de formas con las escrituras públicas españolas y, además, tampoco se condice con la doctrina, jurisprudencia y legislación comunitaria. La postura doctrinal se basa en el rechazo de lo que ella califica de turismo documental y que consiste en trasladarse que las partes del negocio jurídico se trasladan a una jurisdicción que tenga menos exigencias de forma y fondo para la instrumentación un negocio jurídico que tenga por objeto la constitución, modificación y extinción de derechos reales sobre inmuebles ubicados en jurisdicción foránea y con la que la del país de otorgamiento no tenga contacto o los que tenga no sean sustanciales, y al mismo tiempo, esa conducta persiga fines fraudulentos como la evasión fiscal o la aplicación de las normas de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, y/o evitar la aplicación de normas imperativas como las de derecho registral, catastral del país de ubicación del inmueble, o las de política cambiaria vigentes en ese mismo territorio.

Sobre esta base, expresa la autora comentada, que el derecho de fondo español es abierto a la eficacia en España de documentos públicos extranjeros siempre y cuando el documento extranjero sea equivalente al documento público español; esto es, que represente en su confección un control de legalidad similar a la que comporta el documento público

español.[27]

Esta cuestión no tiene nada que ver la ley aplicable a la forma de los actos, sino que surge una vez que ya se ha determinado la ley material aplicable al fondo del asunto y a la forma del acto jurídico en cuestión. Por ello, se trata de una cuestión jurídica material y no conflictual. La ley material reguladora del supuesto puede exigir que el acto jurídico conste en un documento público, escritura pública notarial o cualquier otro tipo de documento y se trata, simplemente, de decidir si tal exigencia queda satisfecha no sólo con el otorgamiento de un documento público redactado por las autoridades del Estado cuya ley material es aplicable, sino con el otorgamiento de un documento público por autoridades de otros Estados.

La equivalencia de las funciones implica que un documento público extranjero pueda ser equiparado a un documento público español si se verifican diversos requisitos que permiten garantizar dos extremos: en primer lugar, que el documento público extranjero es auténtico; y, en segundo lugar, que el documento público extranjero cumple con las mismas garantías de control de legalidad que un documento público español.

Así, el documento extranjero debe ser público, haber sido autorizado por el funcionario que en el Estado al que pertenece, sea el titular de la función pública de dar fe y controlar la legalidad de los actos extrajudiciales, un documento en cuya confección se hayan observado los requisitos que se exijan en el país donde se hayan otorgado para que el documento pueda ser considerado como documento público o documento que hace prueba plena en juicio (art. 323.2.1.º LEC por analogía).

Sin embargo, no es preciso que la autoridad pública extranjera haya observado las concretas formalidades exigidas por la legislación notarial española. Tal normativa no es aplicable, por definición, a los documentos expedidos por autoridades públicas extranjeras por no estar sometidos los notarios extranjeros a la normativa notarial española. Pero sí es nece-

sario que se acredite que se trata de un documento público.[28]

La finalidad de este criterio es que la intervención de una autoridad o funcionario público en la confección del documento permite garantizar la identidad de los otorgantes y la fecha del acto, y asegurar que el control de legalidad del acto en general se lleva a cabo por un sujeto que tiene atribuida esta función, ya que el elemento esencial del «acto auténtico» es la intervención de una autoridad pública o de cualquier otra autoridad habilitada por el Estado», Igual que una sentencia extranjera sólo puede ejecutarse en España si ha sido dictada por una autoridad extranjera que desarrolla funciones equivalentes a las que en España desarrollan los tribunales.

En el caso de los documentos públicos de compraventa de inmuebles sitos en España, los notarios españoles controlan los hechos relevantes, tales como la fecha, la identidad de los sujetos otorgantes, la autenticidad y vigor de los poderes de representación empleados si el compareciente actúa como apoderado de un sujeto principal, etc. Al tiempo realizan un juicio de legalidad civil del negocio jurídico, que comprende un juicio de capacidad y un juicio de validez civil de la operación jurídica. La compraventa debe ser válida con arreglo a las leyes, españolas o extranjeras, que resulten aplicables a la misma conforme a las normas españolas derecho internacional privado. En dicha perspectiva, el notario español debe comprobar que existen y concurren los requisitos necesarios para la existencia válida de un contrato de compraventa, debe también, controlar otros extremos que garantizan la legalidad civil del contrato de compraventa: el control de la titularidad del bien inmueble a favor del vendedor en el Registro de la Propiedad español, mediante el acceso, incluso telemático, a dicho Registro; la identificación de la finca, de modo que el notario debe contrastar los datos del Registro de la propiedad y del Catastro; la acreditación y comprobación de las cargas o gravámenes jurídicos que pesan sobre la finca y que el adquirente debe conocer para que sus expectativas

no queden defraudadas; la notificación inexcusable, en su caso, al arrendatario del bien inmueble; la exigencia del certificado del arquitecto en el caso de obra nueva; en los supuestos de transmisiones de viviendas de protección especial, el notario debe exigir que se acredite por el transmitente el cumplimiento del requisito de comunicación al Departamento competente, así como el otorgamiento, en su caso, de la autorización administrativa para transmitir a terceros la vivienda protegida, o la renuncia de dicho Departamento a ejercer el derecho de tanteo o el de retracto.

A ello se suma el asesoramiento legal del notario a las partes, y en especial, al consumidor. En este sentido, el notario explica los derechos y deberes de los contratantes así como el contenido del documento de compraventa y en su caso, préstamo hipotecario, y elimina de la redacción final las cláusulas antijurídicas que pudiera haber preparado alguna de las partes.

El notario, antes de la firma del documento pone éste a disposición de los contratantes para que éstos puedan consultarlo incluso con la ayuda de sus asesores legales. Antes de la firma también, el notario procede a la lectura del documento y a la explicación de su contenido fundamental y responde, en su caso, a las cuestiones planteadas por los contratantes y sus asesores.

Para facilitar la aplicación de la Ley extranjera eventualmente aplicable a ciertos extremos, el art. 36.II RH simplifica la prueba de la ley extranjera, ya que permite que opere el conocimiento privado del registrador sobre la ley extranjera.

En suma: debe practicarse un control de la ley que aplicó el funcionario extranjero, que debe haber sido la misma ley que hubiera aplicado una autoridad española al caso en cuestión. El art. 36.I RH es muy rígido al respecto y no cabe flexibilización alguna en relación con el modo de practicar el control intrínseco de legalidad del acto o negotium contenido en el documento público extranjero.

Y a todo ello habrá que sumar el juicio de legalidad pública del negocio jurídico. El notario debe controlar la legalidad de los aspectos de derecho público vinculados al contrato de compraventa del inmueble. Destacan dos de ellos (1)los aspectos fiscales, el notario debe acreditar la correlación entre precio y valor y debe también impedir la evasión fiscal, y retener parte del precio en concepto de impuestos debidos a la Hacienda española, y (2) respecto de la vigilancia y control del blanqueo de capitales, el notario debe comprobar que el pago del precio se produce forma ajustada a Derecho mediante la entrega de dinero o efectos de procedencia legal y acreditada, (3) además, ha de cumplir con las exigencias de comunicación al Registro de Inversiones información sobre las inversiones y exigir la declaración previa en las inversiones extranjeras en España cuando la titularidad de la inversión procede de un país calificado como paraíso fiscal. Y en el caso de adquisición por extranjero no ciudadano de un Estado miembro de la UE de inmuebles situados en cualquiera de los 1.560 municipios situados en áreas de interés estratégico, deberá exigir la acreditación de la previa autorización del Ministerio de Defensa. Exigencias que suponen algo más que el cumplimiento de meros requisitos administrativos, según dice el TS, y que ponen en juego el interés general.

En una postura un tanto radical, la Dra. Blanco Morales Limones en el trabajo que citamos asevera que si el documento público extranjero de compraventa de inmueble sito en España ha sido autorizado por fedatario extranjero que no ha realizado las mismas funciones que desarrolla un notario español cuando autoriza una escritura de venta de inmueble sito en España, tal documento extranjero no será equivalente a la escritura de compraventa exigida por el Derecho español y por tanto, no podrá considerarse como una escritura pública de compraventa susceptible de inscripción registral.[29]

Con relación a la calificación de documento público o escritura pública, citando en modo expreso la doctrina de la sentencia Unibank, puede afir-

marse que el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea ha resuelto la cuestión al entender que en los documentos públicos la expresión de un consentimiento o de un acuerdo de voluntades entre las partes, y la obligación de los notarios de autenticar un acto o contrato, implica «garantizar la legalidad y la seguridad jurídica de los actos celebrados entre particulares», lo que responde a un objetivo de interés general, más que necesario y que abona la confianza en el espacio integrado.

Por lo demás, las recomendaciones sobre uniformidad en el criterio de definición y calificación de documentos públicos elaborados en el LIBRO VERDE de la Unión Europea, para facilitar la circulación de este tipo de instrumentos, no aplica a los documentos públicos

que constituyen, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles en los países de la Unión. En efecto, si bien el Libro Verde de la Unión Europea trae causa de la Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el documento público europeo 2008/2124(INI), en la que el Parlamento Europeo pide a la Comisión que presente una propuesta legislativa destinada a establecer el reconocimiento mutuo y la ejecución de los documentos públicos con las siguientes características:

«1. La confianza recíproca en el Derecho dentro de la Comunidad justifica la supresión futura de los procedimientos vinculados a la verificación de la veracidad del documento público en asuntos transfronterizos.

2. El reconocimiento de un documento público con miras a su utilización en el Estado miembro requerido solo puede ser denegado en caso de dudas serias y fundadas sobre su autenticidad, o si el reconocimiento es contrario al orden público del Estado miembro requerido.

3. El Parlamento Europeo pide a la Comisión que le presente, sobre la base del art. 65, letra a), y del art. 67, apartado 5, segundo guión, del Tratado CE, una propuesta legislativa destinada a establecer el reconocimiento mutuo y la ejecución de los documentos públicos.

4. El acto objeto de la propuesta legislativa debe aplicarse a todos los documentos públicos en asuntos civiles y mercantiles, con la exclusión de los relativos a inmuebles y que deban o puedan ser objeto de una inscripción o una mención en un registro público. Este acto no debe aplicarse a cuestiones relativas a la ley aplicable al objeto del documento público ni a cuestiones relativas a la competencia, la organización y la estructura de las autoridades y los funcionarios públicos, incluido el procedimiento de autenticación.»

No existen tampoco trabajos preparatorios de normas de europeas que comprendan en su ámbito material de aplicación los asuntos relativos a la transmisión de la propiedad inmobiliaria.

En cuanto a la equivalencia de funciones, para que un documento otorgado ante fedatario o autoridad extranjera pueda ser considerado documento público o escritura pública a efectos de la normativa española, es preciso que el fedatario o funcionario extranjero que haya intervenido en la confección del documento realice una actividad homóloga a la propia de los fedatarios y funcionarios públicos españoles. Se hace precisa una labor previa de comparación entre los requisitos básicos exigidos al documento español para ser considerado como público y los exigidos al documento extranjero para gozar de ese mismo valor público en su propio ordenamiento. No es relevante cuál es la concreta autoridad pública extranjera que autoriza el documento público: notario, secretario judicial, juez, funcionario del Registro Civil, corredor colegiado, etc.

Lo fundamental es que la autoridad extranjera que autoriza un documento público controle los mismos extremos legales y realice una función de garantía de la legalidad material del acto o negocio equivalente a la que, en un caso similar, desarrollaría una autoridad española. La equivalencia de funciones es una exigencia indispensable para considerar que el documento extranjero es un documento público a efectos de la legislación española, motivo por el cual se ha dicho que en realidad la equivalen-

cia de formas es, en realidad, una auténtica equivalencia de funciones, la cual es necesaria para poder afirmar una equivalencia de efectos jurídicos entre el documento público extranjero y el español.

Únicamente cuando se ha acreditado la existencia de dicha equivalencia de funciones, entre las que desarrolla la autoridad española y las que desarrolla la autoridad extranjera, podrá considerarse que el documento redactado por autoridad extranjera es un documento público a los efectos de la aplicación de la Ley material española.

En otro caso más reciente, se presentó a registración un documento privado con firmas autenticadas ante notario, otorgado en Venezuela, que contenía una venta de A a B de una finca sita en Madrid. Al final, luego de las firmas, hay diligencia notarial fechada en Caracas el día 8 de Julio de 2008.(30)

El registrador estimó que es necesaria la escritura pública, conforme el art. 3 de la Ley Hipotecaria y 1280 del Código Civil Español; por lo que el documento presentado no tiene juicio de conocimiento, ni de capacidad, y la inscripción fue rechazada. Apelada por la requirente, la Dirección General de los Registros y el Notariado de España confirma la calificación y establece en primer lugar la norma aplicable: el Convenio de Roma de 1980, porque el Convenio de Roma I, que lo sustituye, es para contratos posteriores al 17 de Diciembre de 2009. Ese convenio establece como punto de conexión la lex rei sitae, pero el mismo no se aplica a la capacidad, que se rige según las normas de Derecho internacional Privado que recoge el Código civil español, en concreto el art. 10.3. La lex rei sitae rige para el acceso al registro de la propiedad de los negocios relativos a los inmuebles; aplicando el art. 608 del Código Civil que se remite a la Ley Hipotecaria, hay que estar a lo dispuesto en la misma. Asimismo, la demás legislación aplicable no exige los requisitos de la ley notarial española para los documentos extranjeros, sino que para que éstos tengan fuerza en España con arreglo a las leyes, siguiendo lo establecido en la senten-

cia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 2006, se necesita que cumplan los requisitos del país de otorgamiento, tengan la apostilla y demás requisitos de autenticidad y cumplan las normas de derecho internacional privado sobre capacidad, objeto y forma recogidas en los arts, 8 a 10 del Código Civil español y en el Convenio de Roma.

En consecuencia, ordena la inscripción de la transferencia contenida en el documento mencionado.

La decisión fue criticada por la doctrina, quien entendió "No puede exigirse más requisitos a un título inscribible autorizado por Notario español, que a otro autorizado por Notario extranjero, lo que implicaría la creación de títulos extranjeros, (offshore documental), y máxime, como ahora veremos cuando se han incumplido requisitos esenciales sustantivos del derecho español", y que "Hay que acudir a la técnica del documento complementario a priori permitiendo al Notario del país de recepción completar la formación del documento extranjero".(31)

La competencia exclusiva de los notarios alemanes y franceses para otorgar instrumentos que documenten negocios jurídicos relativos a derechos reales sobre inmuebles ubicados en su jurisdicción, como rechazo efectivo del turismo documental.

Se da también una situación particular en ciertos países de la Unión Europea que, en materia de constitución modificación y extinción de derechos reales sobre inmuebles ubicados en su país, establecen requisitos de competencia exclusiva de los notarios locales o bien rechazan la eficacia extraterritorial de documentos extranjeros.

Así, estos países se ponen a la vanguardia y se muestran muy reacios a permitir el turismo documental.

En Derecho francés, por ejemplo, el actual art. 2417 del Código Civil supone atribuir competencia exclusiva a los notarios franceses en relación a las hipotecas constituidas por escritura pública sobre bienes ubicados

en Francia.

Asimismo, el art. 710-1 del Código Civil, en la redacción dada por reciente Ley 2011-331 de 28 de marzo de 2011, de modernización de profesiones judiciales y ciertas profesionales reglamentadas, establece que todo acto o derecho debe, para dar lugar a las formalidades de publicidad de tierras, resultad de un acto recibido en la forma auténtica por un notario que ejerza en Francia, de una decisión jurisdiccional o de un acto autentico emanado de una autoridad administrativa.

Con igual determinación, la jurisprudencia alemana se ha pronunciado reiteradamente acerca de la ineficacia del documento notarial extranjero para cumplir los requisitos impuestos por las leyes alemanas. La sentencia del 19 de junio de 2012 del Tribunal Constitucional alemán, respecto de las notarías y los notarios alemanes afirma que desempeñan tareas estatales en el ámbito de la seguridad jurídica preventiva que se asemejan a las judiciales, lo que conlleva ejercicio de prerrogativas públicas. Y continúa afirmando el Tribunal Constitucional alemán que el requisito formal de la intervención notarial implica una cualificada supervisión jurídica. Supervisión jurídica cualificada o control de legalidad, en la medida en que para la conclusión de importantes negocios jurídicos, con la documentación de las declaraciones de voluntad los notarios —alemanes— no se limitan a informar sobre el alcance jurídico del negocio en cuestión, sino que también garantizan que no se perjudique a la parte más inexperta. Por ello, se debe denegar el ministerio notarial cuando los participantes en el negocio persigan fines prohibidos o inaceptables. Y cuando se deniega la intervención del notario por estas razones, el negocio jurídico en cuestión no cumple con los requisitos de formas y no producirá efecto alguno. Con lo que el notario alemán, más allá de la voluntad concordante de las partes, decide con carácter vinculante sobre la eficacia del negocio jurídico.

Y ello, siempre bajo la premisa de la aplicación al negocio jurídico en

cuestión del Derecho alemán, conforme a las normas del Derecho internacional privado alemán. Esta equiparación de la función notarial a la función judicial en el ámbito de la seguridad jurídica preventiva la hace el Tribunal Constitucional con sólidos fundamentos, hilando con la mayor precisión forma, función y efectos del documento notarial.

A nivel de la Unión Europea existen normas en esta misma sintonía. El Reglamento (UE) 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo, afirma en su considerando 18 que: Los requisitos de la inscripción en un registro de un derecho sobre bienes muebles o inmuebles se deben excluir del ámbito de aplicación del presente Reglamento. Por consiguiente, debe ser el Derecho del Estado miembro en que esté situado el registro (para los bienes inmuebles, la lex rei sitae) el que determine en qué condiciones legales y de qué manera se realiza la inscripción, así como qué autoridades, como registradores de la propiedad o notarios, se ocupan de verificar que se reúnen todos los requisitos y que la documentación presentada es suficiente o contiene la información necesaria.

Conclusiones

El fraude no es un instituto o problema de derecho internacional privado que incumba solamente al quehacer judicial y, en consecuencia y en cumplimiento del deber de cooperación jurídica internacional de nuestro país, todos los operadores jurídicos (incluyendo escribanos, abogados, funcionarios públicos con funciones calificadoras y registradoras, incluyendo los del registro del estado civil y capacidad de las personas, registro de la propiedad inmueble, registro de la propiedad automotor, registro público de comercio, etc.), deben ser instruidos acerca del alcance y las

consecuencias y las sanciones legales derivadas de su verificación, en un mundo cada vez más globalizado.

Resaltamos las conclusiones de la Comisión N°9 de las "XXVIII JORNADAS NACIONALES DE DERECHO CIVIL CONCLUSIONES de Mendoza, 2022, sobre el Art. en examen: "Se advierte, a partir de la solución prevista en el segundo párrafo del art. 2667 del CCYCN la potencialidad para facilitar la consumación de maniobras de "fraude a la ley" en la medida en que no se exija la protocolización local del instrumento público al que hace referencia dicha norma;", la necesidad imperiosa de una regulación concreta a nivel registral para el reconocimiento de los instrumentos públicos provenientes del extranjero, hasta tanto se obtenga la reforma del Art. 2667 CCYCN en el sentido propuesto.-

Párrafo aparte merece la cuestión del análisis de la equivalencia de la forma de los instrumentos públicos extranjeros (art 2649 CCYCN segundo párrafo), sobre todo cuando los mismos sean de tipo "digital", pero el análisis excede el marco de este encuentro, aunque esperemos que pueda ser analizado en un futuro cercano.

BIBLIOGRAFÍA

1. http://fallos.diprargentina.com/search/label/Fraude%20a%20la%20ley?max-results=100
2. En relación con los antecedentes y fundamentos del mismo puede verse: Feldstein, Sara L., Derecho Internacional Privado, Parte especial, Editorial Universidad, Buenos Aires, Año 2000
3. Puede consultarse sobre los régimenes de Europa European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, Real Property Law and Procedure, in the European Union, General Report, Final Version, 31/05/2005.
4. SAUCEDO, Ricardo Javier, op. cit. pág.98.
5. POSTRERARO SANCHEZ, Leandro N. habla del exequatur notarial como forma de supresión del exequatur judicial, en los casos como el del art. 1211 del Código Civil. Ver: Fuerza ejecutiva del documento público notarial, Revista Notarial Nº955, 2007, pág.117.

6. RUIZ DE ERENCHUN, Alberto, El Negocio Jurídico inmobiliario celebrado en el extranjero, 45º Seminario Laureano Moreira, Mayo 2003
7. Saucedo menciona que también podría iniciarse el proceso ante el juez del domicilio del peticionante, atento el carácter voluntario del proceso donde se resuelva la cuestión, postura que no compartimos. SAUCEDO, Ricardo Javier, op. cit. pág.98
8. Al respecto debemos destacar que no deja de sorprendernos la circunstancia de que, efectuadas que fueron varias las consultas in voce en las Fiscalias de la Ciudad de Buenos Aires, puede decirse que no es uniforme el criterio respecto de si las mismas deben o no expedirse en estos casos (para algunas no corresponde que el Fiscal se expida, por cuanto no se trata de una cuestión en la que pueda verse involucrado el orden público).
9. Conf. art. 10 y 2505 Código Civil, y art. 36 in fine del Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1940.
10. RUIZ DE ERENCHUN, Alberto, El Negocio Jurídico inmobiliario celebrado en el extranjero, 45º Seminario Laureano Moreira, Mayo 2003.
11. RUIZ DE ERENCHUN, Alberto, El Negocio Jurídico inmobiliario celebrado en el extranjero, 45º Seminario Laureano Moreira, Mayo 2003.
12. Kaller de Orchansky, Berta, Código Civil y normas complementarias, Tomo 1ª, Hammurabi, 2003, coordinado por Bueres, A y Highton, E, pag.21. La fecha de la resolución judicial es la que se utiliza para contar el término de inscripción y determinar el efecto retroactivo.
13. RAPPALINI, Liliana E, op.cit.223.-
14. www.pjn.gov.ar/plenario/sum0011005; JA Tomo V, página 24 y ss.
15. Debe destacarse, sin perjuicio de lo mencionado, que en el dictamen demarras se dejó expresamente aclarado que no hay uniformidad de criterios de la doctrina en torno a la cuestión planteada, y que las posiciones se dividen entre quienes sostienen que los testamentos extranjeros deben protocolizarse en todos los casos, y quienes rechazan el cumplimiento de esa exigencia cuando el acto mortis causae ya fue protocolizado y se presenta testimonio de dicha actuación en nuestro medio. A su vez, los autores que propugnan la necesidad de la protocolización han elaborado diferentes soluciones relativas a los pasos a seguir en esos casos en los en que debería protocolizarse un testamento que ya ha sido incorporado a un protocolo, por el mismo procedimiento, pero en otro país. Sin embargo, la Comisión de Consultas Jurídicas entendió que esas soluciones no serían aplicables en este expediente atento las consecuencias que emanan de la doctrina plenaria con vigencia obligatoria antes referida.
16. No obstante lo anterior, debe dejarse expresamente aclarado que no hay uniformidad de criterios de la doctrina en torno a la cuestión planteada, y que las posiciones se dividen entre quienes que los testamentos extranjeros deben protocolizarse en todos los casos, y quienes rechazan el cumplimiento de esa exigencia cuando el acto mortis causae ya fue protocolizado y se presenta testimonio de dicha actuación en nuestro medio. A su vez, los autores que propugnan la necesidad de la protocolización han elaborado diferentes soluciones relativas a los pasos a seguir en esos casos en los en que debería protocolizarse un testamento que ya ha sido incorporado a un protocolo, por el mismo procedimiento, pero en otro país.
17. TR LALEY AP/JUR/4569/2012

18. FEUILLADE, Milton, Disolución de sociedad conyugal y exequatur, AR/DOC/6191/2013
19. http://www.iurislex.com.ar/2011/12/28/ley-26737.html
20. http://www.cfna.org.ar/publi/index.php?modulo=legislacion&opt=ver&id=169
21. RUIZ DE ERENCHUN, Alberto, "Negocio jurídico inmobiliario celebrado en el extranjero", ED 48-747, pág. 757, KALLER DE ORCHANSKY, Berta, en BUERES, Alberto y otros, Código Civil y normas complementarias, Análisis doctrinario y jurisprudencial, Tomo 1ª, Editorial Hammurabi, José Luis Depalma, Buenos Aires, Año 2003, pág. 20 y ss. En contra, QUEIROLO, Martín Miguel, "Contratos hechos en el extranjero – Para transferir derechos reales sobre bienes inmuebles situados en la República", Revista Notarial Nº 947, página 93, Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, Año 2004.
22. https://www.dnrpi.jus.gob.ar/normativa/it_09-2016.pdf
23. Artículo 8º - El Registro examinará la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos cuya inscripción se solicite, ateniéndose a lo que resultare de ellos y de los asientos respectivos inscripción se solicite, ateniéndose a lo que resultare de ellos y de los asientos respectivos.
24. ART. 24. — El registrador calificará los documentos que se presenten para su registro de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nº 17.801 y sus modificatorias y de este Reglamento, procediendo a su inscripción o anotación definitiva; confiriéndole inscripción o anotación provisional, o rechazándolo, en el plazo fijado en el artículo 9º de la Ley, según corresponda. Hará saber al peticionario la calificación efectuada con la totalidad de las observaciones que merezca.
25. Seguimos en este punto a BLANCO MORALES LIMONES, Pilar, Del cándido europeísmo al turismo documental: reflexiones a propósito de la inscripción en el registro de la propiedad de una escritura autorizada por notario alemán Comentario a la sentencia del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2012, Diario La Ley, Nº 7940, Sección Doctrina, 9 Oct. 2012, Editorial LA LEY 16837/2012
26. BLANCO MORALES LIMONES, Pilar, op cit., pag. 2.
27. Esta exigencia se conoce con el nombre de equivalencia de funciones y tiene consagración legal expresa, por ejemplo, en el art. 97.2 de la Ley20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, en el que se determinan los requisitos que han de cumplir los documentos extrajudiciales extranjeros para su inscripción, estableciéndose, entre otros, que la autoridad extranjera haya intervenido en la confección del documento desarrollando funciones equivalentes a las que desempeñan las autoridades españolas en la materia de que se trate.
28. La noción de documento público difiere en la Unión Europea profundamente de un país a otro, pues no todos los Estados miembros disponen de este valioso instrumento de fe pública. Sin embargo, la noción de documento público es un concepto autónomo del Derecho de la Unión Europea recogido en diferentes instrumentos normativos para cuya definición resulta esencial la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La noción de documento público viene recogida en las siguientes disposiciones: — El art. 57 del Reglamento 44/2001 sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, Reglamento Bruselas I, y sus antecedentes el art. 50 del Convenio de Bruselas de 1968 sobre

la competencia judicial y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil y, en los mismos términos, del art. 50 el Convenio de Lugano. Según el Informe JenardMöller sobre este último, requiere que se verifiquen tres condiciones: «la fuerza ejecutiva del documento deberá establecerla una autoridad pública; dicha fuerza ejecutiva deberá abarcar el contenido y no sólo, por ejemplo, la firma; el documento deberá ser ejecutivo en sí mismo en el Estado en el cual haya sido establecido». Al respecto, G. A. L. DROZ señala que «de hecho, los documentos públicos a que se refiere el art. 50 son fundamentalmente las escrituras notariales». — La noción de documento extrajudicial recogida en el Reglamento (CE) 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, sustituido por el Reglamento 1393/2007, del Parlamento y del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, se contiene en el art. 16. — El Reglamento (CE) 805/2004, del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, facilita en su art. 4.3 una definición del documento público con fuerza ejecutiva. — Esta definición se reproduce en el art. 2.3 del Reglamento 4/2009/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos. — El Reglamento (UE) 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo incluye en la definición de documento público que se recoge en su art. 3.i) la necesidad de que haya «sido establecido por un poder público u otra autoridad autorizada a tal fin por el Estado miembro de origen». — El Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la «Orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de derechos en materia civil y mercantil» para el «documento público con fuerza ejecutiva» y establece los mismos requisitos de autenticidad de firma y contenido y de la participación de autoridad pública u otra autoridad habilitada al efecto (arts. 4-11). La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 17 de junio de 1999, en el famoso caso Unibank A/S contra Flemming G. Christensen, trataba de definir la noción de «documento auténtico» del art. 50 del Convenio de Bruselas de 1968 sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil, al objeto de conseguir su ejecución transfronteriza. La sentencia exigía que para designar como «documento público» en el sentido de ese artículo a un documento de crédito con fuerza ejecutiva en virtud del Derecho del Estado de origen sería necesario que su «autenticidad» hubiera sido establecida por una autoridad pública habilitada a tal fin por dicho Estado, y rechazaba esa posibilidad para los documentos extendidos por particulares.

29. "Ese documento no es una escritura pública (art. 4 LHa contrario sensu). El notario extranjero no puede realizar el mismo control que lleva a cabo un notario español porque no es un funcionario público español y no dispone de medios técnicos ni legales para practicar el control que sí realiza el notario español: un notario extranjero no puede recabar datos del Ministerio de Hacienda español, por ejemplo, ni está obligado a comunicar movimientos sospechosos de capitales a la Hacienda

española, como sí lo está el notario español. El notario extranjero no controla, en todos los casos, la legalidad civil de la operación con la misma profundidad con que la practica el notario español. De hecho, algunos notarios extranjeros, como los alemanes, ni siquiera están obligados a aplicar Derecho extranjero, con lo que el control de la legalidad civil de la venta es imposible y la equivalencia de funciones es una quimera".

30. https://www.registradoresdemadrid.org/revista/33/Resoluciones-DGRN/RESOLUCION-DE-22-02-2012- BOE-13-03-2012-COMPRAVENTA-DOCUMENTO-OTORGADO-EN-EL-EXTRANJERO
31. MARTIN ROMERO, Juan Carlos, La resolución de la DGRN de 22 de febrero de 2012: giro copernicano en la doctrina de la D.G.R.N, en https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-43/415-la-resolucion-de-la-dgrn-de 22-de-febrero-de-2012-giro-copernicano-en-la-doctrina-de-la-d-g-r-n-0-8648122165955717, consultado el 27/07/2022
32. MARTIN ROMERO, Juan Carlos, La resolución de la DGRN de 22 de febrero de 2012: giro copernicano en la doctrina de la D.G.R.N, en https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-43/415-la-resolucion-de-la-dgrn-de 22-de-febrero-de-2012-giro-copernicano-en-la-doctrina-de-la-d-g-r-n-0-8648122165955717, consultado el 27/07/2022

Contratos otorgados en el extranjero para transferir inmuebles argentinos. Doctrina del Artículo 2667 del CCyC

Rodolfo Vizcarra

Escribano y abogado (UNLP) Notario del Registro 448 de La Plata, Master en Relaciones Internacionales (Università di Bologna)

Introducción

Procuraremos avanzar a través de un marco de análisis aplicable a la práctica civil, notarial y registral cuando un negocio jurídico internacional recae sobre un inmueble situado en Argentina. El núcleo del problema puede formularse así: ¿es válido y eficaz en Argentina un contrato celebrado en el extranjero para transferir o gravar un inmueble argentino? ¿qué ley rige el contrato? ¿qué ley rige el derecho real? ¿qué rol cumplen la forma del documento y la publicidad registral?

Partimos de la premisa de que el CCyC adopta un sistema deliberadamente pluralista y respetuoso de los elementos extranjeros del caso. Asigna puntos de conexión diferenciados por categorías, manteniendo la recepción del método analítico analógico diseñado por Savigny hace más de 170 años[1]. En este sentido, el art. 2667 fija la lex situs (o ley del lugar de situación) para el derecho real, pero no impone la misma ley al contrato, en donde la autonomía de la voluntad (art. 2651) opera plenamente

en materia patrimonial internacional, con límites que deben ser usados con criterio restrictivo, conforme al estándar de incompatibilidad grave del art. 2600 CCyC. En otras palabras, las partes podrán otorgar en el extranjero un contrato que tenga por finalidad transferir derechos reales de inmuebles argentinos y elegir que la ley aplicable a ese contrato sea la de su preferencia, la que podrá no coincidir con la ley argentina e incluso con la ley personal de ninguna de las partes.

Norma de conflicto para derechos reales (2667 primera parte)

La primera proposición del art. 2667 es una norma de conflicto clásica. Los derechos reales se rigen por el derecho del Estado del lugar de situación del bien (lex rei sitae). Su alcance práctico es amplio, dado que incluye a todo el estatuto real. Es decir, es la ley llamada a determinar cuáles son los derechos reales, su contenido, modos de adquisición y transmisión, límites, acciones reales, acciones posesorias y, especialmente, la publicidad y prioridad frente a terceros (por su íntima relación con la oponibilidad del derecho real).

En consecuencia, no cabe más duda que toda la extensión que tenga naturaleza estrictamente real inmobiliaria de un caso debe regirse por la ley del lugar de situación. Existe, sin embargo, la posibilidad de que se dude sobre cuál es la ley que debe calificar el carácter de inmueble de una determinada cosa. Responder esta pregunta es, en definitiva, lo primero que debe hacerse a los efectos de delinear el estatuto real. Para ello, contamos con el artículo 2663 del CCyC, prescribiendo que "La calidad de bien inmueble se determina por la ley del lugar de su situación."

Por ello, para concluir que estamos frente a un inmueble, y no a una cosa mueble, debemos estar a los criterios establecidos por la ley del lugar de situación de la cosa[(2).]

Regla de reconocimiento/circulación de contratos extranjeros (segunda parte)

La segunda proposición del art. 2667 se enfoca en la circulación internacional de instrumentos. Reconoce fuerza, en Argentina, a los contratos celebrados en el extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles argentinos si constan en instrumentos públicos y se presentan legalizados. El texto del artículo viene a confirmar dos aspectos que ya se encontraban contemplados por las reglas generales, pero respecto a los cuales los errores en la aplicación eran frecuentes.

Por un lado, esta segunda parte del artículo 2667 despeja toda duda de eficacia territorial. El acto celebrado fuera del país no queda "condenado" a la ineficacia por el solo hecho del lugar de celebración en el extranjero.

Por el otro, conforma un umbral de seguridad documental, especificando que, tal como ocurre con los contratos inmobiliarios domésticos, el instrumento público (o acto auténtico) y la legalización internacional son recaudos ineludibles para el reconocimiento de la equivalencia funcional vinculados traslativos de derechos reales instrumentados en el extranjero.

Entendemos que una lectura correcta del caso regulado en la segunda parte del artículo 2667 CCyC exige integrar al menos tres estatutos generales: **(i) reglas de contratos internacionales** (arts. 2651 y ss., autonomía de la voluntad); **(ii) reglas de forma** (art. 2649, locus regit actum, ley impositiva de forma y calificaciones); (**iii) reglas de conflicto y sustantivas argentinas de derechos reales** (arts. 1892, 1893 y disposiciones especiales, incluida la exigencia de escritura pública para actos sobre inmuebles, art. 1017). El art. 2667 no desplaza estas normas; sino que las articula coherentemente en un caso concreto.

Segundo párrafo del art. 2667 CCyC: ubicación, texto, estructura y normas contenidas

Ubicación

El segundo párrafo del artículo 2667 presenta una dificultad de ubicación sistemática. Se lo inserta en el estatuto de los derechos reales, pero su supuesto de hecho se construye sobre una categoría diversa, la contractual. El texto abre con la referencia a contratos celebrados en el extranjero y sólo a partir de allí describe su proyección sobre derechos reales de inmuebles situados en la República. El objeto regulado es la circulación y eficacia territorial de un título causal extranjero que pretende producir efectos reales en Argentina. En consecuencia, la puerta de entrada metodológicamente correcta es la del contrato y su ley aplicable, con la posterior articulación con la lex situs para el estatuto real.

Sin embargo, la opción del legislador puede justificarse por razones prácticas. El segundo párrafo aparece inmediatamente después de la regla de lex rei sitae y funciona como una luz de advertencia operativa para el intérprete. Se evita así una práctica aún frecuente, consistente en negar eficacia a títulos causales regidos por derecho extranjero cuando inciden sobre inmuebles argentinos, como si la localización del bien impusiera por sí sola la ley argentina al contrato. La ubicación elegida privilegia un mensaje pedagógico. **La sujeción del derecho real a la ley argentina no impide que el título causal sea extranjero, siempre que se respeten los estándares documentales y de circulación exigidos por el propio artículo 2667.**

Texto

La fórmula contratos hechos en el extranjero puede leerse de modo meramente territorial, como si el elemento decisivo fuera el lugar de celebración. Esa lectura estricta es objetable. El régimen general de contratos internacionales del CCyC no coloca al lugar de celebración como cone-

xión rectora para la determinación de la ley aplicable, sino que otorga centralidad a la autonomía de la voluntad y, a falta de elección, a conexiones funcionales vinculadas con el cumplimiento y el centro de gravedad del negocio. Además, en la práctica contemporánea el dato del lugar de celebración se vuelve equívoco, difuso y hasta inexistente, especialmente en escenarios de contratación a distancia y documentación transnacional, incluso mediante instrumentos públicos extranjeros.

También merece precisión la expresión para *transferir derechos reales*. En los contratos con proyección inmobiliaria, la transmisión del derecho real no necesariamente agota la finalidad del negocio. Una compraventa, por ejemplo, articula prestaciones recíprocas y múltiples efectos obligacionales de igual valor patrimonial, y la mutación real es sólo uno de los efectos que se producen al ejecutarse el título en combinación con el modo exigido por la lex situs. Por ello, la referencia legal no debe interpretarse como restringida a una finalidad única, ni como limitada a supuestos estrictamente traslativos. La norma debe comprender, con criterio finalista y sistemático, los contratos cuyo efecto sea la constitución, modificación, gravamen o extinción de derechos reales sobre inmuebles argentinos, con independencia de que ese efecto sea principal, accesorio o derivado de la ejecución.

Pero el argumento principal de esta lectura se fundamenta en que no existe en el Código una prohibición general que imponga derecho argentino al título causal por el solo hecho de recaer sobre un inmueble localizado en Argentina. Lo que se sujeta a la lex situs es el estatuto real. Allí se ubican el numerus clausus, la estructura del derecho real, la exigencia de título y modo, y las condiciones de oponibilidad frente a terceros mediante publicidad suficiente. El título puede regirse por derecho extranjero, sea contractual, sucesorio, societario o derivado de un régimen patrimonial. Por ello, el artículo 2667, segundo párrafo, opera como regla de admisibilidad y de canalización formal [(3)] , describiendo un caso admitido por

nuestro ordenamiento jurídico pero sin que ello implique la prohibición de otros supuestos no traslativos.

Entonces, aunque el ejemplo típico es la compraventa, la solución del artículo 2667 se proyecta a particiones en sucesiones internacionales, adjudicaciones derivadas de regímenes matrimoniales extranjeros, acuerdos de división de condominio, cesiones en contextos hereditarios con bienes en Argentina, y constitución de garantías reales en financiaciones transfronterizas, entre otros posibles casos. En estos supuestos suele aumentar la fricción práctica entre documento extranjero y registración local, lo que vuelve más relevante el análisis por categorías del caso.

Interpretación sistémica y finalista

Por estas y otras críticas que pueden hacerse al funcionamiento basado un análisis exegético de los términos del artículo 2667 es que la interpretación finalista y sistémica nos compele a entender que **la aplicación de esta norma procede siempre que el contrato regido por derecho extranjero tenga por efecto la transmisión, modificación, gravamen, constitución o extinción de un derecho real de un inmueble argentino,** independientemente de cuál sea su lugar de celebración, y sin hallarse limitado a una única finalidad traslativa sino comprendiendo a esta entre otras.(4)

Así, el art. 2667 opera como un sólido puente entre sistemas jurídicos. Admite expresamente el acto extranjero como título idóneo para transmitir derechos reales inmobiliarios y, a la vez, mantiene firme que el derecho real sobre inmueble argentino queda gobernado por el régimen real argentino. De esta manera se recepta la máxima flexibilidad y extraterritorialidad en aquellos ámbitos donde estas resultan tan beneficiosas como justas, al tiempo que se protege el interés público conservando los aspectos de estricto carácter real sólidamente vinculados a la ley del lugar de situación del inmueble.(5)

Todo esto es posible gracias al medio que permite construir los vasos comunicantes seguros que garantizan que esa flexibilidad y libertad en la extraterritorialidad del título (contrato o causa) cumpla con los estándares básicos necesarios (seguridad, matricidad, legalidad, fe pública)[6] para poder incidir de manera directa en el estatuto real; caracterizado por su rigidez e interés público involucrado. Este medio justamente es el régimen internacional de las formas de los actos jurídicos, aceptado de manera genérica en el artículo 2649[7] y de manera específica en la exigencia de instrumento público que estamos analizando del artículo 2667.[8]

Código Civil de Vélez como antecedente. Artículos 1211 y 3129

El art. 1211 del Código Civil derogado y la protocolización notarial

El art. 1211 de Vélez ya partía de una premisa cercana a la del 2667 CCyC, al disponer que los contratos hechos en el extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles situados en la República tenían la misma fuerza que los hechos en Argentina, siempre que constaran en instrumento público y se presentaran legalizados. La diferencia relevante se encontraba en el segundo tramo del artículo, que prescribía que, cuando se tratara de una transferencia de dominio, la tradición no podía producir efectos jurídicos hasta tanto el contrato fuese protocolizado por orden judicial.

Este régimen combinaba dos recaudos hoy no contemplados. **La intervención judicial y la protocolización notarial del instrumento extranjero**[9]. Si bien ambos respondían a un contexto histórico de menor estandarización documental y registral, su justificación y funcionalidad no eran equivalentes. La intervención judicial operaba como un control previo de admisibilidad del documento extranjero, hoy claramente excesivo e innecesario frente al reconocimiento automático del instrumento público extranjero debidamente legalizado, que no requiere exequátur ni un procedimiento judicial específico para su circulación en el

orden interno con igual eficacia que el instrumento público local. Distinta valoración merece, en cambio, la protocolización. Lejos de constituir un control jurisdiccional, **la protocolización cumplía una función técnica de canalización del instrumento extranjero dentro del sistema notarial y registral argentino,** permitiendo su adecuación formal, su correcta calificación tributaria y registral[10] y, además, un control de legalidad funcional por parte del funcionario interviniente. En ese sentido, aunque el Código Civil y Comercial no exige la protocolización como requisito general, su completa supresión resulta más discutible, tanto que en la práctica continúa siendo utilizada como mecanismo idóneo para acoplar el instrumento público otorgado en el extranjero a los recaudos exigidos por la reglamentación del régimen registral inmobiliario y asegurar su eficaz inserción en el tráfico jurídico interno.

Por ello, **sostenemos que la regulación relativa a la procedencia de la protocolización, vista como recaudo procesal registral y tributario, corresponde a las provincias.** Es por eso que la omisión a la mención de la protocolización en el 2667 del CCyC no obedece a un cambio en la política legislativa sustantiva, si no a una adecuada distribución de competencias en el ámbito federal. Corresponde entonces a las provincias determinar la conveniencia, o no, de requerir la protocolización notarial del instrumento público extranjero como requisito para la adecuada calificación del control de legalidad, de orden público, de aspectos tributarios, y de otros extremos que la ley y reglamentación registrales exigen calificar al registrador.

Adelantándonos a eventuales críticas que pudieran surgir por los antecedentes[11] de la exigencia de la protocolización notarial de los documentos extraña jurisdicción en el marco constitucional argentino, advertimos que los límites impuestos por el artículo séptimo[12] de la Constitución de la Nación Argentina aplican a la libre circulación de los documentos en el ámbito interprovincial, y no al documento extraña jurisdicción extranjera.

Esta garantía de plena fe y crédito del instrumento público de otra provincia se justifica plenamente en el sistema establecido por la Constitución Nacional basado en el marco unificado de derecho sustantivo para toda la República.

La hipoteca extranjera en el CC.

El art. 3129 CC reconocía la posibilidad de constituir hipoteca sobre inmuebles argentinos por instrumentos otorgados en el extranjero, bajo las condiciones y formas del art. 1211 CC. Además, preveía toma de razón en un plazo contado desde la orden judicial de protocolización y exigía causa lícita por las leyes argentinas. La referencia a la causa lícita y su especial desarrollo en la nota al artículo 3129[13] confirma cabalmente que el presupuesto está dado por la aplicación del derecho extranjero al contrato que justifica, en este caso, la constitución de la hipoteca. Precisamente, se menciona indirectamente en la nota relacionada que son el orden público y el fraude a la ley los institutos que operan como freno a la aplicación del derecho extranjero. En otras palabras, se parte del presupuesto de que el contrato que motiva la hipoteca se rige por derecho extranjero, pero que no pueden hipotecarse inmuebles en Argentina en protección de negocio jurídicos que atenten contra los principios orden público internacional Argentino.

Contratos internacionales sobre inmuebles argentinos. Autonomía de la voluntad y fricción con el estatuto real

¿Qué significa que el contrato se rija por ley extranjera?

El contrato celebrado en el extranjero podrá regirse por el derecho del lugar de celebración o por el derecho de un tercer estado por diversas causas. Sin ingresar en el análisis de todas las vías de determinación de ley aplicable a los contratos internacionales, podemos al menos destacar que mediante la autonomía de la voluntad de las partes (autonomía con-

flictual) se podrá fijar de manera directa la ley aplicable al contrato.

Decir que el contrato de compraventa se rige por ley extranjera significa que las obligaciones y efectos personales del contrato se gobiernan por ese derecho. Incluyendo aspectos tales como la determinación del precio y moneda; plazo y mora; obligaciones de entrega, saneamiento y garantías personales; interpretación de cláusulas; remedios por incumplimiento; pactos accesorios (arbitraje, penalidades, condiciones suspensivas, etc.). En muchos casos, las partes eligen una ley por razones de previsibilidad o porque su relación económica principal se encuentra fuera de Argentina, entre otras causales.

Esto no significa que el derecho real de dominio se transfiera conforme a esa ley. El dominio sobre inmueble argentino no nace por el solo contrato, ni forma parte de éste; se configura conforme a los requisitos argentinos de título y modo, formando parte de un estatuto autónomo.

El orden público internacional argentino

Debido a lo extenso y complejo de este subtema, que cuenta con profusos antecedentes en doctrina y jurisprudencia así como con una dinámica y actualización constante, es que optamos por resaltar meramente la distinción entre dos institutos que pueden servir como limitación a la aplicación del derecho extranjero. Conviene distinguir: (a) normas internacionalmente imperativas (que se aplican por su naturaleza de manera apriorística, independientemente de la ley elegida), receptadas en el art. 2599 CCyC; y (b) orden público internacional (válvula de exclusión por incompatibilidad grave con principios fundamentales, de aplicación a posteriori del método indirecto) conforme art. 2600 CCyC. Confundir ambas categorías o aplicar cualquiera de ellas cuando no corresponde conduce a soluciones antijurídicas.

El orden público internacional opera como excepción. Debe existir incompatibilidad clara con principios fundamentales de orden público que

inspiran al derecho argentino. En materia inmobiliaria, invocar orden público para "argentinizar" automáticamente la ley del contrato por el solo hecho de recaer sobre un inmueble argentino no satisface ese estándar. Convertiría una excepción en regla, implicaría una aplicación apriorística y vaciaría de contenido las reglas contractuales y de forma del sistema de DIPr instaurado por el CCyC.

Cuando el problema es que una cláusula contractual pretende un efecto real no admitido por la lex situs, suele bastar con negar ese efecto real mediante la aplicación de la primera parte del artículo 2667. Es decir, que si el fenómeno es real inmobiliario y no contractual, entonces debe desestimarse la aplicación del derecho extranjero y regirse inexorablemente por la ley del lugar de situación; no hace falta declarar inválido todo el contrato, imponer derecho argentino a las obligaciones ni recurrir al orden público internacional argentino.

Derechos reales y registro.

La calificación registral en el título extranjero

La calificación registral en contextos de derecho internacional privado exige partir del presupuesto de que no es correcto asumir la aplicación única de derecho argentino para todo el análisis del caso. El Registro califica conforme a sus competencias y conforme al derecho registral argentino (federal y provincial), en particular respecto de autenticidad, legalización o apostilla, traducciones cuando correspondan, tracto sucesivo, especialidad, legitimación y demás recaudos. Pero cuando la calificación incide sobre elementos sustanciales del título causal y ese título está gobernado por una ley extranjera, la evaluación no puede conducirse con requisitos materiales propios del derecho argentino como si fueran universales. En esos casos debe respetarse la ley aplicable a la categoría de fondo, sin perjuicio de la inderogable sujeción del efecto real inmobiliario a la lex situs.

Por ello, cuando la calificación registral recae sobre materia estrictamente real parece ser difícil que se presente el problema de la extraterritorialidad. Sin embargo, en el frecuente supuesto en que la calificación extralimite el estatuto real y recaiga sobre otras categorías, como el contrato, la capacidad o el régimen patrimonial matrimonial, la legalidad de estos aspectos de fondo podrá perfectamente venir dada por la aplicación del derecho extranjero.

Este punto se vuelve especialmente visible en la interacción con el régimen patrimonial matrimonial. Si el Registro presupone sin más la existencia de una comunidad ganancial (local) y exige asentimientos diseñados para nuestro sistema, puede producir un rechazo antijurídico cuando el régimen patrimonial aplicable sea extranjero. **La calificación debe entonces basarse en el derecho extranjero.** Debe verificar, con apoyo documental suficiente, cuáles son las reglas del régimen aplicable al caso, cuál es la legitimación dispositiva del titular, y qué recaudos satisfacen las exigencias de seguridad del tráfico sin imponer categorías internas incompatibles con la ley extranjera aplicable al régimen patrimonial del matrimonio.

La IT 09/2016 del RPI de CABA. La calificación del instrumento público

La IT 09/2016[14] del RPI de CABA, dictada para implementar el art. 2667, toma nota de la supresión de la protocolización judicial prevista anteriormente en el art. 1211 derogado y reorienta el control hacia la calificación registral conforme a los parámetros de la ley 17.801 y el nuevo articulado del CCyC. Sin embargo, hace silencio sobre la solución a la gran mayoría de las interrogantes que pueden plantearse en la calificación; instruyendo, sin más, la registración de los documentos que cuenten con los requisitos formales del 2667 (instrumento público legalización).

Podríamos sostener que esta instrucción de trabajo no hace más que dejar de exigir lo que el CCyC ya no exige (protocolización por orden ju-

dicial). Sin embargo, avanza sobre otro aspecto muy importante. En su artículo dos se dispone que "será materia de calificación la manifestación del autorizante respecto del carácter de instrumento público que revista el documento presentado según la ley del lugar de otorgamiento". **En base a los lineamientos que hasta ahora ya hemos dado en cuanto al régimen internacional de las formas de los actos jurídicos y a lo expresamente dispuesto por el segundo párrafo del artículo 2649, a nuestro entender el criterio de calificación conforme ley del lugar de otorgamiento de la calidad del instrumento resulta errada.** Desarrollar los abundantes antecedentes que justifican nuestra posición excedería el objeto de este trabajo, pero por lo pronto advertimos que su antijuricidad surge de lo dispuesto por el artículo 2649, por el tratado de Montevideo de 1940 sobre Derecho Civil Internacional en su artículo 36[15], por la posición tomada por la mayoritaria doctrina especializada de los últimos 80 años[16], incluyendo la doctrina que planteó el propio Vélez Sarsfield en su nota de artículo 1211 y por la jurisprudencia mayoritaria Argentina.[17]

La equivalencia entre la forma ejecutada conforme a la ley del lugar del país de celebración y la forma impuesta por la ley del país que rige el fondo del negocio jurídico debe resolverse de acuerdo a los parámetros de la ley de este último, esto es la lex causae. En otras palabras, el carácter de instrumento público otorgado en el extranjero debe evaluarse a la luz de los parámetros sustanciales que se imponen para los instrumentos públicos por el derecho argentino.

Legalización y apostilla. No incide en calidad formal

La legalización o Apostilla de La Haya no convierte un documento privado en público ni valida su contenido. Cumple una función limitada. Certifica la autenticidad respecto a la firma, sello y carácter del signatario. Por eso mismo, el art. 2667 exige instrumento público además de legalización. En este punto remitimos a lo dicho sobre conforme a los pará-

metros de qué ley debe resolverse el problema de las calificaciones o equivalencia entre la forma realizada y la forma exigida.

Independientemente de esta cuestión, advertimos que muchas veces se sostiene que, como todo el sistema de legalizaciones internacionales (incluida la Apostilla de La Haya) recae sobre instrumentos públicos, si un documento se encuentra apostillado o legalizado ello automáticamente implica que se esté frente a un instrumento público. Si bien esto es correcto, suele desnaturalizarse la aplicación de esta conclusión. Por ejemplo, en una certificación de firmas el instrumento público es el folio de certificación o la atestación notarial, susceptible de legalización, pero eso nunca transforma en público al instrumento privado sobre el que recae la certificación.

Perspectiva comparada. Documentos auténticos y registros

Las fuentes de derecho internacional privado comunitario de la Unión Europea ofrecen una lente especialmente útil para interpretar el artículo 2667 CCyC. En el Reglamento 2012/650 sobre Sucesiones Internacionales se afirma que los requisitos y los efectos de la registración quedan fuera del ámbito del Reglamento, y se reservan a la ley del Estado donde se lleva el registro (en consonancia con la última parte del citado artículo 36 de los Tratados de Montevideo).

Concretamente, en su considerando 18 el Reglamento 2012/650 dispone *"Los requisitos de la inscripción en un registro de un derecho sobre bienes muebles o inmuebles se deben excluir del ámbito de aplicación del presente Reglamento. Por consiguiente, debe ser el Derecho del Estado miembro en que esté situado el registro (para los bienes inmuebles, la lex rei sitae) el que determine en qué condiciones legales y de qué manera se realiza la inscripción, así como qué autoridades, como registradores de la propiedad o notarios, se ocupan de verificar que se reúnen todos los requisitos y que la documentación presentada es suficiente o contiene la información necesaria…"*

En paralelo, el Reglamento 2012/650 prevé la circulación de instrumentos con vocación registral y reconoce que el Certificado Sucesorio Europeo puede servir como documento válido para la registración, sin impedir que el Estado del registro exija información adicional conforme su derecho[18].

En los Reglamentos 2016/1103 y 2016/1104, sobre regímenes patrimoniales matrimoniales y consecuencias patrimoniales de uniones registradas, se reitera el mismo esquema. Se excluyen del ámbito de aplicación los requisitos y efectos de la registración y publicidad, y se asigna a la ley del Estado del registro la determinación de las condiciones de registración y el control de suficiencia documental. A la vez, se favorece la aceptación de documentos provenientes de otro Estado miembro para evitar duplicaciones, sin desplazar el derecho registral local.

Este diseño revela una separación analítica que puede perfectamente trasladarse a la inteligencia del artículo 2667 CCyC. La ley aplicable al fondo, sea contrato, sucesión o régimen patrimonial, no se confunde con la ley aplicable al derecho real, ni con las exigencias del derecho registral del lugar de situación del inmueble. El operador jurídico obtiene así un mapa estable. El fondo se decide por su punto de conexión propio, la circulación del documento se resuelve por reglas de forma y autenticidad, y la eficacia erga omnes se asegura por la lex situs y por el derecho del registro competente.

NOTAS

1. SAVIGNY, Federico Carlos. Sistema de Derecho Romano actual. Traducido al castellano por Jacinto Mesia y Manuel Poley. Madrid, F. Góngora y Compañía Editores, 1878
2. Esta regla de calificaciones del artículo 2663 CCyC resulta aún más relevante en materia de sucesiones internacionales, en donde la ley aplicable al sucesorio puede depender, en muchos casos, de la naturaleza inmobiliaria del acervo. Ver doctrina del art 2644 CCyC.

3. El artículo exige instrumento público y legalización para que ese título extranjero pueda presentarse con aptitud suficiente en el circuito notarial y registral argentino.
4. Ver Zulma A. Dodda en Revista del Notariado. (2022, septiembre). Contratos celebrados en el extranjero para transferir derechos reales sobre bienes inmuebles en Argentina. Revista del Notariado. https://www.revista notariado.org.ar/index.php/2022/09/contratos-celebrados-en-el-extranjero-para-transferir-derechos-reales-sobre bienes-inmuebles-en-argentina/
5. Recordemos que la situación es prácticamente idéntica a la receptada en el artículo 2625 del CCyC, en donde se regla la extraterritorialidad para el régimen patrimonial matrimonial limitada sólo por lo que "siendo de estricto carácter real, está prohibido por la ley del lugar de situación de los bienes."
6. Sin pretender exhaustividad, una evaluación de equivalencia formal suele mirar: (a) intervención de una autoridad pública con competencia; (b) identificación del otorgante y control de su voluntad; (c) lectura/explicación y fecha cierta; (d) conservación del original y expedición de copias auténticas; (e) posibilidad de verificación externa (registro notarial, sello, firma) y cadena de legalizaciones/apostilla. Si el instrumento extranjero cumple funcionalmente esas notas, es razonable sostener equivalencia funcional con el instrumento público argentino.
7. Ver Feuillade, M. C. (2021). "Derechos Reales y bienes registrables en el Derecho Internacional Privado". Prudentia Iuris, N. 91, pp. 183-201.
8. Entre otras fuentes tales como Tratados de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1940.
9. Para ampliar, ver Queirolo, R. (2004). Contratos hechos en el extranjero para transferir derechos reales sobre inmuebles situados en la República (art. 1211 del Código Civil). Revista Notarial, (947). Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. https://www.colescba.org.ar/ics-wpd/revista/Textos/RN947-2004-doc-queirolo.pdf.
10. REVILLARD sostiene que la protocolización es la manera de procurar cumplir con los recaudos registrales (foncières) de los actos de partición otorgados en el extranjero. En REVILLARD, Mariel. (2010) Droit International Privé et Communautaire. Pratique Notariale. Editorial Defrénois. 7me ed. París.-
11. Ver inconstitucionalidad en ERNESTO H. PINTO v. PROVINCIA de BUENOS AIRES; CSJN, 311, 1988.-
12. Art 7, CN: "Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán."
13. Nota de Vélez Sarsfield al art. 3129: "Véase el comentario de GOMEZ DE LA SERNA al artículo 5 de la Ley Hipotecaria de España. Hablamos de causa lícita de la obligación, porque hay algunos actos o contratos que al mismo tiempo que están autorizados, o que por lo menos no están prohibidos por la ley en un Estado, son ilícitos en otros, y hasta se reprimen por sanciones penales. Supóngase que el origen de la obligación hipotecaria fuese la introducción de contrabandos en la República, para asegurar una cantidad de peso debido a uno de los partícipes en esos actos, o de juego, en un Estado en que son lícitos los juegos de suerte y azar, y que en virtud de compromiso, el jugador, para asegurar el pago de una suma perdida al juego, hi-

poteca una casa que tiene en este país. Escrituras de tales orígenes no producirían ningún efecto en la República Argentina, por fundarse en una causa ilícita, según nuestras leyes, y no podría tomarse razón de ellas en la oficina de hipotecas."

14. Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. (2016, 1 de julio). Instrucción de Trabajo N.º 9/2016 (IT 09/2016).
15. Art. 36. - La ley que rige los actos jurídicos decide sobre la calidad del documento correspondiente. Las formas y solemnidades de los actos jurídicos se rigen por la ley del lugar en donde se celebran u otorgan. Los medios de publicidad, por la ley de cada Estado." Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo 1940.
16. GALLINO, "La circulación internacional del documento notarial", en NUTA (dir) - GALLINO (coord.) Tratado de Derecho Privado Notarial. p. 452; Ed Ad Hoc. 2006 – Buenos Aires. GOLDSCHMIDT, Werner. Derecho internacional privado. Derecho de la tolerancia (pp. 383-392). Editorial Abeledo Perrot. Décima edición actualizada por PERUGINI ZANETTI, Alicia M. Buenos Aires, 2009; Ver SAUCEDO Ricardo J. en CLUSELLAS, Gabriel (director), Código Civil y Comercial, comentado. 1º Edición (p. 957) – Cuidad de Buenos Aires: Ed. Astrea, 2015. Conforme sección comentada por el escribano SAUCEDO Ricardo J.
17. CS, 26/12/1995, "Méndez Valles, Fernando c. A. M. Pescio SCA", LA LEY 1996-C, 501. CNCiv., sala B, 20/06/2001, LA LEY 2001-F, 393.
18. Art 69 apartado 5 del Reglamento (UE) N o 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo.

BIBLIOGRAFÍA

BALTAR Leandro, Las sucesiones internacionales a la luz del nuevo código civil y comercial de la nación: ¿un pequeño gran cambio? Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año IX, Número 15, 2015.-

- BOGGIANO, Antonio. (2006) Derecho Internacional Privado. (5ª ed., t. I). Buenos Aires, LexisNexis-Abeledo-Perrot.
- CLUSELLAS, Eduardo Gabriel, coor.. "Código Civil y Comercial : comentado, anotado y concordado: La Plata : Astrea FEN; 2019.-
- D'ALESSIO, Carlos Marcelo, dir.; ACQUARONE, María T.; BENSEÑOR, Norberto Rafael; CASABÉ, Eleonora R.; ALTERINI, Jorge Horacio, prol. Teoría y técnica de los contratos, instrumentos públicos y privados ; 2 v. -- 3ra. edición -- Buenos Aires : La Ley; 2021.-
- GOLDSCHMIDT, Werner. (2009) Derecho internacional privado. Derecho de la tolerancia. Editorial Abeledo Perrot. Décima edición actualizada por PERUGINI ZANETTI, Alicia M. Buenos Aires.-
- LAGARDE Paul, La reconnaissance des situations en droit international privé, Pedone editions, París, 2013.-
- PERUGINI DE PAZ Y GEUSE, Alicia M. (2013) Derecho Internacional Privado Notarial,

en ARMELLA, Cristina N., (directora); ESPER, Mariano, (inv.); Summa Notarial, Registral e Inmobiliaria, (tomo IV), Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- REVILLARD, Mariel. (2010) Droit International Privé et Communautaire. Pratique Notariale. Editorial Defrénois. 7me ed. París.-
- SAUCEDO, Ricardo J. (2007) Visión panorámica de los documentos notariales extranjeros desde la República Argentina, con especial referencia a su fuerza probatoria. En Revista Notarial Nº955. 2007. Buenos Aires.
- VIZCARRA, Rodolfo. (2020). Derecho Internacional Privado Notarial y Extraterritorialidad. En PIOMBO, Horacio Daniel (Coord), Extraterritorialidad del derecho extranjero. Aplicación de su método a todas las ramas. (pp. 78 y sig) Ed. Astrea. Ciudad de Buenos Aires.-
- VIZCARRA, Rodolfo (2021) Régimen Internacional de Formas de los Instrumentos Notariales. En TRANCHINI,

Contratos Internacionales sobre Inmuebles. Lex Rei Sitae y el rol del martillero público en el sistema argentino. El art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, la calificación registral y los límites a la autonomía contractual

PIZARRO, Damián

Abogado. Asesor de la Carrera de Martillero Público y Corredor Inmobiliario. Profesor Universitario. Universidad Escuela Argentina de Negocios

Introducción

Internacionalización del tráfico inmobiliario y problema jurídico

En las últimas décadas, el tráfico inmobiliario ha experimentado un proceso creciente de internacionalización, impulsado por la movilidad de las personas, la globalización de los mercados y la expansión de operaciones económicas que trascienden las fronteras estatales. La adquisición, dis-

posición y explotación de bienes inmuebles por sujetos domiciliados en distintos países, así como la celebración de contratos en el extranjero con efectos sobre inmuebles situados en la República Argentina, constituyen fenómenos cada vez más frecuentes y relevantes desde una perspectiva jurídica.

Este contexto plantea interrogantes específicos en el ámbito del Derecho Internacional Privado, en particular respecto de la determinación de la ley aplicable a los contratos que tienen por objeto derechos reales sobre inmuebles. A diferencia de otros supuestos contractuales, la presencia de un bien inmueble introduce un fuerte anclaje territorial que justifica la intervención del Estado donde aquel se encuentra ubicado, no solo por razones de seguridad jurídica, sino también por la protección de intereses públicos vinculados al ordenamiento territorial, la publicidad registral y la función social de la propiedad.

El Código Civil y Comercial de la Nación recepta esta lógica a través del principio de la Lex Rei Sitae, consagrado en el art. 2667, al establecer que los contratos celebrados en la República o en el extranjero, que tengan por objeto derechos reales sobre inmuebles situados en el país, se rigen por el derecho argentino. Esta norma, lejos de constituir una mera regla de conflicto, proyecta efectos sustantivos relevantes, en tanto delimita el alcance de la autonomía de la voluntad de las partes y habilita un sistema de control estatal que se manifiesta, de modo particular, en la instancia registral.

En este marco, el problema jurídico central que aborda el presente trabajo radica en analizar cómo opera la aplicación del principio de la Lex Rei Sitae en los contratos internacionales sobre inmuebles y cuáles son sus implicancias prácticas dentro del sistema jurídico argentino. En especial, se examinan los límites que el orden público impone a la autonomía contractual, el rol de la calificación registral como mecanismo de control de legalidad y la función que cumplen los distintos operadores del mercado

inmobiliario en la prevención de conflictos derivados de la circulación internacional de derechos reales.

Desde esta perspectiva, el trabajo se propone ofrecer una mirada integradora que articule el análisis normativo del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación con las consecuencias institucionales y prácticas que dicho régimen genera en el tráfico inmobiliario. Asimismo, se destaca el rol del martillero público como actor relevante dentro de este sistema, en tanto su intervención profesional exige un conocimiento adecuado de los límites jurídicos aplicables a las operaciones inmobiliarias con elemento extranjero, contribuyendo así a la seguridad jurídica y a la correcta aplicación del derecho vigente.

Contratos internacionales sobre inmuebles y Lex Rei Sitae

Marco del Derecho Internacional Privado

Los contratos internacionales constituyen una de las categorías centrales del Derecho Internacional Privado contemporáneo, en tanto reflejan la proyección transnacional de la autonomía privada en contextos caracterizados por la pluralidad de ordenamientos jurídicos potencialmente aplicables. La internacionalidad del contrato se configura cuando el negocio jurídico presenta uno o más elementos extranjeros relevantes —como el domicilio de las partes, el lugar de celebración o el de ejecución— que generan un conflicto de leyes y exigen la determinación del derecho aplicable.

En este marco general, los contratos que tienen por objeto derechos reales sobre inmuebles presentan una singularidad estructural que los diferencia de otros contratos internacionales. La localización territorial del bien inmueble introduce un punto de conexión particularmente intenso con el Estado en cuyo territorio se encuentra situado, lo que históricamente ha justificado la aplicación de la ley del lugar de situación del bien (Lex Rei Sitae) como criterio rector. Este principio responde a razones de

seguridad jurídica, publicidad y control estatal, y ha sido reconocido de manera constante tanto por la doctrina clásica como por los ordenamientos positivos.

La Lex Rei Sitae se configura así como un principio tradicional y ampliamente aceptado del Derecho Internacional Privado, conforme al cual los derechos reales sobre inmuebles —y, en muchos casos, los contratos que los constituyen, transmiten o modifican— se rigen por la ley del Estado donde el bien se encuentra ubicado. Autores como Boggiano han señalado que este criterio no solo garantiza la coherencia del sistema jurídico, sino que permite al Estado ejercer un control efectivo sobre la circulación de bienes que integran su territorio y su orden económico-jurídico (Boggiano, 2017).

En el ámbito de los contratos internacionales, la aplicación de la Lex Rei Sitae opera como un límite objetivo a la autonomía de la voluntad de las partes. Si bien el Derecho Internacional Privado moderno reconoce un amplio margen para la elección del derecho aplicable en materia contractual, dicha libertad no resulta absoluta cuando el contrato incide directamente sobre derechos reales inmobiliarios. En estos supuestos, la ley del lugar de situación del inmueble prevalece sobre la eventual elección de una ley extranjera, en tanto se considera que están en juego intereses públicos que trascienden la esfera puramente privada de los contratantes.

Esta concepción ha sido reafirmada por la doctrina argentina contemporánea, que destaca que la regulación de los inmuebles no puede quedar librada exclusivamente a la voluntad de las partes cuando existen implicancias registrales, fiscales, urbanísticas y sociales. En este sentido, Kemelmajer de Carlucci subraya que la Lex Rei Sitae cumple una función de orden público internacional, al asegurar la aplicación de normas imperativas destinadas a proteger la estructura básica del sistema jurídico del Estado de situación del bien (Kemelmajer de Carlucci, 2015).

En consecuencia, los contratos internacionales sobre inmuebles se

ubican en una zona de intersección entre la autonomía privada y el control estatal, donde el Derecho Internacional Privado articula reglas de conflicto que privilegian la soberanía normativa del Estado territorialmente vinculado al bien. Este esquema no implica desconocer la validez de los actos celebrados en el extranjero, sino establecer las condiciones bajo las cuales dichos actos pueden producir efectos jurídicos plenos dentro del ordenamiento argentino.

Este marco teórico resulta esencial para comprender el alcance y la función del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, que consagra expresamente la aplicación del derecho argentino a los contratos, celebrados en el país o en el extranjero, que tengan por objeto derechos reales sobre inmuebles situados en la República. La norma se inscribe, así, en una tradición doctrinaria consolidada, al tiempo que proyecta consecuencias prácticas relevantes que serán analizadas en los apartados siguientes.

El art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación

Alcances, ley aplicable y límites a la autonomía de la voluntad

El art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que los contratos celebrados en la República o en el extranjero que tengan por objeto derechos reales sobre inmuebles situados en el país se rigen por el derecho argentino. Esta disposición consagra de manera expresa el principio de la Lex Rei Sitae en materia contractual inmobiliaria, dotándolo de una formulación clara y directa que no admite excepciones derivadas de la autonomía de la voluntad de las partes.

A diferencia de otras normas del Derecho Internacional Privado que reconocen amplios márgenes para la elección del derecho aplicable, el art. 2667 configura una regla imperativa, fundada en la localización del bien inmueble como punto de conexión determinante. De este modo, el legislador argentino prioriza la aplicación del derecho interno frente a cualquier

pacto en contrario, en tanto se considera que los contratos que inciden sobre derechos reales inmobiliarios afectan intereses públicos relevantes que justifican la intervención normativa del Estado.

El alcance de la norma comprende no sólo los contratos celebrados en territorio argentino, sino también aquellos otorgados en el extranjero, siempre que tengan por objeto la constitución, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre inmuebles situados en la República. En este sentido, la regla evita la fragmentación normativa y garantiza la unidad del régimen jurídico aplicable al bien, independientemente del lugar de celebración del acto o del domicilio de las partes intervinientes.

Desde la perspectiva de la autonomía de la voluntad, el art. 2667 introduce un límite objetivo y necesario. Si bien el Código Civil y Comercial reconoce, en términos generales, la libertad de las partes para elegir la ley aplicable a sus contratos internacionales, dicha libertad cede cuando el objeto contractual recae sobre un inmueble ubicado en el país. En estos supuestos, la elección de una ley extranjera carece de eficacia para regular los aspectos sustanciales del derecho real, debiendo aplicarse de manera excluyente el derecho argentino.

Este límite encuentra su fundamento en el carácter territorial de los derechos reales y en la necesidad de preservar la coherencia del sistema jurídico inmobiliario. La aplicación de una ley extranjera podría afectar principios estructurales del ordenamiento argentino, tales como el régimen de publicidad registral, las exigencias formales para la transmisión del dominio o la protección de terceros adquirentes de buena fe. Por ello, la norma se proyecta como una manifestación concreta del orden público internacional argentino en materia inmobiliaria.

La doctrina ha destacado que el art. 2667 no invalida, por sí mismo, los contratos celebrados conforme a una ley extranjera, sino que delimita los efectos jurídicos que dichos actos pueden producir en el territorio nacional. En otras palabras, el contrato puede ser válido en el ámbito de

su celebración, pero su eficacia respecto de un inmueble situado en la Argentina queda supeditada al cumplimiento de las normas imperativas del derecho argentino. Esta distinción resulta central para comprender el rol que posteriormente desempeñan tanto el Registro de la Propiedad como los operadores jurídicos intervinientes.

En definitiva, el art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación constituye una norma clave en el régimen de los contratos internacionales sobre inmuebles, en tanto articula el principio de la Lex Rei Sitae con la tutela del orden público y establece un límite preciso a la autonomía de la voluntad. Su correcta interpretación permite comprender el equilibrio que el legislador procura entre la circulación internacional de los negocios jurídicos y la preservación de la seguridad jurídica y la soberanía normativa del Estado argentino.

Orden público inmobiliario argentino

Función estatal, normas imperativas y protección del sistema

El concepto de orden público constituye una categoría central del Derecho Internacional Privado, en tanto opera como un límite a la aplicación de normas extranjeras y a la autonomía de la voluntad cuando se encuentran comprometidos principios fundamentales del ordenamiento jurídico del foro. En materia inmobiliaria, este concepto adquiere una relevancia particular, dado que los derechos reales sobre inmuebles se encuentran estrechamente vinculados a intereses estatales vinculados al territorio, la organización económica y la protección de terceros.

En el sistema jurídico argentino, el orden público inmobiliario se manifiesta a través de un conjunto de normas imperativas destinadas a regular la constitución, transmisión y publicidad de los derechos reales sobre inmuebles situados en el país. Estas normas no solo persiguen la protección de las partes contratantes, sino también la preservación de la seguridad jurídica y la confianza en el tráfico inmobiliario, objetivos que

justifican la intervención activa del Estado en este ámbito.

La aplicación del principio de la Lex Rei Sitae, consagrado en el art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, constituye una expresión concreta de este orden público inmobiliario. Al imponer la aplicación del derecho argentino a los contratos internacionales que recaen sobre inmuebles ubicados en el territorio nacional, el legislador asegura que dichos actos se ajusten a las reglas fundamentales del sistema jurídico interno, evitando la elusión de normas imperativas mediante la elección de leyes extranjeras más favorables.

Entre los aspectos que integran el orden público inmobiliario argentino pueden mencionarse, entre otros, las exigencias formales para la transmisión del dominio, el régimen de publicidad registral, las normas sobre capacidad y representación, las limitaciones al dominio impuestas por razones urbanísticas o ambientales y la protección de terceros adquirentes de buena fe. Todos estos elementos conforman un entramado normativo que no puede ser desplazado por la voluntad de las partes sin afectar la coherencia del sistema.

Desde esta perspectiva, el control estatal en materia inmobiliaria no se presenta como una restricción arbitraria a la libertad contractual, sino como una garantía de estabilidad y previsibilidad del tráfico jurídico. La intervención del Estado, canalizada a través de normas imperativas y mecanismos institucionales como el Registro de la Propiedad, permite equilibrar la circulación de bienes con la protección de intereses colectivos y la tutela de situaciones jurídicas consolidadas.

La doctrina ha señalado que el orden público inmobiliario cumple, además, una función preventiva, en tanto procura evitar conflictos futuros derivados de actos jurídicos que, aún válidos en su origen, resultan incompatibles con el régimen jurídico del lugar de situación del bien. En este sentido, el rechazo o la limitación de los efectos de contratos internacionales que no se ajustan a las normas imperativas argentinas no cons-

tituye una negación del acto en sí, sino una consecuencia necesaria de la protección del sistema jurídico interno.

En definitiva, el orden público inmobiliario argentino se erige como un pilar fundamental en la regulación de los contratos internacionales sobre inmuebles, al establecer los límites dentro de los cuales puede desplegarse la autonomía de la voluntad y al asegurar la aplicación efectiva del derecho interno. Su comprensión resulta indispensable para analizar el rol que desempeña la calificación registral en el control de legalidad de estos actos, cuestión que será abordada en el apartado siguiente.

Calificación registral y contratos internacionales

Control de legalidad, forma, publicidad y oponibilidad

La calificación registral constituye un mecanismo esencial del sistema inmobiliario argentino, en tanto opera como un control de legalidad previo a la inscripción de los actos jurídicos que tienen por objeto derechos reales sobre inmuebles. A través de esta función, el Registro de la Propiedad Inmueble verifica el cumplimiento de las exigencias legales y formales establecidas por el ordenamiento jurídico, garantizando la seguridad del tráfico y la protección de terceros.

En el caso de los contratos internacionales sobre inmuebles, la calificación registral adquiere una relevancia particular, ya que se presenta como el ámbito institucional donde confluyen la aplicación del principio de la Lex Rei Sitae, el orden público inmobiliario y los límites a la autonomía de la voluntad. La intervención del Registro permite, así, traducir en términos operativos la regla establecida por el art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, asegurando que los actos celebrados en el extranjero produzcan efectos jurídicos en la República Argentina únicamente en la medida en que se ajusten al derecho interno.

Desde esta perspectiva, la calificación registral no se limita a un examen meramente formal del documento presentado a inscripción, sino que

implica una valoración integral de su adecuación al ordenamiento jurídico argentino. Ello comprende, entre otros aspectos, la verificación de la capacidad de las partes, la legitimación del disponente, la suficiencia de la representación invocada, el cumplimiento de las formas exigidas por la ley local y la compatibilidad del acto con las normas imperativas vigentes.

En materia de contratos celebrados en el extranjero, uno de los principales desafíos que enfrenta la calificación registral radica en el análisis de documentos otorgados conforme a leyes y prácticas notariales foráneas. Si bien dichos instrumentos pueden ser válidos en su lugar de origen, su inscripción en el Registro de la Propiedad argentino requiere que cumplan con las exigencias sustanciales y formales del derecho nacional, incluyendo, cuando corresponda, la legalización o apostilla, la traducción por traductor público matriculado y la adecuación a las formas instrumentales exigidas para la transmisión de derechos reales.

La función de publicidad que cumple el Registro resulta central en este contexto, en tanto la inscripción constituye el medio a través del cual los derechos reales se tornan oponibles a terceros. La aplicación de una ley extranjera que desconozca o relativice el sistema de publicidad registral argentino no puede prevalecer frente a las normas internas que regulan la inscripción y sus efectos. En este sentido, la calificación registral actúa como un filtro que impide la incorporación al sistema de actos que podrían generar incertidumbre o afectar la confianza en el tráfico inmobiliario.

Asimismo, la calificación registral se vincula estrechamente con la protección del orden público inmobiliario, al impedir que ingresen al registro actos que vulneren normas imperativas o principios fundamentales del derecho argentino. Esta función preventiva resulta especialmente relevante en el ámbito de los contratos internacionales, donde la diversidad de regímenes jurídicos puede dar lugar a soluciones incompatibles con el sistema local si no existiera un control adecuado.

En definitiva, la calificación registral se erige como un instrumento

clave para la efectividad del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación, al garantizar que los contratos internacionales sobre inmuebles produzcan efectos jurídicos en la Argentina de manera coherente con el derecho interno. Su análisis permite comprender cómo el principio de la Lex Rei Sitae y el orden público inmobiliario se materializan en la práctica, preparando el terreno para el examen de los casos prácticos y la jurisprudencia relevante que serán abordados en el apartado siguiente.

Casos prácticos relevantes

Supuestos típicos y criterios jurisprudenciales en los contratos internacionales sobre inmuebles

La aplicación del principio de la Lex Rei Sitae y del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial constante en el derecho argentino, aun con anterioridad a la entrada en vigencia del Código unificado. Los tribunales han debido pronunciarse reiteradamente sobre la eficacia en el territorio nacional de contratos celebrados en el extranjero, poderes otorgados conforme a leyes foráneas y la oponibilidad frente a terceros de derechos reales no inscriptos. El análisis de estos supuestos permite identificar criterios consolidados que resultan de especial utilidad para la práctica profesional.

Contratos celebrados en el extranjero y elección de ley aplicable

Uno de los supuestos más frecuentes se presenta cuando las partes celebran en el extranjero contratos que tienen por objeto inmuebles situados en la República Argentina y pactan la aplicación de una ley extranjera. Frente a estas situaciones, la jurisprudencia argentina ha sostenido de manera reiterada que la elección del derecho aplicable no puede desplazar la aplicación de la ley del lugar de situación del inmueble cuando se encuentran comprometidos derechos reales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado, en una línea ju-

risprudencial constante, que los derechos reales sobre inmuebles se rigen por la ley del Estado donde aquellos se encuentran ubicados, por tratarse de una cuestión vinculada al orden público y a la soberanía territorial. Este criterio ha sido receptado también por tribunales inferiores, que han señalado que la validez del contrato conforme a una ley extranjera no implica necesariamente su eficacia real en el ordenamiento argentino si no se ajusta a las normas imperativas locales.

De este modo, la jurisprudencia distingue con claridad entre la validez internacional del acto y su eficacia respecto del inmueble situado en la Argentina, reafirmando la aplicación excluyente del derecho argentino conforme al principio de la Lex Rei Sitae.

Poderes otorgados en el extranjero y control de la representación

Un segundo supuesto relevante se vincula con la utilización de poderes otorgados en el extranjero para la celebración de actos dispositivos sobre inmuebles ubicados en el país. En estos casos, la jurisprudencia de las cámaras civiles ha sido consistente en exigir que dichos instrumentos cumplan no solo con las formalidades del lugar de otorgamiento, sino también con las exigencias sustanciales del derecho argentino.

Los tribunales han sostenido que la suficiencia del poder debe ser evaluada a la luz de la ley argentina cuando el acto representativo tiene por objeto la disposición de un inmueble situado en el territorio nacional. En particular, se ha requerido que el poder contenga facultades expresas para disponer de bienes inmuebles y que permita verificar de manera indubitable la voluntad del representado. Este control se proyecta directamente en la instancia registral, donde la calificación del título presentado a inscripción permite prevenir actos defectuosos o incompatibles con el ordenamiento local.

Esta línea jurisprudencial refuerza la idea de que la Lex Rei Sitae no se limita al contrato principal, sino que alcanza también a los actos instru-

mentales necesarios para su ejecución, como ocurre con los poderes de representación.

Inscripción registral y oponibilidad frente a terceros

Un tercer supuesto paradigmático se presenta cuando las partes pretenden hacer valer frente a terceros derechos reales derivados de contratos internacionales que no han cumplido con las exigencias de inscripción previstas por el derecho argentino. En este punto, la jurisprudencia ha sido particularmente clara al afirmar que la falta de inscripción impide la oponibilidad del derecho real, aun cuando el contrato sea válido entre las partes y haya sido celebrado conforme a una ley extranjera.

Los tribunales han destacado que el régimen de publicidad registral constituye un elemento esencial del orden público inmobiliario argentino y que su observancia no puede ser relativizada por normas extranjeras que reconozcan efectos reales sin inscripción. En consecuencia, la inscripción registral se erige como un presupuesto indispensable para la eficacia erga omnes de los derechos reales sobre inmuebles situados en la República.

Este criterio ha sido reiterado en numerosos precedentes, en los que se ha enfatizado la función preventiva del sistema registral y su rol en la protección de terceros adquirentes de buena fe, consolidando así una interpretación coherente con los principios del Derecho Internacional Privado y del derecho interno.

Síntesis de la línea jurisprudencial

Del análisis de estos supuestos surge una línea jurisprudencial uniforme que reafirma la vigencia del principio de la Lex Rei Sitae y la aplicación del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación como expresión del orden público inmobiliario argentino. Los tribunales han delimitado con precisión los alcances de la autonomía de la voluntad en los contratos internacionales sobre inmuebles y han reconocido el papel central de la

calificación registral como mecanismo de control de legalidad y de tutela de la seguridad jurídica.

Estos criterios jurisprudenciales resultan especialmente relevantes para la práctica profesional, en tanto permiten identificar riesgos frecuentes en las operaciones inmobiliarias con elemento extranjero y anticipar las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de las normas imperativas del derecho argentino.

El rol del martillero público en el sistema argentino

Prevención de riesgos, deber de diligencia y articulación institucional

En el marco de los contratos internacionales sobre inmuebles, el martillero público ocupa un lugar relevante dentro del sistema jurídico inmobiliario argentino, no como mero intermediario comercial, sino como operador profesional cuya actuación incide directamente en la seguridad y transparencia del tráfico inmobiliario. Su intervención adquiere especial importancia cuando las operaciones presentan elementos extranjeros, dado que en estos supuestos se intensifican los riesgos jurídicos derivados de la pluralidad de ordenamientos aplicables y de las diferencias en las prácticas contractuales y notariales.

