

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

**ENAJENACIÓN DE BIENES EN ZONA DE SEGURIDAD SIN LA PERTINENTE AUTORIZACIÓN. SANCIÓN QUE CORRESPONDA**  
**OPINIÓN DE OSVALDO S. SOLARI**

LOS ACTOS DE ENAJENACIÓN DE BIENES UBICADOS EN ZONAS DE SEGURIDAD QUE SE REALICEN SIN LA PERTINENTE AUTORIZACIÓN SON ANULABLES DE NULIDAD ABSOLUTA

1. Las zonas de seguridad dentro del territorio de la Nación fueron creadas por el decreto 15385/44, ratificado por la ley 12913, y su régimen legal está actualmente reglado también por la ley 14027, los decretos 13498/46, 14587/46, 17409/48, 32530/48, 4861/49, 11481/49, 13665/60, 21268/50, 4472/52, 2364/63; 9329/63 y las resoluciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad 3/50, 6/51, 13/61, 17/63, 24/65 y 27/69. Todas estas normas están publicadas en el Digesto Notarial del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, tomo II - A año 1970, págs. 378 y sigtes. Existirían, además, en vigencia las resoluciones 38/71, 42/72, 43/73 y 44/73 mencionadas en el tomo VII, año 1973, del citado Digesto, pero, lamentablemente, no puedo ofrecer certeza de lo que precede y tampoco respecto a la posibilidad de que existan otras normas más.

2. La lectura de las leyes, decretos y resoluciones citados nos muestra, para la finalidad de esta investigación, las siguientes circunstancias principales:

a) El art. 4° del decreto 15385/44, base de todo el sistema, establece que el Poder Ejecutivo podrá exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en "ciertas zonas de seguridad de fronteras no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario";

b) El decreto 32530/48 (reglamentario del 15385/44), en su art. 2°, prescribe que todo escribano que deba escriturar transferencia o arrendamiento de inmuebles dentro de las zonas de seguridad, está obligado a solicitar la autorización a que se refiere el art. 49 de la ley y a dejar constancia, al final de la escritura, de que la transferencia o arrendamiento se realizan con la previa autorización de esa Comisión, agregando en el artículo siguiente que los actos (de transmisión o arrendamiento) no celebrados ante funcionarios públicos no serán reconocidos ni escriturados sin esa previa autorización; y, en el art. 7°, que

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

el Registro de la Propiedad "no dará curso a la inscripción del documento que no lleve la constancia de la mencionada autorización".

c) El decreto 9329/63, en su art. 25, dispone que todo funcionario que intervenga en actos jurídicos que requieran la autorización previa debe exigir al interesado que formule el pertinente pedido y que el incumplimiento "de las disposiciones del presente decreto" hará incurrir a los funcionarios en los delitos de los artículos 248 a 253 del Código Penal;

d) La resolución 13/61 de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad eximió de la autorización previa a las transferencias de inmuebles por vía hereditaria y por divisiones de condominio;

e) La resolución 24/65 exceptuó, también, a las transmisiones de dominio en favor de argentinos nativos, respecto de bienes urbanos de hasta 10.000 m<sup>2</sup> de superficie.

3. Esta breve puntualización de antecedentes me parece útil para subrayar que no existe norma que, en forma expresa, declare nulos o anulables los actos que se instrumenten sin el recaudo de la autorización previa de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, y sí las hay en cuanto al deber del escribano de hacerla solicitar y del registrador, de no inscribir si su existencia no resulta de la misma escritura.

4. Pero, antes de continuar, me resulta forzoso decir que quiero soslayar toda argumentación extrajurídica o de tipo emocional, es decir, no arribar a la conclusión de que hay invalideces absolutas, porque la tesis contraria pondría en peligro la seguridad o la soberanía del país.

5. También, como antecedente, debo mencionar el único caso jurisprudencial que conozco sobre esta materia. Está publicado en Revista Notarial 829, año 1976, pág. 1556, y en Jurisprudencia Argentina 1976 - III, pág. 288, con nota de Julio I. Lezana. En breve resumen, el caso fue así: en el año 1960 se otorgó una escritura de venta de un inmueble ubicado en zona de seguridad y el Registro de la Propiedad la inscribió. Ante los Tribunales de Resistencia, el Gobierno nacional promovió juicio por nulidad de la escritura, que fue rechazado en primera instancia, vale decir, que el juez la consideró válida. Apelada la sentencia por el ministerio fiscal, la Cámara de Resistencia la revocó por mayoría de dos contra uno. EL fallo del juez no está publicado, o sea que no puedo referirme a él. Del de segunda instancia resulta que dos de los camaristas consideraron que existía una nulidad absoluta, mientras que el tercero expresó que la autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad no condiciona la validez del instrumento, y votó por la confirmación de la sentencia. En la mencionada nota, el doctor Lezana aprueba la sentencia de la Cámara en cuanto a su tesis concreta, la nulidad absoluta. Piensa que se trata de un supuesto de restricción al dominio - art. 2611, Cód. Civil, fundada en razones de seguridad militar, es decir, de interés público. Al prescindirse de la autorización previa, se violó una prohibición expresa de la ley, por lo que el acto resultó de ningún valor - art. 18, Cód Civil - "y se incurrió en un

