

**FORO INTERNACIONAL de MODERNIZACION**

**de los**

**Registros Públicos de la Propiedad de MEXICO.**

**México – D.F. Septiembre 2008.**

+ + +

**El Registro de la Propiedad Inmueble**

**de la**

**República Argentina.-**

- 1. Origen Histórico. Etapas.**
- 2. Organización Administrativa adoptada.**
- 3.- La Naturaleza Jurídica y Consideración actual.**

## **1.- Breve referencia histórica sobre la “Organización” y “Técnica” para llevar esos REGISTROS:**

Los países de Latinoamérica, y particularmente los de habla hispana, reconocemos en la llegada de la colonización española, el origen cierto de muchas de las Instituciones que forman nuestra vida actual. Tanto respecto de los usos del diario vivir y los hábitos correspondientes, como de las mismas Instituciones Jurídicas y Políticas que estatuyen nuestras respectivas Constituciones Nacionales.-

Una de esas Instituciones se vincula esencialmente al “derecho común”, y dentro de mismo, al derecho de propiedad. Se trata del Registro de la Propiedad Inmueble, el cual con diferentes “efectos” derivados de sus inscripciones, y con también diferentes “tipos de organización”, existe en todos nuestros países, como por otra parte, sucede en estos días en todos los países del mundo.

Y no sólo por “herencia” de esa colonización, sino por que en los siglos XIX y XX, la evolución y el desenvolvimiento técnico alcanzado por el Derecho Registral, y la Organización del servicio mediante el cual se desenvuelven los “principios” que lo informan, evolucionó por diferentes razones vinculadas principalmente con la necesidad de mejorar la “seguridad jurídica” para las “transacciones patrimoniales” (no sólo las inmobiliarias), sino además por que el mismo gobierno de los Estados decididamente encauzó por su intermedio, una forma mas de garantizar la paz social por medio del derecho, a la vez que utiliza su existencia para el cumplimiento de finalidades propias indelegables como son la urbanización, organización y policía del suelo, el régimen fiscal de la propiedad, el disponer de un medio para posibilitar la acción de la justicia, la implementación de políticas de asignación de viviendas, de explotación agraria, de distribución de aguas, de forestación, y mil requerimientos más del Estado de nuestro tiempo.-

En los países del área la estructura de los Registros, y el llevado de los Libros por parte de este verdadero medio por el que se expresa la “publicidad jurídica”, ha seguido hasta el mismo siglo XX la técnica precisamente de Libros, Repertorios y remisiones empleada en los Registros de Hipotecas que consagró la real cédula dispuesta por Carlos V *–Real Cedula del 25-9-1802-*, que aprobó además de la creación de Registros como “Oficios vendibles y renunciabiles” el Regto. para el Oficio de Anotadores de Hipotecas que fue propuesto por el Fiscal de la Real Audiencia de México don Ramón de Posadas, para poner en vigor las Reales Cédulas del 9-5-1778, 16-4-1778, y 16-4-1783, y aplica la *Ley 3ra.Titulo 15.Libro 5to. de la Recopilación de Castilla Auto acordado 21.Titulo 9.Libro 3ro.* que pone en aplicación y vigencia la Pragmática de Carlos I de 1536. Reglamento que aprobado precisamente por la Real Audiencia de México en carta que le remite al Rey de fecha 25 de octubre de 1784, este Conviert<sup>1</sup>e en la Real Cédula del 25-9-1802.- (1)

De allí que cualquiera que fuere el “derecho de fondo” aplicable en esos países, la Organización de los Registros tiene ese origen y también la técnica, del registro en LIBROS – Libro diario, Repertorios, Indices, Libros de Inscripciones, etc,- como soporte material en el cual se llevan a cabo las “inscripciones” de los “títulos” “documentos” o “derechos” según sea la especie que adoptó, que resultaba todavía en uso en todo el área, aunque no en forma tan “manual” como por aquellos tiempos –hasta fines de la década del 1960- .