Desde una perspectiva funcional, el rol del martillero público se vincula estrechamente con la prevención de conflictos. La identificación temprana de operaciones que involucran inmuebles situados en la República Argentina y contratos celebrados en el extranjero permite advertir a las partes sobre la aplicación imperativa del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación y sobre los límites que el principio de la Lex Rei Sitae impone a la autonomía de la voluntad. Esta función preventiva resulta esencial para evitar expectativas jurídicas infundadas y eventuales controversias posteriores.

El deber de diligencia profesional del martillero público se proyecta, en este contexto, en la verificación preliminar de la documentación invo-

lucrada en la operación. Si bien no le corresponde ejercer funciones de calificación registral ni de control jurisdiccional, su conocimiento del sistema jurídico inmobiliario le permite detectar posibles inconsistencias en contratos sometidos a leyes extranjeras, poderes otorgados en el exterior o instrumentos que no cumplen con las exigencias formales del derecho argentino. Esta actuación contribuye a reducir el riesgo de actos ineficaces o insusceptibles de inscripción registral.

Asimismo, el martillero público cumple una función de articulación institucional entre las partes intervinientes y los distintos operadores del sistema inmobiliario, tales como escribanos, abogados y organismos registrales. En operaciones con elemento extranjero, esta articulación resulta particularmente relevante, ya que permite coordinar la adecuación de los actos celebrados en el exterior a las exigencias del ordenamiento argentino, facilitando su eventual inscripción y asegurando la oponibilidad de los derechos reales frente a terceros.

Desde una perspectiva sistémica, la actuación del martillero público se inscribe dentro de los objetivos más amplios del orden público inmobiliario, en tanto contribuye a la transparencia del mercado, a la protección de los adquirentes y a la confianza en el régimen de publicidad registral. Su rol no se agota en la intermediación económica, sino que se proyecta como una función socialmente relevante, orientada a la correcta circulación de los bienes inmuebles y al respeto de las normas imperativas que regulan su transmisión.

En definitiva, el martillero público se presenta como un actor clave en la implementación práctica del régimen jurídico aplicable a los contratos internacionales sobre inmuebles. Su actuación diligente y articulada con los demás operadores del sistema permite materializar, en el plano de la realidad, los principios del Derecho Internacional Privado y del derecho inmobiliario argentino, reforzando la seguridad jurídica y la eficacia del ordenamiento vigente.

Conclusiones

Aportes, límites y proyecciones

El análisis desarrollado a lo largo del presente trabajo permite afirmar que los contratos internacionales sobre inmuebles constituyen un ámbito en el que el Derecho Internacional Privado y el derecho inmobiliario interno se articulan de manera particularmente intensa. La creciente internacionalización del tráfico inmobiliario ha puesto de relieve la necesidad de reglas claras que aseguren la seguridad jurídica y eviten conflictos derivados de la aplicación simultánea de distintos ordenamientos jurídicos.

En este contexto, el art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación se erige como una norma central, al consagrar de manera expresa el principio de la Lex Rei Sitae para los contratos que tienen por objeto derechos reales sobre inmuebles situados en la República Argentina. Su carácter imperativo delimita con precisión los alcances de la autonomía de la voluntad y reafirma la aplicación del derecho argentino como ley rectora, en tanto expresión del orden público inmobiliario.

El examen del orden público inmobiliario argentino ha permitido identificar un conjunto de normas imperativas destinadas a proteger la coherencia del sistema jurídico, la publicidad registral y la confianza en el tráfico inmobiliario. En este marco, la calificación registral se presenta como un instrumento clave de control de legalidad, que garantiza que los actos celebrados en el extranjero produzcan efectos jurídicos en el territorio nacional únicamente cuando se ajustan a las exigencias del derecho interno.

El análisis de los casos prácticos y de la jurisprudencia relevante ha puesto de manifiesto la existencia de criterios judiciales consolidados que refuerzan la aplicación estricta de la Lex Rei Sitae, la vigencia del art. 2667 CCyCN y el carácter esencial del régimen de publicidad registral. Estas decisiones judiciales confirman que la validez internacional de un contrato no se confunde con su eficacia real en el ordenamiento argenti-

no y que la inscripción registral constituye un presupuesto indispensable para la oponibilidad de los derechos reales frente a terceros.

Finalmente, el trabajo ha destacado el rol del martillero público como operador relevante dentro del sistema inmobiliario argentino, cuya actuación diligente contribuye a la prevención de riesgos jurídicos y a la correcta articulación entre los contratos internacionales y las exigencias normativas locales. Su función, lejos de limitarse a la intermediación económica, se inscribe en una lógica institucional Orientada a la protección de la seguridad jurídica y a la transparencia del mercado inmobiliario.

En definitiva, el estudio de los contratos internacionales sobre inmuebles desde la perspectiva de la Lex Rei Sitae y del art. 2667 del Código Civil y Comercial de la Nación permite comprender los límites y alcances de la autonomía contractual en este ámbito, así como la importancia de los mecanismos institucionales que garantizan la efectividad del derecho. Como proyección, el desafío consiste en profundizar la formación de los operadores del sistema inmobiliario y en fortalecer la articulación entre normativa, jurisprudencia y práctica profesional, a fin de acompañar de manera adecuada la evolución del tráfico inmobiliario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

- Congreso de la Nación Argentina. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación. Ley N.º 26.994. Boletín Oficial de la República Argentina.

Doctrina

- Alterini, J. H. (2016). Derechos reales (2.ª ed.). Abeledo Perrot.
- Boggiano, A. (2017). Derecho internacional privado (5.ª ed.). Abeledo Perrot.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (2015). La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Rubinzal-Culzoni.
- Medina, G., & Rivera, J. C. (Dirs.). (2017). Código Civil y Comercial de la Nación comentado (T. VI). La Ley.
- Moisset de Espanés, L. (2004). Derecho registral inmobiliario. Zavalía.
- Uzal, M. E. (2012). Contratos internacionales. Abeledo Perrot.

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (s.f.). Doctrina reiterada sobre aplicación de la ley del lugar de situación del inmueble (Lex Rei Sitae) en supuestos con elemento extranjero.
- Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. (s.f.). Jurisprudencia sobre suficiencia de poderes otorgados en el extranjero para la disposición de inmuebles situados en la República Argentina.
- Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. (s.f.). Jurisprudencia sobre inscripción registral como requisito de oponibilidad de los derechos reales frente a terceros.

Experiencia del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Interamericano de Desarrollo. Indicadores económicos y recaudos para la procedencia del crédito en proyectos de modernización registral

CASASOLA, Luciana

Abogada UNLP. Jefa de la División Despacho – Departamento de Registración y Publicidad, Área II RPBA

Introducción

El presente trabajo analiza la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el sector público argentino, atendiendo tanto al marco jurídico que la sustenta como a su aplicación práctica, a través del estudio del proceso de modernización del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires (RPBA).

La cooperación entre el BID y el Estado argentino se orienta al fortalecimiento institucional y a la mejora de la eficiencia administrativa, en un contexto de creciente demanda social por servicios públicos más ágiles, transparentes y accesibles. En este marco, la modernización de los or-

ganismos como el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires, adquiere especial relevancia por su impacto directo en la seguridad jurídica y en el desarrollo del mercado inmobiliario.

El caso del RPBA constituye un ejemplo significativo de articulación entre financiamiento internacional, adecuación normativa y transformación organizacional, permitiendo analizar los indicadores económicos y los recaudos exigidos para la procedencia del crédito en proyectos de modernización del Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo: origen, estructura y funciones

La idea de una institución regional de desarrollo para América Latina se remonta al siglo XIX, cuando Juan Bautista Alberdi propuso la creación de un banco panamericano. Sin embargo, el Banco Interamericano de Desarrollo fue creado formalmente en 1959 mediante la firma de su Convenio Constitutivo por diecinueve países miembros fundadores, con el objetivo de contribuir a la aceleración del desarrollo económico y social de la región.

El BID es un banco multilateral de desarrollo integrado por países prestatarios y no prestatarios. Su estructura institucional se organiza en torno a la Asamblea de Gobernadores, como máxima autoridad; el Directorio Ejecutivo, responsable de la conducción de las operaciones; y la Presidencia, encargada de la gestión diaria del Banco.

El Grupo BID se compone de tres entidades: el BID, orientado al financiamiento del sector público; BID Invest, destinado al apoyo del sector privado; y BID Lab, enfocado en la innovación y el emprendimiento. Su actuación combina financiamiento, asistencia técnica, generación de conocimiento y exigencias de gobernanza institucional.

El BID y su relación con el sector público argentino

Argentina es país miembro fundador del BID y participa activamente

en sus órganos de gobierno. La relación entre el BID y el sector público argentino se desarrolla a través de créditos, cooperación técnica y programas de fortalecimiento institucional, orientados a la modernización del Estado y al desarrollo económico y social.

La cooperación se estructura a partir de Estrategias País acordadas entre el BID y el Estado argentino, que definen prioridades en materia de políticas públicas, reformas institucionales e inversión pública. Estas estrategias buscan mejorar la eficiencia del gasto, fortalecer la sostenibilidad fiscal y promover un desarrollo inclusivo.

Los proyectos financiados por el BID se ejecutan a través de organismos nacionales, provinciales o municipales, bajo esquemas de monitoreo permanente, evaluación de resultados y control del uso de los recursos.

Marco normativo del crédito público y la cooperación internacional

La intervención del BID en la Argentina se sustenta en un sólido marco jurídico. La Ley N.º 14.467 aprobó el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, habilitando la participación del país como miembro y la celebración de operaciones de crédito con el organismo.

La Constitución Nacional establece, en su artículo 75 inciso 4, que corresponde al Congreso autorizar el endeudamiento público, y en el inciso 22 reconoce jerarquía superior a los tratados internacionales. En consecuencia, los préstamos del BID se integran al régimen de crédito público nacional.

La Ley N.º 24.156 regula la administración financiera y el crédito público, estableciendo las reglas para la contratación, ejecución y control de la deuda pública. El Decreto N.º 1.344/2007 reglamenta dicha ley y define los procedimientos operativos aplicables a los préstamos multilaterales. Asimismo, las contrataciones y obras financiadas con fondos del BID se articulan con la normativa nacional, sin perjuicio de la aplicación de las

políticas propias del organismo incorporadas contractualmente.

Indicadores económicos y recaudos para la procedencia del crédito del BID

El otorgamiento de financiamiento por parte del BID se encuentra sujeto a estrictos recaudos técnicos, económicos, financieros, jurídicos y ambientales. Entre los principales criterios de evaluación se destacan la solidez técnica del proyecto, su viabilidad económica y financiera, el impacto fiscal y la sostenibilidad de la inversión en el mediano y largo plazo.

Asimismo, el BID exige la existencia de capacidad institucional suficiente por parte del organismo ejecutor, la coherencia del proyecto con la Estrategia País vigente y la definición de indicadores claros de resultados. El financiamiento se desembolsa por tramos, contra el cumplimiento de metas verificables, lo que refuerza la transparencia y la eficiencia del gasto público.

Estos recaudos buscan asegurar que los recursos se orienten a proyectos con alto retorno social, contribuyendo al fortalecimiento institucional y al desarrollo sostenible.

El Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires

El Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires es un organismo público provincial, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires encargado de la inscripción y anotación de los títulos que constituyan, transmitan, modifiquen o extingan el dominio y los demás derechos reales sobre inmuebles. Asimismo, registra los embargos, inhibiciones y otras medidas cautelares que afectan la libre disposición de los bienes.

La función esencial del RPBA es garantizar la publicidad registral y producir los efectos jurídicos previstos por la legislación vigente, contribuyendo a la seguridad jurídica y a la transparencia del tráfico inmobiliario.

Intervención del BID en el proceso de modernización del RPBA. "Hacia un Registro Digital"

En el marco del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gstion de la Provincia de Buenos Aires, como un camino hacia la modernización del Estado provincial, el RPBA fue beneficiario de proyectos financiados con apoyo del BID. En el año 2025 comenzó la digitalización de tomos que contienen alrededor de 25.000 Folios Personales Cronológicos, en los cuales se encuentra la información de aproximadamente 6.000.000 de inmuebles; dichos documentos van desde el año 1882 hasta 1981. Cada uno de estos documentos digitalizados se integra a un software de gestión documental, el cual permite su procesamiento y consulta electrónica. Esta tarea, la cual es llevada a cabo por personal idóneo del RPBA, permitirá preservar esta valiosa documentación mediante su digitalización, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el tráfico de información inmobiliaria.

En la actualidad existen tres proyectos en el RPBA: digitalización de matrículas, digitalización de escrituras notariales e inscripciones de documentos judiciales, los mismos convergerán en la modernización del Registro de la Propiedad bonaerense.

Desde una perspectiva económica, estos proyectos contribuyeron a una utilización más eficiente de los recursos públicos y a la mejora de un servicio esencial para el mercado inmobiliario provincial.

Marco normativo registral: Ley 17.801 y normativa provincial

La Ley N.º 17.801 establece el régimen jurídico del Registro de la Propiedad Inmueble en todo el territorio nacional, fijando los principios de publicidad y oponibilidad de los actos jurídicos inmobiliarios. Su ámbito de aplicación comprende a los registros existentes en cada provincia, otorgando una base legal homogénea al sistema registral argentino.

El Decreto N.º 5.479/1965 reglamenta la Ley 17.801 y precisa aspectos

operativos vinculados al funcionamiento de los registros. En la Provincia de Buenos Aires, este marco nacional se complementa con la normativa provincial que regula la organización interna y los procedimientos específicos del RPBA, permitiendo la implementación de procesos de modernización compatibles con el régimen registral vigente.

Análisis crítico

La experiencia del RPBA demuestra que la cooperación con el BID puede generar mejoras sustanciales en la gestión pública cuando existe un marco normativo adecuado y capacidad institucional local. La modernización registral fortaleció la seguridad jurídica y mejoró el acceso de los ciudadanos a la información.

No obstante, estos procesos también presentan desafíos, como la necesidad de garantizar la sostenibilidad tecnológica, la actualización permanente del personal y la continuidad de las políticas públicas más allá del financiamiento internacional.

Conclusión

La relación entre el BID y el sector público argentino se apoya en un entramado jurídico sólido que permite articular financiamiento internacional con políticas públicas locales. El caso del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires evidencia cómo los indicadores económicos y los recaudos exigidos por el BID pueden traducirse en mejoras concretas de eficiencia administrativa y fortalecimiento institucional.

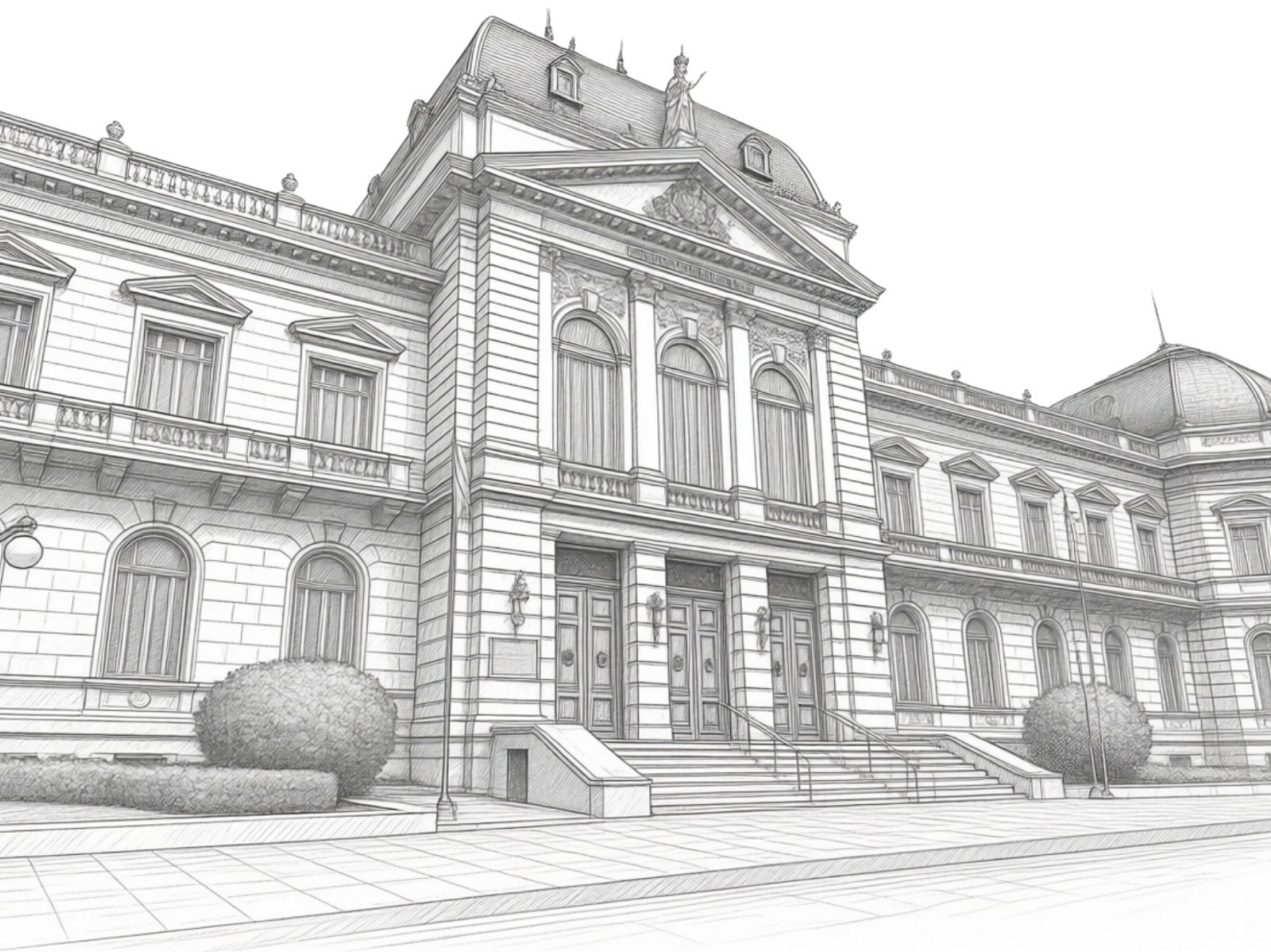
La modernización registral no constituye únicamente un proceso tecnológico, sino una transformación integral de la gestión estatal. En este sentido, la cooperación internacional se consolida como una herramienta estratégica para mejorar la calidad de los servicios públicos, fortalecer la seguridad jurídica y aumentar la confianza ciudadana en el Estado.

Nuevos conceptos y herramientas tecnológicas se asoman en un nue-

vo horizonte, para su utilización es fundamental el conocimiento en los procesos específicos de la materia en la cual se ha de implementar; en este caso puntual analizado en el desarrollo de las tareas habituales por parte de un organismo estatal como el RPBA. Conceptos como agilidad y eficiencia, jurídicamente enmarcado, procuraran brindar un servicio a la comunidad que haga su vida más simple.

BIBLIOGRAFÍA

- Argentina. (1958). Ley N.º 14.467. Aprueba el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1968). Ley N.º 17.801. Registro de la Propiedad Inmueble. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1992). Ley N.º 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (2001). Decreto N.º 1023/2001. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (2007). Decreto N.º 1.344/2007. Reglamentación de la Ley N.º 24.156. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). Convenio Constitutivo y políticas operativas.
- Harari, Y. N. (2014). De animales a dioses: Una breve historia de la humanidad. Debate.
- Le Fevre , E. (2020). Relación entre innovación y regulación. [Publicación académica/ensayo].
- Formulario A-38 (N.º 5) [Episodio de podcast de audio]. En Futuro-Pasado.
- Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Banco Interamericano de Desarrollo.



Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires

Segundo Eje temático: Función ambiental y social de los Registros de la Propiedad Inmueble. Apartado Protección ambiental: Dispositivos registrales de protección ambiental.

El Registro de la Propiedad como garante de la seguridad jurídica y como actor clave en la efectividad de las políticas ambientales

GARBALENA, Andrea

Abogada UNLP. Abogada del Departamento Jurídico del RPBA. Presidenta de la Comisión de Derecho Registral del Colegio de Abogados de La Plata

Introducción

La problemática de los incendios forestales y rurales ha adquirido en los últimos años una relevancia jurídica creciente, no sólo por los graves daños ambientales que ocasiona, sino también por las consecuencias que proyecta sobre el régimen jurídico de los inmuebles afectados y sobre el tráfico inmobiliario. Frente a este fenómeno, el ordenamiento jurídico argentino ha incorporado normas orientadas a prevenir la degradación ambiental y a desalentar prácticas especulativas posteriores al daño, mediante la imposición de restricciones legales al uso y disposición de las tierras incendiadas.(1)

En este contexto, el presente trabajo se propone analizar el rol de la publicidad registral como herramienta esencial para garantizar la eficacia de dichas restricciones, fortalecer la seguridad jurídica y consolidar al Re-

gistro de la Propiedad como un actor clave en la implementación de las políticas públicas ambientales.

Marco constitucional: derecho de propiedad, ambiente e interés público

La Constitución Nacional reconoce el derecho de propiedad en sus artículos 14 y 17, asegurando a todos los habitantes el derecho de usar y disponer de su propiedad, y declarando su inviolabilidad[2][3]. Sin embargo, tales garantías no consagran un derecho absoluto, sino que deben interpretarse de manera sistemática y armónica con el resto del texto constitucional.

En particular, el artículo 41 de la Constitución Nacional incorpora el paradigma ambiental al reconocer el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, e imponer a las autoridades el deber de proveer a su protección[4]. Este mandato constitucional redefine el alcance del derecho de propiedad, que pasa a concebirse funcionalizado a finalidades sociales y ambientales, subordinando su ejercicio al interés público comprometido en la tutela del ambiente.

De este modo, la propiedad privada, aun protegida constitucionalmente, se ejerce dentro de límites razonables impuestos en función del interés general, especialmente cuando se encuentran comprometidos bienes colectivos de relevancia constitucional.

El Código Civil y Comercial de la Nación y la no absolutidad del dominio

El Código Civil y Comercial de la Nación recepta y desarrolla el paradigma constitucional ambiental. El artículo 14 establece que los derechos deben ser ejercidos conforme a su finalidad económica y social y de buena fe, consagrando una pauta general que condiciona el ejercicio del de-

recho de propiedad.[5]

Asimismo, el artículo 240 dispone que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y con los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, incorporando de manera expresa la necesidad de armonizar los intereses individuales con los colectivos.[6] El artículo 241 refuerza esta orientación al reconocer la tutela especial de los bienes con significación colectiva, entre los cuales se encuentra el ambiente.[7]

Este entramado normativo confirma que el dominio inmobiliario no reviste carácter absoluto, sino que se ejerce dentro de un marco de límites jurídicos que requieren mecanismos adecuados de exteriorización para garantizar su oponibilidad frente a terceros y preservar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Competencia estatal y restricciones administrativas al dominio

La competencia para el establecimiento de restricciones administrativas al dominio surge de una interpretación armónica de los artículos 121, 123, 126 y 129 de la Constitución Nacional, que delinean el sistema de distribución de potestades entre el Estado federal, las provincias y los municipios[8]. Las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado federal, lo que incluye la regulación del uso, goce y disposición de los inmuebles situados en su territorio, especialmente en materia ambiental y de ordenamiento territorial. A su vez, los municipios gozan de autonomía para la gestión de los intereses locales, en particular en lo relativo al planeamiento urbano y al uso del suelo.

Este esquema constitucional se proyecta en el artículo 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación, que reconoce expresamente la existencia de restricciones administrativas impuestas en función del interés público, las cuales operan como límites legales al dominio sin generar derecho a indemnización, en tanto expresiones legítimas del poder de

policía[9]. Dicha norma confirma que la propiedad privada se encuentra jurídicamente condicionada y subordinada al cumplimiento de finalidades sociales y ambientales.

Restricciones administrativas de origen ambiental

Las restricciones administrativas constituyen límites generales y abstractos impuestos por el Estado al ejercicio del derecho de propiedad en función del interés público, sin implicar la privación del derecho ni generar, como regla, derecho a indemnización.

Las denominadas restricciones administrativas se inscriben dentro del género más amplio de las limitaciones administrativas al dominio. Mientras estas últimas comprenden el conjunto de condicionamientos jurídicos impuestos por el ordenamiento al ejercicio del derecho de propiedad en función del interés público, las restricciones constituyen un subgénero caracterizado por su incidencia directa sobre facultades concretas del titular dominial, particularmente en lo relativo al uso, goce o disposición del bien.

Desde esta perspectiva, la distinción no reviste un carácter meramente terminológico, sino que responde a diferencias estructurales relevantes. Las limitaciones administrativas expresan la necesaria relativización del dominio en el Estado constitucional, en tanto las restricciones representan manifestaciones específicas y jurídicamente cualificadas de dicho fenómeno, mediante la imposición de prohibiciones o condicionamientos singulares derivados de finalidades públicas determinadas.

En materia ambiental, esta categoría adquiere una especial significación. Las restricciones de origen ambiental no solo delimitan el contenido del derecho de propiedad, sino que operan como instrumentos normativos orientados a la tutela preventiva de bienes colectivos, proyectando sus efectos sobre la estructura misma del tráfico jurídico inmobiliario.[10][11][12]

En particular, las prohibiciones previstas en la Ley 26.815 de Manejo del Fuego, modificada por la Ley 27.604, se inscriben en esta lógica y tienen por finalidad prevenir la especulación inmobiliaria y promover la recomposición del daño ambiental[13].

Singularidad de la restricción post-incendio

La restricción administrativa prevista en los artículos 22 bis, 22 ter y 22 quáter de la Ley 26.815 presenta una singularidad jurídica relevante que la distingue de otras limitaciones administrativas al dominio. No se trata únicamente de una prohibición de uso, sino de una restricción temporal a la disposición jurídica del inmueble, en tanto impide la modificación del destino de las tierras afectadas por incendios durante el plazo legalmente establecido.

Dicho plazo no es uniforme, sino que varía según el tipo de suelo y ecosistema afectado. En efecto, la normativa distingue entre:

a. tierras con aptitud agrícola, ganadera o productiva, respecto de las cuales se establece una prohibición de cambio de uso del suelo por el plazo de treinta (30) años[14], y
b. superficies alcanzadas por incendios en áreas de bosques nativos u otros ecosistemas de especial valor ambiental, para las cuales la prohibición se extiende por sesenta (60) años.[15]

Esta diferenciación normativa no configura una sanción al titular dominial, sino que responde a un criterio ambiental vinculado con la intensidad del daño y el tiempo necesario para la recomposición del ecosistema, constituyendo un instrumento de política pública orientado a la regeneración de los suelos afectados y a la prevención de procesos de especulación inmobiliaria posteriores al incendio.

Precisamente, la variabilidad del plazo de la restricción refuerza la necesidad de su adecuada publicidad registral. El tercero adquirente no se encuentra en condiciones de conocer, por medios ordinarios, si el inmue-

ble se encuentra alcanzado por una prohibición de treinta o de sesenta años, ni desde cuándo comienza a computarse dicho plazo. En ausencia de una clara exteriorización registral, la restricción ambiental pierde eficacia práctica, se distorsiona el tráfico inmobiliario y se compromete la seguridad jurídica, frustrando la finalidad preventiva perseguida por el legislador.

Publicidad registral y seguridad jurídica

La publicidad registral cumple una función esencial en el sistema jurídico, al permitir la exteriorización de situaciones jurídicas relevantes, garantizar su oponibilidad frente a terceros y reducir la conflictividad en el tráfico inmobiliario. En el caso de las restricciones administrativas de origen ambiental, la ausencia de mecanismos eficaces de publicidad puede vaciar de contenido las limitaciones legales y frustrar los objetivos perseguidos por la política pública ambiental.

En este sentido, la publicidad registral no cumple una función meramente informativa, sino que se erige como una condición de eficacia normativa. Las restricciones post-incendio requieren, para su plena operatividad, de mecanismos idóneos de exteriorización que permitan a los terceros conocer la situación jurídica real del inmueble y ajustar su conducta conforme a derecho.

La falta de publicidad registral no sólo afecta la tutela ambiental, sino que erosiona la seguridad jurídica, al generar un desfasaje entre el estado jurídico real del bien y la información disponible en el Registro, comprometiendo la confianza legítima de los sujetos del tráfico inmobiliario.

El rol del Registro de la Propiedad

Desde esta perspectiva, el Registro de la Propiedad no puede ser concebido como un mero archivo de actos y contratos, sino como un actor institucional clave en la efectividad de las políticas públicas ambientales.

A través de la publicidad registral, el Registro contribuye a la tutela del ambiente, a la protección del tráfico jurídico inmobiliario y a la realización del principio de seguridad jurídica.

La incorporación de mecanismos registrales adecuados para publicitar las restricciones post-incendio permite articular el derecho ambiental con el derecho registral, reforzando la función social y ambiental de la propiedad y consolidando el rol del Registro como garante del interés público comprometido.

Conclusiones

Las restricciones administrativas impuestas a las tierras afectadas por incendios constituyen instrumentos legítimos de política pública orientados a la protección del ambiente y a la prevención de la especulación inmobiliaria. Su validez encuentra sustento en la Constitución Nacional, en el Código Civil y Comercial de la Nación y en la normativa ambiental vigente.

Sin embargo, la eficacia de dichas restricciones depende en gran medida de su adecuada publicidad. Cuando las limitaciones ambientales no se exteriorizan registralmente, la afectación no es únicamente ecológica: se produce también un quebranto a la seguridad jurídica, que desnaturaliza la finalidad preventiva de la norma y debilita la función institucional del Registro.

En este marco, la publicidad registral deja de ser concebida como un mecanismo meramente técnico para erigirse en una verdadera garantía estructural del sistema jurídico. A través de ella, el Registro de la Propiedad no sólo tutela la seguridad del tráfico inmobiliario, sino que se consolida como un actor indispensable en la efectividad de las políticas públicas ambientales y en la realización concreta del interés público comprometido.

NOTAS

1. Ley 26.815 de Manejo del Fuego, modificada por Ley 27.604.
2. Constitución de la Nación Argentina, art. 14.
3. Constitución de la Nación Argentina, art. 17.
4. Constitución de la Nación Argentina, art. 41.
5. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 14.
6. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 240.
7. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 241.
8. Constitución de la Nación Argentina, arts. 121, 123, 126 y 129.
9. Código Civil y Comercial de la Nación, art. 1970.
10. Marienhoff, M. S. Tratado de Derecho Administrativo.
11. Gordillo, A. Tratado de Derecho Administrativo.
12. Cassagne, J. C. Derecho Administrativo.
13. Hutchinson, T. & Falbo, A. J. Derecho administrativo ambiental en la Provincia de Buenos Aires.
14. Ley 26.815, art. 22 bis, texto según Ley 27.604.
15. Ley 26.815, art. 22 ter, texto según Ley 27.604.

BIBLIOGRAFÍA

- Cassagne, J. C. (2011). Derecho administrativo (Tomo I). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Código Civil y Comercial de la Nación. (2015). Buenos Aires: Erreius.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994).
- Gordillo, A. (2017). Tratado de derecho administrativo (Tomo I). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hutchinson, T., & Falbo, A. J. (2011). Derecho administrativo ambiental en la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Librería Editora Platense.
- Ley 26.815. Ley de Manejo del Fuego. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.604. Modificación de la Ley 26.815. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Marienhoff, M. S. (2006). Tratado de derecho administrativo (Tomo I, 4.ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. (2002). XXXIX Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. Trelew, Argentina, 5–8 de noviembre de 2002.
- Scotti, E. A. (2002). Aportes al derecho registral argentino. Buenos Aires: Fides.
- Valls, M. F. (2016). Derecho ambiental (3.ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Villaro, F. P. (2014). Derecho registral inmobiliario (1.ª reimp.). Buenos Aires: Astrea.

La Función Ambiental de la Propiedad: Hacia un Sistema de Publicidad Registral de Bienes Públicos con protección ambiental

SPINSANTI, Leonardo

Abogado RPBA. Miembro de la Inter-American Bar Association y "Consejero Semipermanente". Vicepresidente del Comité de Derecho Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible.

Fundamento constitucional y convencional del derecho ambiental

Como principio debo decir que el dominio público consiste en un patrimonio de afectación al uso común o a la preservación ecológica, ello irrumpe en el concepto clásico registral de dominio público como propiedad del Estado. Ello ha quedado superado por las normas y hechos ambientales producidos a partir de la década del 70 en el siglo pasado.

Hoy, se ha producido la "Constitucionalización del Derecho Privado", tal cual lo normado por el Código Civil y Comercial (art 14, 240 y 241) que ha integrado los derechos de incidencia colectiva. Así la propiedad ya no sólo termina donde empieza la del vecino, sino donde empieza el daño al ecosistema.

El concepto de desarrollo sostenible, formulado en el Informe Brundt-

land (1987), se erige como principio rector del derecho ambiental contemporáneo y ha sido incorporado de manera expresa en los textos constitucionales de América Latina.

En la República Argentina, la reforma constitucional de 1994 introdujo el artículo 41 de la Constitución Nacional, consagrando el derecho a un ambiente sano y estableciendo el desarrollo sostenible como norma operativa de presupuestos mínimos. Esta disposición se integra con el bloque de constitucionalidad federal previsto en el artículo 75 incisos 22 y 23, otorgando jerarquía superior a los tratados internacionales de derechos humanos y ambientales.

La doctrina y legislación ambiental desarrolló una matriz legal de presupuestos mínimos en función de este diseño constitucional configurando así un verdadero programa normativo, sustentado en una noción de equidad intergeneracional y en un modelo de garantismo orientado a la tutela de los derechos de incidencia colectiva (Walsh, 2000).

En el ámbito provincial, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reproduce este paradigma en su artículo 28, atribuyendo al Estado provincial el deber de preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, así como de garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental. A su vez, el artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, consolidando el principio de federalismo ambiental.

La sanción de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) en 2002 consolidó el sistema de presupuestos mínimos de protección ambiental, estableciendo objetivos, principios e instrumentos de gestión ambiental, entre los que se destacan el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental y la participación ciudadana.

Este entramado normativo se ve reforzado por el Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018 y vigente en Argentina desde 2021 por medio de la Ley

27.566, que fortalece los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, dichas obligaciones se implementan a través de procedimientos técnicos específicos, como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y mediante normas sectoriales, que han sido en muchos de los casos adhesión a normas Federales de presupuestos mínimos, mediante las cuales el poder legislativo de los Estatales, por medio de sus políticas públicas, incide directamente sobre el uso del suelo y las restricciones al dominio.

Si bien la normativa ambiental no menciona expresamente a los Registros de la Propiedad Inmueble (RPI), su aplicación se impone por interpretación armónica y sistemática del ordenamiento jurídico, en tanto las restricciones ambientales —servidumbres, áreas protegidas, pasivos ambientales, limitaciones al uso del suelo— afectan directamente el estado jurídico de los inmuebles y, por ende, deben ser objeto de publicidad registral.

Actividad registral y restricciones ambientales al dominio público, ecosistemas y territorialidad internacional

La función registral no se debería limitar a la mera publicidad de actos jurídicos privados, y comprender entonces la registración de todas aquellas situaciones jurídicas que inciden sobre el dominio, incluidas las restricciones de origen ambiental.

Algunas de las normas aplicables al enfoque del contexto realizado en el presente trabajo, y que se observa tienen un impacto registral determinado, se encuentran la Ley de Bosques Nativos (Ley 26.331), la legislación sobre áreas protegidas, los convenios internacionales sobre humedales (Ramsar), la normativa hídrica provincial (Ley 12.257 PBA) y los regímenes de control ambiental aplicables a actividades industriales.

Deviene medular la incorporación de información ambiental en los re-

gistros inmobiliarios, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad jurídica, prevención de conflictos socioambientales y garantizando un uso del suelo compatible con los principios del desarrollo sostenible.

Por citar algina de las más importantes, la ley 25.720 (LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL) refiere al efecto interno y externo de su aplicación como determinante no solo para que Argentina acredite el cumplimiento de los objetivos trazados mediante compromisos globales, sino para la mitigación y prevención de daño ambiental por medio del deterioro de los bienes del dominio público, entre otras razones.

No se puede soslayar, tanto que se adopte una posición conservadora, o una posición desarrollista y renovadora del derecho registral; porque el bien jurídico protegido por el orden jurídico registral son los bienes inmuebles, ejerciendo sus competencias para la registración de todo acto jurídico ateniente a los derechos reales.

Por otro lado el derecho ambiental tutela como bien jurídico al ecosistema, entendido como un sistema dinámico, resultado de la interacción entre los componentes bióticos y abióticos y de la intervención humana. En este marco, la doctrina ha desarrollado el concepto de "ecosistemas nuevos" o "neoecosistemas", para describir aquellos sistemas ecológicos profundamente transformados por la acción antrópica (Higgs, 2017).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la centralidad de esta perspectiva en diversos precedentes, destacando la necesidad de una gestión integral de los recursos naturales y de una mirada ecocéntrica que trascienda los intereses individuales o sectoriales.

La Inter jurisdiccionalidad de los recursos naturales —cuencas hídricas, yacimientos mineros, áreas hidrocarburíferas, regiones eólicas y geotérmicas— evidencia la insuficiencia de abordajes fragmentados y refuerza la necesidad de mecanismos de coordinación federal.

La estructura federal del Estado argentino y la naturaleza interjurisdic-

cional de los ecosistemas exigen el diseño de políticas públicas registrales coordinadas entre las distintas provincias y el Estado Nacional.

Las cuencas hídricas, mineras e Hidrocarburíferas (ergo. Vaca Muerta con más de 30.000 Kilómetros cuadrados localizada en las Prov. de Rio Negro, Neuquén, La Pampa y Mendoza) comparten dos o más jurisdicciones territoriales Provinciales, así como también aquellas que limitan con países vecinos como el triángulo del litio (Chile, Argentina y Bolivia).

Dicho ello se infiere a poco de andar, que los RPI poseen derechos comunes compartidos que interesan su publicidad a los fines de proporcionar por medio de certificados registrales aquella información pública a ciudadanos y entidades que nuclea sus intereses, sin perjuicio de contener información relevante para el Estado atento el dominio originario de los recursos que ostentan (art.124 CN)

La creación de sistemas integrados de información ambiental, articulados con los organismos de control y con el Poder Judicial, permitiría construir mapas territoriales dinámicos sobre áreas críticas, pasivos ambientales y litigios en curso, fortaleciendo la prevención y la planificación territorial; y por sobre todo establecer acciones coordinadas entre jurisdicciones y organismos públicos de cada área gubernamental, en función de las diferentes acciones que propone la Ley de presupuestos mínimos para mitigación y adaptación al cambio climático global (Ley 27.520)

Se forma un área de desarrollo de las competencias que en su génesis integran y por las cuales se constituyen los RPI, trazando un ámbito institucional idóneo para la concertación de políticas públicas registrales ambientales, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16 y 17.

"Se propone a tal fin el análisis de los recursos naturales en su relación con los derechos reales. Ello nos permitirá repensar el derecho clásico de propiedad (formado por dos elementos: el individual y el social) y armonizarlo con el ordenamiento jurídico ambiental. El lector se encontrará -a medida

que avanza en la lectura- con un derecho de propiedad que aparece atravesado por las actuales normas y principios del derecho ambiental. De ahí que el esfuerzo se centra en la reformulación de la propiedad a través de lo que pensamos constituye su tercer elemento: la faz ambiental. El elemento citado reconoce su causa en la llamada "función social de la propiedad".

Sin embargo, lo ambiental se separa de la faz social alcanzando un grado de autonomía propio que permite elevarlo a la categoría de elemento de cierre respecto del elemento individual y social, actualizando el concepto jurídico de propiedad.

Para llevar a cabo lo expuesto, se tomara como referencia dos recursos de la naturaleza en tanto objeto de apropiación privada: el agua y el suelo. Sin perjuicio de referirnos a los demás recursos naturales que aparecen contemplados en el Código Civil dentro del Libro destinado a los derechos reales" (PÉREZ PEJZCIC GONZALO, 2014)

El derecho ambiental no constituye una rama aislada, sino un enfoque transversal sobre todas las disciplinas jurídicas. En este sentido, resulta conceptualmente consistente afirmar la existencia de un derecho registral ambiental, entendido como la aplicación de los principios ambientales a la función registral inmobiliaria.

La Ley 17.801, norma fundante del sistema registral argentino, consagra el principio de publicidad en su artículo 21, habilitando el acceso a la información sobre el estado jurídico de los bienes. Este principio se encuentra plenamente alineado con las exigencias de transparencia y acceso a la información ambiental consagradas en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en el Acuerdo de Escazú.

La jurisprudencia de la Corte Suprema, particularmente en los casos "Mendoza" (cuenca Matanza – Riachuelo), "Atuel (conflicto por cuenca hídrica entre "Prov. de Mendoza vs La Pampa)" y Fallo 346:209 "Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/ Jujuy, Provincia de y otros s/ amparo ambiental" ha consolidado la idea de gestión ambiental

integral y de cooperación interjurisdiccional, criterios que resultan plenamente trasladables al ámbito registral.

Las normas de protección ambiental disponen su aplicación en diferentes ámbitos, tanto expresamente como por interpretación derivada del texto armónico de las leyes de presupuesto mínimo.

Los RPI de Argentina, especialmente en Buenos Aires, integran las leyes para restringir el dominio, como servidumbres, áreas protegidas y restricciones por riesgo ambiental, obligando a su inscripción para garantizar el desarrollo sustentable, el ordenamiento territorial y la protección de recursos hídricos; entre otras por citar las que considero para los fines de este trabajo.

Las principales normas y aspectos ambientales que se deben aplicar a los Registros Inmuebles Ley General del Ambiente (25.675), Ley 11.723 (Prov. Buenos Aires): Ley integral del medio ambiente que regula la evaluación de impacto ambiental, necesaria para proyectos de alto impacto, Restricciones al Dominio de bosques Nativos: Protección según Ley 26.331, impidiendo el cambio de uso de suelo en ciertas zonas. Humedales: Convenios como Ramsar que limitan el desarrollo en estas áreas. Áreas Protegidas Ley 10.907 (PBA) sobre reservas y parques provinciales. Información Ambiental en el Registro: La inscripción de inmuebles puede requerir la constancia de estudios de impacto ambiental o la existencia de pasivos ambientales (según Ley 14.343), que afectan la transmisibilidad de la propiedad. Protección Hídrica: Ley 12.257 (PBA) regula la protección y manejo del recurso hídrico, afectando zonas ribereñas y de riesgo de inundación.

Estas normativas buscan asegurar que el derecho de propiedad no contravenga la protección del medio ambiente, garantizando la sostenibilidad a largo plazo.

Por otro lado y al no haber mención expresa a los RPI es propio de las Disposiciones Técnicas Registrales (DTR) el aplicar la normativa ambien-

tal para el ámbito territorial que comprende sus competencias. Lo cierto es a partir del análisis armónico de las normas se infiere espacio para el desarrollo de acciones y registraciones concretas, siendo los Registros inmobiliarios, dentro de sus competencias, quienes tiene la posibilidad de disponer normativas propias en función y con la solvencia suficiente que otorga la manda constitucional y las convencionales citadas; sin perjuicio de otras que por el escaso tiempo de esta ponencia no es posible abordar su tratamiento.

Exigencia del desarrollo de un derecho registral ambiental que dialogue con los principios y normas de otras ramas del derecho como la internacional o constitucional ambiental

Entiendo que por su ausencia en acciones ambientales el derecho registral se encuentra en tensión por falta de adecuación a la manda constitucional del art 41, 124 y el 75 inc 22 de la CN.

De lo observado en estas jornadas académicas se observa una clara ocupación del sistema de registros inmobiliarios en el derecho ambiental se puede concluir que los RPI pueden comenzar a involucrarse en acciones concretas sobre la sostenibilidad y el medioambiente, dos factores claves de los factores de desarrollo ASG o ESG por sus siglas en Ingles, y ello es una buena noticia.

"Actúa Ahora" es la campaña de las Naciones Unidas con la que se pretende motivar a las personas para actuar en favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La mala noticia es que no es ya, y el tiempo es ahora se debe elaborar políticas públicas conjuntas entre registros atento compartir territorialmente bienes jurídicos ambientales.

Por otro lado los desafíos son algo a los que los presentes en estas jornadas están acostumbrados a llevar a cabo y con muy buenos resultados. Con sólo pensar lo ocurrido en pandemia, con sólo analizar lo que suce-

dido y que sucede con las herramientas electrónicas tanto a nivel notarial como judicial, por nombrar sólo dos casos que fueron acontecimientos bisagra en la vida institucional.

Entiendo que hoy dos de los desafíos inminentes lo conforman las nuevas tecnologías y la Inteligencia artificial y los aspectos ambientales del derecho registral o el derecho ambiental de los registros, como lo llamo en este trabajo.

Se puede observar que el derecho ambiental no conforma una disciplina separada o un compartimiento estanco; el derecho ambiental no se puede concebir disociado de las ramas del derecho existentes. El derecho ambiental surge del avance mismo de la actividad productiva o negocial humana dentro de las ramas del derecho, tanto que nuestra filosofía lo considere bio o ecocéntrico o antropocéntrico.

Los hay del derecho administrativo ambiental, derecho penal ambiental, derecho constitucional ambiental, derecho de empleo verde, la económica o finanzas ambientales, entre otras.

Ergo el derecho registral también debe considerarse dentro y como derecho registral ambiental.

Y esta conclusión surge de la norma origen del sistema registral, cual es la Ley 17.801 que en su articulo 21 dispone que *"El Registro es público para el que tenga interés legítimo en averiguar el estado jurídico de los bienes, documentos, limitaciones o interdicciones inscriptas. Las disposiciones locales determinarán la forma en que la documentación podrá ser considerada sin riesgo de adulteración, pérdida o deterioro"*.

Es que como bien se determinó ut supra, el art. 41 CN y el art 28 CPBA determinan como norma superior del desarrollo sostenible, y dentro del orden jurídico Federal se propone la norma madre del derecho registral y del accionar de los registros inmobiliarios mediante la Ley 17.801.

Pero de la norma registral no se trata este trabajo, sino de la aplicación de las competencias propias de nuestros registros al desarrollo sosteni-

ble y con al cuidado de los recursos naturales y con ello la protección del dominio público´.

En los principales fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sobre cuencas hídricas en Argentina establecen la gestión integral, el derecho a un ambiente sano y la responsabilidad federal.

Destacan el fallo "Mendoza" (Riachuelo), que ordenó el saneamiento estructural, y el caso "Atuel" (La Pampa c/ Mendoza), exigiendo caudal mínimo y concertación, marcando precedentes de cooperación interjurisdiccional.

Más cercano en el tiempo, en el Fallos: 346:209 la CSJN ratifico aquello que delineo en los citados precedentes, afirmando el alcance jurídico de la interjurisdiccionalidad de los recursos y los efectos de su afectación territorial, con criterios más abarcadores que la norma, cual es la transversalidad que propone el art 41 de la CN.

Así estableció *"La cuenca hídrica es la unidad que comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular; se trata de un sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua y que la comprensión amplia de las complejas situaciones que los conflictos alrededor de la gestión de una cuenca hídrica pueden generar, demanda conjugar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca hídrica) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino)"* (Fallos: 346:209).

La necesidad de contar con un registro único en asuntos ambientales

El Dominio Público Interjurisdiccional exige acciones coordinadas de modo interjurisdiccional a causa de la distribución territorial de nuestro

país, ello no se corresponde con limites políticos ni jurisdicciones registrales sino con ámbitos regionales desde una mirada territorial, o sectoriales desde una perspectiva productiva.

Todos los RPI una ley de fondo que unifica el funcionamiento registral, la ley 17.801, que en su artículo 1 determina "Quedarán sujetos al régimen de la presente ley los registros de la propiedad inmueble existentes en cada provincia, en la Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur"

Un poco más adelante en la Ley, el Artículo 21 dispone que *"El Registro es público para el que tenga interés legítimo en averiguar el estado jurídico de los bienes, documentos, limitaciones o interdicciones inscriptas. Las disposiciones locales determinarán la forma en que la documentación podrá ser considerada sin riesgo de adulteración, pérdida o deterioro"*

Finalmente, para el objetivo de este trabajo, el Artículo 33. dispone *"De acuerdo con la forma que determine la reglamentación local, el Registro practicará inscripciones y anotaciones provisionales en los casos de los artículos 9º y 18, inciso a) y las anotaciones preventivas que dispongan los jueces de conformidad con las leyes.*

El cumplimiento de condiciones suspensivas o resolutorias que resulten de los documentos inscriptos, así como las modificaciones o aclaraciones que se instrumenten con relación a los mismos se harán constar en el folio respectivo por medio de notas aclaratorias, cuando expresamente así se solicite".

De estos artículos podemos extraer las primeras conclusiones, por un lado quedan incluidos dentro de la ley 17.801 la totalidad de las jurisdicciones que conforman la organización politica del país en un régimen federal, con límites territoriales concretos. Asimismo, quien o quienes son legitimados destinatarios activos de la información contenida en los registros para su publicidad (principio registral de publicidad). Siendo tantas personas humanas, jurídicas y Estados. Por último, del modo y forma

de disponer anotaciones.

Desde la órbita del derecho ambiental o de la sostenibilidad existe un sistema ecológico complejo justificado, desde el punto de vista registral, en la inter jurisdiccionalidad.

Contar dentro de la operatoria técnica de los RPI con "Instrumentos de Gestión Ambiental" deviene de medular importancia para el desarrollo de las económicas regionales, en el marco del Cambio climático y el desarrollo sostenible; generando previsibilidad al sistema económico y seguridad jurídica al orden jurídico Federal.

Ello, considero que se conforma mediante un Ordenamiento territorial siendo la zonificación del territorio la base de las características y condiciones del mismo. Este instrumento está previsto en la LGA. Primero se hace el ordenamiento del territorio, que es la conformidad por parte del municipio del uso del suelo para un determinado fin y luego el particular elabora el EIA.

En segundo lugar, conformar un sistema articulado entre todos los actores del sistema Registral, judicial, ambiental, para así desarrollar una completa plataforma de Información pública ambiental transversal al territorio Federal: está prevista en el art. 41 CN 2do párrafo y en la LGA art. 16. Surge desarrollado por una ley de presupuestos mínimos ambientales del acceso a la información pública ambiental (L 25.831), donde establece que como habitantes debemos pedir la información directamente al E Nac, Prov, Municipal o a CABA, a los entes autárquicos o a las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Sin perjuicio de las excepciones a este pedido de acceso a la información que habilitan la denegación a la misma (art. 7 Ley 25.831).

Concreción de un nuevo paradigma al generar políticas públicas registrales entre los diversos Estados

Este entramado institucional nos muestra un Estado que no es uniforme sino que se conforma como un actor social complejo y diferenciado.

A la hora de diseñar y/o implementar políticas públicas, las diferentes instancias de decisión y de acción estatal expresan intereses, proyectos e ideas no siempre homogéneos y muchas veces, contradictorios.

El orden social no es estático sino que constantemente enfrenta nuevos problemas y desafíos.

El Estado va sufriendo modificaciones a partir de cuestionamientos y debates respecto de los alcances del rol que debe asumir, de los temas que debe tratar y de tipo de relaciones que debe establecer con la sociedad civil.

La metamorfosis del aparato del Estado se ajusta a ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de estas cuestiones, "es así posible entender el entramado de instituciones oficiales (ministerios, secretarías, direcciones, oficinas, agencias, reparticiones, organismos, empresas, sociedades, etc.), comprendiendo el sentido "funcional" de su génesis, evolución y quiebre como respuesta estatal a determinadas "cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak y O'Donnell, 1976)

Sabido es que los problemas que logran convertirse en cuestiones de Estado ingresan en la agenda pública; del mismo modo la formación de agenda evidencia quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, qué grupos tienen la fuerza, la organización, los recursos –tanto materiales como simbólicos- la capacidad de movilización y la de establecer alianzas y estrategias de acción para convertir las cuestiones sociales en públicas y en prioridad de gobierno. Revela en suma cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la realización de una política.

Algunos casos o problemas son muy importantes pero afectan a grupos que no tienen la capacidad de movilizarse y de demandar y ubicar este problema en la sociedad: *"la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con*

herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones– y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema. (…) es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas". (Tamayo Saenz, 1997).

Reflexión final

El trabajo institucional debe dirigirse hacia una reforma normativa y estructural, con base en el CCCN y la CN.

En primer lugar, implementar la concreción de un sistema de Publicidad de Incidencia Colectiva proponiendo la modificación del Artículo 2 de la Ley 17.801 para incluir las restricciones y límites al dominio por razones ambientales como documentos inscribibles. Ello mediante la sugerencia que se incluya dentro de un texto mediante el cual se "Deberán inscribirse o anotarse los actos que establezcan restricciones al dominio derivadas de normas ambientales de presupuestos mínimos, servidumbres administrativas ambientales y áreas de protección especial (humedales, bosques, zonas de riesgo hídrico)."

Como herramienta instrumental se propone la creación del "Rubro Ambiental" en el Folio Real, debiendo adicionar un Rubro E (Certificación Ambiental). Mediante ello escribanos o abogados, operadores judiciales y administrativo al solicitar un informe de dominio, verán si el inmueble está afectado por una Leyes de protección ambiental o dentro de su esfera se encuentran bienes del dominio público con determinadas condiciones o características ambientales de especial resguardo, o bien son propios para proporcionar servicios ecosistémicos, etc. evitando de este modo la

venta de “lotes con vicios ambientales ocultos”.

Desde la institucional y a nivel interjurisdiccional se deberá conformar un Sistema Federal Integrado de Publicidad Registral Ambiental. De este modo se perfecciona el sistema de gestión con el fin de fomentar la Interoperabilidad obligatoria entre RPI y las autoridades ambientales, estandarizando a nivel Nacional los datos territoriales críticos por medio de la creación de un módulo catastral-ambiental unificado.

Orbita a lo propuesto la necesidad de reforma a causa de la aparición de las nuevas tecnologías de modo disruptivo; la mera descripción privada que hoy recogen los RPI deviene insuficiente ya que los bienes del dominio público, dominio privado y propiedad privada adyacente a los primeros proporcionan información intrínseca y extrínseca que debe ser registrada más allá del acto notarial. En este sentido aquellos eventos antrópicos o condiciones que afectan a los dominios de modo directo o indirecto impactan sin dudas en su conformación para su utilización presente y futura (art 41 CN).

Esta reforma modificará la eficacia de la función protectora del medio ambiente de los RPI, en la medida en que convierte a la información ambiental en información registral.

Para una adecuada implementación de las políticas públicas quedaron sin abordar importantes temas como la naturaleza del documento inscribible, la financiación, el estándar mínimo de datos, la responsabilidad del registrador, el procedimiento de anotación y cancelación, así como el régimen transitorio.

La inscripción de bienes de dominio público como imperativo de seguridad jurídica. El rol de la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

LARTIRIGOYEN, Francisco

Escribano General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Escribano Titular Registro Notarial 250 C.A.B.A.

Introducción

"La protección del dominio público no es una cuestión académica: es un imperativo institucional. Cada inmueble del Estado que carece de inscripción registral es un flanco abierto a la apropiación irregular, al menoscabo patrimonial y a la inseguridad jurídica. Como custodios del patrimonio inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires, nuestra misión no se agota en dar fe de los actos públicos: se extiende a erigir al Registro como la última frontera de defensa del dominio público."

La presente ponencia se inscribe en el marco de las Primeras Jornadas Preparatorias del II Congreso Nacional e Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario, y tiene por objeto examinar una problemática que,

pese a su enorme relevancia práctica, ha recibido una atención doctrinaria y normativa insuficiente: la protección registral de los bienes inmuebles del dominio público del Estado.

El artículo 10 de la Ley 17.801 establece, desde 1968, que los inmuebles del dominio público quedan exceptuados de la matriculación obligatoria. Esta excepción, concebida en un contexto normativo en el que los caracteres de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes públicos parecían constituir un escudo jurídico suficiente, ha generado, medio siglo después, un vacío de publicidad registral que expone al patrimonio público a riesgos concretos y verificables: usurpaciones amparadas en la ausencia de constancia registral, pretensiones posesorias sobre terrenos fiscales, superposiciones catastrales no detectadas oportunamente y, en definitiva, una opacidad informativa incompatible con las exigencias de la seguridad jurídica contemporánea.

Desde la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —organismo cuya función institucional comprende la determinación, regularización registral y actualización permanente del patrimonio inmobiliario del Estado local, tanto de dominio público como privado—, proponemos una revisión integral del paradigma registral vigente respecto de los bienes demaniales. Nuestra tesis central es que la excepción del art. 10 de la Ley 17.801 constituye una dispensa de la obligación de matricular —no una prohibición—, y que la matriculación voluntaria de los bienes del dominio público no sólo es jurídicamente viable sino institucionalmente necesaria para garantizar su protección efectiva.

La ponencia se estructura en torno a los siguientes ejes: (i) el régimen jurídico del dominio público inmobiliario en el ordenamiento argentino; (ii) la exégesis del artículo 10 de la Ley 17.801 y la discusión doctrinaria sobre su alcance; (iii) las consecuencias prácticas de la ausencia de publicidad registral; (iv) el rol de la Escribanía General como garante activo del patrimonio público; (v) el tracto sucesivo y la calificación registral como

herramientas de protección; (vi) un análisis comparativo con otras jurisdicciones; y (vii) propuestas concretas de lege ferenda orientadas a la construcción de un sistema de publicidad registral del dominio público.

El dominio público inmobiliario en el ordenamiento jurídico argentino: marco normativo

El régimen constitucional y legal del dominio público

El Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, CCyCN) regula el dominio público en la Sección 2ª del Capítulo 1º, Título III, Libro I. El artículo 235 enumera los bienes pertenecientes al dominio público, incluyendo: el mar territorial, las aguas interiores, los ríos y sus cauces, las riberas internas, los lagos navegables y sus lechos, las islas, el espacio aéreo suprayacente al territorio, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y «cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común» (inc. f), los documentos oficiales del Estado, y las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

El artículo 237 del CCyCN consagra los tres caracteres fundamentales de los bienes del dominio público: **inenajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.** Estos caracteres, como ha enseñado Marienhoff, no son la causa sino el efecto de la dominicalidad: derivan de la afectación del bien al uso público, directo o indirecto, y constituyen el escudo jurídico que protege al patrimonio demanial frente a pretensiones de apropiación privada (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, t. V, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960).

La norma precisa, además, que la Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los arts. 235 y 236. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución local (art. 8º) establece que los bienes del dominio público de la Ciudad son inalienables e imprescriptibles, en consonancia con el régimen del CCyCN.

La distinción entre dominio público natural y artificial

La doctrina distingue entre bienes del dominio público natural (aquellos cuya existencia responde a fenómenos de la naturaleza, como los ríos y sus cauces, el mar territorial, las playas) y bienes del dominio público artificial (aquellos en los que interviene la actividad humana, como las calles, plazas, caminos, puentes y obras públicas). Esta distinción, acogida expresamente por el CCyCN y desarrollada por Alterini, resulta relevante a los efectos registrales: mientras que los bienes del dominio público natural quedan afectados por la sola operatividad de la norma, los bienes del dominio público artificial requieren un acto formal de afectación que los libre al uso público (Alterini, Jorge H., Derecho Real, La Ley, Buenos Aires, 2012).

Esta necesidad de un acto de afectación formal para los bienes artificiales constituye, precisamente, un argumento adicional a favor de su registración: si la afectación es constitutiva de la dominicalidad, su publicidad registral resulta esencial para que terceros conozcan el carácter público del bien y el régimen jurídico que lo gobierna.

Los cuatro elementos del dominio público

Marienhoff identifica cuatro elementos constitutivos del dominio público: (i) el elemento subjetivo (los bienes pertenecen a la comunidad política-pueblo, siendo el Estado su administrador); (ii) el elemento objetivo (los bienes susceptibles de integrar el dominio público: cosas muebles, inmuebles, accesorios e incluso objetos inmateriales); (iii) el elemento normativo (su carácter proviene de la ley que le asigna tal condición, en nuestro caso el CCyCN, por competencia del Congreso Nacional conforme al art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional) y (iv) el elemento teleológico o finalista (la afectación al uso público, sea directo o indirecto). Estos cuatro elementos configuran el contenido que, sostenemos, debería reflejarse en la publicidad registral de los bienes de dominio público.

La excepción del artículo 10 de la Ley 17.801: ¿Dispensa o prohibición?

Texto y exégesis de la norma

El artículo 10 de la Ley 17.801 dispone: «Los inmuebles respecto de los cuales deban inscribirse o anotarse los documentos a que se refiere el artículo 2º, serán previamente matriculados en el Registro correspondiente a su ubicación. Exceptúanse los inmuebles del dominio público». La norma, vigente desde 1968, ha sido objeto de una interpretación prácticamente unánime: los bienes del dominio público no se matriculan. Sin embargo, es necesario distinguir rigurosamente entre dos lecturas posibles de la excepción.

La primera lectura —que ha prevalecido en la práctica registral— interpreta la excepción como una prohibición: el Registro no puede ni debe matricular bienes del dominio público, porque su naturaleza jurídica (inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad) los sitúa fuera del tráfico jurídico común y, por ende, fuera de la órbita funcional del Registro de la Propiedad Inmueble. Esta postura encuentra fundamento en la doctrina clásica de Bielsa, quien sostenía que el Estado no tiene sobre los bienes de dominio público un derecho de propiedad en sentido técnico-civil, sino un poder de policía y administración (Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, t. III, Depalma, Buenos Aires, 6ª ed., 1964).

La segunda lectura —que esta ponencia propugna— interpreta la excepción como una mera dispensa de la obligación de matricular: la Ley 17.801 exime al Estado del deber de matricular previamente los bienes del dominio público como condición para inscribir documentos sobre ellos, pero no prohíbe que la matriculación se realice voluntariamente. Esta interpretación ha sido desarrollada con rigor por Dipp y Galíndez, quienes concluyen que «la Ley N° 17.801 sólo dispensó al Estado de la obligación de matricular los bienes del dominio público, lo cual no implica una prohibición y, por lo tanto, nada obsta a que el Estado pueda voluntariamente

matricularlos» (Dipp, Soraya y Galíndez, Graciela M., Bienes del dominio público del Estado. Su matriculación, ponencia presentada en el XXII Congreso Nacional de Derecho Registral, Universidad Notarial Argentina, San Luis, 2023; disponible en: https://www.universidadnotarial.edu.ar/una/wp-content/uploads/2023/10/DIPP-Soraya-y-GALINDEZ-Graciela-M.-Bienes-del-dominio-publico-del-Estado.-Su-matriculacion.pdf

Fundamentos de la tesis de la dispensa

Varios argumentos sustentan la tesis de que la excepción del art. 10 constituye una dispensa y no una prohibición:

a. **Argumento gramatical.** El verbo «exceptúanse» se refiere a la obligación de matricular previamente como requisito para la inscripción de documentos. La norma exceptua de un deber; no formula una vedación. Si el legislador hubiera querido prohibir la matriculación, habría utilizado una fórmula prohibitiva expresa, como «no podrán matricularse» o «queda prohibida la matriculación».
b. **Argumento teleológico.** La Ley 17.801 tiene como finalidad esencial la publicidad de los derechos reales para la protección del tráfico jurídico y la seguridad jurídica. Una interpretación que impida la matriculación de bienes del dominio público —y, por ende, prive de publicidad registral a una porción significativa del patrimonio inmobiliario del Estado— resulta contraria a la finalidad misma de la ley.
c. **Argumento histórico-contextual.** La Ley 17.801 fue sancionada en 1968, en un contexto en el cual la problemática de la protección del dominio público frente a usurpaciones y ocupaciones irregulares no presentaba la gravedad que exhibe en la actualidad. Las presiones urbanísticas, el crecimiento demográfico, la complejización de las relaciones interadministrativas y la creciente litigiosidad sobre bienes fiscales configuran un escenario radicalmente diferente que

exige una relectura de la norma.

d. **Argumento sistemático.** El artículo 2º, inciso c) de la Ley 17.801 prevé que podrán inscribirse o anotarse «los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales». Esta cláusula residual habilita la ampliación del universo de documentos registrables, incluyendo aquellos relativos al dominio público, cuando una ley especial así lo disponga. Así sucede, por ejemplo, con las servidumbre administrativas, que el Registro de la Propiedad Inmueble ha accedido a registrar, cuando su inscripción deviene del texto mismo de la norma que ordena su constitución e inscripción.

e. **Argumento catastral.** La Ley Nacional de Catastro 26.209 exige la identificación y registración catastral de todos los inmuebles, incluyendo los del dominio público. Si el catastro registra estos bienes, no existe razón lógica ni jurídica para que el Registro de la Propiedad Inmueble no pueda hacerlo. La coordinación catastro-registral, principio rector de la publicidad inmobiliaria moderna, exige la correlación de ambos sistemas.

Consecuencias prácticas de la falta de matriculación del dominio público

El vacío informativo y sus riesgos

La ausencia de matriculación de los bienes del dominio público genera un vacío informativo de consecuencias graves. Un tercero que solicite un informe de dominio al Registro de la Propiedad Inmueble respecto de un inmueble que es, en realidad, un bien del dominio público, no encontrará constancia alguna de esa condición. La ausencia de información registral puede inducir a error sobre la disponibilidad jurídica del bien, facilitar maniobras de apropiación irregular y generar litigios evitables.

Este vacío es particularmente problemático en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde la densidad urbana, el valor del suelo y las presiones

de desarrollo inmobiliario intensifican los riesgos de menoscabo patrimonial. Desde la Escribanía General del Gobierno de CABA, hemos verificado empíricamente que la identificación de los bienes que integran el acervo dominial del Estado local es crónicamente incompleta: numerosos inmuebles del dominio público —plazas, espacios verdes, terrenos afectados a equipamiento urbano, predios destinados a servicios públicos— carecen de inscripción registral a favor de la Ciudad.

Casuismo ilustrativo

La experiencia institucional de la Escribanía General permite identificar situaciones paradigmáticas que evidencian la vulnerabilidad del patrimonio público no registrado:

a. **Terrenos fiscales sin inscripción.** Inmuebles que pertenecen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como continuadora de la ex Municipalidad de Buenos Aires, pero que nunca fueron inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble. El caso del inmueble sito en la calle Monroe sin número, esquina Tres de Febrero, identificado catastralmente pero carente de inscripción registral, constituye un ejemplo documentado que requirió un decreto del Jefe de Gobierno autorizando a la Escribanía General a instrumentar y registrar la declaratoria de dominio. Podrian incorporarse en este apartado, todas las tierras ganadas al río, cuya propiedad recae en la Ciudad de Buenos Aires.
b. **Superposiciones catastrales.** Situaciones en las que parcelas pertenecientes al dominio público aparecen catastralmente superpuestas con parcelas de dominio privado, generando conflictos que, de existir matriculación del bien público, habrían sido detectados preventivamente por el sistema registral.
c. **Presiones inmobiliarias sobre bienes demaniales.** El caso emblemático de la Reserva Ecológica Costanera Sur, situada sobre

terrenos ganados al Río de la Plata, ilustra las permanentes tensiones que genera el desarrollo inmobiliario en las inmediaciones de bienes del dominio público cuya situación registral no está plenamente consolidada. Toda pretensión de inscripción que directa o indirectamente pueda comprometer la integridad de espacios públicos debe ser sometida a un escrutinio que exceda la mera verificación del tracto sucesivo formal.

d. **Pretensiones posesorias sobre bienes públicos.** Si bien los bienes del dominio público son imprescriptibles (art. 237 CCyCN), en la práctica se verifican intentos de invocar posesión sobre bienes demaniales. La matriculación registral del bien como de dominio público operaría como una barrera informativa que disuadiría tales pretensiones y facilitaría la defensa del Estado en sede judicial.

La escribanía general del gobierno de CABA como garante del dominio público

Función institucional y competencias

La Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene a su cargo, entre otras funciones: la planificación, coordinación y dirección de toda la actividad notarial del Gobierno de la Ciudad; la intervención en todos los aspectos vinculados al dominio, adquisición, disposición y enajenación de los bienes inmuebles de dominio público y privado de CABA; la determinación, regularización registral y actualización de la individualización del patrimonio inmobiliario de la Ciudad, su condición jurídica y carácter; y el resguardo de los títulos de propiedad y documentación legal del patrimonio inmobiliario estatal (conforme la estructura organizativa vigente, disponible en: https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/escribania-general).

Esta configuración competencial sitúa a la Escribanía General en una posición institucional única: es, simultáneamente, el organismo responsa-

ble de la actividad notarial del Estado y el custodio del patrimonio inmobiliario público de la Ciudad. Tal convergencia funcional le confiere una responsabilidad reforzada en la defensa del dominio público.

La concepción ampliada: de fedatario a garante activo

Proponemos que la Escribanía General del Gobierno no sea concebida como un mero fedatario —un notario del Estado que da fe de los actos jurídicos relativos al patrimonio fiscal—, sino como un garante activo de la integridad del dominio público. Esta concepción ampliada implica reconocer que la función preventiva de la actividad notarial estatal opera como un primer filtro de calificación frente a inscripciones que pudieran vulnerar la afectación dominial pública.

Ante la falta de inscripción de los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad y la identificación crónicamente incompleta de los bienes que integran el acervo estatal, la Escribanía General deviene, en la práctica, el único organismo con la capacidad técnica y la legitimación institucional para impulsar la regularización registral del patrimonio público y para detectar, preventivamente, situaciones de riesgo para su integridad.

La brecha interadministrativa: el Registro de la Propiedad Inmueble en la órbita nacional

Un factor crítico que condiciona la protección registral del dominio público de CABA es la circunstancia de que el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal permanece, a la fecha, en la órbita del Gobierno Nacional (Ministerio de Justicia), en tanto que la administración de los bienes del dominio público local corresponde al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta disociación institucional genera una brecha interadministrativa que dificulta la coordinación entre el organismo registral y el organismo

de administración del patrimonio público. A diferencia de lo que ocurre en las provincias —donde el Registro de la Propiedad y los organismos de gestión patrimonial pertenecen a la misma jurisdicción—, en CABA la comunicación entre la Escribanía General y el Registro carece de un marco formal de interoperabilidad. Esta situación refuerza la necesidad de avanzar en la discusión sobre el traspaso del Registro de la Propiedad Inmueble a la órbita del Gobierno de la Ciudad, a fin de que la protección del dominio público y la publicidad registral se gestionen dentro de una misma administración, como sucede naturalmente en el resto de las jurisdicciones del país.

El tracto sucesivo como herramienta de protección del patrimonio estatal

El principio de tracto sucesivo, consagrado en el artículo 15 de la Ley 17.801, establece que no se registrará documento en el que aparezca como titular del derecho una persona distinta de la que figure en la inscripción precedente. Aplicado al dominio público, este principio adquiere una dimensión protectora singular.

Si los bienes del dominio público estuvieran matriculados, toda pretensión de inscripción de un acto de disposición sobre ellos requeriría, como condición previa e ineludible, un acto formal de desafectación que los transfiera al dominio privado del Estado (art. 236 CCyCN), y posteriormente un acto de enajenación autorizado conforme a los procedimientos constitucionales y legales pertinentes. **El tracto sucesivo operaría, así, como una barrera registral contra la privatización irregular de bienes públicos, exigiendo una cadena ininterrumpida de titularidad que comienza con la desafectación formal y culmina con la enajenación autorizada.**

Sin matriculación, esta barrera protectora simplemente no existe. La ausencia de folio real para los bienes del dominio público implica que el principio de tracto sucesivo —herramienta central del sistema registral

para la protección de la titularidad— no puede desplegar su función preventiva respecto de estos bienes. Es precisamente esta carencia la que ha facilitado, históricamente, situaciones de menoscabo patrimonial que una inscripción registral oportuna habría prevenido.

La Escribanía General, al intervenir en los actos de disposición del patrimonio fiscal, cumple una función de «portero registral»: verifica no solo la legalidad formal del acto sino la legitimidad sustancial de la desafectación, asegurando que ningún bien del dominio público sea sustraído de su destino sin el cumplimiento estricto de los procedimientos constitucionales y legales. Esta función se potenciaría exponencialmente si los bienes del dominio público contaran con matriculación registral.

La calificación registral frente a bienes del dominio público

El deber de calificación ampliado

La función calificadora del registrador, regulada por el artículo 8º de la Ley 17.801, ha sido tradicionalmente entendida como un control de legalidad formal. Villaro, en su clásica exposición, sostiene que la calificación registral constituye un «control de legalidad integral» que no se agota en la verificación extrínseca del documento sino que abarca su compatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente (Villaro, Felipe P., Elementos de Derecho Registral Inmobiliario, Astrea, Buenos Aires, 2010).

En materia de protección del dominio público, este deber de calificación adquiere una relevancia particular. El registrador que recibe una solicitud de inscripción de un acto de disposición sobre un inmueble que pudiera pertenecer al dominio público tiene el deber de verificar la existencia de un acto formal de desafectación previo. López de Zavalía advertía sobre los riesgos de una calificación excesivamente amplia (López de Zavalía, Fernando, Curso Introductorio al Derecho Registral, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1983, p. 287); sin embargo, la verificación del carácter público o privado del bien no constituye un juicio valorativo de oportunidad

o mérito, sino un control de legalidad básico que resulta inherente a la función registral.

La matriculación como herramienta de calificación

La matriculación de los bienes del dominio público facilitaría notablemente la tarea calificadora del registrador. Si un inmueble consta registralmente como perteneciente al dominio público, cualquier solicitud de inscripción de un acto de disposición a favor de un particular generaría automáticamente una alerta registral que obligaría a verificar la existencia del acto de desafectación. Sin matriculación, esta verificación depende enteramente del conocimiento extraregistral del registrador, lo cual introduce un factor de contingencia inaceptable en la protección de bienes de interés colectivo.

El artículo 240 del CCyCN, que subordina el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes a su compatibilidad con los derechos de incidencia colectiva y con las normas del derecho administrativo dictadas en el interés público, refuerza esta tesis: el registrador no puede ser ajeno a la dimensión pública que condiciona el régimen jurídico de los bienes.

Análisis comparativo: CABA, Provincia de Buenos Aires y derecho comparado

La situación en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires enfrenta una problemática análoga pero exponencialmente más compleja en razón de su extensión territorial. Los bienes del dominio público provincial —que incluyen cauces de ríos, arroyos, costas, caminos rurales, terrenos fiscales— tampoco cuentan con matriculación registral sistemática. La ausencia de una Disposición Técnico Registral específica que regule la inscripción de bienes del dominio público constituye un vacío normativo compartido con CABA.

No obstante, CABA presenta condiciones institucionales particular-

mente favorables para liderar la solución: una extensión territorial acotada, una estructura institucional concentrada, un desarrollo normativo avanzado y un organismo —la Escribanía General— con competencia específica en la materia.

Experiencias de derecho comparado

El análisis del derecho comparado revela que la tendencia internacional se orienta hacia la inscripción registral de los bienes públicos:

a) España. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece en su artículo 36 la obligación de las Administraciones públicas de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes y derechos de su patrimonio, tanto demaniales como patrimoniales. El artículo 39 refuerza esta obligación al disponer que las Administraciones públicas deben colaborar recíprocamente para la inscripción de sus bienes. La reforma del Reglamento Hipotecario español receptó esta directriz, habilitando la inscripción de bienes demaniales mediante certificación administrativa. Este modelo constituye un referente de enorme valor para la propuesta que aquí se formula (texto consolidado disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254

b) Colombia. La Superintendencia de Notariado y Registro colombiana ha implementado un sistema de folio de matrícula inmobiliaria que comprende los bienes del dominio público, permitiendo su inscripción registral con indicación de su carácter demanial, lo que facilita la protección del patrimonio público y la prevención de conflictos.

c) Uruguay. La Ley Orgánica de Registros de Uruguay prevé un sistema de matriculación amplio que, si bien no exige expresamente la inscripción de bienes de dominio público, no la prohíbe, habilitándola por vía reglamentaria cuando el Estado lo considere necesario para la protección de su patrimonio.

La experiencia comparada demuestra que la inscripción registral de

bienes demaniales no sólo es jurídicamente posible sino funcionalmente deseable, y que los países que han adoptado esta solución han logrado una protección más efectiva de su patrimonio público.

Propuestas de lege ferenda

Propuesta 1: Modificación de la Ley 17.801.

Proponemos la modificación de la ley que rige la actividad registral, previendo expresamente -y de manera indubitable- la posibilidad para el estado de registrar los bienes de dominio público, delegando en cada jurisdicción la adopción de los medios de registración que considere pertinentes.

En tal sentido, de la Escribanía General de Gobierno de la CABA celebramos y apoyamos el proyecto elevado al Poder Ejecutivo por parte del Consejo Federal de Registro en línea con lo antedicho.

Propuesta 2: Sistema de Alertas Registrales para la Protección del Dominio Público (SARDP)

Complementariamente, proponemos la creación de un Sistema de Alertas Registrales para la Protección del Dominio Público (SARDP): una plataforma digital interoperable que conecte en tiempo real los registros inmobiliarios con los organismos de administración del patrimonio público (en CABA, la Escribanía General; en PBA, la Dirección Provincial del Patrimonio; a nivel nacional, la Agencia de Administración de Bienes del Estado).

El SARDP funcionaría mediante la generación automática de alertas registrales cada vez que se solicite la inscripción de un acto de disposición sobre un inmueble identificado como perteneciente o lindero al dominio público. Estas alertas serían comunicadas al organismo de administración patrimonial competente, que podría formular oposición o verificar la legitimidad del acto antes de que la inscripción se concrete.

La viabilidad de esta propuesta encuentra, al igual que lo señalado en la Sección V.3, una limitante específica en el caso de CABA: la circunstancia de que el Registro de la Propiedad Inmueble permanece bajo la órbita del Gobierno Nacional, lo cual dificulta la implementación de protocolos de interoperabilidad entre organismos de distinta jurisdicción. La solución definitiva pasa, inevitablemente, por la transferencia del Registro a la órbita del Gobierno de la Ciudad.

Propuesta 3: Inventario General Digitalizado del Patrimonio Público Inmobiliario

Finalmente, proponemos que cada jurisdicción elabore y mantenga actualizado un Inventario General Digitalizado del Patrimonio Público Inmobiliario, vinculado al catastro y al sistema registral, que permita la identificación exhaustiva de todos los bienes del dominio público de su competencia. Este inventario constituiría el presupuesto necesario para la matriculación progresiva de dichos bienes y para el funcionamiento del SARDP.

La Escribanía General del Gobierno de CABA, en el marco de sus competencias, de manera coordinada con la Dirección General de Administración de Bienes, dependiente de la Subsecretaria de Bienes Inmuebles y de la DGROC, ha iniciado la tarea de relevamiento y regularización registral del patrimonio inmobiliario de la Ciudad. Esta experiencia puede servir como modelo para otras jurisdicciones.

Conclusiones

La protección registral del dominio público inmobiliario no es una cuestión teórica: es una necesidad institucional urgente. La excepción del artículo 10 de la Ley 17.801, interpretada durante más de medio siglo como una prohibición de matriculación, debe ser releída a la luz de las exigencias contemporáneas de seguridad jurídica: se trata de una dispensa, no de una vedación.

La matriculación voluntaria de los bienes del dominio público es jurídicamente viable, constitucionalmente deseable e institucionalmente necesaria. Su implementación no requiere una reforma legislativa inmediata: puede instrumentarse mediante Disposiciones Técnico Registrales que habiliten la inscripción de bienes demaniales, tomando como base la certificación administrativa emitida por la autoridad de administración patrimonial competente.

El tracto sucesivo, la calificación registral y la publicidad formal —herramientas centrales del sistema registral argentino— sólo pueden desplegar su plena eficacia protectora respecto de bienes del dominio público si estos bienes cuentan con folio real. Sin matriculación, estas herramientas son inoperantes y el dominio público queda expuesto a riesgos evitables.

La experiencia comparada —particularmente el modelo español de la Ley 33/2003— demuestra que la inscripción registral de bienes demaniales es una práctica consolidada en los ordenamientos jurídicos más avanzados, y que su implementación ha contribuido significativamente a la protección del patrimonio público.

Desde la Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asumimos el compromiso de liderar esta transformación desde la praxis institucional. La custodia del dominio público no es una función complementaria de nuestra labor: es su esencia misma.

La modernización de la publicidad registral en materia de dominio público no es opcional. Es un imperativo de la seguridad jurídica y de la protección del patrimonio de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

- Constitución Nacional Argentina, arts. 41, 75 inc. 12 (reforma de 1994).
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 8º.
- Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994), arts. 235-240, 1711, 1887.

- Ley Nacional 17.801, Registro de la Propiedad Inmueble, arts. 2, 3, 8, 10, 15. Texto vigente disponible en:
- https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/53050/norma.htm
- Ley Nacional 26.209, Ley Nacional de Catastro.
- Decreto 2080/80 (T.O. 466/99), Reglamentario de la Ley 17.801.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (España). Texto consolidado disponible en:
- https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254

Doctrina

- Alterini, Jorge H., Derecho Real, La Ley, Buenos Aires, 2012.
- Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, t. III, Depalma, Buenos Aires, 6ª ed., 1964.
- Dipp, Soraya y Galíndez, Graciela M., «Bienes del dominio público del Estado. Su matriculación», ponencia presentada en el XXII Congreso Nacional de Derecho Registral, Universidad Notarial Argentina, San Luis, 2023. Disponible en:
- https://www.universidadnotarial.edu.ar/una/wp-content/uploads/2023/10/DIPP-Soraya-y-GALINDEZ-Graciela-M.-Bienes-del-dominio-publico-del-Estado.-Su-matriculacion.pdf
- Highton, Elena I., Derechos Reales, Ariel, Buenos Aires, 2007.
- López de Zavalía, Fernando, Curso Introductorio al Derecho Registral, Zavalía Editor, Buenos Aires, 1983.
- Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, t. V (Dominio Público), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960. Texto de referencia disponible en:
- https://fragmentosdederechoadministrativo.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/tratado-de-dominio-pc3bablico-marienhoff-tomo-v.pdf
- Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, t. III, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 4ª ed., 1998.
- Villaro, Felipe P., Elementos de Derecho Registral Inmobiliario, Astrea, Buenos Aires, 2010.
- Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2015, Tomo I (comentario a los arts. 235-237). Disponible en:
- https://fragmentosdederechoadministrativo.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/codigo-civil-y-comercial-comentado-archivo-dividido-que-sc-3b3lo-contiene-comentarios-al-dominio-pc3bablico-pdf-io-1.pdf

Fuentes institucionales

- Escribanía General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, funciones y competencias. Disponible en:
- https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/escribania-general
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, normativa y Disposiciones Técnico Registrales. Disponible en:
- https://www.dnrpi.jus.gob.ar/

La imperiosa necesidad de registración de los inmuebles del dominio público en Provincia de Buenos Aires

CARBALLO, Franco

Abogado UNLP. Secretario de la Unidad de Análisis y Diseño de Proyectos del Ministerio de Gobierno de la Provincia.

CURCIO, Martín

Abogado UNLP Jefe de la división despacho del Área de registración y publicidad XV RPBA.

MUÑOZ, Lorena

Abogada UNLP. Secretaria del ISRPI. Directora del Observatorio de Mecanismos de Titulación e Información Territorial UNLP.

Introducción: la necesidad de protección de los bienes de la comunidad

Dentro del patrimonio inmobiliario de la provincia, podemos diferenciar las dos grandes categorías clásicas, los inmuebles del dominio privado del estado, aquellos que están dentro del comercio en tanto son enajenables, embargables y prescriptibles por los particulares, y los que forman

parte del dominio público estatal, que no gozan de estas características, conforme lo determina el art. 237 del CCyCN.

Los bienes inmuebles que son parte del dominio privado del Estado en sus tres estamentos de gobierno, son objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente a su ubicación territorial, por encontrarse dentro del comercio privado, mientras que los inmuebles del dominio público estatal, han sido excluidos de la publicidad registral, en virtud de lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 17.801: "Los inmuebles respecto de los cuales deban inscribirse o anotarse los documentos a que se refiere el artículo 2º, serán previamente matriculados en el Registro correspondiente a su ubicación. Exceptúanse los inmuebles del dominio público" (El destacado nos pertenece).

