

I

TITULARIDAD DE DOMINIO-PADRON

por
MARIA CELIA CORRAL

1. Padrón, padrón en mayor área. Ley N°16.462

Ley N° 16.462 de 11.1.1994. Art. 85:

Análisis de esa disposición y en especial del concepto de padrón individual contenido en su inciso final.

Previamente, aunque no tenga incidencia en la precisión de los conceptos buscados, analizaré el alcance de la aplicación del Art.85 respecto a las registraciones de instrumentos relativos e inmuebles, en él establecidos.

Se trata de registraciones que se solicitan al Registro de la Propiedad Inmueble (no Registro Nacional pues esa denominación no la establecen las normas) en sus secciones Traslaciones de Dominio y Promesas de Enajenación de Bienes Inmuebles a Plazo. (Decreto 60/93 de 26.2.1993 y Resolución de la Dirección Gral de Registros 24/93 de 18.2.1993).

La enumeración es la misma que se efectúa en el Art. 3 apartado 1° de la ley N° 10.793 de 25.9.1946, eliminando "constituya" y agregándose "así como las promesas de compraventa sobre inmuebles".

Se trata de instrumentos en que se reconozca, modifique, transfiera, declare o extinga el dominio (derechos reales de dominio); el usufructo, uso, habitación, servidumbres y cualquier desmembramiento de dominio sobre esos bienes (derechos reales limitados o menores de uso y goce), a lo que agrega; los instrumentos de promesas de compraventa sobre inmueble. Quedan fuera de la enumeración los derechos reales limitados de garantía (hipoteca inmobiliaria).

Esta enumeración es expresa: no a modo de ejemplo o enunciativa.

2. Normas anteriores

La Ley N° 10.793 citada en los Arts. 57 y 58 establece una función a cargo del Registrador: éste calificará por sí mismo si el instrumento presentado a registrar reúne las condiciones, requisitos, impuestos por la ley registral u

otras que le sean aplicables. No admitirá la registración de aquellos que no contengan los *elementos* que según dicha ley deben contener las inscripciones.

Las leyes registrales indican respecto a los instrumentos enumerados en el Art.85 inciso 1º, que en ellos esté determinado el inmueble que constituye el objeto de los actos que documentan.

Al respecto el Código Civil en el Art. 1261 apartado 3º establece como requisito esencial de validez del contrato, un objeto lícito y suficientemente determinado que sirva de materia de la obligación y el Art. 1282 indica: "El objeto de los contratos es el objeto de las obligaciones que por ellos se contrajeren. Pueden ser objeto de los contratos, las cosas o los hechos que no estén fuera del comercio de los hombres". Y, tratándose de cosa inmueble no hace en su "Libro segundo, De los bienes y del dominio o propiedad" referencia alguna al padrón como elemento de su determinación. Excepcionalmente el Art. 2334 apartado 3º enumera cuáles debe contener la *inscripción* constitutiva del derecho real de hipoteca convenida sobre inmueble y entre ellos no figura el padrón. Posteriormente la ley N° 8733 de 17.6.1931 Art. 4 apartado c, respecto a las promesas que ella regula establece el padrón entre los elementos necesarios para la determinación del bien objeto de ellas; lo que corrobora en cuanto a la publicidad constitutiva del derecho real regulado en el Art.15, según Art.7. Y posteriormente se refieren al padrón las leyes relativas a propiedad horizontal. Se puede afirmar que la ley civil tratándose de inmuebles excepcionalmente se refiere al padrón como elemento individualizante; ni precisa o establece su concepto.

En cambio la ley registral, aplicando el principio de determinación o especialidad respecto a la cosa objeto del acto publicado (cosa registrable), cuando se trata de bien inmueble exige se establezca su número de padrón. Pero no establece, salvo en propiedad horizontal, como se conforma el mismo. Y ese es el concepto que debemos establecer.

3. Individualización de los inmuebles: plano de mensura y nomenclator catastral

Importa analizar ese aspecto para llegar al de padrón en mayor área.

La Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado, es el organismo a quien compete la realización de la función catastral y por tanto del Catastro Gráfico. Este puede conceptualizarse como el conjunto de operaciones técnicas realizadas con el fin de delimitar en sus aspectos físicos a los inmuebles, fijando sus límites, lo que se complementa adjudicándoseles un número especial o nomenclator catastral: número de empadronamiento o padrón.

La realización del Catastro Gráfico, con el alcance expresado es *competencia* del organismo indicado, con competencia nacional. Esas tareas las

materializa de acuerdo a planos de mensura (elemento externo que recibe e inscribe) y el número de empadronamiento que el organismo adjudica a los inmuebles.

