

El régimen jurídico de los inmuebles ubicados en la zona de seguridad*

Américo A. Cornejo

SUMARIO

A) *Introducción. Principios generales: I) Régimen legal, II) Principios generales, III) Limitaciones que sufre un inmueble ubicado en zona de seguridad, IV) Constitucionalidad del sistema.* B) *Exenciones al principio de la previa autorización: I) Exenciones por la nacionalidad de las personas, II) Exención por la naturaleza y ubicación del inmueble, III) Exención por el contenido del acto que se autoriza.* C) *Régimen de la previa conformidad: I) Principio general, II) Forma de tramitación, III) Evaluación y resolución.* D) *Deberes impuestos a los escribanos por las Resoluciones N° 205 y 206.* E) *Sanciones en caso de incumplimiento de las normas.* F) *Conclusiones.*

A) INTRODUCCIÓN. PRINCIPIOS GENERALES

I) Régimen legal

El régimen legal de los inmuebles ubicados en la denominada zona de seguridad de frontera, surge de la aplicación de las siguientes normas:

1- El decreto-ley N° 13.585, del 13 de junio de 1944, publicado en el Boletín Oficial del 25 de abril de 1945, del que revisiten especial interés los artículos 1° y 4°, este último modificado por el art. 42 de la ley N° 23.554.

2- El decreto reglamentario N° 32.530, publicado en el Boletín Oficial del 25 de octubre de 1948, del cual son de importancia los arts. 1°, 2°, 4° y 7°.

3- Finalmente, en lo que hace al aspecto operativo del sistema, rigen las re-

* Versión escrita de la presentación del autor en el 55° Seminario Teórico-Práctico "Laureano A. Moreira", que se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires en el mes de junio de 2008.

soluciones 205 y 206, dictadas por la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, ambas del 22 de marzo de 1995.

II) Principios generales

De las normas mencionadas surgen los siguientes principios rectores del sistema:

1- La conceptualización de lo que se entiende por zona de seguridad de frontera se encuentra en el art. 1° del del Decreto ley N° 13.585, el cual propone que es “una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima”. De acuerdo al art. 2°, el ancho de esa faja no puede exceder los 150km, en la frontera terrestre y los 50 km., en la marítima.

2- Finalidad que se busca con la creación de esas zonas: las establece el art. 4°, en la redacción resultante de la ley N° 23.554 y consiste en la conveniencia de que los bienes que se encuentran en esa zona pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. A ello, el decreto reglamentario N° 32.530, en su art. 1°, última parte, agrega que deben tratarse de argentinos nativos sin antecedentes desfavorables e incluye también a los argentinos naturalizados, con comprobado arraigo al país. Sólo por vía de excepción, se permite el acceso de extranjeros.

3- Forma de hacer efectiva esa finalidad: por el art. 5° del Decreto ley N° 13.585, se crea la denominada Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, cuya misión será velar por los intereses de la defensa nacional en esa zona. Por su parte, el art. 4°, en su actual redacción, le otorga a esa comisión el ejercicio del poder de policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamientos o locaciones, o cualquier otra forma de derechos reales o personales, en virtud de las cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles. Como manifestación de ese poder de policía, se faculta a la comisión a acordar o denegar las autorizaciones correspondientes.

4- Obligatoriedad de la previa autorización cuando interviene un escribano público: en concordancia con lo señalado en el punto anterior, el art. 2° del decreto N° 32.530 dispone que todo escribano que debe escriturar transferencia o arrendamiento de inmuebles dentro de la zona de seguridad tiene dos obligaciones:

- a) solicitar la autorización del art. 4° de la ley, y
- b) dejar constancia al final de la escritura, de que la transferencia o arrendamiento se realizan previa autorización de la Comisión.

Debe tenerse presente que, si bien el art. 2° del decreto N° 32.530 sólo habla de escrituras de transferencia o arrendamiento, por aplicación de lo señalado en el art. 4° de la ley, la exigencia se extiende a todas aquellas escrituras que instrumenten alguno de los actos que menciona el artículo, es decir, cualquier otra forma de derechos reales o personales en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles.