A partir de los “Oficios de Hipotecas” que ya sea en los Ayuntamientos o Cabildos, luego en manos de los “Notarios del Cabildo”, y mas tarde como “Oficios” delegados en manos privadas, fueron Registros destinados primero a la inscripción del derecho real de hipoteca, y

---

<sup>1</sup> **Real Pragmática de 31 de enero de 1768** Estableciendo los Oficios o Contadurías de Hipotecas. En *“Leyes Hipotecarias y Registrales de España –Fuentes y Evolución-“ Ed.II\** Congreso Internacional de Derecho Registral. Publicación del Ilustre Coleg Nac.de Registradores de la Prop. Y Merc.de España.Ed.CastaliaMadrid 1974.pág.39/62. **PAU PEDRON, Antonio** “Influencia de la Legislación Hipotecaria Española en Hispanoamérica”. **BERNARD Tomas diego (h).**El Oficio Público de Hipotecas.Antecedentes Históricos del Registro de la Propiedad Inmueble desde 1795 hasta 1879.- rev.del Notariado Prov.BsAs.n°688 jul/ag.1966.pág.953. y además Estos dos últimos reeditados en “Doscientos años de la Real Cedula para America del 25 de septiembre de 1802.” Edic.Registro Propiedad Inmueble de la Capital Federal.Argentina.2002.-

luego como consecuencia necesaria e imprescindible, al derecho de dominio y demás derechos reales, nuestros países ingresan en la etapa de independencia, y posterior organización como naciones independientes, llevando consigo en sus Constituciones Nacionales, para hacer cierta sus soberanías -entre otras garantías fundamentales- el amparo del derecho de propiedad, y consecuente preocupación por la tierra de la patria, y sus titulares.-

Por lo tanto siempre y necesariamente esta relacionada esta evolución de nuestros pueblos con el “título de propiedad” y el amparo, salvaguarda y consecuente efecto “sostén del propio Estado” el amparo de la persona humana y de la propiedad con la que esa persona crea riqueza y medios para una vida mejor.

En ese camino tiene suma importancia cómo organiza cada país el “derecho de propiedad”, y dicho con más precisión técnica, el derecho real de dominio. Unos siguieron la tradición romana de “título y modo”, pero desde un comienzo –ya vimos el origen colonial del Instituto- pusieron el acento en el Registro de Hipotecas, previsto por Carlos I y luego su sucesor Carlos III como medio para: *“..embarazar la multitud de pleytos, fraudes é inconvenientes que se experimentaban..”* por la existencia de gravamen en los bienes, *“..lo cual encubren y callan los vendedores”*, y asimismo por que *“..se habian seguido y seguian innumerables perjuicios, y sobre todo que los Arrendadores de Rentas Reales, Villa de Madrid y otros han dado, y dan en quiebra cada día, sin que se pudiese cobrar de las fianzas, ni de las hipotecas, por estar todas gravadas, y no saberse al tiempo de la admisión de que han resultado muchas pérdidas y atrasos de la Real Hacienda, Villa de Madrid y generalmente a las demás Ciudades, Villa y lugares y aún a las Comunidades Eclesiásticas, ...”*<sup>2</sup>, en poco más de una centuria desde su llegada a América, su aplicación “impuso” el registro del “dominio” como consecuencia ineludible de la “especialidad” del gravamen.

Cuando a partir del 1810 todos los pueblos se encaminan hacia su “independencia jurídica”, en algunos con más influencia hispana que en otros, se agrega a “título y modo”, la publicidad registral como “sustitutivo” del “modo” la tradición o entrega material de la cosa, considerando que la inscripción registral suple la tradición, y particularmente por que de tal suerte se puede conceder un “efecto de protección” al titular inscrito, que por algún tiempo se consideró que no lo confieren aquellos sistemas que optaron por la “protección del titular” preferentemente desde la protección de la “causa jurídica” de su adquisición, más que desde la “posición registral” de su inscripción.-

Así en algunos países se fue –y todavía se encuentra-- con mayor o menor cercanía, tras el modelo de “efectos” del registro instituido por la Ley Hipotecaria Española de 1861. En esa línea Perú, Puerto Rico, Cuba, El Salvador, Guatemala.<sup>3</sup>