Ambos, plano y padrón, están exigidos como elementos individualizantes, requisitos necesarios para acceder a la publicidad registral.

El plano es el elemento gráfico (avalado por normas legales) que establece, determina, precisa la realidad física del inmueble: fija su contorno, su límites, a fin de individualizarlo entre los demás inmuebles que conforman el territorio nacional. Elemento importante en la determinación del objeto jurídico de ciertos contratos y requerimiento *necesario, imprescindible* para acceder a la publicidad registral en los casos que la ley lo indica. Constituye en ellos un *requisito legal* para la admisión de una solicitud de registración relativa a un inmueble.

De acuerdo a las operaciones técnicas que en él se constatan, se acostumbra a denominarlos: planos de mensura y planos de mensura y fraccionamiento.

Plano de fraccionamiento, como lo indica su nombre, es aquel en que un inmueble aparece dividido, fraccionado: pierde su individualidad y es sustituido por nuevas unidades inmuebles: tantas como solares o fracciones están precisadas, deslindadas en el plano. El fraccionamiento es pues una operación técnica que consta en el plano y que determina la división operada, que implica la creación física de nuevas unidades catastrales, las que mientras no se las individualice con su respectivo número de padrón, padrón individual, continúan empadronadas con el padrón del inmueble dividido: padrón en MAYOR AREA.

Ese es el concepto de padrón en mayor área, concepto que no refiere a la titularidad de dominio pues el fraccionamiento no opera cambio de esa titularidad. El fraccionamiento es división física del bien, no de su titularidad. Hecho que se constata en el plano respectivo; y en base a *esa* división se otorga a cada fracción, nueva unidad inmueble, su correspondiente número de padrón; mientras no se haga continuará con el padrón que tenía el inmueble dividido el que pasa a ser su padrón en mayor área.

La ley N° 12.804 de 30.11.1960 Art. 286 estableció la obligatoriedad de plano en las escrituras de traslación o declaración del dominio y en las sentencias declarativas de prescripción de inmuebles; se toma como base y se menciona en ellas el plano inscripto; y el Registro de Traslaciones de Dominio (hoy sección del Registro de la Propiedad Inmueble) *no inscribirá* esos actos y sentencias si los documentos respectivos no contuvieran esa mención. Exigencia de plano ya establecida antes por otras leyes: Ley N° 8733 de 17.6.1931 Art. 4 (promesas), Art.7 del Código Rural con la redacción que le dio la ley N° 10.752 de 5.9.1964; ley N° 10.751 de 25.6.1946 (propiedad

horizontal), ley N° 10.723 de 21.4.1946 y su modificativa de 10.8.1946 (centros poblados): y posteriormente por la ley N° 14.261 de 3.9.1974 (propiedad horizontal).

En cuanto al padrón como se indicó, es la ley registral quien exige, en materia de publicidad registral inmobiliaria, se indique el padrón del inmueble.

Las primeras disposiciones que a él refieren son de principio de siglo y no a fines registrales. Su fijación siempre estuvo a cargo de oficinas ajenas a los registros jurídicos de la propiedad. La Dirección General del Catastro Nacional tiene a su cargo el cometido de fijar el número de empadronamiento de los inmuebles: es de su *exclusiva* competencia.

El padrón es un número (podría ser otro símbolo) que permite individualizar al inmueble ya gráficamente representado y determinado en el plano. Conjuntamente con éste, son los elementos, los medios técnicos que individualizan al inmueble: ambos lo identifican como unidad inmobiliaria catastral. En forma elemental podemos decir que opera en forma semejante al número de carné de identidad respecto a las personas.

La exigencia de individualizar al inmueble por su padrón indicada por la ley N° 10.793 Art. 11 fue confirmada por el Art.59 de la ley N° 13.318 de 28.12.1964 y decreto 86/75 de 25.1.1975 especialmente sus Arts. 1° apartado 4° (fichas registrales) y Art. 17. Y en otras disposiciones que sería largo enumerar. Pero de todas ellas no surge el concepto de padrón; se refieren al padrón catastral; no dan concepto de padrón. Debemos tomar el que corresponde según Catastro gráfico.

4. Padrones en mayor área: su existencia a partir del 1.1.1994

Se indicó que en los planos de fraccionamiento y mensura se representa gráficamente la división en solares, fracciones, de un inmueble que los comprendía y se establece la superficie de cada uno de ellos (mensura). Representan nuevas unidades inmobiliarias catastrales.

La individualización o identificación completa de ellas requiere además de su determinación en el plano, que se les adjudique un padrón individual. Cada una de ellas integraba el inmueble dividido el que tenía su padrón. Es procedente se individualice en el nomenclator catastral a cada "nuevo inmueble". Necesidad imperiosa cuando se forman nuevos centros poblados: zonas balnearias, villas. Algunos de esos fraccionamientos alcanzó al millar de solares.

