

EL NOTARIADO AL SERVICIO DEL PAÍS (II) EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE*

Por **Álvaro Gutiérrez Zaldívar**

Uno de los lugares en donde el notariado desarrolló en forma continua y exitosa su misión de dar seguridad jurídica fue en la organización de los Registros Inmobiliarios. Esto no constituyó sólo un trabajo encarado por el Colegio de Escribanos de la Capital Federal, también tuvieron un desempeño protagónico escribanos del Colegio de la Provincia de Buenos Aires, algunos de los cuales estuvieron luego fuertemente vinculados con nuestro Colegio o nuestro Registro.

Pese a que en este trabajo no queremos mencionar nombres, destacaríamos a aquellos que formaron la vanguardia, a los que podríamos llamar los históricos, aunque son mucho más que eso. Algunos, desgraciadamente, no están más; nos queda el privilegio de haberlos conocido y haber podido trabajar con ellos.

Podríamos nombrar, entre los fuertemente involucrados con este tema, a Pelosi, a Falbo, a García Coni, a Fontbona, a Bollini y a Etchegaray. Dejo aparte a Edgardo Scotti porque manejó nuestro Registro por más de veinte años, donde dio una muestra de talento y capacidad de decisión que aún hoy parece increíble.

Historia. Desarrollo del problema

La publicidad inmobiliaria se realiza para asegurar los intereses de los terceros y de las partes; esto genera beneficios para la sociedad. Pese a ello, nues-

*Especial para *Revista del Notariado*.

tro codificador Vélez Sársfield no era partidario de los registros inmobiliarios; los creó exclusivamente para las hipotecas y porque no tenía otra solución.

Los registros tienen varios antecedentes históricos, ya que siempre estuvieron buscándose soluciones para conseguir la publicidad inmobiliaria.

Hay antecedentes de leyes asirias, 1200 años antes de Cristo, que disponían la publicidad de los inmuebles más valiosos mediante anunciaciones por medio de heraldos. Se daba, además, un plazo de oposición y, en caso de que la transferencia no fuera cuestionada, se redactaba un edicto haciendo caducar cualquier derecho anterior.

Esto no era un registro, sino el cumplimiento de un formalismo frecuente en la antigüedad por el que se dotaba a los actos más importantes de solemnidades especiales, que tenían mayor o menor complicación de acuerdo con su importancia. También se buscaba que los testigos fueran los más jóvenes para que la memoria tuviera mayor proyección en el tiempo.

En Roma tenían un sistema que se regía por el consensualismo en la compraventa. La prueba de la calidad de “propietario” estaba dada por la notoriedad en la posesión. Los romanos no concibieron los registros como una forma de publicidad, sino que utilizaban la ocupación y la tradición.

En cambio, ciertas regiones de Grecia gravaban las operaciones sobre inmuebles en grandes placas de mármol. Cuando se constituía una hipoteca se asentaba ese hecho en una piedra que se dejaba en un lugar visible en el fundo. Constaba en ella el nombre del acreedor, el del deudor y la fecha. Algunos autores afirman que el tamaño de la piedra variaba de acuerdo con el monto de la deuda. Aparentemente, este tipo de publicidad no era obligatorio, sino que se trataba más bien de una noticia cuyo no acatamiento carecía de sanción.

No era una condición de validez ni daba oponibilidad frente a terceros.

En el Derecho germánico, ya muy posterior, hay dos leyes: una de Prusia y otra de Baviera del año 1822, sobre hipotecas. El derecho era constitutivo y nacía con su registro, a diferencia de nuestro sistema, que es declarativo. Hay autores que tienen otra opinión.

Vélez, como hemos dicho, crea el registro sólo para hipotecas porque en ellas no había *traditio*. No tenía otra solución: al mirar una casa no puede deducirse si está o no hipotecada. Entonces, para que la hipoteca pudiera ser opuesta a terceros, debía tener inscripción registral.

En el Derecho francés la organización registral tiene variados antecedentes pero consideramos que marca una tendencia el del año 1855, en el que se ordenaba la transcripción de las transmisiones a título oneroso y la constitución de derechos reales. Con anterioridad y de acuerdo con lo referido por Vélez, la propiedad se transmitía por el solo contrato sin requerir la tradición “y desde entonces todos los peligros de la cosa son de cuenta del acreedor”¹.

En España, los registros de hipotecas funcionaban desde finales del siglo XVIII de una manera organizada; una cédula hizo extensivo a América el es-

(1) Nota al artículo 577 del Código Civil.

tablecimiento de oficios de hipotecas. Vélez los cita como fuente de diversos artículos.

En el Código Civil, Vélez considera la hipoteca constituida por escritura pública como definitiva con respecto a las partes contratantes, sus herederos y al escribano interviniente, quienes no pueden prevalerse del defecto de inscripción. Con los terceros la situación era distinta: no les era oponible hasta que estuviera inscrita.

Las disposiciones del Código fueron en nuestro país la etapa anterior a la existencia de los registros generales; no obligaba a la inscripción del dominio, usufructo, servidumbres ni demás derechos reales, sólo registraba hipotecas.

Luego comienza la etapa de los registros locales, aunque –como ya dijimos– había registros anteriores al Código. Estos registros locales regulaban la publicidad en general, eran una necesidad y fueron cuestionados en cuanto a su constitucionalidad.

En la Capital teníamos un registro no contemplado ni exigido por el Código. Con la reforma de éste en el año 1968 y el dictado de la ley 17801 se hicieron compatibles la legislación local y la nacional.

Como consecuencia de la reforma, el título inscripto en el registro se “perfecciona” y, desde entonces, la titularidad del derecho real adquiere eficacia respecto de terceros.

El ordenamiento jurídico argentino no concibe la existencia de derechos como los reales, si es que al mismo tiempo los terceros no están en situación de conocerlos. Además, los registros regulan el rango u ordenamiento de prioridades, la anotación de providencias cautelares y las certificaciones jurídicas del estado de los inmuebles con notas de reserva de prioridad. El registro, asimismo, ubica los rangos por el orden de entrada entre los derechos reales; esos rangos pueden pactarse convencionalmente en determinadas situaciones.

La registración, además, exige la continuidad del tracto y da seguridad con la reserva de prioridad indirecta que resulta de la certificación registral.

Vélez Sársfield –según sus notas– no creía en la conveniencia de los registros generales aunque se ajustaran a cualquiera de las dos técnicas seguidas en ese momento: la transcripción o la inscripción. Tampoco aceptaba que éstos validaran los títulos (porque de esa manera el registro “ataca en sus fundamentos el derecho mismo de la propiedad”) ni que no los validaran o perfeccionaran, puesto que en tal caso no producirían ningún beneficio².

La extensa nota al final del capítulo “De la cancelación de las hipotecas” y la que está al pie del art. 577 son suficientemente ilustrativas de su opinión al respecto.

Además, consideraba que el país no estaba preparado para estos avances. Algunos justifican esta posición diciendo que en esos años la población local no era numerosa y probablemente hubiera un conocimiento entre los vecinos. De cualquier manera, debemos aceptar que los negocios debían de ser más directos y sencillos que lo que lo son en la actualidad.

(2) Notas de Vélez al Código Civil.

Con respecto a esto, en la nota final al Título XIV del Libro Tercero, Vélez dice: “Hoy en las diversas Provincias de la República, sería difícil encontrar personas capaces de llevar esos registros...”

Algunos fallos consideraron a las leyes anteriores a la 17801 como inconstitucionales. Si eran inconstitucionales, la adquisición era oponible a terceros con la presentación de los títulos (en general, escrituras públicas). Si el inmueble estaba hipotecado, el gravamen estaría registrado. Además, el título debería tener una nota que ponía el escribano al margen del testimonio del título de propiedad. Por otra parte, muchas de las hipotecas estaban en el mismo título que la adquisición.

En caso de constitución de otros derechos reales, como servidumbres o usufructos, la nota marginal constituía la publicidad.

La integridad del hecho estaba dada por esa nota puesta por el escribano y la realidad jurídica resultaba de esa circunstancia.

El legislador, en una de sus notas, afirmaba: “El cuidado de la legalidad de los títulos que se transmitan queda al interés individual siempre vigilante, auxiliado como lo es en los casos necesarios, por los hombres de la profesión”.

No desconocía el valor de estas atestaciones; en la nota al artículo 2663, decía: “Esas cláusulas revocatorias, debiendo estar en el mismo instrumento público por el cual se hace la enajenación, no pueden dejar de ser conocidas por el tercer adquirente, pues constan en el mismo instrumento que crea el dominio del que lo transmite. Hablamos de escrituras públicas, porque sólo por ese medio puede transferirse el dominio de los bienes raíces...”

Las leyes

En 1879 se dictó la ley registral N° 1276, que estableció el sistema de la publicidad registral para todos los derechos reales inmobiliarios; su ámbito era la provincia de Buenos Aires.

Dispuesta la federalización de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso de la Nación dictó, para la Capital Federal, la ley orgánica para los tribunales (año 1881), que llevaba el número 1144. El título XIV de esta ley trataba sobre el “Registro de la Propiedad, Hipotecas, Embargos e Inhibiciones” (arts. 215 a 286).

En 1886 fue modificada por la N° 1893; de las dos ya hemos hablado en otro trabajo³. Esta ley era prácticamente igual a la anterior y se mantuvo casi sin modificaciones en lo que se refiere al tema.

En ese tiempo los registros estaban a cargo de particulares pero con la ley N° 4087 de 1903 se pasó la administración al Estado, que destinó el arancel que cobraba por la registración a la construcción del edificio de Tribunales.

El primer director de ese registro privado fue don Roque Sáenz Peña, que ejerció el cargo entre 1882 y 1887. Era una personalidad trascendente, de joven se había alistado en el ejército de Perú que peleaba junto con el de Bolivia

(3) “El notariado al servicio del país” (*Revista del Notariado* N° 867, pág. 293) con relación a la función notarial.

contra Chile. En 1879 participó en la batalla de Arica –donde murieron casi todos los defensores– y fue gravemente herido. Años después fue presidente de la Nación.

La primera finca registrada cuando era director lleva el número uno, tenía salida a dos calles sin nombre, entre Charcas y Santa Fe.

La ley 1893

La ley N° 1893 tenía dos artículos fundamentales para nuestro estudio. El artículo 239 establecía: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Civil respecto de las hipotecas, los actos o contratos a que se refiere la presente ley, sólo tendrán efectos contra terceros, desde la fecha de su inscripción en el registro correspondiente”, mientras que el 240 disponía: “Una vez establecido el Registro creado por esta ley, ningún escribano podrá extender, aunque las partes lo solicitasen, escritura alguna que transmita o modifique derechos reales sin tener a la vista el certificado del encargado del Registro, en el que conste el dominio del inmueble y sus condiciones actuales, bajo pena de destitución del cargo sin perjuicio de las responsabilidades civiles”.

Este artículo se completaba con el 288, según el cual “la libertad o gravamen de los bienes inmuebles o de los derechos reales, sólo podrán acreditarse en perjuicio de tercero, por los certificados enunciados en el artículo precedente”, que indicaba los certificados que podían expedirse.

Esta ley, además, tenía otro inconveniente: no reglamentaba el término durante el cual podían otorgarse con seguridad jurídica los nuevos documentos. Se producían problemas cuando un embargo, inhibición u otra medida precautoria se anotaban después de expedido el certificado del registro y antes de la presentación del documento para el que había sido pedido.

El problema de la constitucionalidad

El primero de los artículos transcritos originó el problema de la constitucionalidad, porque obligaba a inscribir los títulos para que produjeran efecto contra terceros.

Dos fallos de la Corte Suprema se expidieron sobre la situación: “Jorba, Juan y otros c/ Bambicha, Francisco B. y otro” y “Papa, José, administrador definitivo de la testamentaría Susso c/ Sociedad Campagno Hnos.”⁴

El razonamiento de los jueces fue que, de acuerdo con el Código Civil, la transmisión del dominio se consumaba cuando se cumplían dos condiciones: título y modo. En consecuencia, la obligación de inscribir en los registros era inconstitucional porque las provincias no podían someter el derecho de propiedad a sus decisiones. Que en lo que se refería a este tema, la Constitución había delegado las normas al Congreso Nacional.

Además, consideraban que si se adoptaba una posición diferente, el derecho común no sería uniforme para todo el país porque dependería de las dis-

(4) Fallo del 25 de noviembre de 1935, *J. A.*, 52, 359 y del 18 de febrero de 1938, *L.L.* t. 9, 528 respectivamente.

posiciones reglamentarias o legislativas de cada provincia.

Es increíble ver la cantidad de años en que esta situación se mantuvo sin resolución; más increíble es notar los pocos casos en que hubo conflicto con tanta incertidumbre. Estuvimos casi ochenta años sin resolverlo. Asombrosamente pasó sin grandes dramas. Lo que demuestra que tenemos más suerte que lo que nosotros creemos (o más de la que nos merecemos).

Cuando éramos estudiantes en la Facultad casi ninguna cátedra daba importancia al tema registral; hablaban de pasada sobre los registros como quien cuenta una curiosidad. Recibíamos una explicación sobre el sistema Torrens, sobre las notas de Vélez, la existencia del registro inmobiliario y poca cosa más.

En esos años funcionaba en el séptimo piso del Palacio de Tribunales, en la calle Talcahuano. Lo atravesábamos sin ningún problema dos veces por semana para trabajar en el consultorio jurídico gratuito de Tribunales y nos asombraba ver los libros con transcripciones desparramados por todos lados. Las hipotecas y las cancelaciones se anotaban al margen, tachándolas cuando se cancelaban; en muchos casos debía de ser difícil determinar si estaban o no vigentes. El registro funcionaba en ese edificio desde el año 1911 y ahí estuvo hasta 1972.

Cuando recordamos el paso por esas salas y hoy sabemos lo que sucedía, nos parece asombroso que no hayamos tenido más problemas. Suponemos que no se planteaban porque la gente cumplía con sus obligaciones, los que estaban en el registro hacían bien su trabajo y los escribanos llevaban su obligación de dar seguridad hasta las últimas consecuencias.

Los problemas, además, no estaban sólo limitados al sistema interno del registro porque la ley nacional daba un plazo para la inscripción de las hipotecas que no coincidía con el establecido en la ley registral. El artículo 3137, luego reformado, establecía: “El registro debe hacerse en los seis días siguientes al otorgamiento de la escritura hipotecaria, para que la hipoteca tenga efectos contra terceros. Si el oficio de hipotecas estuviere más de dos leguas distante de la Escribanía en que se hubiere otorgado la escritura pública hipotecaria, habrá para la toma de razón un día más por cada dos leguas”.

Estuvimos casi ochenta años con estas disposiciones contradictorias; el escribano tenía la ley nacional que le daba seis días si él era de Capital y el inmueble también pertenecía a esa jurisdicción. Si era sobre un inmueble en la provincia de Buenos Aires, tenía que sumar un día por cada dos leguas a la ciudad de La Plata.

Por otro lado, tenía una ley registral local que le daba otro plazo para inscribir, para que las hipotecas se consideraran registradas a la fecha de su instrumentación.

Muchos escribanos cumplían con los seis días para las hipotecas, pero tomaban los de la ley registral para los otros derechos reales. Otros inscribían todo dentro de los cuarenta y cinco días, incluso las hipotecas⁵.

En el lapso que va de 1948 a 1954, el Congreso argentino ignoró el proble-

(5) Artículo 5 ley 17417 (1967).

ma. Tan grave era su apartamiento de la realidad que siguió sancionando leyes en las que organizaba derechos reales con inscripción, como la preanotación hipotecaria y el derecho real organizado por el art. 6° de la ley 14005, que comporta un derecho de garantía en función de la obligación de escriturar que asume el vendedor que se ha comprometido a vender un inmueble por plazos periódicos. Lo mismo pasó con la Ley de Propiedad Horizontal, en la que agregaron directamente el requisito de la inscripción.

En otros casos creaban afectaciones unilaterales, como en la ley 14394, que organiza el bien de familia. Es decir que el legislador aludía al Registro de la Propiedad diciendo, en algunas ocasiones, que la prueba del dominio iba a resultar del mismo⁶ y, en otras, creaba derechos reales en función del Registro, ignorando que la Corte Suprema había declarado su inconstitucionalidad.

Este proceso, que podría haber tenido consecuencias graves, no las tuvo. Súbitamente, todo lo que no se había hecho empezó a hacerse a gran velocidad y el notariado tuvo un papel preponderante en el cambio.

En cuanto a la organización del Registro mismo, además de otros problemas, teníamos, por un lado, el Registro de Hipotecas y, por otro, un Registro de los demás derechos reales. Esto se debía a la concepción general de que uno estaba reglado por el Código Civil y el otro por su ley específica, lo que trajo como consecuencia que en la práctica existieran dos registros distintos vinculados solamente a través de notas marginales.

En 1950 se produce un gran deterioro en la organización registral; la aparición de la Ley de Propiedad Horizontal del año 1948 multiplicó el número de inmuebles existentes y no había manera de procesarlos con los sistemas que se utilizaban.

Los tomos tenían enormes cantidades de notas marginales en un solo asiento; a medida que la propiedad horizontal generaba unidades funcionales y complementarias, todo certificado que se expedía y toda apertura de nuevos asientos era materia de una nota marginal. Con el tiempo, las notas marginales dejaron de ser marginales para convertirse en centrales y ocupar la mayor parte de la página disponible de los tomos⁷.

Cuando Edgardo Scotti llega al Registro de la Capital como director, en 1966, encuentra 65.000 títulos sin procesar, con un atraso superior a los doce meses. Había que hacer colas desde el alba para presentar o retirar documentos y los certificados de dominio se entregaban con enorme atraso.

Cuando él tomó el Registro a su cargo, los tomos se congelaron al año 1967. Mientras se pasaba al sistema de computación se creó transitoriamente un sistema de carpetas, que luego se convirtieron en un problema. Se pensaron como algo momentáneo; se calculó que iban a ser 50.000 carpetas como

(6) Ley 14159.

(7) Sobre esto ver Edgardo Scotti. "Qué es y cómo es el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal", *Revista del Notariado* N° 780. Centenario del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. Scotti, con quien hablé a raíz de este trabajo, me pidió mencionara especialmente a su amigo Juan Bautista Pondé como impulsor ferviente de los cambios. Los que lo conocimos no tenemos dudas de que así fue.

máximo mientras pasaban de un sistema a otro, pero en la realidad tuvieron 550.000.

Pese a eso, el sistema y el cambio implementados eran tan notables y de avanzada que en los congresos internacionales el sistema argentino empezó a ser copiado e imitado pues era algo que estaba haciéndose muy bien.

En 1977, diez años después, se inició el proceso de vuelco de carpetas. En dicho año se transformaron 18.000; en 1978, 48.000 y en 1979, 104.000. En ese momento las carpetas habían bajado de 550.000 a 285.000; en 1980 se volcaron otras 119.827 carpetas.

En 1971 se creó la delegación Tierra del Fuego, que era un Territorio Nacional. Hasta ese momento las registraciones se realizaban desde Buenos Aires a más de tres mil kilómetros de distancia, lo que hacía dificultoso cumplir con los plazos de la ley. Para 1980, el Registro de Tierra del Fuego estaba todo en el sistema de Folio Real y era manejado por dos personas.

En la Capital, en esos años, se pasó de registrar escrituras en tres meses a hacerlo en cinco días. El Registro utilizaba cuatro edificios; gracias a la ley convenio se concentró la tarea en dos.

Hay que tener en cuenta que, en cuanto a organización, la idea predominante en el país era tener un registro central, o sea, uno para cada provincia y uno para la Capital Federal. Sin embargo, en algunas provincias, como Santa Fe, Mendoza, San Juan y Entre Ríos, existían dos o más registros con competencia territorial determinada. Entre Ríos tenía más de diez circunscripciones registrales.

Antes de la ley 17801

En el año 1964, en la ciudad de La Plata, se realizó una Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble, convocada por el Instituto de Derecho Registral. Ambos Colegios, el de Capital y el de la provincia de Buenos Aires, tenían equipos que estaban trabajando en el tema y que se juntaban periódicamente.

El Instituto, en esos años, había pasado a formar parte de la Universidad Notarial Argentina, donde había una cátedra universitaria destinada a la enseñanza del Derecho Registral Inmobiliario. En dicha reunión nacional se solicitó al Instituto de Derecho Registral la elaboración de un anteproyecto de ley registral nacional, tarea que el Instituto encomendó a los doctores Scotti y Falbo.

En el año 1967 se dictó la ley 17417 del Registro de la Capital Federal, pero aún no estaba sancionada la reforma al Código Civil que incorporaría la obligación de registrar. Como curiosidad, diría que la ley 17417, en su artículo 48, traía como término de validez de la “certificación” un plazo de seis días y que el artículo 58 establecía: “El Registro tendrá secciones donde se anotarán:... b) la ausencia sin presunción de fallecimiento”.

Algunos autores entienden que esta declaración comporta una incapacidad, entonces habría que anotarla en el “Registro de Estado Civil y Capacidad

de las Personas”; de lo contrario, deberíamos concluir que habría que inscribir también en el Registro de la Propiedad las restantes incapacidades⁸.

Por fin, en el año 1968, se dictó la ley N° 17711, que introdujo el art. 2505. Este artículo estableció: “La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas”.

El texto solucionaba el mentado problema de la constitucionalidad de la inscripción de los títulos para su oponibilidad respecto de terceros, pero la generalidad de su enunciado hacía conveniente el dictado de una nueva ley registral. Entonces, el 28 de junio de 1968, el Poder Legislativo sancionó la ley nacional N° 17801, complementaria del Código Civil, para que regulara el sistema registral argentino según los lineamientos enunciados.

Con anterioridad a esto, en el año 1966, se había sancionado la ley N° 17050, llamada de “Colaboración Financiera y Técnica del Colegio de Escribanos de la Capital Federal al Registro de la Propiedad Inmueble”.

En el mensaje de elevación del proyecto se mencionaba que era de pública notoriedad la forma deficiente e irregular con la que se había venido desarrollando la actividad del Registro por las evidentes fallas de un sistema operativo inadecuado y vetusto, que había acentuado la gravedad de la situación. Que esto había provocado un arrastre acumulado de más de cuarenta mil títulos pendientes de inscripción, que tenían más de un año desde la fecha de su presentación. Esto provocaba un serio perjuicio a las transacciones inmobiliarias en el ámbito de la Capital Federal y creaba inseguridad. En esa ley se aceptaba la colaboración técnica y financiera que ofrecía el Colegio de Escribanos de la Capital Federal.

El art. 1° establece: “Autorízase al Colegio de Escribanos de la Capital Federal, institución de derecho público, reconocida por la ley 12990, a prestar colaboración financiera y técnica especializada al Registro de la Propiedad Inmueble, con el objeto de proveer a su reestructuración y al mejoramiento de sus métodos operativos sobre bases modernas que permitan su funcionamiento actualizado”.

El Colegio buscó la capacitación de los funcionarios tratando, además, de utilizar los mismos empleados que había, entrenándolos y capacitándolos para las nuevas necesidades. Se adquirieron máquinas de alto valor operativo a fin de obtener mayor eficiencia y seguridad.

Resulta imposible reseñar la labor realizada, pero destacamos que se comenzó con la sistematización de datos, lo que permitió la utilización de máquinas electromecánicas o electrónicas.

Se confeccionó un modelo de ficha única para la matriculación de los in-

(8) “La nueva ley orgánica del Registro de la Propiedad”, por Julio I. Lezama. *Jurisprudencia Argentina*.

muebles, con características que sirvieran para especificar la nomenclatura catastral, calle, número y demás datos necesarios para su determinación.

En el asiento de las titularidades dominiales, gravámenes y providencias cautelares referidas al inmueble, se utilizaron máquinas denominadas de “registro directo”, cuyas bandas de papel perforadas permitían su interpretación por computadoras, introduciendo así un registro paralelo de apoyo.

No debemos dejar de resaltar que cuando se dicta esta ley convenio 17050, los registros todavía tenían el problema de la inconstitucionalidad.

Al aceptarse la colaboración técnica especializada del notariado de esta Capital, se hizo posible un operativo total que proveyó íntegramente los materiales, máquinas y equipos necesarios.

Hasta 1937 los asientos registrales fueron hechos en forma manuscrita por personal del Registro; a partir de ese año aparece la minuta y se deriva la tarea de realizar los asientos al usuario, lo que produce errores de información y defectos de control por exceso de trabajo.

Hasta ese año, el Registro de la Capital de la República, como la mayoría de los registros de las provincias, venían utilizando la técnica registral denominada cronológica-personal, que consistía en la “protocolización” o encuadernado en libros de unos 250 folios, día por día, de las “síntesis de los títulos y documentos” cuya publicidad se hubiere solicitado.

Este ordenamiento elemental exigía una elaboración conjunta de “índices” personales para la localización en el tiempo de las titularidades de los documentos publicitados. De ahí la denominación de “cronológico-personal” a esta técnica registral.

No se ignoraba la existencia de otra técnica denominada “Folio Real”, que consiste en el ordenamiento de las inscripciones en función de las “parcelas inmobiliarias” (fincas), ya sea en fichas, carpetas, legajos, en los que se inscriben y asientan todos y cada uno de los derechos publicitados.

El equipo decidió que ése era el sistema hacia el que teníamos que ir, máxime teniendo en cuenta que el tráfico jurídico no disminuía sino que aumentaba. Por ejemplo, los certificados del Registro crecían desde antes de la reforma al Código Civil en forma considerable. En 1967, el Registro libró 150.000 certificados. En 1979, 308.000. Con los informes pasaba lo mismo: emitió 35.000 en el año 1967 y 107.000 en el '79. El aumento de los informes demostraba que el Registro era cada vez más requerido para certificar la situación jurídica de los inmuebles.

La conversión del sistema no fue fácil. En 1977 había 1.208.153 inmuebles estimados en Capital Federal. De éstos, estaban en tomo y folio el 30%, había un 42% en carpetas y el 27% estaba en Folio Real.

En 1979 la situación había mejorado en forma exponencial: los inmuebles eran 1.293.651, de los cuales en tomo y folio había el 25%, en carpetas el 31% y ya estaban en Folio Real el 43% de los inmuebles.

Se armaban 12.000 folios reales por mes volcándolos de las carpetas, unos 600 por día; mientras tanto se seguía con las tareas normales y el Registro fun-

cionaba. En 1998, en la Capital Federal había 1.450.000 matrículas; el 95 % estaba en Folio Real.

A partir del año 1971, el Colegio de Escribanos de la Capital Federal tuvo una Sala de Derecho Registral. Tiene, además, una Comisión creada para el seguimiento de la ley 17050 (Convenio por el Registro) y hoy, en lugar de la Comisión Asesora en Derecho Registral, funciona el Instituto de Derecho Registral del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires. Desde hace años, su presidente ha sido el escribano Roberto L. de Hoz.

Las inhibiciones voluntarias

Otro asunto en el cual muchos escribanos tomaron activa participación fue el tema de las inhibiciones voluntarias. Han pasado tantos años desde su comienzo que hoy es para muchos ignorado⁹.

Este sistema de la inhibición voluntaria era simple, de poco costo y daba una protección registral adecuada. Las discusiones sobre el tema, las idas y vueltas fueron largas y, al final, la resolución fue negativa.

La explicación

Durante un tiempo, gracias a una doctrina favorable y a una costumbre que se había arraigado, el Registro aceptó la inscripción de inhibiciones voluntarias tanto generales como especiales cuando eran surgidas de un documento notarial en el que las partes se ponían de acuerdo. Alrededor del año 1970 estas inhibiciones se empezaron a cuestionar, alegándose que no tenían acogimiento en la legislación vigente.

En algunos casos mencionaban que eran un embargo voluntario.

En realidad, el embargo y la inhibición son dos cosas distintas: el primero va sobre la cosa, la segunda, sobre la persona; el primero tiene un rango registral, la segunda, no.

Es más, el embargo no impide la transmisión del bien, el adquirente puede reconocerlo o puede tomarlo a su cargo, son dos situaciones distintas.

La inhibición quita la facultad de disposición, la persona no puede firmar. No va contra una cosa en especial, va en general contra toda posibilidad de disposición de bienes con este tipo de asiento registral.

Al ser una limitación a la facultad de disponer de ciertos bienes, ningún escribano puede autorizar actos de disposición sobre ellos. No da preferencia respecto a embargos o inhibiciones anotados con posterioridad a la misma.

No abarca de por sí todo el país, sino sólo los registros locales en donde se halla inscripta.

Un acreedor diligente que quiera trabar una inhibición a su deudor e igno-

(9) Ya que lo hemos mencionado y nos acordamos de él con enorme simpatía, recordamos que el escribano Francisco Fontbona nos contaba que en la época de Rosas muchos escribanos dejaban constancia en las escrituras de que el vendedor “era un buen federal” para soslayar la inhibición genérica que tenían de disponer los unitarios.

ra dónde pueda tener bienes, debería anotarla en todos los registros inmobiliarios del país para hacerla totalmente efectiva.

En cambio, para trabar un embargo tiene que saber dónde está el bien.

La inhibición puede trabarse aunque no haya un bien, justamente en muchos casos se traba “por si acaso”, o sea, por si los hubiere.

Con el avance en la registración hoy es mucho más fácil determinar si el deudor tiene o no bienes inscriptos a su nombre.

Los que se oponían a la constitución e inscripción de inhibiciones voluntarias lo hacían basados en el artículo 2612 del Código Civil que establece: “El propietario de un inmueble no puede obligarse a no enajenarlo, y si lo hiciera la enajenación será válida, sin perjuicio de las acciones personales que el acto puede constituir contra él”.

La doctrina contraria sostenía que cualquier deudor u obligado podía limitar el alcance de sus derechos o renunciarlos, dentro del principio de la autonomía de la voluntad (art. 1197 C. Civil), que se podía, en consecuencia, contraer una obligación de no hacer y utilizar la formalidad que fuera más conveniente.

Sostenían que el que se inhibía voluntariamente no se obligaba a no enajenar el inmueble, se obligaba momentáneamente a no disponer de él. Daba el inmueble como garantía de una operación y, una vez cumplida ésta, volvía a tener la plena disponibilidad. Consideraban que las inhibiciones voluntarias eran un procedimiento que controlaba la súbita insolventación del deudor.

Éste no era un problema local, en mayor o menor medida se planteaba en varios registros y su uso aumentaba porque ofrecía ventajas sin producir perturbaciones en el ordenamiento. Ciertamente no tenían una normatividad expresa.

Con estas inhibiciones generales se conseguía la inmovilización jurídica de los bienes del deudor, pues mientras no estuviera levantada no podía vender ni gravar ninguno de los inmuebles que tuviera en su patrimonio.

Se hacían inhibiciones voluntarias generales y sobre bienes determinados¹⁰.

Tenían como antecedente una resolución N° 830 del año 1925 del Registro de la Propiedad de la Capital Federal, que había dispuesto que las cláusulas y obligaciones mencionadas en el art. 17 del decreto reglamentario de la Ley del Registro de la Propiedad del año 1903 y otras denominadas inhibiciones voluntarias se inscribieran mediando solicitud expresa de los interesados o en cumplimiento de mandato judicial.

Si bien no había norma expresa que la justificara, tampoco existía la que lo prohibiera.

Efectuada su presentación en el Registro y practicado el asiento correspondiente, el resultado era semejante al que provenía de una resolución judicial, es decir, la limitación del poder dispositivo del deudor.

Mientras esto se discutía hubo una resolución judicial que dispuso se ins-

(10) Entre los más brillantes defensores de la posibilidad debemos nombrar a Miguel N. Falbo, Raúl García Coni y Francisco Fontbona.

cribiera en el Registro de la Propiedad de la Capital Federal una escritura por la cual un deudor se obligaba a no enajenar sus bienes raíces mientras no pudiera hipotecarlos¹¹.

Este precedente fue visto por algunos autores como una institucionalización.

La Sala A de la Cámara Nacional en lo Comercial de la Capital Federal, en la resolución del 19 de agosto de 1968, determinó: “La inhibición voluntaria no tiene prioridad sobre los embargos, ya que la ley sólo concede privilegio al acreedor embargante, no ocurriendo lo propio con el inhibiente voluntario, quien al carecer de amparo legal, es postergado en su derecho por aquél. El inhibiente debe, cuando posee título ejecutivo, solicitar embargo de bienes concretos y lograr de tal manera la preferencia que corresponda según la fecha o inscripción de los respectivos embargos, y ello resulta de los artículos 2368, 3875 y 3876 del Cód. Civil” (autos: “Freschi, Ilda I., en Casa Ruybal S. R. L. c/ Sali, Ana C. y otros”)¹².

El fallo no merece ningún reparo, no trae nada en contra de la inhibición voluntaria y sus considerandos concuerdan con lo que sostiene la doctrina.

El que tiene la inhibición voluntaria no pretende tener un privilegio en el cobro, sólo pretende impedir que el deudor pueda insolventarse vendiendo el inmueble.

En el año 1969, el Registro dispone “que sean rechazadas sin más trámite las cláusulas de constitución de inhibiciones voluntarias traídas a su toma de razón **cuando son relativas a un bien determinado**”¹³.

Esta resolución se emite fundamentalmente por motivos operativos, porque si la inhibición era genérica se asentaba en el Registro de anotaciones personales (Dto. de Inhibiciones), pero si era sobre un bien determinado el asiento tenía que hacerse en el Folio Real del inmueble.

En 1974 tuvimos un fallo de la Cámara Nacional Civil, Sala A, de la Capital Federal, que estableció: “La inhibición voluntaria como acto restrictivo de la libertad de disposición jurídica de un inmueble, requiere la debida publicidad para amparar eventuales derechos de terceros y entra dentro de las previsiones del art. 30 de la ley 17801” (autos: “Torterola, Juan, Esc. Recurso de Apelación”)¹⁴.

Con respecto a este fallo, más tarde se opinó que sólo producía efectos con relación al caso juzgado en concreto, pero no obligaba al Registro de la Propiedad a adoptar ese criterio con carácter general.

En el año 1976 el Registro dicta la disposición N° 18/76, que establece que a partir del 1° de enero de 1977 serán rechazados sin más trámite los documentos que se pretendan registrar con carácter de inhibición voluntaria, cualquiera fuera la fórmula contractual o denominación adoptada y los sujetos intervinientes.

(11) Citado por Miguel Falbo, *Revista del Notariado*.

(12) *L. L.*, 134, pág. 233.

(13) La negrita es nuestra.

(14) *Rev. del Not.* N° 738, año 1974, pág. 2.323.

No obstante esto, los defensores del sistema de la inhibición voluntaria no cejaron; manifestaban que aunque el Folio Real descansa sobre la base física de los inmuebles matriculados, la finalidad del Registro es brindar una adecuada publicidad a los derechos reales referidos a inmuebles. Que los Registros inscriben o anotan una serie de actos que nada tienen que ver con los derechos reales, aunque sí con la seguridad jurídica y con el comercio jurídico.

Sintéticamente enumeraban: embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares dispuestas por los jueces. Admitían que eran anotaciones provenientes de órganos jurisdiccionales con distinto alcance que las inhibiciones voluntarias, pero argumentaban que cualquiera fuera el origen y el efecto, en ningún caso revestían las características de un derecho real y tenían su lugar en el folio registral.

Que, por otra parte, en los folios se practican otros asientos de carácter puramente voluntario, que tampoco equivalen a derechos reales, como, por ejemplo, la afectación de inmuebles al régimen de bien de familia o a su indivisión temporal (ley 14394); la promesa de venta de lotes de terrenos con precio aplazado (ley 14005); la afectación y promesa de venta de unidades de vivienda por el régimen de prehorizontalidad (ley 19724); las preanotaciones hipotecarias que solicitan los bancos oficiales y la cesión de derechos hereditarios.

Además, explicaban que el art. 2º de la ley 17801 establece que: “para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás previsiones de esta ley, en los mencionados Registros se inscribirán o anotarán, según corresponda, los siguientes documentos:... b) Los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares”.

Daban gran importancia a estos argumentos porque el artículo 3º de la ley 17801 establece que “para que los documentos mencionados en el artículo anterior puedan ser inscriptos o anotados, deberán reunir los siguientes requisitos: a) Estar constituidos por escritura notarial o resolución judicial o administrativa según legalmente corresponda”.

Resumiendo, del art. 3º resulta que tales documentos deberán estar constituidos por escritura notarial, o resolución judicial o administrativa, según corresponda; tener las formalidades legales y estar autorizados por quien esté facultado al efecto; revestir el carácter de auténticos y hacer fe por sí mismos, sirviendo de título al asiento practicable y por el artículo dos inciso b) mencionado se pueden inscribir.

El art. 30 dice que el Registro tendrá secciones donde se anotarán: la “declaración” de la inhibición de las personas para disponer “libremente” de sus bienes y b) toda otra registración de “carácter personal” que dispongan las leyes nacionales o provinciales y que incida sobre el estado o “la disponibilidad jurídica de los inmuebles”¹⁵.

El art. 31 dispone que tales anotaciones, cuando fuere procedente, se rela-

(15) El encomillado interior es nuestro.

cionarán en el folio del inmueble que corresponda. El artículo 32 complica a los partidarios de la inhibición voluntaria.

De cualquier forma que fuera, el Registro de la Capital Federal no las anotaba.

Por fin, en el año 1980, se dicta el decreto 2080/80, que en su artículo tercero establece: “No se registrarán los documentos que no se hallen contemplados en el artículo 2º de la ley 17801, en especial los siguientes... d) los que contengan restricciones voluntarias de disponer de los bienes –particulares o generales–, sea que se presenten bajo la denominación de ‘inhibiciones voluntarias’ o cualquiera otra”.

Para algunos, con esto se terminó el problema; para otros, no.

Los partidarios de estas indisponibilidades voluntarias sostienen que hoy nuevamente pueden constituirse inhibiciones voluntarias porque en el año 1999 se dicta el decreto 466, que deroga el artículo tercero del decreto 2080/80.

Establece este decreto 466/99 un texto ordenado del reglamento de la ley 17801 y, en su artículo segundo, dice: “El Registro de la Propiedad Inmueble tomará razón de los documentos indicados en el artículo 2 de la ley 17801 y sus modificatorias...”; señala que la prohibición especial del 2080 no existe más¹⁶.

La historia de la indisponibilidad voluntaria no termina acá: el Proyecto de Código Civil de la República Argentina unificado con el Código de Comercio receipta algo parecido pero poco que ver tiene con las inhibiciones voluntarias. En su artículo 2133 establece: “La indisponibilidad voluntaria es el derecho real de garantía que recae sobre cosas registrables en su totalidad o alícuotas, en virtud del cual el constituyente **se inhibe**¹⁷, por un plazo que no exceda de cinco (5) años, para transmitir o constituir a cualquier título derechos reales sobre ellas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1912. El incumplimiento de la indisponibilidad genera la invalidez del acto dispositivo”.

En el artículo 1820 hace una enumeración de los derechos reales. En su inciso I agrega la indisponibilidad voluntaria.

Este Proyecto analiza y trata la indisponibilidad en cuatro artículos, el cuarto de ellos –el 2136– cambia totalmente el sentido creando un nuevo derecho real.

Esto no tiene nada que ver con las inhibiciones voluntarias; sin embargo, en la Exposición de Motivos los autores hacen referencia a ellas como fuente de este instituto. Así dicen: “...y tiene como antecedente el éxito de las llamadas inhibiciones voluntarias, pese a su falta de sustento legal y consiguientes impotencias operativas”. Este artículo 2136 establece: “Ejecutabilidad. La cosa indisponible es ejecutable por el titular del derecho real de indisponibilidad voluntaria, pero no por otros acreedores; sin embargo, también puede ser ejecutada por los titulares de los siguientes créditos: los garantizados con derechos reales registrados con anterioridad; los provenientes de impuestos, tasas

(16) Artículo transcripto.

(17) La negrita es nuestra.

o contribuciones directas sobre la cosa; los originados en alimentos reconocidos judicialmente; o por mejoras realizadas en la cosa o expensas comunes”.

Esto cambia fuertemente el sentido y el sistema que se siguió hace unos treinta años con respecto a las inhibiciones voluntarias.

Volviendo al decreto reglamentario

Este decreto 2080 traía una disposición en su artículo 147, luego repetida en el artículo 133 del decreto 466/99 que, para algunos, modifica el sistema de los derechos reales del Código. Dispone que “las hipotecas o servidumbres constituidas por el nudo propietario se registrarán consignando expresamente en el asiento y en la nota que prescribe el art. 28 de la ley 17801, que sólo tendrán efecto después de terminado el usufructo, salvo que el usufructuario consienta expresamente en que la constitución hipotecaria o de la servidumbre tengan efectos inmediatos”.

En el caso de las servidumbres, algunos autores lo consideran atendible, pero dicen que en el caso del acreedor hipotecario debería poder ejecutar la hipoteca respetando el usufructo o esperar la finalización del mismo, de acuerdo con el sistema del Código. De cualquier manera, es una opinión que simplemente señalamos; este trabajo tiene una finalidad histórica: marcar una evolución y no opinar sobre normas.

El caso de la inhibición voluntaria no es el único punto interesante en el que hubo opiniones diversas, también se discutió la posibilidad de anotar embargos sobre créditos hipotecarios.

En el año 1974, el Registro de la Capital dictó una disposición en la que establecía que debían rechazarse al momento de la presentación los documentos portantes de mandatos destinados a trabar este tipo de embargos, determinando que esos documentos no son inscribibles.

Otras pretensiones de inscripción han sido menos claras: en algunos casos hasta parecen absurdas, como los rogamientos de inscripción de transmisiones de cuotas partes ideales con relación a dominios en cabeza de sociedades.

Eran documentos que reflejaban cambios de los miembros integrantes de las sociedades, pero no producían modificaciones en el estado jurídico dominiar de la sociedad a la que ellos pertenecían.

Para terminar

Por último, queremos señalar que el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, con el apoyo del Colegio de Escribanos, ha tenido además otra virtud: la permanencia a lo largo de los años de sus directores y la coincidencia en el pensamiento.