Los menos, merced a la organización que dieron sus primeras leyes, o códigos civiles, mantuvieron el “título y el modo” (Argentina, Paraguay, Uruguay, México), con la inscripción registral como publicidad y oponibilidad, pero no con efectos constitutivos del derecho real como otros (Ecuador, Chile Venezuela, Colombia, Panamá –siguiendo el “Código de Bello”-) <sup>4</sup> E inclusive existe el país que tomó por el camino del “Código Napoleón” (Bolivia). Pero en todos el Registro de la Propiedad Inmueble, no sólo mantuvo su existencia, sino que acrecentó su importancia en definitiva en la búsqueda de la “seguridad jurídica” del derecho de propiedad y las transacciones que se le refieren.

### **En la Republica Argentina:**

#### **Primer Etapa:**

La misma abarca desde la Institucionalización por el Virrey de Melo y Portugal en 1775 de los Registros de Actos Públicos en Oficios concedidos en forma graciosa a cargo de Escribanos, pasando por la llegada al Virreynato del Río de la Plata, de la Real Cedula del 25

<sup>2</sup> Real Pragmática y Real Cédula de Carlos III, citada en 1.

<sup>3</sup> PAU PEDRON, Antonio ob.cit..

<sup>4</sup> SISTEMAS de REGISTRO INMOBILIARIO. IX Foro.Bogotá 1988.Colombia. Publicación del Ministerio de Justicia. Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia para el Comité Latinoamericano de Consulta Registral – año 1988-

de septiembre de 1802, en aplicación hasta la sanción en el año 1869 del Código Civil propuesto por Dalmacio Vélez Sarsfield, el cual comienza a regir el 1 de enero de 1871.

De este modo nacieron y se desarrollaron durante casi una centuria los "oficios" de hipotecas y actos celebrados ante oficial público en el Virreynato del Río de la Plata, inclusive mas allá de la proclama del 25 de mayo de 1810, y del acta de la Independencia del 9 de julio de 1816. Y de la misma Constitución Nacional de 1853.-

### **Segunda Etapa:**

El profundo cambio político institucional que significó la independencia del Rey de España, y del sistema monárquico, dio paso, del mismo modo que en los otros pueblos de América, a la instauración del Estado Constitucional de Derecho. En el caso de Argentina, tal vez entre los primeros. Ello dió origen a una verdadera "situación intermedia", durante la cual en el período que vá desde el 25 de mayo de 1810, hasta el 1 de enero de 1871 que comienzan a regir la propias y actuales Instituciones del Derecho Civil, fue de aplicación el denominado "derecho patrio", que consistía en tener como "derecho aplicable" las leyes que estaban en aplicación por el año de 1810 fecha del primer gobierno patrio a 1853 fecha de la sanción de la primer Constitución Nacional, y que a su vez fueran compatibles con los diferentes regímenes que gobernaron el territorio nacional, hasta el dictado de los códigos de fondo, e inclusive los códigos de forma o del procedimiento judicial.-

La Constitución Nacional de 1853 estableció que los códigos de fondo (civil, comercial, penal, minería) debían ser dictados por el Congreso de la Nación (art.67 inc.11), y quedaba en manos de los gobiernos de cada Provincia que integró inicialmente la República, la organización y funcionamiento de sus Instituciones esenciales, como son las destinadas a la educación primaria, la administración de justicia y el gobierno municipal (art.5), sancionándose asimismo una norma expresa sobre la "reserva a favor de esos Estados" de las facultades que no han sido expresamente "delegadas" al Gobierno Nacional, en el capítulo final de esa Constitución donde asimismo se tipifican las facultades provinciales para darse su propia organización y sus restricciones (arts.104 a 110).-

### **Tercera Etapa:**

Sancionado el Código Civil, ley 340 de fecha 25 de septiembre de 1869, ella indica que comienza a regir y aplicarse el día 1 de enero de 1871, ya se dispuso de Instituciones definitivamente propias para el derecho de propiedad, y los actos que se le refieren.-