El término "exceptúanse" ha sido interpretado tradicionalmente, como sinónimo de "prohibición", cuando no son expresiones semejantes.

La excepción incluida en la norma transcripta, se funda en las características particulares del régimen de dominio público al cual están sometidos dichos inmuebles y ser en consecuencia inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 237 CCyCN), y especialmente en que su carácter y uso público sería suficiente medio de publicidad hacia la comunidad, resultando innecesario, en principio, recurrir a la publicidad registral para dar cuenta de su titularidad.

No obstante la supuesta ostensibilidad de su carácter de bienes del dominio público, sustentando su publicidad en la fuerza del dato fáctico, de su continuo uso por todos, que justificaría la innecesariedad de su registración, y la característica de estar fuera del comercio, se advierten a diario numerosos factores que demandan en la actualidad otra visibilidad para dichos inmuebles, y la necesidad de contar con una herramienta que garantice una mejor protección y administración de los mismos. Al respecto, no puede desconocerse el avance excesivo del mercado inmobiliario sobre bienes fiscales, las problemáticas de ocupaciones informales,

manejos irregulares de los ocupantes, ventas, permisos, alquileres ilegales, solo por mencionar algunos, a lo cual cabe agregar la ubicación estratégica de ciertos inmuebles del dominio estatal, mencionando sólo como ejemplo las Islas del Litoral Fluvial y Marítimo de la Provincia de Buenos Aires. Sumado a ello, tampoco puede desconocerse la desprotección en términos ambientales que asimismo suelen afectar a estos inmuebles.[1]

Los bienes de dominio público son por antonomasia los bienes de la comunidad, no de un gobierno, ni de un sujeto administrador, el Estado sólo ejerce poder de policía de un bien que es de toda la comunidad.

Los paradigmas sobre la protección de los bienes de dominio público, se han modificado sustantivamente del siglo XX al siglo XXI e inclusive se aceleraron los procesos de protección por los sucesos post-pandemia referidos a la demanda exponencial de espacios públicos por parte de la población, vinculados al disfrute y la recreación en espacios libres. La registración de los mismos garantiza per se la continuidad de estos espacios, denominados bienes comunes naturales (BCN).

Un dato que muchas veces se pasa de alto, es que -conforme relevamiento del último Censo Año 2022-, el 97 % de la población bonaerense vive en centros urbanos, en ciudades, y la mayor parte de este porcentaje en grandes centros urbanos (CABA, AMBA, Rosario y gran Rosario, Córdoba ciudad y alrededores), motivo que precipita imperiosamente la necesidad de preservar los espacios de la comunidad, los dominio públicos.

Tampoco podemos pasar por alto la inconsistencia normativa existente, en cuanto el legislador ha sancionado leyes en las que ordena realizar la inscripción de derechos reales sobre inmuebles del dominio público del estado. Cabe citar el ejemplo de la Ley 24.093 de Actividades Portuarias, que habilita la registración del derecho real de anticresis. Esta norma podría entenderse como una derogación tácita de la excepción de matriculación existente en el art. 10 de la Ley 17801.[2]

Es por todo ello que, la necesidad de creación de un Registro de bie-

nes del dominio público provincial y de los municipios bonaerense, resulta esencial a los fines de lograr una mejor protección, tanto jurídica como ambiental, como así también una adecuada administración de dichos bienes, en tanto es difícil sostener en la actualidad que todos los bienes de dominio público llevan el sello de su condición jurídica por la notoriedad de su titularidad pública.

Antecedentes de la Registración de los inmuebles del dominio público

a. **El Derecho registral inmobiliario español,** fuente de inspiración de nuestro actual art. 10 de la Ley 17.801, ha cambiado radicalmente su criterio en relación a la registración de los inmuebles del dominio público. Entendemos que dicho cambio puede contribuir en la revisión de nuestra propia interpretación normativa. La ley Hipotecaria española, del año 1915, establecía la imposibilidad de matricular los inmuebles del dominio público del estado. Este criterio tuvo su primer quiebre en el año 1998, con la sanción del Real Decreto 1867, que pasó de exceptuar de inscribir los bienes del dominio público a permitirlo con carácter general. Mientras que el cambio definitivo tuvo lugar con la sanción de la Ley 33/2003 estableciendo, para los organismos estatales, el deber (obligación) de inscribir "en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros", exceptuando de dicha obligación sólo "en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria".[3] Un criterio innovador que trae este cambio legislativo, es la obligación que tienen los inscriptores, en caso de conocer bienes o derechos pertenecientes a la administración pública que estuvieran inscriptos de

manera deficitaria, de comunicarse con los organismos para que insten a la correcta inscripción (art 39).[4] Esto último importaría una atenuación del principio de rogación.

b. En el orden nacional, el Decreto 1.382/2012 creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), como organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), que tiene por objeto ingresar, registrar y dar de baja los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional, determinando por el mentado decreto como autoridad de aplicación de dicho Registro a la AABE, facultándola a dictar las normas complementarias, aclaratorias e interpretativas que resultaren necesarias para su implementación. En el caso del RENABE, el objeto de registración abarca tanto a los bienes inmuebles del dominio público o privado del Estado nacional.

c. En otras provincias del país la registración de los inmuebles del estado tuvieron diferentes soluciones legislativas.

En la provincia de San Juan, la Ley 545-A del año 2014[5], cuyo texto consta de sólo cuatro artículos, crea "El registro de Bienes Inmuebles del Dominio Público. Tendrá por objeto dejar asentado "obligatoriamente todos los inmuebles del dominio público tanto del Estado Provincial como de los Estados Municipales; asimismo registrará las afectaciones a tal uso, sus desafectaciones y modificaciones de cualquier naturaleza que fuere".[6] En cuanto a la autoridad de aplicación establece que estará dentro de la órbita de Geodesia y Catastro de la provincia, encargada además de proponer las normas reglamentarias, y un dato trascendente es que determina como norma supletoria para la implementación de este registro, la Ley N° 137-C, que crea y regula el Registro de la Propiedad de Inmueble de la Provincia.[7]

En la provincia de La Rioja, se legisla lo relativo a la registración de los inmuebles del dominio público estatal en la Ley 8.896 que en su art. 4 dispone “Las tierras fiscales se inscribirán en el Registro de la Propiedad Inmueble, a determinación de la Autoridad de Aplicación, a través del procedimiento establecido por la Ley N° 6.595, debiendo inscribirse en folio especial. La Autoridad de Aplicación creará un Registro de Tierras Fiscales.” Por su parte, la Ley 6.653 del año 1998, modificada por la Ley 10.289 del año 2020, legisla sobre la registración unificada de los inmuebles públicos del estado, estableciendo “... que todos los Bienes Registrables del Estado Provincial deben inscribirse en los Registros Públicos pertinentes, exclusivamente a nombre del Estado Provincial…” . Esta disposición rige para todos los organismos estatales tanto de la administración centralizada como descentralizada de la provincia, estableciendo en el artículo cuatro la misma obligación para el poder judicial y legislativo.

Recientemente, la provincia de Tucuman, sancionó el Decreto 3.665 del año 2025 creando “El Registro Único de Bienes Inmuebles del Estado Provincial”, dentro del ámbito de la Subdirección de Inmuebles Fiscales, dependientes de la Dirección de Catastro, el cual debe registrar los inmuebles de los tres poderes del estado, administración descentralizada y entes autárquicos, e informar distintos datos de los inmuebles como el destino o afectación, condición de ocupación entre otros. Dicho registro tendrá una base de datos digital abierta al público. Asimismo, se establece la obligatoriedad de los organismos estatales de consultar este registro antes de dar curso a cualquier trámite incluido en su base de datos.

d.- Por último, cabe señalar que, en nuestra jurisdicción bonaerense se dictó el Decreto 942/2020 que dispuso la creación de un registro de Bienes del dominio público del Delta en el ámbito del Ministerio de Gobierno, el cual a la fecha no ha sido reglamentado ni implementado.

Creación del Registro de Bienes inmuebles del Dominio Público por la Ley 15.558

La recientemente sancionada, Ley impositiva para el ejercicio fiscal del año 2026, publicada en el Suplemento del Boletín Oficial del 15/12/2025, en su art. 172 dispone: *"Incorpórase como artículo 18 bis del Decreto-Ley Nº 9.533/80 y modificatorias, el siguiente: "ARTÍCULO 18 bis. Créase el Registro de Bienes Inmuebles del Dominio Público, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación"*.

Y el artículo siguiente establece "Incorpórase como artículo 18 ter del Decreto-Ley Nº 9.533/80 y modificatorias, el siguiente: "ARTÍCULO 18 ter. La Autoridad de Aplicación podrá ejercer el poder de policía administrativa con fuerza ejecutoria, de forma excepcional y resguardando los límites legales, frente a razones de extrema necesidad y urgencia ante conductas que modifiquen y/o turben a los bienes de dominio público a fin de reestablecer las condiciones preexistentes. Los recursos que interpongan los administrados contra los actos administrativos no suspenderán su ejecución y efectos, salvo norma expresa que disponga lo contrario".

Esta plausible incorporación en el Decreto-Ley Nº 9.533/80, referente al Régimen de los Inmuebles del Dominio municipal y provincial, abre una serie de interrogantes sobre la autoridad de aplicación a cargo de este registro, la determinación jurídica y física de los bienes que serán objeto de registración, los sujetos obligados a instar la inscripción y forma en que se llevará a cabo, entre otras cuestiones, sobre las cuales nos proponemos ensayar posibles alternativas para su pronta reglamentación e implementación.

Autoridad de aplicación del Registro de Bienes inmuebles del dominio público

Entendemos que la denominación más acertada sería "Registro de Inmuebles del dominio público bonaerense", en tanto serán objeto de regis-

tración los inmuebles que formen parte del dominio público natural o artificial de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios que conforman el territorio bonaerense, como así también los inmuebles de titularidad del Estado nacional que se encuentren en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, cuya administración esté a cargo de la provincia o municipios.

Dicho Registro debería encontrarse bajo la órbita del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, siendo este el organismo más apropiado para llevar adelante la registración de los inmuebles del dominio público, más allá de no ser la autoridad de aplicación del Decreto Ley 9533/80. No obstante, podría haber una coordinación y comunicación permanente entre ambos organismos para la implementación y gestión de este Registro.

Señalamos esto, en tanto, así como ha implementado la registración de los inmuebles del dominio público el Registro inmobiliario español, entendemos que éstos resultan ser los organismos que de modo más rápido y eficiente pueden pueden cubrir esta necesidad de protección jurídica y publicidad registral de los inmuebles del dominio público estatal. Considerando asimismo que es el organismo que cuenta con los recursos técnicos y humanos para realizar esta tarea de manera ágil y eficiente.

En efecto, a más de tener la infraestructura y medios adecuados para poder registrar estos inmuebles, a fin de poder matricularlos y dar publicidad registral de ellos, simplemente importa interpretar el art. 10 de la Ley 17.801, no como prohibición, sino como decisión facultativa del Registro.

Es importante señalar que la Disposición Técnico Registral 4/24 del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, siguiendo el criterio restrictivo de interpretación del art. 10 de la Ley 17.801, en su art. 4 dispone expresamente *"Las plazas, los espacios verdes o libres públicos al ser bienes del dominio público municipal, … no serán objeto de registración de acuerdo a lo previsto por el artículo 10 de la Ley N° 17.801…",* norma que

debería ser modificada para adecuarse a lo dispuesto por el art. 172 de la Ley 15.558

Asimismo, por la característica especial de estos inmuebles (art. 237 su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que hace que estén fuera del comercio), es preciso tener presente que no pueden tener el mismo tratamiento que los inmuebles del dominio privado del Estado, y consecuentemente su Folio Real (al ser matriculados) debe llevar un distintivo que a la vista de cualquier registrador produzca una alarma, un llamado de atención, de su tratamiento diferencial, a fin de evitar que por error, puedan inscribirse sobre dichos inmuebles un acto jurídico que no esté permitido sobre ellos.

En tal sentido, de ser alojados dentro del Registro de la Propiedad, sería esencial, poder crear un Área de Servicios Registrales que concentre todos los inmuebles del dominio privado y público estatal en sus tres esferas de gobierno, nacional, provincial y municipal. Dicha concentración en una misma oficina (Área) generaría la inevitable consecuencia que los registradores que trabajara en la misma, adquieran una especial experticia en el manejo de la calificación y registración de los inmuebles del Estado, ya que abordarán exclusivamente las problemáticas y normativa que involucra a dichos inmuebles, la cual difiere ostensiblemente de los actos y negocios que atañen a los inmuebles del dominio privado de los particulares. Incluso el ámbito del derecho en el cual se enmarca el tratamiento de estos bienes difiere, siendo el derecho privado civil el que rige a los negocios y actos de los particulares en sus transacciones inmobiliarias, mientras que el derecho público administrativo es la rama que rige las transacciones inmobiliarias en las que es parte un organismo del Estado en relación a los bienes de su dominio privado. Y más aún en caso de los inmuebles del dominio público, donde las circunstancias que serían objeto de registración estarían exclusivamente vinculadas al derecho público administrativo.

Dicha Área especial sería asimismo una excelente herramienta que permitiría al estado provincial y a los municipios, tener un cabal conocimiento de los bienes que conforman sus respectivos patrimonios. Recaudo indispensable para poder administrarlo luego adecuadamente, el tener certeza sobre los inmuebles que lo componen, sus características, situación física y jurídica; y facilitaría la comunicación entre el Registro y los municipios, provincia y entes estatales que requieren trabajar con dichos inmuebles.

Inmuebles del dominio público objeto de registración

A tal fin se considerarán inmuebles del dominio público, las parcelas que abarquen o donde se encuentren los bienes enumerados en el art. 235 del CCyCN, como también los que sean determinados en tal carácter por leyes, decretos, ordenanzas, actos administrativos y demás instrumentos normativos pertinentes, que formen parte del dominio público natural o artificial de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios que conforman el territorio bonaerense, como así también los inmuebles de titularidad del Estado nacional que se encuentren en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, cuya administración esté a cargo de la provincia o municipios.

En cuanto a los tipos de bienes del dominio público, pueden distinguirse los bienes de dominio público por su naturaleza como ser los cuerpos de agua, áreas ribereñas, bosques nativos, áreas pedemontanas etc; los de carácter artificial o afectados al uso público, creada por acción o decisión de la comunidad, por ejemplo plazas, espacios verdes, calles, sitios arqueológicos, paleontológicos, arquitectónicos, culturales, etc; y finalmente los de carácter mixto, que son los bienes del dominio público en los que conviven los de carácter natural con artificiales o afectados al uso público.

Es importante dejar aclarado una diferencia entre los bienes pertene-

cientes al Estado que están afectados al uso público, de aquellos que fueron creados para brindar determinado servicio público: por ejemplo educación, salud, seguridad etc. Los primeros pertenecen al dominio público del Estado y los segundos al privado debiendo estar inscripto en el Registro de la Propiedad en una matrícula o en un folio, bajo la titularidad del Municipio, Provincia o Nación.

En determinados supuestos, existe una muy delgada línea entre lo que puede calificarse como un bien del dominio privado del Estado (incluido en el comercio) y un bien del dominio público del Estado (fuera del comercio), nos referimos a aquellos inmuebles que están destinados a un uso público, como ser una escuela o un hospital ¿podrían ser embargables o prescriptibles por un particular?, la respuesta conforme la clasificación tradicional de la doctrina sobre las categorías de bienes del Estado, arroja una respuesta positiva. Ello nos invita a pensar en la posibilidad de que, aquellos bienes inmuebles del dominio privado de la provincia que estén destinados a un servicio público, puedan contar con un dispositivo legal que les acuerde el carácter de dominio público (conf. art. 235 inc f CCCN)[8], para lo cual contar con esta base de datos y poder acordarles dicha categoría sería sustancial a los intereses patrimoniales del estado provincial.

Cualquier inmueble perteneciente al dominio privado del Estado, puede pasar a ser del dominio público en cuanto una norma lo considere como tal, mediante proceso de afectación o desafectación del dominio público, requiriendo para ello una norma de la misma jerarquía que le otorgó tal carácter.

Sujetos obligados a generar la registración

Estarán obligados a solicitar la inscripción de los inmuebles del dominio público estatal bonaerense los organismos encargados de su administración o los municipios bajo cuya jurisdicción se hallen.

Sería trascendente determinar normativamente, la obligatoriedad de las dependencias estatales y municipios de la provincia, de informar al Registro la existencia de inmuebles del dominio público que tengan bajo su administración, así como sus condiciones de uso, ocupación y demás circunstancias que los afectan, otorgando a tal fin un plazo razonable.

Y a fin de implementar ello sería plausible establecer un procedimiento de comunicación electrónica entre los organismos o municipios con el Registro en base al envío de formularios predeterminados sobre la información a proporcionar, garantizando un mecanismo ágil y sencillo de registración.

De la enumeración de bienes que realiza el art. 235 CCCN mencionamos a modo de ejemplo aquellos inmuebles que entendemos requieren una pronta registración y quienes consideramos los sujetos obligados en promover dicha registración:

Playas marítimas (inc. b art. 235 CCCN) Porción de tierra que las mareas bañan y desocupan durante las más altas y más bajas mareas normales, y su continuación hasta la distancia que corresponda de conformidad con la legislación especial de orden nacional o local aplicable en cada caso. Autoridad competente encargada de registrar: Municipios

Puertos y ancladeros (inc b art. 235 CCCN) Ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia en buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros, y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas, como así también las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas. Autoridad competente encargada de registrar: Autoridad de Puertos.

Ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales (inc. c art. 235 CCCN) Curso natural y perenne de agua, más o menos

considerable (río) de menor caudal (arroyo) y las áreas costeras donde el agua dulce que fluye de los ríos, arroyos y demás corrientes de agua se mezcla con el agua salada del mar (estuarios), abarcando los cauces naturales que son, la superficie de tierra que alcanzan a cubrir las más altas aguas en su estado normal, es decir, los aumentos de nivel de las aguas debidos a causas permanentes o crecidas ordinarias, excluyendo los aumentos por causas extraordinarias o accidentales[10]. Autoridad competente encargada de registrar: ADA, Hidráulica.

Aluvionales: acrecentamiento de tierra paulatino y sólo perceptible por el tiempo, que asoma por acción de la corriente del agua que reciben los terrenos confinantes con la ribera de los ríos y arroyos. El incremento de tierra puede ser súbito o repentino; pero sin la intervención del hombre. La doctrina jurisprudencial de la SCBA recuerda, en lo que concierne a las formaciones aluvionales, que "como principio", "son accesorios de los terrenos confinantes con la ribera de los ríos, los acrecentamientos de tierra que reciban paulatina e insensiblemente por efecto de la corriente de las aguas, y pertenecen a los dueños de las heredades ribereñas", pero, recordando la directiva del Código Civil velezano -art. 2572- se puntualiza que existe una excepción a dicha regla cuando "siendo en las costas del mar o de ríos navegables" los terrenos aluvionales "pertenecen al Estado"[11]. Autoridad competente encargada de registrar: ADA, Hidráulica.

Lagos y lagunas navegables (inc. c art. 235 CCCN) Acumulaciones permanentes de aguas durmientes de cierta extensión y profundidad (lago), de extensión y profundidad reducida (laguna) formadas por acción de la naturaleza, sin la acción del hombre. Comprenden el agua, sus playas y su lecho, respectivamente, delimitado de la misma manera que los ríos, es decir por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias.

En cuanto al recaudo que sea navegable[12] serían aquellos en los que la navegación es posible, natural o artificialmente en todo su curso o en par-

te de él, a vela, remo, o a la sirga por embarcaciones de cualquier especie, como también por jangadas, planchas y balsas de madera, incluyendo la flotación. Autoridad competente encargada de registrar: ADA, Hidráulica.

Islas formadas o que se formen en el mar territorial (inc.d art. 235 CCCN) Área de tierra rodeada de agua por todos sus costados, que pueden localizarse en mares, ríos, lagos o lagunas, teniendo tamaños y formatos muy diversos. Autoridad competente encargada de registrar: Dirección de Islas.

Obras públicas de uso común: calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común (inc. f art. 235 CCCN) Se trata de bienes del dominio público artificial a diferencia de la mayoría de los enunciados precedentemente que forman parte del dominio público natural. Exigen la intervención humana mediante obras. El término utilidad o comodidad común referido en el inciso, es más amplio que el del servicio público, y a su vez dicho uso común o público puede ser no sólo el directo o inmediato, sino también el indirecto o mediato. Este supuesto puede abarcar por ejemplo, la Casa de Gobierno, el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales, ministerios, tribunales de justicia, escuelas, comisarías de policía, hospitales, monumentos y lugares declarados históricos, edificios o construcciones destinados a la defensa nacional, como bases navales o militares, etc. Estos supuestos requieren de una norma que especialmente los afecte al dominio público, caso contrario serán inmuebles del dominio privado del estado. Autoridad competente encargada de registrar: Municipios, Vialidad, Infraestructura y Servicios públicos, entre otros.

Ruinas y Yacimientos arqueológicos y paleontológicos (inc. h art. 235 CCCN) Cuentan con un régimen específico, Ley 25.743 de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico[13] que lo caracteriza en su art. 2 como "cosas muebles e inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en

aguas jurisdiccionales, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes", y en su art. 9 dispone que "Los bienes arqueológicos y paleontológicos son del dominio público del Estado nacional, provincial o municipal, según el ámbito territorial en que se encuentren….". Autoridad competente encargada de registrar: Instituto de Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

Bienes del dominio público determinados por Leyes especiales (algunos supuestos) Espacios Verdes y Públicos (art. 56 del Decreto Ley 8912/77 y art. 1 del Decreto Ley 9533/80) Al momento de originarse un plano de subdivisión, producto de una ampliación o creación de zona urbana, por ejemplo en el caso de un loteo, donde se generan nuevos inmuebles a partir de uno de mayor proporción de titularidad de un particular, corresponde ceder al Municipio una superficie destinada para Espacio Verde y Público, que pasará a formar parte del dominio público del mismo, y otra superficie para ser destinada a Reserva de Equipamiento Comunitario (denominadas "REC" o Reserva FIscal), que pasará a formar parte del dominio privado del municipio.(14) Autoridad competente encargada de registrar: Municipios.

Franja parquizada lindera a cursos y espejos de agua (art. 59 Decreto Ley 10128/83) "Al crear o ampliar núcleos urbanos que limiten con cursos o espejos de agua permanentes, naturales o artificiales, deberá delimitarse una franja que se cederá gratuitamente al fisco provincial arbolada y parquizada, mediante trabajos a cargo del propietario residente si la creación o ampliación es propiciada por el mismo."(15) Autoridad competente encargada de registrar: Hidráulica, ADA.

Reservas naturales y áreas naturales protegidas (Ley 10.907 y 12.704) Las reservas naturales son "aquellas áreas de la superficie y/o del subsuelo terrestre y/o cuerpos de agua existentes en la Provincia que, por razones de interés general, especialmente de orden científico, económico,

estético o educativo deban sustraerse de la libre intervención humana a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto, por lo cual se declara de interés público su protección y conservación."[16] Mientras que los paisajes protegidos de interés provincial son "aquellos ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, sociocultural, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora y fauna, o recursos ambientales a ser protegidos" [17] Autoridad competente encargada de registrar: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Bosques nativos: La Ley 14.888 establece normas para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos bonaerenses, reglamentando en el ámbito local la Ley Nacional N° 26.331.

Supuesto de los Humedales: son áreas que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo. El agua de los humedales puede provenir del mar, de los ríos, las lluvias o de napas subterráneas. Si bien actualmente no se cuenta con una norma específica que determine su carácter de dominio público estatal, la doctrina y jurisprudencia predominante, como las opiniones de los organismos de contralor provinciales (Fiscalía de Estado y Asesoría General de Gobierno) coinciden en afirmar el carácter de dominio público de estos espacios, y la necesidad de proteger los ecosistemas que se generan en torno a ellos.[18]

Determinación física de los inmuebles del dominio público

En virtud del principio de especialidad registral resulta insoslayable y trascendente la correcta individualización física del inmueble del dominio público objeto de registración, para lo cual cada uno de los sujetos estatales encargados de su registración deberá contar con el acceso a una determinación mensural del inmueble. A lo que es preciso agregar que los organismos que administran suelo lindero a cursos o cuerpos de agua,

deberan contemplar dispositivos vinculados a la mensura,con determinada periodicidad atento la dinámica de modificación y/o crecimiento del objeto a registrar, como por ejemplo el litoral marítimo y reibereño, lagunas, humedales, etc, en estos casos nos referimos especialmente al ADA e Hidráulica.[19]

Técnicas bajo las cuales podría llevarse a cabo la registración

En los tiempos que corren, no cabe duda que el soporte que necesariamente debe tener este registro es electrónico, y en tal sentido se propone asignarle a cada inmueble un legajo digital, el cual contendrá diferentes secciones, sobre la base de los elementos que caracterizan el dominio público.

En tal sentido podría consignarse: Individualización física del inmueble (objeto); sujeto titular (sujeto); normativa de la cual surge el carácter de bien de dominio público (teleológico); destino del inmueble (utilidad pública); situaciones de derecho que lo afectan (ser concesiones, explotaciones, canon de ocupación (se propicia establecer un mecanismo de actualización automática de los cánones, en base a las variaciones de las valuaciones fiscales), planos, restricciones, servidumbres (electroducto/gasoducto/cables de alta tensión que atraviesan terrenos), cotas hídricas, entre otras circunstancias que lo afecten en un aspecto jurídico dependiendo el tipo o características del bien); situaciones de hecho que lo afectan (ocupaciones, determinación de zonas inundables o anegables, pasivos ambientales, reservas naturales, etc). Es importante considerar los usos preexistentes sobre estos inmuebles que pueden estar realizando los particulares, los que deberán ser legitimados y formalizados, dándoles su adecuada registración bajo un permiso de uso u otro derecho, pero siempre resguardando la titularidad estatal del bien.

Conclusiones

No podemos pasar por alto la oportunidad de contar actualmente, en el ámbito bonaerense, con la determinación normativa de crear el Registro de bienes del dominio público, y no reglamentarlo a fin de hacerlo operativo y ponerlo en marcha, con todos los beneficios que conlleva para la sociedad en su conjunto.

Todos los actores vinculados a la registración de inmuebles del dominio público debemos asumir un compromiso activo en dicha tarea, adaptándonos a los nuevos paradigmas del Siglo XXI como la protección de los recursos naturales, la protección de los espacios verdes en zonas urbanas, protección de los activos paisajísticos y turísticos, entre otros.

Resulta indispensable en esta tarea, homogeneizar y unificar criterios en el actuar de los organismos estatales involucrados, especialmente en lo que hace a los trámites y expedición de actos administrativos, ámbito poco explorado y estudiado, que requiere el establecimiento de protocolos de actuación, comunicaciones ágiles y eficientes en una era digital donde la tecnología debe ser parte de estos cambios. Propiciando asimismo que todos los inmuebles del dominio público estatal y los bienes naturales comunes, desde la Quiaca a Ushuaia tengan un mismo tratamiento legislativo.

Entendemos que la registración de los bienes del dominio público en el contexto actual es una necesidad que no puede esperar.

NOTAS

1. Curcio, Martín y Muñoz, Lorena (2024) Comentario a la DTR 4/2024. Transferencias de inmuebles del Estado. Revista Registral. Etapa 4, Número 5.
2. De Reina Tartière, Gabriel (2009) Derechos reales administrativos y publicidad registral. En: Dominio público: naturaleza y régimen de los bienes públicos. Coord. De Reina Tartiere, Gabriel, Ed. Heliasta, Bs.As., pag. 497.
3. De Reina Tartière, Gabriel (2009) ob cit. pag. 496.

4. De Reina Tartière, Gabriel (2009) ob cit. pag. 497.
5. Sanción: 19-11-2014. Publicada en el Boletín Oficial: 16-03-2015
6. Art. 2
7. Art. 3.
8. ARTÍCULO 235.- Bienes pertenecientes al dominio público. Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales: ….f) las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;
9. Art. 2 Ley 24.093. Boletín Oficial 26-06-1992
10. Marienhoff, expresa que todo curso de agua, cualquiera sea su especie (ríos, arroyo, torrente) está esencialmente constituido por dos elementos: el agua y el lecho. El lecho y el agua integran el concepto de "curso de agua" considerado éste como unidad legal y natural". Y al detenerse en el concepto de lecho se lo califica como "la superficie de tierra que las aguas ocupan habitualmente" y, al detenerse en el elemento "agua", afirma que se refiere al "agua corriente" que debe diferenciarse del "curso de agua", toda vez que "el agua corriente representa la substancia líquida considerada con independencia del terreno sobre el cual corre, mientras que el curso de agua (río, arroyo, etc.) es la unidad total representada por el volumen de agua que corre por un cauce determinado".Marienhoff, Miguel S. (1996) Tratado de Derecho Administrativo Tomo V, 3a. ed. actualizada. Bs.As Abeledo-Perrot.
11. Provincia de Buenos Aires contra Municipalidad de San Fernando. Coadyuvante: Náutica Propeller S.A." (SCB causa B 50.865, sent.12/3/14)
12. Los lagos no navegables son del dominio privado del Estado (art. 236 CCCN), en la medida que no sean dominio de los particulares.
13. Ley 25.743 Boletín Oficial: 26/06/2003, art. 2 señala "Forman parte del patrimonio Arqueológico las cosas muebles e inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en aguas jurisdiccionales, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes. Forman parte del Patrimonio Paleontológico los organismos o parte de organismos o indicios de la actividad vital de organismos que vivieron en el pasado geológico y toda concentración natural de fósiles en un cuerpo de roca o sedimentos expuestos en la superficie o situados en el subsuelo o bajo las aguas jurisdiccionales." Y su art. 9 refuerza el carácter de dominio público de los mismos
14. Actualmente, conforme lo dispone la DTR 4/24 sólo genera la apertura de un Folio real el espacio destinado a REC (Reserva Fiscal) a rogación del Municipio, en cuya titularidad luego quedará registrado este inmueble de su dominio privado; mientras que el espacio Verde y Público, parte del patrimonio del dominio público del municipio queda registrado en la planilla B, sin generar un folio real. Situación que deberá ser modificada a partir de la registración de los bienes del dominio público, pudiendo incluso en estados casos instar una actuación de oficio por parte del RPBA para dar la publicidad adecuada, contribuyendo en su protección y resguardo, ya que en estos casos los municipios suelen desconocer su titularidad sobre dichos espacios y consecuentemente no dan el uso adecuado a los mismos.
15. Continúa señalando el art. 59 Decreto Ley 10.128/83 señalando: "Tendrá un ancho de cincuenta (50) metros, a contar de la línea de máxima creciente en el caso de

cursos de agua y de cien (100) metros medidos desde el borde en el caso de espejos de agua. El borde y la línea de máxima creciente serán determinados por la Dirección Provincial de Hidráulica. Asimismo, cuando el espejo de agua este total o parcialmente contenido en el predio motivo de la subdivisión se excluirá del título la parte ocupada por el espejo de agua, a fin de delimitar el dominio estatal sobre el mismo. A los efectos de este artículo la zona del Delta del Paraná se regirá por normas específicas."

16. Art. 1 Ley 10.907. Boletín Oficial: 06-06-1990.
17. Art. 2 Ley 12.704. Boletín Oficial: 17-05-2001.
18. https://www.argentina.gob.ar/ambiente/agua/humedales
19. En el caso del dominio público hídrico resulta relevante la delimitación con periodicidad de las líneas de ribera, reguladas por la Ley Ley 11.964 y el Código del agua Ley 12.257. La línea de ribera es una convención, en el sentido que no es un límite físico sino un límite jurídico asociado a un límite físico establecido por el Estado con un fin determinado, en este caso, actuar como límite entre el dominio hídrico y el dominio privado de los particulares y/o del Estado. En el ámbito bonaerense corresponde ser fijada por la Autoridad del Agua y la misma se determina por las crecidas medias ordinarias, que es la que nace de promediar los máximos registrados en cada año durante los últimos cinco años (art.18 Ley 12.257) y queda configurada por la sucesión de puntos que determinan las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias.

Nuevas categorías técnico-jurídicas con vocación registral: los bonos de carbono

ZEMAN, Marcia Teresa

Abogada. Asesora legal del Registro de la Propiedad Inmueble de Santiago del Estero. Docente Universidad Católica y Nacional de Santiago del Estero.

Introducción

En el transcurso de los últimos años se ha admitido la necesidad e importancia de la inclusión en los registros inmobiliarios de datos de otra naturaleza que trascienden a los derechos reales, materia exclusiva de la actividad registral. Esto es así, ya que surge de manera evidente que los datos son vitales en la sociedad actual. No sólo entre particulares, que basan sus transmisiones jurídicas en la información de los registros, sino en particular para el Estado, que podrá utilizarlos para diseñar políticas públicas adecuadas a las necesidades del país y consecuentemente más eficientes y efectivas.

En este derrotero, es dable resaltar una considerable cantidad de normas que han venido a ampliar el espectro de lo registrable, haciéndose eco de una problemática acuciante que golpea con fuerza, como es el fenómeno del cambio climático. En este contexto, resulta aconsejable abrir la puerta a un dato muy importante, tal el ingreso al mercado de carbono de inmuebles en los que se aplican estos proyectos, que apuntan a la sus-

tentabilidad ambiental.

El cambio climático ha generado una serie de desequilibrios ambientales de grandes magnitudes, que han llevado a los gobiernos del mundo a tomar medidas precisas para contrarrestar este fenómeno (Zeman, Claudia, 2023).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, generó un proceso que llevó a los países a tomar medidas preventivas, que permitan anticipar y reducir el efecto nocivo de dicho fenómeno, cuyos efectos secundarios serán irreversibles.

Con posterioridad a la Convención, surge el Protocolo de Kyoto (UN, 1998) en el que se establecen mecanismos concretos para afrontar el cambio climático, y se adquieren compromisos por parte de los países. (Díaz Cruz, M.C. 2016)

En el Protocolo se define la estructura del mercado de carbono, al cuantificar objetivos de reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) por parte de los países desarrollados, estableciendo sistemas como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), por medio del cual los países en desarrollo pueden vender a los países desarrollados Certificados de Emisiones Reducidas (CER), los cuales son negociados en el denominado Mercado de Carbono (UN, 1998). (Díaz Cruz, M.C. 2016).

El origen de los mercados de carbono se remonta hacia 1990, año en el cual se comenzó a hablar de los mercados ambientales, buscando solucionar o mitigar en parte los efectos nocivos de la contaminación haciendo uso de los mecanismos del mercado financiero. Surge entonces el interés mundial por dar valor a los bienes y servicios ambientales incluyéndolos en el sistema económico. (Díaz Cruz, M.C. 2016).

El mercado de carbono es un sistema creado para el intercambio de bonos o créditos de carbono, en el cual se negocian principalmente tres clases de activos: los Permisos de Emisión, los Certificados de Reducción de Emisiones basados en proyectos y los Certificados de Reducción de

Emisiones voluntarios. A su vez este mercado se clasifica en: el de cumplimiento y el voluntario. El primero es aquel que quedó establecido en el Protocolo de Kyoto y al cual deben acudir los países firmantes del mismo, y en el segundo, gobiernos y empresas, de manera voluntaria, negocian reducciones certificadas de emisiones. (Díaz Cruz, M.C. 2016).

El mercado de carbono tiene como propósito fundamental la reducción de emisiones, ya que su efecto es global, por lo tanto, es válido que se presenten transacciones entre países, independiente de su ubicación.

De los mercados de carbono: concepto

El mercado de carbono es el lugar donde se compran, venden y valorizan instrumentos financieros denominados certificaciones o bonos de carbono, destinados a la reducción de emisión de GEI, con el propósito de que los países del Anexo I a los que hace referencia el Protocolo de Kyoto, puedan cumplir con los compromisos de reducción adquiridos (Díaz Cruz, M.C. 2016).

Otros autores lo definen como:

a. Un sistema de comercio, en el cual se compran y venden emisiones reducidas o secuestradas de Gases Efecto Invernadero obtenidas a través del desarrollo de proyectos creados para este fin específico, disminuyendo el efecto nocivo causante del cambio climático; además contribuyendo a la transferencia de tecnología y el desarrollo sostenible, pero además a alcanzar beneficios económicos (Samayoa 2011). (Díaz Cruz, M.C. 2016).
b. El mercado de carbono es un "sistema de intercambio de los bonos o créditos de carbono. Existen varias modalidades: sistemas de adopción de techo y comercio de emisiones en países que cumplen con los objetivos fijados en el Protocolo de Kyoto e intercambio de bonos" (Gardner 2008). (Díaz Cruz, M.C. 2016).

c. El Mercado de Carbono es el que se comercia con reducciones de emisiones de carbono, generalmente en forma de créditos de carbono (reducciones verificadas o certificadas) (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin y Verchot, 2013). (Díaz Cruz, M.C. 2016).

El Mercado de Carbono transa tres clases de activos:

- Permisos de emisión, los cuales son asignados por los gobiernos de los países Anexo I a las empresas que emiten GEI, de acuerdo con los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kyoto.
- Certificados de Reducción de Emisiones basados en proyectos, los cuales se originan en el momento en que un proyecto de mitigación se establece en un país en desarrollo o en Europa y se puede demostrar que se reducen emisiones de GEI. Dichos certificados pueden ser CERs que se obtienen en los proyectos de MDL llevados a cabo en países en desarrollo, y los certificados EURs (Emission Reduction Units) originados en los proyectos de los Mecanismos de Implementación Conjunta (MIC) en Europa.
- Certificados de Reducción de Emisiones voluntarias, son aquellos que se comercializan en los mercados de carbono voluntarios (Díaz Cruz, M. C. 2016).

De los bonos de carbono

Los bonos de carbono o créditos de carbono o bonos verdes como también se les denomina, corresponden a un conjunto de instrumentos que se pueden generar como mecanismos de descontaminación, cuyo objetivo es la reducción de las emisiones de Gases Efecto Invernadero causantes del cambio climático, específicamente el calentamiento global. La reducción de emisiones se certifica mediante los CERs (Certified Emission Reductions), que constituye una clase de bonos de carbono.

Este certificado es la unidad de medida que corresponde a una tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente, que ha sido reducida por medio de un proyecto de reducción de emisiones, (captura de carbono) y es emitido en la etapa de ejecución del proyecto y se transan en mercado de carbono (Díaz Cruz, M. C. 2016).

Los CERs se adjudican en una cuenta electrónica a favor de quienes desarrollen proyectos, cuando se haya certificado que hubo la reducción de emisiones, y se comercializan dependiendo de la oferta y demanda de los mismos. La Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), creada por el Protocolo de Kyoto, es la encargada de expedir las Reducciones Certificadas de Emisiones (CERs), además de registrar y supervisar el funcionamiento de los MDL. (CEPAL, 2).

Bonos de carbono forestales

La naturaleza es un importante aliado en la lucha contra el cambio climático. Restaurar la naturaleza y permitir que la biodiversidad vuelva a prosperar constituye una solución rápida y barata para absorber y almacenar carbono. Restaurar los bosques, los suelos, los humedales aumentará la absorción de dióxido de carbono (CO2) y hará que nuestro medio ambiente sea más resiliente al cambio climático. Por ello se analizan los bonos o créditos de carbono, como instrumentos de mercado para certificar la captura de carbono o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), causantes del calentamiento global y el consecuente cambio climático. (Ochoa Maldonado, O.A. 2016)

En el escenario descripto, los proyectos de captura o reducción de emisiones de carbono son una oportunidad para generar ingresos económicos a quien, por ejemplo, conserve, haga un uso mejorado o restaure o reforeste bosques. Ante la necesidad de conservar, recuperar nuestros bosques y ecosistemas, este mecanismo se presenta como una alternativa o complemento económico para el sector agroforestal, y de esta ma-

nera, una vía para aportar al logro de los compromisos de reducción de emisiones de gases efecto invernadero. (Ochoa Maldonado, O.A. 2016).

La UE ha puesto en marcha varias iniciativas para reducir las emisiones. Dado que los bosques desempeñan un papel crucial en la captura de dióxido de carbono de la atmósfera que, de otro modo, contribuiría al calentamiento global, la UE está trabajando en varias normas para aumentar sus sumideros de carbono. (Parlamento Europeo- Cambio climático, 2017)

El Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2023 reglas más ambiciosas para regular el sector del uso del suelo, el cambio de uso del suelo y la silvicultura (UTCUTS) que fijan un nuevo objetivo para la UE: incrementar en un 15 % sus sumideros de carbono para 2030. Normas que tendrán que ser aprobadas por el Consejo. (Parlamento Europeo- Cambio climático, 2017).

Las nuevas reglas aumentarán los sumideros naturales de carbono de la UE mediante, por ejemplo, la restauración de humedales y turberas, la forestación y la detención de la deforestación. A partir de 2026, los países de la UE tendrán objetivos nacionales vinculantes para 2030 en materia de absorciones y emisiones.

Las normas también garantizan un mejor seguimiento y más flexibilidad para los Estados miembros, incluida la compensación si se han visto afectados por perturbaciones naturales como incendios forestales, plagas o tormentas, y la posibilidad de utilizar los créditos UTCUTS para compensar las emisiones de los sectores del Reglamento de reparto del esfuerzo. (Parlamento Europeo- Cambio climático, 2017).

Por ejemplo, si un Estado miembro consigue absorciones netas en el sector UTCUTS, es decir, el sector absorbe más gases de efecto invernadero de los que emite, genera créditos UTCUTS. Estos créditos pueden utilizarse para compensar el exceso de emisiones en los sectores del Reparto del Esfuerzo, con sujeción a normas y límites específicos. (Parlamento

Europeo- Cambio climático, 2017).

La revisión de las normas sobre uso del suelo y silvicultura forma parte del paquete “Objetivo 55”, que pretende cumplir el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% para 2030, tal como se recoge en la Ley Europea del Clima. (Parlamento Europeo- Cambio climático, 2017) (Consejo de la UE y del Consejo Europeo, 2023).

El paquete de medidas «Objetivo 55» es un conjunto de propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE y poner en marcha nuevas iniciativas con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo, y asi lograr reducir las emisiones en al menos un 55 %, tal como se lo propuso la UE para el 2030

El objetivo de este paquete de propuestas es proporcionar un marco coherente y equilibrado para alcanzar los objetivos climáticos de la UE que garantice una transición equitativa y socialmente justa; mantenga y refuerce la innovación y la competitividad de la industria de la UE garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas con respecto a los operadores económicos de terceros países; sustente la posición de liderazgo de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático. (Consejo de la UE y del Consejo Europeo, 2023)

El caso de Argentina

Argentina tiene hoy una oportunidad única para posicionarse en el mundo como uno de los mercados de carbono a nivel regional y global más fundamentales, estratégicos y con perspectiva de rápido crecimiento internacional, entendiéndolos como un mecanismo concreto y transparente para canalizar financiamiento a las acciones climáticas necesarias para mitigar el cambio climático. (Consejo de la UE y del Consejo Europeo, 2023)

En el marco de esta situación, en enero del año 2023, la Mesa de Carbono Forestal Nacional (MCFN) anunció que la empresa UNITÁN SAICA, miembro de la MCFN, es la primera en nuestro país en certificar bonos de carbono bajo el estándar VCS de Verra en proyectos forestales, siendo este el estándar con mayor reconocimiento internacional del mercado de carbono global. El trabajo ya realizado y certificado por la empresa consiste en plantaciones forestales con especies nativas y exóticas, ampliando la utilización de este novedoso instrumento económico y de mercado a este tipo de producciones. (Agrositio-2023).

Investigadores del INTA señalan que a través del proceso más elemental que realizan todos los vegetales, la fotosíntesis, los árboles capturan el dióxido de carbono (CO_2) existente en la atmósfera y lo almacenan en su biomasa a lo largo de su vida. De esta forma, los sistemas forestales son considerados como los ecosistemas terrestres responsables de la mayor parte de los flujos de carbono entre la tierra y la atmósfera. Y funcionan como uno de los reservorios más importantes para contribuir a reducir el calentamiento global. (Argentina Forestal.com, 2023).

Tomás Faroux, consultor privado expresa que todavía no existe una regla clara que defina el precio de los bonos. Se espera alcanzar un equilibrio entre un valor que cubra el costo que significa volverse más sustentable al vendedor de bonos y el precio que pueden cobrar los compradores por sus productos/servicios, al trasladar el costo de adquirir dichos bonos. A fines orientativos, dependiendo el mercado, durante 2021 las principales transacciones fluctuaron entre 10 y 30 dólares por bono. (Faroux, Tomas-La Nación Campo, 2022).

Explica que, en la actividad ganadera, existen proyectos variados que logran, o intentan, alcanzar la neutralidad. Un primer ejemplo son los Sistemas Silvopastoriles que combinan forestación con ganadería. El motor detrás de esta práctica está relacionado con un uso más eficiente de la tierra, sumado a una compensación de emisiones, pero también con una

complementación en el ecosistema (partiendo del simple ejemplo del efecto fertilizante de la bosta sobre el crecimiento de los árboles). (Faroux, Tomas- La Nación Campo, 2022).

Esta metodología es bastante usual en zonas de bosques nativos (Chaco) o en provincias donde el sector forestal constituye una de las bases de la economía (Misiones). También existen modelos de pastoreo rotativo, que promueven un uso más intensivo de las pasturas y aceleran la captura de CO2 y generan un aprovechamiento más eficiente del nitrógeno de las bostas. (Faroux, Tomas- La Nación Campo, 2022).

La Mesa Forestal de carbono Nacional (MCFN, 2023) se ha emitido un documento con la finalidad de realizar aportes para la consolidación de los mercados de carbono en Argentina. Pone de resalto, que, en nuestro país, el 10% de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen del cambio de uso de la tierra y la silvicultura, es decir de la pérdida y degradación de los bosques y su uso intensivo.

Y continua, en relación al cambio climático, los bosques cumplen un destacado rol en la regulación de temperatura y en el almacenamiento de carbono. Es por ello que, los proyectos de captura o reducción de emisiones de carbono son una oportunidad para generar ingresos económicos a quien, por ejemplo, conserve, haga un uso mejorado o restaure o reforeste bosques. Ante la necesidad de conservar, recuperar nuestros bosques y ecosistemas, este mecanismo se presenta como una alternativa o complemento económico para el sector agroforestal, y de esta manera, una vía para aportar al logro de los compromisos de reducción de emisiones de los países signatarios de la CMNUCC, como lo es Argentina. (MCFN, 2023).

Expresa que en el país se vienen desarrollando proyectos de carbono forestal desde hace más de 15 años en distintas regiones y con diferentes tipos de abordajes en 20.000 hectáreas aproximadamente y con un potencial de mitigación de más de 1.600.000 toneladas de CO2 de los

cuales ya se llevan mitigadas más de 500.000 tn. de carbono. Da cuenta que existen proyectos en desarrollo y certificación por una superficie de más de 70.000 hectáreas por distintos miembros de la MCFN, lo cual equivale a más de tres veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires. (MCFN, 2023).

Hoy hay una gran demanda de proyectos de captura y reducción de emisiones por parte de empresas que quieren equilibrar su huella de carbono, especialmente orientada a soluciones basadas en la naturaleza (NBS por sus siglas en inglés). La oferta de este tipo de proyectos, los NBS, está muy por debajo de la demanda internacional, lo cual se presenta como una oportunidad para atraer inversión en este sector. Esta inversión implica no sólo réditos económicos para los propietarios o poseedores de las tierras sino para los trabajadores necesarios para el desarrollo y el mantenimiento de estos proyectos, además de los beneficios ambientales locales y globales ya mencionados. (MCFN, 2023).

Señala que a pesar de que se han hecho avances a nivel internacional en acordar las reglas para los mercados de carbono, en Argentina aún hay muchas incertidumbres para que se desarrolle un mercado que sea atractivo y confiable para el desarrollo de este tipo de proyectos. (MCFN, 2023).

La situación descripta a nivel nacional, contrasta con la existente en la Unión Europea en donde se ha delineado una política sólida, con objetivos y metas claras, con base en la normativa específica; mientras que en Argentina la ausencia de un marco jurídico adecuado a nivel nacional para regular este tipo de bonos y su transacción en los mercados existentes, aparece como un obstáculo para su adecuada implementación.

A partir del análisis técnico de la dinámica de los bonos de carbono y sus mercados, cabe preguntarse ¿cuál sería el rol de los registros inmobiliarios en relación al mercado de bonos de carbono?

Estimo, que su participación se concretaría, como un complemento a través de la publicidad que operaría, si se consagrara la obligatoriedad de

inscripción mediante ley provincial en los registros de aquellos inmuebles afectados a programas o proyectos de bonos de carbono.

Esta anotación en las matriculas folios reales, resultará en una importante fuente de información altamente relevante para el diseños de políticas ambientales.

Contar con datos certeros y concretos respecto de los inmuebles incluidos en programas de esta naturaleza permitirá que el Estado pueda diseñar herramientas tributarias o de infraestructura, que faciliten y estimulen el ingreso de más inmuebles a este tipo de programas.

No debe soslayarse que el propio Estado puede ordenar la inclusión de inmuebles de su dominio privado en programas de bonos de carbono.

En Argentina, existe un proyecto de ley que fue presentado en el Congreso de la Nación por el diputado nacional por la provincia de Santa Fe, Roberto Mario Mirabella, en el que se establece un RÉGIMEN DE FOMENTO DE LOS MERCADOS DE CARBONO EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

Hasta el presente, no existe normativa vigente que regule este tipo de mercados, por lo que a futuro, como propuesta superadora entiendo la conveniencia técnico-jurídica de contemplar una regulación que incluya la obligación de anotación de la afectación del inmueble al mercado de carbono.

Del análisis efectuado, surgen claros antecedentes de inscripciones y/o anotaciones que acceden a los registros inmobiliarios, los cuales se vinculan con aspectos del inmueble, ajenos a los derechos reales autónomos.

Un antecedente reciente se produjo en la provincia de Santiago del Estero, con la promulgación de la Ley Provincial N° 7406 de fecha 17/11/2025, en virtud de la cual se reforma entre otras la Ley Provincial N° 5402, que prescribe en su artículo 9°, la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, de las zonas de reserva forestal que surjan de los planes productivos autorizados para su correspondiente publicidad.

La obligación de definir las distintas zonas de bosques nativos dentro de los inmuebles, surge de la ley. Sin embargo, no todos los registros cumplen con esta normativa.

En el caso de la provincia de Santiago del Estero, en virtud de la exigencia establecida por la norma citada ut supra, emerge la oportunidad de ordenar a futuro esta situación.

Esto sumado a la obligación de registrar en los inmuebles la constitución del derecho de superficie forestal, generará la necesidad de ampliar los datos vinculados con esta derecho real.

Conclusiones

La temática analizada demuestra la transversalidad del derecho ambiental al ámbito del derecho registral, que se materializa paso a paso, con la inclusión de otros datos, tales como la afectación a proyectos de bonos respecto de inmuebles inscriptos en los registros inmobiliarios.

Es una realidad que el Mercado de Bonos estará ligado a la Comisión Nacional de Valores, ámbito ajeno a la temática registral, sin embargo tomando en cuenta la necesidad de publicidad para el común de las personas, los registros inmobiliarios continúan erigiéndose como lugares de privilegio para publicitar todos los aspectos involucrados en la dinámica técnico-jurídica relacionada a los inmuebles.

NOTAS

- Agrositio. (2023). Recuperado el 11 de enero de 2023 de https://www.agrositio.com.ar/noticia/227032-la-mesa-de-carbono-forestal-nacional-anuncia-que-argentina-ya-tiene-la-primera-empresa-en-certificar-bonos-de-carbono-bajo-el-estandar-vcs-de-verra#:~:text=Los%20bonos%20o%20cr%C3%A9ditos%20de,y%20el%20consecuente%20cambio%20clim%C3%A1tico.
- Argentina Forestal.com. (2023) Fuente de información foresto-industrial y Ambiental de Argentina y América Latina- ¿Cuánto carbono almacenan las plantaciones Pinus radiata en el Sudeste de Buenos Aires? Recuperado el 01 de agosto de 2023 de https://www.argentinaforestal.com/2023/08/03/cuanto-carbono-almace-

nan-las-plantaciones-pinus-radiata-en-el-sudeste-de-buenos-aires/
- Consejo de la UE y del Consejo Europeo. (2023). Objetivo 55. Recuperado el 25 de abril de 2023 de https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/#what
- Faroux Tomas. (2022) La Nación Campo. Recuperado el 16 de febrero de 2022 de https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-abece-para-aprovechar-los-bonos-de-carbono-en-el-campo-nid16022022/?gclid=CjwKCAjw3ueiBhBmEiwA4BhspN-2GOVhfohnF3tFy_PpHkWM03hm7M38mfLnnfEEOEVw05Jcxc7n2hoCH6EQAvD_BwE
- MCFN. (2023). Aportes para el desarrollo de los mercados de carbono en Argentina-Documento de Posición de la MCFN- 2023. Recuperado en abril de 2023 de https://afoa.org.ar/mesa-carbono-forestal/
- Ochoa Maldonado, Omar Alfonso (2016) Bonos de carbono: desarrollo conceptual y aproximación crítica. Recuperado el 11 de julio a diciembre de 2016 de Misión Jurídica: revistamisionjuridica.com/bonos-de-carbono-desarrollo-conceptual-y-aproximacion-critica/
- Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático IPCC, 2023: Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Recuperado en Marzo de 2023 de https://www.ipcc.ch/
- Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático IPCC, 2014: Recuperado el 01 de noviembre de 2014 de Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
- Parlamento Europeo, (2017) – (2023) Cambio climático: cómo mejorar la gestión de los bosques como sumideros de carbono. Recuperado el día 11 de julio de 2017 y actualizado el 15 de marzo de 2023 de:uroparl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170711STO79506/cambio-climatico-como-gestionar-mejor-los-bosques-como-sumideros-de-carbono.
- Protocolo de Kyoto. (1998): Convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático: Naciones Unidas 1998.
- Zeman, Claudia (2023) La utilización de los bonos de carbono forestales como alternativa superadora del cambio climático.4° Congreso Internacional del Gran Chaco Americano "Desafíos y disputas en la construcción y deconstrucción de sentidos" en la ciudad de Santiago del Estero.

La publicidad registral ambiental como manifestación de la función socioambiental de la propiedad en el sistema registral brasileño

PROVIN, Felipe Alan

Postdoctorado en "Derechos Humanos y Democracia: Derecho, Política, Historia y Comunicación" por la Facultad de Derecho de Coimbra, Portugal. Doctorado y Máster en "Ciencias Jurídicas" por la Universidad de Vale do Itajaí. Doctorado en "Ciencias Jurídicas en Derecho Mercantil Corporativo", por la Facultad de Derecho de Delaware, EE. UU. Registrador de la Propiedad de Braço do Norte (Santa Catarina, Brasil). Coordinador de la Comisión de Pensamiento del registro de la propiedad del IRIB.LIZ SARRAF

FERRI, Caroline

Doctora en Derecho Civil Patrimonial por la Universidad de Alicante (España). Doctora en Ciencias Jurídicas por la UNIVALI (Brasil). Máster en Derechos Humanos y Democracia por la UFPR (Brasil). Registradora de la Propiedad N. º 1 en Londrina (Paraná, Brasil)

Introducción

El presente trabajo es el resultado de los debates de la Comisión de Pensamiento en Registro de la Propiedad del Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (CPRI/IRIB), que tuvo como objeto el análisis técnico-jurídico de la solicitud realizada por el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), a través de la Carta Oficial Nº 2405/2025/GABIN, dirigida al Consejo Nacional de Justicia (CNJ), dentro del marco de la PA SEI Nº 20250/2025.

A través de este expediente, la Autoridad Federal solicitó la emisión de una guía normativa nacional sobre la posibilidad de anotar, en el registro de la propiedad, información relacionada con el incumplimiento de las obligaciones de reparación por daños medioambientales, basándose en el artículo 36 de la Instrucción Normativa Nº 20 de IBAMA, de 27 de septiembre de 2024.

Según consta en la Orden Nº 2430779, del 11 de diciembre de 2025, emitida por el Honorable Ministro Inspector de Justicia Nacional, la mencionada Instrucción Normativa regula, a nivel federal, los procedimientos administrativos destinados a cobrar indemnización por daños medioambientales, basándose en hechos recogidos en los avisos de infracción ambiental.

En este contexto, el artículo 36, punto II, de la IN Nº 20/2024 establece que el incumplimiento de la obligación de reparar daños ambientales puede implicar, a nivel administrativo, *"en el registro de información relacionada con la reparación pendiente por daños medioambientales con Ibama en el registro de la propiedad o registro equivalente"*.

En vista de la relevancia institucional del asunto y sus posibles efectos en la actividad del registro de la propiedad, el Honorable Consejo Nacional de Justicia ordenó a la Asociación de Notarios y Registradores de Brasil (Anoreg/Brasil), al Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (IRIB) y al Operador Nacional del Sistema Electrónico de Registro de la Propiedad

(ONR), que, dentro del plazo indicado, presenta las contribuciones que consideren pertinentes para la investigación adecuada del hecho.

En el ejercicio de su propósito institucional, el IRIB presentó el presente trabajo, en forma de opinión, con el objetivo de contribuir técnicamente a la delimitación de los contornos legales y procesales de la publicidad ambiental dentro del ámbito del Registro de la Propiedad, a la luz del sistema de registro brasileño, sus principios estructuradores y la legislación vigente, especialmente en lo que respecta a los límites objetivos del registro de la propiedad y la adecuada calificación de los títulos sujetos a acceso registral.

Es en este contexto donde se inserta la presente obra.

Posición del IRIB: publicidad registral ambiental como expresión de la función socioambiental de la propiedad

El Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil – IRIB reconoce la relevancia y legitimidad de la intención de proporcionar publicidad al registro de la información ambiental vinculada al inmobiliario, en línea con el principio constitucional de la función socioambiental de la propiedad, consagrado en los artículos 5, XXIII y 225 de la Constitución Federal, así como con la naturaleza propter rem de las obligaciones medioambientales, bajo los términos de la Ley Nº 12.651/2012, especialmente en los artículos 12 y 17.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia (STJ) ha consolidado la comprensión de que las obligaciones medioambientales tienen una naturaleza propter rem. La Súmula 623 de ese Tribunal establece que "*las obligaciones medioambientales tienen naturaleza propter rem, y es admisible cobrarlas del actual propietario o poseedor y/o de los anteriores, a elección del acreedor*".

En el mismo sentido, en la sentencia del Tema Repetitivo 1.204[1], el STJ reafirmó que la obligación de reparar el daño ambiental acompaña a

la propiedad en todas sus mutaciones subjetivas, vinculando a los propietarios actuales y anteriores en un régimen conjunto, independientemente del origen de la degradación ambiental.

Esta naturaleza jurídica, por la cual **la obligación ambiental se adhiere a la propiedad y se transmite automáticamente a cualquier comprador,** constituye una base relevante para reflexionar sobre la publicidad del registro de situaciones medioambientales que, efectivamente, tienen repercusiones sobre el derecho a la propiedad, así como sobre la seguridad de las relaciones legales inmobiliarias.

En este sentido, Leonardo Brandelli observa que:

> El Registro de la Propiedad, como instrumento de publicidad legal, tiene la función esencial de hacer conocibles las situaciones jurídicas que tienen repercusiones sobre la propiedad, con el fin de proteger la seguridad dinámica de las transacciones[(2)].

Desde esta perspectiva, si ciertas obligaciones medioambientales acompañan a la propiedad y obligan a cualquier comprador, es legalmente relevante que dicha información, **cuando tiene carácter real y puede tener un impacto directo en el contenido del derecho de propiedad, pueda ser conocida de antemano por posibles compradores, acreedores o terceros interesados.**

En esta misma línea de reflexión crítica sobre los instrumentos publicitarios, Marcelo Augusto Santana de Melo observa que la divulgación de avisos de infracción ambiental a través del Boletín Oficial es, en muchos casos, insuficiente para llegar a terceros de buena fe, especialmente cuando la infracción está directamente relacionada con el uso u ocupación de una determinada propiedad. El autor enfatiza, en este contexto, la relevancia de reflexionar sobre mecanismos publicitarios más efectivos para situaciones medioambientales vinculadas al territorio, sin perjuicio del respeto necesario de los límites legales y la naturaleza jurídica de los

actos administrativos implicados.[3]

El registro de la propiedad, como instrumento de publicidad cualificada, es un medio ideal para transmitir información que tenga un impacto concreto en el derecho a la propiedad y que sea relevante para la seguridad del tráfico inmobiliario, siempre que dicha información tenga un fundamento legal compatible con el sistema de registro y entre en el folio mediante títulos legalmente calificados.

Sin embargo, para que la publicidad ambiental logre la eficacia deseada sin comprometer la funcionalidad del registro, la coherencia del sistema de registro y la seguridad jurídica, es necesario llevar a cabo consideraciones técnicas y procesales, especialmente en lo relativo a la calificación del título, la distinción entre obligaciones de carácter real y sanciones administrativas personales, así como los límites objetivos de la actividad registral, aspectos que se exponen a continuación.

Sobre la divulgación del registro de restricciones medioambientales: distinción entre obligaciones de las uti singuli y de la uti universi

Uno de los pilares del sistema brasileño de registro de la propiedad es el principio de concentración de los actos en el registro, según el cual el registro debe reflejar, de manera clara y organizada, todas las situaciones legales relevantes que afectan a la propiedad. Este principio, en palabras de Décio Antônio Erpen y João Pedro Lamana Paiva, defiende que:

> Ningún hecho legal o acto legal que concierta la situación jurídica de una propiedad o las mutaciones subjetivas que pueda sufrir puede ser indiferente al registro/anotación en el registro de la propiedad correspondiente.[4]

Esta directriz fue reforzada por la Ley Nº 14.382/2022, que amplió el alcance del artículo 246 de la Ley Nº 6.015/1973, admitiendo ahora el registro de "otros hechos que, de cualquier manera, alteren el registro o

tengan repercusiones sobre los derechos relacionados con la propiedad". Asimismo, la Ley Nº 13.097/2015, en su artículo 54, III, confería eficacia ante terceros las restricciones y restricciones inscritas en el registro, reforzando el principio de confianza pública en el registro como mecanismo de seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

Sin embargo, esta apertura normativa no autoriza la entrada indiscriminada de ninguna información ambiental en el folio real. Para la correcta aplicación del sistema de registros, es esencial distinguir entre:

a. ***obligaciones y restricciones de uti singuli,*** entendidas como aquellas derivadas de actos administrativos o judiciales individualizados, dirigidos a una propiedad o propietario específico, como notificaciones de infracción, términos de compromiso de reparación ambiental (TCRA), embargos administrativos, declaraciones de áreas contaminadas, imposiciones de no edificiandi o condiciones específicas de licencia; y

b. ***obligaciones de la uti universi,*** que consisten en restricciones genéricas y abstractas, derivadas directamente de la ley o de actos normativos generales, como leyes de zonificación, planes maestros, normas de protección de biomas y limitaciones administrativas de naturaleza urbana o ambiental que se aplican a categorías indeterminadas de bienes inmuebles.

Sólo las obligaciones y restricciones de naturaleza uti singuli justifican, en teoría, la anotación en el registro de la propiedad, bajo pena de convertir el registro de la propiedad en un repositorio de información normativa genérica, comprometiendo la claridad, utilidad y funcionalidad de la publicidad del registro.

Esta distinción está respaldada por el derecho de registro comparado. Como observa Joaquín Delgado Ramos, registrador español citado por

Marcelo Augusto Santana de Melo, las obligaciones medioambientales que surgen directamente de la ley tienen suficiente publicidad en la propia norma, prescindiendo de la constancia del registro; Por otro lado, cuando se impone un único acto administrativo, es necesario registrarse en el registro de la propiedad para producir la afectación real de la propiedad y la vinculación de los futuros titulares.[5]

La admisión indiscriminada del registro de obligaciones de la UTI universi llevaría, en última instancia, a la necesidad de registrar todas y cada una de las normas de zonificación ambiental o urbana, lo cual es manifiestamente incompatible con la racionalidad, eficiencia y función selectiva del sistema de registro de la propiedad.

En vista de ello, **el IRIB propone que cualquier orientación normativa sobre la materia adopte como criterio rector el registro exclusivo de restricciones y sanciones de naturaleza singular**, es decir, aquellas impuestas por un acto administrativo o judicial individualizado que tenga un impacto concreto y directo sobre una propiedad determinada, respetando, en todos los casos, los límites y principios legales que rigen la actividad de registro.

El registro del aviso de infracción como medida más adecuada que el registro de incumplimiento

El artículo 36, punto II, de IBAMA en el número 20/2024 prevé el registro de "información relacionada con asuntos pendientes relativos a la reparación por daños medioambientales", lo que, en la práctica, equivale a hacer pública el incumplimiento de una obligación de reparación ambiental previamente constituida.

Desde una perspectiva estrictamente registradora, esta técnica de publicidad presenta inconvenientes relevantes, ya que desplaza el enfoque de la publicidad a un momento posterior del ciclo de deuda, con un posible daño a la claridad, racionalidad y economía del propio folio.

En este contexto, el Instituto de Registro de la Propiedad de Brasil (IRIB) propone, como alternativa técnica a evaluar, que la publicidad del registro recaiga en el propio aviso de infracción ambiental, tras la expiración del plazo para presentar un recurso administrativo, conforme a los términos del artículo 4, III, de la Ley Nº 10.650/2003, y no por el posterior incumplimiento de la obligación de reparación que se derive. Esta solución es más eficiente y coherente con el sistema de registro por las siguientes razones:

i. **publicidad suficiente:** El registro del aviso de infracción ya informa a posibles compradores, acreedores y otras partes interesadas de la existencia de responsabilidades ambientales vinculadas a la propiedad, cumpliendo plenamente con el propósito de "publicidad calificada y gestión de riesgos ambientales en la cadena de propiedad" mencionado en la Orden de Su Excelencia.
ii. **redundancia del registro por incumplimiento:** Mientras no se registre la cancelación del aviso de infracción, la pendiente permanece implícita en el registro. La lógica es análoga a la del apego: el mantenimiento de la carga ya indica un incumplimiento, y es innecesario y contraproducente registrar el incumplimiento como un acto autónomo.
iii. **economía del registro:** El registro de incumplimiento generaría información duplicada en el registro, con mayores costes para la parte interesada y contaminación del folio real, sin beneficio informativo relevante.
iv. **coherencia sistémica:** El sistema de registro del aviso de infracción con el posterior registro de cancelación encuentra una analogía perfecta con los modelos ya establecidos en el derecho de registro brasileño, en particular el registro premonitorio previsto en el artículo 828 del Código de Procedimiento Civil y, sobre todo, la publicidad de los Certificados de Deuda Activa (CDA), regulados

por la Disposición CNJ Nº 149/2023[6], que regula el registro de información sobre deudas registradas como vencidas en el registro de la propiedad, con un procedimiento estandarizado para la inclusión y cancelación.

Esta lógica binaria, que consiste en el registro de la carga y el registro posterior de la cancelación, está más alineada con los principios de registro de especialidad objetiva, claridad, concentración y economía, ampliamente observados en el sistema de registro brasileño.

La doctrina especializada corrobora esta orientación. Marcelo Augusto Santana de Melo sostiene que el registro de infracciones medioambientales en el registro de la propiedad daría erga omnes publicidad a la ley, alertando a los posibles compradores de la propiedad y a las instituciones financieras sobre la concesión de créditos y en la toma de decisiones empresariales.

El autor también observa que el acceso del aviso de infracción ambiental al registro de la propiedad requeriría una orientación normativa del órgano judicial encargado de supervisar la actividad de registro, medida que es precisamente el objeto de este procedimiento[7] administrativo sometido a la apreciación de aquel Consejo Nacional de Justicia.

Procedimiento de cancelación y diferimiento de tasas

Para que el registro de infracciones medioambientales cumpla plenamente su propósito, es esencial sancionar previamente el procedimiento de cancelación del registro, una vez superada la situación que lo ha provocado.

Se propone que se pueda promover la cancelación del registro del aviso de infracción ambiental:

a. mediante **autorización expresa de la agencia medioambiental**

competente, que certifique el pleno cumplimiento de la obligación de reparar o la terminación del procedimiento administrativo por cualquier causa prevista por la ley; o

b. por d**eterminación judicial**, en casos donde exista controversia sobre el cumplimiento o en los que la obligación sea eliminada por decisión del Poder Judicial.

El sistema es análogo al previsto para la cancelación de órdenes de indisponibilidad en el Centro Nacional para la Indisponibilidad de Activos (CNIB).

Esta misma lógica debería guiar la cancelación de registros de infracciones medioambientales: autorización del organismo competente, seguida del registro por parte del registrador, sin necesidad de una orden judicial específica.

En cuanto a las tasas, debe considerarse que el registro del aviso de infracción es resultado de la iniciativa del Gobierno, sin provocación por parte del propietario de la propiedad. En este sentido, es técnicamente apropiado adoptar el diferimiento de tasas relacionadas con el registro inicial, que solo sería necesario en el momento de la solicitud de cancelación, cuando se demuestre el cumplimiento de la obligación medioambiental.

Dicha solución preserva el equilibrio económico y financiero de los servicios, especialmente en los Estados que no disponen de mecanismos de reembolso por actos realizados a petición del Gobierno, y armoniza el interés público en la publicidad ambiental con la sostenibilidad del servicio de registro, conforme al artículo 28 de la Ley Nº 8.935/1994.

Existe un precedente para este sistema en el Estado de São Paulo, en el cual, en las incautaciones derivadas de ejecuciones hipotecarias fiscales, las tasas se cumplen sólo al final del procedimiento, tal y como establece la Ley Estatal Nº 11.331/2002.

Como observa Marcelo Augusto Santana de Melo, con el objetivo de implementarse sin carga para la Administración, los actos de registro podrían realizarse directamente, sin ninguna disposición para tasas, que serían cumplidas si fueran canceladas directamente por la parte interesada.[8]

Enrutamiento electrónico vía RIDigital y control mediante central compartida

El IRIB recomienda que tanto las solicitudes de registro de notificaciones de infracciones medioambientales como las solicitudes de cancelación se presenten electrónicamente, preferiblemente a través de RI-Digital, una plataforma gestionada por el Operador Nacional del Sistema Electrónico de Registro de la Propiedad (ONR), similar a lo que ocurre con las comunicaciones de indisponibilidad a través del Centro Nacional de Indisponibilidad de Activos (CNIB) y con las anotaciones de Certificados de Deuda Activa.

El procesamiento centralizado a través de una plataforma compartida permite: (a) la estandarización nacional del procedimiento; (b) trazabilidad y control de los plazos; (c) reenvío automático a los registradores competentes; y (d) gestión eficiente de las solicitudes de cancelación pendiente de la regularización por parte de la parte interesada.

Esta medida es esencial especialmente al adoptar el diferimiento de tasas, ya que el centro podrá mantener el control sobre los actos realizados y las cancelaciones pendientes, asegurando la integridad del flujo y la correcta recaudación al cancelar.

Publicidad del registro de áreas no edificadas determinada por agencias medioambientales

El IRIB considera apropiado que cualquier regulación del asunto contemple expresamente la posibilidad de registro de áreas no aedificandi

determinadas por agencias medioambientales debido a operaciones realizadas en propiedades específicas.

Es una situación recurrente en la práctica del registro que las agencias medioambientales impongan restricciones de edificación como resultado de actividades como la minería, la eliminación de residuos sólidos u otras intervenciones que comprometen la idoneidad constructiva del suelo. Estas restricciones, ya que tienen un carácter uti singuli y, por tanto, encajan en el criterio técnico propuesto en toda esta opinión.

La visibilidad de estas restricciones en el registro de la propiedad contribuye a la seguridad de las transacciones, la protección de los compradores y la información adecuada de terceros sobre las limitaciones de la propiedad.

Conclusión y opinión

A la luz de las consideraciones anteriores, el IRIB se expresó a favor de la estandarización, por parte del Honorable Consejo Nacional de Justicia, de la divulgación del registro de información ambiental en el registro de la propiedad, con las siguientes consideraciones y propuestas técnicas:

a. que la publicidad del registro recaiga en el aviso de infracción ambiental, tras finalizar el plazo para presentar un recurso administrativo, y no en el incumplimiento de la obligación de reparación, ya que es una medida más eficiente, técnicamente coherente y análoga al modelo establecido para las CDA (Disposición CNJ Nº 149/2023);
b. que se respete la distinción entre obligaciones de uti singuli e uti universi, restringiendo la anotación a aquellas de naturaleza singular – es decir, impuesta por un acto administrativo o judicial individualizado que tenga repercusiones concretas sobre una propiedad específica;
c. que el procedimiento para cancelar el registro se regule expresa-

mente, previa autorización de la agencia ambiental competente o por determinación judicial;

d. que se adopte el diferimiento de las tasas debidas por la parte interesada en el momento de la solicitud de cancelación;
e. que las solicitudes de registro y cancelación se envíen electrónicamente , a través de RIDigital, con control por central compartida, siguiendo el modelo del sistema CNIB y CDA; y
f. que cualquier regulación contemple expresamente la posibilidad de registro de áreas no edificables determinadas por agencias medioambientales como resultado de operaciones realizadas en las propiedades, como la minería y la eliminación de residuos.

La articulación entre publicidad registral y protección ambiental representa una manifestación contemporánea de la función preventiva del Registro de la Propiedad. Al permitir que las cargas ambientales de naturaleza real sean conocidas erga omnes, el sistema registral contribuye simultáneamente a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y a la efectividad de la tutela ambiental.

En este sentido, la propuesta aquí defendida dialoga directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en particular con el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres), el ODS 13 (Acción por el Clima) y el ODS 16 (Instituciones Sólidas), al integrar gobernanza ambiental, transparencia y función socioambiental de la propiedad.[9]

NOTAS

1. Recurso Especial nº 1.962.089/MS, Jueza Assusete Magalhães, 1ª Sección, 11/10/2023.
2. BRANDELLI, Leonardo. Registro de la propriedad: eficacia material. Río de Janeiro: Forense, 2016, p. 42.

3. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propriedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 285-286.
4. LAMANA PAIVA, João Pedro. Real Estate Law Journal nº 49. Julio a diciembre de 2000.
5. DELGADO RAMOS, Joaquín, apud MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propriedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 286.
6. Artes. 320-P a 320-W del Código Nacional de Normas de la Oficina Nacional de Asuntos Internos de Justicia – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra)
7. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 287.
8. MELO, Marcelo Augusto Santana de. Medio ambiente y registro de la propiedad. São Paulo: Almedina, 2024, p. 287.
9. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 sept. 2015. Nueva York: ONU, 2015. Disponible en: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acceso en: 10 feb. 2026.

Registro inmobiliario y función socioambiental. Constitucionalización estructural de la publicidad registral

HEREDIA, Fabio

Investigador en Derecho Ambiental y Gobernanza Territorial

Doctorando en Estudios del Conurbano José C. Paz, Provincia de Buenos Aires.

Introducción

El derecho registral inmobiliario argentino ha sido históricamente concebido como una técnica de seguridad jurídica, orientada a garantizar la oponibilidad erga omnes de los derechos reales. Bajo esta matriz clásica, el Registro de la Propiedad Inmueble opera como un instrumento de publicidad formal que certifica titularidades y gravámenes conforme a un modelo dominial individualista, estructurado en torno al principio de legalidad, tracto sucesivo y prioridad. Esta configuración respondió adecuadamente al modelo liberal clásico de propiedad, en el cual la propiedad privada se erigía como derecho subjetivo absoluto y el registro funcionaba como su mecanismo de exteriorización.

Sin embargo, el proceso de constitucionalización del derecho privado y la consolidación del Estado constitucional de derecho, han transformado

sustancialmente la fisonomía jurídica del dominio. La incorporación de derechos colectivos, la afirmación de la función social de la propiedad y el reconocimiento del derecho al ambiente sano establecido en al Art. 41 de la Constitución Nacional (CN), así como de la posesión y propiedad comunitaria de los pueblos originarios, según Art. 75 inc. 17 de nuestra Carta Magna, han introducido límites y dimensiones sustantivas que desbordan el esquema clásico del derecho real individual. El inmueble ya no puede ser entendido exclusivamente como objeto de apropiación privada, sino como soporte territorial de bienes ambientales, intereses colectivos y relaciones jurídicas complejas.

En este nuevo escenario constitucional, surge una tensión estructural: mientras la propiedad ha sido redefinida en clave social y ambiental, la publicidad registral continúa operando predominantemente bajo categorías formales que priorizan la titularidad individual y la circulación del tráfico inmobiliario. Esta disociación genera un déficit de visibilidad jurídica respecto de las dimensiones constitucionales del inmueble, produciendo una brecha entre el orden normativo superior y la técnica registral que lo implementa.

La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que la publicidad registral no puede permanecer axiológicamente neutra frente a la mutación constitucional del derecho de propiedad. Por el contrario, el principio de supremacía constitucional exige una reconceptualización del sistema registral que incorpore, de manera estructural y no meramente excepcional, las dimensiones sociales y ambientales del dominio. A este proceso se lo denomina aquí **constitucionalización estructural de la publicidad registral,** siendo una transformación dogmática mediante la cual el Registro de la Propiedad Inmueble deja de limitarse a publicitar relaciones dominiales individuales, para convertirse en un dispositivo institucional de efectivización territorial de derechos fundamentales y bienes colectivos.

Esta propuesta no implica alterar la función técnica del registro ni

erosionar la seguridad jurídica, sino ampliar su objeto conforme al bloque de constitucionalidad vigente. En tal sentido, el presente trabajo desarrolla, en primer lugar, los fundamentos teóricos de esta reconceptualización general y, en segundo término, examina su operatividad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires como caso paradigmático, en atención a la densidad de conflictos socioambientales y territoriales que atraviesan su territorio. Se sostiene que sólo a través de una adecuación estructural del sistema registral, será posible evitar que la técnica de la publicidad inmobiliaria reproduzca una concepción preconstitucional del dominio incompatible con el modelo constitucional contemporáneo.

Planteamiento del problema

El derecho registral inmobiliario argentino se estructuró históricamente sobre una concepción liberal del dominio, orientada a garantizar la seguridad jurídica del tráfico mediante la publicidad de titularidades individuales y gravámenes. En este esquema, el Registro de la Propiedad Inmueble cumple una función técnico-formal, que consiste en asegurar la oponibilidad erga omnes de los derechos reales a través de un sistema de calificación legal y publicidad objetiva. La centralidad del titular dominial y la neutralidad axiológica del órgano registral constituyen pilares dogmáticos de esta arquitectura.

No obstante, el proceso de constitucionalización del orden jurídico ha redefinido sustancialmente el estatuto del derecho de propiedad. El reconocimiento del derecho al ambiente sano y la consagración de la propiedad comunitaria indígena han incorporado dimensiones sociales y ambientales que transforman la naturaleza del dominio, funcionalizándolo y subordinándolo a bienes colectivos y derechos fundamentales.

El inmueble ya no puede ser concebido exclusivamente como objeto de apropiación privada, sino como soporte territorial de relaciones jurídicas complejas que exceden la lógica individualista clásica.

En este contexto, se configura una tensión estructural entre el modelo registral tradicional y el paradigma constitucional contemporáneo. Mientras la propiedad ha sido resignificada como institución jurídicamente condicionada por su función social y ambiental, la publicidad registral continúa centrada, en lo sustancial, en la exteriorización de titularidades individuales, sin integrar de manera sistemática las dimensiones constitucionales que inciden sobre el inmueble. ¿Puede el sistema registral mantener una pretensión de neutralidad frente a mandatos constitucionales que redefinen materialmente el contenido del dominio?

El problema no es meramente técnico, sino estructural. Si el Registro omite reflejar de forma adecuada las afectaciones ambientales, las restricciones territoriales o las particularidades de la propiedad colectiva, la publicidad registral se convierte en un mecanismo que reproduce una concepción preconstitucional del dominio, debilitando la efectividad territorial de derechos fundamentales. Esta situación genera un déficit estructural de coherencia normativa.

La cuestión que este trabajo aborda, entonces, es si el modelo clásico de publicidad registral resulta suficiente en el marco del Estado constitucional ambiental y plural, o si resulta necesario reconceptualizar estructuralmente el objeto y la función del Registro de la Propiedad Inmueble, para adecuarlo a los mandatos derivados del bloque de constitucionalidad. La respuesta a esta pregunta no implica erosionar la seguridad jurídica, sino examinar cómo esta puede coexistir con una publicidad registral que incorpore, de manera orgánica, las dimensiones sociales y ambientales del territorio.

Hipótesis de investigación

El sistema registral inmobiliario argentino fue concebido bajo una matriz liberal e individualista, que prioriza la publicidad de titularidades y gravámenes como garantía de seguridad jurídica del tráfico inmobiliario. En este modelo, el Registro de la Propiedad Inmueble opera como un órgano

técnico orientado a la oponibilidad formal de derechos reales individuales, estructurado sobre principios de legalidad, tracto sucesivo y prioridad. Esta configuración supone una cierta neutralidad axiológica respecto del contenido sustantivo del dominio, limitando su función a la exteriorización objetiva de situaciones jurídicas privadas.

Sin embargo, el proceso de constitucionalización del derecho privado ha redefinido de manera sustancial el estatuto jurídico de la propiedad. La incorporación del derecho al ambiente sano y el reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena, han transformado el dominio en una institución funcionalizada por valores colectivos y derechos fundamentales. En este contexto, la persistencia de un modelo registral centrado exclusivamente en la publicidad dominial individual, genera una tensión estructural entre el sistema técnico de publicidad y el bloque de constitucionalidad vigente.

La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que dicha tensión no puede resolverse mediante ajustes parciales o soluciones excepcionales, sino que exige una reconceptualización dogmática integral del sistema registral. La neutralidad formal del Registro deviene insuficiente frente a mandatos constitucionales que redefinen materialmente el contenido del dominio, por lo que la supremacía constitucional impone la necesidad de integrar, de manera estructural y sistemática, las dimensiones sociales y ambientales del inmueble en la publicidad registral.

En consecuencia, se postula que solo a través de un proceso de constitucionalización estructural de la publicidad registral, entendido como la ampliación del objeto registral hacia la situación jurídica territorial compleja del inmueble, será posible adecuar el sistema registral al modelo de Estado constitucional ambiental y plural, evitando que la técnica de la publicidad inmobiliaria reproduzca una concepción preconstitucional del dominio y fortaleciendo, a su vez, la efectividad territorial de derechos fundamentales y bienes colectivos.

Objetivos de investigación

El presente trabajo tiene como objetivo general, analizar críticamente el modelo tradicional de publicidad registral inmobiliaria, a la luz del proceso de constitucionalización del derecho de propiedad, con el propósito de determinar si la estructura dogmática vigente resulta adecuada frente a la incorporación de dimensiones sociales y ambientales derivadas del bloque de constitucionalidad. Se busca examinar en qué medida la configuración clásica del Registro de la Propiedad Inmueble, centrada en la oponibilidad formal de titularidades individuales, responde a las exigencias del Estado constitucional contemporáneo.

Como objetivos específicos se propone, en primer lugar, reconstruir los fundamentos teóricos del derecho registral tradicional, particularmente su pretensión de neutralidad axiológica y su orientación hacia la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario. En segundo término, analizar el impacto de la función social y ambiental del dominio y del reconocimiento de la propiedad comunitaria indígena en la redefinición constitucional del estatuto jurídico del inmueble, identificando las tensiones estructurales que emergen entre estos mandatos y la técnica registral vigente.

Finalmente, el trabajo se orienta a elaborar y fundamentar el concepto de constitucionalización estructural de la publicidad registral, delimitando su alcance dogmático y evaluando su operatividad en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como caso paradigmático. Con ello se procura aportar una reconceptualización sistemática que permita adecuar el sistema registral a las exigencias del Estado constitucional ambiental y plural, fortaleciendo la coherencia entre supremacía constitucional y técnica de publicidad inmobiliaria.

