

## II ENCUENTRO NACIONAL DE ESCRIBANOS DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA

25, 26 a 27 de Junio de 2014

### COORDINACIÓN:

ESCRIBANÍA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA

### Introducción:

El II Encuentro Nacional de Escribanos se constituye como un ámbito de encuentro nacional de expertos, que tiene como fin generar un espacio de análisis y reflexión profesional. Tiene como objetivo principal el tratamiento de dos problemáticas actuales:

- “Propiedad Aborigen”
- “Ley de Ética Pública”.

Por la actualidad que presentan ambos temas, nos propusimos realizar estas actividades tendientes al intercambio y el debate respecto a su importancia para la sociedad.

El encuentro, tiene como fin la consideración de las propuestas que se formularán, considerando que el instrumento notarial, se sustenta en la base normativa, doctrinaria e interpretativa existente, tendiendo a la adecuación de las normas a la realidad social imperante, a fin de afianzar el principio de equidad en las relaciones humanas.

### Objetivos específicos:

La propuesta central de este encuentro en relación a los temas formulados es:

- 1) Analizar la doctrina y jurisprudencia imperante a nivel nacional e internacional.
- 2) Conocer la normativa vigente que existe en cada jurisdicción y considerar los distintos casos que se plantean en cada notarias.
- 3) Proponer ideas o soluciones superadoras en la técnica notarial
- 4) Estudiar las soluciones proyectadas, indagando en particular, si cumplen adecuadamente con el propósito que las anima: dar una mejor respuesta a la realidad socio-jurídica-notarial actual.
- 5) Posicionarnos desde la práctica notarial, para reflexionar si las soluciones propuestas logran cumplir con el cometido de dar respuestas a la sociedad, en particular

previendo que su implementación técnico-jurídica y notarial no obstruya el resultado buscado.

## PAUTAS DE TRABAJO

### TEMA 1: "PROPIEDAD ABORIGEN"

*Régimen Jurídico. Jurisdicción. Titularización. Tramitación. Organismos intervinientes.*

*Inscripción en el Registro de la Propiedad de Inmuebles.*

Es sabido la cantidad de etnias y pueblos originarios que habitan el territorio nacional. Por señalar algunas de ellas, podemos encontrar en las provincias del Noroeste a: Atacama, Chané, Chorote, Chulupí, Diaguitas, Tonocoté, Kolla, Lule ; en las del Noreste: Wichí, Pilagá, Toba, Mocoví, Mbyá Guaraní, Q'om ; en la zona de Cuyo: Huarpe, Mapuche, ; en la zona Centro: Comechingones, Querandí, Charrúa y en la Patagonia: Onas, Tehuelches, Yamanas, Selk'nam entre muchas otras.

Los motivos por los cuales se reconoce un conjunto de derechos específicos a los pueblos indígenas son fundamentalmente dos: la obligación de brindar protección especial a los grupos que se encuentran con dificultades a la hora de ejercer sus derechos o que han sido históricamente excluidos y el respeto a la diversidad cultural. El gran desafío de los Estados es lograr que los pueblos indígenas puedan vivir según sus tradiciones, sus hábitos y conservando su forma de ver el mundo.

La posesión y la propiedad comunitaria de las tierras tradicionales es un derecho reconocido a las comunidades indígenas, ya que éstas son dueñas de las tierras en las que están asentadas desde antes de que se formara el Estado Nacional Argentino y deben recibir, por ello, un título de propiedad otorgado por el Estado. Si las comunidades indígenas han sido desalojadas de sus tierras tradicionales, el Estado debe procurar devolvérselas. Cuando ello no sea posible, deberá entregarles otras tierras que sean aptas para que desarrollen su forma de vida. Las tierras indígenas no pueden venderse, transferirse, ni embargarse.