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

supuesto de nulidad absoluta y, por ende, imprescriptible e imposible de confirmar, porque el interés protegido por la norma es nada menos que la seguridad nacional, que no se presta a disquisiciones acerca de su trascendencia". Termina su nota expresando que la sentencia no debió limitarse a declarar la nulidad de la escritura, sino también la del acto de la compraventa.

6. Mi criterio. Adelanto que la creación de las zonas de seguridad importa para los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de ellas una restricción al dominio de aquéllos que tiene como fundamento legal el art. 2611 del Cód. Civil, que remite al derecho administrativo las restricciones impuestas en el interés público, las que, como lo expresa la nota a ese precepto, son extrañas al derecho civil. El propietario de un bien dentro de zona de seguridad no puede venderlo o alquilarlo libremente; debe hacerlo a persona autorizada por la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. Esta restricción no es expresa, como sería deseable, porque no hay precepto que diga que el acto de la compraventa o de la locación (como negocio jurídico) requiera la conformidad o autorización estatal. Se prohíbe al escribano escriturar y al Registro de la Propiedad inscribir, sin esa autorización. Pero aceptemos que implícitamente la restricción existe, pues no sería razonable que la compraventa o la locación fuesen permitidas, pero no su escrituración e inscripción, y al revés. Además, y desde otro ángulo, la omisión por parte del escribano en solicitar la autorización previa, no creo que afecte a la escritura, en su dimensión papel - como diría Núñez Lagos - sino que simplemente haría pasible al escribano de las sanciones legales pertinentes, lo mismo que cuando viola cualquier otro deber formal. La invalidez del contrato es cosa distinta, y allí sí concuerdo en que se produce cuando se omite la autorización. Hasta aquí la cosa es fácil; pero no resulta igual al querer encasillar esa invalidez dentro de las sanciones legales.

7. La doctrina concuerda en que a las restricciones o limitaciones al dominio, en función del interés público, son aplicables las normas de nulidades del Código Civil; pero, ya puestos en este camino, queda por resolver lo principal, o sea, si de la invalidez deriva un acto nulo o anulable y de nulidad relativa o absoluta.

8. No voy a intentar explayarme en el conflictivo tema de la clasificación de las nulidades. Me conformo con seguir los puntos de vista de Llambías, autor que, como es sabido, ha dedicado a esta materia investigaciones profundas y ha sentado bases para una doctrina nacional. Este jurista distingue los actos nulos de los anulables, en que en los primeros "la causa de invalidez es rígida, definida, invariable, insusceptible de estimación cuatitativa, la ley puede invalidar el acto y declararlo nulo; en la segunda situación, no puedo sino reputarlo anulable, es decir, susceptible, eventualmente, de ser anulado por la sentencia que determine, defina y declare que la causa de imperfección existe, y aun a veces que ella reviste la intensidad suficiente como para arrastrar la invalidez del acto" (Llambías,

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Derecho civil, Parte General II, pág. 590).

La gran importancia que tiene esta clasificación radica en que el art. 1046 señala que los actos anulados se reputan válidos hasta el día de la sentencia que los anule.

Visto lo que antecede, y en plan de decidir si una compra realizada sin autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad es nula o anulable, me expido por esto último, porque, frente a una escritura de cuyo texto no surge la existencia de esa autorización, ignoramos si ella fue o no requerida, y si, requerida, fue o no concedida. Es más, podría haber sido concedida a posteriori del otorgamiento, y ello sólo traería como consecuencia negativa una infracción a los deberes formales del escribano, puesto que, autorizado el acto, queda en evidencia que los intereses estatales no estaban comprometidos. Si, en cambio, la autorización posterior es denegada, el acto cae porque debe estimarse que afecta a esos intereses. Pero va de suyo que para una u otra conclusión es menester saber qué opina la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, y, siendo así, es obvio que el acto es anulable y no nulo, porque a esa invalidez se arribará después de las averiguaciones y ponderaciones pertinentes.