Metodología y fuentes de análisis

La investigación adopta un enfoque jurídico-dogmático de carácter analítico y reconstructivo, orientado a examinar críticamente la estructura

conceptual del derecho registral inmobiliario a la luz del proceso de constitucionalización del orden jurídico. Se parte de una metodología de interpretación sistemática y jerárquica de normas, priorizando el principio de supremacía constitucional como criterio rector para evaluar la coherencia entre el régimen registral vigente y los mandatos derivados del bloque de constitucionalidad. El análisis se centra en la reconstrucción conceptual del objeto y función del Registro de la Propiedad Inmueble, identificando tensiones estructurales entre la publicidad dominial clásica y la redefinición constitucional del dominio.

El trabajo se sustenta en el examen de fuentes normativas primarias, incluyendo la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial de la Nación, la legislación registral y la normativa específica vinculada a la tutela ambiental y a la propiedad comunitaria indígena. Asimismo, se recurre a doctrina especializada en derecho registral, derecho constitucional y derecho ambiental, así como a precedentes jurisprudenciales relevantes que hayan contribuido a la expansión de la función social y ambiental de la propiedad. La combinación de estas fuentes permite articular un análisis transversal que vincula técnica registral y teoría constitucional.

Finalmente, se incorpora un análisis contextual aplicado al ámbito de la Provincia de Buenos Aires como caso paradigmático, a fin de evaluar la operatividad práctica del concepto propuesto. Este enfoque permite contrastar la construcción dogmática general con la realidad institucional y territorial bonaerense, identificando posibles líneas de adecuación estructural del sistema registral en consonancia con el modelo de Estado constitucional ambiental y plural.

Marco conceptual

La **constitucionalización estructural de la publicidad registral,** puede definirse como el proceso de reconfiguración dogmática, mediante el cual el sistema de Registro de la Propiedad Inmueble deja de limitarse a

la exteriorización formal de titularidades individuales y pasa a integrar, de manera orgánica y necesaria, las dimensiones sociales y ambientales del dominio derivadas del bloque de constitucionalidad. No se trata de incorporar anotaciones accesorias ni de ampliar contingentemente la información registral, sino de reconocer que la publicidad inmobiliaria debe reflejar el estatuto constitucional del inmueble como realidad jurídica compleja. Si la Constitución redefine materialmente el contenido del derecho de propiedad, el sistema que lo publicita no puede permanecer anclado en categorías preconstitucionales sin generar una disociación entre Constitución material y técnica registral.

Desde esta perspectiva, el objeto registral ya no puede entenderse exclusivamente como el derecho real subjetivo del titular dominial. La constitucionalización estructural implica ampliar el objeto de la publicidad hacia la situación jurídica territorial compleja, en la cual el inmueble aparece no sólo como objeto de apropiación privada, sino también como soporte de bienes ambientales, espacio de realización de derechos colectivos y ámbito sometido a límites materiales derivados de la función social y ambiental de la propiedad.

En este marco, la tradicional neutralidad axiológica del Registro, concebido como órgano técnico que verifica la legalidad formal de los actos, resulta insuficiente frente a un orden jurídico que impone condicionamientos sustantivos al dominio con jerarquía constitucional.

En consecuencia, la constitucionalización estructural de la publicidad registral, supone distinguir entre una publicidad dominial, centrada en titularidades y gravámenes, y una publicidad constitucional, orientada a reflejar afectaciones, restricciones y condiciones territoriales derivadas de derechos fundamentales y bienes colectivos. Esta reconceptualización no altera la función técnica del Registro, ni compromete la seguridad jurídica, sino que amplía su objeto para adecuarlo al modelo de Estado constitucional ambiental y plural, evitando que la técnica de la publicidad

inmobiliaria reproduzca una concepción individualista del dominio incompatible con la supremacía constitucional.

Constitucionalización del derecho de propiedad y crisis del paradigma registral clásico

La evolución del constitucionalismo contemporáneo ha producido una transformación profunda en la configuración jurídica del derecho de propiedad. Lejos de la concepción liberal clásica que lo entendía como un derecho subjetivo absoluto, exclusivo y prácticamente ilimitado, el modelo constitucional actual lo redefine como una institución funcionalizada por valores superiores del orden jurídico. La propiedad ya no se concibe únicamente como una esfera individual de poder sobre la cosa, sino como una relación jurídica condicionada por su inserción en un entramado social y ambiental más amplio.

La funcionalización constitucional del derecho de propiedad no constituye un fenómeno aislado en el constitucionalismo latinoamericano. En Brasil, la Constitución de 1988, consagra expresamente la función social de la propiedad como elemento estructural del orden económico y urbano, desplazando toda concepción absoluta del dominio (Silva, 2013). Este giro confirma que la redefinición del contenido dominial responde a una tendencia regional de constitucionalización material del derecho privado.

Este proceso de constitucionalización implica que el dominio se encuentra atravesado por principios y derechos de jerarquía superior que inciden materialmente en su contenido. El reconocimiento del derecho al ambiente sano (art. 41 CN) y de la propiedad comunitaria indígena (art. 75 inc. 17 CN) constituye una expresión paradigmática de esta mutación. Ambos preceptos introducen dimensiones colectivas y territoriales que desbordan la lógica individualista del derecho real clásico. En consecuencia, el inmueble deja de ser un mero objeto de apropiación privada para convertirse en soporte de bienes jurídicos supraindividuales y de relacio-

nes territoriales complejas.

La constitucionalización del dominio no se limita a establecer límites externos al ejercicio del derecho, sino que redefine su estructura interna. La función social y ambiental de la propiedad opera como criterio interpretativo y como principio estructurante que condiciona su alcance, legitimidad y ejercicio. En este marco, la titularidad dominial no agota la significación jurídica del inmueble, porque sobre él pueden proyectarse afectaciones ambientales, restricciones territoriales y derechos colectivos que forman parte de su estatuto jurídico material.

Sin embargo, mientras el derecho de propiedad ha sido objeto de esta transformación sustantiva, el paradigma registral clásico mantiene una configuración esencialmente formal. El sistema de publicidad inmobiliaria continúa estructurado sobre la exteriorización de titularidades individuales y gravámenes típicos, priorizando la seguridad del tráfico jurídico mediante la técnica de la oponibilidad erga omnes. La función registral se presenta como neutral respecto del contenido sustantivo del dominio, limitándose a verificar la legalidad formal de los actos y a reflejar situaciones jurídicas privadas.

Esta asimetría genera lo que puede denominarse una crisis del paradigma registral clásico. Si la propiedad ha sido constitucionalmente redefinida, pero la publicidad registral continúa operando bajo categorías preconstitucionales, se produce una disociación entre Constitución material y técnica registral. El Registro, concebido como instrumento de certeza jurídica, corre el riesgo de exteriorizar una versión incompleta del estatuto jurídico del inmueble, invisibilizando dimensiones constitucionalmente relevantes que condicionan su uso, transmisión y explotación.

La crisis no implica la invalidez del modelo registral, sino la insuficiencia de su configuración dogmática actual frente a un orden jurídico jerárquicamente reconfigurado. El desafío consiste en determinar si el principio de supremacía constitucional, exige una reinterpretación

estructural del objeto y función del Registro de la Propiedad Inmueble, de modo que la publicidad inmobiliaria refleje no solo la titularidad dominial, sino también las dimensiones sociales y ambientales que integran el contenido material del derecho de propiedad en el Estado constitucional contemporáneo.

La constitucionalización ecológica del territorio implica que la propiedad privada se ejerce dentro de límites ambientales estructurales, cuya visibilidad institucional resulta indispensable para la eficacia de la tutela ambiental (Machado, 2018).

Implicancias dogmáticas de la constitucionalización estructural de la publicidad registral

La primera implicancia dogmática radica en la redefinición del objeto registral. Bajo el paradigma clásico, el Registro de la Propiedad Inmueble publicita derechos reales individuales, gravámenes y limitaciones de carácter patrimonial. Sin embargo, si el derecho de propiedad ha sido redefinido por el bloque de constitucionalidad, especialmente a partir del artículo 14 bis, el artículo 41 y el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional Argentina, el objeto publicitable no puede agotarse en la titularidad formal. La publicidad registral debe captar también aquellas situaciones jurídicas que inciden estructuralmente sobre el inmueble por mandato constitucional, tales como afectaciones ambientales, territorios indígenas o restricciones derivadas de políticas de ordenamiento territorial. El inmueble deja de ser un mero soporte de relaciones intersubjetivas para convertirse en una unidad jurídica territorial constitucionalmente condicionada.

La segunda implicancia concierne a la función calificadora del registrador. En el modelo tradicional, la calificación se orienta a verificar la legalidad formal y compatibilidad técnica con el sistema registral. No obstante, si la publicidad debe reflejar la dimensión constitucional del dominio, la

actividad calificadora no puede permanecer axiológicamente neutra frente a normas de jerarquía superior que inciden sobre el inmueble. Ello no implica transformar al registrador en juez constitucional, sino reconocer que la calificación debe integrar la coherencia normativa del acto, con el estatuto constitucional del territorio cuando existan afectaciones expresas o restricciones públicas que condicionen su oponibilidad.

La tercera implicancia se vincula con la seguridad jurídica, tradicionalmente entendida como previsibilidad patrimonial y estabilidad del tráfico. La constitucionalización estructural obliga a redefinir este principio en términos sustantivos. No hay verdadera seguridad jurídica si la publicidad omite restricciones constitucionalmente relevantes que afectan el ejercicio del dominio. La transparencia territorial, en este sentido, se convierte en un componente esencial de la seguridad jurídica contemporánea, ya que previene conflictos socioambientales, reduce litigiosidad y evita la adquisición de derechos aparentes que colisionen con bienes colectivos.

Finalmente, la cuarta implicancia remite al desplazamiento desde una lógica de publicidad individual hacia una publicidad territorial sistémica. Esto supone articular el Registro con otras fuentes de información pública, como lo son ambientales, urbanísticas, catastrales y de reconocimiento de derechos colectivos, para que la información registral no reproduzca una visión fragmentada del inmueble. En este punto, el ámbito de la Provincia de Buenos Aires ofrece un escenario paradigmático para examinar cómo podrían integrarse dispositivos registrales que reflejen restricciones ambientales, áreas protegidas, zonas de riesgo hídrico o territorios indígenas, mostrando la operatividad concreta del concepto propuesto.

La reconfiguración constitucional del dominio y la exigencia de una publicidad registral coherente

El proceso de constitucionalización del derecho privado ha sido desarrollado con especial claridad por Ricardo Lorenzetti, quien sostiene que

la Constitución actúa como norma de normas y proyecta sus principios sobre todo el sistema jurídico, modificando el contenido de los institutos tradicionales del derecho patrimonial (Lorenzetti, 2009).

En la misma línea, Aída Kemelmajer de Carlucci, ha señalado que el derecho civil contemporáneo no puede interpretarse escindido del bloque de constitucionalidad, sino como parte de un entramado normativo integrado en el que los derechos fundamentales inciden directamente sobre la configuración de los derechos reales (Kemelmajer de Carlucci, 2015). Desde esta perspectiva, el dominio deja de ser un derecho absoluto estructurado exclusivamente en torno al interés del titular, para convertirse en una posición jurídica funcionalizada por límites sociales y ambientales constitucionalmente impuestos.

El sustento estructural de esta exigencia puede hallarse en la doctrina de la supremacía constitucional elaborada por Germán Bidart Campos, quien afirmó que ningún sector del ordenamiento puede sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución (Bidart Campos, 1995). De modo convergente, Horacio Rosatti ha destacado que la coherencia del sistema jurídico exige que las técnicas e instituciones se adecuen al modelo constitucional vigente, evitando subsistemas herméticos o autorreferenciales (Rosatti, 2010).

Trasladado al ámbito registral, ello implica que el sistema de publicidad inmobiliaria no puede operar como si el paradigma liberal del dominio permaneciera incólume frente a la expansión de derechos colectivos y bienes ambientales. Por su parte, la doctrina clásica de los derechos reales ha estructurado el sistema registral sobre los principios de especialidad, publicidad y seguridad jurídica (Alterini, 2016).

Sin embargo, incluso desde esa tradición, la seguridad del tráfico presupone conocimiento adecuado y completo de la situación jurídica del inmueble. En este punto, la propuesta de constitucionalización estructural de la publicidad registral no contradice el paradigma técnico, sino que

lo amplía. La seguridad jurídica no puede reducirse a la estabilidad formal de titularidades, sino que debe incorporar las afectaciones constitucionalmente relevantes que condicionan el ejercicio del dominio.

En consecuencia, el diálogo doctrinal expuesto permite afirmar que la constitucionalización del derecho de propiedad constituye una transformación estructural del sistema jurídico argentino. La adecuación del régimen registral a esa transformación, no es una innovación voluntarista, sino una exigencia de coherencia normativa derivada del principio de supremacía constitucional. La publicidad registral, en este marco, debe reflejar la densidad constitucional del inmueble para garantizar una seguridad jurídica sustantiva y no meramente formal.

Operatividad en el ámbito bonaerense como caso paradigmático

La Provincia de Buenos Aires constituye un escenario particularmente apto para operacionalizar la constitucionalización estructural de la publicidad registral, debido a su densidad demográfica, su heterogeneidad territorial y la coexistencia de múltiples conflictividades socioambientales. En este contexto, el Registro de la Propiedad Inmueble bonaerense podría evolucionar desde un modelo centrado en la circulación patrimonial hacia un modelo de publicidad territorial constitucionalmente integrada, capaz de reflejar afectaciones ambientales, restricciones urbanísticas estructurales y situaciones vinculadas a derechos colectivos.

Una primera línea de operatividad consiste en la incorporación sistemática de anotaciones registrales vinculadas a áreas protegidas, zonas de riesgo hídrico, reservas naturales, ordenamientos territoriales y otros dispositivos de tutela ambiental con incidencia real sobre el inmueble. Ello permitiría que la publicidad dominial exprese el estatuto jurídico completo del bien, evitando la escisión entre información ambiental dispersa y registro patrimonial centralizado. La articulación con organismos ambien-

tales y catastros provinciales resultaría clave para construir un circuito institucional de información interoperable.

Una segunda línea se vincula con la protección de territorios indígenas en los términos del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional. La registración de la posesión y propiedad comunitaria indígena, no debería concebirse como una excepción al sistema, sino como expresión plena del principio de igualdad estructural en materia de derechos reales. En este punto, la función registral puede desempeñar un papel activo en la prevención de conflictos territoriales mediante la consolidación publicitaria de situaciones jurídicas colectivas.

Una tercera dimensión operativa se relaciona con la reconfiguración de la función calificadora del registrador, frente a actos dispositivos que involucren inmuebles ubicados en zonas con restricciones constitucionalmente relevantes. Sin invadir competencias jurisdiccionales, el control de legalidad podría integrar verificaciones básicas de compatibilidad normativa cuando existan afectaciones públicas registradas, reforzando la coherencia del sistema y previniendo actos que pretendan desconocer límites estructurales del dominio.

En conjunto, estas líneas muestran que la constitucionalización estructural de la publicidad registral, no exige una reforma disruptiva del sistema, sino una relectura institucional orientada por el bloque de constitucionalidad, capaz de transformar al Registro en un dispositivo estratégico de gobernanza territorial y prevención de conflictividad socioambiental.

Marco regulatorio

El marco normativo que sustenta la presente investigación se inscribe, en primer lugar, en el bloque de constitucionalidad federal. La Constitución Nacional Argentina establece un modelo de propiedad jurídicamente condicionado por principios de función social, tutela ambiental y reconocimiento de derechos colectivos. El artículo 41 incorpora el derecho a un

ambiente sano y el deber de preservarlo; el artículo 14 bis introduce la dimensión social de la propiedad; y el artículo 75 inciso 17 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y garantiza la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Estas disposiciones no constituyen meras cláusulas programáticas, sino normas operativas que redefinen materialmente el estatuto del inmueble y condicionan la circulación jurídica del dominio.

En otro plano, el Código Civil y Comercial de la Nación, regula el derecho real de dominio bajo un esquema que reconoce límites derivados del orden público, la legislación especial y la tutela ambiental. El principio de buena fe, la función preventiva y la incorporación expresa de derechos colectivos en el sistema de fuentes, consolidan un modelo de propiedad no absoluto, estructuralmente condicionado por intereses supraindividuales. Asimismo, la legislación ambiental de presupuestos mínimos y las normas sobre ordenamiento territorial inciden directamente en la configuración jurídica del inmueble.

En materia registral, la Ley 17.801 establece el régimen general del sistema inmobiliario argentino, estructurado sobre los principios de publicidad, especialidad, legalidad y tracto sucesivo. No obstante, dicho régimen fue concebido bajo un paradigma dominial clásico, anterior al proceso de constitucionalización ambiental y colectiva del derecho de propiedad.

El artículo 9 de la Ley 17.801, atribuye al registrador la función de calificar la legalidad formal de los documentos cuya inscripción se solicita, verificando la competencia del funcionario autorizante, la validez formal del acto y la compatibilidad del título con los antecedentes registrales. Tradicionalmente, esta potestad ha sido interpretada en clave restrictiva, como un control técnico limitado a la regularidad externa del instrumento. Sin embargo, a la luz del proceso de constitucionalización del derecho de propiedad, la función calificadora no puede entenderse de manera aislada del bloque de constitucionalidad. Si el dominio se encuentra estructu-

ralmente condicionado por límites sociales, ambientales y colectivos, la calificación registral debe ejercerse con criterio sistemático e integrador, asegurando que la publicidad no consolide situaciones jurídicas incompatibles con restricciones constitucionalmente relevantes que consten registradas o sean normativamente oponibles. De este modo, el artículo 9 se proyecta como punto de articulación entre técnica registral y coherencia constitucional del sistema inmobiliario.

Esta tensión normativa constituye uno de los ejes problemáticos del trabajo, siendo la coexistencia entre una técnica registral formalista y un contenido dominial constitucionalmente densificado.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la normativa registral y ambiental provincial, junto con los instrumentos de ordenamiento territorial y las regulaciones sobre áreas protegidas, configuran un entramado normativo complejo que incide sobre la situación jurídica de los inmuebles. La articulación o la falta de ella, entre estos dispositivos y el Registro de la Propiedad Inmueble bonaerense revela la necesidad de una integración estructural que permita reflejar en la publicidad registral las afectaciones constitucionalmente relevantes del territorio.

Conclusiones

La investigación ha demostrado que el paradigma registral clásico, centrado en la publicidad de titularidades individuales y gravámenes patrimoniales, resulta insuficiente frente al proceso de constitucionalización del derecho de propiedad. La incorporación expresa de la función social, la tutela ambiental y el reconocimiento de derechos territoriales colectivos, en el bloque de constitucionalidad transforma el estatuto jurídico del inmueble y redefine el contenido material del dominio. En este contexto, la adecuación de la publicidad registral constituye una exigencia de coherencia sistémica derivada del principio de supremacía constitucional.

La constitucionalización estructural de la publicidad registral, supone reconocer que el objeto de la publicidad inmobiliaria no se limita a la relación subjetiva entre titular y cosa, sino que comprende la situación jurídica territorial integral del inmueble, incluyendo las afectaciones constitucionalmente relevantes que condicionan su ejercicio. Esta ampliación no debilita la seguridad jurídica, sino que la fortalece en términos sustantivos y le otorga transparencia plena de las condiciones territoriales y contribuye a prevenir conflictos, reducir litigiosidad y evitar la consolidación de situaciones dominiales incompatibles con bienes colectivos.

Como proyección operativa, se propone la transición hacia un modelo de publicidad territorial constitucionalmente integrada, particularmente viable en la Provincia de Buenos Aires como caso paradigmático. Este modelo implica, sistematizar la registración de afectaciones ambientales y territoriales con incidencia real; consolidar la publicidad de derechos colectivos, incluyendo la propiedad comunitaria indígena; y reorientar la función calificadora hacia una interpretación integradora del bloque de constitucionalidad cuando existan restricciones estructurales registradas.

En términos institucionales, la propuesta no exige alterar la naturaleza técnica del sistema registral ni comprometer su función de garantía del tráfico jurídico, sino profundizarla bajo parámetros constitucionales. El Registro de la Propiedad Inmueble, puede consolidarse, de este modo, como un instrumento estratégico de gobernanza territorial y de efectividad de la función social y ambiental de la propiedad, asumiendo un rol acorde con las exigencias del Estado constitucional ambiental y plural.

En definitiva, la constitucionalización estructural de la publicidad registral, no constituye una innovación opcional, sino una exigencia derivada del principio de supremacía constitucional y de la necesidad de garantizar coherencia normativa entre el contenido material del dominio y el sistema que lo exterioriza.

BIBLIOGRAFÍA

- Alterini, J. H. (2016). Derecho real de dominio. La Ley.
- Bernal Pulido, C. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales (3.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bidart Campos, G. J. (1995). Tratado elemental de derecho constitucional argentino (Tomo I). Ediar.
- Fernandes, E. (2007). Constructing the "right to the city" in Brazil. Social & Legal Studies, 16(2), 201–219.
- García García, R. (2015). Derecho inmobiliario registral (2.ª ed.). Civitas.
- García Rubio, M. P. (2012). La constitucionalización del derecho privado en España. Anuario de Derecho Civil, 65(1), 5–44.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (2015). La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. Rubinzal-Culzoni.
- Lorenzetti, R. L. (2009). Teoría del derecho ambiental. La Ley.
- Machado, P. A. L. (2018). Direito ambiental brasileiro (26.ª ed.). Malheiros.
- Rosatti, H. (2010). Derecho constitucional. Rubinzal-Culzoni.
- Silva, J. A. da. (2013). Curso de direito constitucional positivo (36.ª ed.). Malheiros.

Derecho ambiental y Registros de la Propiedad Inmueble: instrumentos registrales de tutela ambiental del suelo en el derecho argentino actual

JUAREZ, Pamela Yesica

Abogada. Asesora legal del Registro de la Propiedad Inmueble de Sgo del Estero. Docente Universidad Católica y Nacional de Santiago del Estero.

Introducción

La protección del ambiente ha adquirido en el derecho argentino un rango constitucional que impacta de manera directa sobre múltiples institutos tradicionales del derecho privado, entre ellos, el derecho de propiedad inmueble. En este contexto, la tutela ambiental del suelo no se agota en la imposición de normas sustantivas o en la actuación de los organismos administrativos especializados, sino que requiere de mecanismos eficaces que aseguren su publicidad, oponibilidad y cumplimiento frente a terceros.

El Registro de la Propiedad Inmueble ocupa un lugar central en este esquema, en tanto instrumento destinado a garantizar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario. Sin embargo, históricamente ha sido concebido

como un órgano de carácter técnico y neutral, limitado a reflejar situaciones dominiales sin una vinculación explícita con las exigencias del derecho ambiental. Esta concepción resulta hoy insuficiente frente al crecimiento de restricciones, limitaciones y afectaciones de origen ambiental que recaen sobre los inmuebles y condicionan el ejercicio del dominio.

El presente trabajo se propone analizar el rol actual de los Registros de la Propiedad Inmueble como instrumentos de tutela ambiental del suelo en el derecho argentino vigente, examinando los dispositivos registrales existentes y su contribución a la efectividad de la protección ambiental. Desde esta perspectiva, se sostiene que una adecuada registración de las restricciones ambientales no solo fortalece el interés público y la protección del ambiente, sino que también consolida un modelo de propiedad compatible con los principios constitucionales y con el desarrollo sostenible.

La tutela ambiental del suelo en el derecho argentino

La tutela ambiental del suelo en el derecho argentino encuentra su fundamento principal en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, e impone a las autoridades el deber de protegerlo mediante la utilización racional de los recursos naturales. Este mandato constitucional no se presenta como una cláusula programática, sino como una norma operativa que irradia efectos sobre todo el ordenamiento jurídico, incluyendo de manera directa al régimen de la propiedad inmueble.

En este marco, la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675) consolidó el sistema de presupuestos mínimos de protección ambiental, estableciendo principios rectores —como la prevención, la precaución, la equidad intergeneracional y la sustentabilidad— que condicionan el ejercicio de los derechos individuales vinculados al uso y aprovechamiento

del suelo. La protección ambiental deja así de ser una cuestión sectorial para convertirse en un límite estructural al dominio, cuya legitimidad se encuentra directamente anclada en el interés público.

El suelo, en tanto soporte físico de los ecosistemas y base material de la actividad humana, ocupa un lugar central dentro de la tutela ambiental. Su protección no se limita a evitar daños manifiestos, sino que se orienta a regular los usos posibles del territorio, el ordenamiento ambiental y la compatibilidad entre desarrollo económico y conservación. En este sentido, las políticas de ordenamiento territorial, las zonas protegidas, las restricciones de uso, las servidumbres administrativas y las afectaciones ambientales constituyen manifestaciones concretas de la intervención estatal sobre la propiedad inmueble con fundamento ambiental.

Estas limitaciones, lejos de configurar una afectación ilegítima del derecho de propiedad, responden a una redefinición contemporánea del dominio, que reconoce la prevalencia del interés colectivo ambiental frente a intereses individuales absolutos. La tutela ambiental del suelo se expresa, entonces, no sólo a través de prohibiciones o sanciones, sino mediante un sistema normativo preventivo que busca evitar conflictos futuros, garantizar la sostenibilidad del territorio y asegurar un uso racional de los bienes inmuebles.

En consecuencia, el derecho argentino vigente configura un modelo de protección ambiental del suelo que impacta directamente en la estructura del derecho real de dominio y exige mecanismos adecuados de publicidad y registración. La efectividad de estas restricciones ambientales depende, en gran medida, de su correcta exteriorización frente a terceros, lo que coloca a los Registros de la Propiedad Inmueble en una posición estratégica dentro del sistema de tutela ambiental.

La propiedad inmueble y su función ambiental

El derecho de propiedad inmueble, tradicionalmente concebido como

un derecho subjetivo de carácter absoluto y exclusivo, ha sido objeto de una progresiva resignificación en el derecho argentino contemporáneo. La incorporación expresa de la dimensión ambiental en el sistema constitucional y legal ha contribuido a desplazar aquella concepción clásica del dominio hacia un modelo funcional, en el que el ejercicio del derecho se encuentra condicionado por su compatibilidad con el interés general y, en particular, con la protección del ambiente.

Esta transformación encuentra un punto de apoyo relevante en el Código Civil y Comercial de la Nación, que, sin desnaturalizar el derecho de propiedad, reconoce de manera expresa la existencia de límites derivados de su función social y ambiental. El dominio ya no se define únicamente por las facultades de usar, gozar y disponer, sino también por los deberes que pesan sobre su titular en relación con terceros y con la comunidad. En este sentido, la propiedad inmueble se inserta en un entramado normativo que condiciona su ejercicio al respeto de valores colectivos constitucionalmente protegidos.

Las restricciones administrativas de origen ambiental constituyen una de las manifestaciones más claras de esta función ambiental de la propiedad. Tales limitaciones no implican una privación del dominio, sino una regulación legítima de su ejercicio, fundada en la necesidad de preservar recursos naturales, ecosistemas, zonas de riesgo o bienes de dominio público. La imposición de áreas protegidas, la delimitación de zonas inundables, las prohibiciones de uso del suelo, las servidumbres administrativas y las afectaciones ambientales responden a este esquema de intervención estatal, orientado a prevenir daños y garantizar un uso racional del territorio.

Desde esta perspectiva, la tensión entre el derecho de propiedad y la protección ambiental no debe interpretarse como un conflicto irreconciliable, sino como una relación de complementariedad. La tutela ambiental no anula el dominio, sino que redefine sus contornos, incorporando crite-

rios de sustentabilidad y responsabilidad intergeneracional. El propietario no es un mero titular de prerrogativas, sino un sujeto inserto en un orden jurídico que exige conductas compatibles con la preservación del ambiente y el bienestar colectivo.

La función ambiental de la propiedad inmueble adquiere especial relevancia en el ámbito del tráfico jurídico inmobiliario. Las cargas, restricciones y afectaciones de origen ambiental condicionan el valor, el uso y la disponibilidad de los inmuebles, y su desconocimiento puede generar conflictos jurídicos de significativa gravedad. Por ello, la eficacia de estas limitaciones no depende únicamente de su existencia normativa, sino también de su adecuada publicidad frente a terceros, lo que refuerza la necesidad de mecanismos registrales claros y accesibles.

En consecuencia, la evolución del derecho de propiedad inmueble en el derecho argentino actual impone una revisión del rol de los instrumentos jurídicos tradicionales destinados a garantizar la seguridad del tráfico. La función ambiental del dominio exige que las restricciones ambientales sean visibles, oponibles y verificables, abriendo paso a una concepción del Registro de la Propiedad Inmueble como pieza clave en la articulación entre propiedad privada, interés público y protección ambiental.

El Registro de la Propiedad Inmueble frente a las restricciones ambientales

El Registro de la Propiedad Inmueble cumple, en el derecho argentino, una función esencial de publicidad jurídica destinada a garantizar la seguridad del tráfico inmobiliario. A través del principio de publicidad registral, se procura que las situaciones jurídicas que recaen sobre los inmuebles sean cognoscibles por terceros, permitiendo decisiones informadas y reduciendo el riesgo de conflictos. En este marco, la incidencia creciente de restricciones y limitaciones de origen ambiental plantea nuevos desafíos al sistema registral tradicional.

Históricamente, el Registro ha sido concebido como un instrumento técnico orientado principalmente a reflejar derechos reales de carácter privado, en especial el dominio y sus desmembramientos. Sin embargo, la expansión del derecho ambiental y la multiplicación de normas que condicionan el uso del suelo exigen una lectura más amplia de su función. Las restricciones ambientales que recaen sobre los inmuebles, aun cuando no alteren la titularidad dominial, inciden de manera directa sobre el contenido económico y jurídico del derecho de propiedad, por lo que su adecuada registración resulta imprescindible.

Entre los principales instrumentos registrales vinculados a la tutela ambiental del suelo pueden identificarse, en primer lugar, las restricciones administrativas, que derivan de normas de orden público y limitan el uso o aprovechamiento del inmueble en razón de su ubicación, características o valor ambiental. La registración de estas restricciones permite que terceros conozcan, al momento de adquirir o gravar un inmueble, la existencia de cargas que condicionan su utilización, evitando situaciones de incertidumbre o litigios posteriores.

Asimismo, las servidumbres administrativas de origen ambiental constituyen otro mecanismo relevante. Estas servidumbres, impuestas en beneficio del interés público, pueden afectar inmuebles privados para la protección de cursos de agua, áreas naturales, costas o zonas de conservación. Su inscripción registral no sólo garantiza la oponibilidad frente a terceros, sino que refuerza la función preventiva del sistema, al integrar la variable ambiental en el análisis jurídico del inmueble.

A ello se suman las afectaciones ambientales específicas, tales como la inclusión del inmueble dentro de áreas protegidas, reservas naturales, zonas de riesgo ambiental o territorios sujetos a planes de ordenamiento territorial. Estas situaciones, aunque frecuentemente reguladas por normativa administrativa o ambiental, requieren una adecuada exteriorización registral para alcanzar plena eficacia jurídica. La ausencia

de publicidad registral debilita la tutela ambiental y traslada el riesgo al adquirente de buena fe, generando tensiones innecesarias entre interés público y seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, el Registro de la Propiedad Inmueble no puede limitarse a una función meramente descriptiva o pasiva frente a las restricciones ambientales. Su intervención resulta clave para articular el derecho de propiedad con las exigencias del derecho ambiental, asegurando que las limitaciones al dominio sean visibles, verificables y oponibles. De este modo, el Registro se consolida como una herramienta que contribuye tanto a la protección del ambiente como a la previsibilidad del tráfico inmobiliario.

En consecuencia, la registración de restricciones ambientales no debe interpretarse como una carga adicional para el sistema registral, sino como una adaptación necesaria a la evolución del derecho vigente. La incorporación de la dimensión ambiental al folio real fortalece la función preventiva del Registro, reduce la conflictividad y consolida un modelo de propiedad inmueble compatible con los principios constitucionales de protección ambiental.

Vinculación entre los organismos ambientales y los Registros de la Propiedad Inmueble

La efectividad de la tutela ambiental del suelo no depende únicamente de la existencia de normas sustantivas ni de la actuación aislada de los organismos administrativos competentes, sino también de la articulación institucional entre dichos organismos y los Registros de la Propiedad Inmueble. La fragmentación entre el ámbito ambiental y el registral constituye uno de los principales obstáculos para una protección ambiental eficaz y para la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

En la práctica, muchas de las restricciones ambientales que recaen sobre los inmuebles como afectaciones derivadas de planes de ordena-

miento territorial, delimitaciones de áreas protegidas o limitaciones de uso del suelo, se encuentran reguladas por disposiciones administrativas que no siempre alcanzan una adecuada publicidad registral. Esta falta de coordinación genera situaciones de incertidumbre, en las que el adquirente puede desconocer la existencia de cargas ambientales relevantes, afectando tanto sus expectativas legítimas como la eficacia de las políticas públicas ambientales.

La articulación entre organismos ambientales y registros inmobiliarios aparece, entonces, como una necesidad estructural del sistema jurídico actual. La comunicación oportuna de las restricciones ambientales susceptibles de inscripción, así como la adopción de criterios claros sobre su registrabilidad, permitirían fortalecer la función preventiva del Registro y consolidar su rol como garante de la publicidad jurídica integral del inmueble. En este sentido, el Registro no sustituye a la autoridad ambiental, pero sí actúa como un canal institucional indispensable para exteriorizar jurídicamente sus decisiones.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación interinstitucional contribuye a reducir la conflictividad, mejorar la transparencia del sistema y asegurar una tutela ambiental más efectiva. La incorporación sistemática de las restricciones ambientales al ámbito registral favorece un modelo de gestión territorial que armoniza el interés público ambiental con la seguridad jurídica, consolidando una visión integrada del derecho inmobiliario contemporáneo.

Consideraciones finales

El análisis desarrollado permite afirmar que la tutela ambiental del suelo constituye hoy un elemento estructural del régimen jurídico de la propiedad inmueble en el derecho argentino. La protección del ambiente, lejos de operar como un límite externo o excepcional al dominio, se integra de manera transversal al contenido del derecho de propiedad, redefiniendo

sus alcances y condicionando legítimamente su ejercicio.

En este contexto, el Registro de la Propiedad Inmueble adquiere un rol estratégico como instrumento de publicidad y prevención, en tanto permite exteriorizar las restricciones ambientales que recaen sobre los inmuebles y garantizar su oponibilidad frente a terceros. La adecuada registración de tales limitaciones no sólo fortalece la protección ambiental, sino que también contribuye a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, evitando conflictos derivados del desconocimiento de cargas relevantes.

Finalmente, la consolidación de un sistema eficaz de tutela ambiental del suelo exige profundizar la coordinación entre los organismos ambientales y los registros inmobiliarios, superando concepciones tradicionales que reducen al Registro a una función meramente técnica o neutral. Una publicidad registral que incorpore de manera clara y sistemática la dimensión ambiental del inmueble constituye una herramienta clave para compatibilizar el derecho de propiedad con los principios constitucionales de protección ambiental y desarrollo sostenible, en consonancia con las exigencias del derecho argentino vigente.

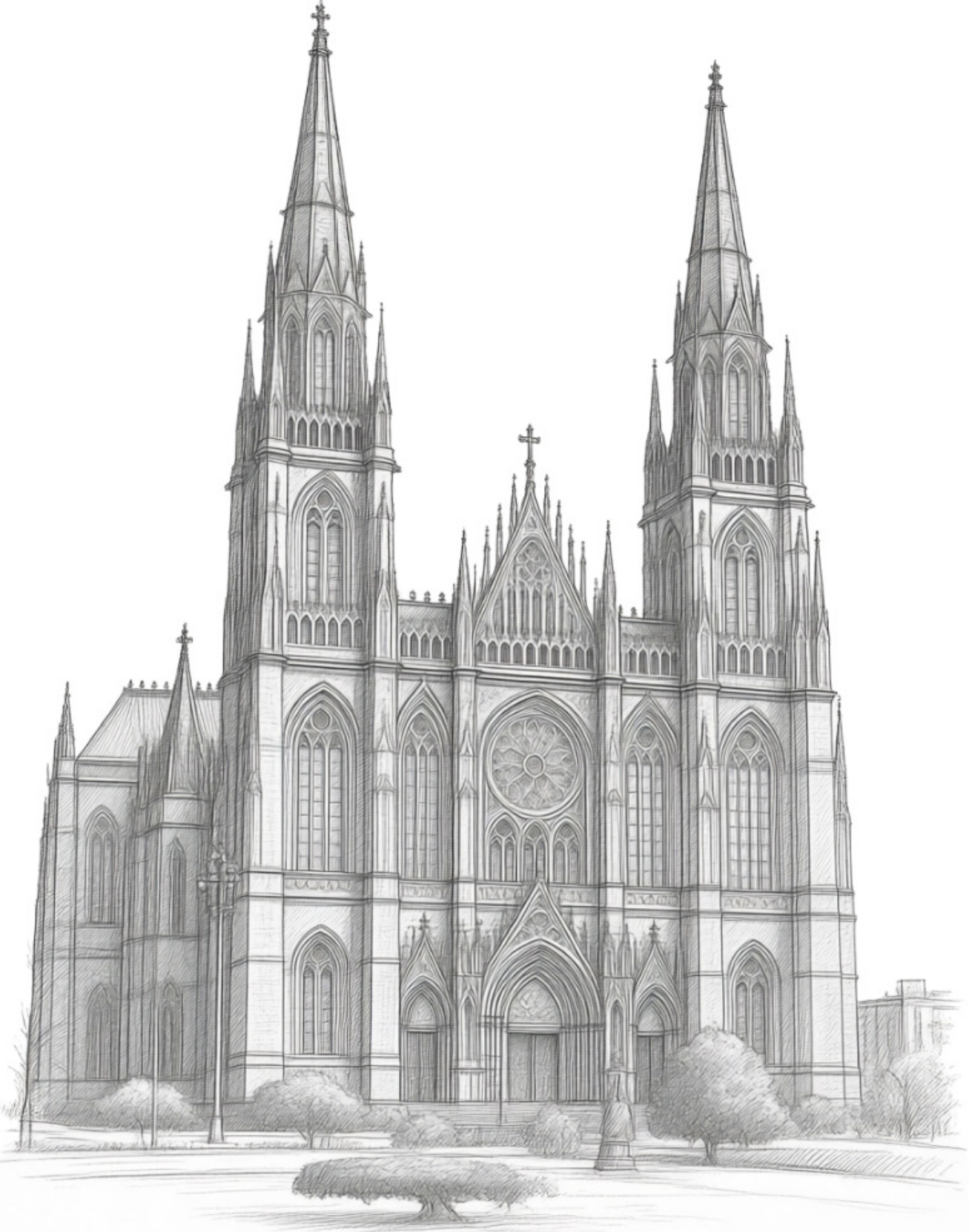
BIBLIOGRAFÍA

Normativa

- Constitución de la Nación Argentina.
- Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994.
- Ley General del Ambiente, Ley 25.675.

Doctrina utilizada

- Lorenzetti, Ricardo L. (2014). Derecho ambiental. Rubinzal-Culzoni.
- Lorenzetti, Ricardo L. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación comentado, t. IV. Rubinzal-Culzoni.
- Kemelmajer de Carlucci, Aída (2015). La propiedad en el Código Civil y Comercial. Rubinzal-Culzoni.
- Kiper, Claudio M. (2017). Derecho registral inmobiliario. La Ley.
- Moisset de Espanés, Luis (2004). Publicidad registral inmobiliaria. Zavalía.



Catedral de La Plata

Segundo Eje temático: Función ambiental y social de los Registros de la Propiedad Inmueble. Apartado Función social: Acciones de los Registros Inmobiliarios frente a diversas problemáticas socio económicas

La función social del Registro de la Propiedad Inmueble como garante del derecho humano a la vivienda

CURTI, María Julia

Notaria y Abogada Universidad Católica de Córdoba. Especialista en Derecho de los Negocios Universidad Nacional de Córdoba. Asesora Técnica General del Registro de la Propiedad Inmueble de San Luis

HEREDIA, Marcela

Procuradora y Abogada Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho de Daños y en Derecho Procesal Universidad Católica de Cuyo. Directora General del Registro de la Propiedad Inmueble de San Luis

Introducción

El derecho a la vivienda constituye uno de los pilares fundamentales del sistema jurídico contemporáneo, habiendo evolucionado desde una mera aspiración programática hacia un derecho humano fundamental de carácter operativo, reconocido tanto por el orden constitucional argentino como por los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN).

El art. 14 bis de la Constitución Nacional reconoce expresamente el

derecho al acceso a una vivienda digna, consolidando el carácter esencial de este derecho como condición indispensable para el desarrollo de la dignidad humana, la estabilidad familiar y el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales.

Desde esta perspectiva, la vivienda no puede ser concebida exclusivamente como un bien patrimonial susceptible de valoración económica, sino como el espacio físico y jurídico en el cual se desarrolla la vida privada, familiar y social de las personas, constituyendo el escenario básico de la vida cotidiana y el soporte material de la dignidad humana.

En este contexto, el Registro de la Propiedad Inmueble adquiere un rol que trasciende su función tradicional de publicidad jurídica, transformándose en un instrumento activo en la protección efectiva del derecho humano a la vivienda, en tanto órgano encargado de otorgar oponibilidad erga omnes al régimen jurídico de protección.

La presente ponencia tiene por objeto analizar el rol del Registro de la Propiedad Inmueble como herramienta operativa de garantía del derecho humano a la vivienda, con especial referencia al marco normativo nacional y a la experiencia innovadora desarrollada en la Provincia de San Luis mediante el programa “Protege tu Casa”.

El derecho a la vivienda como derecho humano fundamental

El derecho a la vivienda encuentra su fundamento en normas constitucionales, convencionales y legales, que configuran un sistema integral de protección habitacional.

El Código Civil y Comercial de la Nación ha consagrado expresamente este régimen en los artículos 244 a 256, estableciendo la posibilidad de afectar un inmueble destinado a vivienda al régimen de protección legal.

El artículo 244 CCCN establece:

“Un inmueble destinado a vivienda puede ser afectado al régimen previsto en este Capítulo por su titular dominial.”

Esta afectación tiene como finalidad principal proteger el inmueble frente a la acción de los acreedores, garantizando la estabilidad habitacional del grupo familiar.

En concordancia, el artículo 249 CCCN dispone:

"El inmueble afectado es inejecutable por deudas posteriores a su inscripción."

Este principio constituye uno de los pilares del sistema de protección de la vivienda, al excluir al inmueble del régimen general de responsabilidad patrimonial, evitando que el hogar familiar sea objeto de ejecución por deudas posteriores a la afectación.

Este régimen implica un cambio paradigmático en la concepción del derecho de propiedad, que deja de ser considerado un derecho absoluto para integrarse dentro de un sistema orientado por su función social.

La función social del derecho a la propiedad

El Código Civil y Comercial ha incorporado expresamente el principio de función social del derecho de propiedad.

El artículo 240 CCCN establece:

"El ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y el orden público."

Este principio implica que el derecho de propiedad debe ejercerse en armonía con el interés social y la protección de derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la vivienda.

En este sentido, la vivienda familiar adquiere un valor jurídico que excede su dimensión patrimonial, constituyendo un bien de especial protección jurídica por su función social.

Esta concepción se encuentra reforzada por el régimen de asentimiento previsto en el artículo 456 CCCN, que exige el consentimiento del cónyuge o conviviente para la disposición de la vivienda familiar, garantizando así su estabilidad y protección.

El Registro de la Propiedad Inmueble como garante del derecho a la vivienda

El Registro de la Propiedad Inmueble cumple una función esencial en la efectividad del régimen de protección de la vivienda.

El artículo 1893 CCCN establece:

"Los derechos reales sobre inmuebles son oponibles a terceros desde su inscripción en el registro correspondiente."

Esto implica que la inscripción registral constituye el acto jurídico que materializa la protección efectiva del derecho a la vivienda.

Sin inscripción registral, el régimen de protección carece de eficacia frente a terceros.

Por lo tanto, el Registro se convierte en el órgano que transforma el derecho abstracto en una protección jurídica concreta y efectiva.

En este contexto, el Registro deja de ser un órgano meramente técnico, asumiendo un rol activo en la protección de derechos fundamentales.

La ley integral de viviendas de San Luis y la función social de la vivienda

La Provincia de San Luis ha reforzado este régimen mediante la Ley N° I-0970-2017, que establece como objetivo:

"Garantizar el acceso a la vivienda digna como derecho fundamental y bien superior de las personas."

Esta norma reconoce expresamente el carácter de orden público e interés social del derecho a la vivienda.

Asimismo, la ley define la vivienda social como aquella destinada a personas en situación de vulnerabilidad social, imponiendo restricciones destinadas a preservar su función social, entre ellas:

- obligación de destinarla a vivienda permanente.
- prohibición de uso comercial exclusivo.

La ley también crea el Registro Único Provincial, destinado a centralizar

la información de los adjudicatarios y fortalecer el control registral.

El artículo 5 de la ley N° I-0970-2017 Faculta al Poder Ejecutivo a celebrar convenios con otros organismos, con el fin de desarrollar políticas conjuntas a efectos de cubrir las necesidades habitacionales. En ese marco el "DECRETO N° 371-MDH-2024 de fecha 19 de enero de 2024 creó el Plan "Escritura tu Casa", cuyo objetivo es promover y facilitar el acceso a la escrituración de la vivienda social.

En tal contexto, sin perjuicio de la competencia que conserva la Escribanía General de Gobierno, el Poder Ejecutivo dio intervención a los escribanos matriculados de toda la provincia, procurando un abordaje masivo del tema. Con dicho propósito, el 23 de enero de 2024 se firmó un convenio, donde el usuario del servicio notarial debe abonar al escribano interviniente un monto equivalente a la mitad del honorario mínimo sugerido por el colegio para escrituras de compraventa, dicho arancel incluye honorarios, diligenciamiento, papelería notarial y aportes. Los restantes gastos, son asumidos por el estado provincial mediante la implementación de exenciones tributarias.

El interesado deberá instar el trámite por ante la Secretaría de política habitacional del gobierno provincial, presentado la documentación necesaria para acreditar su identidad, el derecho a la vivienda social (contrato de adjudicación, decreto, resolución judicial, etc.) y el certificado de cancelación total del precio de manera web. La Secretaría, si dictamina favorablemente, crea un expediente administrativo con la documentación presentada y cita a los particulares para que firmen el requerimiento de escrituración, luego remite las actuaciones al Colegio de Escribanos de San Luis, quien es el encargado de distribuirlos entre los matriculados adheridos y con la finalidad de facilitar el acceso al servicio notarial, asigna el expediente a un escribano del lugar en que se encuentra radicado el inmueble. Autorizadas las escrituras, se presentan en la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble para su inscripción.

El Registro ha creado una mesa de trabajo específica, encargada del Programa **Escritura tu casa**, lo que permite su registración en el lapso de una semana desde su ingreso, el retiro de las escrituras está a cargo de la Secretaría de política habitacional, quien se encarga de entregar las escrituras en forma personal a los Nuevos propietarios en actos de gobierno.

Luego de su implementación, se han registrado más de 6.000 escrituras de viviendas sociales en un plazo menor a dos años.

La experiencia de Sal Luis: el programa "Protege tu casa"

Con la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, se derogó la Ley Nacional Nº 14.394 que regulaba el instituto del Bien de Familia y al mismo tiempo creó el nuevo régimen de Protección de la Vivienda; Así, la denominación "Bien de Familia" fue sustituida por la de "Vivienda", atento a que el objeto de protección no recae en la familia sino en el derecho humano de toda persona a la vivienda. La vivienda es un derecho constitucionalmente consagrado a favor de la persona humana con independencia de la estructura familiar en la que se encuentra inmersa.

La Dirección General del Registro de la Propiedad Inmueble de San Luis adecuo la normativa registral dictando la DISPOSICIÓN TÉCNICO REGISTRAL N° 4 - D.G.R.P.I.-2015 de fecha San Luis, 29 de octubre de 2015, que es la que regula el procedimiento de afectación y desafectación de inmuebles al régimen en consonancia con lo dispuesto en el C.C.y.C.N.

La Provincia de San Luis, en miras a la protección integral del ser humano, con una visión integral del derecho a la vivienda, reconociéndole una función vital, en paralelo con la regularización dominial, ha implementado el programa "Protege tu Casa", con la finalidad de promover la afectación de las viviendas al Régimen de Protección de la Vivienda, con el fin de otorgar PROTECCION JURIDICA a los ciudadanos que quieran acceder al beneficio.

Este programa se difunde en los actos de entrega de escrituras, don-

de el gobernador de la provincia, dedica un espacio para explicar en qué consiste la afectación registral de la vivienda, asistiéndose luego de personal especializado del Registro de la Propiedad Inmueble, para evacuar consultas y chequear la documentación de quienes están interesados en acceder al beneficio, también se difunde en programas radiales, televisivos y en el portal web del Registro.

La realización del trámite hasta el momento, es de forma presencial en la sede del registro, trabajándose con el sector informático para implementarlo en forma virtual, lo cual se efectivizará a través de la remisión por la página del registro de la documentación pertinente, generándose la oblea de ingreso en el momento de la recepción. Así y hasta tanto se logre esta implementación, el Registro convoca a las personas interesadas en acceder al beneficio y se traslada al interior de la Provincia, para recibir la documentación en las seccionales existentes del Registro Civil que se encuentran a lo largo de la misma, con ingreso al Registro mediante la oblea correspondiente, que le otorga la prioridad pertinente.

El trámite es gratuito, debiéndose presentar el testimonio de escritura pertinente, el DNI del titular o titulares dominiales, libre deuda de impuesto inmobiliario y en caso de constituir beneficiarios, el acta correspondiente que acredite el vínculo de parentesco (acta de nacimiento, de matrimonio o de unión convivencial, en su caso).

La afectación se hace por escritura pública o en la sede del Registro, mediante acta constitutiva y se registra en el día. La inscripción tiene carácter constitutivo, por lo que se aplica el régimen de prioridad directa, desde el acceso del instrumento en el libro diario. La afectación al régimen de vivienda significa una modificación del derecho de dominio que sobre el mismo tiene. El derecho de los beneficiarios del régimen es un derecho personal que se materializa en el ejercicio de sus prerrogativas fijadas por la ley.

El acceso a la vivienda

La III Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible llevada a cabo en el año 2016 en Quito, Ecuador, fijó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Allí Argentina asumió compromisos para promover ciudades más sostenibles, reducir la pobreza y, dentro de este marco, el acceso a la propiedad.

En Argentina la construcción de viviendas sociales y la provisión de créditos para el acceso al hogar se canaliza a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.), la provincia de San Luis, toma como complemento esos fondos, poro no como única fuente ya que viene desarrollado hace décadas un plan habitacional sostenido, tal es así que el 50% de las familias viven en viviendas construidas por el Estado Provincial. En la actualidad la gestión habitacional se lleva a cabo bajo el programa "Tenemos Futuro" y los planes provinciales "Escritura Tu Casa", mencionados precedentemente, donde se combina construcción de viviendas con la regularización dominial y la escrituración.

Al cierre del año 2025, el gobierno provincial reportó la entrega de 1.475 viviendas sociales y el presupuesto para el año 2026 contempla la concreción de 2.600 soluciones habitacionales; divididas entre 1.300 viviendas de barrio y 1.300 módulos de autoconstrucción asistida, para ello se firmaron convenios de colaboración con los municipios.

Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda habrían permitido financiar unas 414 viviendas y la provincia con recursos propios logró construir más de 1.061 adicionales a lo financiado por Nación, haciendo un total de 1.475 viviendas en el último año, posicionándose como una de las provincias con mayor volumen de soluciones habitacionales ejecutadas, por encima de los recursos recibidos del FO.NA.VI.

El Registro Inmobiliario como instrumento de politica pública

El Registro de la Propiedad Inmueble se consolida como un instru-

mento fundamental de política pública, cumpliendo funciones esenciales como:

- garantizar la seguridad jurídica dominial.
- proteger la vivienda familiar.
- facilitar la regularización dominial.
- garantizar la eficacia del régimen de protección.

Su función trasciende el plano técnico, convirtiéndose en una herramienta de justicia social.

La inscripción registral no constituye un mero requisito formal, sino el acto jurídico que transforma el derecho a la vivienda en una garantía efectiva.

La experiencia de la Provincia de San Luis, mediante el programa "Protege tu Casa", demuestra que el Registro puede cumplir una función activa en la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la vivienda y la protección del hogar familiar.

En consecuencia, el Registro de la Propiedad Inmueble no solo cumple una función técnica de publicidad jurídica, sino que constituye un instrumento esencial en la realización del derecho humano a la vivienda y en la concreción de la función social del derecho de propiedad.

Conclusión

La evolución del derecho contemporáneo ha consolidado un nuevo paradigma en el cual la vivienda es reconocida como un derecho humano fundamental y no como un simple bien patrimonial.

El Estado Provincial, lleva a cabo la ejecución de políticas activas en materia habitacional, creando el programa "Escritura Tu casa".

En este contexto, el Registro de la Propiedad Inmueble desempeña un rol esencial, ya que hace efectivo el derecho a la vivienda, registrando el derecho real de dominio y garantizando su protección jurídica a través del régimen de "Protección de la Vivienda", con políticas públicas activas en

el marco del programa “Protege tu Casa”, encargado de informar y promover el régimen de protección.

La experiencia de la Provincia de San Luis demuestra que la intervención registral, cuando se articula con políticas públicas innovadoras, puede convertirse en una herramienta eficaz para garantizar el acceso a la vivienda y fortalecer la seguridad jurídica.

El Gobierno provincial ha reconocido el rol fundamental que cumple el Registro de la Propiedad Inmueble y el notariado sanluiseño en la regularización dominial, destacando la responsabilidad social que les compete frente a la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Salierno, K. V. (2024). El Derecho Humano a la vivienda: Herramientas jurídicas de acceso y protección. Di Lalla Ediciones.
- Provincia de San Luis. (2017). Ley N° I-0970-2017: Ley Integral de Viviendas.
- CCCN. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina.
- https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf
- Fuente: https://censo.gob.ar/index.php/d
- Fuente: Agencia de Noticias San Luis.-

Protección a la vivienda por acta administrativa: nuevas tendencias

MARTÍN, Gabriela Verónica y PEDICCONE, María Carolina, María Julia

Escribanas. Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial Segunda Circunscripción de Mendoza

Introducción

La noción de vivienda adecuada, desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, no se limita a la disponibilidad material de un inmueble, sino que comprende la seguridad jurídica de la tenencia, la protección frente a desalojos arbitrarios y la estabilidad habitacional como presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Tal como lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "El derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse en un sentido restrictivo que lo equipare al mero hecho de tener un techo sobre la cabeza, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad".(1)

En este sentido, en la doctrina nacional se ha señalado que la tutela jurídica de la vivienda se vincula con la dignidad humana y la función social de la propiedad.

El Régimen de Protección a la Vivienda se inscribe dentro de los ins-

titutos jurídicos de tutela patrimonial con finalidad social, orientados a resguardar el inmueble destinado a vivienda.

Ahora bien, la efectividad de los derechos sociales no depende exclusivamente de su reconocimiento normativo, sino también de la existencia de mecanismos administrativos y registrales accesibles que permitan su ejercicio real.[2] En este sentido, el acceso a la justicia ha sido conceptualizado como un derecho instrumental que exige la eliminación de barreras formales, económicas y territoriales que impidan el goce efectivo de los derechos. Por otro lado, la exigencia de presencialidad en determinados trámites registrales puede constituir, en la práctica, un obstáculo para el acceso al régimen protector de la vivienda, especialmente para aquellas personas que residen en zonas alejadas de los centros urbanos o de las sedes registrales.

En las últimas décadas, la incorporación de tecnologías digitales en la administración de justicia y en la gestión registral ha dado lugar a procesos de modernización orientados a la despapelización, la celeridad procesal y la ampliación del acceso a los servicios estatales. La utilización de expedientes electrónicos, firmas digitales y plataformas virtuales ha sido progresivamente reconocida como un medio idóneo para garantizar la eficiencia administrativa sin afectar la seguridad jurídica. En la Provincia de Mendoza, el Poder Judicial ha impulsado políticas de digitalización y gestión electrónica que reflejan una tendencia hacia la eliminación de documentación física innecesaria y la agilización de los procedimientos.

En este contexto, la virtualización de los trámites vinculados al Régimen de Protección a la Vivienda se presenta como una herramienta potencialmente apta para ampliar el acceso a este instituto, reducir desigualdades territoriales y fortalecer la tutela del derecho a la vivienda digna. Desde una perspectiva de derechos humanos y de modernización administrativa, la implementación de mecanismos digitales de afectación registral no implica una disminución de la seguridad jurídica, sino una adecuación de

los procedimientos a los estándares contemporáneos de eficiencia, accesibilidad y sustentabilidad.[3]

Aspectos objeto de análisis

Teniendo en cuenta que actualmente, el trámite en la provincia de Mendoza, se realiza totalmente en forma presencial, concurriendo el constituyente hasta tres y cuatro veces, entre asesoramiento, presentación de documentación, firma del acta y retiro de la misma, es que encontramos las siguientes problemáticas a resolver:

- **La extensión territorial del Sur de la Provincia de Mendoza (San Rafael, General Alvear, Malargüe),** que, en materia de afectación a vivienda, genera obstáculos prácticos al acceso al trámite. En numerosos casos, los ciudadanos que residen a gran distancia del Registro Público y del Archivo Judicial de la Segunda Circunscripción Judicial de Mendoza, ubicado en el departamento de San Rafael, se ven imposibilitados de concurrir personalmente por no contar con los recursos necesarios para trasladarse o para realizar el trámite a través de un escribano, a lo que se suma muchas veces que las inclemencias climáticas dificultan el traslado hacia el departamento de San Rafael, quedando excluidos de la posibilidad de acceder a esta protección legal.
- **Imposibilidad de ejercicio efectivo de derechos fundamentales** consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y reconocidos asimismo por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.
- **La necesidad de proteger el medio ambiente,** lo que impone fomentar la despapelización de los procedimientos administrativos y registrales en todos aquellos supuestos en los que resulte posible la utilización de nuevas tecnología, en concordancia con la tendencia adoptada por la administración pública provincial.

Marco normativo

El Régimen de Protección a la Vivienda se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico argentino a través de un conjunto de normas de jerarquía constitucional, legal y reglamentaria que establecen las bases para la tutela del inmueble destinado a vivienda familiar.

En el plano constitucional, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce el derecho a condiciones de vida dignas, lo cual ha sido interpretado por la doctrina y la jurisprudencia como comprensivo del derecho a la vivienda adecuada. Asimismo, el artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a diversos tratados internacionales de derechos humanos que consagran el derecho a la vivienda y la obligación estatal de adoptar medidas para su protección.

Entre dichos instrumentos se destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que incluya la vivienda: *"Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, para sí como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda"*.[4]

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 establece el derecho a una vivienda adecuada y obliga a los Estados a adoptar medidas para su realización progresiva: *"Los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, el vestido y la vivienda adecuados"*.[5]

La Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado que la seguridad jurídica de la tenencia constituye un elemento esencial del derecho a la vivienda, lo que incluye la protección frente a desalojos y ejecuciones arbitrarias.[6]

En el ámbito del derecho interno, la Ley N° 17.801 regula el funcionamiento de los Registros de la Propiedad Inmueble y establece los princi-

pios de publicidad, legalidad, prioridad y oponibilidad registral, que resultan fundamentales para la eficacia del Régimen de Protección a la Vivienda. La registración de la afectación del inmueble constituye el mecanismo mediante el cual la protección adquiere oponibilidad frente a terceros, garantizando la seguridad jurídica del instituto. Por su parte, el Código Civil y Comercial de la Nación regula la protección de la vivienda como instituto de tutela patrimonial, estableciendo la posibilidad de afectar un inmueble al régimen y determinando sus efectos frente a acreedores y terceros. Estas disposiciones refuerzan el carácter social del derecho de propiedad y la necesidad de preservar la vivienda familiar frente a situaciones de vulnerabilidad económica. En este sentido, se ha sostenido que: *"La tutela de la vivienda importa la preservación del núcleo familiar frente a los riesgos del tráfico jurídico y constituye una manifestación concreta del principio de dignidad humana"*.[7]

En la provincia de Mendoza, la Ley N° 8236/10 y las normas reglamentarias del Registro de la Propiedad Inmueble establecen los procedimientos aplicables para la registración de actos vinculados a la protección de la vivienda. No obstante, la práctica administrativa ha mantenido, en gran medida, la exigencia de trámites presenciales, lo que puede generar dificultades de acceso para determinados sectores de la población.

En paralelo, el Poder Judicial de la Provincia de Mendoza ha impulsado políticas de digitalización, expediente electrónico y despapelización, orientadas a la agilización de los procesos y a la reducción del uso de documentación física. Estas políticas se vinculan con los principios de celeridad, economía procesal, acceso a la justicia y protección del ambiente, y constituyen un antecedente relevante para la eventual implementación de mecanismos virtuales en materia registral.

En consecuencia, el análisis del marco normativo vigente permite advertir que la virtualización del trámite de afectación al Régimen de Protección a la Vivienda no resulta incompatible con las normas constitu-

cionales y legales, sino que puede ser interpretada como una evolución necesaria del sistema registral, orientada a garantizar un acceso más amplio y efectivo a la protección de la vivienda familiar.

¿Hacia dónde vamos?

Considerando que los avances tecnológicos han transformado profundamente diversas dimensiones de las relaciones humanas, generando nuevas formas de vinculación y nuevas necesidades sociales, el uso de herramientas digitales ha producido una verdadera transformación sociológica. Si bien no pueden desconocerse los riesgos derivados de su utilización indebida, sus beneficios resultan evidentes: contribuyen a la eficiencia, eficacia, comodidad y celeridad en la prestación de los servicios. Por tal motivo, como se ha mencionado, numerosas políticas públicas impulsan su adopción con el objetivo de racionalizar, simplificar y automatizar trámites, procesos y procedimientos.

Este proceso de transformación también ha impactado de manera directa en el ámbito jurídico, obligando a repensar las instituciones, el derecho y la administración de justicia. Se impone así la necesidad de analizar y resignificar los marcos normativos vigentes, adecuándolos a un contexto social, económico y cultural en permanente evolución.[8]

En virtud de todo lo expuesto, entendemos necesario **repensar el procedimiento de afectación a la protección de la vivienda por acta administrativa en nuestra provincia, con el objetivo claro de avanzar hacia un trámite ágil, dinámico y preferentemente virtual,** que no exija la concurrencia presencial del ciudadano a las oficinas registrales.

Con miras a ello, resulta útil analizar previamente las modalidades adoptadas en distintas jurisdicciones de nuestro país, a fin de identificar buenas prácticas y modelos posibles de implementación. Entre ellas, podemos mencionar:

- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires:** El procedimiento presenta una

primera etapa digital, en la cual el legitimado para afectar el inmueble a vivienda realiza una precarga de la información requerida y obtiene un turno. La segunda etapa es presencial, oportunidad en la que debe concurrir con la documentación exigida para continuar el trámite. En cuanto a la desafectación, esta se realiza en forma presencial y sin necesidad de turno previo.(9)

- **Provincia de Buenos Aires:** El trámite puede iniciarse en la Sede Central del Registro de la Propiedad Inmueble, en sus Delegaciones Regionales o en aquellos municipios que han suscripto convenios con el Registro para la gestión administrativa y descentralizada del régimen de afectación. El procedimiento de afectación requiere la concurrencia del usuario en dos oportunidades: una para el inicio del trámite y otra para su retiro. La desafectación, por su parte, se realiza exclusivamente en la sede central del Registro de la Propiedad Inmueble.10)
- **Provincia del Neuquén:** Mediante un trabajo conjunto entre la Dirección de Justicia de Paz y la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble, se ha logrado la descentralización de los trámites de afectación y desafectación de la vivienda por acta administrativa, así como su digitalización. Para el inicio del trámite, la persona interesada debe concurrir una única vez de manera presencial al Registro de la Propiedad Inmueble o al Juzgado de Paz, desarrollándose luego el procedimiento en forma digital.(11)
- **Provincia de Córdoba:** El trámite de afectación a vivienda se realiza íntegramente digital, mediante la autogestión del usuario a través de la plataforma web "CIDI -Ciudadano Digital-". La desafectación, en cambio, se lleva a cabo en forma presencial ante el Registro de la Propiedad Inmueble.(12)

Nuestra propuesta

A fin de dar respuesta a las cuestiones ya señaladas, y habiendo analizado los procedimientos implementados en otras jurisdicciones de nuestro país que evidencian un significativo avance en la materia, así como haciendo uso de las herramientas tecnológicas actualmente disponibles —en particular, los sistemas de validación de identidad—, las cuales permiten reforzar la seguridad jurídica del trámite, proponemos el siguiente esquema de actuación:

Validación de identidad: La validación de identidad de la persona que desea realizar el trámite se hará a través del uso de la aplicación MI ARGENTINA. En consecuencia, para poder concretar la afectación a vivienda de manera digital, el interesado deberá encontrarse previamente logueado en esta aplicación. Este requisito deberá ser cumplimentado tanto por el constituyente como también por toda persona, que, de acuerdo al caso concreto, deba firmar el acta de afectación, por ejemplo, usufructurarios.

Primeta etapa: inicio del trámite

Validación de identidad: el inicio del trámite se hará a través de la página del Poder Judicial de Mendoza, sección Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial. Allí, el interesado deberá seleccionar la DRPAJ de la Segunda Circunscripción Judicial. Dentro de dicha sección, encontrará la opción "AFECTACIÓN A VIVIENDA –BIEN DE FAMILIA-", donde se brindará información general sobre el trámite. A continuación, se habilitará la opción de "INICIO DEL TRÁMITE", mediante la cual se requerirá el ingreso con usuario y contraseña de MI ARGENTINA para la validación de identidad. En caso de no contar con una cuenta activa en dicha plataforma, el sistema no permitirá continuar con el trámite hasta tanto se cumpla con ese requisito.

Individualización del inmueble: validada la identidad, se procederá a individualizar el inmueble objeto de afectación, para lo cual, el sistema

mostrará las matrículas de los inmuebles donde el usuario figure como titular, debiendo éste seleccionar aquel que desea afectar al régimen de protección de la vivienda. En caso de que el inmueble no figure entre las opciones disponibles, el sistema permitirá adjuntar el título que acredite su derecho y la debida legitimación, documentación que será analizada en una etapa posterior por los agentes del Registro.

Carga de otros datos: a continuación, el constituyente deberá completar los datos que se le requieren, referidos a:

- **Estado civil:** en donde deberá adjuntar el documento digital o digitalizado que lo acredita e indicar, en caso de corresponder, datos del cónyuge o conviviente con convivencia inscripta o que posea certificado de convivencia.
- **Beneficiarios:** datos personales y adjuntar documento digitalizado de DNI y documento digital o digitalizado de las actas que acrediten vínculo.
- **Existencia de usufructo:** indicar datos personales y correo electrónico de los usufructuarios, quienes deberán contar con usuario en MI ARGENTINA para poder dar la conformidad requerida con la afectación a vivienda. En caso de ser indicado como beneficiario, será necesario que adjunte acta digital o digitalizada que acredite vínculo con el constituyente.
- **Datos de contacto del constituyente:** teléfono y correo electrónico coincidentes con los declarados en la aplicación MI ARGENTINA.

En todos los casos, el requisito de presentación de actas por parte del solicitante se mantendrá hasta que la autoridad de aplicación pueda tener acceso a las mismas o a los datos contenidos en ellas, a través de las páginas del Renaper o Registro Civil, de modo tal que sea la autoridad competente quien pueda acreditar el estado civil del constituyente y el vínculo existente con los beneficiarios.

Declaraciones Juradas: por último, el constituyente deberá aceptar mediante un check las declaraciones juradas relativas a:

- **capacidad:** que es plenamente capaz de ejercicio para ese otorgamiento, no encontrándose dicha capacidad restringida ni limitada por sentencia alguna;
- **habitación efectiva** del inmueble por él o alguno de los beneficiarios y
- **única vivienda afectada** a este régimen. -

Completados todos los campos requeridos, el interesado deberá presionar la opción "ENVIAR", quedando el trámite iniciado.

Seguda etapa: control registral y generación del acta

La solicitud ingresará al sistema de Mesa de Entradas del régimen de protección de la vivienda, donde los agentes del Registro procederán al análisis y control de la información brindada y de la documentación adjuntada por el constituyente.

En caso de advertirse la falta de documentación, errores formales o la existencia de observaciones, las mismas serán notificadas al constituyente vía correo electrónico, a fin de que pueda subsanarlas dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas hábiles administrativas, contadas desde la notificación. De no cumplimentarse lo requerido dentro del plazo establecido, el trámite se tendrá por desistido, debiendo el interesado iniciar un nuevo procedimiento si desea continuar con la afectación al régimen de protección de la vivienda.

Generación del Acta de Afectación: una vez verificado el cumplimiento de los requisitos legales y registrales, y contando los agentes del Registro con la información completa y válida, se procederá a la generación del Acta de Afectación a la Vivienda, confeccionada en formato digital sobre la base de los datos suministrados por el constituyente.

Dicha acta será remitida por correo electrónico al constituyente y a

toda otra persona que, según el caso concreto, deba prestar su conformidad para la validez del acto —por ejemplo, usufructuarios-. A los fines de otorgar dicha conformidad, los sujetos intervinientes deberán encontrarse logueados en la aplicación Mi Argentina, requisito indispensable para aceptar digitalmente el contenido del acta.

Tercera etapa: aceptación del acta y autenticación biométrica

El constituyente y toda persona que deba prestar conformidad para la validez del acto deberán aceptar el Acta de Afectación a la Vivienda dentro de un plazo perentorio de veinticuatro (24) horas hábiles administrativas contadas desde su remisión.

A tales fines, se propone la utilización de una herramienta tecnológica de autenticación digital de uso creciente y accesible a la ciudadanía, que brinde altos estándares de seguridad jurídica y que, además, pueda ser susceptible de pericia en el ámbito judicial.

Firma electrónica avanzada por voz, como mecanismo de aceptación: en este sentido, se evalúa la implementación de esta tecnología que utiliza una plantilla algorítmica basada en las características únicas de la voz de una persona para autenticar su identidad. Consiste en una firma electrónica biométrica utilizada en un entorno controlado que actualmente se aplica en el fuero laboral de la Primera Circunscripción Judicial de Mendoza, para la firma de poderes Apud Acta. Al igual que otras modalidades biométricas, la firma electrónica avanzada por voz proporciona es una forma más sólida de verificación de identidad, permitiendo corroborar que quien presta la conformidad es efectivamente quien dice ser. Entre las principales ventajas de este sistema pueden destacarse las siguientes: la dificultad de suplantación, dado que requiere una grabación de voz con parámetros biométricos precisos, descartando las voces sintéticas, las de personas con voces similares; posibilidad de ser cotejadas a través de peritos forenses o herramientas de comprobación biométrica y la mejora

sustancial en los niveles de seguridad jurídica, sin afectar negativamente la experiencia del usuario, ya que se trata de un mecanismo sencillo, intuitivo y de fácil acceso.

Aplicación concreta en el procedimiento: en el marco del procedimiento propuesto, la firma electrónica avanzada por voz sería utilizada específicamente para la expresión de conformidad con el Acta de Afectación a la Vivienda, esta se realizará en un entorno controlado, a través de una plataforma específica del Poder Judicial de Mendoza (Firma Ciudadana), en donde se indicarán frases aleatorias que el interesado deberá pronunciar, esto generará vectores que se pegarán encriptados en el documento y a dicho instrumento se le incorporará además una firma de aplicación, que asegurará: que se firmó por la plataforma antes mencionada cumpliendo con los requisitos exigidos para tal fin; que el documento no se modificó con posterioridad a la firma (principio de integridad). En este punto se eliminará por completo la necesidad de presencia personal ante las oficinas del registro para la firma y aceptación del acta, dándole la validez jurídica que antes era ofrecida por la firma ológrafa. Es importante remarcar que, ante un eventual supuesto de desconocimiento de la aceptación, el uso de este tipo de tecnología permite que pueda ser analizada y verificada por peritos forenses y con herramientas de comprobación biométrica en sede judicial.

Cuarta etapa: entrada y registración

Una vez aceptada a través de la firma electrónica avanzada por voz el Acta de Afectación a la Vivienda por todos los requirentes, el trámite retornará al Registro, donde se procederá a su ingreso formal al sistema, asignándole número de entrada, fecha y hora, conforme a las reglas de prioridad registral vigentes.

Posteriormente, se confeccionará el asiento de exteriorización e inscripción en la matrícula correspondiente, dejando constancia de la afecta-

ción al régimen de protección de la vivienda.

Dicho asiento será suscripto por los funcionarios competentes mediante firma digital, garantizando su autenticidad, integridad y oponibilidad frente a terceros.

Quinta etapa: finalización del trámite y notificación

Concluida la inscripción, se remitirá al constituyente, por correo electrónico, el asiento de exteriorización firmado digitalmente.

Dicho documento contendrá un código QR que permitirá acceder de manera directa y segura al repositorio digital del Registro de la Propiedad, a los fines de verificar la autenticidad del documento y la validez de la firma digital. El acceso quedará limitado exclusivamente al documento correspondiente al trámite, resguardando la confidencialidad de la información registral.

Asimismo, el asiento de exteriorización contará con el Acta de Afectación a la Vivienda embebida, permitiendo la consulta integral del acto y de sus antecedentes en un único soporte digital.

Cabe advertir que solamente será totalmente digital el trámite de afectación a vivienda, manteniéndose la presencialidad para la desafectación.

Conclusión

La virtualización del trámite de afectación al Régimen de Protección a la Vivienda se presenta, así, como una respuesta jurídicamente viable y socialmente necesaria frente a las limitaciones que impone la exigencia de presencialidad en contextos territoriales extensos y desiguales. Lejos de debilitar la seguridad jurídica, la incorporación de herramientas tecnológicas de validación de identidad y autenticación, refuerza la eficacia del instituto, al tiempo que amplía el acceso a la protección de la vivienda familiar, optimiza la gestión administrativa y contribuye a la tutela efectiva de derechos fundamentales. En este sentido, la propuesta formulada se

inscribe en un proceso de modernización estatal orientado a armonizar el derecho registral con los estándares contemporáneos de accesibilidad, eficiencia y sustentabilidad, reafirmando el rol del Estado como garante activo del derecho a una vivienda digna.

NOTAS

1. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación General N° 4, párr.7.
2. Peyrano, Jorge W.(2014), Proceso electrónico y nuevas tecnologías.
3. Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, art.25
4. Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, art.25
5. Organización de las Naciones Unidas. (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11
6. Organización de las Naciones Unidad. (1991) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, art. 11.
7. Rivera Juan C. & Medina, G. (2019). Código Civil y Comercial de la Nación comentado. La Ley, p.389.
8. MARTÍN, G. V. y YUNES, M. C. "Circulación del Testimonio Digital". Ponencia presentada en Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario. Septiembre 2025. Salta.-
9. Sitio web de Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal: www.dnrpi.jus.gov.ar.-
10. Instructivo de Afectación a Vivienda de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad- Sitio web www.rpba.gov.ar.-
11. CAMPODÓNICO, M. B. y MARTINELLI, G. M. "Protección Registrada. Abordaje integral del régimen de protección de la vivienda en la actualidad, El rol del Registrador. Experiencia del Registro de Neuquén". Ponencia presentada en Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario. Septiembre 2025. Salta.-
12. Sitio web www.biendefamilia.cba.gov.ar.-

BIBLIOGRAFÍA

- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo.
- MORELLO, Augusto M.(2001). El Acceso a la justicia.
- PEYRANO, Jorge W. (2014) Proceso electrónico y nuevas tecnologías.
- KEMELMAJER DE CALUCCI, A. (2015). Protección de la vivienda familiar en el Código Civil y Comercial. Rubinzal-Culzoni, p.47.

- LORENZETTI, Ricardo Luis (2014). Código Civil y Comercial de la Nación comentado. Rubinzal-Culzoni, p.112
- RIVERA Juan C. y MEDINA, G. (2019). Código Civil y Comercial de la Nación comentado. La Ley, p.389.
- MARTÍN, G. V. y YUNES, M. C. "Circulación del Testimonio Digital". Ponencia presentada en Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario. Septiembre 2025. Salta. Ps. 1-16.-
- CAMPODÓNICO, M. B. y MARTINELLI, G. M. "Protección Registrada. Abordaje integral del régimen de protección de la vivienda en la actualidad, El rol del Registrador. Experiencia del Registro de Neuquén". Ponencia presentada Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Registral Inmobiliario. Septiembre 2025. Salta. Ps. 1-16.-
- Constitución de la Nación Argentina. Art. 14 bis y 75 inc. 22.-
- Código Civil y Comercial de la Nación Argentina (2015).-
- Código Procesal Civil, Comercial y Tributario de Mendoza.
- Código Procesal Penal de Mendoza.(art.156, 189, 294).
- Ley N° 17.801. Régimen de los Registros de la Propiedad Inmueble.
- Ley N° 25.506. Firma digital.
- Ley N° 27.446. Simplificación y desburocratización de la administración pública.
- Ley N°8959. Utilización de medios electrónicos y digitales en todo procedimiento de la administración pública de Mendoza.
- Ley N° 8236/10 de la Provincia de Mendoza (normativa registral y de procedimiento vinculada al Registro de la Propiedad Inmueble, reglamentación de la Ley N°17.801).
- Ley Provincial 8.959.
- Ley Nacional N°25.506
- Ley Provincial 9001 Art. 2.
- Suprema Corte de Justicia de Mendoza, acordadas sobre expediente electrónico y digitalización, Acordada N°19.423, Acordada N°21.149, Acordada N°28.944, Acordada N°29.508, Acordada N°29.918, Acordada N°29.935. Acordada N°30171, Acordada N.º 31.833.
- Orden de Servicio Nº 01/2021 Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la Provincia de Mendoza. Reglamentos del Registro de la Propiedad Inmueble de Mendoza sobre trámites de afectación a protección de la vivienda.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 1969.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, art.25
- Organización de las Naciones Unidad. (1991) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, art. 11.
- Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Derecho a una vivienda adecuada.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación General N° 4, párr.7.
- Disposición Técnico Registral 1/23. Registro de la Propiedad Inmueble de la

Provincia de Neuquén. Poder Judicial 2023.-
- Disposición Técnico Registral 1/24. Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Neuquén. Poder Judicial 2024.-
- Sitio web: www.biendefamilia.cba.gov.ar.-
- Sitio web de Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal: www.dnrpi.jus.gov.ar.-
- Instructivo de Afectación a Vivienda de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad- Sitio web: www.rpba.gov.ar.-
- Biometría de Voz: qué es y cómo funciona: sitio web: www.miteksystems.com.-

Protección de la Propiedad Aborigen

DIEZ, Lilia Noemí

Abogada y Escribana. Directora del Registro de la Propiedad Inmueble del Chaco

"Una de las modificaciones más sorprendentes y discutidas de la reforma constitucional de 1994 ha sido el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, contemplado en el art. 75 inc. 17), ya que se trata de una reivindicación histórica".(1)

La regulación del derecho constitucional otorgado a las comunidades indígenas es inalienable, propio, les pertenece y preexiste por ser descendiente de los primeros pobladores que habitaron en nuestro país.

La Constitución Nacional, como también las provinciales regularon normas prohibitivas que impiden que grupos económicos abusen del estado de indefensión de las comunidades aborígenes.

El marco de la propiedad aborigen es ajeno al Código Civil y Comercial, más allá que éste se refiere a ella en su art. 18, para reafirmar su reconocimiento constitucional.

Las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Córdoba, 2009), en su dictamen de mayoría, declararon: *"La propiedad comunitaria indígena es una propiedad especial de fuente constitucional. (art. 75 inc. 17 CN), cuya*

naturaleza real integra una compleja relación multidimensional de pertenencia de esos pueblos con su entorno físico, social y cultural". Estas diferencias sustanciales explican el acierto de no haberse legislado la propiedad comunitaria aborigen en el CCyC.

La propiedad comunitaria indígena es un derecho real, sin embargo, no responde a la caracterización que la doctrina hace de este derecho: tierra y territorio no son para las comunidades indígenas una "cosa" a la que puede atribuirse valor económico, porque tiene un valor relacionado con la protección de la vida y la identidad cultural, tampoco entraña una relación de poder sobre la tierra sino una relación invertida en la que la tierra es propietaria de las personas de acuerdo con las costumbres ancestrales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró que *"la sociedad indígena se estructura en base a su relación profunda con la tierra, la tierra constituye para los pueblos indígenas una condición de la seguridad individual y de enlace del grupo, la recuperación, reconocimiento, demarcación y registro de las tierras significan derechos esenciales para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria. La preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula con la existencia misma de estos pueblos y por lo tanto amerita medidas especiales de protección".*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce la estrecha relación de las comunidades indígenas con sus territorios tradicionales como un elemento de su cosmovisión, religiosidad e identidad cultural, y como derecho consuetudinario en su fallo de 2005 *"Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay".* [(2)]

Nos referiremos a aspectos puntuales referidos a la protección que debe brindarle el Registro de la Propiedad Inmueble a la propiedad comunitaria indígena.

Modos de constitución

La propiedad comunitaria indígena puede constituirse por:

a. Reconocimiento del estado nacional o provincial de la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente habitan como pueblos preexistentes. (art. 75 inc. 17 CN). El reconocimiento no es un modo de constitución. No puede el derecho a las tierras subordinarse a la cesión por parte del estado, ni se puede pensar que las comunidades aborígenes sean las encargadas de proveerse las formas de adquisición. El estado debe realizar un proceso de titulación e inscripción de las tierras que actualmente ocupan las comunidades, en el marco de lo dispuesto por el art. 25 del Reglamento del Programa de Recuperación de Tierras en Reservas Indígenas, emitido por la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (publicado en La Gaceta N° 181 del 23/9/94).
b. Por actos entre vivos y tradición, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 19 del Convenio 169 de la OIT: *"asignación de tierras adicionales a dichos pueblos, cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico"*.
c. Por donación. En caso, que la comunidad reciba la tierra por donación, no está sujeta a ninguna causal de revocación en perjuicio de la comunidad.
d. Por disposición de última voluntad, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 19 del Convenio 169 de la OIT. Transcripto arriba.
e. Por prescripción adquisitiva de un inmueble del dominio privado del estado o de un particular, conforme lo normado en el CCyC.

Para ser oponible a terceros no requiere inscripción ni publicidad registral porque su fuente es legal. "El ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y tribales no está condicionado a su reconocimiento expreso

por el Estado y la existencia de un título formal de propiedad no es requisito para la existencia del derecho de propiedad territorial indígena bajo el art. 21 de la Convención 169". [3]

La disociación entre el derecho consuetudinario de propiedad indígena y la existencia o no de un título formal de propiedad implica que el acto de titulación por parte de los Estados es un acto de reconocimiento y protección oficial, no constitutivo de derechos.[4]

Protección contra transmisión y traba de medidas cautelares

Conforme lo dispone el art. 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, el art. 11 de la ley 23302, sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, las respectivas Constituciones y leyes del Aborigen Provinciales, las tierras de las comunidades aborígenes no pueden ser transferidas, embargadas, ejecutadas o pasibles de otras medidas cautelares. El registrador debe rechazar tales documentos.

Protección contra expropiaciones de la propiedad comunitaria aborigen

La propiedad comunitaria no puede ser expropiada, en virtud de lo dispuesto por el art. 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13/9/2007, que establece: *"Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso"*. En caso que ingrese al Registro de la Propiedad Inmueble, tanto una anotación preventiva de expropiación como un oficio de inscripción por expropiación, el Registro deberá rechazarlo.

