

## **V ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO REGISTRAL**

### **LOS REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD EN EL URUGUAY**

Esc. Graciela Sacchi\*

#### **INDICE**

<b>1. Concepto, derechos, obligaciones e incompatibilidades</b>	<b>Página 2</b>
<b>2. Características de la función registral</b>	<b>Página 4</b>
<b>3. La responsabilidad del registrador</b>	<b>Página 6</b>
<b>4. Gestión de la Oficina Registral</b>	<b>Página 8</b>
<b>4.1. El personal de los Registros</b>	<b>Página 8</b>
<b>4.2. Dependencia financiera</b>	<b>Página 8</b>
<b>5. Modernización</b>	<b>Página 8</b>
<b>5.1. Resguardo de la información registral</b>	<b>Página 11</b>
<b>5.2. Capacitación del personal de los Registros Públicos</b>	<b>Página 12</b>

---

\* Directora del Registro de la Propiedad. Montevideo, Uruguay.

## **V ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO REGISTRAL**

### **LOS REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD EN EL URUGUAY**

Esc. Graciela Sacchi\*

#### **1. Concepto, derechos, obligaciones e incompatibilidades**

El registrador en el sistema uruguayo, es un funcionario público, nombrado por autoridad competente, que participa de un servicio permanente, mediante el desempeño de un empleo remunerado. Para acceder al cargo, la legislación vigente exige que cumpla con todos los requisitos de orden personal, comunes a todos los funcionarios públicos y la aptitud técnica profesional-universitaria, mediante el título de Escribano. El registrador es el agente de la función pública administrativa registral.

Como funcionario público, el registrador goza de una serie de **derechos:**

- Derecho a la carrera funcional.

La misma se desarrolla con ascensos promovidos al amparo de normas legales que toman en cuenta los méritos calificados, antigüedad y concurso de oposición. El derecho a ascender, es la situación jurídica de interés legítimo, consistente en la potestad de competir para probar que se es el más apto y en ese caso ser designado para proveer el cargo vacante. Para hacer respetar su carrera funcional, los registradores tienen derecho a los recursos administrativos y al derecho de petición.

---

\* Directora del Registro de la Propiedad. Montevideo, Uruguay.

- Derecho al goce de licencia.  
Este derecho está consagrado en la Constitución y no es renunciable.
- Derecho a la jubilación.
- Derecho de asociación.  
Los registradores pueden constituir asociaciones para la defensa de sus intereses.
- Derecho de huelga.  
La Constitución de la República consagra la huelga como un derecho gremial, por lo tanto, los registradores gozan de ese derecho.

A su vez, el Registrador en cuanto funcionario público, está sujeto a una serie de **obligaciones**:

- Horario de labor.  
Actualmente el horario de labor de los registradores es de 8 horas de lunes a viernes.
- Denuncia de irregularidades y delitos.  
Todo funcionario público está obligado a denunciar las presuntas irregularidades de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones y recibir y dar trámite a las que se le formulen. La omisión de denuncia configurará falta grave.

## **Incompatibilidades** que afectan al Registrador:

- Con otro cargo público  
No puede ejercer otro cargo público salvo la docencia. Si pueden ejercer la función notarial privada.
- En razón de parentesco  
No podrán actuar dentro de la misma repartición y bajo su jerarquía, quienes estuviesen vinculados al registrador, por razón de parentesco dentro del 2º grado de consaguinidad o afinidad.

## **2. Características de la función registral**

- **Carácter público**  
Tiene este carácter porque es una actividad propia y característica del Estado, la comunidad está interesada de manera directa en su organización y en el cumplimiento regular y continuo de la misma. Atiende al interés general de la sociedad, al conferir seguridad y protección jurídica a los actos y contratos así como a las actividades judicial y administrativa del Estado. En ese sentido tiene carácter institucional.
- **Carácter administrativo**  
Los Registros Públicos son oficinas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación y Cultura). La función administrativa regula el funcionamiento y operatividad del servicio. En ese sentido el Registrador adquiere el "status" de funcionario público. Toda esta infraestructura se regula por el Derecho Administrativo.

- **Carácter jurídico**

Esta característica se pone de manifiesto porque sus actos dan certeza de su contenido. Hay una presunción de verdad.