La Corte Interamericana ha establecido que, "para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento

material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (...) Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra, debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro “ (Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, 15/06/2005)

Desde la aprobación en 1989 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las comunidades aborígenes vienen reclamando la obtención de sus títulos que los conviertan en dueños de los terrenos que ocuparon ancestralmente.

La parte II de dicho Convenio desde el artículo 13 al 19 trata específicamente sobre la tierra, su propiedad, posesión, sobre los deberes y obligaciones de los Estados en relación a la propiedad aborigen y estatuye principios que se deben tener en cuenta, como: “la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios”, “el reconocimiento por parte del estado de la propiedad y posesión de sus tierras”, “la obligación de delimitarlas y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”, “el deber de instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.”

En Abril de 1992 la República Argentina ratificó, mediante la Ley N° 24.071, el Convenio 169 de la OIT y lo incorporó cuando se reformó la Constitución Argentina en 1994 en el Artículo 75, inciso 17 por el cual “se reconoce la existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, se obliga a garantizar el respeto a su identidad y derecho a una educación bilingüe e intercultural, a reconocer la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, a regular la entrega de tierras aptas y la intangibilidad de las mismas desde el punto de vista jurídico”.

Por otro lado, la Nación otorgó poder concurrente a las provincias argentinas para legislar sobre esta materia. Fue así que muchas provincias reformaron también sus constituciones e incorporaron textos similares al art. 75 inc. 17, otras en cambio legislaron el tema con leyes especiales

El reconocimiento de la propiedad en su modalidad "comunitaria" no es más que el reflejo de una realidad ancestral, que atañe no solo a los aspectos de explotación económica de la tierra sino fundamentalmente a la relación espiritual del pueblo con ésta.

Bajo estos preceptos: ¿se debe reconocer las tierras a aquellos de las que por derecho son legítimos dueños o se debe reintegrar, reivindicar, adjudicar, transferir, ceder o consolidar? De esto dependerá la titularización y el tipo de escritura que el escribano deberá hacer.

Por otra parte surge un nuevo interrogante, ¿qué tipo de tierras ocupan los pueblos originarios? Por lo general éstos habitan tierras fiscales, las que son de dominio eminente por parte del Estado. Pero no siempre es así, surgiendo un paso más para poder llegar a la titularización, como es el de declarar de utilidad pública el territorio de propiedad de algún particular y expropiarlo posteriormente.

Otro aspecto a tener en cuenta es la confección del plano de mensura en relación al relevamiento de la superficie y delimitación del área a transferir. Sería posible que no se pudiera determinar con exactitud los territorios dónde consta la ubicación exacta de las comunidades ya sea porque están ubicados en un territorio difíciles de acceder por su geografía, o que los mismos pertenece a dos jurisdicciones diferentes a nivel departamental o podría resultar que el territorio indígena este ubicado entre dos provincias. En este tema se debe tener en cuenta las leyes de catastro de cada jurisdicción.

La mayoría de los reclamos de titularización por parte de los pueblos originarios se iniciaron por demandas judiciales contra el Estado Provincial hasta llegar algunas de ellas a los estratos internacionales o por peticiones hechas por ellos a través de la vía administrativa. ¿Son estas las dos únicas vías posibles de iniciar el trámite de titularización? ¿No correspondería que el Estado, en cumplimiento de los preceptos constitucionales, instruyera procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico para reconocer las tierras de los pueblos originarios?

Un paso primordial para la transferencia de la propiedad comunitaria es el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades aborígenes. Ya la ley 23.302 de 1985 establece que, "las comunidades indígenas son los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha



comunidad". Siendo que existe tanto en el ámbito nacional como provincial organismos competentes para ello, ¿es indistinto de dónde provenga el reconocimiento o es necesario que sea "sine qua non" de la jurisdicción de la comunidad en cuestión?