Tal vez convenga insistir en una clarificación. Aparentemente todo lo vinculado a zonas de seguridad es de orden público, porque hace a los intereses fundamentales del Estado, entre los cuales, y en primer término, la preservación de la soberanía. Pero esta apariencia no debe llevarnos a una generalización de tipo superficial. Trataré de explicarme. Las contrataciones dentro de las zonas de seguridad sólo son contrarias al orden público si se realizan con personas que, por su nacionalidad u otras circunstancias especiales, se estima que comprometen a ese orden público. Este orden público, en verdad, no resulta lesionado, porque se solicite o no la autorización previa, sino porque se contrate con personas a las cuales no se concedería esa autorización. Es más, el orden público resultaría afectado, aun mediando la autorización, si ésta no hubiese sido correctamente concedida. No debe verse pues, un enfrentamiento al orden público, por la mera circunstancia de que en el momento de la escritura no obrase en poder de las partes o del escribano la pertinente autorización - eventualmente en remisión postal en ese momento - o menos aún que, obrando en su poder, se omitiese consignarlo en la escritura, o, extremando los supuestos, no se lo consignara "al final" de ella como lo manda el art. 42 del decreto 15385/44. Podrá afectarse al orden público o no, según las circunstancias de cada caso. En forma gráfica, y volviendo a la autorización, quiero decir que la autorización es sólo un papel que exterioriza o prueba la conformidad estatal; la ausencia de esa autorización no importa automáticamente la negativa estatal que, en cualquier momento y aun a requerimiento judicial, podrá indagarse si existe o no. Esta necesidad de averiguar si la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad consiente o deniega la autorización para el acto es la que, ante la ausencia de la autorización previa, me lleva al convencimiento de que el acto no es nulo sino anulable.

9. Me resta considerar si, anulado el acto, la nulidad sería de tipo relativo o

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

absoluto; pues como sabemos hay actos nulos de nulidad absoluta y actos nulos de nulidad relativa, como también actos anulables de nulidad absoluta y actos anulables de nulidad relativa.

Sin vacilaciones, me decido por el carácter absoluto de la anulación, ya que ella estaría decretada por lesión al orden público.

10. En resumen, pues, los actos de enajenación de bienes en zonas de seguridad, sin la pertinente autorización, son anulables de nulidad absoluta.

### **OPINIÓN DE FRANCISCO FERRARI CERETTI**

DOCTRINA: Es esencial para formalizar la transferencia o arrendamiento de inmuebles en "zonas de seguridad" la previa autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad y la exteriorización de ello en el instrumento público.

I. Los derechos que la Constitución Nacional, arts. 14 y 17, acuerda a todos los habitantes, entre los que menciona el de propiedad, no son absolutos. Tienen un límite natural en las leyes que, conforme al art. 28 Constit. Nacional, reglamentan su ejercicio. El hombre vive en sociedad y, por formar parte de una nación, debe someterse a las limitaciones impuestas por las leyes.

Si el interés público en vista de un motivo superior exige que se impongan limitaciones al derecho de propiedad, que importan una limitación al dominio, ellas deben ser respetadas.

Esas restricciones al dominio privado, sólo en el interés público, Vélez Sársfield, adelantándose a su época, dispuso en el art. 2611 que son regidas por el derecho administrativo.

En lo que hace al aspecto edilicio, se gobiernan por las ordenanzas municipales de cada localidad o las leyes especiales de los Estados provinciales o de la Nación, en lo referente a la Capital.

Cuando el orden público se encuentra afectado, como ocurre con la seguridad de las fronteras, la Const. Nacional pone en manos del Congreso (art. 67, inc. 15) proveer y prever lo necesario para su defensa.

II. Así es como por el decreto - ley 15835/44 (J. A. 1945 - Sec. Leg. pág. 3) ratificado por ley 12913 (ALJA t. 1, pág. 340), con carácter secreto, se dispuso: "Art. 1º) Créase en todo el territorio de la Nación «zonas de seguridad» destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional que comprenderán una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente, a la defensa del país. Las zonas situadas en las fronteras se denominarán «zonas de seguridad de fronteras» y las del interior «zonas de seguridad del interior»". "Art. 4º) [...] el P.E. [...] podrá exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario.

Sirvieron de fundamento para la sanción de esa disposición legal: la

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

inexistencia de una ley que contemple con carácter integral la seguridad de las zonas fronterizas del país. El hecho de aparecer nuestra nación en retardo en relación con la legislación de otras que han contemplado y resuelto el problema por medio de disposiciones constitucionales y legales. La defensa del territorio nacional impone que las zonas fronterizas y las que circundan ciertos establecimientos del interior estén a cubierto de posibles contingencias que la conviertan en aleatorias.