- **Subordinación jerárquica**

El registrador tiene autonomía técnica, la misma no es absoluta, está limitada entre otras por las resoluciones de carácter vinculante que dicta la Dirección General de Registros.

- **Actuación rogada**

No se actúa de oficio sino a petición de parte.

- **Carácter complejo**

Es una función compleja en la que coexisten: los procedimientos registrales de inscripción y de publicidad formal; la función calificadora; distintas técnicas aplicadas a los asientos registrales y a la información registral; la función de autenticar; la conservación de archivos; y la prevención de su alteración y destrucción.

- **Carácter personal**

El registrador debe cumplir la función registral en forma personal, no puede delegarla. La ley registral establece que "el registrador calificará por si mismo el documento que se presenta a inscribir".

- **Carácter reglado**

La ley establece el alcance y límites de la función.

- **Carácter obligatorio**

La función registral no es facultativa del registrador, implica un poder-deber y la responsabilidad consiguiente.

- **Recurrible**

Las decisiones del registrador son recurribles por la vía administrativa, con los recursos correspondientes. Por otra parte, está consagrado legalmente un procedimiento específico denominado "contencioso registral". Por el mismo, el usuario que no comparte las observaciones que realizó el registrador, puede presentarse ante la Dirección del Registro y oponerse fundadamente a las mismas.

- **Control de la legalidad**

El principio registral de legalidad exige que los actos y negocios jurídicos sometidos a publicidad registral, estén conformes con el derecho que los rige. O sea, es tarea fundamental del registrador verificar si el acto es conforme al modelo legal correspondiente y si la ley registral admite su inscripción. El fundamento de esta función radica, en que es menester que al Registro ingresen actos legítimos, aptos para producir los efectos que le son propios. Su proyección "erga omnes" reclama esa garantía.

### **3. La responsabilidad del registrador**

La responsabilidad por la infracción cometida por un registrador (como la de todo funcionario público) involucra la responsabilidad administrativa o disciplinaria, responsabilidad civil (patrimonial) y penal. La responsabilidad disciplinaria se debate ante la Administración. La responsabilidad civil se ventila ante la Justicia Civil y la penal ante la Justicia Penal. Las acciones pueden ser

concurrentes: una infracción administrativa puede dar lugar a los tres procedimientos.

- **Responsabilidad disciplinaria**

Está regida por normas de Derecho Público y se hace efectiva a través del poder disciplinario de que está investida la Administración Pública. Ese poder se ejercita mediante el llamado "régimen disciplinario del funcionario público". El régimen disciplinario se integra con: procedimiento disciplinario (conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios), la infracción (acto u omisión del funcionario, intencional o culposos, que viole los deberes funcionales) y la sanción (puede ser correctiva, pecuniaria, de alcance profesional y expulsiva).

- **Responsabilidad patrimonial**

Está consagrada en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República. De acuerdo a ello, todo órgano del Estado es civilmente responsable del daño causado a terceros en la gestión de los servicios públicos que le han sido confiados. El Estado podrá repetir contra el funcionario lo que hubiera pagado en reparación cuando: a) el daño haya sido causado en el ejercicio de sus funciones y en ocasión de ese ejercicio, b) y en caso de haber obrado con culpa grave o dolo.

- **Responsabilidad penal**

En todos los casos de procesamiento por la justicia penal de un funcionario público, el Poder Ejecutivo apreciará la circunstancia y la situación del encausado para dictar las medidas que correspondan. En ese sentido podrá disponer: a) la continuidad en el cargo, b) el pase provisional a otras tareas compatibles con la imputación, c) la suspensión temporaria en el empleo.

Conjuntamente se resolverá lo relativo al goce total o parcial del sueldo.

#### **4. Gestión de la Oficina Registral**

##### **4.1. El personal de los Registros**

Por todo lo dicho anteriormente se desprende que el personal de los Registros Públicos en Uruguay, está integrado por funcionarios públicos. Revisten en diferentes escalafones: técnico, administrativo, especializado y servicio. Un caso especial es el cargo de Director General de Registros, que es cargo de confianza de quien ejerza el Ministerio de Educación y Cultura.

##### **4.2. Dependencia financiera**

La Dirección General de Registros carece de autonomía financiera. Se financia principalmente con el Presupuesto asignado por el Poder Ejecutivo y parcialmente con un porcentaje de lo recaudado por el tributo "Impuesto a los Servicios Registrales" (tasa que se destina a gastos de funcionamiento, viáticos y compensaciones especiales a los funcionarios).