En el tema que nos atañe y toda vez que se transfiera un inmueble rural a una comunidad aborígen situado en una zona de seguridad, se deberá solicitar previa conformidad a la Comisión de Zona de Frontera, la que determinará si el inmueble se encuentra comprendido dentro del régimen establecido por decreto N° 887/94 que unifica los límites de la zona de frontera para el desarrollo y zona de seguridad de frontera . Y no solo se debe hacer ese trámite sino que también se debe dar intervención a otros organismos con competencia en la materia, como son aquellos relacionados con el medio ambiente, el patrimonio arqueológico, los bosques nativos, etc.

Y para finalizar, no podemos dejar de tratar el tema de la propiedad comunitaria. Desde su incorporación a la Constitución Nacional trajo desconciertos en nuestra doctrina constitucionalista y civil. En efecto, su inserción en el ordenamiento jurídico interno resultó novedoso, en tanto que el concepto de propiedad y posesión comunitarias al que hace referencia nuestra Carta Magna difiere sustancialmente del régimen de propiedad y posesión regulado en nuestro Código Civil.

Para algunos, la propiedad comunitaria indígena es un derecho real autónomo, con particularidades propias que lo diferencian claramente de las formas tradicionales de propiedad como dominio y el condominio: "La propiedad civil, de base romana, es positiva, individual, patrimonial y preivalente. La propiedad indígena es natural, comunitaria, consuetudinaria, no patrimonial y justificada. Cada una remite a sus orígenes y recorridos históricos"

Se ha dicho que los conceptos de tierra, territorio, propiedad, posesión, ocupación y comunidades se integran en una categoría abarcativa, la de "propiedad indígena", aparte de la clásica, y que "resultan ser contenidos de un derecho sustantivo novedoso, aunque ancestral, que se collige con la misma vida de los pueblos indígenas y sus comunidades, con parámetros propios, no subsumibles en las categorías conocidas de nuestro sistema jurídico"

Por otra parte, la propiedad comunitaria que la constitución nacional proclama reconocer, es un derecho real autónomo, y su régimen es de orden público, a cuyos preceptos

imperativos deben someterse inexorablemente, tanto las comunidades como las otras personas.

Este régimen particular de propiedad comunitaria se explica por la circunstancia de que el sujeto de la tutela constitucional no el indígena en cuanto individuo aislado, sino los pueblos aborígenes argentinos, a través de sus comunidades, como sujetos colectivos. Para algunos notarios de gobierno este tema no plantea dudas pero para otros seguramente que sí, lo cierto es que la duda es uno de los principios del filosofar y seguramente estas dudas o certezas serán el punto de partida para la realización de números trabajos.

## TEMA 2: “LEY DE ETICA PUBLICA”

*Declaraciones Juradas de Funcionarios Públicos- Recepción, Protocolización,*

*Conservación y Custodia – Intimación y Publicación – Actualización*

En 1996, los Estados miembros de la OEA adoptaron el primer instrumento jurídico internacional anticorrupción y en 2002 pusieron en marcha el mecanismo que evalúa su cumplimiento. La Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su implementación (MESICIC) constituyen, desde entonces, los principales instrumentos de cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en las Américas.

En el convencimiento de que el fin de la función pública es la realización del bien común, orientado principalmente a la educación ética y a la prevención de conductas disfuncionales que pudieran facilitar la realización de actos de corrupción. Tanto el Gobierno Nacional como la mayoría de los Provinciales, han asumido el firme compromiso de combatir la corrupción y promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia en la Administración Pública. En tal sentido, las transformaciones producidas en el marco de la Reforma del Estado no sólo desarticularon los factores estructurales que podían favorecer prácticas corruptas, sino que actuaron simultáneamente sobre la recreación de valores como la estabilidad, la equidad, la responsabilidad y la eficiencia.

En consonancia con el compromiso asumido, nuestro país participó activamente en la elaboración de la Convención Interamericana contra la Corrupción, primer instrumento

internacional mediante el cual los Estados de América definen objetivos y adoptan obligaciones, no sólo desde el punto de vista político sino también jurídico, en la lucha contra la corrupción.