El mismo código prevé en forma expresa en el Libro Segundo, capítulo 3 del Título 2 "De los Actos Jurídicos" que ellos en cuanto a las formas escritas que se prescriben, son por instrumento público o por instrumento particular (arts.973/8) . En el título siguiente, se contemplan y describen los "Instrumentos Públicos" (art.979), y dentro de ellos en primer lugar "Las escrituras públicas hechas por escribanos públicos en sus libros de protocolo..." Desarrollando luego en el título 4 (arts. 997 al 1011) con todo detalle y cuidado, la competencia de los escribanos públicos y las formalidades que los mismos deben observar para el llevado de esos "registros de actos y contratos" como son los protocolos a cargo de los mismos.-

De este modo y a partir del 1 de enero de 1871 las Provincias existentes, y que dieran nacimiento a la Nación Argentina, debieron adecuar sus Instituciones del derecho privado, a los mandatos de la ley de fondo aludida. El Código Civil en las relaciones civiles y para el comerciante y sus actos el Código de Comercio.-

Por ello quedó en manos de las Provincias, organizar sus Registros.

Se considera que la Provincia de Buenos Aires por ley 1279 del 21 de mayo de 1879 fue la primera en "establecer" que la organización de sus "oficinas para el Registro de Hipotecas" (arts.3134 al 3147 del Cód.Civ.), se estableciera según una organización como oficinas a cargo de funcionarios del Estado, o sea dejaran de ser los "oficios" que venían funcionando desde el Virreynato. Para ello centralizó en una sola oficina (subsistente hasta nuestros días) que tomó como herramienta de organización la "división establecida para su organización de la justicia" . Los Departamentos Judiciales de la Capital (La Plata) del Norte (San Nicolas), del Sud (Bahía Blanca) Centro (Dolores),del Oeste ( Mercedes). Pasado unos años, ya en el siglo XX, se "divide la organización interna" atendiendo a las demarcaciones de la organización municipal de la Provincia. Es decir los Libros de Dominio e Hipotecas se llevan por orden cronológico de ingreso de los documentos y por el Municipio a que corresponde (llamados Partidos, hoy existen 134).-

Algo similar hicieron la restantes provincias.

#### **Cuarta Etapa:**

Para dar cumplimiento al deber de llevar el “Registro de la Hipoteca”, todas las Provincias tenían organizado la inscripción del dominio y de ese modo había una seria objeción constitucional que se resolvió con la reforma del código civil del año 1968 que establece (art.2505) que todos los títulos de adquisición o transmisión de derechos reales inmobiliarios deben ser inscriptos en los registros de la jurisdicción a que corresponda la ubicación del inmueble. Para establecer definitivamente los efectos y alcances de esa inscripción se dicta la Ley Nacional de Registro de la Propiedad Inmueble 17.801, que establece el régimen legal existente, sobre la base técnica del “folio real” la “reserva de prioridad” del certificado previo para los actos, y la adopción de los principios del moderno derecho registral.-.

#### **2.- Organización Administrativa Adoptada:**

En todas las Provincias el “Registro” pasó a formar parte de la “Organización Administrativa del Estado”. Las nuevas formas políticas, “república democrática” con Estado Constitucional de Derecho, y particularmente la línea que fija el código civil en 1871, al establecer que debe existir en cada Municipio o Departamento un Registro de Hipotecas, hizo que se abandonara el sistema de “oficios” concedidos por el Estado y se incluyó a los Registros bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo, y en algunas Provincias, dentro de la Organización del Poder Judicial.-

El “modelo español” de los “oficios descentralizados e independientes” seguido por Chile, pero con dependencia o bajo jurisdicción del Poder Judicial, no fue el adoptado. Brasil siguió de algún modo ese modelo aunque con algunas diferencias. Del mismo modo que lo hacen Colombia y Ecuador.

La política de conducción de estos organismos técnicos no fue por cierto puesta en manos de técnicos y siempre por concurso. Varias son las causas de la orientación hacia “organismos administrativos” al momento de crear y desarrollar estas oficinas.