Como sucede para todos los funcionarios públicos, el sueldo de los Registradores y del personal de los Registros es fijado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Poder Legislativo. Además todos los funcionarios registrales gozan de los siguientes beneficios: prima por antigüedad, hogar constituido, asignación familiar, prima por nacimiento, prima por matrimonio y aguinaldo.

#### **5. Modernización**

Hasta hace relativamente pocos años, la información registral surgía exclusivamente de la minuta que se adjuntaba al documento que se presentaba a inscribir, las que se conservaban y custodiaban en el Registro. Se manejaba información que era única y original y era

impensable la posibilidad de duplicar la documentación con el objetivo de crear un resguardo confiable. En esa etapa, el Registro debía proteger la información de eventuales adulteraciones y de pérdidas o traspapelamientos de minutas o fichas índices. Se sabía con certeza que la ocurrencia de un suceso imprevisto, por ejemplo, un incendio en las oficinas registrales, provocaría la pérdida de la información, pero, salvo la adopción de medidas de prevención, no existía forma razonable para evitarla.

La introducción de la técnica de microfilmación en la Dirección General de Registros, con la duplicación y resguardo de las minutas que contenían la información registral, creó una situación con mayores garantías.

Pero, el gran paso para brindar mayor protección a la información, comienza a darse con la introducción de herramientas informáticas en la actividad registral.

Los Registros Públicos del Uruguay desde fines de la década del 80 han ido incorporando las nuevas tecnologías a aspectos cada vez más amplios de la actividad registral.

Las herramientas informáticas utilizadas, brindan **ventajas** ciertas a los funcionarios de los Registros y a sus usuarios:

- Toda la información registral esta integrada en un solo sistema, lo que permite acceder a la información desde y hacia cualquier punto de sus sedes registrales o desde Instituciones externas debidamente autorizadas (Banca Pública, instituciones públicas o privadas, etc).

- Se facilita la aplicación de criterios uniformes en todas las sedes registrales y una mayor eficacia en el contralor del cumplimiento de los mismos.
- La Dirección General de Registros posee una página Web, con información de carácter general para el usuario y con páginas dinámicas que posibilitan consultar la situación de los documentos que presentados a inscribir y las eventuales observaciones que el mismo ha recibido del registrador.
- Se realiza también el envío, por correo electrónico, de novedades de interés registral y también por su intermedio, es posible efectuar consultas técnicas a los registradores y recibir por esa misma vía la respuesta en un plazo de 24 horas.
- Desde el año 2001 se ingresan solicitudes de información registral por vía remota.
- En el marco del proceso de informatización de los Registros Públicos, se han celebrado convenios con usuarios externos: Instituciones del Estado, Bancos, instituciones privadas, que utilizan las herramientas informáticas para requerir información registral, accediendo directamente a la Base de Datos del Registro.

Esta estructura está evolucionando cada vez más, hacia una organización más flexible y dinámica, que maximice la utilización de la informática en la actividad registral.

La concentración de toda la información en una única base de datos y la utilización del mismo programa informático en todo los Registros del país, permitirá que los documentos sean ingresados y procesados

en cualquier sede registral de la República. Hoy, ya hay varias sedes registrales que lo están haciendo. Esto permite augurar para un futuro no muy lejano, que más de la mitad de los documentos que se inscriben en el interior pasen a procesarse en el Departamento de Montevideo. Esto es así en virtud de las peculiares condiciones de nuestro país: concentración de más de la mitad de la población en la capital, situación que es similar en la distribución de los profesionales (escribanos y abogados) que son nuestros principales usuarios.

Al ser único el programa informático que se utiliza, será posible consultar desde cualquier Registro por una persona jurídica o física, obteniendo la información completa. En efecto: una sola consulta realizada sobre una persona determinada permitirá conocer, además de la información personal que se obtiene actualmente, los vehículos o inmuebles que se encuentran a su nombre, la información relativa a Prendas sin Desplazamiento o al Registro Nacional de Comercio.

### **5.1. Resguardo de la información registral**

La base fundamental e indispensable para resguardar y garantizar la perdurabilidad de la información registral que se procesa con medios informáticos, es la implementación de una adecuada política de seguridad, cuyo objetivo es garantizar la **autenticidad, disponibilidad, confidencialidad e integridad** de la información que se maneja.