En las decisiones gubernativas que se adopten deben tener primacía los intereses de la referida defensa sobre todos los demás, cualquiera que fuere su naturaleza.

Los decretos 62908 de 2/7/35 (J.A. 51 - Sec. Leg. 34) y 70983 de 3/12/35 (J.A. 52 - Sec. Leg. 81) y el art. 64 de la ley 12636, relativos a concesiones de tierras fiscales sólo contemplan aspectos parciales del problema, por lo que resultan insuficientes para satisfacer las necesidades señaladas. Ello hace indispensable crear un organismo coordinador a fin de orientar la acción de los distintos organismos nacionales y provinciales que actúen dentro de las mencionadas zonas, para lograr la necesaria armonía y eficiencia en el cumplimiento de las disposiciones que directa o indirectamente se refieran a la defensa nacional.

III. Para asegurar el cumplimiento de la ley, se ha recurrido a los escribanos, que son quienes, en el ejercicio de la función pública delegada por el Estado en ellos, tienen directa intervención en la instrumentación de las escrituras que legalizan la transmisión de los bienes inmuebles.

Primero, por decreto 18022 de 23/11/46 (J.A. 1946 - IV - Sec. Leg. 59) se reglamentaron los requisitos que deberán observarse en las escrituras de transferencia de dominio o de arrendamiento de inmuebles situados en zonas de seguridad.

Decreto que fue derogado por el 32530 de 21/10/48 (J.A. 1949 - Sec. Leg. 38), parcialmente modificado por el 4881 de 24/2/49 (J.A. 1949 - II - Sec. Leg. 36 y 1949 - III - Sec. Leg. 56), y que, respecto de la reglamentación de la transferencia y locación de inmuebles situados en zonas de seguridad, disponen: "Art. 2º) Todo escribano que deba escriturar transferencia o arrendamiento de inmuebles dentro de las zonas de seguridad, está obligado a solicitar la autorización a que se refiere el art. 49 de la ley y a dejar constancia al final de la escritura de que la transferencia o el arrendamiento se realizan previa autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Es necesario reproducir esas disposiciones que fijan pautas y dan normas generales, para evitar la confusión creada por el fárrago de leyes, decretos y resoluciones citadas por el consejero doctor Solari en su dictamen, que no son todas como él lo reconoce - , tan así es que podemos agregar el decreto 10053/70 y la ley 18575 (J. A. 1970 A, págs. 496 y 497; L.L. XXX A - 420 - 22; ALJA 1970 A., pág. 483).

IV. De las normas legales citadas, se desprende que el notario no debe autorizar escrituras sobre inmuebles situados en zonas de seguridad sin requerir y obtener la pertinente autorización de la Comisión Nacional

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

respectiva.

Si lo hace, incurre en las sanciones penales, administrativas y disciplinarias dispuestas sobre la materia, y, lo que es más grave, expone a que se declare la nulidad del acto instrumentado, como ha ocurrido en el caso citado por el doctor Solari en su dictamen (J.A. 1976 - III - 283) .

Aquellos a quienes les fuese prohibido contratar en las disposiciones relativas a cada uno de los contratos, en mérito del art. 1160 del Cód. Civil, no pueden hacerlo.

Ello es así porque, como sostiene Segovia (t. I, pág. 333, n° 35), aquel a quien se prohíbe celebrar un contrato dado es necesariamente un incapaz de derecho o es relativa o absolutamente incapaz.

Eso es lo que ocurre en este caso; la ley sólo permite realizar el acto si se obtiene el permiso de la Comisión creada al efecto; la prohibición crea una incapacidad de derecho.

Los actos prohibidos por las leyes son de ningún valor (art. 18 Cód. Civil) .

Las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observación esté interesado el orden público (art. 21 Cód. Civil), ya que las leyes de orden público son irrenunciables (L. L. 11 - 947; J.A. 38 - 1041); en principio pueden ser aplicadas de oficio (J.A. 39 - 669; 50 - 116; 33 - 1192; L.L. 11 - 144); las convenciones contrarias al orden público se encuentran viciadas de nulidad absoluta (J.A. 60 - 367; 62 - 494); y son imprescriptibles; y se ha interpretado que revisten el carácter de orden público las leyes que imponen restricciones al dominio (J.A. 66 - 545). Lo que nos conduce a la nulidad del acto celebrado en contravención, porque, cuando fuese prohibido el objeto principal del acto (art. 1044 Cód. Civil), fundado en razones de orden público, el acto violatorio está viciado de nulidad absoluta, como lo ha resuelto la Cám. Civil 28, el 14/8/43 (J.A. 1943 - III - 846).