5- Supuesto de actos instrumentados sin la intervención de funcionarios públicos: sería, por ejemplo, el caso de un boleto de compraventa en instrumento privado. Establece el art. 5° del Decreto N° 32.530 que si no se ha solicitado la previa autorización, esos actos “no serán reconocidos, ni escriturados”.

6- Obligación del los Registros de la Propiedad: el art. 7° del decreto N° 32.530 dispone que los Registros de la Propiedad no inscribirán la escritura o documento, cuando no lleve la constancia de la previa autorización y, además, comunicará su rechazo a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

7- Plazo de validez de la previa autorización: el plazo de validez de la resolución de previa conformidad es de un año, contado desde la cero hora de su expedición, tratándose de un plazo de caducidad. Así lo establece la resolución N° 202, del 22 de marzo de 1995.

III) Limitaciones que sufre un inmueble ubicado en zona de seguridad

Como consecuencia de las normas mencionadas, se puede afirmar que los inmuebles ubicados en la zona de seguridad sufren una restricción en el dominio al verse limitada la facultad de disposición, la que queda sujeta a la exigencia de la previa conformidad. Esa limitación está fundada en razones de interés público regidos como lo señala el art. 2611 del Código Civil, por el derecho administrativo. VILLEGAS BASAVILBASO las encuadra en lo que denomina “limitaciones a la propiedad por razón de policía de seguridad”¹ Son disposiciones de derecho público que las partes no pueden dejar sin efectos².

¹ VILLEGAS BASAVILBASO. *Derecho Administrativo*, Torno VI, pág. 547 y 548, N° 943/944.

² LEZANA, Julio. “Sobre la invalidez de la venta de un inmueble ubicado en la zona de seguridad sin solicitar la autorización respectiva”, JA 1976-III- 290.

IV) Constitucionalidad del sistema

La Corte ha resuelto que las disposiciones sobre zona de seguridad son constitucionales “en tanto no exceden el límite de lo razonable, y que no vulneran el artículo 20 de la CN ya que no hay derechos absolutos, sino sujetos a las leyes que reglamentan su ejercicio”. Además -continuó diciendo la Corte- “por lo que hace especialmente al artículo 1° del Decreto ley N° 32.530, puede añadirse que sus términos no son incompatibles con las disposiciones legales que vienen a reglamentar, puesto que -en rigor- propenden a mejorar el cumplimiento del fin de aquéllas, constituyen un medio razonable para evitar su violación y consiguientemente, se ajustan, en definitiva, a su espíritu”³.

B) EXENCIONES AL PRINCIPIO DE LA PREVIA AUTORIZACIÓN

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, en ejercicio del poder de policía que le ha conferido la ley, mediante resoluciones expresas de carácter general, ha establecido exenciones al requisito de solicitar la previa conformidad. Las mismas están establecidas en las resoluciones N° 205 y 206, que consolidan en un texto único lo que hasta ese momento era un régimen contradictorio, de resoluciones desperdigadas. Las resoluciones N° 205 y 206 derogan todas las anteriores.

Los elementos que las resoluciones tienen en cuenta para eximir del requisito de la previa, son alguna de las siguientes circunstancias:

- a) la nacionalidad de la persona del adquirente;
- b) la naturaleza del inmueble o su ubicación;
- c) el contenido del acto que se instrumenta;

I) Exenciones por la nacionalidad de las personas

- Clasificación de las personas a los fines de las exenciones. Las resoluciones distinguen entre:

- 1) Argentinos nativos (Res. 205, art. 2°);

³ “CS Dobronic cl Bunader” Fallo 304: 1366 considerando 5.

2) Argentinos naturalizados (Res. 205, art. 5°);

3) Extranjeros (Res. 205, art. 6°).

A su vez, tanto para los argentinos naturalizados, como para los extranjeros se distingue entre:

a) originarios de países no limítrofes (Res. 205, art. 5° a y 6° a y Res. 206, art. 4° a y 6° a);

b) originarios de países limítrofes (Res. 205, art. 5° b y 6° b y Res. 206, art. 4° b y 6° b); quienes a su vez se dividen en:

i) no colindantes y

ii) colindantes

4) Personas jurídicas (Res. 205, art. 7° a y Res. 206, art 8°). Se dividen en

a) nacionales y

b) extranjeras: por sociedad extranjera se entiende a aquella que reúne alguna de las siguientes condiciones:

- Estar constituida en el extranjero y cuando personas físicas extranjeras o constituidas en el extranjero sean propietarias directa o indirectamente del paquete accionario mayoritario o cuenten directa o indirectamente con la cantidad de votos necesarios para prevalecer en las asambleas de accionistas.