La **autenticidad** garantiza que la información es auténtica y que se puede determinar con certeza su creador.

La **disponibilidad** garantiza que la información y las aplicaciones permanezcan accesibles en todo momento en que sean requeridas, o sea se debe evitar su pérdida o bloqueo ya sea por un ataque doloso, situaciones fortuitas o de fuerza mayor.

La **confidencialidad** garantiza que la información permanezca inaccesible para los usuarios no autorizados.

La **integridad** garantiza que la información permanezca intacta, es decir previene su alteración, reordenamiento, borrado o copiado por usuarios no autorizados.

La implementación de una adecuada **política de seguridad**, que garantice los aspectos reseñados, es indispensable en el marco de una organización como la Dirección General de Registros, que tiene como cometido esencial brindar información y publicidad registral. En este sentido, la Dirección General de Registros ha adoptado, entre otras, las siguientes medidas de seguridad: de toda la información que ingresa a la Base de Datos cada día, se realizan tres copias en cintas digitales o en CDs. Una de ellas queda en División Informática, otra es depositada en una caja fuerte ubicada en el subsuelo del edificio y otra es transportada fuera del edificio a la bóveda de una empresa de seguridad.

Por otra parte, la nueva programación posee estrictos controles de auditoría, siendo posible determinar quien y cuando ingresó al sistema así como las eventuales modificaciones que haya realizado.

Por último, voy a referirme a la

## **5.2. Capacitación del personal de los Registros Públicos**

La capacitación del personal que trabaja en los Registros Públicos es premisa fundamental para la consecución de un servicio registral eficiente, eficaz y que brinde las mayores garantías a la seguridad jurídica.

En atención a ello, la Dirección General de Registros creó en el año 1997 la "Escuela de Capacitación Registral" que tuvo como primer

cometido la organización de cursos de actualización y divulgación, con motivo de la entrada en vigencia de la ley 16.871 (en el año 1998), ley orgánica registral, que introdujo importantes innovaciones en la organización y en la normativa de los Registros Públicos uruguayos.

Para este año, las autoridades del Organismo se han planteado como objetivo un plan de capacitación integral de todo el personal de la Dirección General de Registros. Este plan, que ya ha sido aprobado y tiene un presupuesto asignado, apunta a 3 áreas:

### **a) Capacitación registral**

En esta área la capacitación se dividirá en dos grandes categorías:

- ***Capacitación de funcionarios administrativos del organismo.***

Este grupo de funcionarios participa en forma activa y primordial en la función registral. En consecuencia, se entiende como prioritario brindarles los elementos que le permitan aumentar sus conocimientos, en cuanto a la trascendencia de la función que realizan.

- ***Capacitación de registradores.***

Para los registradores, los cursos que se dicten tendrán un contenido diferente pues se orientarán a una formación continua del personal técnico de la organización registral. Se recurrirá en este caso a docentes universitarios de reconocida trayectoria y competencia en cada uno de los temas.

### **b) Capacitación en gestión**

Esta área estará dirigida a directores de Registros y mandos medios, administrativos y técnicos. La capacitación en esta área tiene como

objetivo lograr que la Dirección General de Registros aumente sus atributos de organización moderna, flexible y dinámica.

### **c) Capacitación informática**

En la actualidad los Registros Públicos del Uruguay realizan prácticamente todas sus actividades utilizando medios informáticos. Esta realidad se contrapone con otra: el elevado nivel etario de sus funcionarios y en consecuencia la limitada preparación en el área informática de un gran número de ellos. Se propone en consecuencia, la capacitación en aspectos generales como manejo y aprovechamiento adecuado de ordenadores y en el manejo de los programas informáticos que se utilizan en la Dirección General de Registros.

Con el plan de capacitación integral, se aspira a alcanzar una organización que estimule la innovación, la creatividad y la participación de todos, para una mejor prestación del servicio registral.

Montevideo, 4 de setiembre de 2006

La autora agradece la colaboración de la Esc. María Laura Lucchi en la elaboración del presente trabajo.

---

Bibliografía: "La publicidad registral base de la seguridad jurídica del tráfico de bienes inmuebles: el Registro de la Propiedad como garante de dicha seguridad", 1992, Montevideo, Uruguay. Escribana Susana Cambiasso