Protección del bosque nativo existente dentro de la propiedad comunitaria aborigen

La ley nacional 2633, replicada en muchas leyes provinciales, establece la publicidad registral de las zonas de bosques, para que se conozcan las prohibiciones de deforestación de bosques, en las zonas amarillas o rojas, contenidos en los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos (OTBN). Gran parte de la pérdida de bosques nativos, responde a prácticas ilegales, consecuencia de bajos niveles de control y fiscalización y de sanciones insuficientes por parte de las autoridades. El Registro de la Propiedad Inmueble, está obligado por las leyes provinciales, a anotar las restricciones de bosques nativos, y si éstos estuvieren en una comunidad aborigen, gozarán de tal publicidad.

Cualquier aprovechamiento del bosque existente en una comunidad aborigen, debe contar con el consentimiento de ésta. Además hay pocos planes de Manejo y Conservación del bosque, y aún es muy baja la superficie de bosques nativos comprendida y existe gran dificultad de acceso a dichos planes por parte de sectores vulnerables y relegados como lo son los pueblos originarios.

Protección de riesgo hídrico existente dentro de la propiedad comunitaria aborigen[5]

La anotación registral de las áreas inundables destinadas a establecer restricciones de uso, mediante un régimen legal especial en zonas inundables, se rige por las leyes provinciales y, si esa zona inundable está dentro del dominio de la comunidad aborigen, ésta gozará de tal publicidad. [6] [7] [8]

Protección de las parcelas ribereñas existentes dentro de la propiedad comunitaria aborigen

Más allá de la línea divisoria se encuentran las márgenes del río, in-

muebles que pertenecen a las comunidades de pueblos originarios sujetas a su dominio aún cuando se encuentren sujetas a las limitaciones impuestas en interés público (art. 1970 CCyC)[9]. La línea de ribera opera como línea divisoria entre los inmuebles integrantes del dominio de la comunidad aborigen, que se definen en un plano y un título que se inscribirá en el Registro de la Propiedad Inmueble, y los bienes públicos naturales que están exceptuados de la esfera registral por el art. 10 de la ley 17801.

Si un inmueble de la comunidad aborigen hubiera sido afectado por el movimiento de las aguas que ocasionaren el desplazamiento de la línea de ribera hacia el interior de la parcela, ocasionará la necesidad de reflejar, tanto en el Registro Inmobiliario como en el Catastro, las alteraciones producidas, a fin de que la realidad registral sea coincidente con la realidad extrarregistral y evitar incurrir en inexactitudes. Si la línea de cota se hubiera alejado de la parcela de la comunidad aborigen, sea por aluvión o por desplazamiento del río hacia la margen opuesta, esta situación también debe obtener su reflejo cartográfico, titulación y registración.

Protección del uso del agua existente dentro de la propiedad comunitaria aborigen

El Registro de la Propiedad Inmueble publicitará el aprovechamiento del agua, para seguridad de la comunidad aborigen, sino también como seguridad del tráfico, conforme las disposiciones de los Códigos de Aguas provinciales.

Protección de los límites de la propiedad comunitaria aborigen

La ley nacional 26160 (sancionada el 1/11/2006 y promulgada el 23/11/2006) establece la obligación del Estado de la demarcación de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas y pone en cabeza del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas la tarea de realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación

dominial de las tierras ocupadas por las comunidades. Todo ello en consonancia con el Convenio 169 de la OIT ratificado por Ley Nacional 24.071 que reconoce los derechos colectivos e individuales de los pueblos aborígenes y establece obligaciones y responsabilidades de los Estados partes para protegerlos. El Registro de la Propiedad Inmueble, publicita la delimitación de la tierra de la comunidad aborigen expresada en su título de propiedad.

Protección de los sitios sagrados existentes en la comunitaria aborigen

El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), en la Resolución 70/22 adoptó una categoría del patrimonio cultural, los sitios sagrados, para referirse al derecho de los pueblos indígenas a acceder a territorios donde se encuentran cementerios y otros vestigios arqueológicos, sin embargo, esta categoría no está contemplada en la legislación nacional, y su protección requiere de la adecuación a las normas de conservación y gestión establecidas en regulaciones internacionales.

La ley nacional 25743 de 2003, de protección del patrimonio arqueológico, no menciona a las comunidades indígenas y no establece distinción alguna entre sitios arqueológicos ubicados en tierras comunitarias y aquellos situados en tierras de propietarios privados.

La protección se complejiza más si los sitios sagrados constituyen sitios arqueológicos regulados por la ley 25743 de protección del patrimonio arqueológico, porque los sitios arqueológicos pertenecen al dominio público del estado. El art. 3 de la ley 25517 sólo agrega la necesidad del consentimiento previo para realizar investigaciones “que tengan por objeto a las comunidades aborígenes incluyendo su patrimonio histórico y cultural”. No surge de esta ley ninguna disposición que habilite a las comunidades aborígenes a ocupar, o a hacer un uso ritual de los sitios arqueológicos. Tampoco la ley distingue entre los vestigios y los restos

humanos de valor arqueológico, por lo que debemos entender que conforme el art. 9 de la ley 25743 los restos humanos están incluidos dentro de la norma y pertenecen al dominio público del Estado. Esta ley pese a haberse sancionado luego de la reforma constitucional de 1994, no contempla el derecho de los pueblos originarios a participar en la identificación y gestión del patrimonio arqueológico vinculado con sus antepasados, ni el otorgamiento de su consentimiento previo, libre e informado acerca de las intervenciones relativas a su patrimonio cultural. Por ello la publicidad de un lugar sagrado, queda fuera de la publicidad registral inmobiliaria.

Protección de los paisajes culturales existentes en la comunitaria aborigen

En 1972 la UNESCO reconoció la categoría paisaje cultural en las Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, y luego en 1992, el Comité de Patrimonio Mundial de dicha institución introdujo la subcategoría paisajes culturales, dentro de la categoría bienes culturales. Son definidos como "obras conjuntas del hombre y la naturaleza que ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años". (UNESCO Decisión 16 COM XIII.1-3. 1992). Y en 2003 nuestro país suscribió en la UNESCO la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. En nuestro país, la categoría paisajes culturales fue incluida en la reforma de la ley 12665 de Monumentos y Lugares Históricos, en 2015, y en el art. 4 se incluyen entre los bienes protegidos a los paisajes culturales nacionales. La ley incorporó esta categoría sin prever disposiciones específicas sobre los procedimientos para la identificación, gestión y conservación de los paisajes. Ni la norma ni su reglamentación hacen referencia a si estos paisajes culturales pertenecieran a una comunidad aborigen. Por ello, los paisajes culturales quedan fuera de la publicidad registral inmobiliaria.

Reflexión final

El Instituto Nacional del Aborigen (INAI), reconoce la existencia de novecientos cincuenta y cinco mil personas pertenecientes a más de treinta pueblos originarios, y admite a la vez, que se trata de un subregistro.

La deuda histórica del Estado para con nuestros pueblos originarios no puede ser dimensionada, y en sus territorios surgen los conflictos que se originan en las indefiniciones políticas.

Las comunidades indígenas en el país se encuentran reclamando el reconocimiento efectivo de aproximadamente doce millones de hectáreas, a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.[10] [11] Para darle solución a este problema, creemos que es necesaria una Ley de Propiedad Comunitaria Indígena, para asegurar definitivamente el derecho al territorio de las comunidades originarias, para garantizar el reconocimiento de su propiedad con carácter comunitario, que establezca la imposibilidad de cesiones, ventas y desalojos posteriores. Que establezca además mecanismos de consulta previa, libre e informada a las comunidades, reconociéndolas como sujetos de derecho y democratizando los procesos de participación.

La protección que corresponde brindar a las comunidades de pueblos originarios, por supuesto, que debe ser mayor a la publicidad que brinda el Registro de la Propiedad Inmueble, pero éste organismo debe publicitar, tanto las restricciones al dominio como cualquier otra limitación, que contengan las leyes nacionales o provinciales, para su oponibilidad a terceros. Creemos que los Registros de la Propiedad Inmueble, con la publicidad y oponibilidad que señalamos más arriba, podrían brindar una valiosa colaboración en la protección de las comunidades aborígenes.

NOTAS

1. ALTERINI, Jorge Horacio, CORNA, Pablo María y VAZQUEZ, Gabriela A. "Propiedad Indígena". Ed. Universidad Católica Argentina. Bs. As. 2005, pág. 85.
2. Comunidad Indígena Yakye vs. Paraguay. Fondo de Reparaciones y Costas Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 17/6/2005. Serie C N° 125. https://www.corteidh.or.er/docs/casos/articulos/seriec _125 _esp.pdf
3. CIDH. "Comunidad Indígena Sawhoamaxa vs Paraguay". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29/3/2006. Serie C. N° 146, párrafo 128.
4. CCyCom Sala III de Trartagal, Salta. 4/3/24. "Comunidad Wichi Lewetes La Cortada vs Cabral Germán y/o otros ocupantes s/ Reivindicación". Expte 800.913. Sent. Def. Tomo 2024 Folio 70/78.
5. El paradigma jurídico actual que ordena la regulación del agua no tiene en cuenta solamente los intereses privados o estaduales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente. CSJN. "Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/Amparo ambiental". 28/3/23. Fallos 346:209.
6. A partir de las características geomorfológicas de cada región de la provincia, y la heterogeneidad de cursos y cuerpos de agua como de cada cuenca hídrica , la autoridad de aguas, confecciona un inventario cartográfico oficial, en el que define las zonas de riesgos naturales, trazando los sectores vulnerables a la peligrosidad ambiental, por la crecida del curso de agua, tanto para el asentamiento de personas como para la producción de cultivos o la instalación de industrias imponiendo las restricciones administrativas pertinentes, mediante la línea de riesgo hídrico.
7. Los niveles de agua alcanzados por un período de retorno de 100 a 500 años definen la zona de riesgo que junto con la vía de evacuación de crecidas comprenden la parte exterior de la zona inundable (zona periférica).
8. ZAPPERI, Paula Andrea. "Análisis de la incorporación del riesgo de inundación en la normativa de ordenamiento territorial de Argentina". Pág. 71-90. https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.04.
9. "El art. 235 en concordancia con el art 1960 del CC y C, mantiene el criterio del plenísimun flumen, con la variación de que se ha inducido la técnica de determinación práctica de las crecidas". PINTO, Mauricio, LIBER, Martín, "El régimen de las aguas en el nuevo Código Civil y Comercial y su compatibilidad para la tutela ambiental". Revista de Derecho Ambiental N° 43 15/9/2015, pág. 109. Cita online AR/DOC5105/2015
10. En un mapeo realizado por Amnistía Internacional de Argentina, en 2025 denunció la existencia de ciento ochenta y tres conflictos, en los cuales las comunidades indígenas exigen desde hace años sus tierras.
11. No debemos olvidar que para los pueblos originarios tener la tierra implica mucho más que poseer un territorio, es el piso existencial desde el cual se conectan con todos los seres vivos, con el universo y las fuerzas que lo habitan, de modo que perderla significa poner en riesgo su propia identidad, por ello la reivindicación de sus tierras es más profunda en términos del valor justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUTO, Félix y Carlos FLORES. "Patrimonio y pueblos originarios: patrimonio de los pueblos originarios". Ed. Imago Mundi. Bs. As. 2019.
- ALTERINI, Jorge Horacio, CORNA, Pablo María y VAZQUEZ, Gabriela A. "Propiedad Indígena". Ed. Universidad Católica Argentina. Bs. As. 2005, pág. 85.
- ARIÑO VILLARROYA, Antonio, "La expansión del patrimonio cultural". En Revista de Occidente, Fundación Ortega-Marañón. N° 250. Madrid 2002, pág. 129-150.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (OEA). 2016. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución 2888 (XLVI-O/16), 14/6/16. https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-28888-16-es.pdf
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas). (ONU). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución 61/295. 10/12/2007. https://www.un.org/esa/soedev/unpfii/documents/DIRIPS-es.pdf
- BALBONIN GALLO, Cristóbal, "El derecho indígena al territorio: argumentos para una deconstrucción decolonial del derecho y su reconstrucción intercultural". En Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos. (CESA). Universidad de Zulia. Maracaibo. Venezuela. Vol. 26 N° 93, pág. 65-86. https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/35587.
- BRAVO, Paula, Pueblos indígenas, facultades concurrentes, y autodeterminación: un desafío del federalismo". En Cuestiones del federalismo argentino", dirigido por María Gelli. Suplemento Constitucional 1. Bs. As. Ed. Thompson Reuters La Ley, págs. 143-153.
- COLOMBATO, Lucía Carolina, y Alejandro Marcelo MEDICI. "El derecho humano a los patrimonios culturales en clave decolonial". En Revista Brasileira de Sociología do Direito. N° 3, Vol. 3, Año 2016, pág. 67-95. https://doi.org/10.21910/rbsd.v3n3.2016.192. DOI: 10.21910/rbsd.v3n3.2016.192.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CDIH). "Comunidad Indígena Sawhoamaxa vs Paraguay". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29/3/2006. Serie C. N° 146, párrafo 128.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CDIH). Comunidad Indígena Yakye vs. Paraguay. Fondo de Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 17/6/2005. Serie C N° 125. https://www.corteidh.or.er/docs/casos/articulos/seriec _125 _esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (CSJN). "Comunidad Aborigen de Santuario de Tres Pozos y otros c/Jujuy, Provincia de y otros s/Amparo ambiental". 28/3/23. Fallos 346:209.
- CCyCom Sala III de Trartagal, Salta. 4/3/24. "Comunidad Wichi Lewetes La Cortada vs Cabral Germán y/o otros ocupantes s/ Reivindicación". Expte. 800.913. Sent. Def. Tomo 2024 Folio 70/78.
- Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación. Tratamiento de

la cuestión indígena. Bs. As. Serie Estudios e Investigaciones N° 2. Ed. Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.
- GARCIA CANCLINI, Néstor, "Los usos sociales del patrimonio cultural". En Patrimonio etnológico: nuevas perspectivas de estudio. Coordinadora; Encarnación Aguilar Criado. Ed. Comares, Granada, 1999, pág 33 y ss.
- LALI. Iniciativa Latinoamericana del Paisaje. https://www.lali-iniciativa.com/
- LEVRAND, Norma Elizabeth y María Luz Endere, Nuevas categorías patrimoniales: la incidencia del soft law en la reciente reforma a la ley de patrimonio histórico y artístico de Argentina". Revista Direito GV. Publicación académica de la Facultad de Derecho de Sao Paulo de la Fundación Getulio Vargas. Brasil N° 36. Publicado el 9/2/2021, págs. 1-131. http://hdl.handle.net/11336/140726
- Ley 12665 de 1940. Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos. Congreso de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley12665-23121
- Ley 23302 de1985. Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para protección y apoyo a las comunidades aborígenes". Congreso de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23302--23790
- Ley 25743 de 2003. Protección del patrimonio arqueológico y paleontológico". Congreso de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley25743-86356
- Ley 26160 Comunidades Indígenas. Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras. Congreso de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley26160-1212499
- LIBER, Martín, "El régimen de las aguas en el nuevo Código Civil y Comercial y su compatibilidad para la tutela ambiental". Revista de Derecho Ambiental N° 43 15/9/2015, pág. 109. Cita online AR/DOC5105/2015
- Organización Internacional del Trabajo. (OIT). Convenio 107. 1957. Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. https://normalex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMI.EXPUB:12100:0::NO::Pt12100_INSTRUMENT_ID:312252
- Organización Internacional del Trabajo. (OIT). Convenio 1069. 1989. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales. https://www.ohchr.org/es/instruments/indigenous-andtribal-peoples-convention-1989-no-169
- UNESCO. Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Paris. UNESCO. 1972.
- UNESCO. Decisión 16 COM XIII. 1-3- 1992. https://whc.unesco.org/co/decisions/3476/
- UNESCO. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. 2003. https://ich.unesco.org/es/convenci%C3%B3n
- ZAPPERI, Paula Andrea. "Análisis de la incorporación del riesgo de inundación en la normativa de ordenamiento territorial de Argentina". Pág. 71-90. https://doi.org/10.14198/INGEO2018.70.04.

Protección de la Propiedad de los Pueblos Originarios

A Importância do Registrador de Imóveis na Proteção e Regularização Fundiária de Territórios Indígenas na Amazônia Brasileira: análise sob a ótica do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 15 da Agenda 2030 da ONU

AMARAL DE PAVIA, Airene José

Notário e registrador do Segundo Ofício de Notas do Município de Parnamirim/RN – Brasil. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas Gerais.

BARBOSA, José de Arimatéia

Oficial de Registro de Imóveis e Títulos e Documentos da Comarca de Campo Novo do Parecis – MT. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino – Buenos Aires, com estágio pós doutoral em Direito de Propriedade Europeu e Latino-americano, pela Università Degli Studi di Messina – Itália e no programa de pós doutoramento em Direito das Coisas; Direito Notarial e Direito Registral, ministrado pelo CENOR- Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito de Coimbra – Portugal.

CARDOSO CHAVES, Luisa Helena

Notária e Registradora do Cartório do Único Ofício de Terra Alta/PA, Marapanim/PA e Curuçá/PA. Graduada pela Universidade da Amazônia (UNAMA) e Mestre

em Direito pela Escola Paulista de Direito – EPD. Mestranda em Direito Civil pela Universidade de Lisboa – Portugal. Professora Universitária na Universidade da Amazônia – UNAMA. Diretora no EXTRAJUDCURSOS. Diretora na ANOREG/PA, ARPEN/PA e IRTDPJ/PA. Imortal da Academia Curuçaense de Letras, Artes e Ciências – ACLAC. Membra Efetiva do Instituto Silvio Meira - ISM

Introdução

A Regularização Fundiária no que se refere aos territórios indígenas é pauta de emergência quando se busca atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, principalmente o de número 15 que trata da vida terrestre que tem como meta: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Nesse processo de regularização fundiária de áreas indígenas existem várias etapas, dentre elas a fase do registro realizada pelos registradores de imóveis. E é neste contexto que o presente trabalho tem como objetivo geral verificar a importância do registrador de imóveis na proteção e regularização fundiária de territórios indígenas na Amazônia Brasileira. Em relação ao presente assunto, indaga-se: Qual a importância dos registradores de imóveis na proteção e regularização dos territórios indígenas? Vale destacar que os registradores de imóveis são operadores do direito que tem como finalidade a publicidade, autenticidade, segurança e eficá-

cia dos atos registrais, portanto, representando participação ativa neste processo de regularização fundiária de territórios indígenas, assunto polêmico e que ainda traz muitos questionamentos. A pesquisa apresenta, também, um viés perturbador que muitos preferem ignorar: a proteção da propriedade dos povos originários!

O trabalho apresenta, ainda, como objetivos específicos, compreender o processo de demarcação de territórios indígenas, identificar os instrumentos normativos existentes, relacionar a importância do registrador de imóveis na proteção da vida terrestre, ODS 15 da Agenda 2030 da ONU e reforçar o comprometimento de todos para a proteção da propriedade dos povos originários. A metodologia utilizada no presente artigo tem o enfoque dedutivo, realizando pesquisas e análises de instrumentos legislativos, doutrinas, jurisprudências e diretivas internacionais.

O presente artigo não pretende esgotar a matéria, porém, tem como intuito ser instrumento de alerta para uma pauta urgente que é proteger os territórios indígenas na Amazônia Brasileira a fim de que o grito de socorro seja capaz de ecoar por toda a floresta e por todo o mundo.

A amazônia brasileira: territórios indígenas e a agenda 2030 da onu

A fim de compreender a importância do registrador de imóveis na proteção e regularização fundiária de territórios indígenas na Amazônia Brasileira, necessário apresentar o conceito e a dimensão do que vem ser a Amazônia. Nas palavras do autor Hanan[1], a "Amazônia é o maior banco genético do planeta. Sua biodiversidade é incomparável, graças à riqueza de espécies da flora e da fauna tropicais. Sua extensão representa mais de um terço das florestas tropicais do mundo e esse bioma abriga o maior potencial de plantas medicinais da Terra". Acrescenta, ainda, que a Amazônia "possui 33 mil espécies de plantas superiores e 10 mil espécies de plantas portadoras de princípios ativos, próprias para uso

medicinal e cosmético, e de controle biológico; dessas, 300 são espécies de frutas comestíveis – nativas e introduzidas".

A extensão para qualificar e quantificar a Amazônia é enorme. Entretanto, o autor traz que "as terras indígenas na Amazônia somam mais de 1,1 milhão de quilômetros quadrados, área correspondente a 21% do território amazônico, a 25% da Região Norte e 11,82% do território brasileiro". Ressalta, ainda, que "para se ter uma ideia do gigantismo dessa localidade, que tem 424 terras indígenas homologadas, sua extensão equivale à soma das terras de doze países europeus: Albânia, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Grécia (parte), Hungria, Irlanda, Itália, Macedônia, Portugal, Reino Unido e Suíça", os quais representam mais de duzentos milhões de habitantes.

Diante dos números apresentados, é perceptível a dimensão do problema e da dificuldade em proteger a propriedade dos territórios indígenas. Para o registro de uma terra indígena é necessário alcançar cinco etapas[(2)] que transitam por diferentes órgãos administrativos do Governo Federal, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e fólio registral da comarca competente.

A primeira etapa denominada de identificação e delimitação é realizada pela Funai e tem como objetivo o estudo da área reivindicada por indígenas para identificar e delimitar o território. Esta etapa reúne uma equipe técnica multidisciplinar composta por antropólogos, ambientalistas, historiadores, se necessário, engenheiros agrônomos e outros profissionais que terão como função fazer o levantamento da história e a territorialidade dos povos indígenas, bem como sua ocupação para verificar se a reivindicada área atende à reprodução física e cultural daquele povo, de acordo com a Constituição Federal. Cabe, na referida etapa, conforme o Decreto Nº 1775/96, permitir que todos os interessados na área apresentem o contraditório, desde o início do procedimento de regularização

fundiária. Ademais, a Portaria Nº 2.498/11-MJ determina, além da necessidade de informação, a participação dos entes federados em todo o processo, com destaque ao levantamento fundiário propriamente dito.

Em um segundo momento, tem-se a etapa de declaração, que após o prazo de contestações administrativas e respostas da própria Funai, um relatório é remetido ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual avalia, aprova, reprova ou solicita novas diligências. A segunda etapa consiste na emissão ou não de portaria declaratória pelo Ministério de que o referido território pertence ao povo indígena.

Na terceira etapa, após a confirmação de que a terra pertence ao referido povo indígena, será feita uma demarcação física na área, inserindo os marcos, as placas e fazendo ajustes quando necessário. Já a quarta etapa é chamada de homologação, momento em que o processo é encaminhado uma vez mais ao Ministério da Justiça para a devida conferência e, posteriormente, à Presidência da República para a homologação. A última e quinta etapa, a Funai providencia o registro da terra indígena na Secretaria do Patrimônio da União e no cartório de registro de imóveis competente, sendo a área considerada terra pública de usufruto exclusivo dos povos indígenas.

Importante mencionar que com a realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a COP 30[3], no Brasil, em Belém do Pará, o Governo do Brasil destacou a homologação de 4 Terras Indígenas, a assinatura de 10 portarias declaratórias pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e a aprovação de 6 Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCID) da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

O pacote de entrega corou o diálogo frente as problemáticas envolvendo a regularização de tais áreas, atingindo a demarcação de territórios indígenas como política de mitigação eficaz dos efeitos da emergência climática. Com 2,182 milhões de hectares e localizada nos municípios de

Faro e Oriximiná, no Pará; e Nhamundá, no Amazonas, a Terra Indígena Kaxuyana-Tunayana foi beneficiada com a homologação de seu território aos povos isolados Kaxuyana, Tunayana, Kahyana, Katuena, Mawayana, Tikiyana, Xereu-Hixkaryana e Xere-Katuena.

Vale mencionar que a Funai assinou, em abril de 2024, um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (IEPÉ) para avançar na demarcação física da terra indígena Kaxuyana-Tunayana, no estado do Pará. A assinatura ocorreu durante a programação do Acampamento Terra Livre (ATL), maior mobilização indígena do Brasil. São mais de 16 povos que vivem em 40 aldeias na TI Kaxuyana-Tunayana, cujo processo de demarcação se prolongava há mais de dez anos.

Por outro lado, a Agenda 2030 da ONU consiste em um pacto a nível global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015 pelos 193 países membros e é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os chamados ODS. Tais objetivos são interconectados, considerados ambiciosos e desdobram-se em 169 metas, com o foco de superar desafios e, assim, promover o crescimento sustentável global até 2030. A agenda 2030 é uma agenda ambiciosa e global, na qual em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas adotaram com o intuito de elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida das pessoas. O lema do comprometimento global é não deixar ninguém para trás.

Vale destacar que a Agenda 2030 das Nações Unidas sucede a Agenda 2015 e consiste em um plano de ação com metas e indicadores globais, tendo por escopo a efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões social, econômica, ambiental e institucional.

Desta feita, foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contemplando 169 metas a serem alcançadas em uma

ação conjunta que agrega diferentes níveis de governo, organizações, empresas e sociedade, assim como os cartórios de registro de imóveis, tanto a nível internacional, nacional e local. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número 15 busca preservar a vida terrestre, devendo proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Neste viés, importante compreender a última fase que consiste o registro das áreas indígenas nos cartórios, devendo, portando verificar a importância do registrador de imóveis na proteção e regularização fundiária de territórios indígenas na Amazônia Brasileira.

A importância do registrador de imóveis no processo de regularização fundiária dos territórios indígenas

No atual ordenamento jurídico brasileiro, o registrador de imóveis exerce uma função pública denominada atividade registral que possui organização técnica e administrativa destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Os titulares das serventias de registros são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

De acordo com o artigo 236 da Constituição Federal de 1988, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder público:

> CF, Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.
> § 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

> § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.
>
> § 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

A Lei n. 8.935 de 1994 mais conhecida como Lei dos Cartórios ou Lei dos Notários e Registradores, em seu artigo 5 apresenta quais são os tipos de serviços notariais e de registros existentes no ordenamento jurídico brasileiro: tabelionatos de notas; tabelionatos/registros de contratos marítimos; tabelionatos de protestos de títulos; registros de imóveis; registros de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; registros civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas e registros de distribuição. Desta feita, para a o registro das terras públicas fica a cargo do registrador de imóveis e/ou oficial de registro competente, ou seja, aquele fólio registral que possui a competência para registros de sua determinada área.

No que se refere à atuação do registrador, o autor Rodrigues Neto[4] ressalta que ao longo dos anos, "o Registro de Imóveis passou a exercer funções atípicas – além de ser um órgão constitutivo da propriedade, pelo registro -, como publicizar informações atinentes ao meio ambiente e sua consequente preservação, com cooperação com as autoridades públicas".

Ressalta-se que para o desempenho dessas funções, oficial de registro ou registrador são, mediante atribuição da própria legislação acima mencionada, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro. Estes profissionais de direito são operadores de direito que detém competência técnica para a análise de tais

documentos e assim, realizar o que se chama de qualificação registral, para então registrar o território indígena atingindo assim, a proteção ao registro dos povos originários e ao próprio Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 15.

No Brasil, tem-se o Código Nacional de Normas – Foro extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra) formalizado pelo Provimento n. 149/2023 que reúne todos os provimentos editados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ referente aos serviços notariais e registrais a fim de facilitar a consulta a tais regras. diante da importância do tema, existe capítulo próprio sobre os atos relativos a terras indígenas.

A partir do artigo 424 vem estabelecendo as regras atinentes a abertura da matrícula e o registro de terra indígena com demarcação homologada e averbação da existência de demarcação de área indígena homologada e registrada em matrículas de domínio privado incidentes em seus limites. Destaca-se que todos os atos registrais de terra indígena com demarcação homologada serão promovidos em nome da União.

Ademais, conforme § 2.º do artigo mencionado "todos os procedimentos administrativos de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios em caráter permanente, inclusive o resumo do estudo antropológico eventualmente realizado, deverão ser averbados nas matrículas dos imóveis".

O artigo 425 estabelece que o requerimento de abertura de matrícula, quando inexistente registro anterior, ou de averbação de demarcação de terra indígena, quando existente matrícula ou transcrição, em ambos casos com demarcação homologada, formulado pelo órgão federal de assistência ao índio (art. 6.º do Decreto n. 1.775/96) deverá ser instruído com as seguintes informações e os documentos: I — decreto homologatório da demarcação da terra indígena; II – declaração de inexistência de registro anterior do imóvel, se for o caso; (redação dada pelo Provimento n. 171, de 5.6.2024) III — certidão de inexistência de registro para o imó-

vel expedida pelo oficial de registro de imóveis da circunscrição anterior quando ocorrida alteração da competência; IV — número da matrícula e/ou transcrição da respectiva unidade de registro imobiliário no caso de terra indígena com demarcação homologada; IV – número da matrícula e/ou transcrição da respectiva unidade de registro imobiliário, no caso de terra indígena com demarcação homologada, se existente; (redação dada pelo Provimento n. 171, de 5.6.2024) V — certidões imobiliárias expedidas pelo oficial de registro de imóveis da circunscrição anterior quando ocorrer alteração de competência, no caso de averbação de demarcação de terra indígena; (revogado pelo Provimento n. 171, de 5.6.2024); V — certidões imobiliárias expedidas pelo oficial de registro de imóveis da circunscrição anterior quando ocorrer alteração de competência, no caso de averbação de demarcação de terra indígena; (dispositivo com efeito repristinado pelo Provimento n. 192, de 25.4.2025); VI — certidão de conclusão de processo administrativo expedida pelo órgão competente da União; (revogado pelo Provimento n. 192, de 25.4.2025) VII — número-código de cadastro da terra indígena no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); VIII — planta e memorial descritivo do perímetro da terra indígena demarcada e homologada, com anotação de responsabilidade técnica (ART) do profissional responsável, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites da gleba, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional conforme fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), dispensadas a respectiva certificação e a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); (revogado pelo Provimento n. 171, de 5.6.2024) VIII — planta e memorial descritivo do perímetro da terra indígena demarcada e homologada, com anotação de responsabilidade técnica (ART) do profissional responsável, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites da gleba, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional conforme fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Refor-

ma Agrária (INCRA), dispensadas a respectiva certificação e a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); (dispositivo com efeito repristinado pelo Provimento n. 192, de 25.4.2025); IX — número do assentimento do Conselho de Defesa Nacional (CDN) quando se tratar de gleba inserida em faixa de fronteira, se houver, para efeito de averbação na matrícula; e (revogado pelo Provimento n. 192, de 25.4.2025); X — requerimento de encerramento de matrículas totalmente incidentes sobre a área.

Verifica-se, portanto, que o procedimento de registro de terras indígenas no fólio registral não é matéria simples, além dos documentos acima mencionados, o registrador deve analisar possíveis sobreposições de área e quando a área estiver localizada em diferentes municípios, os atos registrais deverão ser requeridos em todas as circunscrições do registro de imóveis em que a terra indígena com demarcação homologada estiver localizada.

Portanto, no caso de registro de terra indígena sem título ou registro anterior localizada em mais de uma circunscrição imobiliária, o órgão federal de assistência ao índio poderá requerê-lo separadamente em cada uma das circunscrições envolvidas, instruindo o requerimento também com os memoriais descritivos e a planta da parcela do imóvel que se localizar em cada uma das circunscrições do registro imobiliário.

Nesse sentido, diante da complexidade do caso e do procedimento, necessário ressaltar a importância que o registrador de imóveis represente neste instrumento capaz de trazer a devida proteção da área dos povos originários. É o oficial de registro que

Considerações finais

Alcançar a proteção dos territórios indígenas é pauta de emergência e não se trata de procedimento simples. O presente trabalho buscou analisar a importância de um destes protagonistas neste procedimento de regularização fundiária que é o registrador de imóveis.

A proteção da vida terrestre é verificada no Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de número 15 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU, que tem como meta: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Nesse processo de regularização fundiária de áreas indígenas existem várias etapas, dentre elas a fase do registro realizada pelos registradores de imóveis. E é neste contexto que o presente trabalho teve como objetivo verificar a importância do registrador de imóveis na proteção e regularização fundiária de territórios indígenas na Amazônia Brasileira.

E diante da complexidade apresentada, o registrador de imóveis é operador do direito com alta capacidade técnica capaz de atingir a segurança jurídica e dar de volta a voz ao povo indígena que por muitos anos e até hoje enfrenta dificuldade de reaver o que sempre foram deles.

O trabalho apresentou, ainda, o processo de demarcação de territórios indígenas indicando as referidas etapas necessárias, trouxe os instrumentos normativos existentes, relacionou a importância do registrador de imóveis na proteção da vida terrestre, ODS 15 da Agenda 2030 da ONU e reforçou o comprometimento de todos para a proteção da propriedade dos povos originários.

NOTAS

1. HANAN. Samuel A. Amazônia Brasileira: preservar para viver, responsabilidade mundial. Manaus: Valer, 2025, p. 17-19.
2. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril-indigena-entenda-as-etapas-de-demarcacao-de-terras-indigenas. Acesso em: 20 de fev. de 2026.
3. Disponível em: https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2025/11/governo-do-brasil-anuncia-homologacao-de-4-

terras-indigenas-e-assinatura-de-10-portarias-declaratorias-durante-a-cop-30. Acesso em: 19 fev. 2026.

4. RODRIGUES NETO, Assuero. A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis. São Paulo: Editora Dialética, 2024, p. 91

BIBLIOGRAFÍA

- ALTERINI, Jorge Horacio. Propriedad Indigena. Buenos Aires: Educa, 2005.
- BRAVO, Paula. Pueblos originários: aportes para la construcción de una sociedad multicultural. 1. ed. Buenos Aires: Ediar, 2013.
- HANAN. Samuel A. Amazônia Brasileira: preservar para viver, responsabilidade mundial. Manaus: Valer, 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2022: mais da metade da população indígena vive nas cidades. Agência de Notícias IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42277-censo-2022-mais-da-metade-da-populacao-indigena-vive-nas-cidades. Acesso em: 16 fev. 2026.
- RODRIGUES NETO, Assuero. A tutela da função socioambiental da propriedade no serviço de registro de imóveis. São Paulo: Editora Dialética, 2024.

Acciones de los Registros inmobiliarios frente a diversas problemáticas socio económicas. Protección de la propiedad de los pueblos originários

BARBOSA, José de Arimatéia

Oficial de Registro de Imóveis e Títulos e Documentos da Comarca de Campo Novo do Parecis – MT. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino – Buenos Aires, com estágio pós doutoral em Direito de Propriedade Europeu e Latino-americano, pela Università Degli Studi di Messina – Itália e no programa de pós doutoramento em Direito das Coisas; Direito Notarial e Direito Registral, ministrado pelo CENOR- Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito de Coimbra – Portugal.

Introdução

Todos os países signatários de tratados, pactos ou convenções internacionais comprometem-se a cumprir rigorosamente os princípios de Direitos Humanos, devendo as prerrogativas do indivíduo serem respeitadas em face da vontade estatal. Assim, depois de cumprido todo o procedimento legal para a adesão de um tratado por um país, o tratado torna-se

obrigatório e passa a vincular aquele Estado a certas obrigações frente à sociedade internacional, sendo tais obrigações exigíveis (COMPARATO apud BARROS, s/d).

Tese e hipóteses

A questão central que norteia este trabalho é: a quem compete proteger os direitos humanos dos povos originários, suas terras e seu patrimônio natural e cultural?

Tese: As Cortes da ONU e da OEA não estabelecem de forma clara e precisa a quem compete proteger os direitos humanos dos povos originários, resultando em lacunas institucionais na implementação desses direitos.

Hipóteses: No Brasil e em diversas partes do mundo, os direitos humanos dos povos originários não são perfeitamente definidos. Por isso, em que pese a existência de agendas propositivas, eles permanecem sendo vítimas da violência, discriminação e marginalização.

Objetivos

Objetivo Geral

Apresentar os desafios da Agenda 2030 da ONU frente às metas traçadas para o desenvolvimento sustentável (ODS) em defesa da vida terrestre e dos direitos humanos dos povos originários.

Objetivos Específicos

- Participar dos estudos internacionais sobre as formas de posse da terra na visão dos povos nativos, titulação e reconhecimento de seu domínio pelo país onde vivem.
- Georreferenciar as terras dos povos originários reconhecidas pelo poder público, buscando uma abordagem altamente participativa e fomentar a articulação das organizações governamentais e não go-

vernamentais em defesa dos direitos humanos destes povos, através de ações proativas.

- Monitorar as invasões e avarias, operações ilegais de mineração e recursos legais nas comunidades originárias, visando reduzir o desrespeito humano aos seus patrimônios natural e cultural.
- Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável.

Metodologia

Para a execução desta pesquisa foram utilizados o enfoque dedutivo e a investigação de campo, fundamentando-se nos respectivos ordenamentos jurídicos, doutrinas, jurisprudência e diretivas internacionais.

A agenda 2030 e os povos originários

A Agenda 2030 trata-se de um plano de ação global para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, em compromisso assumido por líderes de 193 países, inclusive o Brasil, coordenado pelas Nações Unidas por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos termos da Resolução A/RES/72/279.OP32, de 2018, da Assembleia Geral da ONU.

Objetivo 15 da Agenda 2030

O Objetivo 15 visa proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Neste contexto, propõe-se apresentar mapa com localização de terras indígenas reconhecidas pelo poder público, buscando uma abordagem altamente participativa e fomentar a articulação das

organizações governamentais e não governamentais em defesa dos direitos humanos destes povos, através de ações proativas.

A declaração da onu sobre os direitos dos povos originários

A Carta da ONU sobre a proteção dos povos originários, produzida no Rio de Janeiro em 2008 pela UNIC (Centro de Informação das Nações Unidas), em Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece princípios fundamentais para a proteção desses povos. Os principais direitos reconhecidos são:

Autodeterminação

Os indígenas/povos originários, têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos.

Direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado

Da mesma forma que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração da ONU garante o direito dos povos originários serem adequadamente consultados antes da adoção de medidas legislativas ou administrativas de qualquer natureza, incluindo obras de infraestrutura, mineração ou uso de recursos hídricos.

Direito à Reparação pelo Furto de suas Propriedades

A declaração exige dos Estados nacionais que reparem os povos originários / indígenas com relação a qualquer propriedade cultural, intelectual, religiosa ou espiritual subtraída sem consentimento prévio informado ou em violação a suas normas tradicionais. Isso pode incluir a restituição ou repatriação de objetos cerimoniais sagrados.

Direito a Manter suas Culturas

Esse direito inclui, entre outros, o direito de manter seus nomes tradicionais para lugares e pessoas e de entender e fazer-se entender em procedimentos políticos, administrativos ou judiciais, inclusive através de tradução.

Direito à Comunicação

Os povos originários, dentre eles os indígenas, têm direito de manter seus próprios meios de comunicação em suas línguas, bem como ter acesso a todos os meios de comunicação não-indígenas, garantindo que a programação da mídia pública incorpore e reflita a diversidade cultural dos povos indígenas.

Responsabilização internacional do Estado

O Estado-parte pode sofrer responsabilização internacional em duas hipóteses. A primeira, quando agente estatal, investido do poder e vontade do Estado, comete alguma ilegalidade tipificada pela Convenção. A segunda, quando o Estado falha ou é negligente na efetiva apuração de um caso de desrespeito a esses direitos inerentes ao ser humano. Ou seja, a responsabilização internacional pode ocorrer por atos omissivos ou comissivos do Estado.

Para monitoramento da implementação de algumas das normas previstas nos instrumentos internacionais convencionais, foram criados mecanismos conhecidos por mecanismos convencionais, uma vez que o fundamento jurídico para sua criação pode ser encontrado no texto dos próprios tratados (convenções ou protocolos), compostos por peritos independentes, de competência reconhecida no campo dos direitos humanos, eleitos pelos Estados partes dos respectivos tratados. Existem também os mecanismos extraconvencionais que, como a denominação indica, sua criação não é prevista em tratados. Eles se dedicam a examinar

situações em países específicos ou alguma temática relevante, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, mediante mandatos de relatoria.

Em dois dos três casos hondurenhos, a Corte, ao conceituar a obrigação geral de respeitar os direitos humanos e assegurar seu livre exercício, observou que os direitos humanos acarretam limites ao exercício da função estatal. No caso de inobservância destas prerrogativas, deve-se investigar, sancionar e punir os abusos e reparar os danos produzidos às vítimas (BARROS, s/d). No processo de apuração do grau de responsabilidade internacional do Estado no caso de violação de direitos humanos, não há explicitação da competência para determinar as sanções coletivas, seu conteúdo e limites. Segundo Botelho (2005, p. 648), as sanções coletivas encontram-se elencadas no artigo 41 da Carta da ONU, podendo ser de várias espécies: a ruptura das relações econômicas e comerciais entre os Estados, interrupção das comunicações por vias aérea, terrestre e marítima, e a proibição de venda de determinados produtos ao país violador, além de outras.

Função socioeconômica ambiental do registro imobiliário

A função social dos Registros Imobiliários frente a diversas problemáticas que surgem no contexto da segurança jurídica da propriedade imóvel é fundamental para a proteção dos direitos dos povos originários. O sistema registral brasileiro, sob vigilância do Poder Judiciário conforme estabelecido no artigo 236 da Constituição Federal, exerce controle sobre as escrituras dos notários, empregados e seus agentes, desempenhando papel crucial na tutela dos direitos territoriais indígenas.

Ações proativas em terras indígenas: o caso de campo novo do parecis

Na região onde está sendo desenvolvido projeto piloto de licenciamento ambiental vivem os índios Paresi, que movimentam cerca de R$ 50

milhões nas duas safras de produção de soja e milho, em parceria com agricultores da região. Este cultivo começou há 15 anos, mas até hoje não tem aval definitivo dos órgãos públicos, em que pese grande parte de seus representantes, dentre os quais se destacam Ministros de Estado, visitarem as aldeias dos referidos índios e sentirem-se admirados por tamanha desenvoltura.

O projeto de licenciamento ambiental de atividade de produção agrícola em território indígena está em andamento na cidade de Campo Novo do Parecis, Estado de Mato Grosso, Brasil, com o objetivo de mitigar os impactos da atividade de plantio extensivo de lavouras mecanizadas nos territórios indígenas, que abrangem mais de 500 mil hectares em três municípios do Estado de Mato Grosso. Participam deste projeto um gestor e perito ambiental, biólogo especialista em inventário florístico, obedecendo termo de ajustamento de conduta firmado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

Impactos Positivos na Execução do Projeto

Os povos originários/indígenas defendem que a atividade econômica oriunda da agricultura é fundamental para sua sustentabilidade e territorialidade. Concomitantemente, serão implantados programas de educação ambiental, coleta e destinação correta de resíduos contaminados, outorgas de uso de água subterrânea e a implantação de programas permanentes de monitoramento de fauna, flora e solo, além de programas de gestão ambiental.

A organização dos estados americanos (oea)

Ao tratar desta temática em sala de aula na Universidade Portucalense, ouvimos da pesquisadora portuguesa Ana Capina que, no âmbito regional, surgem também instituições que buscam a estabilidade política

e econômica entre países de uma mesma região, como é o caso da OEA (Organização dos Estados Americanos). Este conjunto de instituições internacionais e regionais daria equilíbrio ao sistema internacional, seja incentivando a cooperação, seja permitindo ações coordenadas no âmbito internacional. Destas organizações são emanadas recomendações, dentre elas a Declaração das Nações Unidas sobre os povos originários.

No que tange à toda população mundial, originários, dentre eles indígenas e não indígenas, visando preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que duas vezes infringiu à humanidade sofrimentos indefinidos, as cartas da ONU e da OEA, denominadas Estatuto da Corte Internacional de Justiça, foram reafirmadas sucessivamente através de agendas reunindo países de todo o globo terrestre. A última destas agendas, a denominada 2030, traça 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionadas à efetivação dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento, que incorporam e dão continuidade aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a partir de subsídios construídos na Rio+20. Propostos pela agenda de Direitos Humanos das Nações Unidas, integrada por 193 países membros e recepcionada pelo Poder Judiciário Brasileiro por meio do Conselho Nacional de Justiça, tem como marco inicial a criação do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030.

Pontos críticos e desafios

Conforme apontado pela mestranda em Direitos Humanos Íris Pereira Guedes, há necessidade urgente de implementação de políticas indigenistas para o aumento da demarcação de terras, obrigações positivas por parte do Estado diante de conflitos entre índios e não-índios, e proteção dos defensores indígenas de direitos humanos. É fundamental também a implementação do dever de consulta interna por meio de regulamentação do disposto na Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indíge-

nas da ONU, garantindo a estas comunidades um espaço de expressão, na mesma medida em que lhes é respeitado o direito de isolamento, quando estas assim decidirem.

Da proteção da honra e da dignidade

Segundo Plácido Silva, a palavra "honra", proveniente do latim honor, indica a própria dignidade de uma pessoa que vive com honestidade e probidade, pautando seu modo de vida nos ditames da moral (SILVA, 2000, p. 400). Sob o título de proteção da honra e da dignidade, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe que "ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação" (art. 11, n. 2).

Nesse sentido, Carvalho (s/d) afirma: "Em matéria de direitos humanos, contrariamente às matérias dos direitos civis, é a dignidade humana, individual e inalienável, que está sob consideração, pelo que a limitação dos direitos dos imigrantes, e em particular dos que advêm da aplicação direta do regime dos direitos humanos à regulamentação das migrações internacionais é, não raras vezes, um subterfúgio que esconde razões políticas nacionais e/ou geoestratégicas."

Considerações finais

A necessidade de uma ação internacional mais eficaz para a proteção dos direitos impulsionou o processo de internacionalização desses direitos, culminando na criação da sistemática normativa de proteção internacional, que torna possível a responsabilização do Estado no domínio internacional quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas na tarefa de proteção dos direitos humanos.

A proteção dos direitos humanos dos povos originários requer a articulação entre diferentes órgãos ligados ao tema, como a Organização das

Nações Unidas (ONU) e os governos dos países nos quais vivem esses povos. Embora as Cortes da ONU e da OEA não estabeleçam de forma precisa a quem compete proteger os direitos humanos dos povos originários, os marcos legais nacionais e internacionais deveriam servir de meio de proteção a esses direitos. Contudo, não há implementação efetiva destes instrumentos de modo a assegurar a integridade, o respeito e a sobrevivência dessas comunidades.

O papel dos Registros Imobiliários na proteção dos territórios dos povos originários/indígenas, aliado às ações proativas como o projeto desenvolvido em Campo Novo do Parecis, "Conheça o município a partir do registro de imóveis" demonstra que é possível conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a preservação dos direitos e da cultura dos povos originários, desde que haja comprometimento institucional, participação das comunidades e fiscalização adequada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTERINI, Jorge Horacio. Propiedad Indígena. Buenos Aires: Librería Histórica, 2005. ISBN 987-1190-30-1. p. 108-114.
- ALTERINI, Jorge Horacio. Propriedad Indigena. Buenos Aires: Educa, 2005.
- BARROS, Dayana Claudia Tavares. Migração e Direitos Humanos. [s.l.: s.n., s.d.].
- BORGES, Antonino Moura. Terras indígenas e seus conflitos atuais. Campo Grande: Contemplar, 2014.
- BOTELHO, Martinho Martins. [Obra sobre sanções coletivas]. 2005. p. 648.
- BRAVO, Paula. Pueblos originários: aportes para la construcción de una sociedad multicultural. 1. ed. Buenos Aires: Ediar, 2013.
- CAPINA, Ana. Organizações internacionais. Material didático. Janeiro 2021. PPT.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. Buenos Aires: Colección Tratados y Convenciones Librería, 2005. p. 5-87.
- CIACCHIERA CASTRO, Paulina R. La cuestión indígena: análisis de la jurisprudencia de la C.S.J.N. 1. ed. Córdoba: Advactus, 2009.
- DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. Disponível em: (https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf.) Acesso em: [acesso 30-01-2026].
- GARCIA, Heloisa Helena Genovese de Oliveira; RIBEIRO, Mônica Cintrão França.

Material Didático EaD: Psicologia do Desenvolvimento e Teorias da Aprendizagem. São Paulo, 2011.
- GARCIA, Julio Cesar (Coord.). Derecho Constitucional indígena. Resistencia: Contexto Livros, 2012.
- GUEDES, Íris Pereira. A responsabilidade internacional do Estado pela violação dos direitos humanos relacionados ao trabalho. XI Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-Graduação SEPesq, 19 a 23 de outubro de 2015. Centro Universitário Ritter dos Reis. Disponível em: (https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos/3612/1126/1309.pdf.) Acesso em: 02 fev. 2026.
- MOTA DE CAMPOS, João (Coord.). Organização Internacional. Portugal: Almeida, 2019. ISBN 978-972-40-8017-8. p. 212-213.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 141.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 153.
- RIDOLA, Paolo. A dignidade Humana e o "Princípio Liberdade" na Cultura Constitucional Europeia. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. ISBN 978-85-7348-893-7. p. 89-105.
- SILVA, Plácido e. Vocabulário Jurídico. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 400.
- Sites consultados:
- (www.anoregmt.org.br)
- (https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13)
- ENOR - Escola de Notários e Registradores. Disponível em: (https://youtu.be/oE_s6nu3FIM)

APÊNDICES

- MANUAL DE PROCESSO DE REGISTRO DE TERRAS INDÍGENAS
- Apoio – CNJ – Conselho nacional de Justiça
- (https://www.cartorioruibarbosa.com.br/2020-manual-de-processo-de-registro-de-terras-indigenas/)
- (https://www.cartorioruibarbosa.com.br/indicadores/)

La sentencia del Tribunal Constitucional brasileño de 18 de diciembre de 2025 y la protección de la propiedad de los pueblos originarios

ALMEIDA MARTINS DE ANDRADE, Carlos Eduardo

Doctor, Máster y Experto en Derecho. Grado en Derecho y Administración. Registrador de la Propiedad Inmueble en San Paulo

Introducción

El presente artículo tiene como objeto de estudio la última sentencia del Tribunal Constitucional brasileño (STF) sobre la demarcación de las tierras ancestrales en el marco de la protección de los derechos de los pueblos originarios.

La metodología adoptada para el presente artículo es la cualitativa-exploratoria por medio de la revisión bibliográfica, los antecedentes legislativos y el análisis de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las últimas sentencias del STF.

En la primera parte, son presentadas las disposiciones constitucionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas y cimarrones[1] en la Constitución brasileña de 1988, bien como los antecedentes norma-

tivos y las discusiones en la asamblea constituyente.

En la segunda parte, son vistos los principales casos en la Corte IDH sobre el tema de la protección de las comunidades indígenas y la influencia sobre las tesis consideradas por la Corte Constitucional brasileña.

El objetivo principal es contribuir para entender los antecedentes constitucionales y el contexto convencional en que la sentencia del Tribunal Constitucional brasileño fue dictada y comprender el marco de protección de las tierras ancestrales adoptado actualmente.

Antecedentes constitucionales

De acuerdo con el artículo 231 de la Constitución de 1988[(2)], son reconocidos a los pueblos originarios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, competiendo a la Unión demarcación, protección y hacer respectar todos sus bienes (Fernandes, 2015; Ferraz Júnior, 2004; Silva, 1993).

Además, el artículo 67 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias determina que la Unión concluirá la demarcación de las tierras de los pueblos originarios en el plazo de cinco años a partir de la promulgación de la Constitución.

Todavía, los antecedentes constitucionales sobre la protección de las tierras ancestrales son más antiguos.

La ocupación ancestral de las tierras indígenas es reconocida, por lo menos, desde el Álvara Regio de primero de abril de 1680, instituto conocido en Brasil como "indigenato", algo como "derecho originario" o "reconocimiento de los pueblos nativos" (Mendes Junior, 1912).

El Regimento de las Missiones, como se quedó conocido, reconoció a los indígenas como los "primarios y naturales señores de las tierras que habitaban", bien como de las tierras que estuviesen bajo la aldea de los misionarios religiosos.

No solo el mencionado Álvara Regio apartaba la exigencia de la legitimación de la posesión de los pueblos originarios y preservaba sus derechos en caso de concesión de tierras a colonizadores.

En nivel constitucional, el primer texto que trató de la cuestión de forma directa y profundizada, fue la Carta de 1988, conforme visto en los artículos 200 de 31 de la parte principal artículo 67 de lacto de las disposiciones transitorias (Cupsinski et al, 2024). Hubo un intenso debate en las comisiones legislativas sobre la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas.

No obstante, la actuación administrativa de la Unión para la demarcación de las tierras ancestrales no fue efectiva. Aunque hubiese disposiciones infraconstitucionales sobre el procedimiento de demarcación, muchas áreas reconocidamente de pertenencimiento a los grupos indigenas se quedaron sin un formal reconocimiento por parte del Estado. En el ámbito administrativo, el Decreto 1.775/1996 trata de los procedimientos administrativos para la demarcación de las tierras ancestrales. El artículo 6º atribuye a la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas la obligación de registro tanto Registro de Inmuebles como frente a la Secretaría Administrativa del Patrimonio de la Unión.

Además en el ámbito extrajudicial, el Consejo Nacional de Justicia, órgano administrativo superior de supervisión del Poder Judicial, fijó disposiciones para el procedimiento relativo a las tierras ancestrales. Entre las exigencias, están la presentación del decreto demarcatorio, declaración de inexistencia de registro anterior, certificado de inexistencia en la circunscripción anterior, el número de la matrícula, el número del catastro administrativo y levantamiento topográfico georreferenciado.

Aunque otros documentos técnicos como, por ejemplo, el laudo antropológico, sean necesarios para el procedimiento administrativo de demarcación de las tierras ancestrales, para fines de Registro de Inmuebles, la documentación necesaria es la mencionada arriba.

Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La obligación de la demarcación de las tierras de los pueblos originarios está en el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[3] y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[4].

Varios casos fueron apreciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Abajo son descritos algunos de ellos. Para una mejor comprensión de la Corte (Schettini, 2012; Pegorari, 2024).

En el caso "la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicarágua", juzgado de 31 de agosto de 2001, originalmente presentado en 1995 contra Nicaragua, la sentencia condenó el Estado por la ausencia de la delimitación las tierras ancestrales. En los hechos, trataba de la concesión de una licencia de explotación comercial sin previa consulta ni consentimiento de la comunidad indígena. En el fallo, hubo el reconocimiento de la violacion de los artículos 21 (propiedad), 25 (protección judicial) y 2 (protección por el derecho interno). Por fin, el Estado fue condenado a pagar indemnización por daños inmateriales.

En el caso "la Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay", de 17 de junio de 2005, hubo el reconocimiento de la responsabilidad de Paraguay por violacion de la propiedad colectiva de la comunidad indígena. El fallo condeno el Estado no solo a una indemnización pero también a la restitución de las tierras y otras medidas de reparación, como la suministrar agua potable, alimentación y atención medica y sanitaria. La sentencia es reconocidamente la pionera en el reconocimiento de la propiedad comunal de los pueblos originarios y su estrecha relación con su identidad cultural.

El caso "la Comunidad Xákmok Kásek contra Paraguay", sentencia de 24 de agosto de 2010, fue la segunda condena del Paraguay. El Estado fue declarado responsable por violar el derecho de propiedad por la venta a

particulares de tierras ancestrales sin consulta previa y por falta de recursos y condiciones dignas. Caso la restitución de las tierras no fuera posible, otras deberían ser delimitadas y entregadas por medio de un acuerdo consensual con la comunidad.

En el caso "Pueblo Indígena Xucuru y sus Miembros contra Brasil", de 5 de febrero de 2018, el Estado brasileño fue condenado por la demora excesiva en la demarcación de las tierras ancestrales en el municipio de Pesqueira, Pernambuco. Fue ordenada la desintrusión de la ocupación privada del territorio y indemnización a los terceros de buena fe por las bienhechurías de la tierra. El presente caso tuvo una decisión en la supervisión de cumplimiento: fueron reconocidos avances en la demarcación, pero la supervisión fue mantenida delante la presencia de personas no indígenas en el territorio.

Sentencia del Supremo Tribunal Federal

Respecto al marco temporal para dicho reconocimiento, inicialmente la corte constitucional fijó la tesis conocida como "marco temporal" de la Constitución de 1988, como la fecha de existencia de efectiva ocupación para la demarcación. También fue esa la opción legislativa. El artículo 4º, párrafo 2º, de la Ley Federal 14.701/23 establecía que la ausencia de la comunidad indígena en la fecha de cinco de octubre de 1988 desnaturalizaba el encuadramiento como tradicionalmente ocupada por los pueblos originarios, excepto en el caso de comprobado despojo.

La cuestión de la adopción de la tesis del marco temporal por el Supremo Tribunal Federal no fue indemne de críticas por la doctrina en el caso de la demarcación de las tierras ancestrales conocido como Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Silva, 2018). Así, posteriormente adopta la tesis de la ocupación originaria (Osowski, 2017; Yamada & Villares, 2010; Cunha Santos & Gonçalves, 2024; Cunha & Barbosa, 2018; Santos, 2020).

La más reciente sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 2025, en el control de constitucionalidad concentrado, fue en el sentido de la imposibilidad jurídica de fijarse un límite temporal para el reconocimiento de las tierras ocupadas por los pueblos originarios (Manaf & de Faria, 2024). Es, por lo tanto, una revisión de la posición anterior, que adoptaba la tesis del marco temporal. Así, actualmente la Corte Constitucional brasileña confirma la adopción de la otra posición, de la ocupación originaria ("indigenato").

Es importante decir que esa es la misma posición sostenida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, conforme visto por los fallos de los casos sentenciados, incluso contra el Estado brasileño. Así como la Corte Interamericana, la Corte brasileña fijó la posibilidad de indemnización por las bienhechurías y, además, por la propia adquisición de la tierra, una vez que la ausencia de un efectivo proceso de demarcación no puede causar daños a los ocupantes de buena fe.

Aunque que la indemnización por la tierra no esté literalmente mencionada en la Constitución brasileña – solamente para las bienhechurías de buena fe -, la Corte constitucional la adoptó expresamente frente a la situación de retraso en la delimitación de las tierras ancestrales, en línea con las decisiones anteriores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Conclusión

La sentencia del Supremo Tribunal Federal del 18 de diciembre de 2025 consolida el principio del "indigenato" sobre la tesis restrictiva del marco temporal. La inconstitucionalidad del limite temporal armoniza el derecho nacional con la posición de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La armonización entre el derecho interno y el internacional refuerza la protección de la propiedad colectiva de los pueblos ancestrales y de

su identidad cultural, sin olvidar de la indemnización a la ocupación de buena fe.

En otros términos, es un mecanismo de equilibrio ante la demora administrativa en la demarcación por el Estado brasileño, conforme visto por las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

NOTAS

1. La traducción para el español de la expresión en portugués "quilombolas". Se trata de referencia a los descendientes de los esclavizados que buscaban refugio en comunidades autómonas que resistían al sistema de explotación del período colonial. Otro término empleado en español es palenquero en referencia al miembro de una comunidad denominada de palenque.
2. En traducción oficial: Artículo 231. Se reconoce a los pueblos indígenas la organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y corresponde a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes. Párrafo 1. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son aquellas que habitan de manera permanente, las que utilizan para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones. Párrafo 2. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas están destinadas a su posesión permanente, y les corresponderá participar de manera exclusiva en el usufructo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos que se hallen en sus tierras. Párrafo 3. El aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos, la exploración y explotación de las riquezas minerales en tierras indígenas, solo podrán realizarse con la autorización del Congreso Nacional, después de consultar a las comunidades afectadas, asegurando la participación en los resultados de la explotación, de conformidad con lo que establezca la ley. Párrafo 4. Las tierras contempladas en este artículo son inalienables e indisponibles, y los derechos sobre las mismas, imprescriptibles. Párrafo 5. Se prohíbe la remoción de los grupos indígenas de sus tierras, excepto ad referendum del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en riesgo a su población, o en interés de la soberanía del País, después de la deliberación del Congreso Nacional, garantizando, en cualquier caso, el retorno inmediato tan pronto como cese el riesgo. Párrafo 6. Los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras contempladas en este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y los lagos que se hallen en las mismas, son nulos y quedan extinguidos, sin producir ninguno de sus efectos jurídicos, a excepción del interés público relevante de la Unión, de acuerdo con lo que disponga una ley complementaria, dicha nulidad y

extinción no generará el derecho a indemnización o a acciones contra la Unión, excepto, de conformidad con la ley, con relación a las bienhechurías derivadas de la ocupación de buena fe. Párrafo 7. No son aplicables las disposiciones del artículo 174, párrafo 3 y párrafo 4 a las tierras indígenas.

3. Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.
4. Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada
    - Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
    - Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
    - Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização. (1987a, 26 de junho). Anteprojeto de constituição. Centro Gráfico do Senado Federal. https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf
- Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização. (1987b, julho). Emendas oferecidas ao anteprojeto de constituição (Vol. 2). Centro Gráfico do Senado Federal. https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-222.pdf
- Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização. (1987c, agosto). Parecer sobre as emendas oferecidas em plenário ao projeto de constituição. Centro Gráfico do Senado Federal. https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-234.pdf
- Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização. (1987d, agosto). Projeto de constituição: Emendas oferecidas em plenário (constituintes e eleitores) (Vol. 2). Centro Gráfico do Senado Federal. https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf
- Assembleia Nacional Constituinte. (1988, janeiro). Projeto de constituição (A): Emendas oferecidas em plenário (Vol. 1). Centro Gráfico do Senado Federal. https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.
- Brasil. (1988, 5 de octubre). Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2023, 20 de octubre). Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14701.htm

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 31 de agosto). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. Jurisprudencia de la Corte IDH. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-comunidad-883975917
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005, 17 de junio). Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Jurisprudencia de la Corte IDH. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/i-court-h-r-883974647
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010, 24 de agosto). Caso de la Comunidad Xákmok Kásek vs. Paraguay: Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. Jurisprudencia de la Corte IDH. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/i-court-h-r-883974308
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018, 5 de febrero). Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus Miembros vs. Brasil: Sentencia de 5 de febrero de 2018. Série C N°. 346. Jurisprudencia de la Corte IDH. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-pueblo-883977545
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 26 de junio). Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus Miembros vs. Brasil. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2023. Jurisprudencia de la Corte IDH. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-pueblo-940757871
- Cunha Santos, L. I. da, & Gonçalves, J. R. (2024). A tese do marco temporal como ficção jurídica, como se materializa nos cenários político, jurídico, social e para os povos indígenas, com ênfase nos Guarani. Revista JRG de Estudos Acadêmicos,
- Cunha, M. C. da, & Barbosa, S. (2018). Direitos dos povos indígenas em disputa no STF. Editora UNESP.
- Cupsinski, A., Pereira, A. F., Guedes, Í. P., dos Santos, R. M., & Liebgott, R. A. (2024). Terra tradicionalmente ocupada, direito originário e a Inconstitucionalidade do marco temporal ante a proeminência do art. 231 e 232 da constituição de 1988. Revista Eletrônica da OAB-RJ.
- Fernandes, P. (2015). Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988. Revista InSURgência, 1(2), 142-175.
- Ferraz Júnior, T. S. (2004). A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional. Revista brasileira de direito constitucional, 3(1), 689-699.
- Manaf, M. A., & de Faria, G. M. (2024). Demarcação de terras, o direito originário dos povos indígenas brasileiros e as divergências normativas da lei 14.701/2023 à luz da repercussão geral–RE 1017365 (tema 1031/STF). Transições, 5(2), 116-145.
- Mendes Junior, J. (1912). Os indígenas do Brazil, seus direitos individuaes e políticos. Comissão Pró-Índio de São Paulo.
- Osowski, R. (2017). O Marco Temporal para Demarcação de Terras Indígenas, Memória e Esquecimento. Mediações, 22(2), 320-346.
- Pegorari, B. (2024). A tese do "marco temporal da ocupação" como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. ARACÊ, 4(5). https://periodicos.

newsciencepubl.com/arace/article/view/546
- Recurso Extraordinário n. 1.017.365. (2019). Supremo Tribunal Federal. https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749577852
- Santos, S. C. (2020). A judicialização da questão territorial indígena: uma análise dos argumentos do Supremo Tribunal Federal e seus impactos na (des) demarcação de terras indígenas no Brasil [Tese de Mestrado, UNB].
- Schettini, A. (2012). Por um novo paradigma de proteção dos direitos dos povos indígenas: uma análise crítica dos parâmetros estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista Internacional de Direitos Humanos, 9(17), 63-84.
- Silva, C. T. D. (2018). A homologação da terra indígena raposa/serra do sol e seus efeitos: uma análise performativa das 19 condicionantes do STF. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 33(98).
- Silva, J. A. D. (1993). Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In Santillo, J. (coord). Os direitos Indígenas e a Constituição Federal, 45-50. NDI Sérgio Fabris.
- Yamada, E. M., & Villares, L. F. (2010). Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. Revista Direito GV, 6, 145-157.

Criterio unificado en la registración inmobiliaria de la propiedad indígena

ALBERDI IMAS, Luana

Abogada UNLP, Registradora en el Registro de la Propiedad Inmueble de Buenos Aires, Profesora Adjunta de Privado V (Derechos Reales) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP

Introducción

Este trabajo no se detendrá en exponer la constante problemática de los pueblos originarios ante las **concesiones indebidas para la explotación de hidrocarburos o litio**, donde se incumplen requisitos obligatorios -como los estudios previos de impacto social y ambiental, o las consultas previas, libres e informadas-, negando el acceso a la información a las comunidades en asuntos que les afectan.

Tampoco hará hincapié en la **omisión estatal** de emprender acciones efectivas de control de la deforestación del territorio argentino, que se produce año a año, ya sea por **la tala ilegal o los incendios intencionales.**

Todo ello, no porque sea de menor importancia. Todo lo contrario. Sino porque excede el objeto de una ponencia a presentarse en Jornadas Preparatorias de un Congreso Registral Iberoamericano.

No obstante, sí es necesario destacar que, frente a la invisibilidad de las necesidades de los pueblos originarios y la urgencia en conocer y reconocerlas, **una acción positiva comienza con la adopción de una técnica de registración unificada, adoptada por todos los registros inmobiliarios, al publicitar la causa de adquisición y los caracteres constitucionales de la Propiedad Comunitaria Indígena.**

Para ello, se utilizará de referencia el criterio jurídico sentado en la sentencia de la Corte Interamericana (año 2020) en la causa Comunidades de Lhaka Honhat, oriundas de la Provincia de Salta, por resultar un caso testigo que sienta un gran precedente. En primer lugar, porque a nivel americano es el organismo máximo que tiene la facultad de revisar las cuestiones internas de los países y controlar el cumplimiento de los compromisos internacionales, en materia de derechos humanos. En segundo lugar, porque es la primera vez que reclamos de Comunidades Indígenas en Argentina llegan a esta instancia. Por último, porque sintetiza el conflicto permanente que sufren las comunidades ancestrales especialmente en nuestro país, y en toda Iberoamérica, con respecto a los mecanismos estatales que frustran el reconocimiento de las tierras que originalmente ocupan.

Regulación legal

Dentro del ordenamiento jurídico de la República Argentina, se encuentra la siguiente normativa sobre comunidades originarias:

1. Ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el año 1984. Puntualmente, los artículos 2, 8, 21 y 25.
2. Ley Nacional N°23.302, sancionada en 1985, denominada Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes, que creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).
3. Aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales (año 1992).

4. Constitución Nacional, reformada en el año 1994 que, dotó de jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, en el artículo 75 inc.17 estableció que corresponde al Congreso "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones."
5. En el año 2006, se sancionó la Ley Nacional 26.160, denominada Ley de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Asimismo, dispuso la suspensión de las ejecuciones de sentencias de desalojo, a los fines de lograr "la regularización dominial". Actualmente derogada por Decreto 1083/2024.
6. En el 2010 se creó el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (Re.No.Pi.).
7. En 2015 entró en vigor el Código Civil y Comercial de la Nación, que en su artículo 18 establece que, "las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional.

Antecedentes históricos y constitucional

Previamente, en la Constitución Nacional de 1853, también tuvo lugar en el artículo 67 inciso 15, normativa atinente a los pueblos originarios. De esta forma, con una confusa redacción en cuanto a la interpretación por estar una seguida de la otra, legisló sobre "el deber del Congreso a proveer a la seguridad de las fronteras", para luego señalar "la conservación del trato pacífico con los indios, a la vez de promover la conversión al catolicismo".

Es pertinente señalar que la norma positiva no es sino el reflejo del sistema de valores y pautas consuetudinarias de una sociedad. Transcurrido el primer cuarto del siglo XXI, el empleo del vocablo 'indio' representa una colisión con la sensibilidad jurídica moderna, toda vez que su génesis colonial y su persistente connotación denigratoria resultan incompatibles con el derecho a la identidad étnica y cultural que asiste a los pueblos originarios.

Más aún, se advierte una problemática muy seria donde las comunidades originarias han sido consideradas como habitantes marginales, que disputan la tierra de las "personas que llegaron en barcos", por un lado, y por el otro donde se pensaba que a través de la conversión al catolicismo se podría elevar en cuanto a una categoría cultural. En efecto, se aseguraba una superioridad cultural a la que podrían quizás alcanzar.

Con especial énfasis, debe realizarse un análisis crítico de la categoría de "frontera", toda vez que el discurso oficial omite la distinción entre los límites externos del Estado y las fronteras interiores, que delimitan con los territorios indígenas. Luego de una revisión moderna, puede afirmarse que la convergencia de lucha por la expansión territorial más el racismo estructural, constituyó la génesis del primer genocidio en nuestro país.

Por su parte, Elena Highton (2014)[1] señala una sentencia de la Corte Norteamericana, para indicar que la propiedad de los gobiernos y particulares se estableció y mantuvo por la fuerza de la espada. Así expresa

"La Conquista da un título que los tribunales del conquistador no pueden negar, cualesquiera sean las opiniones personales y privadas de los individuos que la componen, sobre la justicia originaria de los reclamos." En síntesis, emana de los Reyes Europeos el imperativo de poseer más tierras para la corona, y los títulos entregados se basaron en el descubrimiento de cada uno de ellos (Inglaterra, España, Portugal, Francia y Holanda).

Análisis de la situación actual en la registración y publicidad de la propiedad comunitaria indígena

En virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, resulta evidente que luego del menoscabo sufrido sobre sus derechos, los habitantes originarios fueran despojados de una titulación formal, que garantizara la seguridad jurídica sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado. Ha de entenderse a su vez, la incidencia directa que tiene en el ámbito registral, por cuanto persiste la obstaculización al acceso de títulos de propiedad.

Se comprende así, la necesidad de evitar más dilaciones, y al menos en el sistema registral proponer una buena medida como técnica registral, para que el Estado ni terceros perturben el derecho de propiedad comunitaria.

Se piensa en los registros inmobiliarios, puesto que su función no se acaba en dar publicidad y oponibilidad, sino también en cumplir una función social, que proporcione acciones positivas para quienes resultan más vulnerables.

En este sentido, se comprende el esfuerzo que realizan los registros para admitir títulos, que no encuadran exactamente en el artículo 2 de la Ley Nacional de Registros N°17.801. Al respecto, resulta paradigmático el caso de la Provincia de Salta, donde la intervención del Escribano General de Gobierno, Víctor Fernández Esteban, permitió instrumentar acuerdos entre los pobladores y las comunidades. Una vez protocolizados median-

te escritura pública, han podido acceder a la registración. Ahora bien, la inscripción no se realizó como titulares, sino como una restricción al dominio. Este mecanismo permite dotar de publicidad registral la posesión ancestral de las tierras y constituye un reconocimiento de la existencia y consecuente oponibilidad frente a terceros interesados. Sin embargo, no reconoce titularidad.

Hay otros ejemplos, donde se han registrado bajo la órbita del derecho civil como condóminos, donde se suele agregar en el asiento registral una cláusula de inembargabilidad. Se entiende erróneo este procedimiento, por cuanto debe distinguirse el dominio privado del público. En tanto los territorios han de ser fiscales, es imperante correr al derecho privado del centro, puesto que se reconoce la existencia de otros tipos de costumbres. A la vez, darle publicidad en los Registros Inmobiliarios, para que no queden sólo en registros Catastrales, -los que en algunas provincias aún no se han completado los relevamientos- y puedan tener oponibilidad haciendo una analogía con el dominio privado, distinguiendo que la causa de adquisición es la posesión ancestral y constituye una garantía constitucional el respeto a la diferencia cultural.

Por su parte, en el Registro de la Propiedad Inmueble de Chubut se registran comunidades bajo la órbita del derecho privado tanto como de tierras comunitarias. Es la Escribanía de Gobierno la que instrumenta los títulos y les da a elegir entre el dominio del derecho civil y algunas comunidades así lo piden, y otros, la propiedad única y colectiva con su régimen especial.

En la Provincia de Buenos Aires, las dificultades en el acceso a títulos formales también existen. Por ello, al momento sólo se cuenta con una registración de la comunidad originaria, Qom, bajo la órbita de la garantía constitucional 75 inc.17. Se reconoce un acierto en darle ese marco normativo, puesto que resulta ser el único que en concreto brinda los caracteres de inenajenable, imprescriptible, inembargable.

Resulta pertinente señalar que sólo es la Constitución Nacional la que prevé estos caracteres, dado que la Ley N°23.203 permite la enajenación transcurridos los veinte años de la titulación. Lo que decanta en una necesidad por parte del Congreso de sancionar una ley especial, que contemple los más amplios aspectos en esta temática.

Presentación del caso testigo

Tras una lucha persistente que llevó al menos 35 años, los pueblos originarios emplazados en la Provincia de Salta, Argentina, recibieron un gran reconocimiento: En el año 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una histórica sentencia a favor de las Comunidades Indígenas[2] donde declaró la responsabilidad internacional de la República Argentina, por la violación de distintos derechos, entre ellos el de la propiedad colectiva. Como corolario, ordenó el reconocimiento del Territorio Indígena mediante demarcación, delimitación y titulación sobre una zona de 643.000 hectáreas, que luego de diferentes Acuerdos se limitaron a 400.000 hectáreas.

En su sentencia, la Corte determinó que "el Estado violó el derecho de propiedad comunitaria, al no brindarle seguridad jurídica y permitir que se mantenga la presencia de pobladores criollos en el territorio". Señaló que "Argentina no cuenta con normativa adecuada para garantizar en forma suficiente el derecho de propiedad comunitaria", y que "no se siguieron mecanismos adecuados de consulta a las comunidades indígenas sobre un puente internacional construido en su territorio". Sabido es que el Estado Nacional, Provincial y Municipal debe abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre territorio indígena que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce, sin la previa provisión de información a las Comunidades Indígenas involucradas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas.

Especificó que "autoridades judiciales no siguieron un plazo razonable

en la tramitación de la causa judicial en que se decidió dejar sin efecto normas relativas a adjudicaciones fraccionadas de tierra".

La Corte IDH ha dicho que no se trata de un privilegio para usar la tierra, el cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos relativa a la propiedad privada de terceros, sino de un derecho para obtener la titulación de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra.(3)

En atención a la necesidad de brindar seguridad jurídica, la Corte IDH ha expresado que los Estados tienen las obligaciones de "delimitar", "demarcar" y luego "titular" los territorios de las comunidades indígenas, para que tenga efecto de oponibilidad ante las propias autoridades estatales o frente a terceros.

En suma, establecieron la obligación del Estado Argentino de registrar un título único y común a todas las comunidades, con la previa delimitación y demarcación de cada una de ellas.

En lo que respecta a la plataforma fáctica, puede sintetizarse de la siguiente manera: Nace el reclamo formal de propiedad de comunidades indígenas sobre tierras ubicadas en Salta, Argentina, que comienza previo a la última dictadura cívico militar eclesiástica y culmina luego del 2020. Acompañan como prueba distintos peritajes que indican que la presencia del pueblo originario en el territorio en conflicto es previa al año 1629, anterior a la conformación del Estado Argentino. Asimismo, que su presencia se mantuvo de modo constante a la vez que la tierra fue ocupada por "criollos", es decir, colonos no indígenas. Ello, por cuanto en 1902, el Estado Nacional, como forma de poblar el territorio otorgó a familias cordobesas rurales y vulnerables, tierras fiscales para que pudieran establecerse en la frontera con Paraguay. Este error de superponer sociedades, se entiende en el marco de desconocer a los pueblos originarios.

Los conflictos de convivencia surgieron pronto: la introducción de ganado vacuno por parte de los criollos generó un desequilibrio ambiental

que persiste hasta hoy. Asimismo, el cercamiento de los campos mediante alambrados restringió la libre circulación de los habitantes originarios, desencadenando una serie de tensiones territoriales que perduraron hasta la sentencia de la Corte IDH.

La Corte, impuso al Estado la relocalización de los criollos, asegurándoles un ambiente similar al que gozaban.

¿Cómo aportar una forma de registración y publicidad que garantice el ejercicio del derecho de propiedad comunitaria?

"Entre las personas indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su sola existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus cultural, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica".(4)

A su vez, habitar el territorio comprende el derecho de usar y gozar de los bienes naturales puesto que, de lo contrario, carecería de sentido la posesión de las tierras. De ello resulta que toda acción que tome el Estado en cuanto a la explotación de los recursos, debe garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas junto con un estudio previo de los impactos sociales y ambientales.

Por otra parte es necesario destacar que, debido a la naturaleza de las comunidades originarias, la conformación de cada una de ellas puede variar de acuerdo a separaciones para crear nuevas comunidades como también a fusiones de las mismas. Da cuenta de esto el caso testigo de Salta, donde en el año 2014 la provincia había reconocido 71 comunidades como titulares de propiedad comunitaria. Que luego de 4 años, en el 2018 el número había ascendido a 92, siendo en 2019 un total de 132

comunidades.

Este hecho obedece a las características culturales propias de las comunidades indígenas. Sin embargo, la tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que tiene como base la identidad cultural, no puede supeditarse a exigencias formales que tornen inviable el concreto y eficaz respeto.

A esto se suma que el reconocimiento de la personalidad jurídica, no es efectivo e interfiere en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, en tanto impide la asociación comunitaria para la reivindicación territorial y cultural. Los requisitos y exigencias no se adecúan a la forma de organización de los pueblos ancestrales. En consecuencia, varias comunidades optan, obligadas[5] por el sistema, a organizarse como asociaciones civiles, para obtener personería jurídica o juntas vecinales, a los fines de gestionar los reclamos sobre la propiedad.

Por tanto, conocer y reconocer estas diferencias y situaciones vulnerables posiciona a la sociedad ante la necesidad de definir un encuadre jurídico. Expresar que sí tiene encuadre registral, por cuando es un dominio originario, diferente al de una usucapión pero con la misma necesidad de ser publicitada con efecto de oponibilidad.

Por un lado, constituiría una desventaja ampararse sólo por normativa provincial, por cuanto sabido es que las constituciones provinciales se modifican afectando a las Comunidades, se sancionan leyes provinciales que no son cumplidas, y se dictan decretos contrarios a los intereses de los pueblos originarios. Por lo cual es pertinente que surja de las conclusiones de un Congreso Iberoamericano.

Por tanto, se recomienda la registración de toda comunidad originaria, siempre bajo la causa de adquisición que reconoce su fuente Constitucional, en el artículo 75 inciso 17. Ello, por ser la Ley Fundamental de la República, donde se encuentra la garantía al debido respeto a su identidad, cultura y tierras.

Ante la reiterada falta de respuesta concreta a las reivindicaciones territoriales de las comunidades por parte del Estado, una pequeña reparación puede consistir en el título único de propiedad indígena, como reconocimiento formal estatal.

Ponencia:

1. De Lege Ferenda, a los fines de brindar mayor seguridad jurídica a través de los Registros de la Propiedad Inmueble de todas las provincias, se propone unificar la redacción del asiento registral a través de la siguiente leyenda como causa fuente de adquisición "TÍTULO ÚNICO DE PROPIEDAD COLECTIVA INDÍGENA", Constitución Nacional, artículo 75 inciso 17.
2. Interpretar la Modificación del Derecho de Propiedad -en los términos de la Ley de Registros Nacional N°17.801, artículo 2 inc. A y en base a la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación en cuanto a la extensión del vocablo propiedad- para admitir una nueva registración, aparte de la que hayan logrado inscribir, ya sea como Asociación Civil, Personería Jurídica o Junta Vecinal de Comunidades Indígenas, por un nuevo asiento que a través del nombre propuesto en el punto 1, identifique los alcances de esta propiedad colectiva: inembargable, inenajenable, e imprescriptible.
3. De Lege Ferenda, sancionar una ley especial nacional que contemple a las comunidades indígenas en un marco convencional y constitucional.

NOTAS

1. Highton, Elena "El nuevo derecho de los pueblos indígenas", pág.296
2. Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) que nuclea Comunidades de los Pueblos Wichí, Chorote, Chulupí, Qom y Tapiete, más 132 Comunidades Indígenas que viven en el Departamento Rivadavia, de la Provincia de Salta, quienes se vieron perjudicados por "la tala ilegal, así como otras actividades, desarrolladas

en el territorio por población criolla, puntualmente la ganadería e instalación de alambrados, que afectaron bienes ambientales, incidiendo en el modo tradicional de alimentación de las comunidades originarias y en su acceso al agua. Lo anterior alteró la forma de vida indígena, lesionando su identidad cultural."

3. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Estado de Brasil.
4. En este sentido se ha expedido la Corte IDH, en el Caso de la Comunidad Mayagna vs. Estado de Nicaragua
5. Este tipo de asociaciones nada tiene que ver con la forma de organización de las comunidades indígenas, por ello, constituye una forma más de discriminación a los pueblos originarios.

BIBLIOGRAFÍA

- GURFINKEL DE WENDY, Lilian, Derechos Reales 2 edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2026.
- HIGHTON, Elena "Título preliminar del Código Civil y Comercial. Principios generales del derecho argentino." Revista del Derecho Privado y Comunitario, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015, pág.36.
- Sentencia LAKHA HONHAT, del año 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Contribución de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1°, 3° y 4° Circunscripción Judicial a la regularización dominial y al saneamiento de la titulación en la provincia de Mendoza

ALFONSO, Paula

Directora de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1ª, 3ª y 4ª Circunscripción. Poder Judicial de Mendoza. Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Sociales (Tesis en curso) por la Universidad de Mendoza. Especialista en Derecho Civil, Notarial y Registral.

"Preguntaron: ¿cómo es posible que en América Latina haya tanta tierra sin gente y tanta gente sin tierra? Les respondieron a balazos."
Eduardo Galeano.

Introducción

Se comenzará haciendo referencia al contexto latinoamericano en materia de ocupación de la tierra y a sus diversos paradigmas normativos.

Se expondrá la situación en la provincia de Mendoza y se enumerará la normativa dictada a fin de lograr la constitución del estado parcelario, así

como titulaciones judiciales y notariales masivas.

A continuación, se desarrollarán solamente dos supuestos: la ley 4.711 de colonización y la ley 8475 reglamentaria de la ley 24.374, en cuya sanción la Dirección de Registros Públicos de la 1º, 3º y 4º Circunscripción Judicial[1] tuvo activa participación.

En relación a la Ley 4.711 de Colonización se analizará, en particular, a su reforma por Ley 9.631 para adecuarla a la actual realidad productiva provincial.

Se detallará el contenido de la ley 8.475, las innovaciones introducidas, la calificación registral y registración de las escrituras autorizadas en su consecuencia; así como a su reforma por Ley 9.602.

Por último, se enunciarán algunas conclusiones sobre las contribuciones de los diferentes actores del ecosistema inmobiliario en materia de regularización dominial y saneamiento de títulos en la provincia de Mendoza.

Contexto latinoamericano y provincial. Paradigmas normativos

El neoliberalismo dominante, apoyado en criterios de individualismo extremo y con la reducción hasta la desaparición del Estado como regulador del acceso a la ciudad a partir de las políticas públicas (suplantadas por el capital inmobiliario como planificador del territorio), condujo en pocos años a la separación de la sociedad suburbana en dos mundos de conflictiva coexistencia sobre el mismo espacio, expresado a través de un proceso de desigualdad en la apropiación de la valorización del suelo y de un consumo de bienes sociales diferenciado e inequitativo. Convertido el suelo urbano en una mercancía escasa y de oferta rígida, las urbanizaciones privadas compiten con las urbanizaciones "informales" (ocupaciones, asentamientos y villas miseria) desplazándolas cada vez más lejos de las oportunidades que la ciudad ofrece (medios de transporte, calidad de equipamiento y servicios...[2].