La República Argentina ha ratificado, mediante la Ley N° 24.759, la citada Convención, la que como medida preventiva recomienda el dictado de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de la función pública.

Es así que las distintas jurisdicciones han creado distinto tipo de oficina con el primordial objetivo de adoptar las medidas necesarias para la creación de un verdadero clima ético en el seno de la Administración Pública.

Se entiende que los Principios Generales que deben guiar la acción del funcionario, son los de probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad y responsabilidad y que de ellos se desprenden los Principios Particulares, establecidos a partir de concebir a la ética de la función pública con un criterio comprensivo no sólo de lo relacionado con la honestidad, sino además con la calidad del trabajo, el clima laboral y la atención del ciudadano.

En lo referente a este tema se deben tener en cuenta: “el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno”, que obliga a los funcionarios a manifestarse y actuar con veracidad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos como también se debe entender que en defensa del interés general, ha de exigirse también a quienes ejercen la función pública que preserven su independencia de criterio y eviten verse involucrados en situaciones que pudieran comprometer su imparcialidad. Por ello es deber inexcusable del funcionario público mantener una conducta decorosa y digna y no utilizar las prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales.

Algunas provincias de nuestro país legislaron sobre la ética pública otras en cambio en el dictado de leyes especiales incorporan ciertas obligaciones por parte de los funcionarios públicos como la presentación de la declaración jurada patrimonial, quedando muy pocas sin tener regulación alguna.

La declaración que se debe realizar es con carácter de declaración jurada, con todas las implicancias de ello. ¿Todos los funcionarios deben realizarla o solo sólo aquellos con nivel de decisión? Algunas leyes establece los sujetos obligados otras son muy generales.

Se establece que en un determinado plazo, desde que se inicia con las funciones, el funcionario público debe realizar su declaración jurada como también se instituye dicha

obligación cuando cesa, aclarándose que cuando se produzca alguna modificación o ampliación en el patrimonio del mismo, éste está obligado a comunicarlo a través de otra declaración jurada.

Tampoco hay unanimidad sobre que se debe declarar, si es solo la situación patrimonial o también la financiera y sí que datos deben ser detallados y cuales otros, si bien se deben declarar, son reservados.-

La declaración jurada no solo se refiere a la situación patrimonial de funcionario, sino que es necesario que se exponga la situación patrimonial y financiera del cónyuge y la de todos los hijos.-

La mayoría de las legislaciones entienden que el contenido de la declaración jurada es de carácter público y será objeto de control y seguimiento por parte de la oficina que se encargue de su recepción, estando a cargo, como obligación de algunas notarias, la invitación, intimación (en el plazo establecido) y por último la publicación en el boletín oficial del incumplimiento por parte del funcionario de la presentación.

La protocolización, conservación y custodia es otra obligación que pesa sobre los Escribanos de Gobiernos.-

## **METODOLOGÍA DE TRABAJO**

**Los trabajos libres:** Deberá enviarse el trabajo completo de los temas propuestos en formato digital (Word, pdf). Los trabajos deberán tener una extensión tal que su exposición no requiera más de 20 minutos. Al enviarlo consignar si para su exposición se requerirán soportes audiovisuales (retroproyector, cañón multimedia, computadora)

**Fecha límite de presentación:** 20 de junio de 2014

**Exposiciones:** El día 25 de junio los expositores disertarán sobre el tema de “Propiedad aborigen”. Una de las condiciones que pone la organización es que cada expositor relate como es la situación en su jurisdicción. Al finalizar cada exposición se organizará una mesa debate y posterior conclusión.

El día 26 de junio los expositores disertarán sobre el tema de “Ética pública”. Una de las condiciones que pone la organización es que cada expositor relate como es la situación en su jurisdicción. Al finalizar cada exposición se organizará una mesa debate y posterior conclusión.