- Estar constituidas en el territorio de la República Argentina y en la cual personas físicas de origen extranjero o jurídicas constituidas en el extranjero, sean propietarias directa o indirectamente del paquete accionario mayoritario o cuenten directa o indirectamente con la cantidad de votos necesarios para prevalecer en las asambleas de accionistas.

- Tener su sede social principal instalada en país extranjero o cuando su órgano de control o de gobierno estuviere integrado por ciudadanos extranjeros.

1°- Personas exentas de solicitar la previa conformidad

i) En inmuebles de naturaleza rural.

Los argentinos nativos (Res. 205, art. 2°) en tanto no registren antecedentes judiciales que afecten la seguridad y defensa nacional (art. 3°).

ii) En los centros urbanos.

Los argentinos nativos y las personas jurídicas argentinas (Res. 206, art. 3°).

Los argentinos naturalizados de países no limítrofes o limítrofes no colindantes si la superficie del terreno fuera menor a 5000 m² (Res. 206, art. 5° incisos a y b).

iii) El Estado

Aunque resulta sobreabundante, corresponde señalar que la resolución 205, en su art. 20, en forma expresa, exceptúa de la exigencia de la previa autorización en aquellos casos en que resulta adquirente el Estado nacional, provincial, municipal, sus organismos centralizados, descentralizados y autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Dada la naturaleza y razón de ser de la exigencia de la previa autorización, esta excepción resulta obvia.

2° *Personas exentas después de transcurrido cierto tiempo*

i) En inmuebles rurales:

El art. 10 de la resolución 206, establece distintos plazos según la condición del solicitante. Una vez vencido este plazo, no deben solicitar la autorización, que en algunos casos (por ejemplo, en Tierra del Fuego, Santa Cruz y Formosa) para un extranjero originario de países limítrofes colindantes llega a los 20 años de residencia permanente⁴.

ii) En los centros urbanos con superficie menor de 5.000 m² se exige:

- Al argentino naturalizado, se le exige un año de ciudadanía si es limítrofe colindante (Res. 206, art. 5°, inciso c).

- Al originario de país no limítrofe o limítrofe no colindante, se le exigen dos años de residencia permanente (Res. 206, art. 7°, inc a y b).

II) Exención por la naturaleza y ubicación del inmueble

La resolución 205 se refiere a los inmuebles rurales ubicados en la zona de seguridad. En cambio, la Res. 206 se aplica a los denominados centros urbanos, entendiendo por tales a la porciones de superficies de

⁴ Normalmente los plazos en la zona patagónica son: para el argentino naturalizado no limítrofe colindante, 1 año de ciudadanía; para el argentino naturalizado colindante, 5 años de ciudadanía; el extranjero no limítrofe o limítrofe no colindante, 5 años de residencia y para el extranjero colindante, 20 años de residencia, en ambos casos permanentes. Los plazos se van reduciendo a medida que se va hacia las provincias del norte y así, por ejemplo, en Salta, los plazos, siguiendo el mismo criterio clasificatorio, son de 1 año, 3, 4 y 8 respectivamente.

tierra caracterizadas por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles) necesarios para conectar aquéllos entre sí y dotadas de una población estable. En los considerandos de la resolución, se expresa que la noción de centro urbano se basa en un concepto físico que atiende a la concentración espacial de ciertos elementos artificiales, edificios y calles, fácilmente reconocibles en el terreno o en fotografías aéreas o cartas topográficas actualizadas.

Las localidades o centros urbanos detallados en el anexo I, del artículo 2° de la Res. 206 están excluidos del requisito cualquiera fuera la nacionalidad de los adquirentes, sean éstos personas físicas o jurídicas.