Hasta la ley N° 16.462 al inscribirse los planos de fraccionamiento en las oficinas catastrales no existía disposición legal que preceptuase se le adjudicase de oficio a cada nuevo inmueble su padrón individual. A esto se

agregaba la lentitud del trámite, lo que trajo como consecuencia la existencia de padrones en mayor área, en algunos casos muy fastidiosa. Especialmente cuando era elevado el número de fracciones que continuaban con un mismo padrón en mayor área.

A partir de la ley N° 16.462 recordaremos con nostalgia al fichero índice tarjetero de la Sección "Promesas" del Registro de Inhibiciones. El nunca olvidado padrón 5005 de Canelones; en su fichero, a pesar de no estar en tienda y tratarse de medir cinta o puntilla, la longitud que ocupaban las fichas era de más de medio metro de fichero. Si algún desprevenido solicitaba información por él (padrón actual en mayor área de un solar o padrón antecedente del mismo); alegría en el Registro. Fuera la monotonía y tedio de una labor registral racionalmente ordenada. El informador se polimetamorfoseaba en: Sherlock Holmes en busca de pistas, en Job armándose de paciencia y en Penélope desarrollando interminable trabajo. Todo a fin de dar una información lo más depurada posible, desechando del medio metro todos los centímetros posibles. Y cuando "salía" el certificado la alegría pasaba al Escribano quien en olímpica carrera de vallas empezaba a sortear las inscripciones. Todo se hubiera evitado si al registrar el plano de fraccionamiento ya se hubiese adjudicado a cada fracción su padrón individual. Eso sí; se habría privado de diversión a informantes e informados, aunque éstos probablemente habrían preferido aburrirse.

Por eso fue aspiración de los organismos catastrales y registrales, que actuando en forma coordinada, se corrigiesen estas situaciones, entre otras como por ejemplo la repetición de padrones en un mismo departamento.

Dando solución a la situación indicada se trató de eliminar los padrones en mayor área, reglamentando su inexistencia cuando se trata de plano que se inscriba, posteriormente a la vigencia del Art. 85 y en los ya inscriptos cuando se registran determinados actos.

El Art.85 establece: A partir del 1.1.1994 cuando se inscriba un plano de *fraccionamiento* o *reparcelamiento* la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Bienes del Estado, *preceptivamente* adjudicará a *cada solar o fracción* (unidad inmobiliaria catastral) un número de padrón. (Inciso final del artículo).

Respecto a la situación planteada por la inscripción de planos de división con anterioridad a la vigencia de la ley, en que no se adjudicó padrones individuales, se buscó el medio de lograrlo exigiéndose que al solicitar las registraciones que enumera el inciso primero del artículo, *el registro no inscriba* las referentes a solares o *fracciones en mayor área*.

¿Cuáles son?. El concepto surge del propio artículo en su inciso final: las fracciones o solares que no tienen padrón individual. Lo que concuerda con el concepto correspondiente de padrón ya indicado.

Y, como el empadronamiento, adjudicar padrones cuando corresponde, es competencia del organismo catastral quien preceptivamente debe efectuarlo, el inciso 2º en forma coherente indica que *es a este organismo* a quien corresponde indicar *por escrito* que el *empadronamiento individual* exigido en el inciso 1º *NO ES POSIBLE*. En *este* caso el Registro admitirá la solicitud de registración.

Por eso las cédulas catastrales deben consignar todo cambio de padrón dejando referencia al padrón anterior (Inciso 3º).

Resumiendo: De acuerdo al ordenamiento legal es competencia de la oficina catastral realizar el Catastro Gráfico: por tanto fijar los padrones estableciendo las unidades inmobiliarias catastrales, las que surgen y se individualizan en los planos. Ambos son elementos que responden a la división e individualización gráfica inmobiliaria, ajena ésta al concepto de titularidad. Varias fracciones contiguas de un plano que tengan un mismo padrón, éste lo es en mayor área, independientemente que sean una o varias personas los titulares de su dominio. En la situación establecida en el inciso 1º del Art. 85 debe dársele padrón individual. La titularidad no es alterada y sí es ajena al concepto de padrón individual.

Titularidad y padrón no deben confundirse, mezclarse. El padrón es elemento individualizante del inmueble, pero no requisito para establecer su titularidad. Es sí requisito necesario para la publicación registral de esa titularidad y que ésta acceda a los efectos de la misma.