Edesio Fernandes[3] nos enseña que las soluciones informales han generado más y mejores opciones de acceso al suelo urbano y a la vivienda en la ciudad, que todas las políticas públicas juntas. Pero han originado enormes costos ambientales, sociopolíticos y sociojurídicos, ciudades fragmentadas, sin integración socioespacial; cuya administración es muy compleja, cara e ineficiente y caracterizadas por la precariedad ambiental, social, constructiva y financiera.

Sostiene que es preciso reaccionar –a través de políticas, leyes y acciones sociales, individuales, estatales y económicas –ante los enormes desafíos contemporáneos asociados con la expansión urbana- como el cambio climático, los desastres naturales, la crisis del agua y las migraciones domésticas e internacionales.

Concluye que la informalidad es la regla y no la excepción. Es la manera fundamental de producir ciudades; no es un síntoma de un modelo de desarrollo territorial, sino que es el modelo hecho mismo, es algo que está ahí y que no solo pasa en las grandes ciudades.

Lo expresado implica que en las lógicas formales con políticas sustentables de hábitat primero se urbaniza, luego se lotea y más tarde se ocupa la tierra. En cambio, en las lógicas informales que caracteriza a la posesión para el hábitat en los sectores populares, ocurre el proceso inverso: primero ocupo, luego loteo y finalmente, en el mejor de los casos, urbanizo.

Las políticas públicas de fines de siglo XX, vinculaban la regularización dominial con el saneamiento titulatorio, basándose en una visión estrecha de la adquisición del derecho de dominio. Por lo que se caracterizaron por el dictado de normas dirigidas exclusivamente a la obtención del título suficiente[4].

Las propuestas normativas del siglo XXI, en cambio, interpelan la integración urbana, el derecho al ambiente sano y a una ciudad asequible[5].

No obstante, los nuevos paradigmas en que se basan las normas dic-

tadas, los mismos problemas continúan sin respuestas políticas, sociales y jurídicas adecuadas.

Situación en Mendoza

La provincia no ha sido ajena al proceso informal de ocupación de la tierra. En ese sentido, actualmente existen personas que habitan en:

a. loteos sin obras y servicios mínimos, cuyos planos no pueden ser visados por la Dirección Provincial de Catastro, por no cumplir con la ley de loteos nº4.341[6] y/o con la ley de Preservación del Medioambiente nº5.961[7].
b. grandes condominios en zonas en las que no está permitido el fraccionamiento jurídico de la tierra por diversas razones medioambientales[8].
c. inmuebles a nombre de Cooperativas de Vivienda, las que una vez concluido el barrio o incluso con anterioridad han dejado de funcionar, con lo cual no existen representantes legitimados que puedan comparecer a otorgar el acto,
d. inmuebles a nombre de personas fallecidas cuyos herederos no pueden ponerse de acuerdo, o algunos de éstos han fallecido, se encuentran fuera del país, o respecto de los cuales nunca se iniciaron los respectivos juicios sucesorios.
e. inmuebles con grandes deudas por tasas y servicios, no contándose con recursos económicos suficientes para afrontarlos.
f. inmuebles que se encuentran embargados o cuyos titulares registrales se encuentran inhibidos.

Tratamiento aparte merecen los inmuebles pertenecientes al dominio del Estado, respecto de los cuales también resulta necesaria una política pública específica, ya que los esfuerzos realizados no han sido suficientes.[9]

En síntesis, las dificultades sociales y económicas para regularizar se podrían agrupar tanto en relativas a la constitución del estado parcelario como al acceso al título suficiente.

Un hito a destacar, por cuanto implica la recepción normativa del paradigma propio del siglo XXI; es que Mendoza fue la primera provincia argentina en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo.

La Ley 8.051 del 5 de mayo de 2009 fue el resultado de un arduo proceso de debate con la participación de numerosos actores(10). Entre sus objetivos establece el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para la provincia y los municipios, utilizando la planificación territorial como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental, con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial.

Lamentablemente recién ocho años después, el veintitrés de agosto de 2017 se sanciona por ley nº8.999 el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (P.P.O.T).

En el "Modelo Territorial Deseado"(11), con respecto a las inequidades sociales, se propende activamente a la regularización dominial de las tierras para habitar y para producir en manos de los sectores sociales de menores recursos en todo el territorio de la provincia, fortaleciendo la inclusión y el asentamiento permanente de las familias en un hábitat adecuado(12).

A la fecha se han dictado la mayoría de los Planes Municipales de Ordenamiento Territoriales (PMOTs) faltando solamente los de dos municipios(13), los que no obstante han avanzado en sus diagnósticos y modelos territoriales.

Normativa dictada en la provincia a fin de lograr la constitución del estado parcelario y titulaciones judiciales y notariales masivas

La legislatura de Mendoza ha sancionado diversas leyes para lograr la constitución del estado parcelario, así como titulaciones masivas tanto notariales como judiciales.

En lo que se refiere a normas provinciales cuya finalidad consiste en que se logre la constitución de estado parcelario subrayamos:

a. La **ley 5.249/1987** de "Regularización de loteos y/o fraccionamiento de terrenos habitacionales", la que contiene un procedimiento para que los loteos o fraccionamientos, por medio de subvenciones provinciales sean provistos de servicios y de infraestructura, cuyas obras serán realizadas por el respectivo municipio. Establece un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigencia para acogerse a sus beneficios. Exige resolución favorable del Consejo de Loteos creado por ley 4341 y dictamen técnico favorable de la Dirección Provincial de Catastro.
b. La **ley 9.221/2020** de "Regularización dominial de loteos y/o fraccionamientos con presencia de familias ocupantes", la que prevé un procedimiento simplificado ante el Consejo de Loteos para la aprobación de loteos sin servicios ni obras de infraestructura, que fueran priorizados por el municipio y que contaran con financiamiento estatal nacional, provincial o municipal o de organismos internacionales. Morigera ciertos requisitos como el de la superficie del lote, permite la escrituración a favor de sus ocupantes eximiéndolos del pago de impuestos provinciales y admite la escrituración existiendo reconocimiento de deudas por servicios.
c. La **ley 9.431/2023** en su artículo 15 autoriza a la Dirección General de Catastro a emitir el certificado catastral, en el caso de parcelas catastralmente registradas y vigentes, comprendidas en planes so-

ciales de regularización del dominio proveniente del Estado nacional, provincial o municipal, cuando el titular registrar de la parcela sea el Estado nacional, provincial, municipal o el Instituto Provincial de la Vivienda. En tales casos, el escribano actuante deberá dejar constancia de esa situación en la solicitud del certificado. Es decir, que en dichos casos no exige un plano visado de la parcela individual para emitir el certificado catastral.

El Colegio de Agrimensura de Mendoza dictó la **Resolución nº1.776 el 13 de febrero de 2023 por la que se crea la figura del Agrimensor/a social,** así como un Registro de Agrimensores sociales. Previa capacitación específica, estarán encargados de brindar asistencia y colaboración en proyectos determinados llevado a cabo por el Colegio. La participación es voluntaria y ad honorem.

El Colegio de Agrimensura de Mendoza redactó un Protocolo para la creación del Area de Regularización dominial en los municipios, en el que indica los pasos operativos para la creación y funcionamiento de un Área Municipal específica destinada a la regularización dominial y saneamiento de títulos, asegurando un proceso eficiente, accesible y transparente para los ciudadanos.(14)

En relación a los títulos judiciales:

Se señala en particular la Ley 6.920/01 del ocho de agosto de 2001 de "Reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural del pueblo Huarpe Milcallac", la que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación una fracción en el departamento de Lavalle; la que a la fecha no ha podido aplicarse.

La **Ley 7.316** publicada el quince de marzo de 2005, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles ocupados por tres asentamientos (Barrio Ramonot y Villa Obrero del departamento de San Martín

y Barrio El Molino del departamento de San Rafael), con la finalidad de lotearlos y posteriormente escriturarlos en favor de sus ocupantes.

La **Ley 8.300** incorporó la posibilidad de anotación preventiva de la expropiación a nombre del sujeto expropiante por el plazo de 5 años pudiendo reinscribirse antes de su vencimiento. Lo expresado que resulta sumamente útil cuando el sujeto expropiante es el propio Estado Provincial que se encuentra urgido en regularizar un determinado inmueble. Exige como requisitos copia certificada de la normativa que dispuso la expropiación y la individualización de la nota de dominio del inmueble. (artículo 11 bis al Decreto Ley 1447/75 Ley General de expropiaciones)

En relación a los títulos notariales se destacan: a) la Ley 4.377/1979 de Escribanía General de Gobierno de la provincia, b) la Ley 4.711/ 1982 de Colonización, c) la Ley 5023/1985 de Honorarios y aranceles notariales y d) la Ley 8475/2010 reglamentaria de la Ley 24.374 en la provincia de Mendoza.

A fin de lograr escrituraciones masivas respecto de inmuebles en los que ha intervenido el Instituto Provincial de la Vivienda [15] se han dictado sucesivas leyes:

a. La Ley 7.706/2007 de "Declaración de emergencia habitacional de viviendas sociales construidas por el I.P.V.",
b. La Ley 8.043/2009 de "Planes de financiación de viviendas construidas por el I.P.V.", la 8186/2010 que prorroga la ley 8043 y
c. La Ley 9.378/2022 de "Regularización de la titularidad de viviendas otorgadas o financiadas por el I.P.V"; que dispone la posibilidad de revocación del acto administrativo de adjudicación y su posterior adjudicación al actual ocupante de la vivienda social, admite la escrituración con deuda por impuestos provinciales y descuentos por cancelación anticipada (art.13). Establece un plazo para acogerse a sus beneficios el que podrá ser prorrogado por única vez.

Un caso particular lo constituye la Ley 6.086/1993 de "Arraigo de Puesteros", por cuanto admite, dependiendo el caso, títulos notariales o judiciales. Dicha ley crea el "Programa de Promoción y Arraigo de Puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza", con los objetivos de integrar a los pobladores de las zonas áridas al programa de crecimiento productivo provincial y mejorar el nivel de vida de los puesteros y su grupo familiar, rescatando, promoviendo y difundiendo sus valores culturales.

Comprende las tierras no irrigadas ubicadas en la provincia de Mendoza explotadas actualmente por puesteros. En el caso en que se encontraran en condiciones de usucapir, el estado provincial se obliga a colaborar en la promoción de las acciones pertinentes, de conformidad con las leyes de fondo (art. 9 inciso f). Además, la ley dispone que el puestero goza del beneficio de litigar sin gastos (art.26 inciso a) y de la representación del defensor oficial (art.26 inciso c). Si, en cambio, los inmuebles comprendidos ya fueran de propiedad del Estado provincial o los adquiriera por cualquier título[17], se obliga a adjudicarlas y escriturarlas a su favor (art.20 inciso e) imponiéndole ciertas limitaciones; lo que podría realizarse ante la Escribanía general de Gobierno (art.21).

a) Ley 4.377 del ocho de octubre de 1979 que regula la Escribanía General de Gobierno de la provincia

La ley 4.377 que regula el funcionamiento de la Escribanía General de Gobierno de Mendoza y en su artículo 2 inciso dispone, con una redacción amplia, que corresponde a la misma "realizar actos notariales extraprotocolares y protocolares en los que, por su importancia y conveniencia manifiesta, así lo disponga el Poder Ejecutivo". Se aparta así de su fuente originaria, la ley 21890 de Escribanía General de Gobierno de la Nación que solo incluye "realizar actos notariales extraprotocolares en los que el Estado Nacional tuviere interés".

b) Ley 4711/1982 de Colonización

La ley 4.711 tuvo como objetivos: a) extender la frontera agropecuaria mediante la incorporación de nuevas tierras al cultivo; b) privatizar la tierra pública para destinarla a proyectos agropecuarios; c) afianzar los núcleos incipientes de población rural e impulsar la formación de otros nuevos; d) elevar el bienestar de las personas que habitan en el campo.

Dado que su finalidad primigenia era solamente agropecuaria, en numerosos casos la provincia se veía impedida de adjudicar y escriturar la tierra que era utilizada con fines industriales, sociales, comerciales, deportivos y/o turísticos, entre otros.

La DI.GE.BI.RE, autoridad de aplicación, con la colaboración con la D.R.P, elaboraron un proyecto de ley a fin de superar dicha limitación.

Finalmente se sancionó la ley 9.631, la que en su artículo 1°dispone como objetivos: a) extender la frontera agropecuaria, industrial, comercial, turística, deportiva y social mediante la incorporación de nuevas tierras; b) adjudicar la tierra de dominio privado del Estado que no se encuentre afectada a otros fines específicos y que sea susceptible de ser incluida en proyectos agropecuarios, industriales, comerciales, turísticos; deportivos y sociales, c) afianzar los núcleos incipientes de población rural e impulsar la formación de otros nuevos, tanto de procedencia del país como del extranjero; d) racionalizar las explotaciones rurales; e) elevar el bienestar de las personas que habitan en el campo. La propiedad de la tierra en cumplimiento de esta ley queda sujeta a las limitaciones y restricciones que en ella se determinan.

La tierra perteneciente al dominio privado del estado provincial es adjudicada y escriturada ante Escribanía General de Gobierno.

La Autoridad de Aplicación está encargada de elaborar “Proyectos de Desarrollo productivo”, basados en Programas enmarcados en la política fijada por el Poder Ejecutivo.

Se establecen los requisitos de las personas humanas y jurídicas para

ser adjudicatarias, las pautas de selección, el procedimiento de enajenación, el cual puede ser: licitación pública cuando sean necesarias inversiones extraordinarias para obras de infraestructura, concurso de antecedentes y precio para personas humanas, adjudicación directa cuando se procure la solución de problemas socio rurales, industriales, comerciales, turísticos y deportivos existentes en la zona, entre otras.

c) Ley 5.053 del cinco de noviembre de 1985 de Honorarios y aranceles notariales[18]

El art. 18 de la ley 5.053 faculta al Consejo Superior del Colegio Notarial de la provincia, previa conformidad de la asamblea notarial, cuando razones excepcionales, eventuales y transitorias de emergencia económico social lo justifiquen, a celebrar convenios con instituciones o entidades bancarias oficiales, en mérito de los cuales se pacte la disminución de los honorarios establecidos por la ley, para la transmisión de dominio a sus adjudicatarios, de viviendas económicas construidas por planes especiales y para la refinanciación de deudas o constitución de garantías reales o personales de pasivos empresariales, cuando tales instituciones o intervengan en dichos actos directamente o por delegación. Tal posibilidad fue ratificada por asamblea de notarios del 16 de abril de 2010.

d) Ley 8.475 del 3-10-2012. Impulsores. Calificación registral. Análisis de su aplicación. Causas de la falta de operatividad. Reforma por Ley 9.602.

Es sabido que la ley 24.374 establece un procedimiento administrativo y notarial, claro y sencillo para los notarios regularizadores y para el órgano de aplicación respectiva, que contempla tres pasos esenciales: 1) la necesaria y efectiva acreditación de la ocupación por parte del beneficiario, 2) el otorgamiento e inscripción en el Registro de la escritura de regularización y 3) otorgamiento e inscripción de la escritura de consolidación a los 10 años.

Representantes del Colegio Notarial de Mendoza, del Colegio de Agrimensura y de la D.R.P elaboraron un proyecto de ley a fin de reglamentar la ley 24.374 en la provincia de Mendoza, el que fuera sancionado por ley 8.475.

Dicha ley 8.475 dispuso:

1. que los inmuebles no podían exceder los 600m2 excepto que la autoridad de aplicación por acto administrativo estimase que por razones sociales debieran quedar comprendidos (art 5 y 6);
2. que la escritura de regularización, fuera inscripta en el Registro Inmobiliario como dominio imperfecto (art. 11);
3. la obligación de asesoramiento gratuito incluyendo lo referido el régimen de Vivienda;
4. que durante la vigencia del plazo previsto en la ley 24.374 el inmueble gozará del beneficio de inembargabilidad e inejecutabilidad (art. 14);
5. que transcurridos 10 años de la inscripción de la escritura de regularización se podrá solicitar la consolidación definitiva de la inscripción, con la excepción de que estuviese trabada medida cautelar interpuesta por el anterior titular (art 15).

Se consideró que si al cabo de los 10 años previstos en la ley, la inscripción registral prevista en el artículo 6 inciso e) se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto, antes del transcurso de ese plazo, el beneficiario es titular de un dominio imperfecto sobre el inmueble, siempre que se hubieran cumplido los requisitos legales.

Se incluyeron tres fuentes de financiamiento del sistema: las partidas que se autoricen en la Ley de Presupuesto, la tasa prevista en el art. 9 de la Ley 24.374 (1% avalúo) que recaudará la Autoridad de Aplicación y todo otro recurso que se asigne con destino a la misma (art.18).

Se dispuso que la Autoridad de Aplicación estuviese dentro de la órbita

del Poder Ejecutivo, quien debía crear un organismo con el rango al menos de Dirección, actualmente la DI.GE.BI.RE. (art.19)

Se previó la posibilidad de descentralización en los municipios, indicando que la Autoridad de Aplicación estaba facultada a establecer normas y procedimientos que propendieran a la descentralización operativa de la ejecución del régimen (art.20).

Los beneficiarios con escritura de regularización dominial pueden otorgar transmisiones a título oneroso y a título gratuito, derecho real de hipoteca, usufructo, servidumbres predio sirviente o dominante, entre otros.

Ante el cumplimiento del plazo legal de 10 años desde la inscripción de la escritura de Regularización Dominial se pueden presentar dos situaciones:

1. Que el dominio registre una medida de prohibición de innovar u otra medida cautelar de iguales efectos que se encuentre vigente, en cuyo caso no debiera autorizarse el acto; de hacerlo la D.R.P. lo devolverá con reserva de prioridad (art.18 inciso a Ley 17.801 y art. 106 Ley 8.236).
2. Que el dominio se encuentre sin medida de Prohibición de Innovar u otra medida cautelar de iguales efectos registrada o de existir estuviesen caducas, en cuyo caso podría autorizarse e inscribirse la respectiva escritura de consolidación.

Se considera como causa de su falta de operatividad[19] que el Estado Provincial no aportó recursos para el Financiamiento del Sistema, siendo la contribución única del 1% del avalúo fiscal un monto muy bajo para afrontar el pago de los planos y de las escrituras, entre otros gastos necesarios, para la aplicación del régimen.

No obstante, las personas se acercaban dispuestas a solventar su título y los municipios se mostraron dispuestos a prorratear los costos en las tasas municipales. Por ello, surgió la pregunta: ¿sería posible prever el

pago del plano y del título individual?

Se interpretó que el art. 3 al disponer la gratuidad "de los actos y procedimientos", no se estaba refiriendo a las escrituras que debían autorizarse; ya que las mismas son instrumentos públicos y no actos o procedimientos. Asimismo, cuando el art. 9 menciona que "a los fines del "Financiamiento del Sistema se crea una contribución única", no se estaba refiriendo al otorgamiento del título individual, ya que corresponde distinguir las tareas preparatorias del legajo 24.374, de la escritura de regularización primero y de la de consolidación después.

En otro orden de ideas la Caja Previsional de Técnicos no aceptaba que la visación de los planos de los loteos estuviese exenta absolutamente, lo que se había constituido en un cuello de botella; ya que la visación del plano es requisito necesario para la obtención del certificado catastral. Por lo expresado se admitió que el aporte no debía superar el 50% de los aportes previsionales mínimos fijados por las leyes respectivas.

Por otra parte, la sanción de la ley 27.118/15 agregó al art.1 de la ley 24.374 como beneficiarios del régimen a los agricultores familiares en los inmuebles rurales donde residan o produzcan.

Representantes del Colegio de Agrimensura, de la D.R.P., del Colegio Notarial y de la DI.GE.BI.RE recorrieron la provincia escuchando a los diferentes actores del ecosistema inmobiliario[20] y en conjunto se elaboró un proyecto de modificación que fue acercado a la legislatura provincial, resultando sancionado como ley 9602/2024.

La Ley 9.602 dispuso:

1. Agregar al supuesto de inmueble con destino a casa habitación única y permanente el supuesto de inmueble rural destinado a la residencia y producción del agricultor familiar (art. 1° inciso a);
2. En relación al inmueble: a) que su superficie deberá cumplir con las medidas previstas en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial Municipal o, en su defecto, no exceder los mil (1000) metros

cuadrados, salvo en el supuesto de inmueble rural destinado a la residencia y producción del agricultor familiar en cuyo caso regirá el límite de superficie dispuesto en el respectivo código de uso y zonificación municipal; y b) que su destino principal deberá ser el de casa habitación única y permanente de la familia o en e caso del agricultor familiar residencia y producción (art.5 inciso 1 y 2); para aquellos inmuebles que cuenten con certificado de regularización dominial emitido por el I.P.V. podrá utilizarse el plano de mensura visado por la Dirección Provincial de Catastro con el que se constituyó el estado parcelario (art. 5 inciso 4)

3. que el o los beneficiarios podrán o deberán solventar su plano de mensura y título individual: Los honorarios destinados al profesional por el plano y por las escrituras de regularización y de consolidación será convenido o determinado por el respectivo Colegio Profesional conforme su normativa, considerando como honorario social no menos del mínimo establecido legalmente para cada acto. Podrá establecerse por vía reglamentaria o de convenio su forma de financiamiento cuando el beneficiario demuestre fehacientemente que carece de recursos para ello (art.7).
4. Las cajas previsionales podrán determinar un aporte por los trabajos tendientes a la regularización dominial que no podrá ser mayor al cincuenta por ciento (50%) de los aportes previsionales mínimos fijados por las leyes respectivas (art.7)
5. Admitir como base imponible del tributo a pagar por el beneficiario, el valor inmobiliario de referencia para el impuesto de sellos que disponga la Ley Impositiva (art 18).

Una opción nunca aplicada a ha sido la utilización del derecho real de superficie respecto de los inmuebles de titularidad del Estado municipal. Quizás podría realizarse en aquellos lugares escasamente poblados en

los que gran número de inmuebles pertenecen al Estado municipal como el departamento de Malargüe.

Ley 24.374 de Regularización dominial del 22-9-94 propuestas de reforma

Respecto a la necesidad de reforma de la ley 24.374 en la Segunda Reunión Nacional Conjunta de los Consejos Federales de Catastro y de Registros de la Propiedad Inmueble de la República Argentina celebrada en Salta el día tres de setiembre de 2025 se sostuvo que resulta conveniente:

1. "Modificar el plazo actual de posesión que debe acreditar el beneficiario, considerando la mayoría que resultaría oportuno un anclaje móvil. Por ejemplo, el de acreditar la posesión durante 10 años con anterioridad a la solicitud de acogimiento al régimen.
2. Admitir la afectación a vivienda del derecho del beneficiario, al considerarlo como legitimado, siendo dicha afectación inoponible al titular y estableciendo la posibilidad de que el cesionario beneficiario de conformidad al art. 246 del CCCN, pudiera optar por su mantenimiento.
3. Incorporar como sujetos legitimados, a aquellas asociaciones civiles que cumplen una función social, de carácter educativo, cultural y/o deportivo contribuyendo a la producción social del hábitat en los procesos de integración socio urbana; siempre que lo hicieren exclusivamente sin fines de lucro".

Conclusiones

Las distintas soluciones normativas detalladas, que permiten el acceso al título de su única vivienda familiar, a los económicamente más débiles en la Provincia de Mendoza han aportado, pero no han sido suficientes. La vivienda digna, entendida como un derecho humano básico y su titularización, continúa siendo de difícil acceso en la

provincia.

No obstante, destacamos el círculo virtuoso generado entre Colegios profesionales, Autoridad de Aplicación, organismos públicos y legislatura, los que se encuentran actuando de manera uniforme y sistémica sobre la problemática estructural y las viejas dicotomías que regulan el suelo urbano.

En ese sentido, cada actor del ecosistema registral inmobiliario provincial (D.R.P.-Colegio Notarial y Colegio de Agrimensura, DI.GE.BI.RE.-municipios-legislatura) ha aportado sus conocimientos y ha contribuido dentro de sus competencias funcionales; como se ha descripto.

El desafío de construir territorios más integrados, inclusivos y sostenibles continúa, en pos de alcanzar juntos una Argentina más justa solidaria e inclusiva.

NOTAS

1. En adelante D.R.P.
2. Sorin, Jaime. "Las mil caras de un problema complejo. La situación de la vivienda en la Argentina". Le Monde Diplomatique, Edición cono Sur. Junio. 2012, pág.5.
3. Fenandes, Edesio. "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina Revista". Eure, Vol. XXXIV, Nº 102, pp. 25-38, agosto 2008 Sección y en (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.
4. Ley 24.374 promulgada parcialmente el 22 de setiembre de 1994.
5. Por ejemplo, la ley 27.354 "Régimen de Regularización dominial para la Integración Socio Urbana".
6. La ley de loteos 4341/1979 dispone superficies mínimas permitidas para lotes y calles, la exigencia de factibilidades de servicios emitidas por los organismos correspondientes, la donación de espacio de equipamiento, etc.
7. La Ley 5961/1992 exige la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) para determinar que las obras a realizar no alteran el equilibrio ecológico.
8. La Ley 4886/1983 reguló el fraccionamiento, urbanización y uso del suelo en el piedemonte y precordillera del Área Metropolitana de Mendoza, siendo su objetivo principal ordenar el crecimiento urbano, prohibir construcciones en zonas de alto riesgo aluvional y establecer pautas de manejo sostenible para proteger esta área frágil. Se busca un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección ambiental,

garantizando la seguridad en una zona compleja por sus pendientes y cauces de agua. La ley 5804/1991 tuvo como objetivo frenar la degradación medioambiental y mejorar las defensas aluvionales en el piedemonte al oeste del Gran Mendoza. La Ley 9414/2022 derogó ambas normas y nuevamente reguló las actividades de la Precordillera y Piedemonte del Área Metropolitana Mendoza -AMM- para preservar su función ambiental, compatibilizando la conservación y el desarrollo territorial del área, estableciendo estrategias de mitigación de impactos y considerando los riesgos existentes o que puedan detectarse a futuro. Establece un procedimiento para la aprobación de loteos o fraccionamiento en función de los usos permitidos. Exige en los nuevos proyectos la provisión de infraestructura, tal como la conectividad vial, la accesibilidad a agua potable, el tratamiento de fluentes cloacales y red eléctrica, la mitigación aluvión, debiendo asumirse el costo de la ejecución de las obras necesarias.

9. Las funciones del Registro Único de Inmuebles del Estado Provincial (R.U.P.I) creado por decreto 1506/2001 fueron absorbidas por la Dirección General de Bienes Registrables del Estado Provincial (DI.GE.BI.RE.) creada por Decreto 811/2024 con la finalidad de centralizar el registro y la gestión de los bienes muebles e inmuebles del estado provincial y ser autoridad de aplicación de las leyes 8475, 4711, 6086, 6920, 7113 y 9202, entre otras.
10. Participaron el Poder Ejecutivo Provincial, los municipios, Universidades Públicas y privadas, Colegio Profesionales, entre otros.
11. Es decir, la imagen provincial futura que surge del consenso social, entendiéndose que sus acciones están formuladas bajo el supuesto de que no existen restricciones de medios, recursos y voluntades en la provincia.
12. P.P.O.T. pág.29.
13. Solamente faltan dictar sus P.M.O.T. los municipios de Malargue y La Paz.
14. 1º) sugiere la emisión de un decreto del intendente municipal que formalice la creación del área o resolución del Consejo Deliberante, en la que se defina su dependencia administrativa y las responsabilidades principales asignadas; 2º) la designación de un equipo técnico conformado por los perfiles de agrimensor, escribano, trabajador social, abogado y asistente administrativo; 3º) la definición de la ubicación del área, y la asignación del equipamiento físico y informático; 4º) la firma de Convenios y la articulación con organismos externos vinculados y 5º) la capacitación del personal. A continuación, implementar el Programa de Regularización, con campañas de difusión y sus diversas etapas: recepción de solicitudes, trabajo de campo y relevamientos técnicos; y escritura de regularización. Propone también realizar un seguimiento y evaluación periódica del programa.
15. En adelante I.P.V.
16. En el art.11 admite la "inscripción administrativa" del dominio en los casos en que la deuda estuviese cancelada y el adjudicatario "fuese remiso a suscribir la escritura", supuesto nunca aplicado a la fecha y manifiestamente ilegal.
17. La ley incluso obliga al Estado provincial a realizar un Registro de Puesteros y de inmuebles comprendidos; y delega en el Poder Ejecutivo en el caso de existir litigio con particulares, la posibilidad de expropiar siendo imprescindible que el acto que la ordena determine con precisión los límites del inmueble o fracción sujeto a expropiación, las causas y estado del litigio que la justifica, la determinación de las

personas con las que se ha suscitado la cuestión y el destino especifico que, dentro de las previsiones de esta ley, debe darse a las tierras expropiadas.

18. Modificada por ley 8100 del veintiocho de octubre de 2009 y por ley 8249 del dieciocho de enero de 2001, aunque no en el aspecto que se analiza.
19. A la fecha se han inscripto 276 escrituras de regularización, principalmente en los departamentos de San Martín y Las Heras.
20. Se hicieron Jornadas Regionales de Regularización en los departamentos de Malargüe el tres de mayo de 2024, San Carlos el cuatro de julio de 2024, Tupungato el veinticuatro de julio de 2025 y San Rafael el veintiseis de julio de 2025 a las que asistieron notarios, jueces, agrimensores, concejales, arquitectos, diputados, autoridades municipales, entre otros.

Irregularidade fundiária e o papel dos Registros de Imóveis no Brasil

DE SOUZA MAIA, Ana Cristina

Registradora de Imóveis na Comarca de Mariana, Minas Gerais, Vice-Presidência do Registro de Imóveis do Brasil – Seção Minas Gerais (RIB/MG), a Diretoria de Comunicação do Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) e a Diretoria Social do Instituto de Registradores de Imóveis do Brasil (IRIB)

Irregularidade Fundiária Urbana no Brasil

A falta de acesso ao sistema de registro da propriedade imóvel é um problema crônico no Brasil (Brasil, 2016)[1]. Embora não exista um indicador oficial para o tema, estudos demonstram (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2022)[2] que de 30% a 50% dos imóveis urbanos do país estão à margem do sistema e carecem de algum nível de regularização para que se integrem a ele.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2024)[3] realizada entre agosto de 2024 e fevereiro de 2025 e divulgada em 31 de outubro de 2025, pelo menos 1.106 ou 18% dos Municípios brasileiros possuem algum tipo de ocupação caracterizada como favela, mocambo ou palafita e 3.737 ou 67% das cidades respondentes, detectaram a existência de loteamentos irregulares ou clandestinos em seu território.

Já as ocupações por movimento de moradia e a existência de moradores vivendo em cortiços ou casas de cômodos foram informadas por 791 e 785 municípios respectivamente.

Ainda segundo a pesquisa publicada, a região norte é a que concentra a maior proporção de Municípios com favelas, mocambos e palafitas – 32,5%, mais que o dobro da região sudeste - e também de loteamentos clandestinos com 77,4%. Já a região centro-oeste foi a que apresentou menor ocorrência de favelas e assemelhados (7,1%) e a segunda menor ocorrência de loteamentos irregulares, com 66,2%, ainda assim um número bastante alto.

A pesquisa confirma a percepção empírica dos gestores e técnicos públicos e dos profissionais que atuam na área habitacional e imobiliária, como corretores, advogados e registradores de imóveis, de que, não obstante as diferenças regionais apontadas, a irregularidade fundiária no Brasil não possui uma única face, não se restringe a uma classe social específica ou a porções do território nacional, podendo atingir cidades inteiras (CORIMG, s.d.) [4] [5]e (Tribunal de Justiça da Bahia [TJBA], s.d.) , em grave prejuízo à população e ao desenvolvimento social e econômico locais.

As repercussões sociais e econômicas da irregularidade são múltiplas e cumulativas. No plano social, a informalidade tende a reproduzir desigualdades ao limitar o acesso efetivo dos moradores de áreas irregulares a infraestrutura e serviços urbanos essenciais, ao aumentar a exposição a riscos ambientais e climáticos, fragilizar a segurança da posse e ampliar conflitos territoriais.

Indicadores do próprio IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2025)[6], ao examinar características do entorno domiciliar em favelas e comunidades urbanas, reforçam a presença de privações urbanísticas relevantes, com efeitos sobre saúde, bem-estar e oportunidades.

No plano econômico, a falta de acesso ao sistema formal de registro da propriedade eleva custos de transação, desincentiva investimentos, impede o acesso ao mercado de crédito, dificulta a mobilização do ativo imobiliário e, em última instância, impede o desenvolvimento econômico sustentável.

Estudos realizados pelo economista peruano Hernando de Sotto (De Soto, 2001) indicam que é a propriedade formal que estabelece o processo, define as formas e cria as regras que fixam os ativos imobiliários em uma condição que permite convertê-los em capital. Esta conversão de um ativo existente no mundo real (o imóvel) em um ativo conceitual (sua representação jurídica), se obtém por meio do registro da propriedade e permite que esse título tenha uma vida separada do ativo em si.

Segundo Nota Técnica publicada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2022)[7] a inclusão da atual estrutura de propriedade de imóveis no cálculo do índice de Gini eleva a desigualdade brasileira em, aproximadamente, 1,5 ponto percentual, em razão da deterioração da renda das camadas mais vulneráveis da população brasileira.

Ainda segundo o mesmo estudo, um processo massivo de regularização fundiária urbana no país seria capaz de promover um choque de riqueza equivalente a R$ 202,13 bilhões na economia brasileira, podendo provocar uma queda de até 2,4 p.p. no índice de desigualdade de renda (GINI). O documento conclui, por fim, que "a politica de regularização fundiária urbana pode promover mudanças estruturais na desigualdade de renda, contribuindo de forma permanente para o aumento do bem-estar brasileiro".

Regularização Fundiária Urbana na Legislação Brasileira

Como visto, a irregularidade fundiária é um problema estrutural das cidades brasileiras há décadas (Maricato, 2011), gerando consequên-

cias urbanas severas e impondo inúmeros sacrifícios à população mais vulnerável.

Não obstante a realidade posta demonstre todos os dias os seus impactos ao país, apenas a partir de 2009 o tema foi objeto de norma específica. A lei que primeiramente tratou os problemas em nível nacional foi a 11.977, publicada em 07 de julho de 2009, que disciplinou o procedimento de regularização fundiária no país. Os avanços conquistados pela norma, contudo, não foram suficientes para promover o ganho de escala necessário à solução do problema da irregularidade no Brasil. Por esta razão, em 2017, foi editada a Lei 13.465, atualmente vigente, que deu novo tratamento ao tema.

A Lei 13.465/17 foi publicada, portanto, como resposta à experiência acumulada com a aplicação da Lei nº 11.977/2009, que revelou excessiva fragmentação procedimental, elevada complexidade técnica e limitada capacidade de implementação, resultando em baixos índices de titulação e na perpetuação da insegurança jurídica da posse.

A nova lei simplificou procedimentos, estabeleceu conceitos importantes, ampliou o rol de instrumentos jurídicos próprios e conferiu maior protagonismo aos municípios. Por meio de uma abordagem pragmática e funcional a lei inovou de modo eficiente (Cunha, 2021), sem renunciar às principais conquistas da norma anterior.

Nos termos da Lei 13.465/17 REURB é o nome dado ao procedimento de regularização fundiária urbana por ela regulado e consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas (i) a integrar as áreas irregulares do território à cidade formal e (ii) a promover a titulação dos seus ocupantes.[8]

O procedimento é realizado pelos Municípios e se estrutura em 7 fases, sendo que a última delas acontece no âmbito dos Cartórios de Registros de Imóveis, conforme estabelecido em seu artigo 28:

"Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I. requerimento dos legitimados;
II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
III. elaboração do projeto de regularização fundiária;
IV. saneamento do processo administrativo;
V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
VI. expedição da CRF pelo Município; e
VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana."

Nos termos do artigo 14 da Lei 13.465/17, o procedimento se inicia com o requerimento do interessado - um morador, entidades da sociedade civil, a Defensoria Pública, o Ministério Públicos, entre outros[9] - e segue um rito complexo e detalhado que busca tratar os aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e jurídicos da irregularidade.

O processamento administrativo inclui a identificação dos proprietários e titulares de direitos reais sobre as áreas ocupadas, com a sua subsequente notificação para manifestação quanto à perda ou alteração dos direitos inscritos, garantido o amplo direito de defesa. Em caso de impugnação ao pedido, são ofertadas ferramentas de composição extrajudicial para a solução do impasse, a fim de evitar a judicialização da disputa e a interrupção do andamento do pedido.

No curso do processo é realizado o levantamento de campo da área

ocupada, com a apresentação dos trabalhos técnicos que vão subsidiar a elaboração e a aprovação do projeto de regularização fundiária. Este projeto vai trazer o diagnóstico das irregularidades encontradas e as medidas a serem tomadas para a soluções dos problemas ambientais e urbanísticos detectados, bem como a implantação da infraestrutura necessária.

Será feito ainda o cadastro dos moradores em campo, para identificação dos ocupantes a serem titulados ao final do processo. Para a titulação dos ocupantes podem ser utilizados uma série de instrumentos jurídicos - como as tradicionais compra e venda e doação – a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia. Mas a lei 13.465/17 criou também dois institutos próprios e exclusivos para o uso me REURB: a legitimação de posse e a legitimação fundiária.

A legitimação de posse – criada pela Lei 11.977/09 e mantida pela Lei 13.465/17 - constitui-se em instrumento jurídico de titulação de uso exclusivo em REURB, por meio da qual o poder público reconhece a posse, com finalidade de conversão em domínio, sobre imóvel objeto da REURB, aos ocupantes de uma área em regularização.(10)

Trata-se de ato administrativo que transmite a posse conversível em propriedade com caráter de aquisição originária, de modo que, ao ser titulado pela LP na REURB, o beneficiário tem reconhecido seu direito sobre uma unidade imobiliária, livre dos ônus e gravames eventualmente existentes sobre ela.

A legitimação fundiária consiste em forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do poder público àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.(11)

É um mecanismo jurídico disponível (i) exclusivamente ao poder

público (ii) no âmbito da REURB, para reconhecimento da aquisição do direito real de propriedade em favor dos ocupantes unidades imobiliárias cadastrados no curso processo de regularização, sendo irrelevante para a sua utilização (e para os efeitos do direito por meio dela adquirido), que o núcleo se situe sobre área privada ou pública, com ou sem registro.

Os dois mecanismos de titulação exclusivos da REURB se destinam, portanto, a viabilizar a titulação em escala dos moradores ocupantes das áreas irregulares, algo que se mostrou contraproducente com a utilização dos mecanismos tradicionais de transmissão de direitos.

Elaborado e aprovado o projeto de regularização fundiária, com a identificação das unidades imobiliárias, bem como das áreas públicas eventualmente existentes a serem regularizadas e finalizado o cadastramento dos seus ocupantes, o Município vai expedir a Certidão de Regularização Fundiária, título que, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária será encaminhado ao Cartório de Registros de Imóveis para a efetivação do registro, quando somente então estará concluído o procedimento definido no artigo 28.

No Cartório será feito o registro da REURB, com (i) a abertura de matrícula para a gleba irregularmente ocupada, (ii) o registro do parcelamento do solo, com a abertura de matrículas para os lotes privados e para as áreas públicas, (iii) a titulação dos moradores com a posse, a propriedade ou o direito de uso e (iv) a averbação das edificações e instituição de condomínio ou de direito de laje, quando for o caso.

Os Registros de Imóveis e a REURB no Brasil

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 30, atribui aos municípios a competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Em razão dessa diretriz constitucional, a regularização fundiária urbana é primordialmente

atribuída à esfera municipal, sem prejuízo da participação dos Estados e da União.

Segundo o Censo do IBGE de 2022, o Brasil possui aproximadamente 213 milhões de habitantes, dos quais cerca de 87% residem em áreas urbanas em 5.569 municípios. Essa configuração territorial confere à política pública de regularização fundiária um caráter fortemente atomizado, uma vez que sua implementação ocorre predominantemente no âmbito municipal, sem a existência de uma base nacional centralizada de dados sobre as REURBs concluídas, nem de indicadores nacionais sistemáticos para o seu monitoramento.

Todavia, à luz da legislação brasileira, a REURB só se conclui com o registro do procedimento nos serviços de Registro de Imóveis. Por esta razão, os Cartórios de Registro de Imóveis passam a concentrar, em seus acervos, as informações relativas a todos os procedimentos de regularização fundiária efetivamente finalizados pelos Municípios, pelos Estados e pela União, no âmbito de suas respectivas competências.

Nesse contexto, os cartórios brasileiros organizaram-se institucionalmente para viabilizar a centralização dessas informações por meio do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis. Criado pela Lei 13.465 em 2017, o ONR é a entidade responsável pela implantação, gestão e operação do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) em âmbito nacional[12]. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, integrada por todos os oficiais de registro de imóveis brasileiros, à qual compete assegurar a interconexão das serventias imobiliárias, a padronização tecnológica, a interoperabilidade dos sistemas e o acesso eletrônico aos atos registrais em todo o país.

Como infraestrutura nacional de integração dos dados do registro de imóveis, o ONR opera uma plataforma eletrônica (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis [ONR], s.d.)[13] que permite a agregação e o tratamento padronizado das informações dos registros

de imóveis produzidas em todo o território nacional, criando as condições técnicas para a sua consolidação, interoperabilidade e monitoramento nacional.

A partir dessas atribuições legais, o Operador tem desenvolvido esforços institucionais e tecnológicos voltados à concentração, organização e tratamento dos dados produzidos pelos Cartórios de Registro de Imóveis relativos aos registros das REURBs. Por meio de sua infraestrutura eletrônica nacional, o ONR tem padronizado a coleta das informações registrárias, para a sua consolidação em bases estruturadas a fim de viabilizar análises agregadas e criar condições para maior transparência, rastreabilidade e eventual utilização desses dados no acompanhamento e avaliação das políticas públicas de regularização fundiária urbana.

As medidas tomadas já são realidade nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, onde é possível a qualquer cidadão consultar os dados referentes à quantidade de unidades regularizadas em cada um desses 3 estados: (14)

Os dados publicizados na plataforma demonstram que a regularização fundiária vem crescendo nos três Estados de maneira consistente, desde o início da vigência da lei em 2017. São Paulo se destaca como o Estado com o maior número absoluto de unidades regularizadas, perfazendo um total de 371.708 unidades em 08 anos, seguido por Minas Gerais, com 258.392 e Santa Catarina com 52.662.

Entretanto, mais do que demonstrar o avanço da REURB no país, esse panorama evidencia que os Cartórios de Registro de Imóveis ocupam posição estratégica na política pública de regularização fundiária urbana, inclusive como repositórios qualificados da informação jurídica produzida pela REURB.

É no registro que se consolida, com eficácia erga omnes, a transformação da posse em propriedade, conferindo segurança jurídica aos beneficiários e estabilidade às relações urbanísticas e imobiliárias decorrentes da regularização.

Ao reunirem dados completos, padronizados e territorialmente precisos sobre os procedimentos efetivamente concluídos, os cartórios passam a desempenhar papel relevante também no plano informacional da

política pública. A informação registral, tradicionalmente voltada à tutela do direito de propriedade, revela-se igualmente apta a subsidiar o planejamento urbano, a formulação de políticas habitacionais e a avaliação empírica da efetividade da legislação fundiária, superando a fragmentação típica da atuação exclusivamente municipal.

A atuação coordenada dos cartórios, por meio de estruturas nacionais de integração de dados, permite ainda reduzir assimetrias informacionais entre entes federativos, ampliar a transparência das ações estatais e oferecer à sociedade civil e aos órgãos de controle um instrumento confiável de acompanhamento da política de regularização fundiária urbana. Trata-se de contribuição institucional que reforça a racionalidade, a eficiência e a accountability da atuação pública no enfrentamento do déficit fundiário urbano.

Dessa forma, os Cartórios de Registro de Imóveis deixam de ocupar um papel meramente acessório ou terminal na REURB e passam a integrar, de maneira estrutural, o ciclo da política pública, conectando a execução administrativa municipal à produção de dados nacionais qualificados. A centralidade do registro, portanto, não se limita à segurança jurídica individual, mas projeta efeitos sistêmicos relevantes para a governança urbana e para o aprimoramento das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil.

Conclusão

A irregularidade fundiária urbana, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, constitui um dos problemas estruturais mais persistentes e complexos das cidades brasileiras, com impactos profundos sobre a justiça social, o desenvolvimento econômico e a governança urbana. A elevada proporção de imóveis à margem do sistema formal de registro compromete o acesso a direitos, serviços e oportunidades, ao mesmo tempo em que limita a capacidade do Estado de planejar, regular e induzir o desenvol-

vimento urbano de forma eficiente e inclusiva.

A Lei nº 13.465/2017 representou avanço relevante ao conferir maior racionalidade, escala e efetividade à política de regularização fundiária urbana, por meio da simplificação procedimental, da ampliação dos instrumentos jurídicos disponíveis e do fortalecimento do protagonismo municipal. Ao estruturar a REURB como um procedimento integrado, que culmina necessariamente no registro imobiliário, o legislador reconheceu o papel central do sistema registral como condição de encerramento do processo e de produção de efeitos jurídicos plenos, aptos a conferir segurança da posse, estabilidade das relações urbanísticas e efetiva inclusão patrimonial.

Nesse contexto, os Cartórios de Registro de Imóveis assumem função que transcende a tradicional atuação como instância terminal da política pública. Além de viabilizarem a conversão da irregularidade em propriedade formal, os registros concentram informações qualificadas sobre os procedimentos efetivamente concluídos, tornando-se fonte privilegiada de dados confiáveis, comparáveis e territorialmente precisos sobre os resultados da REURB. Essa dimensão informacional revela-se especialmente relevante em um país marcado pela fragmentação federativa e pela ausência histórica de indicadores nacionais consolidados sobre regularização fundiária.

A experiência recente de integração de dados registrários, viabilizada por meio de estruturas nacionais operadas pelos próprios cartórios, demonstra que o sistema de registro de imóveis pode contribuir de maneira decisiva não apenas para a segurança jurídica individual, mas também para o aprimoramento institucional da política pública. A possibilidade de monitoramento empírico, transparente e contínuo dos resultados da REURB cria condições para avaliações mais precisas de sua efetividade, para o aperfeiçoamento do desenho normativo e para a formulação de estratégias públicas baseadas em evidências.

Dessa forma, a regularização fundiária urbana no Brasil revela-se indissociável do fortalecimento do sistema de registro de imóveis. Ao integrar

execução administrativa, titulação em escala e produção de dados nacionais qualificados, os cartórios consolidam-se como atores estruturais da política pública, contribuindo simultaneamente para a redução da desigualdade, a dinamização econômica e a construção de cidades mais justas, seguras e institucionalmente organizadas.

NOTAS

1. Documento disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf.
2. Documento disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf.
3. Documento disponível em https://static.poder360.com.br/2025/10/Apresentacao-v.2-MUNIC-ESTADIC-2024.pdf.
4. Documento disponível em https://corimg.org/catuji-e-o-primeiro-municipio-mineiro-100-regularizado/.
5. Documento disponível em https://corimg.org/catuji-e-o-primeiro-municipio-mineiro-100-regularizado/.
6. Documento disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45380-mais-de-60-dos-moradores-das-favelas-e-comunidades-urbanas-moravam-em-locais-sem-arvore?
7. Documento disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ccee8c42-d0f7-49c6-a7c4-65d6fabb8f74/content.
8. Texto do artigo 9º da Lei 13.465/17,: "Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes".
9. Texto do artigo 14 da Lei 13.465/17: "Poderão requerer a Reurb:

   I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

   II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

   III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

   IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

   V - o Ministério Público.

   § 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

   § 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de

condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal."

10. Texto do artigo 25 da Lei 13.465/17: "Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

    § 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos .

    § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público".

11. Texto do artigo 25, caput, da Lei 13.465/17: "Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016."

12. Texto do artigo 76 da Lei 13.465/17: "Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

    § 1º O procedimento administrativo e os atos de registro decorrentes da Reurb serão feitos por meio eletrônico, nos termos dos arts. 37 a 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

    § 2º O ONR será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

    § 3º (VETADO).

    § 4º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça exercer a função de agente regulador do ONR e zelar pelo cumprimento de seu estatuto.

    § 5º As unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal integram o SREI e ficam vinculadas ao ONR.

    § 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

    § 7º A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

    § 8º (VETADO).

§ 9º Fica criado o fundo para a implementação e custeio do SREI, que será gerido pelo ONR e subvencionado pelas unidades do serviço de registro de imóveis dos Estados e do Distrito Federal referidas no § 5º deste artigo.

§ 10. Caberá ao agente regulador do ONR disciplinar a instituição da receita do fundo para a implementação e o custeio do registro eletrônico de imóveis, estabelecer as cotas de participação das unidades de registro de imóveis do País, fiscalizar o recolhimento e supervisionar a aplicação dos recursos e as despesas do gestor, sem prejuízo da fiscalização ordinária e própria como for prevista nos estatutos."

13. Documento disponível em: https://ridigital.org.br
14. Dados extraídos da plataforma estatística do ONR, disponível em https://ridigital.org.br/RF/frmGraficos.aspx, consulta em 09/02/2026. Os gráficos referem-se, respectivamente, aos estados de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina.

BIBLIOGRAFÍA

- Brasil. (2009). Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2016). Exposição de motivos da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf
- Brasil. (2017). Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União.
- Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais. (s.d.). Catuji é o primeiro município mineiro 100% regularizado. https://corimg.org/catuji-e-o-primeiro-municipio-mineiro-100-regularizado/.
- Cunha, M. F. F. (2021). Manual de regularização fundiária urbana – REURB (2. ed. rev. e ampl.). JusPodivm.
- De Soto, H. (2001). O mistério do capital: Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa em quase todo o resto do mundo. Record.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2025). Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC). https://static.poder360.com.br/2025/10/Apresentacao-v.2-MUNIC-ESTADIC-2024.pdf.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). Nota técnica sobre regularização fundiária urbana e desigualdade de renda no Brasil. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf.
- Macedo, P. C. R. (2020). Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. Revista dos Tribunais.
- Maricato, E. (2011). O impasse da política urbana no Brasil. Vozes.
- Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. (s.d.). CGJ promove a regularização fundiária total de Itagimirim. https://www.tjba.jus.br/portal/cgj-promove-a-regularizacao-fundiaria-total-de-itagimirim-agora-o-municipio-e-o-primeiro-do-brasil-100-regularizado-por-meio-da-REURB-s/

Una mirada interdisciplinaria de la Ley nacional 26.743

LAGOS, Jimena

Abogada.UCALP. Sub Jefa del Departamento Consultoría Registral. Coordinadora Académica y docente en la Carrera Martillero y Corredor Público UDE. Docente del ISRPI

HUERGO, Sofía

Abogada UCALP. Técnica Superior en Registración y Publicidad Inmobiliaria ISRPI. Supervisora de la División de Atención y Asesoramiento de Público, Departamento Consultoría y Orientación RPBA

DIAZ FALOCCO, Alejandro

Abogado UCALP. Jefe del Departamento Anotaciones Personales RPBA

MINCARELLI, Natalia

Subdirectora de Asuntos Legales del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires

SURACE, Susana

Abogada. Escribana UNLP. Notaria Titular del Registro 274 de La Plata. Especialista en Derecho Notarial UNA. Doctoranda en Derecho Notarial y Registral UNA

Antecedente-Adecuación del acta de nacimiento Ley Nacional 26.743

Al hablar de la Ley 26.743, tenemos que tener en cuenta que antes del dictado de la norma existieron antecedentes en nuestro país, que marcaban la necesidad que este derecho humano fundamental como es el de la Identidad, sea legislado, entre ellos, podemos mencionar dos casos resonantes que tomaron estado público, tiempo después de dictada la ley durante el año 2013. Uno de ellos es el caso "Lulú", la niña trans de 6 años de edad a quien, habiendo nacido con sexo masculino, el Registro Provincial de las Personas de la Provincia de Buenos Aires le otorgó su nuevo documento nacional de identidad acorde con el género auto percibido. Fue el primer caso en el mundo donde no se judicializó el trámite. La situación se planteó como recurso de reconsideración ante el Registro Civil y, luego del dictamen favorable de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se le otorgó el nuevo documento. Otro caso paradigmático fue la resolución del Superior Tribunal de la Provincia de Córdoba, que le reconoció el derecho a la identidad de género a una persona que cumplía condena privativa de la libertad por la comisión de un delito y que, habiendo mutado su género de hombre a mujer, solicitó ser alojada en un complejo carcelario de mujeres y así se cumplió [(1)].

La Ley 26.743 de Identidad de Género fue aprobada por la Cámara de Diputados de la Nación el 30 de noviembre de 2011 y por el Senado el 9 de mayo de 2012; fue promulgada el 24 de mayo del mismo año a través del Decreto PEN 773/2012 y reglamentada por el Decreto PEN 1007/2012, de fecha 3 de julio de 2012, complementada por el Decreto 476/2021 del 21 de julio del 2021. La temática de la Ley de Identidad de Género no es tan reciente, pero el hecho de que se le otorgue operatividad efectiva sí lo es. Es una norma totalmente vanguardista, y de avanzada, si hacemos un paralelismo con el derecho comparado. Mediante esta norma se posibilitó que aquellas personas que tuvieran una viven-

cia de género distinta a la que les impuso el orden jurídico al momento de su nacimiento, atendiendo solamente a sus rasgos físicos o biológicos, pudieran adecuarlo a su realidad interna personal. Según el texto de la ley, el derecho al trato de acuerdo al género se refiere en particular al derecho de la persona a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de los nombres de pila, imagen y sexo con los que allí es registrada. Esto se relaciona directamente con el Art. 3 de dicha ley, que se refiere al ejercicio del derecho a la identidad de género indicando que toda persona podrá solicitar la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila e imagen cuando no coincidan con su identidad de género auto percibida. Cabe destacar que la ley distingue entre mayores y menores de edad a los efectos de la modificación del género. El art. 4 fija los requisitos para que los mayores de edad puedan solicitar la rectificación registral del sexo, el cambio de nombre de pila y de imagen, siendo estos:

1. Acreditar la edad mínima de dieciocho años, con excepción de lo estipulado respecto de las personas menores.
2. Presentar ante el Registro Nacional de las Personas o sus oficinas seccionales correspondientes una solicitud a través de la cual, manifieste encontrarse amparado por esta ley y requiera la rectificación registral de la partida de nacimiento para luego tramitar el nuevo documento nacional de identidad, conservándose el número original.
3. Expresar el nuevo nombre de pila elegido con el que solicita inscribirse.

En ningún caso hará falta acreditar intervención quirúrgica por reasignación total, o parcial, ni terapias hormonales u otro tratamiento psicológico o médico. Para el caso de las personas menores de edad, el

art.5 de la ley determina que la solicitud del trámite debe ser efectuada a través de sus representantes legales y con su expresa conformidad, siendo que deben tenerse en cuenta dos principios fundamentales, el de capacidad progresiva y el de interés superior del niño/a, de acuerdo con lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley 26.061. La persona menor de edad deberá contar con la asistencia del abogado del niño [(2)]. Podemos destacar dos supuestos respecto de las personas menores; cuando existe conformidad entre la persona menor de edad y los representantes legales, y cuando no existe acuerdo entre ambas voluntades. Si dicho acuerdo no existe, se deberá recurrir a la vía sumarísima para que el juez resuelva teniendo siempre en cuenta el interés superior del niño y el principio de capacidad progresiva de la persona menor. Si existe más de un representante legal, se requiere el consentimiento de ambos; si falta el consentimiento de uno de ellos, resolverá el juez por la vía sumarísima. Cabe destacar que por medio de reuniones del Consejo Federal de Registro de las Personas, teniendo en cuenta la modificación del CCyCN en agosto del 2015, se acordó en el ámbito de la Provincia de Bs.As y casi en la totalidad de las provincias, diferenciar escalas dentro de la minoría de edad. Si es menor a 13 años aplican los requisitos indicados en la ley (lo solicita la persona menor de edad acompañado de ambos progenitores y la asistencia letrada), si se trata de un menor entre los 13 a 16 años basta con que se presente con uno solo de los progenitores y el abogado y si es mayor de 16 años podrá presentarse solo/a con la asistencia letrada.

Nos queda claro que la rectificación se realiza mediante un simple acto administrativo y no es necesaria la autorización judicial.

Sin profundizar por no ser materia principal de este trabajo, resulta importante mencionar que con relación a intervenciones quirúrgicas totales y parciales y/o tratamientos integrales hormonales para adecuar el cuerpo, incluida la genitalidad, a la identidad de género autopercibida,

la ley garantiza su acceso y así lo plasmo en su art. 11, pero el mismo ha sido modificado por el Decreto 62/2025 dejando expresamente establecido que "las personas menores de DIECIOCHO (18) años de edad no podrán acceder a las intervenciones y tratamientos a los que hace referencia el presente artículo." Esta modificación ha traído como consecuencia el dictado de fallos que lo consideran inconstitucional, debido a que se entendió que representaba un retroceso en Derechos Humanos, no existiendo razones de necesidad y urgencia para modificar una ley de fondo por un DNU y principalmente, porque la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 protege la capacidad de los adolescentes para decidir sobre su cuerpo con el acompañamiento necesario, entre ellos podemos mencionar el fallo del Juzgado Federal de Paraná Nº 2, Expte. FPA 1274/2025, "V. A. (en la representación indicada) c/ OSECAC s/ Amparo", Resolución del 16/04/2025.

En nuestro país, el sistema de identificación nacional está conformado por dos sistemas interdependientes, el de los Registros de Estado Civil y Capacidad de las Personas (Registros Civiles) y el del Registro Nacional de las Personas (Renaper). Por medio de los registros civiles se inscriben todos los actos o hechos que originan, alteran o modifican el estado civil y la capacidad de los individuos: nacimientos, matrimonios, incapacidades, defunciones, entre otros. Su organización depende de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se regulan por la Ley 26.413 y en nuestra provincia, Buenos Aires, por la Ley 14.078 (nueva Ley Orgánica del Registro de las Personas, la cual ha sido modificada por la Ley 14.595 para incorporar capitulo especifico de Identidad de Genero), el ámbito registral se completa con el Renaper, que tiene alcance en todo el territorio. Emite el documento nacional de identidad sobre la base de una matrícula única y el uso de técnicas de identificación dactiloscópicas. Es regulado por la Ley 17.671 y la Ley 24.540.

Al nacer, la persona es identificada con el certificado médico de na-

cimiento regulado en los Art. 33 y 34 de la Ley 26.413, en el que se debe consignar el sexo del recién nacido, asignado al momento del nacimiento. En provincia de Buenos Aires, la Ley 14.078 regula la inscripción del nacimiento y establece los recaudos legales para probar el hecho del mismo. El Registro Civil confecciona el acta de nacimiento en base a este certificado médico. El trámite fijado por la ley consiste en rectificar la partida de nacimiento de origen, basada en el acta, y solicitar la expedición de un nuevo documento nacional de identidad, basado en la nueva partida. Por regla general, las modificaciones de los asientos de los Registros Civiles deben efectuarse mediante orden judicial, cosa que no sucede en el caso de la ley que nos ocupa, es por eso que, si bien la ley y el decreto reglamentario hablan de rectificación, consideramos que sería apropiado hablar de adecuación. El Decreto 1007/2012, en su art.14, establece que el oficial del Registro Civil debe practicar y suscribir la rectificación mediante nota de referencia al margen del acta de nacimiento. Posteriormente se procede a inmovilizar el acta y a labrar una nueva acta de nacimiento, con todos los recaudos previstos en la Ley 26.413 (la inmovilización del acta se refiere a que no se podrán expedir copias de ella, excepto con autorización del titular o autorización judicial fundada). Finalmente, se expide una nueva partida de nacimiento, en la que no se puede hacer mención a la Ley 26.743 (art. 6 de la ley y art. 4 del decreto reglamentario). Una vez que la persona obtuvo su partida de nacimiento rectificada, ya puede iniciar la rectificación de su documento nacional de Identidad en el Renaper o –lo que en la práctica sucede con mayor asiduidad– en cualquier oficina seccional de los Registros Civiles habilitados, que reciben el trámite y luego lo remiten al Renaper. La adecuación del acta se podrá realizar administrativamente solo una vez , luego deberá solicitarse de manera judicial , a excepción de lo establecido en Decreto 476/ 2021 donde se presenta, la posibilidad de consignar la nomenclatura “X” en el campo “sexo” la que com-

prende las siguientes acepciones: no binaria, indeterminada, no especificada, indefinida, no informada, auto percibida, no consignada; u otra acepción con la que pudiera identificarse la persona que no se sienta comprendida en el binomio masculino/femenino, tanto para obtener su Documento Nacional de Identidad como su Pasaporte Ordinario para Argentinos. Siendo aplicable este decreto a aquellas personas a las que se les hubieran expedido Partidas de Nacimiento en el marco de la Ley 26.743, con anterioridad a la vigencia del mismo, sin perjuicio de lo consignado en la partida de nacimiento en la categoría "sexo" y siempre que su identidad de género se corresponda con las definiciones mencionadas. Único supuesto donde se podrá adecuar el acta por segunda vez de manera administrativa. Para la rectificación del Documento Nacional de Identidad, el solicitante debe presentarse personalmente a efectuar el trámite y debe llevar la partida de nacimiento rectificada y el documento nacional de identidad que desea rectificar. El organismo cotejará la identidad del solicitante a través de la identificación dactiloscópica, según lo establece el decreto reglamentario en su art.7, registra su firma y la fotografía. Una vez cumplidos estos requisitos, se expide el nuevo documento con las modificaciones solicitadas; estos datos y la nueva partida de nacimiento se deben adjuntar al legajo del Renaper. Todo el trámite es personal y gratuito.[3] Conforme al art.10 y Art. 7 de la ley y el art.11 del decreto reglamentario, es donde entendemos entra en escena el Registro de la Propiedad Inmueble ya que del mismo surge que el Registro Nacional de las Personas debe notificar el cambio de documento al Registro Nacional de Reincidencia, a la Secretaría del Registro Electoral que corresponda para que se modifique el padrón electoral y a los organismos que reglamentariamente se determine, debiendo incluirse aquellos que puedan tener información sobre medidas precautorias existentes a nombre del interesado, a la Inspección General de Justicia y al Banco Central de la República. Las direcciones generales, provincia-

les o de la Ciudad de Buenos Aires de los Registros Civiles procederán a la notificación de los organismos y registros públicos provinciales que determine cada reglamentación local. Una circunstancia a puntualizar es que el documento antecedente, con el nombre, el género y la imagen anterior, no es retenido por el Renaper, sino que es devuelto al solicitante. Conforme el art.7 de la Ley 26.743, los efectos de la rectificación del sexo y nombre de pila serán oponibles a terceros desde el momento de su inscripción en los registros. Y algo importante para el tema que nos convoca es aclarar que la rectificación registral no alterará la titularidad de los derechos y obligaciones jurídicas que pudieran corresponderle a la persona con anterioridad a la inscripción del cambio registral, ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia, que se mantendrán inmodificables, incluso la adopción. En todos los casos el número de documento nacional de identidad de la persona tendrá preponderancia sobre el nombre de pila y la apariencia.

Si bien por medio de estos dos artículos, vemos la incidencia del Registro de la Propiedad inmueble, otro artículo importante a tener en cuenta al momento de armonizar el procedimiento de aplicación de la ley tanto en el ámbito registral como notarial es la Confidencialidad que prevé el art. 9 de la ley indicando que en ningún caso la nueva partida de nacimiento ni el nuevo documento nacional de identidad pueden mostrar que son un resultado del reconocimiento al derecho de identidad de género. Solamente tendrán acceso al acta de nacimiento originaria el titular y quien tenga su autorización u orden judicial por escrito y fundada.

Procedimiento ante el RPBA

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, dando cumplimiento al art. 13 de la Ley 26.743, que indica que al momento de establecer el procedimiento de aplicación se deberá respetar el derecho humano a la identidad de género , que ningún procedimiento podrá limitar, restringir,

excluir o suprimir el ejercicio del derecho a la identidad de género de las personas, debiendo interpretarse y aplicarse las normas siempre a favor del acceso al mismo, el 6 de diciembre del año 2013, el registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires, dicta la DTR 8/2013. Poniendo de relieve, que el RPBA dio pronta respuesta al requisito de regular las situaciones derivadas del cambio de identidad de género encontrándose entre las provincias pioneras en dictar normativa, fijando un procedimiento de aplicación de la ley, donde se pueden diferenciar dos instancias de anotación registral. Que podríamos llamar:

1. Instancia administrativa, notificación emitida por el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, en cumplimiento del art. 10 de la Ley 26.743.
2. Instancia registral, a los efectos de adecuar el asiento registral en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires.

Al diferenciar ambas instancias, veremos que el tratamiento y alcance dado a cada una de ellas es diferente.

La Primera instancia que llamamos “administrativa” se refiere a la notificación exigida por el art. 10 de la ley, que se materializa mediante un oficio enviado por el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, al Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires, donde el mismo es recepcionado por personal del Departamento Jurídico, dando estricto cumplimiento a la confidencialidad que marca la ley. Este oficio en la actualidad llega por la plataforma de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires, GDEBA, a una dirección electrónica a la cual solo tienen acceso responsables del Departamento Jurídico -División Despacho-, quienes asientan la disposición, por medio de un Sistema Especial de registración de las Disposiciones Administrativas

dictadas por el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires que se puso en funcionamiento el 16 de diciembre del 2013, que se asocia al sistema de Anotaciones Personales.

Que en virtud de dicho procedimiento toda vez que ingrese al Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires, una solicitud de publicidad registral que tenga por objeto la información de una anotación personal (Inhibición General de Bienes o Cesión de Acciones y Derechos Hereditarios) y respecto de la persona requerida haya ingresado una Disposición del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, se informará sobre la persona individualizada en el formulario, y se le advertirá el número de la Disposición. Que munido el interesado del número de Disposición, deberá realizar las diligencias necesarias para obtener el contenido de dicha disposición, que le permitirá acceder al nuevo nombre e ingresar una nueva solicitud de publicidad con la variante de nombre y/o documento para obtener la nueva información.

Esa advertencia se realizará mediante un anexo al formulario, dando estricto cumplimiento la confidencialidad requerida por la ley, que queda redactado de la siguiente manera.

ANEXO I - Certificado de anotaciones personales fecha: numero: operador delegacion: pagina:

Se previene/n la/s siguientes/s comunicación/es del Registro Provincial de las Personas:

Disposición/es:

- 1324 de 2013
- 5412 de 2013

En caso de corresponder, deberán requerir un nuevo servicio de publicidad para obtener la información pertinente.

Firma autorizada

La segunda instancia que podríamos llamar de registración, ocurre cuando la persona solicita mediante un documento de origen judicial o notarial la adecuación del asiento registral. Acá nos deberíamos preguntar, como armonizar el procedimiento a aplicar, con el cumplimiento a la confidencialidad que marca la ley y la seguridad jurídica por la cual debemos velar todos los operadores y operadoras del derecho.

Es por eso que se presenta como primer interrogante, si en el asiento registral que se genera al momento de efectuar la adecuación, en el cierre de vuelco debemos dejar constancia de la Ley o no se debe hacer referencia a la misma, dado que se estaría vulnerando el principio de confidencialidad. Desde la Provincia de Bs. As se entendió que cuando ingresa un documento requerido por el interesado a título personal o judicialmente de adecuación del género en los asientos registrales, está presente el principio de rogación, rector de la Ley 17.801, plasmado en los art.6 y art.7 que establece que el registro no actúa de oficio, sino que requiere la instancia de los interesados. La petición debe hacerla, según el caso, el autorizante del documento o quien tenga interés en "asegurar el derecho que se ha de registrar", por lo tanto, al ser el interesado que solicita la adecuación, o la justicia estaría dispensada la confidencialidad y en el cierre de vuelco de la adecuación debe surgir ley 26.473 conforme art. 5 de la DTR 8/2013.

Es dable aclarar que, en Provincia de Buenos Aires, el oficio de notificación del art.10 de la ley no cambia los asientos registrales, entendiendo que los registros no tienen la facultad para rogar, solo están efectuando una notificación administrativa.

Estas posturas a las que adhiere Provincia de Buenos Aires en su DTR 8/2013, son consecuentes a las recomendaciones surgidas de la L Reunión Nacional de directores de la Propiedad Inmueble, efectuada en San Miguel de Tucumán en septiembre del año 2013.

Cabe destacar que registros inmobiliarios de otras provincias tienen en algunos casos procedimientos diferentes. Podemos mencionar entre las provincias que en la actualidad fijaron procedimiento mediante el dictado de normativa a la Provincia de Chaco con la DTR 14/2013 y DTR1/2020; Ushuaia con la DTR 5/2013, la Provincia de Neuquén con la orden de servicio 2/2013. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la Instrucción de trabajo 5/2019, la Provincia de Mendoza con la Orden de Servicio 576/2022; La Provincia de Tucumán con la Orden de Servicio 6/2022 y Santa Cruz en su DTR 7/2023.

La provincia de Chacho, considera que se trata de una modificación y no de una rectificación, ya que no existe una inexactitud sino un cambio de derecho personal, fue la primera provincia a la hora de dictar normativa, por medio de la DTR 14/2013, estableció que el documento que acredite dicha circunstancia podía ser nueva partida de nacimiento y/o DNI, resolución judicial, oficio del Registro de las Personas o escritura notarial. Luego en el año 2020, para complementar la norma establecida, y siguiendo el lineamiento de las recomendaciones establecidas por la L Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble de Tucumán año 2013, dicto la DTR 1/2020 la cual, creo un sistema especial de registración de las disposiciones administrativas emitidas por el Registro de las Personas de la Provincia del Chaco para asociarlo al sistema de anotaciones personales, dicho sistema está enfocado en preservar el cumplimiento del art. 9 de la Ley 26.743 teniendo una confidencialidad extrema y establece finalmente que con relación al inmueble, la rogación podrá ser realizada notarial o judicialmente dejando constancia en el asiento de registración la mención de la Ley 26.743.

Mendoza mediante su Orden de Servicio 576/2022, identifica ambas instancias (la administrativa y la de registración), dándoles un tratamiento conjunto, en su normativa establece la posibilidad de que la rectificación de titularidad no solo sea rogada de manera notarial y judicial,

sino también por nota del interesado con firma certificada. En todos los supuestos el trámite es gratuito y en ningún caso el asiento registral podrá incluir cualquier referencia a la Ley 26.743, asimismo se les otorga a dichos trámites el carácter de urgentes. Con relación especialmente, a la instancia administrativa, el oficio de notificación del registro de las personas, modifica la base de datos (conocido como índice de titulares) y en el caso de surgir bienes rectifica el asiento, sin dejar constancia en el cierre de vuelco mención a Ley 26.743, para el caso de existir anotadas inhibiciones, rectifica la base de datos de inhibición y se comunica al juzgado el cambio existente.

Neuquén, en su Orden de Servicio 2/2013 se expide en igual sentido que la provincia de Buenos Aires, reconoce ambas instancias, la administrativa y la de registración. La rectificación de titularidad puede rogarse por vía judicial, notarial o administrativa. Si la rogación ingresa junto con un acto de disposición se verifica la inexistencia de medidas cautelares tanto por el nombre registrado al momento de la adquisición como el que detenta al momento de la disposición. El asiento registral no hace mención a la Ley 26.743, y la rectificación del nombre conlleva también a la rectificación del género del estado civil.

La Provincia de Tucumán mediante su Orden de Servicio 6/2022, regula solamente la instancia de registración y haciendo hincapié en no violar el principio de confidencialidad de la Ley 26.743, establece que cuando ingrese un documento rogando la rectificación del nombre de pila, se realizara sin hacer mención a la ley.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del Instructivo de Trabajo 5/2019 establece una doble alternativa para la rogación de la rectificación de titularidad sobre la base de la Ley 26.743, partiendo de que se trata de un trámite personal, el interesado podrá presentarse en la mesa de informes del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, donde se lo asesorara y se le brindara una minuta rogatoria,

para solicitar dicha rectificación, asimismo deberá presentar la comunicación oficial expedida en los términos del art.10 de la Ley 26.743 por el Registro Nacional de las Personas, el titulo antecedente inscripto, y su nuevo DNI, en original y copia, para su digitalización como antecedente registral, en cumplimiento a lo establecido en el art.6 de la Ley 26.743. Por otro lado, el interesado podrá realizar la rectificación de titularidad por medio de la vía notarial, y dicha rogación se ajustará a las normas sobre la rectificación de asientos registrales. En ambos casos, el trámite es gratuito, el asiento registral deberá referirse como "RECTIFICACION DE TITULARIDAD REGISTRAL" y guardar el deber de confidencialidad que prevé la Ley 26.743, se practicará en el rubro correspondiente al asiento del cual deriva.

Santa Cruz en su DTR. 7/2023 y Ushuaia DTR 5/2013 al igual que la provincia de Chaco y Buenos Aires, establecen un sistema de vinculación entre las disposiciones administrativas dictadas por el Registro de la Personas (art.10 Ley 26.743) y el sistema de anotaciones personales, y con relación al trámite de registración para la rectificación de titularidad admiten la vía judicial o notarial, a diferencia de otros registros consideran que la mención de la ley no es violatoria de la confidencialidad que dispone el art.9 de la Ley 26.743, por lo que en asientos registrales debe estar expresa la mención de dicha ley.

Otra Cuestión a dilucidar al momento de registrar esta segunda instancia de adecuación, es si se debe dar estricto cumplimiento al principio de homogeneidad que surge del art.35 de la Ley 17.801, el cual establece el mecanismo para rectificar inexactitudes registrales, indicando que el error u omisión de un documento, se rectifica por otro de la misma naturaleza o resolución judicial. Siguiendo la provincia de Bs. As las recomendaciones de la L Reunión Nacional de directores de la Propiedad Inmueble de Tucumán, en el art. 5 de la DTR 8/2013, estable la excepción a este principio permitiendo que un asiento que tienen su

origen causal en un documento Judicial, sea adecuado por medio de un documento notarial. Esta adecuación podrá realizarse de forma autónoma o al momento de realizar algún acto jurídico sobre el bien de manera conjunta.

Aplicación de la Ley Nacional 26.743 en la Notaría:

El notariado, en ejercicio de su función, brinda asesoramiento y acompañamiento a quienes requieran sus servicios, atendiendo los cambios propios de la evolución social en consonancia con los nuevos paradigmas del derecho hoy centrados en la persona humana como eje del sistema jurídico.

En este marco aplica la ley en concordancia con el plexo normativo vigente destacando que nuestra Carta Magna en su art.75, incisos 22 y 23, otorga jerarquía constitucional a determinados tratados de derechos humanos los cuales, una vez incorporados al texto constitucional, son de aplicación directa en el ámbito jurídico argentino.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la identidad puede entenderse como el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. Este derecho abarca diversos otros derechos fundamentales que conforman la identidad de cada persona.

Por su parte el art. 2 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCYCN) dispone que la ley debe interpretarse considerando sus palabras, finalidades, leyes análogas, las disposiciones que emanan de los tratados de derechos humanos, los principios y valores jurídicos, en coherencia con el conjunto del ordenamiento jurídico.

Asimismo, el art. 13 de la Ley de Identidad de Género consagra el principio de supremacía normativa al establecer que: “Toda norma, reglamentación o procedimiento deberá respetar el derecho humano a la identidad de género de las personas. Ninguna norma, reglamentación o

procedimiento podrá limitar, restringir, excluir o suprimir el ejercicio del derecho a la identidad de género de las personas, debiendo interpretarse y aplicarse las normas siempre a favor del acceso al mismo"

La normativa bajo análisis reconoce el derecho a la identidad de las personas y establece los mecanismos para su adecuada individualización e identificación estableciendo así un primer punto de contacto con la función notarial siendo una de sus operaciones de ejercicio la de calificar la capacidad e identidad de sus requirentes.

Personas que adecuaron su Documento Nacional de Identidad y su impacto en el derecho registral.

Si la persona adecuó su DNI en el marco de los derechos que la ley le reconoce, podrá otorgar una escritura pública complementaria-rectificatoria que permita subsanar la inexactitud sobreviniente en títulos antecedentes y en los asientos registrales que le dan publicidad a los mismos.

Esta escritura deberá contener expresamente: la comparecencia de la persona requirente, la manifestación de voluntad de adecuar los datos personales, la dispensa expresa de la confidencialidad prevista en el art. 9 de la ley, los datos correspondientes a la individualización del inmueble objeto del acto, sus constancias de inscripción y todo otro dato de relevancia, la justificación de su identidad (DNI y nueva partida de nacimiento). Se consignará nota de la escritura complementaria en el título que se pretende rectificar para su debida publicidad cartular.

La escritura de adecuación de datos podrá otorgarse en forma autónoma o instrumentarse conjuntamente en la misma escritura que contenga un acto dispositivo, a elección de la persona requirente, quien deberá recibir el debido asesoramiento de tales opciones.

Personas que no adecuaron su Documento Nacional de Identidad.

La ley en su art.12 conceptualiza el trato digno como otro de los ejes centrales y dice: "Deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, que utilicen un nombre de pila distinto al consignado en su documento nacional de identidad. A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados.

Cuando la naturaleza de la gestión haga necesario registrar los datos obrantes en el documento nacional de identidad, se utilizará un sistema que combine las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y se agregará el nombre de pila elegido por razones de identidad de género a solicitud del interesado/a. En aquellas circunstancias en que la persona deba ser nombrada en público deberá utilizarse únicamente el nombre de pila de elección que respete la identidad de género adoptada".

Destacamos la relevancia de la audiencia con la persona requirente y la escucha activa. Debemos preguntar su nombre y llamarla como desea ser llamada.

Para el caso en que resulte necesario registrar los datos contenidos en el Documento Nacional de Identidad se propone la siguiente redacción:

> **Nombre y apellido conforme surge del DNI:** Juan Manuel López
>
> **Apellido**: López
>
> **Nombre de pila elegido:** María
>
> **Iniciales del nombre según consta en el DNI:** JM
>
> **Fecha de nacimiento:** 15/10/1975
>
> **Número de DNI:** 24543546
>
> *Comparece María JM López, titular del Documento Nacional de Identidad……, fecha de nacimiento……, siendo sus progenitores ….*

En ningún caso se hará mención de la ley de identidad de género en el folio de actuación notarial.

Corresponde destacar que uno de los ejes centrales del cambio analizado se centra en el último párrafo del art. 7 que expresa: “En todos los casos será relevante el número de documento nacional de identidad de la persona, por sobre el nombre de pila o apariencia morfológica de la persona”.

Conclusión

La Ley 26.743 es en la mayoría de los aspectos mucho más avanzada que el resto del derecho internacional vigente en la materia. Protege ampliamente a una minoría y a un derecho humano fundamental como es el Derecho a la Identidad. Siendo desde el punto de vista notarial y registral, el principal desafío para el ejercicio de la actividad profesional armonizar el principio de confidencialidad emergente de la ley con el procedimiento que cada registro fija para dar cumplimiento a la misma sin vulnerar la seguridad jurídica que debe imperar en el ámbito del derecho.

Desde el punto de vista registral, en la provincia de Buenos Aires tenemos como desafío seguir avanzando, si bien nuestra DTR es una norma pionera y dictada a muy poco tiempo de salir la ley , ya a más de 12 años de su vigencia entendemos que deberíamos rever algunas cuestiones, como la posibilidad que la ciudadanía tenga acceso a este derecho humano fundamental de una manera simple, por ejemplo permitiendo la rogación administrativa de la adecuación del asiento registral, conjuntamente con la judicial y notarial. Velando por la aplicación de los principios registrales, sin que estos colisionen con un derecho Humano Fundamental como es el de la Identidad. Previendo la aplicación del trato digno que emerge de la ley aun en aquellos casos donde las personas no han efectuado rectificación del acta de nacimiento y deben realizar

algún acto jurídico con incidencia registral deseando ser identificada en los instrumentos que acreditan su identidad de género conforme se auto perciben.

Estos son algunos de los interrogantes que nos surgieron al realizar este trabajo que proponemos re pensarlos, para seguir avanzado en la protección de este derecho humano fundamental.

NOTAS

1. TSJ Córdoba, 2/9/2013, "P., L. D. (o) R. J. s/ Ejecución de pena privativa de libertad - Recurso de Casación"
2. Brandi Taiana, Maritel M., "Una cuestión de respeto y responsabilidad", s. e. (trabajo presentado en la XXXI Jornada Notarial Argentina [Córdoba, 7-9 agosto 2014]).
3. María Ines Cavalcanti, "Identidad de Género, Aproximaciones al tema", articulo revista del notariado 918 dic 2014(pag 44-54).

BIBLIOGRAFÍA

- Brandi Taiara, M. M. (s.f.). Una cuestión de respeto y responsabilidad. Trabajo presentado en la XXXI Jornada Notarial Argentina.
- Cavalcanti, M. I. (s.f.). Identidad de género. Aproximaciones al tema. Revista del Notariado.
- Expte. FPA 1274/2025, "V. A. (en la representación indicada) c/ OSECAC s/ Amparo" Cámara Federal de Paraná.
- Ley Nacional 17.801, Ley de Registro de la Propiedad Inmueble (1969).
- Ley Nacional 26.413, Ley de Registro Civil (2008).
- Ley Nacional 26.743, Ley de Identidad de Género (2012).
- Medina, G. (2012, mayo). Comentario exegético a la ley de Identidad de Género. Sup. Esp. Identidad de género - Muerte digna, 45. LA LEY2012-C.
- DTR 5/2013 Registro de la Propiedad Inmueble provincia de Tierra Del Fuego.
- DTR 8/2013 Registro de la Propiedad Inmueble provincia de Buenos Aires.
- DTR 14/2013 Registro de la Propiedad de Inmueble provincia de Chaco.
- DTR 1/2020 Registro de la Propiedad Inmueble provincia de Chaco.

- DTR 7/2023 Registro de la Propiedad Inmueble provincia de Santa Cruz.
- Instructivo de Trabajo 5/2019 Registro de la Propiedad Inmueble de Capital Federal.
- Orden de Servicio 576/2022 Registro de la Propiedad provincia de Mendoza.
- Orden de Servicio 6/2022 Registro de la Propiedad provincia de Tucumán.
- Reunión Nacional de directores de Registros de la Propiedad Inmueble, Tucumán 2013.

La Ley de Identidad de Género y su implementación en los procedimientos registrales en La Provincia de Buenos Aires

LUCERO, Mónica Marcela

Abogada UNLP. Jefa de División del Sector Despacho del Departamento de Registración y Publicidad Área VI RPBA.

GUERRERO, Silvana Noelia

Abogada, Escribana y Mediadora UNLP.Jefa de División del Sector Despacho del Departamento de Registración y Publicidad Área XIII RPBA. Docente UCALP y UNLP

En mayo de 2012 fue sancionada y promulgada la Ley N.º 26.743 de Identidad de Género. Esta ley fue la primera en abordar el tema de forma específica e integral. Con anterioridad a su sanción, en nuestro país existía solo un abordaje de carácter jurisprudencial respecto de su contenido.

La norma reconoce el derecho humano fundamental que posee toda persona al reconocimiento de su identidad de género y a su libre desarrollo como tal, así como el derecho fundamental a ser tratada e identificada conforme a ella. Asimismo, establece que la identificación que conste en

los documentos identificatorios que acrediten su identidad debe coincidir con la identidad autopercibida.

La ley fue de vanguardia y estableció un nuevo paradigma al priorizar la autopercepción y despatologizar la identidad, otorgando primacía a la autonomía de la voluntad de cada persona. En tal sentido, las soluciones que contiene son superadoras de las adoptadas por otras legislaciones en el mundo, fundamentalmente por la innecesariedad de acreditar intervenciones quirúrgicas, terapias hormonales o tratamientos psicológicos, la ausencia de intervención judicial y la no disolución del matrimonio. La ley dispone que la autopercepción es el único requisito para solicitar el cambio tanto de sexo como de nombre de pila. Sustituye, además, la necesidad de una orden judicial por la realización de un trámite administrativo, y abandona el requisito de presentar pruebas médicas y psicológicas, centrándose únicamente en la vivencia interna de la persona. Argentina, desplazó así la gestión de la identidad del ámbito judicial y sanitario, reconociéndola plenamente como un derecho humano. Como resultado de ello, lo que antes era un proceso lento y público se transformó en uno rápido, gratuito y totalmente confidencial.