También vimos que ciertas personas están exentas después de transcurrido cierto tiempo, cuando se tratan de superficies menores a los 5000 m².

Siendo realmente excepcionales aquellos terrenos ubicados en ciudades, localidades o centros urbanos que superen los 5000 m², se puede afirmar que con las exenciones a lugares por el anexo I del artículo 2° y a los terrenos de menos de 5000 m² para los argentinos naturalizados de países que no sean limítrofes y colindantes y la sensible reducción de los plazos para los restantes, se puede concluir que la incidencia de las normas sobre zona de seguridad en los centros urbanos para las personas físicas es prácticamente nula, salvo para el extranjero originario del país limítrofe colindante⁵.

III) Exención por el contenido del acto que se autoriza

Están contempladas en la Res. 205 y son las siguientes:

1) En el caso de transferencias entre cónyuges, por disolución de la sociedad conyugal, sea el inmueble urbano o rural (art. 21);

⁵ La lista de centros urbanos y localidades excluidas de la exigencia por el Anexo I de la Res. 206, es tan amplia que, por ejemplo, en lo referente a la Provincia de Salta, la excepción abarca a todas las localidades ubicadas en los Departamentos comprendidos en la zona de seguridad. Así las cosas, toda la enmarañada trama de distinciones que realiza la resolución sólo tiene importancia para aquellas provincias donde existen lugares o departamentos no excluidos por el Anexo 1.

2) Las transferencias de dominio por causa de muerte o división del condominio surgidas de un sucesorio (art. 23 y 24), siempre que para compensar no se introduzcan inmuebles ubicados en la zona de seguridad no comprendidos en el condominio;

3) La división de condominio por actos entre vivos, siempre que para compensar no se introduzcan inmuebles ubicados en la zona de seguridad, no comprendidos en el condominio, si son todos argentinos naturalizados (art. 25);

4) La transferencia de ascendiente a sus herederos forzosos (art. 26);

5) La constitución de derechos reales de uso y habitación de inmuebles destinados a turismo (art. 22) y

6) Las locaciones urbanas y cualquier otra transmisión de derechos personales en los centros urbanos (Res. 206, art. 17).

C) RÉGIMEN DE LA PREVIA CONFORMIDAD

I) Principio general

La previa conformidad resulta necesaria en todos aquellos casos en que el acto a otorgarse no está exento ni por la condición de la persona, ni por la ubicación del inmueble, ni por su contenido, conforme lo señalado en el punto anterior.

II) Forma de su tramitación

Para los inmuebles rurales o para aquellos ubicados en centros urbanos o localidades no exceptuadas (Res. 206, arts. 9° a 11, este último realiza el reenvío) y los requisitos que se deben acreditar son los siguientes:

- Si se trata de personas físicas (Res. 205, art. 12) se debe tener en cuenta una serie de circunstancias demostrativas de lo que se denomina arraigo; entre los que se consideran como factores en ese sentido a: a) la nacionalidad Argentina nativa o naturalizada del cónyuge o de los hijos; b) el grado de argentinización e integración en el núcleo social; c) el afincamiento, entendido por tal el lapso de residencia continua. Por el contrario, son factores negativos del arraigo la nacionalidad extranjera del cónyuge o de los hijos, la nacionalidad extranjera de los hijos nacidos

con posterioridad al ingreso al país del peticionante o de la obtención de la residencia.

Si se trata de personas jurídicas (Res. 205 arts. 13 y 14 y Res. 217) la resolución 205 no excluía a las personas jurídicas argentinas, pero tampoco las incluía en el régimen de previa autorización. Por la resolución 217 del 11 de abril de 1997, se incluye como art. 9° bis de la Res. 205 un texto que dice que “las personas jurídicas argentinas que pretendan adquirir inmuebles de naturaleza rural o explotar permisos y/o concesiones, deberán dar cumplimiento a las exigencias establecidas por el artículo 14 incisos b y c del presente”.

Se debe presentar una solicitud con los antecedentes de la sociedad (estatuto, acta de constitución del último directorio y último balance aprobado) indicando con precisión el acto jurídico para el cual se solicita la previa conformidad, la finalidad y el destino del inmueble. Se debe acreditar el cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 118 LS⁶.