1.-Por Dependencia Política: En primer lugar digamos que desde el nacimiento mismo de nuestra nación la influencia del “poder político” de turno tiñó todas las Instituciones y con ello la “designación” de los agentes del Estado, y dentro de ellos los “registradores” por intermedio de las personas que ejercieron los poderes del estado. Quienes gobernaban las Provincias en el siglo XIX, no disponían de hecho de muchos recursos humanos, y menos aún con conocimiento y especialidad en la materia. El mismo Vélez Sarsfield lo pone de manifiesto en la nota que coloca al final del título de las hipotecas en el código civil (después del art.2303) Además al no existir una ley previa que establezca, la especialidad de quienes accedan a estas oficinas, ha sido muy largo el camino hasta llegar al reconocimiento de nuestros días. Tampoco había inicialmente en aquellos días una carrera administrativa específica que diera acceso, progreso y egreso a estos agentes. Sea tanto quienes ingresaban a Registros bajo la órbita del Poder Ejecutivo Provincial (a veces el Ministerio de Economía y Hacienda, a veces el de Gobierno), como del mismo Poder Judicial (considerados como los agentes o empleados de la línea normal del servicio) accedían por simple propuesta y designación del gobernante.

2.-Por las características del servicio: La prestación del servicio de registro de documentos inscribibles y su publicidad se entendió desde un comienzo que era una “labor administrativa” en cuanto los efectos de la inscripción en ningún momento fueron “constitutivos” y por lo tanto los alcances del servicio se los consideró una “labor administrativa” del Estado en contribución al conocimiento y publicidad jurídica de la circulación patrimonial de los bienes inmuebles.-

3.-Por la necesidad de la Organización Económica del Estado, que tuvieron desde un comienzo las Provincias para formar la República, y en consecuencia disponer del acceso y control de estas oficinas, permitió al gobernante conocer no solo quienes eran los propietarios de la tierra sino por tanto quienes eran los obligados a contribuir para el sostenimiento del Estado.

De allí la estrecha vinculación desde un comienzo de la vida Institucional de las Provincias con los sistemas “rentísticos” de cada una de ellas. Ello originó que ya en la década del 60 se dispusiera de una adecuada y eficiente vinculación de los Catastros Provinciales con el Registro de la Propiedad Inmueble (ej. Provincia de BsAs.) no así en todas las provincias, ni a veces sostenida en el tiempo. Pero conceptualmente bien establecida, al punto que hoy las

Provincias de Salta y Jujuy tienen nucleadas ambas oficinas bajo la órbita de una Dirección General Inmobiliaria.-

### **La organización de la Oficina:**

Así las oficinas fueron organizadas con un sentido jerárquico administrativo. Generalmente Direcciones con aperturas Departamentales y Divisiones de las Secciones de trabajo que tipifican la materia. Los Libros fueron tratados como documentos públicos administrativos. Tanto para sus constancias como para su guarda, cuidados y exhibición. Se consideró en la normativa de creación (ej. ley 1279 de la Prov. BsAs.) que debía responder la organización al armado administrativo del Ministerio del Poder Ejecutivo en cuya órbita funcionare, como en lo atinente al deber del servicio y disciplinario de sus agentes.-

### **3.- La naturaleza jurídica y consideración actual:**

Del servicio de la publicidad registral inmobiliaria quedó así enmarcada en el ámbito de los "actos administrativos" del Estado, originando no pocos desajustes llegado el momento de revisar los mismos atento que hoy en día ya nadie puede sostener pacíficamente que la "calificación registral" sea un mero acto administrativo.

Pero esta "verdadera evolución" de los conceptos empieza a generarse como una más de las consecuencias de la Institucionalización de los Registros de la Propiedad Inmueble que dispone la ley 17801 (complementaria de la ley 17711 que reformó el código civil) en el año 1968.-

Así comenzaron a escucharse pensamientos y también fallos judiciales que lo apuntaron al momento de entender en casos de "recursos de revisión" de la "calificación registral", especialmente cuando entendieron en casos donde se cuestionaba precisamente los alcances de esa labor jurígena.- (ej. Plenario Malbin, Plenario Cotton, y otros de la Cámara Nacional Civil de la Capital Federal.-

Hoy tenemos por tanto que es un acto administrativo especial que mediante el empleo de un sistema de actos y medios administrativos, aplica el derecho común (civil, comercial, leyes especiales, etc). Es decir no se produce un acto estrictamente administrativo que se formula con competencia administrativa y dentro del derecho administrativo. Por el contrario se aplica el derecho registral, el derecho de fondo y demás leyes que rigen la materia.-

Parece totalmente explicable la labor y los actos si atendemos que es un servicio del estado para que se realice y difunda según las formulas legales, la transmisión constitución y modificación de derechos reales de un particular a otro, o se efectúen las modificaciones de las inscripciones y anotaciones que establezcan los jueces en los casos que la ley les determine.