La Ley se inspiró en la definición de identidad de género de los Principios de Yogyakarta, la cual está centrada en la vivencia interna e individual, adoptando de tal modo estándares internacionales de derechos humanos en materia de diversidad sexual. El artículo 2º define la identidad de género como “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales”.

La distinción entre sexo y género que incorpora la ley es esencial: por un lado, el sexo se refiere a las características biológicas que se asignan al nacimiento; por otro lado, el género es una construcción interna, psicológica y social. En definitiva, se trata de cómo cada persona se siente y se percibe. La Ley 26.743 se basa en este último concepto.

La función registral en la Ley 26.743

La Ley N.º 26.743 en su artículo 3 establece que ante la falta de coincidencia entre la identidad de género autopercibida y los registros oficiales, toda persona se encuentra habilitada para solicitar la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila e imagen. La norma consagra así, el ejercicio de un derecho de trascendental importancia, fundado en el principio de autonomía y en el reconocimiento de la identidad como construcción individual. En consecuencia toda persona independientemente de su edad y observando los recaudos y requisitos previstos para los distintos supuestos, puede instar, en una primera instancia, un trámite de carácter administrativo ante el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, con el objeto de obtener la rectificación correspondiente en los asientos registrales.

Cuando se produce una mutación en la identidad de género, se producen efectos jurídicos trascendentes, que alcanzan tanto el ámbito personal como en la esfera patrimonial. Por ello, la función registral reviste vital importancia, en tanto interviene como un lazo entre la seguridad jurídica y la tutela efectiva del derecho a la identidad.

El reconocimiento normativo del derecho a la identidad de género obligó a los organismos registrales a emprender un proceso de adaptación institucional y funcional, adecuando sus funciones como órganos de publicidad con la de agentes operativos de realización de derechos fundamentales. De este modo se garantiza la necesaria adecuación entre realidad jurídica y realidad social extrarregistral, receptando un nuevo pre-

cepto normativo, procedimientos administrativos y criterios de toma de razón, a fin de hacerlos compatibles con el texto legal.

En tal sentido, se tornó imperativo promover la actualización y capacitación de los agentes registrales, a fin de garantizar la presencia de los principios registrales, asegurando que su aplicación esté en absoluta consonancia con los imperativos de confidencialidad, dignidad y no discriminación.

Operatividad de la Ley 26.743

A los efectos que la aplicación de la Ley 26.743 fuera operativa y una realidad, se impuso la necesidad de articular las competencias concurrentes del sistema federal entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta articulación interjurisdiccional se orientó a la armonización normativa y administrativa, garantizando de tal modo la tutela legal independientemente de la jurisdicción en que se peticione.

En tal sentido, resultó indispensable no solo efectuar adecuaciones reglamentarias, sino también una armonización de las prácticas registrales; todo ello con el fin de remover cualquier obstáculo burocrático, asegurando trámites ágiles, que garanticen la aplicación de la ley de manera coherente en todo el país.

En este punto, cabe precisar que el sistema identificatorio en la República Argentina, entendido como la actividad estatal destinada a individualizar de manera única e inequívoca a las personas mediante la asignación y registración de atributos propios y distintivos, se estructura sobre la base de dos subsistemas interdependientes. Por un lado, el sistema registral civil, a cargo de los Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los cuales se asientan los hechos y actos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas y por otro lado, el sistema identificatorio nacional, a cargo del Registro Nacional

de las Personas organismo con competencia en todo el territorio nacional, responsable de la expedición del Documento Nacional de Identidad y de la consolidación de la información identificatoria.

Debido a que ambos sistemas se encuentran funcionalmente vinculados, las rectificaciones registrales practicadas en el ámbito local impactan directamente en el sistema identificatorio nacional. Por consiguiente, el trámite de rectificación de sexo y cambio de nombre, previsto por la Ley Nº 26.743, se sustancia, en primera instancia, ante el registro civil competente, pero proyecta sus efectos sobre el sistema identificatorio integral, garantizando la coherencia y actualización de los datos personales en los registros pertinentes.

Sujetos legitimados para instar la modificación registral. Procedimiento

La Ley 26.743 en su artículo 4 regula la legitimación para solicitar dichas modificaciones, estableciendo que las personas mayores de dieciocho años podrán requerir por sí mismas y en cuanto a los menores de edad, deberán solicitarlo a través de sus representantes legales, con la expresa conformidad del menor y con la asistencia letrada prevista en la Ley 26.061.

Este procedimiento se rige por los principios de capacidad progresiva e interés superior del niño, principios claves a través de los cuales se reconoce el proceso gradual mediante el cual los niños, niñas y adolescentes adquieren aptitud para ejercer por sí mismos sus derechos, en función de su grado de madurez y desarrollo.

En los supuestos de personas menores de edad, la solicitud de rectificación registral deberá efectuarse con la intervención de sus representantes legales, requiriéndose la expresa conformidad del menor y la asistencia de un abogado del niño. Este procedimiento refleja la aplicación concreta de los principios mencionados, garantizando su participación

activa en las decisiones que conciernen a su identidad, teniendo en consideración la trascendencia en la toma de la presente decisión.

En los casos de negativa por parte de los representantes legales, el menor de edad podrá recurrir a la vía judicial mediante un proceso sumarísimo, es decir, un procedimiento rápido y expedito destinado a obtener un pronunciamiento judicial que garantice el ejercicio de los derechos aludidos.

El trámite aludido implica la rectificación de un instrumento público, el acta de nacimiento, mediante una anotación marginal en el acta de nacimiento, por lo que el procedimiento debe observar los controles formales que garanticen la autenticidad e integridad, respondiendo a las características que surgen del derecho de fondo con relación a esa clase de instrumentos.

Tal como se fuera indicado, la ley establece expresamente que en ningún caso será requisito acreditar intervenciones quirúrgicas, ni terapias hormonales, ni tratamientos psicológicos o médicos de ningún tipo, respondiendo y respetando que nos encontramos ante una vivencia interna, personal cada uno de los sujetos.

Practicada la rectificación, se procederá a la emisión de un nuevo Documento Nacional de Identidad, conservándose el número originario a fin de asegurar la unicidad identificatoria, debiendo indicarse el nombre de pila elegido, el cual quedará consignado en documento referenciado.

El procedimiento reviste carácter administrativo, personal y gratuito, y no exige patrocinio letrado para las personas mayores de edad. Una vez verificados los requisitos formales, el Registro procederá a practicar la rectificación en el acta de nacimiento, dejando constancia marginal o practicando el nuevo asiento conforme a la normativa local aplicable, y comunicará la modificación a los registros pertinentes.

Por su parte, el Decreto 476/2021, dispuso la adecuación de las nomenclaturas de los documentos identificatorios (Documento Nacional de

Identidad y Pasaporte) en el campo referido al sexo, habilitando la posibilidad, de consignar "F" (Femenino), "M" (Masculino) o "X", que comprende diversas acepciones tales como: no binaria, indeterminada, no especificada, indefinida, no informada, autopercibida, no consignada, u otra denominación con la que pudiera identificarse la persona que no se sienta comprendida dentro del binomio masculino/femenino.

Teniendo en consideración la relevancia de esta modificación, cabe destacar que la nomenclatura incorporada no ha sido reconocida a nivel internacional, por lo expresado la norma contempla expresamente un deber de información a cargo de la autoridad emisora, lo que implica un deber de información y prevención a cargo de la autoridad competente, que deberá comunicar al interesado, el alcance y las consecuencias jurídicas con relación al ejercicio de este derecho, teniendo en cuenta que podría verse perjudicado el ingreso, o permanencia en aquellos países que no reconozcan legalmente una categoría distinta a las binarias, esto es femenino/masculino, sin que ello implique una limitación al derecho. Asi lo indica la Ley en su articulado *"... se deberá informar a todas aquellas personas que soliciten la expedición del Documento Nacional de Identidad para argentinas o argentinos o extranjeras o extranjeros, el Pasaporte Ordinario para Argentinos, el Pasaporte Excepcional para Extranjeros o los Documentos de Viaje para Apátridas o Refugiados, en las condiciones previstas en los artículos precedentes, sobre las posibilidades de ver restringido su ingreso, permanencia y/o situación de tránsito en aquellos Estados en los cuales no se reconozcan otras categorías de sexo que no sean las binarias, independientemente de que su Documento de Viaje sea un Documento Nacional de Identidad o un Pasaporte."*

Si bien el artículo 6 de la Ley Nº 26.743 dispone que la rectificación registral solicitada deberá efectuarse sin necesidad de trámite judicial alguno, ello no implica la ausencia de regulación procedimental, en efecto, el Decreto 1007/2012, establece en su artículo 5 que los distintos orga-

nismos competentes deberán dictar las normas operativas pertinentes y necesarias para llevar adelante la implementación del procedimiento a nivel local.

En consecuencia, deberá dictarse de un procedimiento administrativo, claro, dinámico y con pautas precisas respecto al método, competencia, requisitos formales, y demás particularidades de aplicación, asegurando la coordinación y la unicidad de criterios en la toma de razón de este tipo de documentos, poniendo especial atención en la rectificación de los instrumentos públicos, teniendo como fin la seguridad jurídica y que, a su vez, regule la posterior comunicación al sistema identificatorio nacional, garantizando su operatividad dentro del marco institucional argentino.

Implementación en la jurisdicción bonaerense

A los fines cumplir con los parámetros establecidos en la Ley Nacional N°26.743, la Dirección Provincial del Registro de las Personas estableció un procedimiento de actuación que regula las etapas, requisitos y procedimiento en cada una de las Delegaciones bajo su órbita. Dicho esquema tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo del derecho, adecuando aquellos instrumentos públicos que acreditan la identidad de la persona.

El Registro de las Personas local constituye el primer estadio del procedimiento, que, orientado a garantizar el efectivo acceso al derecho, permite que la adecuación de ambos documentos se realice de manera sencilla, con celeridad y despojándose de formalidades excesivas e innecesarias.

El trámite se inicia mediante la presentación de la persona interesada en la Delegación competente del Registro Provincial de las Personas, donde los oficiales públicos además de recibir la solicitud de rectificación del sexo conforme a la identidad de género autopercibida y del o los prenombres elegidos, llevan adelante la certificacion de firma del peticionan-

te, ello a los fines de acreditar su identidad, adunando la documentación acompañada al expediente administrativo que se formara al efecto, que se caratula “Cambio de Género”.

Posteriormente, el expediente es remitido a la Dirección Técnica del Registro de las Personas, a fin de efectuar los controles de legalidad pertinentes, Verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente.

Para los supuestos que se haya dado cumplimiento a los requisitos pertinentes, se procederá a la redacción de la Disposición administrativa que autoriza la rectificación solicitada.

En los casos que asi lo requieran, las actuaciones seran elevadas a la Delegación de la Asesoría General de Gobierno a fin de que emita dictamen en razón de su competencia, como podria ser el caso en el cual una persona opta por la categoría “No Binario/Indeterminado/Género Fluido/ No Informa”, o cuando se trata de un niño, niña o adolescente.

Emitido dictamen favorable, se procede a la redacción de la Disposición administrativa que autoriza el cambio requerido.

Dictado el acto administrativo que autoriza el cambio de género, se procede a la rectificación del acta pertinente, consignando el nuevo sexo conforme a la identidad de género autopercibida, el o los prenombres adoptados por el solicitante y los datos identificatorios, referenciando la resolución administrativa que habilita las modificaciones indicadas, se expedira una nueva partida de nacimiento ajustada a dichos cambios y se gestiona la emisión de un nuevo Documento Nacional de Identidad el que reflejará la rectificación registral practicada.

En cumplimiento de los principios mencionados, la nueva documentación no debe contener referencia alguna a la Ley 26.743 ni a la modificación operada.

Respondiendo al principio de confidencialidad, el acta de nacimiento originaria, sólo podrá ser consultada por su titular, por quienes cuenten

con su autorización expresa o por orden judicial escrita y debidamente fundada.

Por último, conforme lo establece el artículo 8 de la Ley 26.743, una vez dictado el acto administrativo que autoriza la rectificación registral es importante poner de manifiesto, que dicha decisión, no podrá ser dejada sin efecto en sede administrativa, debiendo encauzarse las impugnaciones o modificaciones posteriores por la vía judicial, reforzando de esta manera la seguridad jurídica imperante en estos procedimientos con relación a esta nueva situación hecho y derecho.

Resulta pertinente señalar, conforme lo indica el art. 7 de la Ley 26.743, que la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila producirán efectos desde la inscripción del nuevo asiento o la anotación correspondiente. Es decir, que los efectos serán oponibles a terceros desde su registración. Esto significa que no se configura un sujeto de derecho distinto; nos encontramos ante la misma persona. Los derechos y obligaciones contraídos con anterioridad al cambio aludido seguirán existiendo, ya que lo opuesto supondría una vulneración de la seguridad jurídica.

Desde una perspectiva técnica, se verifica la adecuación a la identidad autopercibida, lo que evidencia una continuidad del sujeto, sin que se modifiquen los vínculos jurídicos previos, revistiendo fundamental importancia la conservación del número de Documento Nacional de Identidad como elemento central para garantizar la unicidad identificatoria de la persona, afianzando de esta forma la seguridad jurídica.

Culminando el procedimiento administrativo y a los fines de asentar un mecanismo de articulación interjurisdiccional, resulta indispensable efectuar las comunicaciones a los organismos pertinentes según corresponda y practicar las registraciones correspondientes. Así lo establece el texto legal en su artículo 10, indicando que el Registro Nacional de las Personas deberá comunicar el cambio de Documento Nacional de Identidad a los organismos que correspondan a fin de asegurar la actualización de los da-

tos identificatorios en los distintos registros administrativos, complementandose con el artículo 11 del Decreto 1007/2012 el cual dispone que el RENAPER procederá a notificar "a los organismos y registros públicos provinciales que determine cada reglamentación local".

Estas comunicaciones no implican una modificación automática de los asientos en registrales, sino que suponen la obligación de adecuar los datos identificatorios, a los cambios operados, propugnando la seguridad jurídica y tracto sucesivo, toda vez que la adecuación registral a la identidad autopercibida, no debe alterar la validez de actos jurídicos preexistentes, manteniéndose intacta la responsabilidad de los sujetos por obligaciones asumidas con anterioridad.

Trámite ante el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires

La aplicación de la Ley 26.743 en el ámbito de los registros inmobiliarios de las distintas jurisdicciones tornó necesario el dictado de normativa registral específica, a fin de hacer plenamente operativa la ley dentro del sistema de publicidad inmobiliaria.

En diciembre del año 2013, contando con el dictamen favorable de la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, emitido en el marco del expediente Nº 2307-4917/2013, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPBA) dictó la Disposición Técnico-Registral (DTR) Nº 8/2013 a través de la cual estableció un procedimiento con relación a la Ley 26743.

Previo a cualquier análisis de la normativa registral, resulta de gran utilidad remitirse a la distinción formulada por la Dra. María Marta Cúneo, quien participó de la redacción de la norma. Con el objeto de diferenciar la comunicación oficial que el RENAPER remite al RPBA mediante oficio administrativo previsto en el artículo 10 de la Ley 26.743, de los demás documentos -judiciales y notariales- que ingresan al Registro a rogación

de parte, la Dra. Cúneo propone una distinción por instancias: una primera instancia, de carácter administrativo, enmarcada en el citado artículo 10; y segunda, referida a documentos de origen judicial o notarial.

Primera instancia

Los artículos 1 a 4 de la DTR regulan esta primera instancia mediante la habilitación del sistema denominado Sistema Ley 26.743. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley, dispone que las Disposiciones Administrativas dictadas por el Registro de la Personas de la Provincia de Buenos Aires, se registrarán en un sistema especial de registración que se asocia, a su vez, al sistema de Anotaciones Personales. Al respecto la norma registral dispone: La carga de dicho sistema se relacionará por tipo y número de documento de identidad con la expedición de los servicios de publicidad de anotaciones personales. En los supuestos de modificación de número de documento de identidad, el sistema vinculará el número anterior con el nuevo.

Asimismo, se dispone que ante el ingreso de una solicitud de publicidad de anotaciones personales (Inhibición General de Bienes y/o Cesión de Acciones y Derechos Hereditarios) respecto de una persona sobre la cual exista una Disposición del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, en caso de existir coincidencia con el tipo y número de documento de identidad, se prevendrá de la existencia de la referida comunicación, informando únicamente el número de esta. En este punto, la normativa registral —orientada a armonizar de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario en resguardo de los terceros y la extrema confidencialidad dispuesta en el artículo 9° de la ley— limita la publicidad al conocimiento de la existencia de una Disposición Administrativa sin revelar su contenido. En consecuencia, el interesado que así lo desee deberá ingresar una nueva solicitud consignando la variante de nombre y/o documento para acceder a la información actualizada.

Segunda instancia

El artículo 5 de la DTR regula la segunda instancia: la registración de un documento judicial o una escritura pública —que podrán ser instrumentados de forma autónoma o simultáneamente con el otorgamiento de otro acto jurídico— ingresados a instancia de la persona que ha efectuado una rectificación registral de sexo y nombre. En este supuesto, es el titular quien requiere que tal modificación sea anotada en una inscripción de dominio determinada, con el objeto de que el cambio sea publicitado.

En este punto, cobra relevancia nuevamente el principio de confidencialidad previsto en la Ley 26.743. En tal sentido, la L Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble, desarrollada en la ciudad de San Miguel de Tucumán en septiembre de 2013, abordó el tema y concluyó:

1. Que no resulta violatoria de la confidencialidad dispuesta por la Ley la inclusión del número de la misma en el asiento rectificatorio.
2. Que dicho asiento debiera consignar la siguiente leyenda: "Rectificación Ley 26743", consignando los datos personales modificados y el correspondiente cierre registral.

En tal sentido, el citado artículo 5 de la DTR dispone que, cuando ingrese un documento judicial o una escritura rectificatoria por el cual se requiera publicitar el cambio de género en relación con un inmueble determinado se practicará el siguiente asiento:

> Nombre del Titular.
> Datos Filiatorios.
> Ley Nº 26743.
> Cierre Registral.

Asimismo, la temática fue analizada en relación con el Principio de Homogeneidad contenido en el artículo 35 de la ley 17.801, el que dispone

que las rectificaciones se realizarán siempre que a la solicitud respectiva se acompañe un documento de la misma naturaleza que el que la motivó.

En concordancia con estos criterios, con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la identidad sin necesidad de recurrir a trámites judiciales, la tercera recomendación de dicho encuentro reconoce que podría admitirse la rectificación mediante escritura pública de un asiento originado en un documento judicial, sin que ello implique el desconocimiento del principio de homogeneidad referido.

Resulta pertinente mencionar la regulación vigente en el Registro de la Propiedad de la Ciudad de Buenos Aires, que en el año 2019 ha dictado la Instrucción de Trabajo 5/2019, a través de la cual se reglamenta el procedimiento interno, estableciendo criterios orientativos de calificación y registración de los documentos que ingresen al organismo para su toma de razón, tomando como base, que la normativa registral debe contemplar los principios de la Ley de Identidad de Género.

Asimismo, es de suma importancia citar la experiencia de la Provincia del Chaco, jurisdicción que aplicó tempranamente las premisas y principios consagrados en la Ley 26.743, asumiendo un rol precursor en la adecuación registral, constituyendo y generando criterios registrales que responden a los paradigmas de la mencionada Ley, dictando en consecuencia la Disposición Nº 14/2013, mediante la cual se implementan criterios técnicos destinados a regular la registración de documentos que contengan modificaciones en virtud de la identidad de género, velando por la confidencialidad, protección de datos y el trato digno.

Finalmente, es importante mencionar las recomendaciones emanadas de la L Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad, que fuera celebrada en San Miguel de Tucuman en septiembre del año 2013, en cuyo ámbito se abordó, entre otros temas, la actividad registral con relación a la Ley 26.743. De dicho encuentro, surgió una serie de recomendaciones dirigidas a los registros del país, que si bien no revisten carácter

vinculante, poseen un valor técnico significativo, a los fines de la orientación y unificación de criterios de los organismos registrales, constituyendo antecedentes relevantes en la construcción de pautas uniformes a los fines del dictado de la normativa registral.

Conclusión

Para finalizar, consideramos relevante destacar que la Disposición Técnico Registral 8/2013 refleja una visión que integra la función social que el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires debe desarrollar en pos de su comunidad. Desde esta perspectiva, entendemos que la normativa ha logrado armonizar la labor jurídica con el servicio a la sociedad y la garantía de los derechos humanos fundamentales. De este modo, procura impedir cualquier vulneración a la dignidad de las personas, al tiempo que reconoce la importancia de su protección y fomento.

BIBLIOGRAFÍA

- Casanegra, G. J. (2014). La ley de identidad de género y su incidencia en el derecho notarial y registral inmobiliario nacional y cordobés. LLC, abril 2014, 233.
- Cavalcanti, M. I. (2014). Identidad de género. Aproximaciones al tema. Revista del Notariado, (918).
- Decreto 1007/2012. Reglamentación de la Ley 26.743 de Identidad de Género. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 476/2021. Adecuación de nomenclatura en el Documento Nacional de Identidad y Pasaporte. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Famá, M. V. (2015). Capacidad progresiva de niñas, niños y adolescentes en el Código Civil y Comercial. La Ley, 2015-F, 463.
- L Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. Tema II: Identidad de género. Ley 26.743. Rectificación de asientos. Criterios de aplicación. San Miguel de Tucumán, 2013.
- Ley 17.801. Régimen de la Propiedad Inmueble. Boletín Oficial de la República Argentina.

- Ley 26.061. Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 26.743. Ley de Identidad de Género. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Litardo, E. (2018). El derecho a la identidad de género. Interpretación y desafíos de la Ley 26.743. Revista de Actualidad. Derecho de Familia, 7, 19–63.
- Medina, G. (2012). Ley de identidad de género. Aspectos relevantes. La Ley, 2012-C, 1162.
- Principios de Yogyakarta. (2007). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires. (2013). Disposición Técnico Registral N.º 8/2013: Rectificaciones Ley 26.743.
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco. (2013). Disposición Técnica Registral N.º 14/2013.
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco. (2020). Disposición Técnica Registral N.º 1/2020.
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. (2019). Instrucción de Trabajo N.º 5/2019.
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Mendoza. Orden de Servicio 576. Inscripción y publicidad identidad de género.
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (2013). Disposición Técnica Registral N.º 26/2013.
- Sabene, S. E. (2013). Primeras reflexiones sobre el impacto de la Ley 26.743 de Identidad de Género en el derecho registral de las personas. SJA, 02/01/2013.
- Sambrizzi, E. A. (2012). La Ley 26.743 de identidad de género. El Derecho, (248), 21 de junio de 2012.
- R. P. R. M. s/ cambio de nombre, Expte. JU-12600-2023 (2023)

Gobernación de la Provincia de Buenos Aires

Tercer Eje temático: Nuevas tecnologías "Desafíos tecnológicos de los Registros inmobiliarios en los albores del Siglo XXI

Quo vadis en la utilización de la IA en el proceso de precalificación registral en los registros inmobiliarios y su blindaje informático

ALLEMANT QUIROZ, Pedro

Abogado de la Asesoría Jurídica de la Zona Registral N° IX – Se/fade Lima de la SUNARP – Superintendencia Nacional de los Registros Públicos del Perú. Fedatario Informático Juramentado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Master en Derecho Civil y Comercial por la Cuatricentenaria Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Introducción

La Inteligencia Artificial – IA desde hace más de tres años está de moda. Ha invadido los campos de la medicina, la ingeniería, la cultura, las letras, las artes, y el derecho no ha sido ajeno a ello. También ha repercutido en el Derecho Registral.

Definitivamente, otro fenómeno que repercutió en los registros públicos en los últimos tiempos fue la Pandemia del Covid-19 que surgió en China en diciembre de 2019 y luego se expandió a Europa y posteriormente a América Latina.

Se puede afirmar que el Covid-19 trajo un antes y un después en los

registros públicos incluidos los inmobiliarios. Nos insertó en la era de la digitalización, los servicios pasaron a realizarse integralmente en línea, la publicidad registral se automatizó, etc.

No obstante lo indicado se tuvo que recurrir a un blindaje informático en los archivos registrales digitalizados por cuanto se generó una big data incontrolable que debe ser protegida con los resguardos de seguridad informática necesarios.

El Profesor Emilio Galdós Villena[1] cuando se refiere a las tecnologías de la información y comunicaciones, señala que

> *"… Las TIC determinaron la aparición de un nuevo tipo de documento, el electrónico, donde su "existencia física, su materialidad, está conformada por una serie de datos, un conjunto de bits, o en un plano mayor de abstracción, un conjunto de códigos binarios alojados en un dispositivo de almacenamiento de datos" (Falbo y Pérez Cosentino,2016, pp. 10-11).*
>
> *Como señalan Highton y Vitale (2014), "Lo que caracteriza, en esencia, a un documento electrónico es que el mensaje, la idea, el símbolo, la fotografía, el dibujo o cualquier otro concepto que se quiera representar físicamente, se encuentre escrito o grabado en un medio magnético" (p. 124).*
>
> *Lo que diferencia al documento electrónico del resto de documentos es el soporte donde se encuentra alojada la docencia, el pensamiento, el negocio jurídico: en lugar de estar en un documento físico, como el papel, lo está en una serie de datos, bits, códigos binarios, alojados en un dispositivo electrónico…".*

De otro lado, cabe destacar que el "Libro blanco sobre Inteligencia Ar-

tificial y Abogacía"[2] del Consejo General de la Abogacía Española y el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia señala que:

> *"tanto el nivel de penetración de la IA en el sector (ámbito en el que lidera Estados Unidos), como las similitudes con el enfoque español (Europa, desde luego y también Canadá, que apuesta por un equilibrio entre innovación y ética). Por lo que se refiere a Latinoamérica la adopción de sistemas de IA es todavía incipiente y menos documentada en la práctica de la abogacía, si bien este escenario se encuentra en constante evolución. Por ello, se analizará Argentina en atención a la relevancia de su emergente sistema legaltech…*
>
> *Argentina es un país sugerente con unas iniciativas muy destacadas en Administración de Justicia como Prometea, el primer sistema de IA predictivo en la Justicia de Hispanoamérica, o Abogalia, un marketplace que usa IA para crear resúmenes de casos y conectar clientes con abogados. En concreto, la implantación de sistemas de IA en la abogacía argentina ha progresado en los últimos años, si bien ha comenzado a consolidarse desde 2023, con una penetración aún moderada pero en crecimiento. Este proceso se da especialmente entre despachos medianos y grandes, y en áreas vinculadas al derecho mercantil (corporativo), tributario, laboral y contencioso administrativo.*
>
> *En la actualidad, el 35% de los despachos líderes en Argentina utilizan herramientas basadas en IA en sus operaciones. De ese 35%, 57% manifiesta haber experimentado una «ligera mejora» en eficiencia y 26% una «mejora significativa» tras su implementación…".*

Hacia dónde va (quo vadis) la aplicación de IA en la precalificación registral

La precalificación registral consiste en el proceso automatizado de una especie de evaluación previa de documentos y títulos para establecer su aptitud registral antes de que se inicie o genere el asiento de inscripción.

Este proceso incluye:

- Verificación de la forma y los requisitos de ley de cada título.
- Comprobación de contradicciones con los otros registros o con la data pública.
- Detección de los errores incurridos, omisiones e inconsistencias generadas, las que impiden el asiento.
- Identificación de riesgos jurídicos o técnicos.

Cómo asegurar de una forma robusta esos sistemas (lo que se denomina blindaje informático)

La IA está transformando esos procesos, tradicionalmente eran de manera manual, rutinario y estaban sujetos a las interpretaciones del ser humano, llámese autonomía registral o independencia de criterios.

Las aplicaciones actuales emergentes de la IA

a. Machine Learning y su clasificación automática

Los diversos sistemas de IA entrenados con miles de actos inscritos pueden:

Clasificar los diversos tipos de documentos (compraventas, hipotecas, poderes, etc.).

Detectar incoherencias de tipo formal rápidamente.

Predecir cierta probabilidad de algùn rechazo o la comisión de algún error.

Esto acelera definitivamente los tiempos y reduce a su vez cierta carga administrativa.

b. Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN)

Este permite que los algoritmos interpreten textos totalmente complejos como: Escrituras públicas, Contratos notariales, Certificaciones de dominio y cargas.

Así el PLN extrae entidades jurídicas de singular relevancia (nombres, fechas, gravámenes, límites) y las compara con los datos que existen en el registro.

c. Integración con bases de datos públicas y blockchain

Interoperabilidad de tipo registral-catastral: Cruzando los datos catastrales para validar superficies, linderos, medidas, direcciones y titularidades.

Blockchain para trazabilidad: Inmutabilidad incluyendo auditabilidad de cambios, permitiendo verificar quién, cuándo y cómo se consultó o modificó un expediente.

d. IA explicable y asesoría inteligente

Ahora tenemos sistemas que no solo deciden, sino que nos explican por qué se recomienda una acción, Ejemplos: "El título no cumple con … porque falta la firma del cónyuge…"

"Existe gravamen inscrito anterior no cancelado…". Eso es esencial para legitimidad y confianza.

Blindaje informático: seguridad, confiabilidad y ética

En la doctrina tenemos que el profesor César Landa Arroyo[3] señala que:

> *"… El Estado tiene asignadas funciones que generan ingentes cantidades de información sobre diversos temas y aspectos de la vida social e, inclusive, de la persona individual, con la finalidad de promover el bienestar general, la protección y vigencia efectiva de los derechos humanos, protección de la integridad el territorio nacional, la seguridad ciudadana,*

1a administración de los recursos públicos, entre otros. Al respecto, podríamos citar como ejemplos la información sobre la recaudación tributaria; la asignación de los recursos públicos para programas sociales; la ejecución de presupuestos municipales, informes o dictámenes de los órganos de asesoría de las entidades públicas; memorias de gestión; información sobre la transferencia de derechos de bienes muebles e inmuebles en registros públicos; así como información vinculada a la identidad de la persona en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o sobre empresas en el Registro Único de Contribuyentes que administra la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, entre otros. Esta información, que se genera usando recursos públicos, en principio se considera como pública…

(…)

… En dicho contexto, se reconoce que la información que obra en poder del Estado es en principio pública y que cualquier persona tiene libre acceso a la misma, salvo las excepciones que la propia constitución haya establecido…".

La incorporación de IA nos exige robustecer la infraestructura para así proteger la integridad de los datos y las decisiones.

Principales pilares del blindaje que debemos tener en cuenta:

a) Ciberseguridad avanzada

- Seguridad perimetral y en la nube: Firewalls, DDoS, WAF, VPNs.
- Autenticación fuerte: MFA biométrica para operadores y notarios.
- Seguridad de endpoints y redes internas.
- Monitoreo 24/7 con sistemas SIEM y detección de anomalías.
- Los datos registrales contienen información altamente sensible

sobre: Propietarios, Gravámenes incluyendo relaciones familiares.

Esto requiere:

- Cifrado en tránsito y en reposo (AES-256 o superior).
- Políticas estrictas de privacidad y minimización de datos.
- Cumplimiento de normas de protección de datos (p. ej., GDPR en Europa; normas locales en América Latina).

Es todo un reto proteger información que afecte el derecho a la intimidad cuando se presenta una solicitud de publicidad registral.

Definitivamente hay riesgos intolerables que debemos evitar. No podemos afectar derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente y regulados por ley.

Cuando se hace de forma manual o cuando un abogado certificador o un registrador emite la publicidad registral debe de proteger eso datos que afecten el derecho a la intimidad.

El problema se presenta cuando la emisión de la publicidad registral lo hace un servidor remoto, resulta casi imposible que pueda reconocer cuál es la información protegida por ley.

En muchos países de América Latina se cuenta con legislación sobre acceso a información pública, pero dicha regulación tiene sus limitaciones y excepciones.

¿Qué salida podemos encontrar a ese problema? Creo que debe separarse y seleccionarse aquellas partidas y asientos registrales que afecten el derecho a la intimidad para que sean emitidas de forma manual protegiendo de esta manera el derecho a la intimidad del ciudadano titular de la información.

El profesor César Landa Arroyo[4] es enfático al precisar que:

> *"… El derecho a la intimidad protege la esfera privada de la persona en su dimensión de sujeto individual y con su entorno*

familiar. En algunos ordenamientos, como el norteamericano, el derecho a la intimidad o right to privacy se considera como el derecho a estar solo (right to be alone)…

(…)

… Por ello, la intimidad supone la facultad de excluir y repeler cualquier intento de acceder a aquello que queremos que permanezca fuera del conocimiento de los demás. Asimismo, implica la facultad de controlar aquellos actos o hechos íntimos que podrían ser objeto de conocimiento de terceros.

El derecho a la intimidad, en tanto permite excluir del conocimiento público hechos o actos que nos atañen personalmente, también implica que cierta información permanezca en nuestro reducto personal, especialmente aquella vinculada a nuestros quehaceres más sensibles, como asuntos de salud, antecedentes penales, orientación sexual, así como también ideas políticas o asuntos económicos…

(…)

… El derecho a la intimidad es un típico derecho subjetivo que permite, dada la reserva de un espacio para la propia persona, el libre desarrollo de su personalidad. Esto, porque cuando estamos solos podemos ser quienes realmente queremos, según nuestras propias convicciones, gustos y preferencias.

Por otro lado, la intimidad también se constituye como un principio y valor objetivo del ordenamiento, que amerita no solo su reconocimiento sino también su garantía y protección por parte del Estado, en vista de que con la intimidad se desarrolla en toda su magnitud el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

El derecho a la intimidad tiene también una dimensión relacional, en vista de que mediante ella se sustentan derechos como el

derecho a la reserva de las convicciones políticas, filosóficas, religiosas, o de cualquier otra índole, así como guardar el secreto profesional ...".

Para el Doctor Daniel Tarrillo Monteza[5]:

"... el Registrador podría cumplir con la finalidad perseguida con la solicitud de información, y que dicha finalidad sea acorde con la propia del Registro. El Registrador no tiene por qué realizar averiguaciones sobre la verdad intrínseca de la afirmación realizada sobre el interés que posee el solicitante, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal en que pueda incurrir el solicitante frente al titular y al Registro. Lo que sí hará es calificar si el motivo es acorde con la finalidad del Registro.

La exigencia de expresión de interés debidamente fundamentado tiene como lógica consecuencia que el Registrador en ciertos supuestos no deba dar a conocer la totalidad del contenido del asiento registral. Se puede no tener interés para conocer nada del asiento registral o para conocer algún extremo.

Este sistema propuesto no es para nada novedoso. Esta regulación es de origen germánico, recogida por el sistema español. Fue vislumbrado desde la primitiva Ley Hipotecaria española. Así, el artículo 280 de esta norma estableció que: "Los Registradores pondrán de manifiesto los Registros en la parte necesaria a las personas que, a su juicio, tengan interés en consultarlos, sin sacar los libros del oficio y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación". El actual artículo 222.1 de la Ley Hipotecaria se pronuncia en prácticamente los mismos términos, lo que demuestra que ha sido un criterio hipotecario sostenido a lo largo de las reformas.

Es decir, no es desconocido por nosotros, de acuerdo a lo ya expuesto en este marco teórico, que nuestro sistema registral es una recepción del sistema español.

Desde el inicio de este sistema, la publicidad formal no se extiende en principio a todos los datos del título, sino tan sólo a la parte necesaria, a juicio del Registrador, para satisfacer el interés del solicitante …".

Es importante resaltar el concepto de datos sensibles, tal como lo señala el bachiller Oscar Acosta Mendoza[6]:

"… los datos sensibles son aquellos referidos a características físicas, morales o emocionales, hechos o circunstancias de la vida afectiva o familiar, hábitos que corresponden a la esfera más íntima u otra información análoga que se encuentre estrecha y directamente vinculada con la intimidad. Como se aprecia, prácticamente todo tipo de datos relacionados con personas naturales, desde el nombre hasta la información patrimonial u otro dato de especial sensibilidad, estarán sujetos a la protección de la Ley…".

c) Seguridad en modelos de IA

Los modelos IA deben estar definitivamente protegidos específicamente contra:

- Los Data poisoning (contaminación de entrenamiento).
- Model inversion attacks (recuperar los datos originales).
- Adversarial attacks (inputs maliciosos que causan errores).

Medidas:

- Validación continua de los conjuntos de entrenamiento.
- Auditorías de robustez del modelo planteado.

- Arquitecturas de IA explicable (XAI).

d) Auditoría y trazabilidad permanente

Cada decisión automatizada debe quedar registrada con:

- Quién ejecutó la acción?
- Fecha, hora y versión del modelo utilizado de IA.
- Motivo legal de rechazo o de aprobación.
- Huella digital de todos los documentos.
- Esto permite revisiones judiciales o administrativas posteriores.

e) Gobernanza, ética y transparencia

- Políticas claras respecto de las decisiones automatizadas.
- Derechos de todos los ciudadanos a solicitar revisión humana.
- Transparencia en relación a cómo funciona la IA y qué datos usa.

Beneficios esperados

BENEFICIO	IMPACTO
Reducción de tiempos	Menos demoras, mayor eficiencia
Mejora de calidad de registros	Menos errores y mayor certeza jurídica
Reducción del fraude	Validaciones cruzadas más robustas
Mayor transparencia	Trazabilidad completa
Facilitación de servicios notariales	Pre-evaluaciones automáticas

Cuáles son los riesgos y desafíos?

Dependencia tecnológica - Sobrecarga de sistemas, fallos o corrupción de datos.

Falta de interpretabilidad - Modelos opacos pueden dar decisiones no explicables.

Sesgos de entrenamiento: Si el modelo aprende de errores del pasado, se pueden replicar.

Conclusiones

La IA está encaminando los registros inmobiliarios hacia:

- Procesos automatizados, rápidos y consistentes.
- Sistemas colaborativos entre notariado, catastro y registro.
- Inteligencia normativa integrada (leyes + doctrina + jurisprudencia).
- Mayor seguridad informática y protección de datos como requisito indispensable.

Pero el éxito real depende de:

- Un blindaje técnico y a su vez sólido y conforme a estándares internacionales de ciberseguridad.
- Un marco legal muy claro que regule el uso de IA para las decisiones administrativas.
- La transparencia y control humano siempre permanentes.
    - Ha sido un reto insertar a la fuerza laboral de los diversos sistemas de los registros públicos con todas las innovaciones y limitaciones existentes. Ahora debemos afrontar nuevas instituciones como el big data, la ciberseguridad, etc.
    - La información que custodian los archivos registrales no sólo debe ser protegida, especial énfasis le debemos dar a la información que al ser difundida afecte el derecho a la intimidad.
    - No se puede emitir publicidad registral de manera indiscriminada por servidores remotos, por cuanto podríamos exponer información que afecte el derecho a la intimidad, salvo que se instalen softwares especiales que pongan barreras y proteja dicha información.
    - El acceso a la información y archivos públicos son de libre ac-

ceso pero tienen limitaciones amparadas por ley. De ninguna manera se puede brindar información que afecte la intimidad personal.

- Los sistemas y administraciones de registros públicos deben ver la forma de ampliar y repotenciar sus servidores, a los efectos de poder almacenar la big data que se va generando día a día, al igual de establecer mecanismos de ciberseguridad.
- Día a día se generan millones de solicitudes de información de acuerdo a estándares internacionales de ciberseguridad que conserva el Estado de carácter sensible, siendo que debe protegerse la información protegida por el secreto bancario y reserva tributaria, por razones de seguridad nacional y las excluídas por ley.

NOTAS

1. GALDÓS VILLENA, Emilio Eduardo. La problemática del certificado de información catastral en la casuística registral". En: Gaceta Civil & Procesal Civil, Tomo 122, págs. 241-263. Editorial Gaceta Jurídica S.A. Lima, agosto de 2023. Págs. 254 y 255.
2. "LIBRO BLANCO SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ABOGACÍA". Consejo General de la Abogacía Española - Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. Valencia, 2026. Págs. 34 y 40.
3. LANDA ARROYO, César. "Los derechos fundamentales". Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú. Colección Lo esencial del Derecho 2. 196 págs. Lima, 2017. Pág. 65 y 66.
4. LANDA ARROYO, César. "Los derechos fundamentales". Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú. Colección Lo esencial del Derecho 2. 196 págs. Lima, 2017. Pág. 87 y 88.
5. TARRILLO MONTEZA, Daniel Edward. "Publicidad Registral y Derecho a la Intimidad". Tesis para optar por el Grado de Magister. Pontificia Universidad Católica del Perú. 93 págs. Lima, agosto del 2013. Pág. 64 y 65.
6. ACOSTA MENDOZA, Oscar. "Alcances Jurídicos del Derecho a la Protección de Datos Personales y su colisión con el Derecho a la Intimidad, en las Sentencias del Tribunal Constitucional en los años 2015 al 2017". 145 págs. Tesis para optar el Grado Académico de: Maestro en Ciencias: Derecho, con mención en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional. Escuela de Posgrado, Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Pág. 37.

BIBLIOGRAFÍA

- "LIBRO BLANCO SOBRE INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ABOGACÍA". Consejo General de la Abogacía Española - Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. 172 págs, Valencia, 2026.
- ACOSTA MENDOZA, Oscar. "Alcances Jurídicos del Derecho a la Protección de Datos Personales y su colisión con el Derecho a la Intimidad, en las Sentencias del Tribunal Constitucional en los años 2015 al 2017". 145 págs. Tesis para optar el Grado Académico de: Maestro en Ciencias: Derecho, con mención en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional. Escuela de Posgrado, Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.
- GALDÓS VILLENA, Emilio Eduardo. "La problemática del certificado de información catastral en la casuística registral". En: Gaceta Civil & Procesal Civil, Tomo 122, págs. 241-263. Editorial Gaceta Jurídica S.A. Lima, agosto de 2023.
- LANDA ARROYO, César. "Los derechos fundamentales". Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú. Colección Lo esencial del Derecho 2. 196 págs. Lima, 2017.
- TARRILLO MONTEZA, Daniel Edward. "Publicidad Registral y Derecho a la Intimidad". Tesis para optar por el Grado de Magister. Pontificia Universidad Católica del Perú. 93 págs. Lima, agosto del 2013.

De los Tomos Históricos al Ecosistema Digital Modernización del Registro de la Propiedad Bonaerense

MARINIER, Sebastián

Ingeniero en Sistemas de Informaación. UTN La Plata. Asesor Informático del Ministerio de Economía Pcia. Bs. Maestrando en Políticas Públicas. Universidad Austral – Facultad de Derecho

Introducción

El Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires (RPBA) constituye uno de los sistemas registrales inmobiliarios más relevantes de América Latina. Desde el inicio de su actividad en 1882, este organismo ha tenido como misión garantizar la publicidad y seguridad jurídica del tráfico inmobiliario en el territorio provincial.

A lo largo de más de un siglo, el registro acumuló un importante volumen documental que refleja la evolución del derecho de propiedad y de las instituciones jurídicas vinculadas al mercado inmobiliario. Sin embargo, este crecimiento también generó nuevos desafíos en términos de gestión

documental, acceso a la información y modernización tecnológica.

En las últimas décadas, los procesos de transformación digital del Estado han planteado la necesidad de revisar los modelos tradicionales de gestión registral. En este contexto, el RPBA inició un proceso integral de modernización orientado a incorporar herramientas tecnológicas que permitan mejorar la eficiencia administrativa, fortalecer la seguridad jurídica y facilitar el acceso a la información registral.

Evolución histórica del sistema registral

El sistema registral bonaerense presenta una particularidad histórica relevante: la coexistencia de diferentes técnicas de registración que reflejan distintas etapas del desarrollo institucional del Registro.

Entre los años 1882 y 1915 se utilizó la técnica de transcripción, mediante la cual los actos jurídicos se copiaban íntegramente en los libros registrales. Este modelo respondía a las prácticas documentales propias del siglo XIX y permitía dejar constancia formal de los actos vinculados a la propiedad inmueble.

Posteriormente, a partir de 1916, comenzó a implementarse el sistema de folio protocolizado. Este modelo organizó la información registral en tomos y folios, facilitando la consulta de los antecedentes registrales y permitiendo una gestión documental más ordenada.

Finalmente, a partir de 1962 se incorporó el sistema de folio real basado en la matrícula del inmueble. Este modelo introduce un cambio conceptual significativo al organizar la información registral en torno al inmueble como unidad registral.

Durante un período de transición, entre 1962 y 1981, convivieron dentro del mismo sistema las técnicas de folio protocolizado y folio real, lo que generó una estructura registral compleja que aún hoy refleja esa evolución histórica.

El crecimiento sostenido del volumen de información registral generó importantes desafíos en materia de gestión documental.

En el caso del RPBA, el soporte jurídico de gran parte de la registración sigue siendo el papel.

Esto implica la administración de millones de documentos físicos, muchos de los cuales poseen un valor histórico significativo. La preservación de este patrimonio documental constituye una responsabilidad institucional fundamental.

Asimismo, la consulta de información registral basada en documentación física presenta limitaciones operativas que afectan la eficiencia de los procesos administrativos y el acceso a la información por parte de los usuarios.

En este contexto, la modernización tecnológica del registro aparece como una necesidad estratégica para garantizar la sostenibilidad del sistema registral en el largo plazo.

Proceso de modernización

El proceso de modernización se estructura en tres ejes principales: la digitalización de los protocolos, la implementación de la matrícula digital y la incorporación de testimonios digitales.

Estos ejes de transformación buscan integrar herramientas tecnológicas avanzadas, manteniendo como objetivo central la seguridad jurídica del sistema.

La digitalización de los protocolos permite preservar el patrimonio documental del Registro y facilitar el acceso a la información. Este proceso involucra la digitalización de aproximadamente 25.000 libros que contienen cerca de 17,5 millones de imágenes.

Por otra parte, la implementación de la matrícula 100% digital representa un paso fundamental hacia la transformación del sistema. Este

modelo permite que los asientos registrales se realicen directamente en formato digital y se firmen electrónicamente.

Finalmente, el desarrollo de testimonios digitales incorpora tecnologías avanzadas como IPFS y blockchain para garantizar la integridad y trazabilidad de los documentos electrónicos.

Digitalización y Preservación de Protocolos

Uno de los ejes centrales del proceso de modernización del RPBA se vincula con la digitalización de los protocolos que conforman el patrimonio documental del organismo. Esta iniciativa forma parte de una estrategia institucional orientada a mejorar la gestión de la información registral y fortalecer los procesos de acceso, consulta y preservación documental.

El Registro posee un volumen documental de extraordinaria relevancia histórica e institucional, conformado por los libros registrales que contienen las inscripciones realizadas desde los orígenes del organismo. Estos protocolos abarcan inscripciones efectuadas entre 1882 y 1981, correspondientes a distintas técnicas registrales utilizadas a lo largo del desarrollo histórico del sistema registral bonaerense.

El proceso de digitalización contempla la captura sistemática de aproximadamente 25.000 libros registrales, lo que implica la generación de cerca de 17,5 millones de imágenes digitales. Este procedimiento permitirá transformar un vasto acervo documental originalmente conservado en soporte papel en un repositorio digital que facilite tanto la preservación del patrimonio registral como el acceso eficiente a la información.

Desde el punto de vista institucional, la digitalización de estos documentos no solo responde a objetivos de modernización tecnológica, sino también a la necesidad de garantizar la conservación del patrimonio documental del organismo. Muchos de los libros registrales poseen más de un siglo de antigüedad, lo que plantea desafíos importantes en materia de preservación física, manipulación y consulta. La generación de copias

digitales de alta calidad permite reducir el uso directo de los documentos originales, contribuyendo así a su protección y conservación a largo plazo.

Para la implementación del proyecto se ha destinado un área específica dentro del edificio del Registro de la Propiedad, donde se instaló un centro de digitalización especializado equipado con infraestructura tecnológica y dispositivos de captura adecuados para el tratamiento de documentación histórica. Este espacio fue acondicionado particularmente en el segundo subsuelo del edificio institucional, permitiendo centralizar las tareas de digitalización y garantizar condiciones apropiadas para el trabajo técnico y la preservación documental.

Desde una perspectiva funcional, la digitalización de los protocolos históricos permite mejorar sustancialmente los procesos de consulta de antecedentes registrales. La disponibilidad de imágenes digitales facilita el acceso a la información por parte de los operadores del registro y reduce significativamente los tiempos de búsqueda y recuperación documental. Asimismo, la incorporación de estos documentos al entorno digital constituye un paso fundamental para avanzar hacia modelos de gestión registral basados en sistemas de información integrados.

En términos más amplios, la digitalización de los protocolos históricos se inscribe dentro de las estrategias de transformación digital de la administración pública, que buscan aprovechar las tecnologías de la información para mejorar la eficiencia de los organismos estatales y ampliar el acceso a los servicios públicos.

En el caso del RPBA, este proceso representa una iniciativa estratégica que combina preservación patrimonial, modernización tecnológica y mejora en la gestión de la información registral, constituyendo uno de los pilares fundamentales del proceso de transformación digital del organismo.

Desarrollo del Sistema de Testimonios Digitales

El desarrollo del sistema de testimonios digitales en la Provincia de Buenos Aires surge de un trabajo conjunto y colaborativo entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires y el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de avanzar hacia la desmaterialización de la circulación de documentos notariales y judiciales vinculados al tráfico inmobiliario.

Este modelo tecnológico busca garantizar altos estándares de seguridad jurídica, integridad documental y trazabilidad en la gestión de documentos electrónicos destinados a su inscripción registral. Para ello se adopta una arquitectura basada en tecnologías de blockchain y almacenamiento distribuido, que permiten verificar la autenticidad de los documentos y registrar de manera segura las operaciones realizadas sobre ellos.

La arquitectura del sistema se organiza bajo un esquema de control compartido entre los distintos organismos participantes, evitando que exista un único actor con control absoluto sobre la infraestructura. De esta manera, las decisiones y validaciones se distribuyen entre los integrantes del consorcio tecnológico, fortaleciendo la transparencia del sistema y reduciendo los riesgos asociados a la centralización de la información. Asimismo, el acceso a la red se encuentra restringido exclusivamente a los organismos participantes, garantizando la privacidad y seguridad de los documentos gestionados.

En este esquema, los documentos electrónicos se almacenan en IPFS mientras que en la blockchain se registra el hash criptográfico del documento, lo que permite verificar su autenticidad e integridad sin necesidad de almacenar el archivo completo dentro de la cadena de bloques. Este mecanismo asegura que cualquier modificación posterior del documento sea detectable mediante la comparación del hash registrado.

La arquitectura prevé la implementación de múltiples nodos distribuidos entre los organismos intervinientes, de modo que cada institución participante disponga de nodos propios dentro de la red. Cada nodo ejecuta un cliente blockchain configurado dentro de una red privada, con servicios de conexión, APIs y mecanismos de comunicación entre sistemas institucionales. Este esquema distribuido aporta redundancia y resiliencia a la infraestructura tecnológica, evitando puntos únicos de fallo en el sistema.

Otro componente central del modelo es la utilización de contratos inteligentes, que permiten automatizar las reglas de funcionamiento del sistema. Estos contratos registran los documentos mediante su hash de IPFS, almacenan metadatos asociados —como su descripción y fecha de registro— y permiten verificar la existencia y validez de los documentos dentro de la red. De esta manera, los contratos inteligentes funcionan como un mecanismo automatizado de control que asegura la inmutabilidad del registro y facilita los procesos de auditoría.

Desde el punto de vista operativo, esta arquitectura permite registrar cada transacción vinculada a los documentos digitales, generando un historial verificable de accesos y operaciones. La combinación de blockchain e IPFS proporciona así un sistema robusto de trazabilidad documental, donde los archivos pueden almacenarse de forma distribuida mientras que la blockchain garantiza la integridad del registro.

En conjunto, esta arquitectura tecnológica permite fortalecer los mecanismos de seguridad en la circulación de testimonios digitales, al tiempo que introduce herramientas innovadoras para la gestión documental en el ámbito registral y judicial. La implementación de este modelo representa un paso significativo en la transformación digital de los procesos vinculados al tráfico inmobiliario, consolidando un esquema institucional de cooperación tecnológica entre organismos clave del sistema jurídico provincial.

Ecosistema Registral Digital

La transformación digital del registro no se limita únicamente a la incorporación de herramientas tecnológicas internas, sino que implica también la integración con otros sistemas del Estado.

En este sentido, el concepto de ecosistema registral digital refiere a la interacción entre diferentes organismos públicos, profesionales del derecho y ciudadanos mediante plataformas digitales interoperables.

Este modelo de interoperabilidad institucional contribuye a mejorar la eficiencia administrativa, reducir los tiempos de gestión y facilitar el acceso a los servicios registrales por parte de los ciudadanos.

La incorporación del servicio de acreditación de identidad digital constituye un componente clave de este proceso, ya que permite fortalecer los mecanismos de autenticación y mejorar la seguridad de los servicios digitales.

Servicio de Acreditación de Identidad Digital

El RPBA incorpora la plataforma de Autenticación Digital de Sistemas Provinciales, provista por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través del portal de acceso a servicios digitales. Esta infraestructura funciona como un sistema centralizado de autenticación que permite a los usuarios acceder a distintos sistemas provinciales mediante un mecanismo unificado de validación de identidad.

El modelo se basa en la integración de distintos proveedores de identidad pertenecientes a organismos públicos, lo que permite que los usuarios puedan autenticarse utilizando credenciales previamente validadas por dichas instituciones. Entre los proveedores actualmente disponibles se encuentran ARCA, ANSES, RENAPER y GDEBA, cuyas credenciales pueden utilizarse para acreditar la identidad del usuario al momento de acceder a los servicios digitales provinciales. De esta forma se evita la multiplicación de cuentas y contraseñas específicas para cada sistema,

facilitando el acceso a las aplicaciones gubernamentales.

La plataforma contempla además distintos niveles de seguridad en los procesos de autenticación, definidos en función del tipo de información utilizada para validar la identidad, el nivel de riesgo asociado al trámite y los mecanismos de verificación aplicados durante el proceso. En términos generales se distinguen tres niveles de autenticación: bajo, sustancial y alto, los cuales determinan el grado de seguridad requerido para acceder a determinados servicios o realizar operaciones dentro de los sistemas digitales.

La incorporación de esta infraestructura de identidad digital permite fortalecer los mecanismos de control de acceso a los sistemas registrales y facilita la interoperabilidad con otros organismos de la administración pública. En este sentido, la autenticación digital se constituye en un componente clave para el desarrollo de un ecosistema registral digital, en el que las operaciones realizadas en los sistemas informáticos puedan vincularse de manera segura con la identidad de los usuarios que las ejecutan.

Conclusiones

La modernización del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires representa un proceso institucional complejo que combina historia, derecho y tecnología.

La incorporación de herramientas digitales permite enfrentar los desafíos asociados a la gestión de grandes volúmenes de información registral, al tiempo que fortalece los mecanismos de seguridad jurídica del sistema.

En este contexto, la transformación digital del registro no debe entenderse únicamente como un proceso tecnológico, sino como una evolución institucional orientada a garantizar la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario en el siglo XXI.

El desafío actual consiste en trasladar los principios tradicionales del

derecho registral al ámbito digital, asegurando que los nuevos sistemas tecnológicos mantengan los estándares de confiabilidad, publicidad y seguridad jurídica que caracterizan al sistema.

La Integridad de los Asientos Registrales en la Era Digital: Implementación Práctica de la Firma Digital en Bases de Datos

ROBINET, Pablo

Programador Universitario por la Universidad Nacional de Tucumán. Responsable tecnológico del Registro Inmobiliario de Tucumán

Introducción

La función registral en la República Argentina, regida por la Ley 17.801, tiene como columna vertebral la seguridad jurídica. Tradicionalmente, esta seguridad se garantizaba mediante el soporte papel, la foliación, los libros de protocolo y la firma ológrafa del registrador y/o verificador. Sin embargo, la transición hacia los sistemas de folio real electrónico y la digitalización de los procesos registrales plantea un nuevo desafío: ¿Cómo trasladamos la certeza y la inalterabilidad del papel al mundo intangible de las bases de datos?

Existe una preocupación legítima entre los Directores de Registros Inmobiliarios: el temor a que los datos digitales sean vulnerables, volátiles o manipulables. A esto se suma la realidad dispar de los registros en el país; mientras algunas jurisdicciones avanzan hacia la digitalización total, otras mantienen sistemas híbridos.

Este trabajo no pretende ser un manual técnico, sino una guía práctica que demuestra cómo, con herramientas accesibles y estándares nacionales (ONTI), se puede firmar digitalmente cada asiento registral. Presentaré la experiencia de Tucumán no como una excepción futurista, sino como un modelo replicable que garantiza que lo que se inscribe hoy, permanecerá inalterado mañana, o en su defecto, evidenciará cualquier intento de manipulación automáticamente.

Marco Teórico y Legal

La Ley 17.801 y la "Inalterabilidad"

El artículo 19 y concordantes de la Ley 17.801 exigen la matriculación y la continuidad del tracto. En el entorno digital, cumplir con la ley significa que la base de datos no puede ser un simple archivo, como por ejemplo una planilla de Excel, modificable por cualquiera. Debe poseer atributos de integridad.

La provincia de Tucumán se adhirió a la Ley Nacional de Firma Digital (Ley 25.506) mediante la Ley Provincial N° 7.291 (2003), estableciendo el marco legal para el uso de la firma digital en la administración y justicia provincial, autorizando el Expediente Digital y la firma electrónica con igual validez que sus equivalentes físicos, con implementaciones obligatorias en el ámbito judicial a través de acordadas de la Corte Suprema, como la obligatoriedad de la firma digital para profesionales desde 2022.

El Mandato Legal: Análisis de la Ley 17.801 desde la Óptica de la Seguridad de Datos

La Ley Nacional 17.801 no solo establece procedimientos administrativos, sino que define la esencia misma de la seguridad jurídica inmobiliaria en Argentina. Para un Director de Registro, el cumplimiento de los artículos referidos a la prioridad, la matriculación y el tracto sucesivo es innegociable. Sin embargo, al migrar del papel a la base de datos, estos conceptos jurídicos se transforman en desafíos informáticos críticos.

A continuación, se analiza cómo la firma digital en la base de datos es la respuesta técnica a tres pilares fundamentales de la ley:

A. La Prioridad Registral (Artículo 19).

"La prioridad entre dos o más inscripciones o anotaciones relativas al mismo inmueble se establecerá por la fecha y el número de presentación..." (Art. 19, Ley 17.801).

El Problema Técnico: En una base de datos estándar (sin firma digital), el campo "fecha de ingreso" o "timestamp" es un dato más, susceptible de ser modificado por un administrador de base de datos con privilegios suficientes o por un error de software. Si alguien pudiera alterar la hora de ingreso de un trámite en la base de datos, podría alterar la prioridad de un embargo o de una hipoteca, destruyendo el principio de "primero en el tiempo, mejor en el derecho". Lo mismo ocurre con el número de presentación consignado en el libro diario y otros datos que lo conforman.

La Solución con Firma Digital: Al aplicar el esquema de firma digital descrito en este trabajo (como en el caso de la provincia de Tucumán), la fecha y hora de ingreso se concatenan junto con los datos del trámite antes de aplicar el algoritmo de hash.

Resultado: El "tiempo" queda sellado criptográficamente. Si se intentara modificar la fecha de un asiento retroactivamente para ganar prioridad sobre otro, la huella digital (hash) se rompería, evidenciando el fraude de inmediato. La firma digital actúa aquí como un sello de tiempo inalterable.

B. El Tracto Sucesivo (Artículos 14 y 15).

"No se registrará documento en el que aparezca como titular del derecho una persona distinta de la que figure en la inscripción precedente..." (Art. 15, Ley 17.801).

El Problema Técnico: El tracto sucesivo es una cadena perfecta de transmisiones. En los libros físicos, arrancar una hoja era evidente. En una

base de datos, borrar un registro (un DELETE en SQL) o modificar el titular anterior puede ser invisible si no hay auditoría forense avanzada. Un error en la migración de datos o una manipulación maliciosa podría "romper" el eslabón, haciendo que C le venda a D, sin que B (el dueño anterior) figure correctamente.

En nuestro caso migramos de versiones de motor de base de datos, del original SQLServer 7 al actual en SQLServer 2016. Como los datos originales tenían aplicado el esquema de firma digital, pudimos comprobar la integridad luego de someter a las bases de datos a un proceso de exportación e importación entre motores de bases de datos.

La Solución con Firma Digital: La integridad de la base de datos garantizada por la firma digital asegura que la historia del inmueble no ha sido reescrita.

Aplicación Práctica: Al firmar cada asiento, garantizamos que el "estado jurídico" del inmueble en el momento de la venta era exactamente el que decía el sistema. Si un atacante intentara cambiar el nombre del titular en el asiento del año 2010 para justificar una venta fraudulenta en 2024, la firma del asiento de 2010 daría error al verificarse. Esto protege la historia registral (el tracto) contra reescrituras históricas.

C. La Matriculación y la Especialidad (Artículos 10, 11 y 12).

La ley exige que los inmuebles se matriculen por el sistema de Folio Real, describiendo con exactitud su ubicación, medidas, superficie y linderos.

El Problema Técnico: La seguridad estática de los datos. ¿Qué pasa si, por un error de disco duro, un ciberataque, o una simple configuración errónea de separador de miles, la superficie de un inmueble cambia de 10.000 m² a 100.000 m² en la base de datos? Sin mecanismos de integridad, este cambio podría pasar desapercibido hasta que se emita un certificado de dominio erróneo, generando responsabilidad civil para el

Estado y el Registro.

La Solución con Firma Digital: La "Huella Digital" generada con el certificado de la ONTI protege el contenido descriptivo del inmueble.

Integridad del Objeto: Cualquier alteración en un bit de la descripción del inmueble (un número de lote, antecedente de dominio, Nro de plano, etc.) provoca que la validación de la firma falle. Esto alerta al sistema registral de que el "Folio Real Electrónico" ha sido comprometido, impidiendo que se expida publicidad registral sobre datos corruptos.

¿Qué es firmar una base de datos? (La analogía con la firma ológrafa)

Para comprender la tecnología, usaremos una analogía. Al terminar de escribir un asiento en un libro físico, en una matrícula o cédula, el registrador coloca su firma ológrafa y su sello personal. Si alguien intentara borrar una palabra del asiento, la firma ológrafa permanecería intacta, mientras que el contenido del asiento cambia y no hay respaldo que compruebe la situación.

En informática:

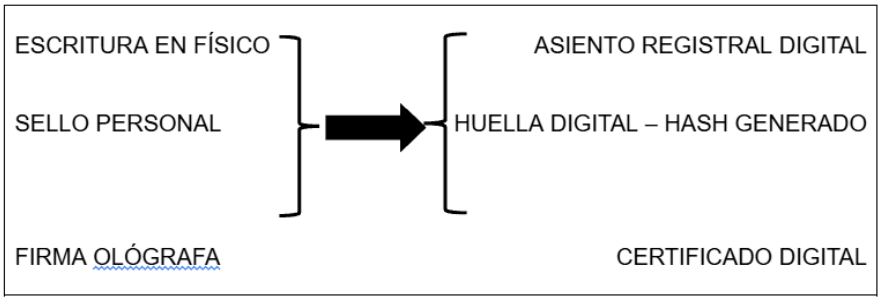
- El Asiento: Es la información ingresada por usuario (vendedor, comprador, inmueble, etc.).
- La firma: Es la "Huella Digital (Hash)" generada por el sistema.
- El Sello Personal: Es el "Certificado Digital" (otorgado por la ONTI, acreditando identidad y la relación entre el usuario y el estado).

Firmar una base de datos significa que, al guardar la información ingresada por el usuario, el sistema realiza una operación matemática que vincula el contenido de esa información con la identidad del firmante. Si alguien entra a la base de datos por "la puerta de atrás" y cambia un número de DNI o una superficie, la huella digital matemática ya no coincidirá. El sistema avisará que la información almacenada no es válida.

Elementos Necesarios para la Implementación

Para que un Registro Inmobiliario, sin importar su nivel de sofisticación

Esquema 1. Transformación digital de la información y su firma.



actual, pueda implementar esto, solo requiere tres elementos básicos.

1. Certificado Digital (La Identidad):

Es el archivo electrónico que identifica al firmante (el registrador o el sistema mismo). En nuestro contexto, utilizamos los certificados raíz de la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información), lo que otorga validez legal nacional bajo la Ley de Firma Digital 25.506. No se requiere comprar tecnología extranjera costosa; el Estado Nacional provee la infraestructura. El certificado digital puede almacenarse en dispositivos criptográficos para trabajar en ambientes de escritorio o en un servidor web para plataformas en línea.

2. El Algoritmo de Firma (El Mecanismo):

Es el "software" que mezcla los datos del inmueble con el certificado digital. Aunque suene complejo, es una función estándar disponible en casi todos los lenguajes de programación modernos y bases de datos.

3. Almacenamiento de la Huella (El Resguardo):

La base de datos debe tener un espacio (una columna adicional) para guardar esta "huella digital" junto a los datos del inmueble.

Esto demuestra que la barrera de entrada no es tecnológica, sino de decisión política y gestión.

Caso Práctico: El Modelo de la provincia de Tucumán

Esquema 2. Elementos necesarios para fimar una base de datos

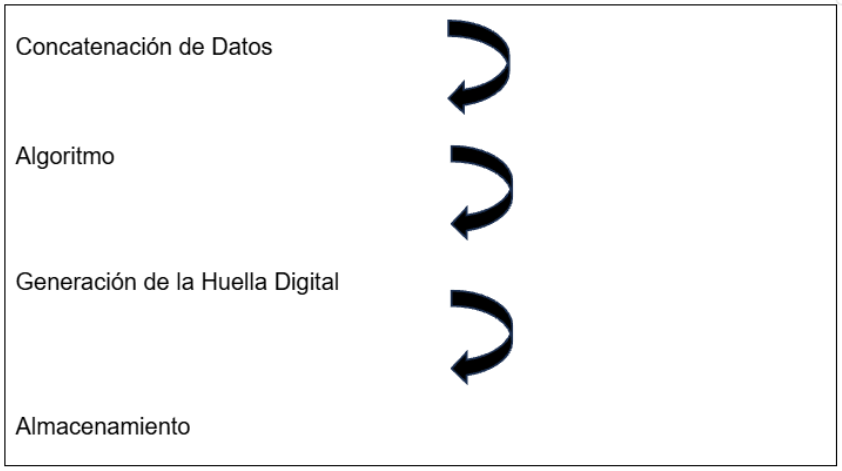
En el Registro Inmobiliario de Tucumán, hemos implementado un esquema de seguridad que garantiza la integridad de los asientos mediante un proceso que, aunque robusto, es conceptualmente sencillo.

El Proceso de Firma (Paso a Paso)

Cuando un registrador o el sistema finaliza una inscripción, ocurre lo siguiente en milisegundos ("detrás de escena"):

1. Concatenación de Datos: El sistema toma toda la información crítica del acto jurídico. Por ejemplo: `Matrícula + Titular + Fecha + Datos del Sistema Registral + Usuario`. Esto crea una cadena única de texto que representa la realidad de ese inmueble en ese instante. Para cada base de datos se puede definir qué información crítica se va a tomar para firmar.
2. Aplicación de Algoritmo: Utilizando componentes criptográficos (en nuestro caso, librerías provistas por el sistema operativo Windows), el sistema toma esa cadena de datos y le aplica el Certificado Digital del firmante autorizado por la ONTI.
3. Generación de la Huella: El resultado es una cadena de caracteres alfanuméricos ininteligible a simple vista (la firma electrónica).
4. Almacenamiento: Esa firma se guarda en la base de datos junto al asiento, estableciendo que si se cambian los datos legibles, al verificar su integridad, el sistema muestra un error de verificación.

Esquema 3. Pasos para firmar una base de datos.



La Verificación (La Garantía de Seguridad)

¿Para qué sirve esto? Si el día de mañana un auditor, un juez o un nuevo Director desea verificar la veracidad de un asiento de hace 5 años, el sistema simplemente recalcula la firma. Además, cada vez que se consulta una matrícula, se verifican las firmas de la información registrada.

- Si la firma recalculada coincide con la guardada: El dato es auténtico e íntegro.
- Si la firma no coincide: El dato ha sido alterado.

Esto elimina la subjetividad y el "creer" en el sistema; pasamos a tener certeza matemática de la integridad documental. Teniendo en cuenta que para generar la huella digital se utilizó un certificado digital otorgado por la ONTI, quien verificó que la persona es quien dice ser y además la provincia está adherida a la ley nacional de firma digital, depender de una creencia o memoria, resulta frágil y obsoleto.

Discusión: Viabilidad ante la Disparidad Tecnológica Uno de los puntos centrales de estas Jornadas preparatorias para el II congreso, es la

heterogeneidad de nuestros recursos. Es válido preguntarse: "¿Puede cualquier registro inmobiliario implementar esto?". La respuesta es sí. El caso de Tucumán demuestra que no se necesitan supercomputadoras ni inteligencia artificial avanzada.

- **Tecnología Probada:** El uso de componentes provistos por el sistema operativo (utilizadas masivamente desde hace años) demuestra que no se necesita estar en la "cresta de la ola tecnológica" para generar bases de datos inalterables. Se necesita ser efectivos.
- **Independencia del Motor de Base de Datos:** Este esquema funciona tanto si el registro usa Oracle, SQL Server, MySQL o PostgreSQL. La lógica de "Concatenar -> Firmar -> Guardar" es universal.
- **costo-beneficio:** El costo de implementación es ínfimo comparado con el costo político y jurídico de una base de datos vulnerada o un caso de fraude registral informático. La disparidad en la implementación de la Ley 17.801 entre provincias no debe ser una excusa para la inseguridad informática. Al contrario, la firma de bases de datos es el nivelador que permite que, sin importar la interfaz visual del sistema, los datos subyacentes tengan la misma validez jurídica.

Conclusión

La implementación de la firma digital en las bases de datos de los Registros Inmobiliarios es una necesidad presente para dar cumplimiento cabal a la seguridad jurídica que exige la Ley 17.801 en el siglo XXI. La experiencia de Tucumán evidencia que, utilizando los recursos provistos por el Estado Nacional (ONTI) y aplicando lógicas de programación accesibles, es posible construir repositorios de datos inmutables. Para los Directores de Registros, esto se traduce en tranquilidad: la tecnología deja de ser una "caja negra" para convertirse en un aliado digital que resguarda lo registrado de forma íntegra y, sobre todo, segura.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (1968). Ley 17.801: Registro de la Propiedad Inmueble. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina. (2001). Ley 25.506: Ley de Firma Digital. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI). (s.f.). Política de Certificación de la Autoridad Certificante de la ONTI.
- Microsoft. (2007). CAPICOM Reference: Cryptographic Standards and Methods. Microsoft Developer Network.
- Alberto López Tallón Primera Edición. (2010). El Manual Práctico de Supervivencia en la Administración Electrónic@ (edición revisada).

El gran reto registral del Siglo XXI: Inteligencia Artificial

TONG FERIA, José Isaac

Abogado. Magister en Derecho con Mención en Derecho Civil y Comercial Universidad Nacional de Piura. Registrador Público, Zona Registral n.º II - Sede Chiclayo

Introducción

Desde épocas primitivas se ha confiado en nuestra propia naturaleza para subsistir, así los nómadas, para la caza dependían de un líder que utilizaba -de alguna u otra manera- sus propias habilidades cognitivas (capacidad mental: identificación de peligro, movimiento de los animales, exploraciones de terrenos recorridos por las presas); hasta los sedentarios donde estas habilidades se multiplicaron dando nacimiento a la agricultura, comercio, propiedad; etc. Posterior a ello, surge el Derecho, como creación humana y necesidad de establecer un orden social, surgiendo así el derecho público, privado, estructura estatal, derecho administrativo, derecho laboral; etc. El resto de historia -más aún para la comunidad jurídica latinoamericana- ya la conocemos: Derecho Romano, Derecho Germano, Derecho Castellano, Derecho Indiano. ¿Elemento esencial característico en cada una de estas etapas? El hombre y su inteligencia natural.

Hace algunas décadas se ha apostado por una nueva revolución, una

inteligencia que nació humana-natural, pero cada vez más, fácticamente hace honor a su nombre: artificial; dependiendo menos del hombre y más en ella misma. Y es que, actualmente funciona casi de manera independiente, toda vez que, funciona en base a millones de datos estructurados, conocidos como big data; ante lo cual, lo que en un inicio surgió como actor de reparto, se está convirtiendo en el actor principal.

Actualmente existen decenas, si no son cientos de programas con inteligencia artificial, que resuelven en segundos, lo que al ser humano podría tomarle horas o días. Plataformas que ofrecen soluciones jurídicas con fundamento legal en un abrir y cerrar de ojos, o que elaboran tesis y/o trabajos de investigación en tiempo récord -éste no es el caso-.

Sin embargo, la finalidad del presente es desarrollar de manera breve su impacto actual en la vida diaria del ser humano, ello por cuanto se oyen cuestionamientos diarios cuando se trata el tema, referidos a: ¿Acaso la inteligencia artificial ha venido a reemplazarnos? ¿Esta nueva revolución artificial ha venido a reemplazar la inteligencia humana por una artificial? ¿Es seguro el uso de inteligencia artificial en todos los ámbitos del ser humano?; cuestionamientos totalmente válidos, más aún cuando los intereses en juego son los nuestros.

Quizá para muchos no es novedad que, existen países que están utilizando la IA como políticas estatales, con repercusión en ámbitos del derecho, tales como: judicial[(1)], salud [(2)], administrativo[(3)], comercial, urbanístico [(4)], etc. Teniendo impactos positivos para con el ciudadano, ya que representa soluciones céleres -no necesariamente eficaces-; pero representa no solo un riesgo para la determinación de responsabilidad jurídica, sino para el propio ser humano, en el desempeño de su vida laboral diaria.

La reciente modificación del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos mediante Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 00090-2025- SUNARP/SN, que incorpora el principio

de predictibilidad como parámetro en la función calificadora, evidencia la necesidad urgente de analizar las implicaciones de la IA en el Registro.

En la presente investigación, se analizará la IA y big data, posteriormente, su relación con el Catastro y el Registro; y finalmente se arribará a las conclusiones sobre el tema, enfocadas desde la relación principio de predictibilidad e IA.

Inteligencia artificial

Según Alonso, Valiño, & Rodriguez Alvarez (2024) (…) surge a mediados del siglo XX de la mano de los avances en la ciencia de la computación y especialmente se debe a MCULLOC y PITTS inventores de la primera neurona artificial, el objetivo entonces y ahora es reproducir el cerebro humano artificialmente.

La inteligencia artificial ha irrumpido en el día a día de los ciudadanos con dos objetivos claros: reproducir las habilidades cognitivas e intelectuales de las personas y elaborar conclusiones anticipatorias o predictivas de los comportamientos de estas. La conducta humana, traducida en una serie de datos, es la materia prima más importante de la sociedad de la información y, en concreto, de los algoritmos, pues tales sistemas se han convertido en un instrumento idóneo para valorar, de forma idéntica, información procedente de individuos diferentes, clasificando a estos últimos en diversos perfiles o categorías. Alonso, Valiño, & Rodriguez Alvarez (2024)

No existe un total consenso sobre lo que significa la expresión «inteligencia artificial», pero sí que podría decirse que describe la posibilidad de que las máquinas, en alguna medida, «piensen», o más bien imiten el pensamiento humano a base de aprender y utilizar las generalizaciones que las personas usamos para tomar nuestras decisiones habituales. (Nieva, 2018)

La inteligencia artificial se basa en la inteligencia natural, entendida

ésta como aquellos conocimientos creados y recopilados a través de los años por el hombre. El ser humano sigue siendo un ser inteligente naturalmente, buscando alternativas y soluciones en las distintas ramas para la vida diaria; buscando su subsistencia y/o supervivencia. La inteligencia artificial, supone lo mismo: conocimientos, búsqueda de soluciones y herramienta de subsistencia; sin embargo, este conocimiento a diferencia del conocimiento humano es ordenado, técnico, especializado, global, y sistematizado.

En palabras de Crawgord (2022) "la IA no es artificial ni inteligente. Más bien existe de forma corpórea, como algo material, hecho de recursos naturales, combustible, mano de obra, infraestructuras, logística, historias y clasificaciones. Los sistemas de IA no son autónomos, racionales ni capaces de discernir algo sin un entrenamiento extenso y computacionalmente intensivo, con enormes conjuntos de datos o reglas y recompensas predefinidas. De hecho, la IA como la conocemos depende por completo de un conjunto mucho más vasto de estructuras políticas y sociales. Y, debido al capital que se necesita para construir IA a gran escala y a las maneras de ver que optimiza, los sistemas de IA son, al fin y al cabo, diseñados para servir a intereses dominantes ya existentes. En ese sentido, la IA es un certificado de poder".

La inteligencia artificial se ampara en conocimiento, análisis e internet, características de creación humana; siendo en consecuencia, una herramienta para el ser humano.

A nuestro juicio, se trata esencialmente de un sistema de Tecnologías de la Información (TI) que recopila y procesa datos de un entorno más o menos concreto y con cierto grado de autonomía y que actúa para lograr objetivos complejos o resolver un problema con una alta precisión no infalible por lo que requiere generalmente la inteligencia humana para completarse satisfactoriamente. La autonomía debe modularse en tanto

en cuanto que cualquier técnica de IA requiere de un "humano al tanto". Alonso, Valiño, & Rodriguez Alvarez (2024)

La Inteligencia Artificial como herramienta se basa en data y conocimientos existentes, elaborados por el ser humano a través del tiempo, pero no cualquier tipo de conocimiento, sino el especializado; ello hace innovadora esta herramienta, su capacidad técnica especializada sirviendo en cualquier campo social.

Esta información, es almacenada en la red, generando una base de datos incalculable, que puede descentralizarse y/o globalizarse. Esta base de datos en la que se ampara la Inteligencia Artificial es conocida como big data (grandes datos).

Big data

Ésta según definición de Medina La Plata (2023) "su nombre proviene de la función que cumple y que ha sido definida desde varias perspectivas debido a que se refiere al manejo de grandes volúmenes de datos. Esto deja un espacio para determinar cuál es la cantidad de datos a la que alude; sin embargo, no hay un acuerdo sobre a partir de qué cifra se le puede llamar big data. (…) Una conceptualización abreviada y precisa de big data podría ser que consiste en grandes volúmenes de datos estructurados y no estructurados que permiten apoyar la toma de decisiones de las organizaciones, indistintamente de su tamaño, rubro comercial o industria en la que participan".

El carácter novedoso de estas tecnologías es que actúan en red y transportan micromateria (códigos y símbolos) a la velocidad de la luz. Los cuatro rasgos predominantes de estas redes son instantaneidad o comunicación en tiempo real, interactividad o comunicación bidireccional, virtualidad o amplitud comunicacional, y unicidad o integración comunicacional. (Cotino Hueso, 2018)

(Rivero Ortega, 2023) Antes del Big Data, se impuso la utilización de la información por el poder público mediante la ciencia estadística, desde sus primeros precursores: Laplace (ley de la probabilidad de errores), Lagrange, Gauss, Galton (utilidad de la mediana), Achenwall o Bayes (probabilidad inversa). Mucho antes, allí donde ha existido una pretensión racionalizadora de la acción del gobierno, se observa el propósito de recopilar información para decidir con criterio objetivo, teniendo presentes todas las circunstancias relevantes, como nos muestra un clásico de la historia política en la antigua India, el ofrecido por los célebres edictos del Rey ASOKA: "En el pasado durante largo tiempo, en todo el período anterior, no había resoluciones ni recepción de informes. Así esto ha sido dispuesto por mí: En todo momento -cuando estoy comiendo en las estancias privadas, en el dormitorio, en la letrina, en el palanquín, en el jardín, en todas partes- los inspectores deben informarme sobre las necesidades del pueblo, en todas partes me ocupo de las necesidades del pueblo". En nuestro país, es un lugar común para recordar los hitos de elaboración de censos, comenzando por los de pecheros (Carlos I, Felipe II), los de obispos, los de millones; todos con propósitos recaudatorios, pero utilísimos para conocer de manera mucho más precisa que antes la geografía y la distribución de la población en la época, calibrando la importancia de cada ciudad y su territorio. En el siglo XVIII continuarán estos esfuerzos el Censo de Aranda y el Catastro del Marqués de la Ensenada (1749), El censo de Florida- blanca o el de Godoy. Estas encuestas no se limitaban a precisar sólo la población, sino que incluían preguntas sobre circunstancias de la producción agrícola, el número de pobres, los servicios en una población. En suma, un registro («catastro») completo de información.

Inteligencia artificial, catastro y los registros públicos

A través del tiempo se advierte que, el Catastro siempre ha tenido como objetivo la obtención de recursos económicos, así se refleja por

ejemplo en el Imperio Romano en los censos utilizados para recaudación de impuestos en favor del Estado que tuvo como consecuencia la implementación de políticas estatales (véase la constitutio antoniniana); así también se refleja en la actualidad (véase el cobro de impuesto predial, multas ante incumplimientos de parámetros urbanísticos u obras no declaradas, etc.). Sin embargo, esto ha cambiado con los años, el catastro ya no se usa únicamente con fines tributarios, sino, actualmente los Catastros Administrativos usan el Catastro para planificación y ordenamiento territorial (caso Municipalidades).

Así la big data, resulta de suma importancia para el Registro, específicamente para el Registro de Predios, puesto que, es evidente el impacto en el Catastro Nacional, dado que, ésta Área Especializada trabaja con los datos de los predios inscritos en el Registro. En caso de inmatriculaciones, el Informe Técnico del Área de Catastro, en principio descarta la inscripción del predio pretendido, con sustento en la base de datos del Registro; sin embargo, además basa su Informe Técnico en datos complementarios brindados por los Entes generadores de catastro, sobre aspectos relevantes para el Registro (ubicación en zonas naturales protegidas, zonas arqueológicas, etc.). Data, data y más data.

Así también otro tipo de Registros almacenen grandes cantidades de datos, utilizándolos para fines de interconexión, así tenemos los índices nacionales (Registro de Personas Jurídicas, Registro Personal, Registros de Testamentos y Sucesiones Intestadas).

Los Registros Públicos, a través del Registro de Propiedad Inmueble, sirven para dotar de seguridad jurídica a los diversos derechos que existen sobre un determinado bien, así como para ofrecer publicidad a éstos y facilitar su trato crediticio. A razón de esta seguridad jurídica, los Catastros Administrativos deben guardar correlación con el Catastro Jurídico, en ese sentido, el uso de tecnologías amparadas en big data e IA, resultan de gran utilidad. La IA está siendo cada vez más utilizada como herra-

mienta para el Catastro, así tenemos países como España, Colombia y Argentina, donde herramientas basadas en big data o IA están utilizándose para el Catastro urbano, ya sea para medición predial, cartografía base o fines fiscales.(5)

Se está utilizando además para detectar y predecir cambios climáticos, puesto que, los algoritmos de IA analizan grandes cantidades de datos climáticos -con datos históricos y en tiempo real-, para identificar patrones que podrían no ser evidentes para los humanos. Podemos pensar en el Perú, con escenarios como sequías, incendios forestales e inundaciones; lo que permite a las autoridades adoptar políticas estatales preventivas frente a los desastres. Permitiendo mejorar la precisión de las predicciones meteorológicas y climáticas, así como ayudar a mitigar los efectos del cambio climático.

En base a estas prácticas los Catastros Administrativos pueden identificar posibles zonas de riesgo ante desastres naturales, identificación que repercutirá en los Registros Jurídicos, a efectos de identificar los predios de riesgo inscritos, convirtiéndose de esta manera en mecanismo de protección y salvaguarda jurídica social.