Esta exigencia importa que, conforme a la resolución, la adquisición de inmuebles en zona de seguridad sólo puede ser efectuada por sociedades extranjeras que realicen un ejercicio habitual en el país, debiendo cumplir los requisitos del párrafo tercero del art. 118; presentar un proyecto de inversión en el que, como mínimo, se exija indicar el monto a invertir y un cronograma de inversión, con indicación de las etapas del proyecto, la nacionalidad de la mano de obra a emplear, todo ello suscripto por las autoridades de la sociedad. Esta exigencia sólo es para las sociedades consideradas extranjeras por la resolución 205 y no para las argentinas.

III) Evaluación y resolución (Res. 205, arts. 15/19)

En todos los casos, la CNZS realiza una evaluación según criterios que se indican en la propia resolución y, de resultar favorable el acto ad-

⁶ El Art. 118 de la LS dice: “La sociedad constituida en el extranjero se rige en cuanto a su existencia y forma por las leyes del lugar de constitución. Se halla habilitada para realizar en el país actos aislados y estar en juicio. Para el ejercicio habitual de actos comprendidos en su objeto social, establecer sucursal, asiento o cualquier otra especie de representación permanente, debe: 1) Acreditar la existencia de la sociedad con arreglo a las leyes de su país. 2) Fijar domicilio en la República, cumpliendo con la publicación e inscripción exigidas por esta ley para las sociedades que se constituyan en la República. 3) Justificar la decisión de crear dicha representación y designar a la persona a cuyo cargo ella estará. 4) Si se trata de sucursal, se determinará además el capital que se le asigne cuando corresponda por leyes especiales”.

ministrativo, impondrá el cumplimiento de las siguientes obligaciones al escribano interviniente o al peticionante:

- a) Remisión de una copia certificada del instrumento público que materializó el acto jurídico de adquisición;
- b) La elevación periódica de un informe circunstanciado que refleje el cumplimiento del proyecto de inversión;
- c) Elevación periódica de la nómina del personal empleado;
- d) En las personas jurídicas, el compromiso irrevocable de sus accionistas en cuanto al aporte y destino de las sumas representativas del proyecto de inversión como aumento de capital;
- e) La verificación de las actividades.

De acuerdo a la resolución 216, del 10 de febrero de 2007, la previa conformidad es dada por los siguientes funcionarios:

- 1- Transmisión de inmuebles urbanos, por el Director de Seguridad de Fronteras.
- 2- Transmisión de inmuebles rurales.
 - a) Personas físicas extranjeras o argentinas naturalizadas.
 - Hasta 1000 hectáreas, el DSF.
 - De 1000 a 5000 hectáreas, el Director Nacional de Seguridad Interior.
 - Más de 5000 hectáreas, el presidente de la CNZS.
 - b) Personas jurídicas argentinas y extranjeras.
 - Hasta 1000 hectáreas el DSF.
 - De 1000 a 5000 hectáreas el DNSI.
 - Más de 5000 hectáreas, el Presidente CNZS ídem fusión, escisión.

D) DEBERES IMPUESTOS A LOS ESCRIBANOS POR LAS RESOLUCIONES 205 Y 206.

Son los siguientes:

1) Escritura en la que adquiere un argentino nativo (Res. 205, art. 4°).
El escribano interviniente debe:

- a) dejar constancia de la excepción de previa conformidad en el texto de la escritura;
- b) adjuntar a su protocolo el original del formulario N° 5 (declaración jurada que no registra antecedentes);
- c) dentro de los 30 días posteriores al acto escriturario, elevará a la CNZS, copia certificada de la escritura y adjuntará el duplicado de la declaración jurada con la copia certificada del declarante.

2) Escritura en la que el acto resulta exento por su naturaleza o contenido (Res. 205, art. 34). El escribano interviniente deberá:

a) dejar constancia de tal excepción en el instrumento, con expresa mención de la norma que contempla la misma;

b) remitir a la CNZS copia certificada del instrumento dentro de los treinta días.

3) Escritura que se autoriza previa conformidad por la vía de excepción (Res. 205, art. 18 inc. a). El escribano interviniente deberá:

a) al final de la escritura, dejar constancia de que la transferencia o arrendamiento se realizan previa autorización de la CNZS (Dec. N° 32.530/48, art. 2 *in fine*);

b) remitir la copia certificada del instrumento (escritura).

Informe referencial. En las solicitudes de previa conformidad, los escribanos también pueden adjuntar a las actuaciones un informe referencial que contenga aquellos datos o informaciones respecto de las personas físicas o jurídicas peticionantes que se consideren de utilidad a los fines del trámite (Res. 205 art. 35). El mismo contendrá información sobre las condiciones personales o comerciales de los solicitantes y tendrá carácter meramente informativo, no vinculante (art. 36).

4) Escritura referida a un centro urbano en relación a los actos relativos a inmuebles excluidos por el art. 2° de la Res. 206 o a personas comprendidas en los arts 3° (argentinos nativos), 5° y 7° (superficie menor a 5000 m²) de la misma (art. 12 inciso a Res. 206). El escribano deberá:

a) Dejar constancia de tal excepción en el instrumento con expresa mención de la norma que lo contempla y de los documentos que acrediten los extremos exigidos. La ausencia de esta constancia podrá salvarse mediante escritura complementaria.

5) Actos que son motivo de tratamiento por normas especiales.

i) Compra en comisión (Res. 209). El procedimiento es el siguiente:

a) si el dominio pasa del comitente al tercero interesado en un mismo acto jurídico, sólo se requiere la previa conformidad del tercero.

b) Si pasa del comitente al comisionista, éste debe contar con la previa conformidad y luego, al efectuarse la transferencia al tercero interesado, éste debe solicitar la conformidad.

ii) Transformación, fusión o escisión de sociedades y transferencia de acciones (Res. 210).

Si en el capital existen uno o varios inmuebles ubicados en zona de seguridad, se requiere de la previa conformidad (art. 1°), lo mismo que si se transfiere una cantidad de acciones que impliquen el control de una sociedad que tiene un inmueble dentro de la ZS (art. 3°). Siendo obligación del escribano verificar esa situación (art. 3°) y su incumplimiento da lugar a la promoción de las acciones previstas en la Ley N° 12.913, art. 11.

E) SANCIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

Recordemos que de acuerdo al artículo 4° de la ley es facultativo para el PE exigir la previa autorización. En base a ello, el decreto establece los casos en que es necesario pedir el certificado. Sin embargo, no indica cuál es la sanción en caso de omisión, salvo para aquellos en los que el acto no se celebra ante un escribano o funcionario público donde se dispone que “no serán reconocidos o escriturados”.

El tema ha generado ciertas discrepancias. Veamos los casos paradigmáticos.

Primera opinión. La omisión no importa la nulidad. Es la postura de la minoría en el caso “Gobierno Nacional c. Pingalá de la CF de Resistencia”⁷. El razonamiento es el siguiente: las normas sobre ZS no establecen la sanción de nulidad en caso de omisión y, como en las escrituras públicas las causales de nulidad están previstas en forma taxativa en el artículo 1004 del Código Civil, concluye que se trata de una exigencia extrínseca al instrumento que no afecta su validez.

⁷ El presupuesto fáctico de este caso es el siguiente: La CNZS expresamente denegó la previa conformidad, no obstante lo cual se autorizó la escritura, la que fue inscripta en el Registro. El Gobierno Nacional demandó la nulidad de la escritura. JA 1976-III- 283 con nota del, Dr Julio Lezana.

⁸ REVISTA NOTARIAL N° 766, pág. 1454.

⁹ Dobronic cl Herederos de Salomón Brunader, CS F. 304:1136 y 298:801.

Segunda opinión. El acto sería nulo pero de nulidad relativa. Es la doctrina del fallo de la Instancia del caso “Gobierno c. Arco Iris”⁸ que considera a los inmuebles ubicados en ZS como relativamente enajenables a tenor del art. 2338 CC, por lo que la nulidad sería relativa a tenor de los arts. 1045 y 1048.

Tercera opinión. La omisión importa la nulidad absoluta del acto instrumentado. La Corte ha dicho que cuando la ley habla de conveniencia, no es una simple declaración, sino que se trata de una verdadera prohibición que afecta a la validez de los contratos que se aparten de dichas prescripciones⁹ y que no es posible que se escriban los contratos hechos en instrumentos privados sin cumplirse con el recaudo previo del artículo 4° del decreto-ley N° 32.530/48 por el que “el reconocimiento o declaración de derechos que se dictase con referencia a aquellas convenciones, resultaría nulo en los términos del artículo 1043 del Código Civil, con prohibición de su objeto”¹⁰.

Es también la solución a la que arriba la mayoría en el caso Pingalá, porque entienden que no se ventila un tema que haga a la validez de la escritura en los términos del 1004, sino que son cuestiones externas al instrumento en sí, las que condicionan su validez.

En base a esta opinión, la XIV Reunión nacional de directores de Registros de la Propiedad Inmueble (Buenos Aires, 1977) declaró que la previa conformidad es un requisito necesario para la validez del negocio a otorgarse y su incumplimiento afecta la nulidad absoluta del acto, atento al orden público en juego, nulidad que, por otra parte, resulta manifiesta al surgir del propio documento, cuya inscripción se ruega.

Por ello se configura la hipótesis del art. 9°, inc. a de la ley N° 17.801, en base a lo cual se resolvió que los documentos que presenten al Registro conteniendo transferencias de dominio o constitución de derechos reales, en virtud de los cuales se debe entregar la posesión o arrendamiento de inmuebles ubicados dentro de la zona de seguridad en los que

¹⁰ “Bogarín Argaña c/Sánchez de Olazarri”, CS 298:801. El presupuesto fáctico es el siguiente: la Cámara Federal de Misiones condenó a una persona a escriturar un inmueble a pesar de que el actor no reunía los requisitos para obtener la previa conformidad por ser de nacionalidad paraguaya, es decir de un país limítrofe colindante. El demandado se fue en queja aduciendo que la sentencia era de cumplimiento imposible. La Corte hace lugar a la queja.

no conste la autorización que preceptúa el artículo 4° del decreto 15.385, serán devueltos en los términos del art. 9°, inc. a de la ley N° 17.801, por portar un acto jurídico viciado de nulidad absoluta y manifiesta.

Nosotros participamos de esta opinión porque entendemos que la obligación de pedir el certificado no es, como en otros casos, impuesta al escribano por la función que cumple, sino, como consecuencia de la restricción al dominio que sufre una propiedad por encontrarse ubicada en la ZS; no es el incumplimiento de un deber legal impuesto al escribano que se resuelve en un problema de responsabilidad profesional. En la omisión del certificado de ZS, además de incumplirse un deber legal por parte del escribano, existe un obstáculo a la transmisibilidad de la cosa que hace a la validez del acto jurídico.

Como una variación de esta opinión, también se ha sostenido que el acto instrumentado es nulo de nulidad absoluta, pero no así la escritura que lo instrumenta. Esta es la opinión a la que arriba el Dr. LEZANA, comentando el caso Pingalá partiendo de la posibilidad de que la nulidad del acto jurídico no acarrea la invalidez del instrumento en el que está otorgado. La escritura es inatacable porque no adolece de ninguna de las faltas a que se refiere el art. 1004, pero esto no quita que el acto autorizado tenga un vicio de nulidad. Concluye en que el acto así otorgado resulta nulo, la nulidad es absoluta por estar en juego el orden público y, además, manifiesta por qué la existencia de la autorización de la CNZS debe constar en la escritura.

Con esta postura coincide la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal Contencioso Administrativo, cuando revoca el fallo del segundo caso. También es la opinión de ABATI, ROCA y GRIFFI¹¹.

Cabe aclarar que cuando afirmamos que hay nulidad nos estamos refiriendo, exclusivamente, a aquel supuesto donde se ha autorizado una escritura sin haberse solicitado la previa conformidad cuando corresponde. Sí, en cambio, se ha omitido el incumplimiento de cualquiera de los otros deberes legales impuestos al escribano, como es, por ejemplo, dejar constancia en la escritura de que el acto no requiere de la previa conformidad, la omisión no afecta la validez, ni del acto, ni de la

¹¹ REVISTA NOTARIAL N° 856, pág. 774.

escritura, y será subsanable por vía de una nota marginal o mediante una escritura aclaratoria o complementaria, según legalmente corresponda por la naturaleza de la omisión.

F) CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1) Los inmuebles ubicados en la denominada zona de seguridad sufren una restricción a la libre disposición fundada en razones de orden público, cual es la conveniencia de que esos inmuebles pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos que acrediten buena conducta.

2) Esa restricción se exterioriza en la exigencia de que el acto jurídico referido a esos inmuebles que importe la entrega de la posesión o la tenencia, requiere de la previa conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que es el organismo que tiene a su cargo el ejercicio del poder de policía de radicación en la zona.

3) Como consecuencia de dicha exigencia, se le impone al escribano autorizante el deber de solicitar la previa conformidad por parte de la mencionada Comisión. También se impone esa exigencia cuando el acto se instrumente sin la intervención de un escribano o funcionario público.

4) En caso de omisión de esa exigencia, la escritura no será inscripta en el Registro de la Propiedad, organismo que, a su vez, está obligado a informar la omisión a la CNZS. Si el acto no se instrumentó en escritura pública, no será reconocido ni escriturado.

5) Concordante con la finalidad de la exigencia, están exceptuados de pedir la previa autorización los argentinos nativos que acrediten, mediante declaración jurada, que tienen buena conducta, ya sea un inmueble rural o ubicado en un centro urbano.

6) Las personas jurídicas argentinas sólo están exentas del requisito de la previa autorización, si la transferencia se refiere a inmuebles ubicados en centros urbanos, pero no si se ubican en zonas rurales.

7) Existen numerosos centros urbanos y localidades, cuyo detalle consta en el anexo I de la Res. 206, donde no se requiere en ningún caso de la previa conformidad.

8) Por otra parte, los centros urbanos que tengan una extensión menor a 5000 m² (no incluidos en el anexo I) están eximidos de pedir el certificado de previa conformidad, no sólo las personas físicas o jurídicas argentinas, sino también los argentinos naturalizados, a excepción de que sean originarios de un país limítrofe y colindante al lugar donde está ubicado el inmueble, en cuyo caso deberá acreditar, por lo menos, un año de ejercicio de la ciudadanía. También, cuando la superficie sea menor a los 5000 m², en los centros urbanos, los extranjeros originarios de países no limítrofes o limítrofes no colindantes, quedan exentos de la previa conformidad, después de transcurridos dos años de residencia permanente. En consecuencia, en los lotes ubicados en centros urbanos o localidades, cuya extensión sea menor a los 5000 m² la exigencia de la previa conformidad es sensiblemente reducida salvo para aquellos ciudadanos extranjeros originarios de un país limítrofe y colindante.

9) También quedan exentos del requisito de la previa conformidad una serie de actos por la naturaleza de su contenido.

10) En el supuesto de actos no exentos, se debe requerir la previa conformidad mediante un trámite que varía según se trate: a) de personas físicas, donde se tiene en cuenta, fundamentalmente, el arraigo del solicitante, o b) de personas jurídicas que deben cumplir mayores exigencias.

11) La previa conformidad implica un régimen de excepción con un procedimiento reglado que culmina en el dictado de un acto administrativo que impone obligaciones al solicitante e incluso, al escribano interviniente.

12) El escribano interviniente, según los casos, deberá cumplir con las exigencias legales impuestas que pueden ir desde requerir la previa conformidad en los casos en que procede, hasta el cumplimiento de deberes formales. A su vez, estos deberes van desde dejar constancia de la existencia del certificado hasta asentar que el acto se encuentra exento,

individualizando la norma que así lo dispone, o la de remitir copia de la escritura u otra documentación a la Comisión.

13) De otorgarse una escritura sin la previa autorización en los casos que corresponde, la consecuencia es la nulidad absoluta y manifiesta del acto instrumentado, sin perjuicio de la responsabilidad profesional del escribano. En cambio, si sólo se ha omitido el cumplimiento de otros deberes legales impuestos, no hay nulidad y el defecto es subsanable por vía de una escritura complementaria o una nota marginal según corresponda, de acuerdo a la característica de la omisión.