Pero a pesar que la naturaleza de la labor y del servicio sea tan diferente de la actividad administrativa común, no se ha logrado que se lleve la organización y dependencia de los Registros a una esfera diferente de las que tiene el Estado y aquí se han indicado. Creemos que el desenvolvimiento y desarrollo de la transformación técnico registral iniciada en la década del 60 (como en casi toda Latinoamérica) no ha producido aún en la República Argentina, ni la necesidad ni un modelo mejor que el que se encuentra en aplicación.

Si se han producido marcadas diferencias con los organismos administrativos del Estado cualquiera sea su ubicación funcional (P. Ejecutivo o P. Judicial) e igualmente ha sido muy importante para ello y la revitalización estrictamente técnica del servicio y sus agentes, la aportación de los sistemas de "leyes convenio" en las que los Colegios de Escribanos y de Abogados (en algunos casos) que contribuyen con la administración de fondos especiales destinados al mejoramiento técnico y funcional de los servicios.

También hay conclusiones técnicas derivadas de observar una centuria de labor de estas oficinas. Tales fueron abandonar los Libros de Inscripciones. Adoptar el "folio real". Instituir la capacitación permanente del recurso humano e impulsar una "carrera registral" para el ingreso, progreso y egreso de los agentes, asignando un nivel técnico terciario con planes de estudio y contenidos previamente establecidos al efecto. Decididamente adoptar para estas oficinas los principios del derecho registral universal. Generar las condiciones para un desenvolvimiento independiente en el servicio y con alto rigor de eficiencia técnica en los medios que se empleen para el mismo.

Finalmente por estos días (ley 26387 mayo/2008) el legislador ha creado y puesto en manos de la Reunión Nacional de Directores de Registro de la Propiedad Inmueble de todo

el país que venía reuniéndose anualmente desde hace ya 45, el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble como herramienta de mejoramiento técnico y homogeneización de las labores registrales, de modo que se superen las diferencias que presentan entre si los Registros de la Propiedad Inmueble en el país (sobre 23 Provincias y mas el de la Capital Federal, Ciudad de Buenos Aires, existen 51 oficinas).-

La tendencia es definitivamente convertirlos en oficinas eficientes y dotadas de modernas tecnologías de comunicación. La información a distancia y la informática. Los archivos con apoyo electrónico. La formación de redes específicas y la conexión por ese medio con el Poder Judicial, proyecta sin lugar a dudas un espacio propio para lo "registral" que conmueve decididamente el concepto de ubicación como mero organismo administrativo, en tiempos que se le reclama una participación decidida a favor de la legalidad, la defensa de los derechos, y el mejor y mas eficiente servicio del Estado.-

Es indudable que trasponiendo las nociones clásicas de "organización administrativa", respecto de los Registros de la Propiedad en Latinoamérica, se está escribiendo la nueva página sobre donde ubicarlos, que grado de independencia económica y funcional conceder a estas oficinas, que tan cerca de las grandes políticas del Estado en las materias vinculadas ha de estarse, y en definitiva ir hacia un futuro, que ya es presente.-

Por ello, también aquí le cabe a los especialistas en la materia abordar toda reforma con mucho conocimiento previo de los medios que dispone, el de su propia tierra y el comportamiento de su pueblo en la adquisición y transmisión de los derechos inmobiliarios, para recién luego proponer fórmulas a la que están dirigidos los Registros de la Propiedad.-

**Alberto F.RUIZ de ERENCHUN**

Director General

Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal.

Secretario Coordinador

Comité Latinoamericano de Consulta Registral.-