Porque plano y padrón no tienen en nuestro derecho privado relevancia esencial en cuanto al dominio. Se puede enajenar válidamente un inmueble sin referirse a plano o padrón: *es suficiente la conjunción de título hábil y modo*. Lo que sucede es que esa transferencia del dominio operada extraregistralmente no puede acceder a la registración pues para la ley registral le faltan requisitos legales registrales: plano y padrón. La enajenación *operada* no será oponible a terceros. (Arts. 12 y 13 de la ley N° 10.793).

EN CONSECUENCIA: a partir del 1.1.1994.

a) Cuando se inscriba un plano de fraccionamientos o reparcelamiento *debe* adjudicarse a *cada solar o fracción* un número de padrón (*padrón individual*).

b) Respecto a fraccionamientos (planos) anteriores cuando se solicite alguna de las registraciones enumeradas en el inciso 1º del artículo, el registro *no inscribirá* las que se refieran a *solares o fracciones de PADRONES en mayor área*. Salvo que la *oficina catastral* (única competente en materia de

nomenclator catastral) por *escrito* deje constancia que *NO ES POSIBLE* el empadronamiento individual.

Esta es la interpretación que creo corresponde al artículo indicado.

A fin de evitar interpretaciones diferentes y ocasionar problemas en su aplicación, sería conveniente que las instituciones involucradas acordasen una que evitase esos problemas.

Nota: El concepto de mayor área referido al impuesto de transmisiones patrimoniales ya surge del Decreto reglamentario de la ley N° 16.607 de 31.3.1990 Decreto 171/90 de 6.4.1990 Art.5 inciso 4°, cuando preceptúa la obligación de solicitar a Catastro el empadronamiento de CADA fracción para pagar dicho impuesto.

II

NORMAS

1. Ley N°16.462

Texto del Art.85 de la ley N° 16.462.

"El Registro Nacional de la Propiedad no inscribirá los instrumentos que se presenten en sus secciones correspondientes por los que se reconozca, modifique, transfiera, declare o extinga el dominio sobre bienes inmuebles, el usufructo, uso, habitación, servidumbre y cualquier desmembramiento del dominio, así como las promesas de compraventa sobre los mismos que refieran a solares o fracciones de padrones en mayor área.

Sólo se procederá a la inscripción en caso que la Dirección General de Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado deje constancia por escrito que no es posible el empadronamiento individual.

En todo caso en que se verifique mutación del número de padrón, deberá consignarse en la cédula catastral correspondiente, así como en los instrumentos respectivos, la referencia al número de padrón anterior.

Simultáneamente a la inscripción de un plano de fraccionamiento o reparcelamiento, la Dirección General del Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado, procederá preceptivamente a adjudicar a cada solar o fracción su correspondiente número de padrón."

2. Resolución N° 40/94

Texto de la Resolución N° 40/94 de la Dirección Gral. del Catastro Nacional.

Montevideo, 24 de octubre de 1994.

RESOLUCION N° 40/94.

VISTO Y CONSIDERANDO:

I) Lo establecido por el Inc.2 del art.85 de la Ley N°16.462 de 11 de enero de 1994, y el artículo 2 del decreto N° 148/94 de 14 de abril de 1994.

II) Que de acuerdo a las referidas disposiciones, la Dirección General del Catastro Nacional debe expresar por escrito los casos en que no es posible el empadronamiento individual.

EL DIRECTOR GENERAL DEL CATASTRO NACIONAL RESUELVE:

1º) La Dirección General del Catastro Nacional dejará constancia por escrito de la imposibilidad de empadronar en forma individual, en los siguientes casos:

a) Fracción que se deslinda de un predio para ser anexado a otro predio lindero de diferente propietario.

b) Fracción remanente de una expropiación, de propiedad nacional o municipal, para enajenar a predio lindero.

c) Fracción destinada, a la formación de embalses de aguas de propiedad pública o privada.

d) Superficie deslindada al efecto de constituir servidumbre.

e) Predios que estuvieren empadronados en mayor área como consecuencia de fusión realizada a solicitud de promitentes compradores. La constancia se expedirá al solo efecto de dar cumplimiento a las promesas de compraventa referentes a dichos bienes.

f) En todo caso que la Dirección General así lo estime, circunstancia que deberá ser resuelta por resolución expresa.

2º) La constancia se estampará en la cédula catastral correspondiente, donde también se hará referencia a número de fracción; fecha y número de registro del plano respectivo.

3º) La Dirección General del Catastro Nacional deja constancia en forma general, de la imposibilidad de empadronar individualmente parte de un inmueble cuyo destino es el uso público.

4º) Comuníquese a las Intendencias Municipales, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección General de Registros, Oficinas Departamentales y Locales de Catastro, Asociación de Escribanos y Asociación de Agrimensores.