En el Perú se está utilizando tecnología basada en IA para uso de drones que sirven para detección de niveles de estrés en la vegetación o posibles indicios de deforestación (fiscalización ambiental); es el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental -OEFA-. Asimismo se usa este tipo de dispositivos que trabajan con IA para la lucha contra la inseguridad ciudadana(7) que azota al país.

El uso de tecnología basada en Big data e IA resulta de suma importancia para el País, por cuanto, el mundo es cada vez más globalizado, generando mayores relaciones internacionales, reflejándose ello en los proyectos de inversión transfronterizos o de gobierno a gobierno que se realizan en la actualidad; así tenemos el mega puerto de Chancay, donde la IA -con tecnología China- está siendo utilizada(8).

Para los intereses del País, el 07/07/2025, Brasil y China firmaron un acuerdo para iniciar el Ferrocarril Bioceánico el cual atravesará el vasto territorio brasileño desde las orillas del océano Atlántico en Ilheus hasta llegar a las aguas del océano Pacífico en el puerto de Chancay en Perú[9] Es evidente que al igual que el Mega Puerto de Chancay, en manos de los Chinos, en éste mega proyecto también se utilizará IA.

Estos proyectos tienen repercusión directa en la sociedad civil, representada a través de sus gobiernos locales, los cuales pueden utilizar IA para el reordenamiento y/o ordenamiento territorial aledaños, piénsese la utilización en desarrollo vial o fiscalización respecto de los parámetros urbanísticos necesarios para este tipo de proyectos.

Principio de predictibilidad en la calificación registral

Con fecha 01/07/2025 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 00090-2025-SUNARP/SN, que contiene la modificación del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos; con entrada en vigencia el 01/08/2025. Para fines del presente, con esta modificación el artículo 31.2 indica lo siguiente: 31.2 En el ejercicio de la función calificadora, el Registrador y el Tribunal Registral, con una visión sistemática, deben asegurar el debido cumplimiento de los principios registrales específicos, los principios superiores que salvaguardan los derechos de los administrados, con énfasis en el principio de predictibilidad, que incluye el cumplimiento de las reglas de calificación; así como los demás principios del procedimiento administrativo general, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento registral, para hacer efectivas las garantías procedimentales en favor de los administrados."

La IA está siendo utilizada por Poderes Públicos que tienen capacidad de decisión, así por ejemplo dentro de la misma Institución -Sunarp- se ha implementado la plataforma interna denominada "JULIO", que entre

lo más destacado se encuentra el "Generador de Proyectos de Asientos Registrales IA", que agiliza significativamente la elaboración de asientos registrales, y el "Explorador de Partidas Registrales", que simplifica la búsqueda de información en partidas extensas y complejas.[10]

El Poder Judicial la está utilizando mediante un sistema llamado CURIA, que asiste a las juezas y jueces como personal jurisdiccional en el análisis de expedientes y la proyección de resoluciones fundamentadas en un promedio de un minuto, lo que en el sistema tradicional podría demorar hasta tres horas. En palabras de portavoces de este Poder del Estado, CURIA "reduce los tiempos de análisis, mejora la precisión en la identificación de antecedentes y optimiza la fundamentación jurídica al proyectar informes estructurados con referencias normativas, garantizando así la uniformidad en la resolución de las causas judiciales"[11].

En el caso específico de Argentina, numerosas/os teóricas/os hicieron eco de la aplicabilidad de la IA en los procesos decisorios. Asimismo, en la práctica se impulsó la aplicación de "PROMETEA", primer sistema de IA predictivo de América Latina, creado en el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, con resultados y derivaciones finales destacadas tales como la celeridad, la capacidad de trabajo y la reducción del tiempo. (…) En este sentido Juan Gustavo Corvalán (director del equipo creador de PROMETEA junto a Luis Cevasco) expone: "El procedimiento es conducido íntegramente por la IA, de la siguiente manera: llega un expediente a dictaminar, que no ha sido analizado por ninguna persona. Se carga entonces el número de expediente a la inteligencia artificial PROMETEA, y en pocos segundos después pasa todo lo que se detalla a continuación. El sistema de IA busca la carátula en la página del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, lo asocia con otro número (vinculado a las actuaciones principales) y luego va a la página del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Juscaba). Busca y lee las sentencias de primera y segunda instancia, luego analiza más de 1400 dictámenes

(emitidos durante 2016 y 2017), para finalmente emitir la predicción. En concreto nos dice que detecta un modelo determinado para resolver el expediente y nos ofrece la posibilidad de completar algunos datos para imprimir o enviar a revisar el dictamen con base en ese modelo". (Alonso, Valiño, & Rodriguez Alvarez, 2024)

Es decir, si bien en la Argentina no se está usando la IA en la toma de decisiones propiamente dicha, se usa como filtro previo (emite "predicción") a la decisión final. Si aterrizamos a la realidad registral peruana, ello supondría usar la IA para la precalificación de títulos (primera instancia: Registrador Público) y/o apelaciones (segunda instancia: Tribunal Registral) expedientes.

El hecho que la nueva modificación del Reglamento General incluya normativamente, como nuevo parámetro al principio de predictibilidad, ¿podríamos decir que la calificación en un futuro -no muy lejano- podría estar basado únicamente en IA?.

Sobre el principio de predictibilidad nuestro Tribunal Constitucional, en el Expediente n.° 03950-2012-PA/TC, ha establecido: **El principio de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales en cuanto que manifestación del principio de seguridad jurídica implica la exigencia de coherencia o regularidad de criterio de los órganos judiciales en la interpretación y aplicación del derecho, salvo justificada y razonable diferenciación.** Así, la finalidad de esta exigencia funcional no es otra que la contribución en la fundamentación del orden constitucional y el aseguramiento de la realización de los derechos fundamentales. Si bien el principio constitucional de seguridad jurídica no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución, ello no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un principio constitucional implícito que se deriva del Estado constitucional de derecho (artículos 3° y 4.3 de la Constitución). Ahora bien, **no cabe duda de que esta exigencia constitucional de predictibilidad y certeza de las decisiones judiciales se ve concretizada con la denominada doctrina**

jurisprudencial constitucional, la que sólo se tendrá por cumplida si se respetan tales decisiones.

Nuestro Tribunal Registral sobre este principio ha manifestado: Una de las garantías del procedimiento registral es la predictibilidad (…) Además, precisa que las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito decida apartarse de ellos. Finalmente, añade que la autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

Conclusiones

El principio de predictibilidad se ampara en pronunciamientos o disposiciones previas que brindan un panorama claro al administrado, respecto al pronunciamiento que la Administración Pública emitirá sobre un determinado procedimiento administrativo. Estos pronunciamientos y disposiciones actualmente se encuentran estructuradas en base de datos internos y externos administrados por -para los intereses de la presente- la Sunarp; en ese sentido, la pregunta cae de madura ¿estos datos podrían brindar un resultado previo como resolución de un procedimiento registral especifico, en base a pronunciamientos y/o decisiones previas?. Si seguimos el ejemplo de la Argentina, ello sería viable, sin embargo, surgen distintas interrogantes sobre este tipo de herramientas; destaco las siguientes:

- **¿Inteligencia Natural por Inteligencia Artificial?** Como se ha mencionado, el filtro previo a la calificación -llamado en el argot popular jurídico registral: precalificación- sería el primer ente amenazado con un reemplazo por la IA; resultando ello no solo un riesgo labo-

ral, sino, además un riesgo para todo el sistema registral. Ello por cuánto, la labor calificadora en general, es una función discrecional amparada en el principio de legalidad, según el cual, se examina la capacidad del otorgante y la validez del acto, basándose no solo en el documento, sino en la partida registral y en sus antecedentes (título archivado). Justamente sobre este último (titulo archivado), no son solo datos, sino que, muchas veces guardan situaciones jurídicas sumamente relevantes para el rumbo de la calificación registral.

- **¿El margen de error?** Sobre ello es preciso señalar que la IA también tiene margen de error, si bien no equiparable al humano, tiene serias debilidades. Si no recordemos el caso del estudiante en Michigan que vivió una escalofriante experiencia con IA[12].
- **¿Podrá la IA emitir un previo pronunciamiento aplicando criterios de razonabilidad a un caso en concreto?** Esta pregunta está para una extensa investigación, sin embargo, podemos mencionar que, la razonabilidad se basa enteramente en la razón; propia de un ser humano, nota característica impropia de la IA. En ese sentido, la respuesta sería negativa, la IA no podría emitir un previo pronunciamiento considerando las posibles consecuencias sociales que éste generaría.

El Autor Rivero Ortega (2023) nos brinda algunas recomendaciones: El Informe The Big Data Oportunity, del experto Chris Yiu, realiza igualmente una serie de útiles recomendaciones a los gestores públicos tras analizar oportunidades y riesgos de un escenario en el que los datos están por doquier: propone crear unidades de análisis de datos y establecer códigos de conducta para su manejo masivo, localizando responsabilidades y garantizando estándares éticos. (…) Propone finalmente aplicar una versión de la «regla de oro» o «imperativo categórico» a la utilización del Big Data, por el cual el gestor público habría de preguntarse si le agradaría que esa

gestión de información se proyectara sobre su intimidad o la de su familia, ejercicio que presupone un cierto grado de empatía, capacidad de abstracción del lugar que se ocupa y distancia de otros intereses.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la inteligencia artificial, que es, industrial, no biológica y/o natural; cabe cuestionarnos: ¿Qué sucede cuando acontece un hecho fortuito o de fuerza mayor? ¿Qué Inteligencia es la que prima en estos eventos?[13]

La tendencia global es cada vez más dependiente de esta herramienta, sin embargo considero, nunca podrá con los azares de la naturaleza.

En el ámbito registral, utilizar IA como herramienta de apoyo es una fórmula correcta, toda vez que, permite de forma célere obtener datos relevantes, no obstante, la utilización de estos debe garantizar derechos como la autodeterminación informática (protección de datos personales).

La implementación de IA en Registros Públicos es inevitable y necesaria -por sus grandes beneficios-, sin embargo, debe realizarse bajo un marco jurídico reglamentario sólido, con protocolos que garanticen la intervención y supervisión humana en el uso de la IA, a fin de proteger no solo la seguridad jurídica, sino además, los derechos fundamentales.

NOTAS

1. https://abogados.com.ar/prometea-el-primer-sistema-de-inteligencia-artificial-predictivo-de-la-justicia-se-presenta-en-el-mundial-de-inteligencia-artificial/23523
2. https://www.youtube.com/watch?v=JIECrFujBEY
3. http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2023/0602/c31616-20027125.html
4. https://unciencia.unc.edu.ar/computacion/aplican-machine-learning-para-la-valuacion-fiscal-de-los-inmuebles-en-cordoba/
5.
    - https://www.infocatastro.es/el-catastro-en-la-era-digital-innovaciones-y-retos/
    - https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/con-inteligencia-artificial-el-dnp-apoya-el-proceso-de-actualizacion-del-catastro-multiproposito.aspx

- https://unciencia.unc.edu.ar/computacion/aplican-machine-learning-para-la-valuacion-fiscal-de-los-inmuebles-en-cordoba/

6. https://www.gob.pe/institucion/oefa/noticias/1084863-oefa-adquiere-diez-nuevos-drones-especializados-para-fortalecer-el-monitoreo-ambiental-durante-el-2025
7. https://www.miraflores.gob.pe/municipalidad-de-miraflores-reconocio-a-la-clinica-good-hope-por-su-alto-compromiso-mostrado-con-las-victimas-del-atentado-de-tarata-_duplicado/
   https://munisanmiguel.gob.pe/municipalidad-de-san-miguel-implementa-drones-inteligentes-para-combatir-la-inseguridad/
8. https://es.linkedin.com/pulse/el-megapuerto-de-chancay-innovaci%C3%B3n-tecnol%C3%B3gica-y-sus-implicancias-hygle
   https://transformaciondigital.pe/2024/11/19/la-ia-en-el-megapuerto-de-chancay/
9. https://jornada.com.pe/brasil-y-china-firman-acuerdo-para-la-construccion-del-ferrocarril-bioceanico/
10. https://www.gob.pe/institucion/sunarp/noticias/1043680-sunarp-presenta-primera-plataforma-de-inteligencia-artificial-desarrollada-internamente-por-una-institucion-publica-en-el-pais
11. https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/1220256-curia-del-poder-judicial-pone-al-pais-a-la-vanguardia-de-uso-de-inteligencia-artificial-en-ambito-juridico
12. https://www.cbsnews.com/news/google-ai-chatbot-threatening-message-human-please-die/
13. https://hipertextual.com/mobile/apagon-espana-impacto-redes-moviles-internet-estudio/

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, S., Valiño, C., & Rodriguez Alvarez. (2024). Derecho, nuevas tecnologias e Inteligencia Artificial. Madrid: Dykinson.
- Cotino Hueso, L. (2018). Derecho y Big data. Bogota: Universidad Católica de Colombia.
- Crawgord, K. (2022). Atlas de Inteligencia Artificial. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Medina La Plata, E. (2023). Big data: los datos como generadores de valor. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Nieva, F. (2018). Inteligencia Artificial y Proceso Judicial. Madrid: Marcial Pons Ediciones Juridicas y Sociales.
- Rivero Ortega, R. (2023). Derecho e Inteligencia Artificial. Argentina: Ediciones Olejnik.

Identidad digital y seguridad jurídica: el gran desafío tecnológico de los Registros Inmobiliarios en el siglo XXI

SANTOS VÁSQUEZ, Frank Wilber

Licenciado en Derecho – Universidad Autónoma de Santo Domingo. Máster en Protección de Datos y Seguridad - Nebrija. Registrador de Títulos de San Francisco de Macorís Registro Inmobiliario de la República Dominicana

Introducción

A través del tiempo hemos visto la necesidad de identificar y acreditar la identidad de las personas que realizan actos que transfieren, afectan o modifican derechos reales inmobiliarios. Esto es tan antiguo como el propio derecho de propiedad, pues la seguridad jurídica de las transacciones depende de la certeza sobre quienes intervienen en ellas.

En el contexto dominicano, desde la implementación del Sistema Torrens en 1920, mediante la orden ejecutiva No. 511, al 29 de junio de 1964, la legislación dominicana no contaba con un instrumento jurídico específico que regulara de manera integral la función notarial. En su lugar, esta se encontraba regida por disposiciones dispersas provenientes de la tradición jurídica francesa, del Código Civil dominicano y de diversas

normas administrativas y judiciales que otorgaban funciones notariales a abogados y jueces de paz.

En ese contexto, el notario ha desempeñado históricamente el papel de funcionario público encargado de verificar y dar fe de la identidad de las personas que intervienen en los actos celebrados en su presencia, contribuyendo así a la seguridad jurídica de las transacciones.

Anteriormente, los mecanismos de identificación tradicional, anteriores a la era digital, conllevan la presencialidad ante el oficial público, el cual utilizaba diferentes vías para acreditar la identidad de los comparecientes:

Conocimiento personal

El procedimiento consistía en que el notario se reuniera personalmente con las partes que comparecían ante él. En teoría, este conocimiento directo liberaba de la obligación de presentar documentos adicionales, ya que el notario certificaba que el individuo presente en su oficina era realmente quien decía ser. Este procedimiento se basaba en la confianza y en la relación profesional que el notario, como integrante fijo de una comunidad, establecía con los residentes de su jurisdicción.

Identificación mediante testigos

Si el notario no conocía a las partes, la ley le proporcionaba un procedimiento de seguridad mediante la participación de testigos. Estos testigos podían clasificarse en dos categorías:

1. **Testigos instrumentales:** Individuos que eran conocidos por el notario y que testificaban tanto el acto en sí como la identidad de los comparecientes.
2. **Testigos de conocimiento:** Los presentaban las partes mismas, afirmando que los conocían y dando su identidad.

La identificación mediante documentos

La demanda de documentos oficiales fue el resultado de la progresión hacia la sistematización de la identidad individual. La Ley 301-64 establecía explícitamente lo siguiente: "Los notarios determinarán quiénes son los comparecientes a través de la exhibición de sus cédulas de identificación personal o cualquier otro documento que sirva para identificar a las personas cuando no estén legalmente obligadas a tener la anterior".(1)

Entre la fe notarial y la calificación registral

La relación entre la acreditación de identidad del notario y la función calificadora del registrador de títulos no es subordinada, sino de complementariedad y control mutuo. Esta interacción constituye una de las piedras angulares del sistema de seguridad jurídica preventiva en los casos de propiedad. Sin embargo, la habilitación para el registro comienza con respecto a la función de notario, pero no termina ahí. El Registrador puede y debe investigar si, con base en la información contenida en el Registro, no existen dudas razonables sobre la identidad del solicitante.

Por un lado, el registrador supone que el notario ha cumplido correctamente con su deber de identificar a las partes. Esta presunción no es un acto de fe, sino un reconocimiento de que el notario público es un funcionario público que goza de la confianza pública y cuyas declaraciones son presuntamente veraces y honestas. Cuando el notario certifica, mediante la presentación de cédulas de identidad o por medio de testigos, que ha identificado a los presentes, el registrador supone que esta identificación se ha hecho correctamente.

Sin embargo, el registrador de títulos no se limita a una función registral puramente mecánica, sino que ejerce facultades de calificación para garantizar la legalidad y seguridad jurídica de los actos sometidos a inscripción. En el ejercicio de esta facultad, el registrador podrá requerir la comparecencia(2) de los interesados o personas involucradas en la

actividad presentada, de ser necesario para ratificar o rectificar algún documento, así como cualquier otra circunstancia relevante para calificar adecuadamente lo solicitado. Estas facultades son un mecanismo de control que permite verificar la autenticidad y validez de los documentos presentados. Quizás podría tomarse como duda o cuestionamiento a la fe pública notarial; sin embargo, representa garantías de seguridad jurídica preventiva.

El modelo clásico de identificación de las partes en los actos jurídicos se ha basado históricamente en la presencia física frente al notario y en la verificación personal llevada a cabo por este funcionario, quien está investido de fe pública. Esto ha posibilitado que se asegure la autenticidad de los actos, que se confirme quiénes son los comparecientes y que el consentimiento expresado sea válido. No obstante, el avance de las tecnologías digitales y la gradual digitalización de los servicios públicos han cambiado la manera en que los individuos se relacionan con las instituciones. En este escenario, se hace indispensable llevar las garantías de autenticidad e identificación al ámbito digital, que han sido tradicionalmente proporcionadas a través de la presencia física. En este contexto, el concepto de identidad digital adquiere importancia.

Identidad digital

Es fundamental comprender que la identidad digital no es sólo un usuario y una contraseña. La identidad digital es un conjunto de rasgos que permiten distinguir e individualizar a una persona de otra, confirmando que es realmente quien dice ser (Fundación Telefónica, 2013).

La República Dominicana ha realizado progresos notables en la regulación y el reconocimiento de esta realidad. La Ley 126-02 sobre comercio electrónico, documentos y firmas digitales, promulgada en 2002, es el acontecimiento fundacional. Esta ley tuvo el mérito de crear, con visión de futuro, un marco regulatorio que equipara la firma digital y el mensa-

je de datos a los documentos físicos y la firma autógrafa en cuanto a validez y efectividad jurídica, siempre que se cumplan algunos criterios técnicos de fiabilidad. La ley estableció el respaldo para que, por medio de medios electrónicos, la voluntad de las personas pueda manifestarse y conectarse de manera válida.

La ley Núm. 339-22, habilita y regula el uso de medios digitales para los procesos judiciales y procedimientos administrativos del Poder Judicial, en el artículo 4, numeral 5 (2022), define la firma digital o firma electrónica cualificada como "un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje, permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y el texto del mensaje, y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transmisión". Igualmente, este concepto se encuentra en la ley 126-02, sobre Comercio Electrónico, Documentos y Firma Digital.[3]

De igual manera, la Ley No. 172-13 de Protección Integral de Datos Personales regula el manejo de datos que se encuentran en archivos y bancos de datos públicos y privados, desarrollando así este mandato constitucional. Esta ley, junto con la Ley núm. 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, que tipifica y sanciona el robo de identidad y la suplantación electrónica, conforman un ecosistema legal que busca proteger la integridad de la identidad de las personas en el ciberespacio.

La digitalización de la administración pública y del comercio jurídico es un hecho que no se puede evitar. El Registro Inmobiliario Virtual es un ejemplo concreto del compromiso con la innovación y la simplificación de los servicios. Sin embargo, esta evolución conlleva un gran reto: ¿cómo se puede trasladar la confianza del mundo físico y la fe en el conocimiento al mundo virtual? ¿Cómo puede un registrador, por medio de una pantalla, convencerse de que el individuo que concede un poder, establece una hipoteca o compra un inmueble es efectivamente quien dice ser? El manejo

de la identidad digital es, en gran parte, la respuesta.

Desafíos: De lo físico a lo digital

La aplicación de la identidad digital se concreta mediante diversos mecanismos tecnológicos diseñados para garantizar la autenticidad, integridad y no repudio de las acciones realizadas en entornos tecnológicos. Entre estos mecanismos destacan la firma electrónica y la firma digital, herramientas que permiten vincular jurídicamente a una persona a un documento o una acción realizada electrónicamente. Si bien la firma electrónica es un concepto amplio que incluye cualquier método electrónico utilizado para expresar la voluntad de una persona en un documento digital, la firma digital se basa en métodos criptográficos que permiten verificar tanto la identidad del firmante como la integridad del documento.

A pesar de contar con un marco normativo, los retos prácticos a los que se enfrenta un registrador pueden representar desafíos fundamentales para el ejercicio de la función calificadora y la seguridad jurídica que debe garantizar el registro de la propiedad, tales como:

Riesgo de suplantación

Esta constituye la amenaza de mayor riesgo para la confianza que debe primar en un sistema registral digitalizado. El riesgo de suplantación puede manifestarse de diversas formas, desde el robo de las credenciales hasta la clonación de certificados digitales o interceptación de comunicaciones.

Dependencia de proveedores tecnológicos

La digitalización de los registros supone, ineludiblemente, una delegación de tareas que antes eran únicamente institucionales a entidades privadas que brindan tecnología. Esta dependencia supone riesgos importantes para la independencia y continuidad del servicio público registral.

La soberanía de los datos también se ve influenciada por la dependencia de proveedores. Cuando los sistemas y servidores de almacenamiento son parte de empresas privadas, se plantea la cuestión de quién tiene el control real sobre la información registral, así como las condiciones en las que se puede acceder a ella.

Brecha digital

La brecha digital, que se refiere a la exclusión de grandes sectores de la población debido a factores como económicos, geográficos, educativos o generacionales, es quizás el reto más complicado desde un punto de vista de derechos fundamentales y garantizar la dignidad de las personas.

La brecha digital repercute de forma desmedida en aquellas poblaciones que son rurales, personas mayores, con discapacidad, en condiciones de pobreza o con escaso nivel de educación. Para estos grupos, la obligación de hacer trámites solamente por vías electrónicas puede ser equivalente a una negativa de acceso a la justicia. La solución implica modelos híbridos que conserven canales presenciales y provean soporte tecnológico a los que lo requieran.

Interoperabilidad

La identidad digital no funciona en el vacío. Para que un ciudadano pueda realizar el trámite de registro electrónico, su identidad debe ser reconocida no sólo por la oficina de registro, sino también por los notarios, registros de la propiedad, instituciones financieras y otras instituciones que intervienen en los procesos inmobiliarios. Los problemas de interoperabilidad se manifiestan en varios niveles: técnico (incompatibilidad de sistemas), semántico (diferentes significados para los mismos datos) y organizativo (diferentes procedimientos y responsabilidades).

Actualmente la Junta Central Electoral de la República Dominicana se encuentra en un proceso de implementación de un nuevo documento de

identidad, la cédula de identidad y cédula de identidad y electoral electrónica[4], la cual tendrá incorporado un chip con circuito criptográfico, que contendrá información biométrica cifrada, y protocolos de comunicación seguros para evitar clonación y lecturas no autorizadas[5].

La identidad digital no sustituye la función tradicional de la fe pública, sino que constituye su evolución tecnológica, permitiendo transportar al entorno digital los mismos niveles de autenticidad y confianza que históricamente han garantizado los sistemas registrales.

Principios registrales: análisis de impacto

Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica se ve directamente afectada por los desafíos de la identidad digital, ya que una suplantación de identidad exitosa puede generar inscripciones fraudulentas que, aunque posteriormente sean anuladas, crean incertidumbre y litigios durante años, degradando la confianza en el sistema registral y la certeza de la identidad digital.

Sin embargo, la seguridad absoluta es inalcanzable. El derecho debe establecer reglas claras sobre distribución de riesgos: quién asume las consecuencias de un error en la identificación, qué mecanismos de impugnación existen y cómo se restablece la situación anterior al fraude.

Legalidad

El principio de legalidad exige que toda inscripción registral se base en títulos formalmente válidos y sustancialmente ajustados a derecho. En el entorno digital, esto implica verificar no solo la identidad de los otorgantes, sino también la validez de los documentos electrónicos a través de mecanismos tecnológicos de autenticación, tales como certificados digitales y sistemas de firma electrónica y exige que el registrador pueda ejercer su función calificadora sobre los documentos electrónicos[6].

Fe pública

Este principio se sustenta en la confianza que el ordenamiento jurídico deposita en la veracidad de los asientos del registro frente a terceros. En el contexto de la transformación digital, esta confianza depende cada vez más de la fiabilidad de los sistemas tecnológicos utilizados para acreditar la identidad de los intervinientes en los actos jurídicos. En consecuencia, la identidad digital no representa una ruptura con los principios registrales tradicionales, sino una evolución de los mecanismos que permiten garantizar su efectividad. El verdadero desafío consiste en diseñar sistemas tecnológicos capaces de preservar la autenticidad, integridad y trazabilidad de los actos electrónicos, de manera que la confianza pública en el registro inmobiliario se mantenga ileso aún en un entorno digital.

Propuesta para fortalecer los sistemas de identidad digital en el ámbito registral

Los sistemas registrales deben avanzar hacia un modelo robusto de identidad digital que garantice simultáneamente seguridad jurídica, eficiencia y confianza institucional. En este contexto, resulta esencial establecer la firma electrónica cualificada como estándar mínimo, de manera que la autenticidad de los actos registrales y la identificación de los usuarios cuenten con un nivel elevado de fiabilidad técnica y jurídica. A ello debe sumarse la implementación sistemas de respaldo y recuperación de información, apoyados en tecnologías como blockchain, que refuercen la integridad, trazabilidad y permanencia de los datos registrales. De igual forma, el fortalecimiento de la identidad digital en el ámbito registral exige el desarrollo de plataformas estandarizadas e interoperables, capaces de integrarse con otras instituciones públicas y privadas. Esta interoperabilidad permite agilizar trámites, reducir riesgos de fraude y mejorar la calidad del servicio al ciudadano, al tiempo que consolida

un ecosistema digital coherente dentro de la administración pública.

Finalmente, estos avances tecnológicos deben estar respaldados por un marco jurídico integral, que regule la identidad digital en el ámbito registral, fortalezca las leyes de protección de datos personales en armonía con la función registral y establezca reglas claras para la regulación de los proveedores tecnológicos. De esta manera se garantiza no solo la seguridad y confidencialidad de la información, sino también la continuidad y estabilidad de los servicios registrales en el entorno digital.

NOTAS

1. Artículo 30 de la Ley 301 sobre Notariado, 1964, República Dominicana.
2. Facultad otorgada en el artículo 54, literal i del Reglamento General de Registro de Títulos, instituido por la Resolución No.788-2022, del 27 de octubre del 2022, emitida por la Suprema Corte de Justicia, República Dominica.
3. En la resolución 071-19, emitida por INDOTEL, se considera que entre los objetivos de la ley 126-02 equiparar el tratamiento de los datos sobre un papel a la información electrónica y permitir la utilización y fiabilidad de firmas digitales para asimilarlas con las manuscritas.
4. https://jce.gob.do/Noticias/la-nueva-cedula-un-proyecto-de-estado
5. La Junta Central Electoral iniciará la expedición masiva del nuevo documento de identidad el 8 de abril del 2026.
6. Dentro de las facultades de la función calificadora del registrador de títulos esta en Verificar, en caso de firmas digitales, su validez acorde con la normativa aplicable. Conforme el art. 54, literal f del Reglamento General de Registro de Títulos, Resolución No.788-2022.

BIBLIOGRAFÍA

- Fundación Telefónica. (2013). Identidad Digital: El nuevo usuario en el mundo digital (Primera ed.). Madrid, España: Editora Ariel. Obtenido de https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/media/es/que_hacemos/media/publicacion es/identidad_digital.pdf
- Ley núm. 339-22, que habilita y regula el uso de medios digitales para los procesos judiciales y procedimientos administrativos del Poder Judicial, G. O. No. 11076

(Congreso de la República Dominicana 29 de Julio de 2022).

- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2002). Ley No. 126-02 sobre Comercio Electrónico, Documentos y Firma Digital. Gaceta Oficial No. 10172.
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (2007). Ley No. 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología. Gaceta Oficial No. 10416.
- Ley No. 172-13 sobre Protección Integral de Datos Personales. Gaceta Oficial No. 10737. Congreso Nacional de la República Dominicana. (2013).
- Ley No. 301-64 sobre el Notariado. Gaceta Oficial No. 8870. Congreso Nacional de la República Dominicana. (1964).
- Orden Ejecutiva No. 511 que establece el Sistema Torrens en la República Dominicana. Gobierno Militar de los Estados Unidos en Santo Domingo. (1920).

Identidad y registro: importancia de los actos y grado de formalismo en la comprobación de la identidad

RIBEIRO DE MIRANDA, Caleb Matheus

Primer Oficial del Registro de la Propiedad Inmobiliaria en São José do Rio Preto/SP/Brasil y Director de Tecnología del Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)

Introducción

La progresiva digitalización de las relaciones jurídicas ha reabierto, con particular intensidad, el debate sobre la acreditación de la identidad en los actos practicados ante los Registros de la Propiedad Inmobiliaria. El avance de mecanismos tecnológicos cada vez más sofisticados —firmas electrónicas, certificados digitales, videoconferencias, cadenas de bloques— ha llevado a que la cuestión sea frecuentemente tratada como un problema eminentemente técnico, centrado en la seguridad informática y en la fiabilidad de los medios de autenticación.

Sin embargo, la identidad, en el ámbito registral, no constituye un dato meramente técnico, sino una categoría jurídica funcional, estrechamente vinculada a la manifestación válida de la voluntad, a la comprensión de los efectos del acto y a la preservación de la seguridad jurídica. Reducir su análisis a la elección entre distintos tipos de firma electrónica implica desconocer las funciones que históricamente han sido atribuidas a la ac-

tividad notarial y registral, así como los principios que estructuran el grado de formalidad exigible para los distintos actos jurídicos.

El ordenamiento jurídico, aun cuando no siempre lo explicite de manera sistemática, adopta el principio de la solemnidad proporcional, conforme al cual el nivel de formalismo exigido debe guardar relación directa con la gravedad de los efectos del acto y con la dificultad de su reversión (Miranda, 2024). Este principio resulta especialmente relevante en el contexto digital, donde la exigencia indiscriminada de mecanismos de autenticación robustos puede generar ineficiencias prácticas sin un incremento real de la seguridad jurídica, al tiempo que la flexibilización excesiva puede comprometer la confianza en el sistema registral.

El presente trabajo parte de la premisa de que no todos los actos practicados ante el Registro de la Propiedad Inmobiliaria poseen la misma carga de voluntad ni producen los mismos efectos jurídicos, y que, por tanto, no deben estar sujetos a idéntico grado de formalidad en la comprobación de la identidad. A partir de esta premisa, se propone una clasificación funcional de los actos registrales, orientada a servir como criterio racional para la definición del nivel de formalidad exigible en cada caso.

Asimismo, se analizan los límites inherentes a la utilización de certificados digitales como mecanismo de acreditación de identidad, destacando la diferencia entre autenticidad técnica, identidad material del signatario y verificación de la libre y consciente manifestación de voluntad. Finalmente, se examinan críticamente los discursos que anuncian la sustitución de la actividad notarial y registral por tecnologías como blockchain y tokenización, demostrando que tales planteamientos suelen apoyarse en una comprensión incompleta de las funciones jurídicas que caracterizan al Registro de la Propiedad.

El objetivo del artículo no es oponerse al uso de tecnologías digitales, sino ofrecer criterios jurídicos claros para su integración racional en la actividad registral, de modo que sea posible conciliar seguridad jurídica,

eficiencia operativa y adecuación a la dinámica social contemporánea.

El problema central no es tecnológico ni normativo, sino estrictamente jurídico: la determinación del grado de formalidad exigible en la acreditación de la identidad según el riesgo del acto registral.

El problema jurídico del formalismo en la acreditación de la identidad

La trayectoria histórica revela la transición desde un derecho marcadamente formalista, propio de las épocas primitivas y antiguas, hacia un modelo que consagra, en el derecho moderno, la libertad de formas como regla general, aunque sujeta a importantes limitaciones. Este movimiento, influido especialmente por la tradición canónica medieval, reflejó un cambio de enfoque: de la primacía de la forma a la centralidad de la causalidad. No obstante, dicha libertad no es irrestricta, pues el ordenamiento continúa exigiendo formalidades específicas en determinadas situaciones, sobre todo para garantizar la estabilidad de las relaciones jurídicas y la protección de terceros. (Carranza, 1971, p. 2)

El debate sobre la acreditación de la identidad en el ámbito registral suele abordarse, de manera casi automática, a partir de los instrumentos tecnológicos disponibles y de su encuadramiento normativo. Esta aproximación, aunque comprensible, desplaza el foco del problema central: la determinación del grado de formalidad jurídicamente necesario para cada tipo de acto registral, en función de sus efectos, de su reversibilidad y de su carga de voluntad, es decir, del riesgo jurídico en su realización.

El verdadero problema jurídico no reside en saber qué tecnologías existen o cuáles son formalmente admitidas por la legislación vigente, sino en establecer cuándo y en qué medida resulta necesario exigir mecanismos robustos de acreditación de identidad para preservar la seguridad jurídica del sistema. La pregunta relevante no es, por tanto, qué nivel de firma electrónica es técnicamente posible, sino qué nivel de formalidad es jurí-

dicamente exigible en cada interacción entre el usuario y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La normativa sobre firmas electrónicas debe ser comprendida como un marco de posibilidades, no como una solución exhaustiva ni como un sistema cerrado de respuestas. Su función es habilitar determinados medios de identificación, pero no resolver, por sí sola, la complejidad derivada de la multiplicidad de actos registrales y de las distintas consecuencias jurídicas que de ellos se derivan. La aplicación indiscriminada de los niveles máximos de formalidad previstos en la ley puede generar fricciones innecesarias, sin aportar un incremento proporcional de seguridad jurídica.

El Código Civil y Comercial argentino, por ejemplo, prevé la firma digital en su artículo 288, que dispone: "… En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital que asegure indubitablemente la autoría y la integridad del instrumento". En la Argentina, la Ley nº 25.506, de 2001, reglamentó el uso de la firma digital, atribuyéndole eficacia jurídica siempre que se cumplan los requisitos legales. La norma distingue entre firma electrónica y firma digital: la primera corresponde a cualquier medio electrónico utilizado para identificar al firmante, mientras que la segunda es una modalidad específica que cumple con las exigencias legales y utiliza criptografía de clave pública. La criptografía es la técnica de codificación de la información y, en el caso de la firma digital, se basa en un sistema de clave asimétrica, compuesto por una clave pública y otra privada o secreta, lo que garantiza mayor seguridad en la identificación del firmante. El certificado digital es un archivo electrónico emitido por una autoridad certificadora que vincula la identidad del titular a su clave pública, permitiendo confirmar la autenticidad de la información relativa a una persona física o jurídica. Para que produzca efectos jurídicos, debe ser expedido por una entidad debidamente acreditada y ajustarse a

estándares técnicos reconocidos internacionalmente. (ACEP, 2015, p. 10)

Solo a partir de este planteamiento funcional es posible analizar de manera adecuada los formatos de firma digital previstos normativamente y su pertinencia para los distintos actos practicados ante el Registro.

Los formatos con previsión normativa

El ordenamiento brasileño prescribe los requisitos tecnológicos para la práctica de los actos registrales de modo sencillo; describe grados de instrumentos tecnológicos, pero no los clasifica según los tipos de actos. La Ley brasileña número 14.063 de 2020 define tres tipos de firmas digitales: 1) Firma simple: permite identificar el signatario y asocia sus datos en formato electrónico (BRASIL, Ley 14.063/2020, artículo 4º, inc. I); 2) Firma avanzada: utiliza certificados emitidos por otra autoridad central que no la ICP-Brasil u otros medios aceptados por las partes, en los que las alteraciones posteriores sean detectables (BRASIL, Ley 14.063/2020, artículo 4º, II); y 3) Firma calificada: utiliza certificados ICP-Brasil (BRASIL, Ley 14.063/2020, artículo 4º, III).(1)

En Brasil, de acuerdo con Caleb (2023), la informatización de las oficinas extrajudiciales ha tenido una evolución normativa gradual. La primera previsión legal sobre la utilización de sistemas informatizados se encuentra en la Ley nº 8.935/1994 (Ley de Notarios y Registradores), que autorizó la adopción de medios de computación y reproducción electrónica en la organización de los servicios. Posteriormente, la Medida Provisional nº 2.200-2/2001 instituyó la Infraestructura de Claves Públicas Brasileña (ICP-Brasil), otorgando validez jurídica a los documentos electrónicos firmados con certificado digital, además de admitir otros medios de comprobación de autoría e integridad, siempre que fueran aceptados por las partes —salvedad que, en el ámbito registral, debe observar el principio de legalidad. (pp. 90-93). La normativa principal es el Provimento nº 149/2023 del CNJ (Consejo Nacional de Justicia), actualizado por el

Provimento nº 180/2024, que estableció parámetros normativos para la tramitación electrónica de títulos y documentos en las oficinas extrajudiciales, consolidando el actual entorno digital de los registros públicos.

En el ámbito de los actos registrales inmobiliarios, se acepta como regla general la exigencia de la firma calificada (BRASIL, Ley 14.063/2020, artículo 5º, § 2º, inc. IV), admitiéndose en determinados supuestos la utilización de la firma avanzada (BRASIL, Ley 14.063/2020, artículos 5º, II, c, y §2º, IV, y 17-A)[2]. No obstante, estas dos modalidades, aun siendo adecuadas para los actos centrales del registro, no son suficientes para atender de forma conveniente la totalidad de las interacciones efectivamente realizadas con el Registro.

La dinámica social demuestra que una parte significativa de las comunicaciones electrónicas se realiza por medios considerablemente más simples, como el correo electrónico o las aplicaciones de mensajería instantánea. El descarte automático de todos los medios que no se encuadren en las categorías de firma avanzada o calificada conduciría a la imposición de formalidades excesivas en situaciones que no lo justifican desde el punto de vista jurídico, creando obstáculos innecesarios para el ejercicio regular de derechos y para la eficiencia administrativa del Registro.

Por ello, la cuestión central no consiste en ampliar o restringir abstractamente los medios tecnológicos admitidos, sino en definir criterios jurídicos que permitan seleccionar el nivel de formalidad adecuado a cada tipo de acto, evitando tanto la laxitud incompatible con la seguridad jurídica como el rigor formal desproporcionado frente a actos de efectos limitados.

Los tipos de actos y la formalidad necesaria

La experiencia en el mercado de crédito demuestra que la contratación digital rápida, asociada a mecanismos frágiles de verificación de identidad, ha facilitado fraudes, afectando especialmente a consumidores

hipervulnerables, como las personas mayores. La reducción de formalidades y del tiempo de reflexión puede comprometer el consentimiento informado, elemento esencial para la validez de los negocios jurídicos. En el ámbito inmobiliario, los riesgos son aún más graves, ya que los fraudes pueden tardar años en ser detectados y exigir una solución judicial prolongada. Así, aunque el nuevo régimen digital pueda dinamizar el mercado de crédito, la disminución de salvaguardias formales puede generar elevados costos sociales, particularmente en términos de seguridad jurídica y protección del consumidor. (Kassama y Ferreira, 2023)

A partir del planteamiento funcional expuesto, se propone una clasificación jurídica de los actos practicados ante el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, orientada a servir como criterio racional para la determinación del grado de formalidad exigible en la acreditación de la identidad. Esta clasificación no deriva directamente de la normativa vigente, sino que responde a la necesidad de ordenar los actos registrales según el riesgo jurídico que comportan, atendiendo especialmente a sus efectos, a la dificultad de su reversión y a la intensidad de la voluntad jurídicamente relevante.

Se propone, así, la siguiente clasificación de los actos:

- Actos de reversibilidad gravosa: son aquellos actos que, una vez practicados, producen efectos jurídicos relevantes cuya reversión exige procedimientos más complejos y formalistas que el propio acto original. En esta categoría se incluyen, entre otros, la transferencia de la propiedad inmobiliaria, la constitución, modificación y extinción de derechos reales de garantía o de otros derechos reales limitados, así como el desistimiento de solicitudes de registro con efectos sustantivos.
- Actos de reversibilidad sencilla: comprenden los actos que, aun cuando sean practicados de forma incorrecta o indebida, pueden

ser dejados sin efecto mediante procedimientos simples, sin necesidad de formalidades reforzadas. Son ejemplos de esta categoría la interposición de recursos contra exigencias registrales (recurso de recalificación, recurso gubernativo o duda registral), así como la solicitud de suspensión temporal del procedimiento registral.

- Actos de efectos sencillos: se trata de actos que no producen consecuencias jurídicas graves aun en caso de error, y cuyo impacto se limita a efectos meramente informativos o accesorios. Entran en esta categoría, por ejemplo, la expedición de certificaciones sin datos sujetos a especial protección, o la comunicación del estado de un protocolo o trámite registral.
- Actos sin carga esencial de voluntad: son aquellos actos que se practican fundamentalmente mediante la presentación de documentación legalmente exigida, pero que requieren, de forma accesoria, la manifestación de voluntad del interesado para instar su práctica registral. A título ilustrativo, pueden mencionarse la anotación del matrimonio en el Registro de la Propiedad, la inscripción de construcciones, o la cancelación de garantías por orden judicial.

Esta clasificación permite comprender que la normativa federal sobre firmas electrónicas resulta plenamente adecuada para los actos centrales del registro, en particular los actos de reversibilidad gravosa, en los que la exigencia de firma calificada o, en su caso, avanzada, se justifica por la magnitud de los efectos jurídicos producidos. Sin embargo, para los restantes actos, la imposición de la formalidad máxima del ordenamiento no se presenta como jurídicamente necesaria, siendo suficiente la utilización de medios razonables de acreditación de identidad.

El criterio unificador es el riesgo jurídico del acto. La distinción es esencialmente funcional: cuando la reversibilidad del acto es sencilla, cuando sus efectos son limitados o cuando no existe una carga esencial de vo-

luntad, el incremento de formalidades no aporta un aumento proporcional de la seguridad jurídica, sino que introduce fricciones innecesarias en la relación entre el usuario y el Registro.

Esta constatación resulta particularmente relevante en el entorno digital y conduce, de manera directa, a examinar los límites de la acreditación puramente tecnológica de la identidad. Aún en actos formalmente robustos la identidad técnica no agota el problema, cuestión que será abordada en el apartado siguiente.

Autenticidad y validez jurídica de los actos firmados con certificados digitales

Es necesario distinguir planos en relación con la participación en actos o contratos:

1. Planos de imputación personal: (a) Autenticidad técnica: la certeza de que un documento fue firmado con uso de una contraseña privada; y (b) Autenticidad jurídica: la certeza de que un documento fue firmado por una persona específica.
2. Planos de validez volitiva: (a) Voluntad libre: la certeza de que cierta persona manifestó su voluntad sin defectos materiales; y (b) Comprensión jurídica: certeza de la utilización de mecanismos exigidos por el ordenamiento para garantizar la plena comprensión de los efectos jurídicos del acto.

Analizados los planos, dos problemas se presentan con la acreditación de identidad en medio electrónico, aunque sea considerada la utilización de certificado digital: (a) ¿La verificación de que un documento fue firmado con el certificado digital de determinada persona (autenticidad técnica) significa que ella lo firmó (autenticidad jurídica)?; y (b) ¿La firma (autenticidad jurídica) significa voluntad con capacidad de producir

efectos legales (comprensión jurídica)?

A la primera pregunta la respuesta es obvia: en principio, la firma mediante certificado digital solo podría ser realizada por su titular, puesto que solo él dispone de la contraseña. Pero esta es una realidad que no sobrevive a los hechos. El control de la contraseña es una tarea difícil que exige utilización de mecanismos complejos para impedir el acceso de terceros. Muchas personas tienen las contraseñas almacenadas en repositorios no confiables ni seguros – como cuadernos o aplicaciones de notas –, o confían sus contraseñas a familiares, o utilizan las mismas contraseñas en diversos servicios. La fragilidad del control de las contraseñas no puede ser superada por la complejidad y seguridad del mecanismo criptográfico de los certificados digitales.

Así, la firma electrónica, por más avanzada que sea, no es suficiente para garantizar la identidad del signatario. De modo que la presencia del notario para acreditar la identidad de quien firmó el documento es esencial, aunque la propia acreditación pueda ser realizada por videoconferencia actualmente (BRASIL, Código de Normas Nacionales, artículo 285, inc. V).

Aún más compleja es la cuestión relativa a la verificación de la libre voluntad de las partes y correcta comprensión de los efectos del acto pretendido. En todos los países que adoptan el sistema de notariado latino es esencial que el notario realice el asesoramiento de las partes, actuando como profesional del derecho para garantizar la adecuación de la voluntad de las partes al Derecho y la inexistencia de asimetrías informacionales. De acuerdo con Kümpel, el notario puede actuar directamente en condición de asesor jurídico de las partes, guiado por la prudencia y la cautela (Kümpel, 2022, p. 222). El uso de tecnologías digitales nada cambia en cuanto a la necesidad de escritura pública.

El problema surge cuando la incomprensión de la función notarial lleva a que actores privados clasifiquen el modelo de intervención personal como superado, y piensen que el uso de las tecnologías modernas po-

dría por sí mismo dar seguridad suficiente a las transacciones. Pero los mecanismos tecnológicos cumplen exactamente la función para la que fueron diseñados: asegurar que únicamente una persona con la contraseña y el certificado firmó el documento. El problema no es la debilidad tecnológica, sino la insuficiencia funcional de la tecnología para ciertos fines jurídicos. La confirmación plena de la identidad y el aseguramiento de la comprensión jurídica del signatario no pueden alcanzarse mediante mecanismos tecnológicos.

En este sentido, la amplia difusión de las firmas electrónicas y digitales, aunque representa un avance en términos de practicidad e inclusión, también pone de manifiesto fragilidades relevantes, especialmente en cuanto al uso irreflexivo y a la posibilidad de disociación entre el titular y el acto efectivo de firma. En el entorno digital, la identificación de situaciones de vulnerabilidad se vuelve particularmente difícil, lo que puede dar lugar a la celebración de actos que no reflejan la verdadera voluntad del firmante. Además, el uso indebido de credenciales por terceros puede comprometer la identidad digital del titular. En este contexto, la certificación notarial de las firmas electrónicas actúa como una importante salvaguarda, al permitir también la detección de vulnerabilidades y la adopción de medidas de apoyo necesarias para la validez y seguridad del acto jurídico. (Vizcarra y Castelnuovo, p. 32)

Blockchain, tokenización y el futuro de la actividad registral

En ciertos discursos se sostiene que la actividad registral se acerca de su fin y que los tokens almacenados en tecnología de cadena de bloques (blockchain) sustituirán los mecanismos tradicionales de control jurídico de las transacciones. Pero la blockchain falla exactamente en los mismos planos analizados en el punto anterior: identidad, voluntad y calificación. Por lo tanto, la creación de un sistema paralelo y privado de circulación de fracciones mediante tokens, sin respaldo registral, fragmenta la publici-

dad y debilita la identificación de los titulares y de las cargas. Además, la ausencia de calificación jurídica de los títulos, de presunción de veracidad y de responsabilidad estatal compromete los fundamentos del registro inmobiliario, pudiendo representar un retroceso institucional. (Miranda, Machado, Ferri, y Baltazar Jr., 2025)

El principio de la equivalencia funcional dice que una tecnología digital no debe ser rechazada solamente por su carácter electrónico cuando sea capaz de cumplir las mismas funciones que el modelo analógico. La falla de muchos de los discursos tecno-modernistas es no comprender correctamente cuáles son las funciones de los mecanismos notariales y registrales.

A efectos de equivalencia funcional, una definición mínima del Registro Inmobiliario debe considerar las siguientes funciones, ante los títulos presentados:

1. Recepción de documentos
2. Análisis de validez jurídica
3. Práctica de los actos registrales y
4. Publicidad de la situación jurídico-registral, con fe pública.

La mayor utilidad del registro está en la posibilidad de conocimiento de la situación jurídico-registral, sin necesidad de análisis complementarios. Tal solo es posible porque en los sistemas de Registro de Derechos la calificación rechaza los títulos que no obedezcan al ordenamiento jurídico. En este sistema, la centralidad recae en la protección y publicidad de los propios derechos reales, previamente sometidos a la calificación jurídica por parte del registrador. El riguroso análisis de los títulos fortalece la seguridad del registro, atribuyendo presunción de veracidad y validez a las situaciones publicitadas (Jardim, 2013, p. 165). En este modelo, especialmente en los llamados registros de derechos fuertes, la publicidad

protege tanto al titular inscrito como al tercero de buena fe, resolviéndose los eventuales vicios en el plano obligacional, sin afectar la eficacia del registro, amparado por la fe pública (Brandelli, 2016, pp. 34-36).

La recepción de documentos puede realizarse de modo electrónico, con aumento de eficiencia. Los actos registrales practicados pueden ser almacenados en medio electrónico. Pero la calificación, el análisis de conformidad al ordenamiento, solo puede ser realizada por un jurista. El razonamiento jurídico no es matemático y no puede ser reproducido por mecanismos tecnológicos, al menos en el estado actual del desarrollo tecnológico.

Si se suprime la calificación, en rigor, se verifica el fin del registro como entidad con fe pública, y se transforma en un mero archivo de documentos. Su función se desplaza: de permitir el conocimiento de la situación jurídica a permitir el conocimiento de documentos cuya validez deberá ser analizada por el usuario final.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite concluir que el debate sobre la acreditación de la identidad en el ámbito registral no puede reducirse a una discusión meramente tecnológica ni a la simple elección entre tipos de firma digital previstos normativamente. La identidad, en el contexto de los actos registrales, cumple una función jurídica compleja que involucra no solo la seguridad técnica de la autenticación, sino también la adecuada manifestación de la voluntad, la comprensión de los efectos del acto y la preservación de la seguridad jurídica del sistema en su conjunto.

La normativa vigente, al prever categorías limitadas de firmas electrónicas y asociarlas de manera relativamente rígida a determinados actos, resulta insuficiente para atender la diversidad y complejidad de las interacciones efectivamente realizadas ante el Registro de la

Propiedad Inmobiliaria. La adopción implícita del principio de solemnidad proporcional demuestra que no todos los actos exigen el mismo grado de formalismo y que la exigencia indiscriminada de mecanismos robustos de autenticación puede generar ineficiencias sin un incremento real de la seguridad jurídica.

La clasificación de los actos registrales según su reversibilidad, sus efectos y su carga de voluntad permite construir un criterio funcional y racional para definir el nivel de formalidad exigible en cada caso. Para los actos de reversibilidad gravosa, la exigencia de firmas avanzadas o calificadas se justifica plenamente. Sin embargo, para actos de reversibilidad sencilla, de efectos limitados o carentes de una carga esencial de voluntad, resulta suficiente la utilización de medios más simples de acreditación de identidad, siempre que permitan un grado razonable de imputación subjetiva del acto.

Asimismo, quedó evidenciado que la utilización de certificados digitales, por sí sola, no garantiza ni la identidad material del signatario ni su efectiva comprensión del contenido y de las consecuencias jurídicas del acto. La fragilidad del control de credenciales y la imposibilidad de los mecanismos tecnológicos de verificar la libre y consciente manifestación de voluntad refuerzan la centralidad de la función notarial y registral. La intervención del notario, incluso en entornos digitales, continúa siendo indispensable para asegurar la autenticidad personal y la adecuación jurídica de la voluntad declarada.

Por último, los discursos que anuncian la sustitución de la actividad registral por tecnologías como blockchain y tokenización parten, en gran medida, de una comprensión incompleta de las funciones del registro. Si bien estas tecnologías pueden aportar eficiencia en la recepción, almacenamiento y circulación de información, no son capaces de reemplazar la calificación jurídica ni la fe pública, elementos esenciales que distinguen al Registro de la Propiedad de un mero repositorio documental.

En conclusión, el futuro del registro inmobiliario no reside en la eliminación de las funciones jurídicas tradicionales, sino en su integración racional con las nuevas tecnologías, mediante criterios claros de proporcionalidad, funcionalidad y necesidad. El análisis del riesgo permite adecuar los requisitos normativos a las demandas sociales, sin sacrificar la seguridad jurídica ni la coherencia del sistema registral. Solo de este modo será posible conciliar seguridad jurídica, eficiencia operativa y adecuación a la dinámica social contemporánea en la acreditación de la identidad y en la práctica de los actos registrales. Sin calificación no hay fe pública, y sin fe pública no hay registro.

NOTAS

1. La ICP-Brasil es la Infra-Estructura de Claves Públicas Brasileña, creada por la Medida Provisoria nº 2.200-2/2001, autoridad pública con función de organizar políticas relativas a autenticidad, integridad y validez jurídica de documentos electrónicos.
2. BRASIL, Ley 6.015/1973, artículo 17, § 2º.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Civil Espacios Políticos, (diciembre, 2015). Firma Digital: Aspectos De Derecho Público Y Propuestas De Adecuacion Y Coordinación. Provincia de Buenos Aires - secretaria legal y ténica consejo federal de inversiones. http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/02/50918.pdf
- Brandelli, L. (2016). Registro de Imóveis e Eficácia Material. Forense.
- Carranza, J. A. (1971). La forma de los contratos en la ley 17.711. Colegio De Escribanos De La Provincia De Córdoba Revista Notarial. Nro. 21. https://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/10/RNCba-21-1971-04-Doctrina.pdf
- Carvalho, A. (1977). Registro de Imóveis. (2ª ed.). Forense.
- Jardim, M.V.A.S. (2013). Efeitos Substantivos do Registo Predial: Terceiros para efeitos de registo. Almedina.
- Kassama, A.G., y Ferreira, E.L.P., (26 de junio de 2023). Assinatura avançada no

registro de imóveis: crédito rápido, reparação lenta. Migalhas. https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/388825/assinatura-avancada-no-registro-de-imoveis

- Kümpel, V.F. y Ferrari., C.M. (2025). Tratado Notarial e Registral: Ofício de Registro de Imóveis. (2ª ed.). Editora YK
- Kümpel, V.F. y Ferrari., C.M. (2022). Tratado Notarial e Registral: Tabelionato de Notas. (2ª ed.). Editora YK
- Miranda, C.M.R. (2023). Capítulo I: Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP). In. Kümpel, Vitor Frederico. Breves comentários à Lei nº 14.382/2022: conversão da medida provisória nº 1.085/2021, (pp. 11-49). Editora YK
- Miranda, C.M.R. (2024) Ponencia "Novas tecnologias no Registro de Imóveis". Congreso do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).
- Miranda, C.M.R., Machado, L.M., Ferri, C.F.S., y Baltazar Jr., J.P. (10 de abril de 2025). Tokenização e controle dos direitos reais imobiliários. OF-IRIB/P/JPBJ-06/2025. https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Parecer%20CPRI-IRIB%20(Tokeniza%C3%A7%C3%A3o%20e%20RI%20- %20Of%C3%ADcio%20para%20ONR).pdf
- Santos Neto, D.S. (18 de diciembre de 2025). A transformação digital no registro de imóveis brasileiro e a reforma do art. 194 da lei 6.015/73. Migalhas. https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/446616/digitalizacao-do-registro-de-imoveis-e-mudancas-no-art-194
- Vizcarra, R., y Di Castelnuovo, F., Incidencia de la Tecnología en la Función Notarial, respecto a Personas Mayores y con Discapacidad Análisis crítico y práctico de la intersección. 35 JNA Jornada Notarial Argentina. Colegio de Escribanos. https://www.colescba.org.ar/descarga/35JNA/T3/T3_DI_CASTELNUOVO-VIZCARRA_Incidencia_de_la_tecnologia.pdf

Herramientas de autenticación online y usos de firmas electrónicas biométricas

CAMPANA, Sergio y PRATS, Pablo

Desarrolladores de sistemas de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la Segunda Circunscripción Judicial de la Provincia de Mendoza

Introducción

La transformación digital en la administración pública está facilitando enormemente la realización de trámites registrales 100% online. Sin embargo, a la hora de realizar gestiones, muchos ciudadanos se encuentran con una barrera administrativa y tecnológica: no cuentan con una firma digital estricta bajo los requisitos de la Ley 25.506, la cual tradicionalmente suele requerir la emisión de certificados específicos o el uso de dispositivos físicos (tokens).

Para salvar esta brecha, la implementación de herramientas de autenticación online y firmas electrónicas biométricas se presenta como una solución moderna y accesible. Este modelo sustituye la exigencia de tokens físicos por un esquema de firma electrónica avanzada biométrica y autenticación federada, garantizando la validez jurídica y la integridad de los documentos y permitiendo el acceso de trámites totalmente digitales a los ciudadanos alejados de las oficinas del registro de la propiedad, re-

duciendo al mismo tiempo la carga de trabajo presencial en las mismas dependencias.

Beneficios clave para los ciudadanos

- **Accesibilidad e inclusión:** la eliminación de la necesidad de tokens o infraestructura especial, facilita que más personas (incluyendo quienes no tienen acceso a oficinas o a equipos específicos) puedan firmar documentos desde un smartphone o PC.
- **Agilidad y experiencia de usuario:** permite completar trámites enteramente en línea: reduciendo viajes, tiempos de espera y trámites burocráticos, a través de procesos guiados dentro de la plataforma del registro.
- **Seguridad y vinculación de la voluntad: l**as firmas biométricas (grafométrica, vocal o facial) declaran de forma inequívoca la aceptación del ciudadano al documento donde se vinculan, y, cuando se complementan con evidencia de vida y registros de autenticación, dificultan su suplantación.
- **Validez y preservación probatoria:** el uso de registros vectoriales obtenidos de la firma electrónica biométrica, el uso de sellado de tiempo (RFC 3161), el registro de audit trail (IPs, logs, métodos de autenticación) y el versionado garantizan integridad documental y trazabilidad frente a impugnaciones.
- **Escalabilidad y masividad:** al integrar proveedores de identidad confiables (IdP) mediante autenticación federada (Mi Argentina o Mendoza por Mi), el servicio puede atender trámites sin replicar procesos de verificación de identidad en cada organismo.
- **Reducción de costos y carga administrativa:** menos trámites presenciales y menos necesidades de soporte físico significan ahorro para el Estado y para los ciudadanos, además de acelerar la gestión pública.

La firma electrónica biométrica, implementada con estándares técnicos (timestamping, almacenamiento versionado) y registro de evidencias embebidos en los documentos electrónicos, ofrece una solución práctica y compatible con los objetivos de validez jurídica y seguridad, especialmente pensada para quienes no cuentan con la firma digital tradicional regulada por la Ley 25.506.

Herramientas para autenticación y validación

En el marco de la propuesta de firma electrónica biométrica, la autenticación robusta del ciudadano constituye un pilar fundamental. La combinación de mecanismos de identidad digital ya consolidados a nivel nacional y provincial permite fortalecer la vinculación entre la persona y el acto jurídico realizado en línea, reduciendo riesgos de suplantación y asegurando trazabilidad.

Objetivos

- Reunir todos los servicios digitales en un solo canal.
- Facilitar el acceso a información personal.
- Reducir la presencialidad en oficinas públicas.
- Mejorar la experiencia ciudadana mediante soluciones digitales seguras.

Características principales

- Inicio de sesión unificado (SSO) para servicios digitales del Estado.
- Validación de identidad por niveles, incluyendo validación biométrica y contra bases oficiales.
- Credenciales digitales oficiales (como DNI digital, CUIL, etc.).
- Acceso desde aplicación móvil o entorno web.

Aspectos tecnológicos

Las API de autenticación investigadas implementan OAuth2 (estándar abierto de autorización) permite a las aplicaciones de terceros acceder de forma segura a información del usuario.

Mediante el flujo de autorización se obtienen:

- Token de acceso (Access Token)
- Datos del perfil ciudadano:
    * CUIL
    * Nombre y apellido
    * Correo electrónico
    * Información de validación de identidad (Niveles de autenticación)

Esta arquitectura permite:

- Delegar la autenticación en un proveedor confiable del Estado.
- Evitar almacenar credenciales sensibles.
- Garantizar trazabilidad mediante tokens firmados.
- Elevar el nivel probatorio del proceso de firma electrónica biométrica.

Ventajas de la autenticación federada

La autenticación a través proveedores de identidad confiables permiten:

- Aprovechar identidades ya verificadas por el Estado.
- Reducir fricción en el proceso de firma.
- Aumentar el valor probatorio del acto digital.
- Cumplir con estándares de seguridad alineados con la Ley 25.506.
- Garantizar trazabilidad y no repudio cuando se complementa con:
    * Registro de logs
    * Sellado de tiempo (timestamping)

* Versionado documental
* Firma institucional del organismo

A continuación, se describen las herramientas investigadas y propuestas para su integración dentro del modelo planteado.

Mi Argentina

Mi Argentina[1] es la plataforma oficial de identidad digital del Estado Nacional que permite a los ciudadanos acceder a múltiples servicios públicos mediante una única cuenta.

En el modelo propuesto, Mi Argentina actuaría como Identity Provider (IdP) dentro de un esquema de autenticación federada, asegurando que la persona que firma el documento ha sido previamente validada[2] por el Estado Nacional.

Niveles de autenticación[3]

Los niveles validan si una persona que intenta o solicita permiso para acceder a un recurso (un sistema, dispositivo, red, base de datos o aplicación) es realmente quien dice ser.

NIVEL	PROVEEDOR	DATOS
1	ReNaPer	La autenticación se hace por DNI, sexo y número de trámite (que se encuentra en la tarjeta del DNI).
1	Mi Argentina	La autenticación se hace por CUIL o pasaporte extranjero y las credenciales propias de argentina.gob.ar.
1	NIC.ar	Servicio para extranjeros. La autenticación se hace por un número de composición similar al CUIT.

NIVEL	PROVEEDOR	DATOS
2	ARCA (nivel >= 2)	La autenticación se hace por CUIT y clave fiscal nivel 2.
2	ANSES (nivel >= 2)	La autenticación se hace por CUIL y clave de seguridad social nivel 2.
3	ARCA (nivel >= 3)	La autenticación se hace por CUIT y clave fiscal nivel 3.
3	ANSES (nivel >= 3)	La autenticación se hace por CUIL y clave de seguridad social nivel 3.
3	Mi Argentina (nivel >= 3)	La autenticación se hace por CUIL o pasaporte extranjero y las credenciales propias de argentina.gob.ar (se validan datos biometricos de ReNaPer).
4	ARCA (nivel >= 4)	La autenticación se hace por CUIT y clave fiscal nivel 4.

De acuerdo a los procesos que se realizan en la plataforma Mi Argentina para identificar al ciudadano, los niveles mayores a 2 son los más robustos.

Mendoza por Mí

Mendoza por Mí (MxM)[4] Es la aplicación oficial del Gobierno de la Provincia de Mendoza que centraliza los servicios digitales provinciales en una única plataforma.

Niveles de autenticación

MxM establece distintos niveles de autenticación que determinan el grado de seguridad en la identidad del usuario:

NIVEL	CARACTERÍSTICA	SEGURIDAD
Nivel 1	Registro básico	Bajo
Nivel 2	Validaciones adicionales	Medio
Nivel 3	Vinculacion con cuentas oficiales (AFIP, Mi Argentina, ANSES)	Alto

El Nivel 3[5] es el más robusto, ya que implica interoperabilidad con bases oficiales nacionales, elevando el estándar de confianza.

En el esquema de firma electrónica biométrica:

- Mendoza por Mí puede actuar como proveedor de identidad provincial.
- Se puede integrar como IdP federado.
- Permite contextualizar la firma dentro del ecosistema digital provincial.

Uso de herramientas cualificadas para firmar electrónicamente

En el ecosistema propuesto integrado con Mi Argentina y Mendoza por Mí resulta fundamental distinguir un concepto central: “Autenticar no es Firmar”

La autenticación permite verificar que una persona es quien dice ser.

La firma, en cambio, implica vincular de manera inequívoca a esa persona con un documento determinado y con la manifestación de su consentimiento.

Las tecnologías biométricas (grafometría, biometría vocal, huella dactilar, reconocimiento facial) permiten establecer parámetros únicos dependientes del firmante/locutor. Sin embargo, para que exista firma electrónica válida, es necesario:

1. Autenticación robusta (por ejemplo, mediante Mi Argentina o MxM Nivel 3).
2. Captura de evidencia biométrica.
3. Vinculación criptográfica del documento.
4. Registro de consentimiento.
5. Conservación probatoria.

Este modelo se encuadra dentro de los principios de la Ley 25.506, que reconoce la firma electrónica y la firma digital diferenciando su valor probatorio según el nivel de garantías ofrecidas.

Diferencia entre firma electrónica y firma biométrica

- Firma electrónica simple: cualquier mecanismo criptográfico que identifique al firmante.
- Firma biométrica: tipo específico de firma electrónica que incorpora datos biométricos capturados al documento.

La firma biométrica puede alcanzar categoría de **firma electrónica avanzada** si se demuestra:

- Identificación robusta previa.
- Integridad del documento.
- Control exclusivo del firmante.
- Evidencia técnica verificable.

Firma electrónica grafológica (grafométrica)

La firma electrónica grafológica captura no solo el trazo visible de la firma manuscrita, sino también una serie de parámetros biométricos dinámicos que la hacen única.

En esta tecnología se registran los siguientes datos:

- Trayectoria completa del trazo.
- Presión ejercida.
- Velocidad.
- Aceleración.
- Ritmo.
- Tiempo de ejecución.
- Coordenadas espaciales.

Los dispositivos que capturen este tipo de registros deben cumplir con la norma ISO/IEC 19794-7:2014, la cual establece especificaciones técnicas para capturar firmas en tabletas digitalizadoras o sistemas de bolígrafo inteligente, permitiendo su posterior análisis pericial.

A diferencia de una imagen escaneada de firma, la firma grafométrica:

- Es peritable.
- Permite auditoría técnica.
- Puede ser cotejada por un grafólogo.
- Incorpora parámetros únicos imposibles de replicar mediante simple copia.

En Argentina existen antecedentes judiciales que reconocen la validez probatoria de la firma biométrica.

Firma electrónica avanzada vocal

La firma electrónica avanzada vocal se basa en la captura de parámetros biométricos de la voz durante la manifestación expresa del consentimiento.

Proceso de firma

1. El ciudadano autenticado graba una o varias frases, que pueden

ser predefinidas.

2. El sistema analiza parámetros biométricos:
    - Frecuencia fundamental.
    - Timbre.
    - Ritmo.
    - Formantes.
    - Patrón espectral.
3. Se generan vectores referenciales de la voz que se encriptan y se incrustan al documento.

Importante: en el proyecto analizado no se guardan los audios obtenidos del firmante, sino que solo se utilizan para obtener vectores referenciales de voz que serán incrustados en el documento.

Ventajas

- Permite la utilización 100% remota.
- No requiere dispositivos especiales.
- Detecta voces pregrabadas, sintéticas, etc.
- Puede ser auditada por peritos en fonética forense.
- Vinculación biunívoca documento–voz.

Otras alternativas biométricas

Dentro de las alternativas biométricas disponibles, **la firma electrónica con huella dactilar y la de reconocimiento facial constituyen mecanismos ampliamente consolidados para la autenticación de identidad,** basados en patrones únicos e irrepetibles de cada persona, pudiendo incorporar técnicas de prueba de vida (liveness detection) para evitar suplantaciones.

Si bien ambas tecnologías ofrecen altos niveles de seguridad y son ampliamente utilizadas en organismos oficiales, en esta ponencia su tratamiento es complementario, dado que el eje central del modelo propuesto se enfoca en la firma electrónica biométrica grafométrica y vocal, por

ser herramientas especialmente idóneas para capturar y vincular jurídicamente la manifestación expresa del consentimiento con el documento firmado, aspecto esencial en el ámbito de los trámites digitales con valor probatorio.

Comparación

CARACTERÍSTICAS	GRAFOMETRÍA	FIRMA VOCAL
Presencia física	Generalmente sí	No
Infraestructura	Tablet digitalizadora	Micrófono
Firma remota	Limita	Total
Pericia	Grafólogo	Fonética forense
Inmediatez	Alta	Muy alta

Ambas permiten verificación posterior en juicio mediante pericia especializada.

La firma electrónica biométrica (grafométrica o vocal) no pretende sustituir la firma digital cualificada, sino ofrecer una alternativa jurídicamente robusta, tecnológicamente sólida y socialmente inclusiva para ciudadanos que no disponen de certificado digital.

En combinación con plataformas oficiales de identidad digital, estas herramientas permiten alcanzar un nivel de seguridad, trazabilidad y valor probatorio acorde a las exigencias actuales del procedimiento administrativo electrónico.

Fortalecimiento de un documento con firma electrónica biométrica

Para que un documento con firma electrónica biométrica se fortalezca legal y técnicamente, debe cumplir con una serie de requisitos de seguridad, identidad y fuerza jurídica. Por lo que es importante incluir en el documento PDF una serie de evidencias legibles por humanos o peritos.

Contenido recomendado

- Método de autenticación (Mi Argentina)
- Identidad declarada del firmante (Mi Argentina)
- Fecha y hora de la firma (timestamping)
- Vectores generados por firmas biométricas
- Proceso controlado en la plataforma del organismo gubernamental
- Código Único de Verificación Segura (CSV)
- URL oficial de verificación a través de código QR
- Certificado de aplicación (Firma Digital de Organismo) emitido por entidad certificante (ONTI)

Prueba de Concepto: Afectación de Vivienda

La implementación de firma electrónica biométrica en el trámite de afectación al Régimen de Protección a la Vivienda constituye una prueba de concepto concreta para demostrar la modernización registral pensado en el ciudadano. En este contexto, la utilización de autenticación previa mediante Mi Argentina y la posterior aceptación del acta mediante biometría vocal o grafométrica permite sustituir la presencialidad sin debilitar las garantías del acto administrativo.

El procedimiento digital propuesto no solo optimiza tiempos y elimina barreras territoriales, sino que también fortalece la trazabilidad, la integridad documental y el valor probatorio del acto, consolidando un modelo replicable para otros trámites administrativos electrónicos.

El modelo propuesto en la prueba de concepto se basa en:

- Sistema de Autenticación:
    - Mi Argentina - Nivel 3: obtención de los atributos CUIL, email.
- Comunicación con el ciudadano:
    - Validación del email dentro del proceso.
    - Comunicación de los estados del proceso a través del

email.

- Captura biométrica vocal:
    - Para crear la Firma electrónica avanzada vocal, se utiliza una aplicación que obtiene una o varias huellas vocales.
    - Las huellas vocales son convertidas en referencias numéricas (vectores) para ser embebido en el documento (Firma electrónica).
    - Por seguridad, los audios son utilizados temporalmente para obtener los vectores y eliminados después de firmado el documento.
- Vinculación de firma electrónica con el documento:
    - Los vectores de voz obtenidos son ingresados en los metadatos del documento de manera encriptada (Firma electrónica), para contar con evidencias electrónicas de la conformidad del ciudadano, y que pueden ser utilizados ante la necesidad de un peritaje del mismo.
- Sellado de tiempo:
    - Vincula criptográficamente el documento firmado con la fecha y hora en que se realizó la aceptación del acta de afectación, la cual es emitida por una Autoridad de Confianza (TSA).
- Certificado de aplicación:
    - Se usa como mecanismo de seguridad para: identificar la institución que firmó el documento y garantizar la integridad del documento.
- Accesibilidad al documento:
    - Código Único de Verificación Segura que tenga las características de: unicidad, integridad verificable, no predecible ni manipulable, incluir información de control (número de rogatoria, número de acta).

        - URL oficial de verificación a través de código QR que contiene el CVS.
- Registro de logs y auditoría.
    - Registro inmutable del hash del documento (Acta) en el proceso de afectación a vivienda dentro de la plataforma del registro.
- Custodia segura.
    - Alojamiento encriptado de la documentación generada en el proceso en los servidores de nube del Poder Judicial.
    - Versionado de documentos en repositorios que permiten guardar y administrar múltiples versiones del mismo cada vez que se modifica, sin sobrescribir la anterior. Es como un historial automático de cambios, pero aplicado a documentos almacenados en la nube.

Este enfoque construye una cadena de confianza completa, donde la identidad validada por el Estado se vincula técnicamente con la manifestación inequívoca del consentimiento.

Conclusión

La transformación digital de la administración pública exige repensar los mecanismos tradicionales de identificación y manifestación de voluntad en los trámites registrales. La exigencia exclusiva de firma digital en los términos estrictos de la Ley 25.506, si bien garantiza altos estándares técnicos, genera en la práctica una barrera de acceso para amplios sectores de la ciudadanía que no disponen de certificados cualificados ni dispositivos criptográficos. Frente a este escenario, la combinación de autenticación federada y firma electrónica avanzada biométrica se presenta como una solución jurídicamente robusta, técnicamente sólida y socialmente inclusiva.

El modelo propuesto demuestra que es posible sustituir la presencialidad y el uso de tokens físicos mediante un esquema basado en proveedores de identidad confiables del Estado, integrados a procesos de captura biométrica vocal o grafométrica, sellado de tiempo, registro de evidencias, certificado de aplicación y mecanismos de verificación pública. Esta arquitectura no debilita la seguridad jurídica; por el contrario, construye una cadena de confianza completa, donde identidad validada, consentimiento inequívoco e integridad documental quedan técnica y probatoriamente vinculados.

La distinción conceptual desarrollada a lo largo de la ponencia "autenticar no es firmar" resulta central: la autenticación confirma quién es la persona; la firma vincula a esa persona con el contenido del documento y con su voluntad jurídica. Las tecnologías biométricas, permiten capturar parámetros dinámicos únicos y periciales que fortalecen el valor probatorio del acto, especialmente cuando se integran a procesos controlados por la plataforma institucional y a mecanismos criptográficos de integridad.

La prueba de concepto aplicada al trámite de Afectación a Vivienda demuestra la viabilidad operativa y normativa del modelo. Se trata de un procedimiento de fuerte contenido social, donde la correcta identificación del constituyente y la manifestación inequívoca del consentimiento son elementos esenciales. La virtualización integral del trámite no solo elimina barreras territoriales y económicas, sino que amplía el acceso efectivo a derechos fundamentales, optimiza recursos estatales y contribuye a la despapelización y sustentabilidad administrativa.

Asimismo, el fortalecimiento técnico del documento electrónico: mediante vectores, timestamping, registro de logs, versionado, custodia segura, código de verificación y firma institucional, permite garantizar integridad, trazabilidad y no repudio, dotando al acto administrativo de estándares acordes al procedimiento electrónico contemporáneo y a las exigencias probatorias judiciales.

En definitiva, la firma electrónica biométrica no pretende sustituir la firma digital cualificada, sino complementar dentro de un enfoque pragmático orientado a la masividad de los servicios digitales del Estado. La adopción de este modelo implica una evolución necesaria del sistema registral, alineada con los principios de accesibilidad, eficiencia, seguridad jurídica y tutela efectiva de derechos fundamentales. La experiencia desarrollada permitirá proyectar su replicabilidad en otros trámites administrativos, consolidando un paradigma de identidad digital y consentimiento electrónico centrado en el ciudadano y sostenido por tecnología confiable y estándares jurídicos robustos.

NOTAS

1. https://www.argentina.gob.ar/miargentina
2. https://www.argentina.gob.ar/miargentina/validar-identidad
3. https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/innovacion-administrativa/autenticar/proveedores-de-autenticacion-3
4. https://mxm.mendoza.gov.ar
5. https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/97/2024/04/MXM_Instructivo_Como_subir_de_nivel.pdf

Acreditación de Identidad como Pilar del Tráfico Jurídico Digital

SOSA, Mónica Irene

(Ingeniera en Sistemas de Información. Coordinadora Informática de la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial (1°, 3° y 4° Circunscripción de Mendoza

Introducción: el cambio de paradigma

En la actualidad, el documento nativo digital ha reemplazado al soporte físico, eliminando la presencialidad como requisito de validez jurídica (p. 2). Este fenómeno exige redefinir la identidad, no ya como la mera exhibición de un DNI físico, sino como un conjunto de atributos digitales validados mediante biometría, firmas criptográficas y tokens de seguridad (p. 3).

Marco Normativo y Tecnológico en Argentina

La validez legal de este entorno se sustenta en tres pilares normativos clave:

1. **Art. 52 del CCyC**: Reconoce el derecho a la identidad en el mundo digital (p. 4).
2. **Ley 25.506:** Establece la firma digital como piedra angular de las transacciones electrónicas (p. 4).
3. **Decreto 743/2024:** Hito que permite la validación remota

biométrica (p. 4).

En este contexto, el Sistema de Identidad Digital (SID) conecta al ciudadano con el Estado a través de niveles de validación, donde el Nivel 3 (biometría) permite actos de alta criticidad como la firma digital (p. 6).

El Rol del Escribano y la Seguridad Jurídica

El notario evoluciona hacia un validador de identidad en el entorno virtual. Su intervención es crítica para la prevención de fraudes y la reducción de litigios por falsificación documental mediante el uso de biometría y doble factor de autenticación (2FA) (p. 7).

Riesgos y Desafíos Tecnológicos: El Nuevo Perímetro de la Inseguridad

En la transición hacia un entorno puramente digital, la seguridad jurídica ya no depende de la integridad física de un papel, sino de la robustez de los sistemas de información. Los riesgos se han desplazado hacia el factor de identidad (p. 10).

- **Riesgos Críticos:**
    * Suplantación de Identidad y Deepfakes: El principal riesgo es el uso de inteligencia artificial para vulnerar validaciones biométricas básicas. Sin sistemas de nivel 3 (liveness detection), los atacantes pueden replicar rasgos físicos para actuar en nombre de terceros (pp. 6, 8).
    * Phishing e Ingeniería Social: La vulnerabilidad no siempre es del sistema, sino del usuario. El robo de credenciales mediante engaños sigue siendo la puerta de entrada más común para el fraude documental (p. 8).
    * Vulnerabilidades de Ciberseguridad: La centralización de datos en nodos como el RENAPER exige infraestructuras críticas con cifrado de grado militar para evitar filtracio-

nes masivas de datos biométricos (pp. 5, 8).

- **Desafíos Estructurales:**
    * Brecha Digital: Existe un riesgo de exclusión para aquellos ciudadanos que no poseen las habilidades o el hardware necesario para la validación remota, lo que requiere que el Estado y los escribanos mantengan canales híbridos de asistencia (pp. 6, 8).
    * Armonización Legislativa: La falta de criterios unificados entre provincias argentinas genera "islas de digitalización", dificultando el tráfico jurídico interjurisdiccional (pp. 8-9).

El Caso de Éxito: La Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial (DRP) de la 1°, 3° y 4° Circunscripción de la provincia de Mendoza, y la integración de 3 proveedores de identidad

Para la Dirección es muy importante la validación de la identidad digital y la integración con el ciudadano digital de nuestra provincia.

Es por ello que, en el sistema del registro de la propiedad, se han incluido tres proveedores de identidad.

IOL, sistema del Poder Judicial de la provincia de Mendoza que permite validar los datos de los profesionales registrados. (Abogados y escribanos)

Mi Argentina, nos permite validar los datos de todos los ciudadanos argentinos, pero existen problemas en la comunicación entre sistemas.

Además, se integró la validación de la plataforma Mendoza por mí (Ciudadano digital de la provincia de Mendoza), validador de identidad de los ciudadanos de Mendoza.

Por otro lado, y en paralelo la Dirección de Registros Públicos y Archivo Judicial de la 1°, 3° y 4° Circunscripción de Mendoza, comenzó a interoperar con otros organismos con el objetivo de validar información, con la fuente auténtica.

En cualquiera de estos tres casos el registro valida la información con estos tres proveedores de identidad, pero no es responsable de la administración de las credenciales de acceso.

La Ley de Integrabilidad 9625/2025 – EDI Mendoza: Un Salto Hacia la Interoperabilidad

Mendoza se ha posicionado como un caso de éxito gracias a la sanción de la Ley 9625/2025, que establece el Ecosistema de Integrabilidad Digital (EDI) (p. 9).

- **Fundamento de la Ley:** Esta normativa obliga a las dependencias del Estado a compartir datos en tiempo real bajo el principio de "solo una vez" (el ciudadano no debe entregar datos que el Estado ya posee). Esto permite que la Dirección de Registros Públicos (DRP) valide información directamente con el Registro Civil y el RENAPER (p. 9).
- **Interoperabilidad Notarial:** La ley facilita que el Colegio Notarial de Mendoza cruce datos de los notarios de la provincia, asegurando que quien firma un documento digital esté efectivamente habilitado y en ejercicio de sus funciones (p. 9).
- **Sistemas Integrados:** El éxito de esta ley se refleja en la conexión entre plataformas como IOL, Mi Argentina y Mendoza por Mí (MxM), creando una red de validación que reduce drásticamente los tiempos del tráfico inmobiliario y la burocracia documental (p. 9).

Conclusión

"La identidad es el nuevo perímetro" (p. 10). Sin una acreditación segura, no existe derecho real digital. La seguridad jurídica en bits depende de una tríada inseparable: tecnología escalable, un marco legal armonizado y una ciudadanía capacitada digitalmente (p. 10).

La Identidad como Nuevo Perímetro de la Seguridad Jurídica

La transición hacia un tráfico jurídico digital no es simplemente un cambio de soporte, sino una redefinición de la confianza pública. Como se ha expuesto, los riesgos tecnológicos, desde el phishing hasta la suplantación de identidad mediante inteligencia artificial, demuestran que la seguridad ya no reside en el documento físico, sino en la robustez de la acreditación de identidad.

El caso de la **Ley de Integrabilidad 9625/2025 de Mendoza** (EDI) marca un hito fundamental en esta evolución. Al obligar a la interoperabilidad entre organismos como el RENAPER, el Registro Civil y el Colegio Notarial, se logra mitigar la vulnerabilidad del factor humano y técnico. Este ecosistema digital permite que la función del escribano como garante de fe pública se potencie, asegurando que cada acto jurídico digital cuente con una validación de identidad, capacidad y vigencia en tiempo real.

En definitiva, **la seguridad jurídica en bits** solo es posible bajo una tríada inseparable: una infraestructura tecnológica escalable, un marco legal armonizado que elimine la burocracia, y una ciudadanía digitalmente incluida. Mendoza demuestra que, mediante la integración de sistemas, es posible construir un entorno donde la identidad digital sea el puente seguro hacia un derecho real y eficiente en la era de la información.

"Para finalizar, debemos recordar que, en el entorno virtual, la identidad es el nuevo perímetro. Si no somos capaces de asegurar quién es el sujeto que está detrás de la pantalla, no hay derecho real posible. Mendoza ya ha dado el primer paso con el EDI; el desafío ahora es la armonización nacional para un tráfico jurídico sin fronteras."

BIBLIOGRAFÍA

- Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC). Ley 26.994. Art. 52.
- Decreto 743/2024. (2024). Identidad Digital y Validación Remota.
- Ley 25.506 de Firma Digital. (2001). Congreso de la Nación Argentina.
- Ley 9625/2025 de Integrabilidad – EDI Mendoza. (2025). Provincia de Mendoza.
- Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza.
- Sosa, M. I. (2026). Acreditación de Identidad como Pilar del Tráfico Jurídico Digital (Ponencia). II Congreso Nacional e Iberoamericano, Mendoza, Argentina (p. 1).

REGISTRO
DE LA PROPIEDAD

MINISTERIO DE
ECONOMÍA

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES