

Los registros de la propiedad inmueble en Argentina

Propuestas para una gestión pública moderna*

María C. Herrero de Pratesi

RESUMEN

La gestión pública, luego de los sucesivos cambios de paradigmas ocurridos a lo largo de la historia, es concebida actualmente como una línea de acción compleja en la cual la administración no está solo focalizada en el manejo de los recursos, en una mirada hacia dentro de la organización, sino que también hace eje en el reconocimiento y actuación con el entorno de la misma en pos del logro de los objetivos (Galinelli y Migliore, 2015). La gestión pública se orienta hacia dos propósitos fundamentales: debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos y como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; y, asimismo, debe lograr resultados y sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo –entre otras modalidades– la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social. Este trabajo se enfoca en los principales problemas detectados en la gestión de los registros inmobiliarios en Argentina –con especial análisis en el de la Capital Federal– que impactan negativamente en su servicio, los que se pueden agrupar en dos clases: a) infraestructura tecnológica interna, b) interconexión operativa externa. A partir de las consultas cursadas a los distintos registros de las provincias Argentinas y las respuestas recibidas, en especial el relevamiento hecho en el de la Capital Federal, por ser históricamente uno de los registros referentes, creemos que las falencias que afectan la gestión pública registral inmobiliaria de nuestro país requieren propuestas que impacten en alguno de aquellos dos grupos. Es necesario avanzar en propuestas de modernización del servicio registral, todas ellas alineadas en los siguientes ejes: seguridad jurídica, transparencia en la información, datos certeros, facilitadoras de la gestión al ciudadano. Algunas se podrían implementar sencillamente mediante la adecuación de procesos, otras requieren la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, pero todas ellas están orientadas a aportar soluciones para lograr cambios en la gestión del servicio registral, de tal forma que tengan impacto positivo y medible.

* Adaptación de la tesis final presentada por la autora para optar al título de magíster en Políticas Públicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral en Buenos Aires, año 2019 (tutor de tesis: Mariano Boiero). Título obtenido con diploma de honor.

La autora desea agradecer la colaboración brindada por todos los registros inmobiliarios que aportaron información sobre sus procesos internos y vinculaciones con otros organismos. También, y muy especialmente, desea agradecer a la jefa de Sistemas del Registro Inmobiliario de Capital Federal, ingeniera Mabel Naddaf, por su ayuda en la diagramación de gráficos y procesos.



Recibido: 2/3/2020

Aceptado: 4/4/2020

Publicado online: 9/12/2020

Sumario: Capítulo I: Marco teórico de la presentación, propuestas, descripción gráfica, seguridad jurídica, transparencia, facilitadoras en la gestión del ciudadano. Capítulo II: La registración inmobiliaria en la República Argentina. Capítulo III: Descripción general de las propuestas, alcance, procesos e intervenciones. Capítulo IV: Conclusiones. Anexo final: Seguridad en el manejo de datos y procesos. Bibliografía.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE LA PRESENTACIÓN, PROPUESTAS, DESCRIPCIÓN GRÁFICA, SEGURIDAD JURÍDICA, TRANSPARENCIA, FACILITADORAS EN LA GESTIÓN DEL CIUDADANO

Marco teórico

Aspiramos a encuadrar las propuestas que efectuaremos como mejoras y reformas. Es decir, toda modificación debería producir un cambio y ser –por tanto– respuesta efectiva a las distintas problemáticas de los registros de la propiedad inmueble en la República Argentina. Para el desarrollo de cada propuesta, presentaremos su esquema y alcance. Además, analizaremos:

- Procesos comprometidos: los legales e incluso aquellos que, no receptados por la legislación vigente, han sido impuestos por resoluciones administrativas; también los que introduce la práctica; evaluaremos su necesidad, suficiencia o posible modificación.
- Encuadre legal: legislación vigente aplicable, su suficiencia o necesidad de una propuesta de modificación.
- Los actores involucrados-intervenciones: poderes del Estado u organismos públicos que estén comprometidos en el servicio registral de bienes inmuebles.
- Los costos y situaciones presupuestarias comprometidas.

Propuestas

De acuerdo a lo que hemos expuesto, centraremos nuestro trabajo en desarrollar propuestas para solucionar problemas vinculados a la fiabilidad de la infraestructura y la interconexión operativa del servicio registral, que importen reformas de largo plazo y conformen un proyecto integral para mejorar el servicio registral inmobiliario a los ciudadanos. Algunas de esas propuestas han sido parte del trabajo de cuatro años de gestión llevado adelante en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. Asimismo, a partir de la coordinación del Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble, esas propuestas seguramente podrán ser mejoradas e implementadas en los registros, aprovechando las experiencias y conocimientos adquiridos.

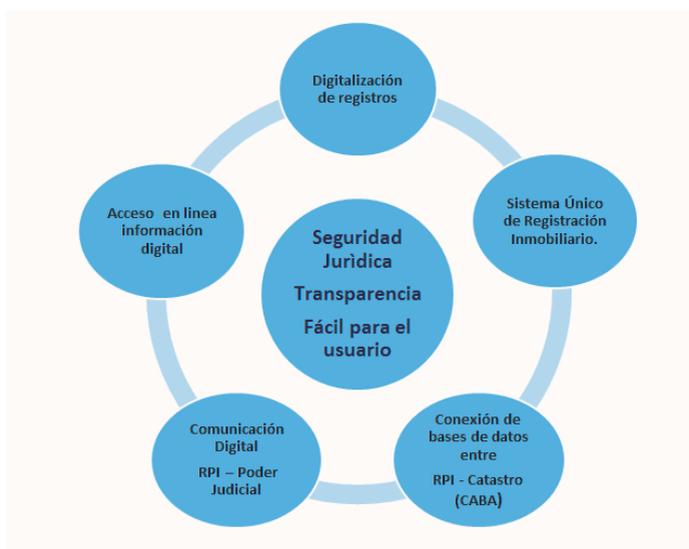
Índice de propuestas

Estas propuestas son:

- 1) Implementar un sistema único de registración inmobiliaria.
- 2) Digitalizar todos los registros que se conservan en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal.
- 3) Comunicar bases de datos entre el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal y la Dirección de Catastro de la Ciudad de Buenos Aires.
- 4) Implementar la comunicación digital entre la justicia nacional y el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal.
- 5) Brindar un servicio digital en línea, seguro y fácil para el usuario del registro inmobiliario.

Las dos primeras se vinculan a fiabilidad de la infraestructura y las tres últimas a la interconexión operativa del servicio registral.

Síntesis gráfica de propuestas



CAPÍTULO II

LA REGISTRACIÓN INMOBILIARIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

A fin de desarrollar las propuestas de trabajo de nuestra presentación, previamente abordaremos una descripción breve de las funciones, organización y funcionamiento de la registración inmobiliaria en Argentina, para luego enfocarnos de manera especial en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. Dividimos esta parte en las siguientes secciones: 1) funciones y regulación legal de la publicidad registral inmobiliaria en Argentina; 2) el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal: procesos de registración y publicidad registral.

II.1. Funciones y regulación legal de la publicidad registral inmobiliaria en Argentina

Consideraciones generales

La publicidad registral –en general– contribuye a dar certeza a la contratación privada, ya que esta es el resultado de un procedimiento de competencia administrativa (por emanar de organismos del Estado: los registros públicos). Este proceso comienza con la petición de los interesados y sigue en diversas etapas que, por lo general, se cumplen en sede registral, hasta concluir con la inscripción, produciendo a partir de ahí sus efectos propios.

La registración inmobiliaria satisface dos imperativos en miras al ordenamiento social:

- 1) Uno se refiere a la **autenticidad**, es decir, al instrumento público notarial, judicial o administrativo que se presenta para su inscripción, y, asimismo, a la dación de fe del acto o contrato registrado, esto es, la **certificación de verdad de su existencia**, que emana de la afirmación del oficial o encargado de la anotación. El registrador asevera que la anotación efectuada es auténtica, válida de fe pública.
- 2) El otro imperativo es el **resguardo del interés público que aporta la publicidad**: la publicidad está dada por el interés público que encierra la autenticidad de tales asientos en virtud de la exteriorización de todo acto jurídico que se hubiere asentado, y también porque se puede examinar pidiendo informes sobre toda materia que este abarque, consultando los contenidos esenciales del acto o el contrato, saber de la constitución de derechos reales o su modificación, todo ello articulado con la protección del derecho de propiedad y la seguridad jurídica.

Diversos sistemas de transmisión del dominio y constitución de derechos reales se encuentran vigentes en las legislaciones de los distintos países, que podemos agrupar de la siguiente manera:

- **Sistema español**: Se mantiene en distintos países con ligeras variantes (Argentina, Uruguay, Perú, entre otros) y deriva del sistema del derecho romano, que exige un negocio antecedente que actúa como causa (título) y un modo de adquirir (entrega de la cosa) conectado con el título, ya que es causa de la entrega.
- **Sistema francés**: Liga el efecto transmisivo al consentimiento prestado en la escritura pública (consensualismo), sin que la tradición de la cosa (modo) tenga otro valor que el de concretar lo que se ha acordado y transmitido. Si bien en Francia, a efectos de la registración, tradicionalmente se transcribían los títulos otorgados en escritura pública, en la actualidad los títulos son otorgados –en su mayoría– en escritura de formato digital (se firma ante notario en una *tablet* provista por la notaría) y se registran de manera digital.
- **Sistema alemán**: Se caracteriza por cuanto la inscripción en el registro tiene carácter constitutivo y la única realidad es la registral. Si bien ello tiene ciertos

atenuantes, la regla impuesta es que con la inscripción registral nace el derecho real.

- **Sistema Torrens:** Surge en Australia, a mediados del siglo XVIII, a partir de la distinción de dos clases de propiedad: una obtenida directamente de la Corona, que hacía inatacable su título, y la otra adquirida a modo derivativo (negocio jurídico o sucesión), que habilitaba la posibilidad de la existencia de dobles ventas, gravámenes ocultos, etc. Este sistema surge entonces como una manera de resolver esta problemática, ya que buscó la supresión de estas dos categorías de propiedades por medio de una ficción, por la cual se considera que, en cada transferencia que se realiza, el inmueble vuelve al dominio del Estado, con lo que el título es depurado como si, en cada caso, la propiedad se originara en el Estado mismo. El sistema se basa, por tanto, en un registro de la propiedad integral, que aglutina aspectos jurídicos, geodésicos y catastrales, que tiene a su cargo la expedición de certificados de inscripción (título). Por tanto, para el nacimiento de derechos reales, es necesaria la intervención del registro –en todos los casos–.

El sistema registral inmobiliario argentino

A nivel nacional, la normativa que regula la registración inmobiliaria está dispuesta principalmente por el [Código Civil y Comercial](#) (CCyC) y por la [Ley nacional 17801](#).¹ Este sistema legal ordena cómo opera la constitución, modificación, transferencia y extinción de derechos reales sobre inmuebles y su oponibilidad a terceros interesados ajenos al negocio (CCyC), y los contenidos sustanciales de la función registral inmobiliaria (Ley 17801).

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 38 de la referida Ley 17801, se delega en los Estados locales la organización, procedimiento de registración y el trámite correspondiente a las impugnaciones o recursos que se deduzcan contra las resoluciones de las autoridades registrales. El sistema adoptado por nuestro país es análogo al sistema Español, derivado del derecho romano, reconociendo en todo el territorio nacional ciertos principios uniformes, que son dispuestos por la normativa de fondo, a fin de regular la función registral inmobiliaria. Tales principios son:

- La **inscripción reviste carácter declarativo de títulos** (negocio causal que da origen al derecho y se concluye antes de la registración).
- La **inscripción constituye un requisito que, con fines de publicidad**, se adiciona al título y el modo. El derecho se adquiere en el momento de otorgarse el negocio causal o título y la tradición posesoria; luego, la inscripción la torna oponible a terceros.
- La **inscripción no es condición de validez del acto**, porque por ella no opera la transferencia de dominio del inmueble ni menos se cubren los vicios que el título pudiese padecer (efecto no “convalidante” [art. 4 Ley 17801]).
- Estamos ante una medida de publicidad: **inscripción declarativa**.

1. [N. del E.: la fuente de los hipervínculos a normativa de acceso online es oficial en todos los casos. Última consulta: 14/7/2020].

Siguiendo a Fontbona,² afirmamos que nuestro sistema puede caracterizarse como uno de los más seguros. Pone énfasis o da preponderancia a los siguientes principios:

- 1) **Prioridad:** Da publicidad a los negocios jurídicos en gestión que, anotados en el registro inmobiliario con carácter preventivo, dan lugar a una reserva de prioridad en favor de los derechos reales anunciados (arts. 25 y concordantes Ley 17801).
- 2) **Legalidad:** Establece límites a las atribuciones de los registradores en cuanto al examen de las formas extrínsecas y autenticidad de los documentos que se presentan para su registración (arts. 8, 9 y concordantes Ley 17801).
- 3) **Publicidad e inscripción:** Otorga efecto retroactivo de la inscripción a la fecha en que se haya instrumentado el derecho real, siempre que el documento conformado del mismo se presente dentro del plazo legal para su publicidad (arts. 2, 4, 6, 23, 26, 28 y concordantes Ley 17801).
- 4) **Tracto sucesivo:** A través de este principio, se impone el encadenamiento de las titularidades inscriptas sobre la base de los derechos configurados extra-registralmente (arts. 14 y ss. Ley 17801), posibilitándose, asimismo, el llamado tracto sucesivo abreviado o comprimido (que no significa de manera alguna la ruptura del encadenamiento) en los casos de actos y situaciones extra-registrales como en las escrituras simultáneas (contemporáneas) que expresamente estatuye el artículo 16 Ley 17801.

Es importante destacar que **no debe confundirse sistema registral con técnica registral**. En efecto, como explicáramos en el apartado anterior, los sistemas registrales se vinculan con las distintas maneras de combinar los elementos título y modo. Así, referimos en el apartado anterior a su clasificación, destacando que en el sistema consensualista (Francés) el título o negocio absorbe el modo de adquirir, predominando la libertad individual para crear, transmitir o extinguirlos derechos. En cambio, en el sistema constitutivo (Australiano/Alemania) se pone el énfasis en el modo de adquirir, sea como acto del registrador por su matriculación, como necesidad de legitimación o investidura por la autoridad pública en favor del adquirente (fe pública registral). En Uruguay y Argentina, podemos hablar de un régimen mixto, en el que el título y el modo de adquirir producen efectos jurídicos por separado, es decir, se mantiene el sistema romano de la tradición, aunque la legislación respectiva impone distinciones entre partes contratantes y terceros.

Cuando hablamos de técnica registral, nos referimos a los modos en que cada ordenamiento jurídico organiza la publicidad de los actos y su oponibilidad a terceros. La Ley Registral argentina adopta como técnica de registración la del **folio real**. Según los artículos 10 y siguientes, los inmuebles respecto de los cuales deban inscribirse o anotarse documentos por los que se constituyen, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, o bien se dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias

2. FONTBONA, Francisco J., "Estudio de cuestiones: principios de publicidad y de inscripción folio real, matriculación", en *Revista del Notariado*, Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la Capital Federal, N° 717, 1971, p. 973. [N. del E.: ver [aquí](#); fuente: CECBA; última consulta: 16/7/2020].

cautelares, **deben ser previamente matriculados** en el registro correspondiente a su ubicación –excluyéndose los inmuebles del dominio público–, y la matriculación se efectuará destinando a cada inmueble un folio especial con una característica de ordenamiento que servirá para designarlo.

En síntesis, **el sistema registral inmobiliario argentino es declarativo, no convalidante, de títulos, y adopta la técnica de inscripción por matrícula folio especial y tracto sucesivo.**

La inscripción en materia inmobiliaria constituye un requisito que, con fines de publicidad, se adiciona al título y el modo, pero no es una condición de validez del acto, porque por ella no opera la transferencia ni menos se cubren los vicios que padeciera (no convalida el título nulo ni subsana los defectos de que adoleciere [art. 4 Ley 17801]). En el ámbito inmobiliario la registración es de títulos (no es constitutivo de derechos). El principio de exactitud –considerado como presunción legal de correspondencia entre los asientos e informaciones registrales y la realidad extra-registral– no ha sido receptado. Ni el CCyC ni la legislación reglamentan la presunta fe pública registral.³

La protección que se brinda a los terceros adquirentes o subadquirentes difiere esencialmente de la que se confiere en otros sistemas. El derecho argentino siempre exige buena fe diligente y activa, que presupone la investigación exhaustiva y crítica de los antecedentes pertinentes del derecho, y la toma de la posesión o constatación de su estado según el caso. Se ha decidido que “en nuestro sistema legal la efectiva publicidad registral cumplida en cada caso particular puede ser desvirtuada en sus efectos mediante la prueba del conocimiento por el tercero de que su actitud no se ajusta sinceramente al comportamiento debido”. Y también ha sido resuelto que: “frente a la existencia de la confección de un asiento registral sobre la base de un título falsificado, ni siquiera puede invocarse la función publicitaria de dicho asiento”. No obstante, el asiento no puede dejarse sin efecto sin orden judicial.⁴

II.2. El Registro de la Propiedad Inmueble de Capital Federal. Procesos de registración y publicidad registral

El Registro de la Propiedad Inmueble (RPI), como organismo a cargo de la gestión y control de la registración y publicidad jurídica inmobiliaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe desarrollar los medios técnicos que posibiliten cumplir con las funciones propias de su competencia:

- a) la inscripción que así se requiera de los documentos por los cuales se constituyan, transmitan, modifiquen, cedan o extingan derechos reales sobre inmuebles ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA);

3. ALTERINI, Jorge H., “La buena fe y la titulación como desmistificadoras de las llamadas legitimación y fe pública registral”, en *La Ley*, Buenos Aires, *La Ley*, 14/9/2006 (t. 2006-E; cita online AR/DOC/1326/2006).

4. ABELLA, Adriana N., “Teoría y técnica de la inscripción en el registro inmobiliario argentino” (ponencia presentada en el XXIII Encuentro del Comité Latinoamericano de Consulta Registral [septiembre 2010]). La jurisprudencia relacionada en la cita corresponde a: CNCiv., Sala I, 8/4/1997, “Masri, Victoria S. c/ Registro de la Propiedad Inmueble 30/6/96” (*La Ley*, t. 1998-B, AR/JUR/2112/1997); y CNCiv., Sala F, 27/8/1979, “Sigfrido SA en: Erdman del Carril, Elisa M. E. y otros c/ Lozada Mario” (*La Ley*, t. 1980-D, AR/JUR/5097/1979), respectivamente.

- b) el conocimiento de la situación jurídica registral de los bienes inmuebles;
- c) su disponibilidad jurídica por las personas.

Para ello, se cumplen los siguientes procesos principales:

- 1) Registración de documentos que sirvan inmediatamente de título al dominio, o bien de los que –por orden judicial– dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares, y la que ordenen leyes especiales.
- 2) Emisión de las certificaciones (de dominio o de inhibición).
- 3) Producción de informes vinculados a:
 - los asientos de una matrícula, incluyendo la titularidad de dominio;
 - si una persona es titular de dominio (publicidad indiciaria) y
 - las anotaciones personales (inhibiciones de bienes y cesiones de derechos);
 - el número de matrícula de un inmueble, a partir de una dirección;
 - la cantidad de informes expedidos respecto de un inmueble en el lapso de tres meses anteriores a la solicitud.

Los tres procesos identificados se encuentran informatizados en el Registro de Capital Federal, aunque existen demoras de validación de la información por vuelco a un único sistema. Cabe aclarar que los sistemas existentes hasta el año 2019 no respondían a tecnología actualizada (con excepción de uno en desarrollo llamado SURPI), y, justamente, uno de los grandes inconvenientes en la fiabilidad de la infraestructura de ese organismo se originaba en que los registros de los documentos y archivos **no se encontraban en una única base de datos, conservándose parte en papel y parte en sistemas vetustos.**

En la CABA, la cantidad de matrículas de inmuebles (fincas), unidades funcionales y unidades complementarias asciende, aproximadamente, a 2.100.000, cuya base de datos estaba parte en papel (folio real) y parte en sistemas electrónicos (folio real electrónico [FRE] y SURPI).⁵

Procesos

A continuación, exponemos cómo se cumplen los procesos principales en el RPI de Capital Federal para llevar adelante las funciones a su cargo, recibiendo la documentación para su inscripción y oponibilidad a terceros (arts. 1890, 1892, 1893 y cctes. del CCyC). Cabe aclarar que los documentos deben ser presentados en original, junto con una minuta en la cual se consignan los elementos esenciales del acto a registrarse (art. 7 [Decreto 2080/1980](#)⁶). Estos procesos pueden dividirse en tres tramos:

- A) Ingreso de documentación:** Documentos, certificaciones e informes son ingresados respetándose el orden diario de ingreso. Ello se canaliza en un sis-

5. Abordaremos con mayor profundidad este tema vinculándolo a las propuestas de trabajo 1 y 2 enunciadas en la parte primera de este trabajo.

6. [N. del E.: el hipervínculo dirige al Decreto PEN 466/1999, que aprobó el “texto ordenado del Reglamento de la Ley N° 17.801 y sus modificatorias para la Capital Federal, el que se denominará «Reglamento de la Ley del Registro de la Propiedad Inmueble para la Capital Federal - Decreto N° 2080/80 - T.O. 1999»”].

tema de ordenamiento diario, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 40 de la [Ley 17801](#). Advertimos que este sistema de ordenamiento diario también es vetusto, con tecnología antigua. Al mes de noviembre del año 2019, con la colaboración del [Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires](#), se aceleró el desarrollo de un nuevo sistema de ordenamiento del ingreso, ya que de mantenerse el existente no se podría asegurar la continuidad del servicio. El sistema le asigna al documento –en su ingreso– un número de entrada, que es secuencial (indica también día y hora), y constancia del monto que se debe abonar por tasa registral (Leyes [17050](#), [23412](#)) y tasa de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Decreto [1487/1986](#)). Cumplido ello, finaliza el trámite de ingreso por el usuario, para luego enviarse a las áreas responsables para trabajar.

- B) Distribución por áreas:** Según el tipo, los documentos se distribuyen a las siguientes áreas del organismo.

Publicidad: Tiene a su cargo efectuar el despacho de los informes que se requieran sobre un inmueble y, asimismo, las certificaciones de dominio.

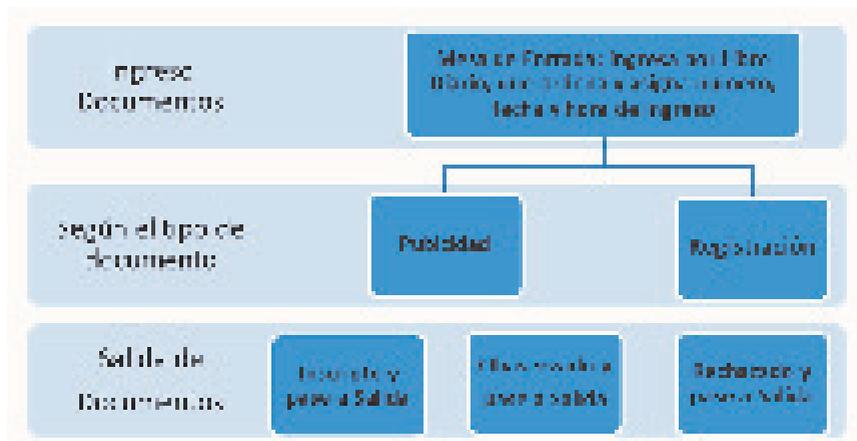
Publicidad indiciaria: Tiene a su cargo efectuar el despacho de los informes que requieren averiguar si determinada persona es dueña o no.

Inhibiciones: Tiene a su cargo efectuar el despacho de informes y certificaciones sobre posibles inhibiciones de las personas humanas y jurídicas, y, asimismo, anotar las que así se dispongan por orden judicial.

Registración: Analiza y califica la legalidad formal de los documentos notariales y judiciales, para luego efectuar su inscripción, efectuando el asiento en la matrícula del inmueble. Esa tarea de calificación e inscripción es supervisada por la división Verificación, responsable de revisar lo actuado, dejando asentado en el documento la nota de inscripción correspondiente. Finalmente, los documentos inscriptos, los observados (por tener pendiente aclarar o cumplir algún requisito) y los rechazados (por no ajustarse a la normativa legal) son devueltos a la mesa de salida para su entrega al usuario.

- C) Salida de documentos:** Finalizado el procesamiento interno antes relacionado, se envía a la mesa de salida la documentación inscripta, observada o rechazada. En el sector Salida la documentación será devuelta al usuario contra la presentación del recibo que le fuera entregado en el ingreso y que indica el número de trámite, día y hora, debiendo el empleado verificar, con la lectura de un código de barras, que dicho documento no tiene pagos pendientes en el sistema. Se entrega el documento y el personal procede a dar salida por el programa así dispuesto.

A continuación se presentará un gráfico que sintetiza los procesos principales de registración y publicidad del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal:



Procesos digitales

Los procesos descritos anteriormente, como indicáramos, aplican a la registración de documentos y de publicidad (informes y certificados). Respecto de la publicidad, los ingresos de solicitudes de informes y certificaciones al RPI de Capital Federal, además de poder efectuarse en forma presencial, también pueden ser requeridos on line. Sin perjuicio de ello, a partir de la Disposición técnico registral 4/2019, dictada el 18 de septiembre, los informes de inhabilitaciones y los de índice de titularidad solo pueden ser presentados vía web, de tal forma de propender a la despapelización en la solicitud y despacho de la publicidad registral inmobiliaria.

La solicitud de trámites digitales se efectúa a través de la [página web del organismo](#), impactando en el sistema de ordenamiento diario de la mesa de entrada, y el despacho de la información requerida es recibido por el usuario en su ordenador, firmado digitalmente. (Este proceso será graficado al tratar la propuesta número 5). La creciente utilización de los servicios web en el RPI de la Capital Federal nos persuade de su aceptación, por las ventajas que conlleva.

Exponemos seguidamente dicho crecimiento, reflejando cantidad total de trámites digitales en el período 2015-2019:

<i>Año</i>	<i>Total de trámites digitales</i>
2015	351
2016	5.730
2017	31.705
2018	130.340
2019	285.110

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS PROPUESTAS,
ALCANCE, PROCESOS E INTERVENCIONES

En esta parte se abordarán las propuestas que son objeto de esta presentación, analizando los distintos actores involucrados y sus intervenciones, los procesos generales y especiales que conllevan y una breve indicación de los recursos dispuestos para afrontar su realización.

III.1. Propuesta N° 1: Desarrollo de un sistema único de registración inmobiliaria**Introducción**

Sin aspirar a describir la historia de los registros de la propiedad inmueble en Argentina, señalamos que la actividad registral comienza en Buenos Aires, en 1785, cuando el virrey de Melo y Portugal traslada las normas de registración hipotecaria de España a estas tierras y, alrededor de esa fecha, se implantan los oficios de hipotecas.⁷ Al producirse la federalización de la ciudad, se sanciona en 1881 la Ley 1144,⁸ que organiza el RPI de la Capital Federal.

Sin lugar a dudas, la sanción de la **Ley 17801**, el 28 de junio de 1968, determina un eje en la organización de la registración inmobiliaria en Argentina. A partir de esa fecha, se inicia un proceso de modernización y reforma integral de dicha actividad. Comienza a utilizarse la técnica de **folio real** (entonces en papel), por la cual, previa matriculación del inmueble, se le destina un folio especial cuya descripción se indica más adelante. Luego, en los años sucesivos, se plantearon y desarrollaron –hasta donde era posible cincuenta años atrás– las primeras aplicaciones informáticas a los procesos registrales. Se fue perfeccionando y ampliándose la registración hasta que, en el año 1986, se incorpora el primer sistema computarizado: el denominado Sistema Argentino Computarizado de Registración Inmobiliaria (SACRI), propiedad del Estado nacional. Sin embargo, desde aquella fecha, no se produjeron en el registro transformaciones integrales en tecnología; **hasta mediados del año 2018, el registro cumplía sus funciones en distintos sistemas no integrados, que requerían de un proceso de modernización urgente.**

Año 2018. Situación de partida

Al año 2018, los inmuebles de la CABA, casi en su totalidad, ya tenían asignadas sus matrículas (identificación numérica por cada inmueble). No obstante, aún al día de hoy, resta un número menor sin matricular, que en buena proporción pertenece al Estado

7. SCOTTI, Edgardo A., *Aportes al derecho registral argentino*, La Plata, Fides, 2002, p. 41.

8. Del 6/12/1881, por la cual se organiza la justicia de la Capital Federal y el Registro de la Propiedad Inmueble.

Nacional o al Gobierno de la Ciudad, y otros perduran en la técnica de tomo y folio (vieja técnica de registración) y corresponden –en general– a dominios de fincas de la zona sur de la CABA, siempre anteriores al año 1967, fecha en que se dejó de utilizar la técnica de tomo y folio. Permanecen en esa técnica por cuanto no ha ingresado al organismo ningún documento para registrar; cuando se ruega alguna inscripción, se le asigna al inmueble su número de matrícula.

Soportes para la registración

Existen distintos soportes para practicar inscripciones, ligados a los distintos sistemas registrales y que, en general, responden al régimen jurídico que cada país haya adoptado en la materia. No obstante, cualquiera sea el soporte utilizado para la inscripción, se requieren tres requisitos:

- a) Identificación legal de la persona
- b) Determinación física del inmueble
- c) Expresión de los derechos de las personas sobre el inmueble, mediante un título.

En el RPI de Capital Federal se produjo una evolución en los soportes de registración, desde el inicialmente utilizado (tomo y folio), luego folio real cartulina, a los distintos sistemas informáticos. Sin embargo, estos últimos no han suplantado íntegramente la técnica en papel (tomo y folio y folio real). Así, podemos describir los siguientes soportes de registración:

- 1) **Tomo y folio:** También llamado sistema de protocolos, dispuesto por la Ley 1893, en vigor desde el año 1903 hasta 1967. Se realizaban inscripciones de dominio, hipotecas y otros derechos reales, embargos e inhibiciones en tomos, los cuales están divididos en dos zonas, norte y sur (delimitadas por la Av. Rivadavia). Como indicáramos, si bien no se registran documentos en esta técnica, aún existen inscripciones (registros) con dominio vigente sobre fincas.
- 2) **Folio real cartulina:** Soporte papel. Esta técnica destina a cada inmueble un folio especial (Ley 17801, arts. 10 y 11) donde, por estricto orden cronológico, se efectúan los asientos generados por los documentos que se presentan para su inscripción o anotación. En este sistema se encuentran registradas 1.200.000 matrículas aproximadamente. En el folio se identifica el número de matrícula (rubro 1), la ubicación del inmueble (rubro 2) y la identificación catastral (rubro 3); se describen las medidas, linderos y superficie (rubro 4); se correlaciona el antecedente de donde se originó el antecedente dominial (rubro 5); se identifica, asimismo, al titular de dominio del inmueble (rubro 6), sus gravámenes, medidas cautelares y restricciones (rubro 7), y, finalmente, las cancelaciones de las anotaciones del rubro 7 (en el rubro 8, último del folio).
- 3) **Folio real electrónico (FRE-SACRI):** Soporte informático que opera en tecnología muy antigua (el sistema data de 1981), que ya no se utiliza (AcuCobol). El 30% de los inmuebles aproximadamente tienen su situación jurídica registrada en este sistema; se estiman 700.000 matrículas. El alcance del sis-

tema comprende la totalidad del proceso registral, desde el ingreso del documento hasta su recepción y salida. Fue puesto en producción en 1985. El inconveniente de este sistema –en su momento significó un gran avance para el registro– es que se trata de una tecnología que ha caído en desuso y cuyo mantenimiento se torna sumamente dificultoso. Este soporte tuvo una versión llamada FREC (folio real electrónico cartular), que no tuvo mayor utilización.

- 4) **Sistema único de registración y publicidad inmobiliaria (SURPI):** es soporte informático en moderna tecnología “.Net”. Aproximadamente 6.000 matrículas se encuentran activas en este sistema. Comprende la registración de las operaciones y la publicidad de dominio y gravámenes. Su desarrollo estuvo a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación; se inició en el año 2013 y se suspendió el mantenimiento evolutivo en mayo de 2016, a partir de un nuevo proyecto –que se describirá más adelante–.

Otros sistemas

Adicionalmente, para cumplir funciones de publicidad indiciaria y registro de inhibiciones, existen los siguientes sistemas:

- 1) **Índice de titulares:** Registración de la titularidad de dominio, con tecnología vetusta (AcuCobol). Se cumple con la carga manual al sistema de cada cambio en la titularidad de dominio, identificando al nuevo titular y la matrícula con el inmueble que adquirió.
- 2) **Anotaciones personales (RPISAP):** Este sistema es el único de registro de anotaciones personales, sean estas inhibiciones, cesiones, interdicciones, o anotaciones personales como medidas cautelares.
- 3) **Servicios a organismos oficiales (SICOIT y SICOIN):** Les permite a organismos oficiales efectuar consultas sobre titularidad de dominio (SICOIT) y anotaciones personales (SICOIN); es habilitado desde el portal del organismo a usuarios identificados y registrados previamente en el RPI, sin costo.

En síntesis, si bien en el RPI de Capital Federal se trabajaba con “sistemas” informáticos de información y registración (folio real electrónico, SURPI), hasta el año 2019 coexistían con registraciones en papel (que representaban el 70% de los inmuebles de la CABA). De la situación expuesta como punto de partida respecto de las distintas técnicas de registración en el RPI, resultaba indiscutible la conveniencia de unificar bases de datos y procesos de registración, para que operen en un único sistema, lo que así fue implementado en dicho organismo y que brinda contenido a nuestra **primera propuesta**.

Objetivo

Avanzar hacia un sistema único de registración inmobiliaria que pueda interactuar con el utilizado en todo el Estado, compartiendo una única plataforma, para que la información pueda ser accesible y compartida.

Alcance

Bajo la iniciativa del entonces Ministerio de Modernización de la Nación, en el marco de lo dispuesto por el [Decreto 561/2016](#), que aprobó la implementación del sistema de gestión documental electrónica (GDE) y estableció su uso obligatorio, el RPI avanzó en el desarrollo de un sistema moderno y único de gestión de la actividad registral, para reemplazar los utilizados en ese organismo. Dadas las especiales características y complejidades de la actividad registral inmobiliaria y a fin de lograr el objetivo buscado, se conformó el desarrollo de un módulo específico dentro del sistema GDE que cubriera las funcionalidades necesarias para operar los trámites del organismo. Ello fue asumido por Modernización.

Con los distintos relevamientos llevados a cabo en el RPI por ese Ministerio para el desarrollo del proyecto, este se inició en junio de 2016. Del alcance inicial previsto, que abarcaba la totalidad de la actividad del organismo bajo el ecosistema GDE implementado por el Gobierno nacional, se modificó y orientó a un alcance más acotado, en el que se hizo foco en la registración y publicidad, dejando para una etapa posterior la integración con los distintos sistemas del ecosistema (expediente electrónico).

Fases del proyecto

La propuesta inicial se basaba en la integración de todas las bases de datos existentes en el RPI en el nuevo sistema, que aglutinara como única base la registración de inmuebles y de titulares de dominio. Estos registros, conforme indicáramos, se encontraban en bases y sistemas separados. Además, el soporte de registración único debía absorber los soportes de registración actual que funcionan en el RPI: folio real (papel), folio real electrónico y SURPI. Luego de muchas y complejas situaciones, se desarrolló un nuevo módulo especial denominado “RPI”, dentro del ecosistema GDE, que sustancialmente cubre las necesidades de la registración inmobiliaria. Esta tarea –enfrentada por el entonces Ministerio de Modernización de la Nación– es el producto del trabajo coordinado con el RPI, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, y la colaboración del Ministerio de Gobierno de la CABA.

Cada actor designó equipos de trabajo, que realizaban el control de avance y pruebas que controlaban la implementación gradual del nuevo sistema, la cual concluyó en el mes de abril de 2019. Merecen una mención especial los profesionales que integraron el equipo de trabajo del RPI: Lidia Comparada, María Sol Liza Reto, Mabel Naddaf, Natalia Bravermann y Gonzalo de Hoz, quienes, con total dedicación, más allá del excelente aporte que brindaron siendo parte del organismo, supieron conformar un verdadero equipo que apoyó y sostuvo la modernización del organismo sin recibir un merecido reconocimiento por parte de las autoridades políticas de turno. A ellos, a Paula Vassena, quien se sumó a ese equipo en la última etapa, y a muchos otros empleados del RPI que acompañaron este proyecto de modernización del registro, va nuestro mayor reconocimiento.

Si bien resta ajustar y completar muchas de sus funcionalidades, su utilización, que comenzó siendo progresiva por Disposición técnico registral RPI 5/2018, del 11 de septiembre,⁹ hoy es el único sistema operativo.

Implementación

La implementación de un único y moderno sistema de registración (módulo RPI, plataforma GDE) se llevó adelante mediante **dos grandes procesos**:

- 1) migración de bases de datos
- 2) digitalización de la información que no estaba en ninguna base informática.

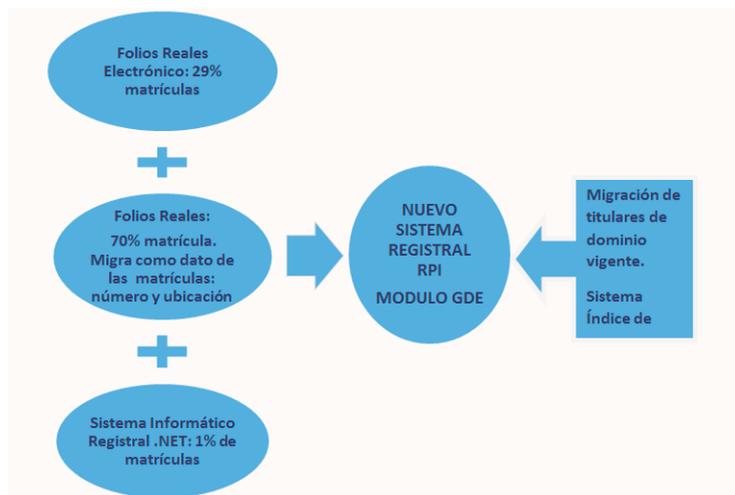
El primer proceso corresponde al vuelco en el nuevo sistema del stock de **información registral que obra en bases de datos**, es decir:

- datos del folio real electrónico (SACRI)
- datos del sistema SURPI
- datos de los números de matrículas en folio real (papel) y la ubicación de los inmuebles (si bien la técnica registral era el papel, tales datos estaban “inventariados” en la base de datos SACRI)
- índice de los titulares de dominio vigente.

El segundo proceso corresponde a la carga en el nuevo sistema del stock de información que surge de los **registros en papel que no obraba en bases de datos**:

- Corresponde a la digitalización de imágenes de folio real (FR) y su asociación a matrícula creada en RPI-GDE. En fichas papel o folio real se encontraba el 70% de las matrículas del Registro (aproximadamente 1.200.000, como indicáramos), que generó unas 4.000.000 de imágenes a digitalizar.

Representación gráfica del primer proceso (migración de datos)



9. Resolución 78/2018 del Ministerio de Modernización y Disposición técnico registral 5/2018.

Intervención del entonces Ministerio de Modernización de la Nación y del Ministerio de Gobierno de la CABA

Las principales responsabilidades se refirieron a:

- Relevamiento de procesos en el RPI
- Contratación y seguimiento del desarrollador
- Designación de líder funcional para la coordinación del desarrollo
- Control de avance en la tarea
- Seguridad en el manejo de la información obtenida
- Garantizar “conectividad” para la utilización del nuevo sistema y poder cumplir el servicio registral
- Colaboración en la migración y digitalización, dado el volumen de stock que debía volcarse, requiriéndose de tecnología, licencias, etc.

Intervención del Registro de la Propiedad Inmueble

Las principales responsabilidades se refirieron a:

- Disponibilidad de la información que fuere requerida
- Designación de líder funcional para la coordinación del desarrollo
- Colaboración en la conformación de requerimientos y funcionales para el desarrollo del nuevo sistema
- Provisión de espacios y equipo para trabajar
- Colaboración y disponibilidad de los documentos para la digitalización e indexación
- Colaboración del personal en la etapa de homologación del desarrollo
- Capacitación del personal
- Designación de un auditor para la evaluación de la implementación
- Validación de la seguridad en el manejo de datos y de procesos (ver anexo final)

Recursos para cumplir la propuesta

En aquello que se refirió a desarrollo del sistema, infraestructura en la conectividad y supervisión de la implementación, los recursos para afrontar el cumplimiento del objetivo fueron provistos por la Secretaría de Modernización, en el contexto de los objetivos que le fueron asignados, con la colaboración del Ministerio de Gobierno de la CABA. En cuanto a la intervención del Ministerio de Justicia-RPI, los recursos para afrontar el cumplimiento del objetivo fueron provistos por el flujo propio de los fondos provenientes de las tasas Ley 17050 que se recaudan por el servicio registral.

III.2. Propuesta N° 2: Digitalización de todos los folios reales papel

Introducción

La administración pública presta servicios, siendo sus dos principales activos el desarrollo de los recursos humanos y la gestión de información y conocimiento.¹⁰ En esa línea, es necesario transformar la manera de trabajar en y desde el Estado, para aplicar las numerosas herramientas tecnológicas al servicio del usuario.

La digitalización es un proceso inevitable para salir de la gestión de información registral en papel y avanzar hacia la digital. Ella importa un proceso mediante el cual una imagen real (o análoga) es transformada en una secuencia de cifras que posibilitan su utilización a través de un ordenador. La conservación de todos los registros inmobiliarios en soporte digital se alinea con la exigencia de fiabilidad de infraestructura y necesariamente importa la eliminación del papel como técnica de la registración inmobiliaria.

En el marco de la implementación del nuevo sistema de registración al que hacemos referencia en el apartado anterior, aplicable al RPI de la Capital Federal, referimos como uno de los dos procesos centrales el de digitalización de los folios reales papel. Ese proceso debe cumplirse **simultáneamente con el proceso de migración de datos**, y, si bien ambos procesos son paralelos y se correlacionan, no se condiciona el de migración de datos al de digitalización, el que lo secunda.

Una vez digitalizada la cartulina, esta debe ser inutilizada como técnica de registración, y esa imagen digitalizada refleja –a la fecha de su “clausura” como soporte registral– el último asiento registral. Los sucesivos asientos deberán realizarse en el nuevo sistema (de lo contrario, la digitalización deviene ineficaz, ya que un asiento practicado en la cartulina con posterioridad a su digitalización determinaría la inutilidad de la imagen digitalizada). Siendo la nueva matrícula digital el soporte en que se debe registrar el asiento siguiente a su “antecesora”, esta cumple con la manda legal de mantener un perfecto encadenamiento cronológico de los asientos registrales y contiene la información portante del soporte papel con todos los datos que la conformaban.

Tal vez, uno de los desafíos de este cambio fue lograr que las registraciones que se cumplen en el papel (folio cartulina) fueran volcadas en el nuevo módulo digital sin afectar la continuidad del servicio. Para ello, se proyectó un **proceso con flujo escalonado de trabajo de digitalización**, que se describe en anexo al final del presente.

Objetivo

Con la digitalización se accede a imágenes en formato PDF correspondientes a los folios reales que se conservan en el RPI, sin interrupción del servicio, para ser asociadas en el nuevo sistema previa indexación de cada imagen.

10. Ver RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio, (palabras preliminares), en Clusellas, P., Martelli, E. y Martelo, M., *Gestión documental electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014, p. 13. [N. del E.: ver [aquí](#); fuente: GCBA; última consulta: 29/9/2020].

Alcance

Debe comprenderse la totalidad de las matrículas/registros existentes en papel, que importan un volumen total para procesar de aproximadamente 1.200.000 folios reales en el RPI de la Capital Federal. Para ello debe considerarse que

- El material debe ser procesado en forma periódica, mediante un flujo de trabajo continuo a cumplirse en días laborables (hábiles).
- El espacio físico para cumplir con esa tarea debe ser seguro y aislado, de tal forma que se eviten pérdidas y/o inseguridad en el manejo de los folios papel, por ser estos documentos públicos sujetos a la guarda y custodia de las autoridades del registro.
- Los archivos con las imágenes generadas deben ser indexados. Indexar significa darle a la imagen una identificación para poder ser utilizada (asociada a la matrícula digital continuadora). La matrícula del inmueble es el dato indexador.
- Los archivos digitalizados son enviados al servidor de la Secretaría de Modernización para su disponibilidad al desarrollador y su asociación al nuevo sistema RPI.

Implementación

La implementación de la digitalización requirió principalmente elementos técnicos y recursos humanos que permitieran llevarla adelante. Respecto de los técnicos, podemos referir la seguridad física donde se encuentra el material que se digitaliza (se trata de documentos públicos), control de acceso, cámaras, asignación de espacios para equipos de trabajo con instalaciones necesarias: computadoras, energía, enlaces, back up diario del trabajo, control de fichas a escanear a conformar en el proceso, licencias, entre otras necesidades, lo cual lleva necesariamente a establecer las intervenciones y responsabilidades a cargo.

Intervención de los distintos actores

Tomando el caso del RPI de la Capital Federal, en el cumplimiento de la propuesta intervienen los siguientes actores:

- RPI, como organismo responsable de la guarda y custodia de los folios cartulinas.
- Dirección Nacional de Registro Oficial (DNRO) dependiente de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, como organismo especialista en los procesos de digitalización a cargo del Estado nacional.

Estos actores –en el cumplimiento del objetivo– asumieron las tareas, responsabilidades y costos de la labor de manera exclusiva o compartida, conforme se indica:

- Provisión de la tecnología y licencias para el proceso material de digitalización (DNRO)
- Provisión de un sistema para la indexación automática de imágenes (RPI)

- Colaboración de personal especializado en el proceso de digitalización (DNRO y RPI)
- Responsabilidad por el cuidado y confidencialidad de los registros recibidos para su digitalización (DNRO y RPI, delegada según lugar de digitalización).
- Seguridad y validación del proceso de digitalización (DNRO y RPI).

Intervención del RPI

Asimismo, para el cumplimiento del objetivo planteado –y para no afectar la continuidad del servicio registral y asegurar el éxito– el área de sistemas desarrolló programa ágil para generar “etiquetas” que contienen un código de barras con la información de la matrícula de cada inmueble, que se adhieren a las cartulinas (matrículas); así se permite –una vez digitalizada la cartulina– su indexación de manera veloz y segura. A su vez, se dispuso un cronograma y tablero de control del proceso de digitalización, que importó: a) definición del orden en que digitalizarían todas las circunscripciones que componen la ciudad; b) horarios y personal responsable; c) entrega y retiro de los folios reales a la DNRO, responsable del trabajo material de digitalización; d) provisión de las cajas para su archivo y conservación por plazo limitado de los folios papel una vez digitalizados.

En la implementación de este proceso, vaya un agradecimiento muy especial al Director de Fiscalización y Apoyo Técnico, escribano Jorge Horacio Bianchi, a la jefa de Archivos, Cristina Maldonado, y al personal que trabaja junto a ella, por su compromiso y disponibilidad para que se cumpla con éxito la labor.

Representación gráfica del proceso de digitalización



Recursos para cumplir la propuesta

La disponibilidad de los recursos para afrontar el cumplimiento del objetivo es afrontada –respecto de los costos asumidos por el RPI– con el flujo propio de los fondos provenientes de las tasas Ley 17050 que se recaudan por el servicio registral. En cuanto

a los que se ocasionan en el centro de digitalización, ellos son solventados por los aportes propios del Estado nacional, para atender el objetivo por el cual fue creado dicho centro.

III.3. Propuesta N° 3: Conectar las bases de datos entre el RPI de la Capital Federal y la Dirección de Catastro de la CABA

Introducción

Si bien los registros inmobiliarios y los catastros son organismos con finalidades distintas, colaboran entre sí en el exclusivo tema de determinación de los inmuebles, aproximando la realidad física el segundo a la realidad jurídica que expresa el primero.¹¹ El catastro trabaja sobre la materialidad del inmueble; extrae la información de la cosa misma, el inmueble o finca, dado que los actos de levantamiento parcelario son relevamientos de situaciones de hecho y no sobre negocios ni situaciones jurídicas. Los inmuebles, concepto eminentemente jurídico, son el objeto de los derechos reales que sirven de base para las registraciones. Para el catastro, el elemento básico es la parcela, que es un modo técnico de representar el inmueble.

Se advierte fácilmente, entonces, la estrecha relación que existe entre ambos organismos y la necesidad de una coordinación y correlación entre los registros de la propiedad y los respectivos catastros. Las variables para tal coordinación pueden ser básicamente dos:

- **Estructural:** a partir de una misma organización, abarcativa de ambas funciones.
- **Funcional:** interactuando operativamente ambos organismos, de tal manera que la información sea fluida y útil para las competencias propias de cada uno.

Cualquiera sea la opción, es necesario lograr una interacción que le facilite al ciudadano la información disponible. Nos inclinamos por la segunda no solo porque así ya funciona en algunas provincias de Argentina (p.ej., Buenos Aires y Salta) sino también porque responde a una realidad organizativa más ágil para adecuar que la restructuración orgánica que impondría la primera opción.

Objetivo

La propuesta busca facilitar el intercambio de información técnica entre el RPI y la Dirección General de Registro de Obras y Catastro de la CABA (DGROC), dada la estrecha vinculación en el objeto registral, haciéndolo de forma digital e interactiva.

Alcance

En una primera etapa, aspiramos a implementar la apertura de un canal de comunicación fluida y digital entre la base de datos del RPI de Capital Federal y la base de datos de la

11. SCOTTI, Edgardo A., ob. cit. (cfr. nota 7), p. 147.

DGROC, con el fin de lograr el entrecruzamiento de información sobre titularidad de dominio y datos catastrales de todos los inmuebles de la CABA.

Situación de partida

Existe en el RPI un sistema que les permite a organismos oficiales efectuar consultas sobre titularidad de dominio (SICOIT). Si bien no se trata de la implementación de un verdadero canal de comunicación, por este sistema, mediante usuarios identificados y registrados previamente en el RPI, la DGROC lograría acceder a información que resulta de interés para dicho organismo. Esta situación de partida no satisface totalmente el objetivo buscado, por cuanto respecto del RPI no existe acceso a la base de información de las parcelas del organismo (parcela digital inteligente). Por lo tanto, creemos que nuestra propuesta debe ser impulsada en forma integral y permanente, fundamentalmente porque:

- Ambos organismos tienen competencia sobre el mismo territorio y, por lo tanto, resulta indispensable que tengan canales de comunicación ágiles y fluidos para intercambiar información sobre sus respectivas bases de datos.
- Entre las responsabilidades primarias de la DGROC se destacan: a) la supervisión y control técnico/legal del registro de mensuras y el estado parcelario, registro que prácticamente en su totalidad es digital (parcela digital inteligente); b) la administración del catastro geográfico de la CABA; c) el entendimiento en los regímenes de la propiedad horizontal en la subdivisión de la edificación. Todas, funciones que afectan los inmuebles objeto de los derechos reales cuya publicidad está a cargo del RPI.
- La tendencia de la gestión estatal, cualquiera sea la jurisdicción, es facilitarles a los usuarios el acceso a la información, integrando progresivamente las bases de datos de ambos organismos. Ambos registros (DGROC y RPI) deben ofrecer una respuesta integral, confiable, en tiempo y forma a las solicitudes de trámites que realizan los administrados.

Implementación

Creemos indispensable que, mediante un esquema de colaboración que eventualmente se plasme en un convenio previo, se desarrolle un diagrama de trabajo coordinado, dado que nos encontramos con realidades y organismos heterogéneos. Para ello, será indispensable considerar los siguientes puntos:

- Preparación de un calendario de ejecución de la propuesta
- Planificación y programación de las intervenciones de cada organismo (requerimientos, tiempos de respuestas, líderes de proyecto, entre otros temas)
- Asignación de recursos a cada tarea
- Distribución temporal de las actividades que componen el proyecto
- Control y ajustes de lo dispuesto en el planning a medida que avanza la ejecución.

Intervenciones

Para el logro de esta propuesta, se requieren las siguientes intervenciones:

- De la DGROC: disponiendo mecanismos de información que permitan asociarse/vincularse al registro de cada inmueble (determinación georeferenciada de las medidas de la parcela).
- Del RPI: disponiendo mecanismos de información que puedan ser consultados por la DGROC (titularidades de dominio, medidas cautelares, sujeción a derechos reales).

A fin de proponer posibles esquemas de integración y colaboración mutua entre la Dirección Nacional del RPI y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte de la CABA, del cual depende la DGROC –encargada de supervisar y controlar el registro catastral entre otras actividades–, se deberían establecer –por lo menos– las siguientes pautas:

- Determinación precisa de la información a ser intercambiada-compartida por ambos organismos.
- Los procesos para lograr la conectividad de ambos organismos, fijando objetivos y metodología de trabajo.
- La asignación de recursos específicos que permitan desarrollar la conexión de ambos organismos.
- La implementación de tablero de control de avance y evaluación en el proceso de intercambio informático y técnico.

3.IV. Propuesta N° 4: Implementar la comunicación digital entre la Justicia nacional y el RPI

Introducción

De acuerdo a los relevamientos efectuados en todos los registros de Argentina, hemos advertido que –salvo situaciones puntuales– la implementación de la presentación digital de resoluciones judiciales no existe en nuestro país. Advertimos con preocupación que, si bien se dan avances tecnológicos impuestos internamente por el poder judicial para la tramitación de expedientes y notificaciones electrónicas (Justicia nacional y de la Provincia de Buenos Aires), poco o casi nulo se ha dispuesto avanzar cuando se trata de la relación del poder judicial con los registros inmobiliarios.

Sin lugar a dudas, un sistema de comunicación digital con el poder judicial, según los contenidos de la propuesta que efectuamos más abajo, proporciona:

- **Seguridad** en el manejo de la información ante la posibilidad de un enlace entre ambos poderes del Estado (ejecutivo y judicial en la mayoría de los casos).
- Mayor **celeridad** en la solicitud y la tramitación de informes e inscripciones ordenadas por el poder judicial.
- Ingreso de información en forma veraz, directa e inmediata, asegurando así la **transparencia** del sistema.
- Bases de datos **confiables y accesibles**.

- **Comodidad** para el usuario, que, a través de la página web del RPI, descarga la boleta de arancel, el formulario, con facilidad para completarlo correctamente.
- Posibilidad de **seguimiento** del trámite por la página web del organismo al ser un formulario numerado.
- **Reducción** de concurrencia a los juzgados y al RPI. Habitualmente, los oficios, las inscripciones o pedidos de informes son observados tanto por el poder judicial como por el RPI, por falta de datos o por errores.

La propuesta de desarrollar una comunicación digital entre el poder judicial y el RPI va en línea con lo que establece la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (2008)¹² y la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (2016)¹³ (CLAD), referida al trabajo colaborativo transversal institucional conocido como Estado en red y también, al tratar el valor “transparencia”, a la importancia de la gestión de la información a fin de lograr que las comunicaciones sean publicadas de manera clara, sencilla y accesible. La carta privilegia la mirada ciudadano-céntrica al sugerir acciones para conocer el perfil del usuario, actual y potencial, a través de la identificación de las necesidades y expectativas, el tipo de información y las formas en las que es solicitada, además de generar acciones que fomenten su reutilización, a fin de impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso a información considerada por los usuarios como útil y relevante.

Resalta la necesidad de desarrollar “una adecuada gestión documental que se ocupe de garantizar que los registros, documentos y expedientes que se creen sean precisos, contengan datos fiables y sigan siendo accesibles, utilizables y auténticos”. Paralelamente promueve la creación de “marcos institucionales y regulatorios que garanticen el adecuado uso y seguridad de la información y, por sobre todo, la integridad de las personas”.¹⁴

Objetivo

Procurar mayor celeridad, seguridad y eficiencia en la solicitud y la tramitación de informes e inscripciones ordenadas por la justicia nacional.

Alcance

Centrándonos en el RPI de la Capital Federal, en una primera etapa aspiramos a incluir en la propuesta las órdenes de registración de los distintos actos jurídicos que emanen de los juzgados nacionales de Capital Federal, en especial de los fueros civil, comercial y penal.

12. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, junio de 2008); adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador, octubre de 2008).

13. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Bogotá, julio de 2016); adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Cartagena de Indias, octubre de 2016).

14. KAUFMAN, Ester, “Gobierno Abierto, “La importancia de crear capacidades para la apertura” [online], en *Revista Democracia Digital e Governo Eletronico*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina; en <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/292>; última consulta: 14/7/2020.

Implementación

Se prevé un proceso de comunicación digital que aproveche la implementación de un único y moderno sistema de registración inmobiliaria en el RPI, como también los servicios web que ya presta el organismo, con conectividad con la plataforma informática del Poder Judicial de la Nación (PJN). Mediante el nuevo procedimiento, se podría ingresar todo pedido de informe o requerimiento de inscripción que dispongan los jueces de la Capital Federal de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la Ley 17801, tales como, por ejemplo:

- a) traba de medidas cautelares
- b) levantamiento de medidas cautelares
- c) declaratoria de herederos
- d) particiones hereditarias
- e) sentencias de usucapión
- f) adjudicaciones por disolución de sociedad conyugal
- g) subastas judiciales
- h) sentencias con trascendencia registral

Intervención registral

- Proveer los formularios web, los cuales tendrán un formato de formulario controlado, que permita completar aquellos campos que son exigidos por las normas legales y registrales, distinguiendo aquellos de carga obligatoria de los que no lo son.
- Otorgar fecha y número de ingreso (prioridad registral).
- Procesar el requerimiento judicial.
- Expedir la documentación inscripta con firma digital.

Intervención judicial

- Realizar el confornte cuando el formulario lo presenta la parte.
- Remitir electrónicamente el requerimiento al RPI.
- Expedir el testimonio cuando el documento inscripto constituya título al dominio.

Descripción gráfica del procedimiento



- 1) La parte confecciona el formulario según el tipo de inscripción o publicidad que necesite, abona los aranceles registrales y presenta la solicitud ante el juzgado para su control.
- 2) Si se reúnen los requisitos de ley, el juzgado envía el requerimiento al RPI.
- 3) El RPI otorga prioridad y procesa la solicitud.
- 4) El RPI contesta el pedido al juzgado si hubiere observación o registra con firma digital.
- 5) El juzgado incorpora las constancias al expediente.
- 6) En su caso, el juzgado expide testimonio del título de dominio para la parte.

Asimismo, el procedimiento deberá contemplar si se trata de un pedido de informe o de inscripción, si el documento merece o no observaciones y si constituye o no título al dominio.

De forma muy sintética, hemos esbozado en este apartado lo que consideramos un sistema útil, eficaz, ágil y seguro, de fácil acceso, que optimiza la carga de información, posibilita la identificación y seguimiento de trámites, colabora con la despapelización y, en definitiva, hace a las buenas prácticas de gestión dispuestas por el [Decreto 891/2017](#). Al igual que la propuesta anterior, para su implementación se deberá, además de desarrollar un diagrama de trabajo, resolver primariamente la aprobación por la autoridad máxima del PJN –la Corte Suprema de Justicia de la Nación– y la obligatoriedad del uso del nuevo proceso.

3.V. Propuesta N° 5: Promover servicio digital en línea, seguro y fácil para el usuario del registro inmobiliario

Introducción

Todos reconocemos que la comunicación en los últimos años es sustancialmente digital. Primero la informática y después internet han popularizado un formato con el que nos podemos comunicar de forma más rápida y cómoda. El desarrollo de las nuevas tecnologías en la web también ha transformado la cultura y la información, generándose incluso nuevos usos de la lengua escrita y creando nuevas formas de conocer y saber unos de otros. En el sector público, también es vital usar las herramientas de comunicación digital que la sociedad ya utiliza. Los registros inmobiliarios en Argentina datan de comienzos del siglo pasado; en especial, su estructura y organización actual ocurre a partir de 1960. Se nos impone hoy repensarlos en el contexto actual.

Nuestra propuesta aspira a que los usuarios del servicio registral inmobiliario puedan acceder con comodidad, seguridad y sin moverse de su lugar, informándoseles ampliamente sobre cuáles son esos servicios, qué requisitos se deben cumplir, los costos que ocasionan, sin tener que recurrir a gestores o intermediarios. Involucramos también en la propuesta la participación del público en general, mediante un espacio en línea para recibir sugerencias o propuestas para mejorar la función registral.

Objetivo

Sumar servicios en línea, evitar intermediaciones en el servicio registral, facilitar al ciudadano la realización de su trámite.

Alcance

Hemos afirmado que la función registral inmobiliaria se divide en: a) la registración de documentos por los cuales se constituyan, modifiquen, transfieran y extingan derechos reales u órdenes judiciales que recaigan sobre inmuebles (p.ej., embargos), y b) la publicidad de la situación jurídica del inmueble o bien de su titular y la inscripción de órdenes judiciales que dispongan inhabilidades o incapacidades sobre las personas. En una primera etapa, aspiramos a que el ciudadano pueda, desde su computadora, solicitar y recibir la información registral peticionada, sin restricciones ni limitaciones. En una segunda etapa, consolidada aquella primera, debería avanzarse en la erradicación total del papel, de tal forma que toda presentación, incluso los documentos presentados para registración, puedan ser remitidos digitalmente con firma digital y registrados también con firma digital.

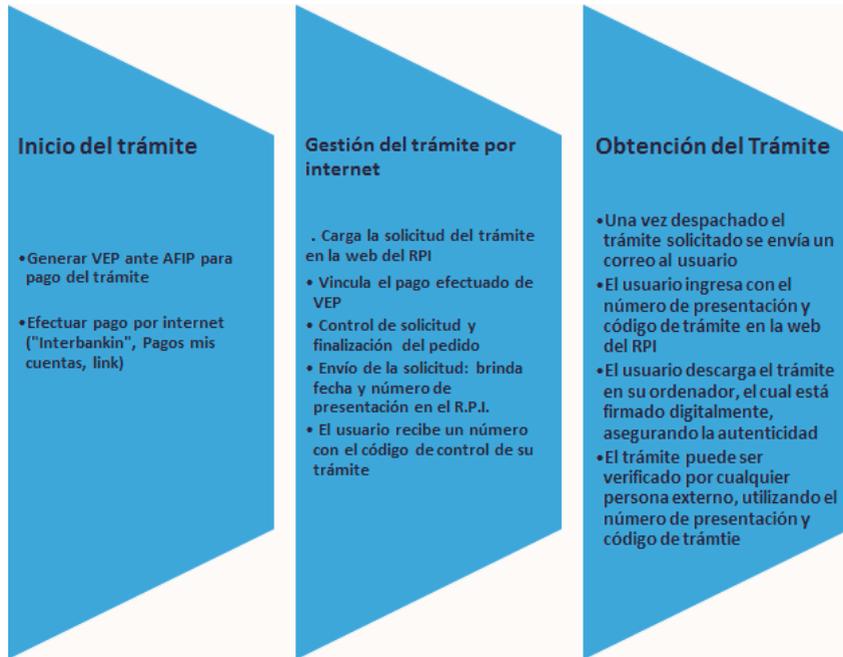
En todos los casos, los servicios registrales en línea deben nutrirse de herramientas tecnológicas que permitan:

- Identificación al peticionante, siendo ello requisito suficiente para acceder a la información registral, la que reviste carácter de pública. Cuando sean documentos (escrituras públicas), la firma digital validada por los colegios notariales como autoridad de registro identifica cualitativamente la calidad del escribano que pueda rogar la inscripción.
- La información por parte del registro debe ser provista bajo estándares de seguridad (identidad y calidad), y refrendada con firma digital.

Implementación

En el RPI de la Capital Federal se ha implementado, a través de su página web, el acceso del usuario a la publicidad en línea. Así, hoy el ciudadano puede solicitar y obtener un informe sobre la situación jurídica de un inmueble determinado de la CABA, también solicitar informes para averiguar si determinada persona se encuentra inhabilitada o bien si es propietaria de un inmueble. Los escribanos pueden también solicitar los certificados que la ley exige para escriturar desde su ordenador, siempre que cuenten con firma digital. De solicitarse digitalmente, sean informes por el público o certificados por los escribanos, el RPI los despacha con firma digital.

Representación gráfica de la propuesta



Intervenciones

Corresponde desde la gestión gubernamental el ordenamiento, ejecución y control de estos procesos de modernización de los registros inmobiliarios. Resulta indispensable que ella se cumpla con una interacción de los registros, no solo por la especialidad del tema sino también porque muchas veces ocurre –como en el caso del RPI– que este ha desarrollado un sistema propio de publicidad en línea que funciona adecuadamente. Además, resulta indispensable que la aplicación de tecnología moderna lo sea adecuándose a la legislación que en materia de derechos reales y registrales regula esta materia.

Ejemplo de esta falta de coordinación ha sido el [Decreto 962/2018](#), por el cual se dispuso una modificación al [Decreto 2080/1980](#) resolvió la registración de boletos de compraventa de futuras unidades funcionales en el RPI de la Capital Federal. Así, la Secretaría de Modernización dispuso la puesta en producción a través de la plataforma de trámites a distancia (TAD) de la presentación de esos documentos al RPI sin considerar –indispensable y necesaria– la articulación de su ingreso al ordenamiento diario del registro según lo dispuesto por el artículo 40 de la [Ley 17801](#).

A modo de cierre, cuanto más accesible, seguro, ágil y eficiente sea el servicio registral (brindar información y registrar), mejor será para el requirente ese servicio. Si bien esta afirmación parece redundante y obvia, su enunciado responde a nuestro convencimiento de que la administración pública debe anclarse en el tipo de servicio que queremos brindar al público. No es suficiente “cumplir” sino que es fundamental ser eficiente y eficaz en el servicio, para que el usuario, además de obtener su trámite, vea realizadas sus expectativas.

Eficiencia y eficacia son conceptos distintos: el primero refiere al óptimo cumplimiento de las funciones cuya competencia corresponde al organismo; con el segundo, nos referimos a que el cumplimiento óptimo debe efectuarse con los recursos asignados para ello, sin afectar ni comprometer más que lo presupuestado.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

- Las distintas problemáticas que afectan a los registros inmobiliarios en Argentina, especialmente el de Capital Federal por ser un referente de los registros históricos, se causan en la falta de políticas públicas sostenidas a lo largo del tiempo para que la gestión del servicio registral, ante los avances de la tecnología, sea eficiente y eficaz, al servicio del usuario.
- Los principales problemas detectados, en los cuales nos enfocamos, se refieren a infraestructura tecnológica interna de los registros inmobiliarios y a su interconexión operativa externa con otros organismos, usuarios e incluso otros poderes del Estado.
- Centramos las posibles soluciones de los problemas descriptos en propuestas que incorporan tecnología moderna y modifican procesos, a fin de impactar de manera directa en el mejoramiento del servicio registral.
- La implementación de esas propuestas determina un cambio que impactará positivamente en estándares de calidad del servicio registral en Argentina.
- La función del registro de la propiedad inmueble, que a primera vista puede aparecer como meramente técnica y de interés exclusivo de los escribanos y abogados, es en realidad mucho más amplia, e impacta en toda la sociedad, dando certeza a los ciudadanos respecto de la titularidad e intangibilidad de su derecho de dominio sobre inmuebles, no solo valioso en un sentido económico sino también emocional (muchas veces constituye su vivienda); facilita el otorgamiento de crédito, tanto al permitir la verificación en tiempo real de las condiciones de dominio de los inmuebles afectados a garantías reales como la solvencia de las personas que otorgan garantías personales.
- Un buen sistema registral inmobiliario, que funcione de modo ágil y confiable, contribuye a dinamizar toda la economía, especialmente, la industria de la construcción, que resulta ser una de las actividades que más rápidamente se activan luego de períodos de crisis económica.
- Tanto para los desarrolladores inmobiliarios, empresas constructoras, proveedoras de materiales de construcción, compradores de viviendas o inmuebles con otros destinos, entidades financieras interesadas en otorgar créditos, adquirentes necesitados de esa financiación, martilleros e intermediarios, profesionales del derecho, administradores de los bienes públicos, como, en última instancia, para todos aquellos que de una u otra manera viven de la actividad de la construcción y del mercado inmobiliario, resulta esencial el buen funcionamiento y confiabilidad de la actividad registral.

- Los registros de la propiedad inmueble han sido organizados hace ya muchos años, sin duda antes de la aparición de los modernos sistemas informáticos, y, por lo tanto, requieren de un pronto *aggiornamento*, para acompañar –desde lo público– la dinámica de la actividad privada, a la cual el propio Estado le exige esa misma actualización. Pero, al mismo tiempo, requiere transparencia, eficiencia y, en lo posible, reducción de costos, todo ello teniendo en cuenta que, por su propia esencia, el servicio que los registros brindan a sus usuarios es naturalmente monopólico.
- Este proceso implica tiempo, esfuerzo y el compromiso de determinados poderes del Estado, organismos públicos, abogados y escribanos que durante muchos años han trabajado de una manera determinada. No será fácil pero es posible y mucho de lo mencionado ya está empezando a realizarse. Eso nos permite estar entusiasmados y convencidos de que estas propuestas, como parte de política pública que debe sostenerse, no solo suma sino que, además, se puede implementar.
- También debemos tomar como referencia la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, ya que orientan en el desarrollo organizativo y en la gestión del cambio en miras a que la información que llega al ciudadano sea transparente, sencilla y accesible.
- Privilegiar la mirada del ciudadano es lo que nos permite garantizar su mayor bienestar y debe ser el eje fundamental de cualquier política pública nacional.

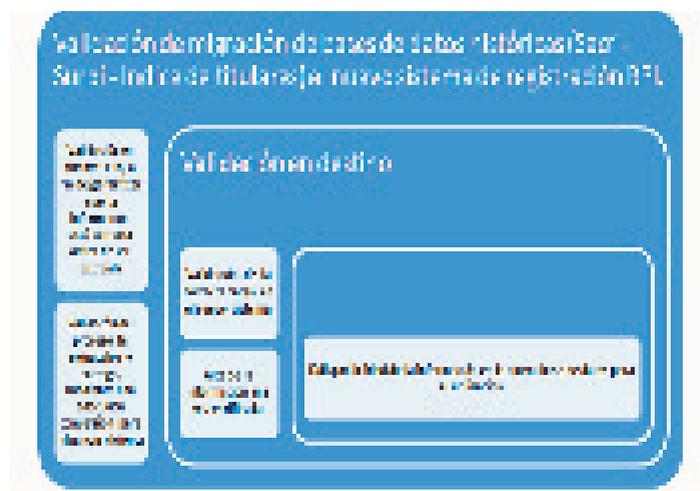
ANEXO FINAL

SEGURIDAD EN EL MANEJO DE DATOS Y PROCESOS

El aspecto que nos interesa advertir de la seguridad refiere a las características y condiciones del sistema de procesamiento de datos y su almacenamiento, para garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.

- **Confidencialidad:** Los datos solo pueden ser legibles y modificados por personas autorizadas, tanto en el acceso a datos almacenados como también durante la transferencia de ellos.
- **Integridad:** Los datos están completos, sin modificar, y todos los cambios son reproducibles (se conoce el autor y el momento del cambio).
- **Disponibilidad:** El acceso a los datos debe ser garantizado en el momento necesario. Hay que evitar fallos del sistema y proveer el acceso adecuado.

Por ello, es indispensable, además de las previsiones de seguridad necesarias, acorde con lo expuesto, reforzar el control de lo migrado de las bases de datos al nuevo sistema. Ello se logra a través de un proceso denominado validación; es decir, la información volcada en el nuevo sistema en GDE, desde bases históricas, debe ser verificada sobre su integridad, de manera previa a su utilización. Para ello, proponemos las siguientes relaciones de validación:



BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, Adriana N., “Teoría y técnica de la inscripción en el registro inmobiliario argentino” (ponencia presentada en el XXIII Encuentro del Comité Latinoamericano de Consulta Registral [septiembre 2010]).
- ALTERINI, Jorge H., “La buena fe y la titulación como desmistificadoras de las llamadas legitimación y fe pública registral”, en *La Ley*, Buenos Aires, La Ley, 14/9/2006 (t. 2006-E; cita online AR/DOC/1326/2006).
- FONTBONA, Francisco J., “Estudio de cuestiones: principios de publicidad y de inscripción folio real, matriculación”, en *Revista del Notariado*, Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la Capital Federal, N° 717, 1971.
- KAUFMAN, Ester, “Gobierno Abierto, “La importancia de crear capacidades para la apertura” [online], en *Revista Democracia Digital e Governo Eletronico*, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina; en <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/292>; última consulta: 14/7/2020.
- RODRÍGUEZ LARRETA, Horacio, (palabras preliminares), en Clusellas, P., Martelli, E. y Martelo, M., *Gestión documental electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014.
- SCOTTI, Edgardo A., *Aportes al derecho registral argentino*, La Plata, Fides, 2002.

Normativa citada:

- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (San Salvador, junio de 2008)
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (Bogotá, julio de 2016)
- Código Civil y Comercial (Ley nacional 26994)
- Decreto nacional 1487/1986
- Decreto nacional 2080/1980 (texto ordenado por Decreto nacional 466/1999)
- Decreto nacional 561/2016
- Decreto nacional 891/2017
- Decreto nacional 962/2018
- Disposición técnico registral del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal 5/2018
- Disposición técnico registral del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal 4/2019
- Ley nacional 1144
- Ley nacional 17050
- Ley nacional 17801
- Ley nacional 23412
- Resolución del Ministerio de Modernización de la Nación 77/2018

Bibliografía complementaria:

- AA. VV., “Informe de investigación CIJUL. Sistemas registrales: francés, español, alemán, italiano y australiano” [online], en <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTUxNA>; última consulta: 2/3/2020.
- AA. VV., VIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil.
- ALBORNOZ, Elías M., “El sistema registral chileno” [online], en http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/El_sistema_registral_chileno.pdf; última consulta: 2/3/2020.
- ALTERINI, Jorge H. y LLAMBÍAS, Jorge J., en Llambías, J. J. (dir.), *Código Civil anotado. Doctrina. Jurisprudencia*, t. IV, p. 295.
- MIGLIORE, Alejandra y PAU, Marta V., “El gobierno abierto en la provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión”, en Galinelli, B., Pagani, M. y Payo, M., *Estudios sobre gestión pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*, La Plata, Subsecretaría para la Modernización del Estado, 2015.
- SANTANA DE MELO, Marcelo A., “Registro de la propiedad brasileño” [online], en <https://marcelommmelo.com/2016/02/05/registro-de-la-propiedad-brasileno/>; última consulta: 2/3/2020.
- URBANEJA, Marcelo E., “Rasgos fundamentales de la registración inmobiliaria en Uruguay, Perú y Brasil”, en *El Derecho*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 12/8/2016 12 de agosto de 2016.
- VILLARO, Felipe P., “Historia del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal: Dirección General del RPI, Capital Federal”.