El escribano Edgardo Scotti fue el ejecutor del cambio, asumió el cargo de director en 1966 y lo dejó en 1990, veinticuatro años después. Los que lo conocimos y tuvimos la suerte de trabajar con él somos conscientes de sus valores.

La informática, en sus primeras manifestaciones, se introdujo en 1970 junto con la técnica del Folio Real que determinó la existencia en un solo instru-

mento de los datos referentes al inmueble, sus transferencias de dominio, sus gravámenes, sus cancelaciones, las constituciones y modificaciones de derechos reales y certificaciones.

Se elaboró el decreto ley 2080/80, que determinó normas estructuradas para el Registro de la Propiedad Inmueble, que luego se modificó por el decreto 466/1999¹⁸.

El Registro funcionó con certeza dando informaciones en tiempo y forma, y se continuó con la administración del Registro de la Propiedad Inmueble, ubicada en Tierra del Fuego.

A partir de 1982 se organizó una base de datos de titulares de dominio, que resultó de gran utilidad, y se implementó el Folio Real electrónico.

El 5 de febrero de 1991 fue designado director el escribano Isaac R. Molina, quien ejerció el cargo hasta el 24 de octubre de 2001 y continuó con las tareas anteriores con un equipo especial que eliminó más de 150.000 carpetas que dificultaban las tareas de informes y modificación de los estados dominiales. Estos dominios se trasladaron al Folio Real, dando más seguridad.

El mismo equipo transfirió “dominios” inscriptos en tomo y folio a folios reales, lo que determinó que en el año 2001 quedase solamente un 5% de inmuebles en los antiguos libros.

A partir de 1997 se intensificó el traslado a Folio Real electrónico de inmuebles pertenecientes a todas las circunscripciones de la Capital Federal y se llegó a incorporar casi un 20% del total. Se incluyeron, además, los reglamentos de propiedad horizontal, lo cual posibilitó un tratamiento rápido y seguro.

El Instituto de Derecho Registral del Colegio de Escribanos, presidido por el escribano de Hoz, en numerosas oportunidades planteó inquietudes que permitieron realizar adelantos y modificaciones de valor técnico, al tiempo que la Comisión Ley 17050 hizo de enlace para el trabajo conjunto.

Se implementó un convenio con la Corte Suprema de Justicia para aplicar un sistema de seguridad a los instrumentos judiciales, que es de gran utilidad.

Se distinguió al Registro de la Propiedad Inmueble designándolo para ser el primer organismo gubernamental que firmó la Carta Compromiso con el Ciudadano, programa destinado a la modernización de los organismos públicos, con manejo de urgencias, entrenamiento, capacitación y mejoras con intervención del usuario.

La firma del instrumento de la Carta Compromiso se realizó en octubre del año 2000, en el edificio de la institución, con la presencia y firma del Vicepresidente, Jefe de Gabinete, Ministro de Justicia, Secretario de la Gestión Pública, Secretario de la Modernización de Estado, Subsecretario de Justicia y Director del Registro de la Propiedad Inmueble.

(18) En ambos casos se trabajó con proyectos del Dr. Felipe Villaro. En esos años hubo una renovación generacional de registratistas; recordamos trabajos y estudios de José María Orelle, Juan Cruz Ceriani Cernadas, León Hirsch, Antonio Iapalucci, Horacio Vaccarelli y Víctor di Capua.

Los convenios de información registral firmados con Chile, España, Méjico, Venezuela, Ecuador y Perú, así como con los Estados de Río Grande, Paraná y Santa Catarina en Brasil, permiten solicitar un informe de dominio en un país y tener la respuesta en el otro dentro de un plazo de 48 horas y con un costo mínimo.

Se continuó con los cursos de capacitación, ampliándolos para aquellos que querían ingresar en el organismo.

La buena administración permitió la compra de inmuebles: el primero, ubicado en Belgrano 1177, el 25 de junio del año 1969. Poco tiempo después, el 10 de septiembre de 1970, el de Belgrano 1130. El 29 de mayo de 1980 se adquiere el inmueble de Moreno 1228/30 y el 3 de septiembre de 1991, el de Venezuela 1133.

La compra de este último edificio permitió, luego de su refacción, la unificación con el de Belgrano 1130. Con este cambio se pudo empezar a trabajar en un solo edificio, en el que operan casi 600 empleados que realizan un movimiento de 4.500 documentos diarios promedio en períodos normales.

Los edificios de Moreno 1228/30 y Belgrano 1177, comprados con fondos de la ley 17050, convertidos en propiedad del Estado, son utilizados actualmente por otras dependencias estatales.

El 13 de febrero de 2002 fue designado director del Registro de la Propiedad Inmueble Alberto Ruiz de Erenchun, quien trabaja en el Registro desde hace 30 años, fue asesor de los directores mencionados y es secretario del Comité Latinoamericano de Consulta Registral.

Todo este trabajo, especialmente desde 1966 en adelante, tuvo, además, una multitud de beneficios colaterales: empezó a estudiarse el Derecho Registral como una rama autónoma, varias cátedras de Derechos Reales de la Facultad de Derecho comenzaron a dar importancia al sistema registral. Se iniciaron actividades internacionales basadas en el éxito del Registro, se creó el CINDER –del cual, durante muchos años, fue presidente Edgardo Scotti– y el Comité Latinoamericano de Consulta Registral.

Se llevan también a cabo anualmente reuniones conjuntas de todos los directores de Registro.

El Registro publica un Boletín Registral Inmobiliario, el último que hemos tenido a la vista es de diciembre de 1999. Trae índices con el total del movimiento documental que ha habido entre 1980 y 1999, y por separado, la cantidad de reglamentos de copropiedad y administración e hipotecas que se han inscripto. Trae el movimiento documental comparado con el año anterior, en números y gráficos. Las disposiciones técnico-registrales, los recursos y la situación de los registros del país con relación al Folio Real.

Pensamos que el futuro será tener terminales conectadas con el Registro en las propias escribanías.

Hoy tenemos un organismo modelo; debemos hacer lo posible para mantenerlo así. Esto se debe a la confluencia de varias circunstancias importantes; entre las principales debemos mencionar la capacidad de sus directores, el

apoyo del Colegio y, sobre todo, la decisión de hacer las cosas bien y apuntando al futuro.