Aquí no puede recurrirse a la necesidad de una investigación de hecho para establecer la incapacidad al tiempo de celebrarse el acto - contemplada por el Cód. Civil en el art. 1045 - , por cuanto del propio instrumento surge el incumplimiento de la ley, al omitir el notario dejar constancia de haberse solicitado la autorización, a lo que lo obliga imperiosamente la ley (decreto 32530/48, art. 2°).

V. En conclusión, participo del pensamiento de Lezana en el comentario del fallo citado arriba (J. A. 1976 - III - 283): la obligación de solicitar el permiso es ineludible para los contratantes y para el escribano, porque reviste el carácter de orden público, frente al cual debe ceder el interés privado.

Al prescindirse del requisito, se viola una prohibición expresa de la ley, lo que resta validez al acto así instrumentado, incurriendo en el supuesto de nulidad absoluta, imprescriptible, imposible de confirmar, porque está en juego la seguridad de la República.

Aquí no se trata del art. 1004 del Cód. Civil, porque no son los extremos en él contemplados los que no se cumplen, sino que el acto que se trata de realizar, en esas condiciones, se encuentra carente en absoluto de valor.

Como sostiene Solari, los actos de enajenación de bienes en zonas de seguridad, sin la pertinente autorización, son absolutamente nulos.

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

**OPINIÓN DE JORGE A. BOLLINI**

Las llamadas zonas de seguridad constituyen una situación jurídica muy especial, de la que haremos una somera relación.

En nuestro país, como se afirma, nace en el año 1944, como resultado de la experiencia recogida de los conflictos internacionales producidos entre los países europeos en el presente siglo. El desplazamiento continuo de nacionales de algunos países hacia otros, en tiempos de paz, radicándose en las proximidades de los límites fronterizos, ha constituido - según se dice - minorías extrañas enquistadas en territorios geográficos vecinos, que fueron, muchas veces, causas aparentes que originaron hasta reclamaciones diplomáticas.

Ese origen tiene nuestra ley 12913, sancionada sobre la base del decreto 15385 del 14 de junio de 1944.

Esa ley tiende a prever aquellos acontecimientos en el futuro, en las llamadas "zonas de seguridad de fronteras y del interior". Su finalidad no es otra que ejercer el pertinente poder de policía, en el contralor permanente de la argentinización de todo lo que se arraiga, crece y se desarrolla en inmediaciones de las mencionadas "zonas de seguridad" establecidas por la ley.

No tiene, como se afirma, carácter restrictivo de legítimos intereses económicos, sociales, o políticos dentro de las zonas de seguridad; ni coarta el libre ejercicio de otros poderes nacionales, provinciales o municipales. Es solamente una previsión que cumplirá, dentro de ellas, el desarrollo de sentimientos cada vez más enraizados en el espíritu de nuestra nacionalidad.

Aparte de las disposiciones particulares y específicas, esta situación de zonas de seguridad de fronteras y del interior comporta civilmente una restricción y límites al dominio, que, como es sabido, está previsto en el Código Civil, en su artículo 2611, que prevé: "Las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo".

**Enajenación de inmuebles de zonas de seguridad sin autorización previa. Penalidades. Su nulidad o ilicitud**

Resulta por demás evidente que la restricción al dominio, en orden al poder de policía de seguridad del Estado, dentro de la órbita administrativa (art. 2611 del Cód. Civil) impone "una autorización previa" irrelevante, cuya omisión origina la sanción del Código Penal y la nulidad o ilicitud del acto que pudiere efectuar el escribano.

La observación es absolutamente viable y hasta probada por su ininscribibilidad en el Registro de la Propiedad de la zona.

EL escribano debe abstenerse de ejecutar actos de esa naturaleza, ilícitos, punibles e insubsanables.

Estimamos que en la mayoría de los supuestos, ya sea por denegatoria

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

previa de la autorización o a posteriori, si por un error material no se hubiere solicitado esa autorización, se está violando una prohibición expresa de la ley y, como lo sostienen Solari y Ferrari Ceretti, cuyos argumentos se hacen también nuestros, esos actos así otorgados son absolutamente nulos.

Transcribiremos a continuación parte de la doctrina sustentada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo, Sala 1, Civil y Comercial, establecida en la sentencia dictada con fecha 27 de junio de 1979, publicada en Revista del Notariado de julio - agosto de 1979: "La escritura otorgada sin haberse solicitado la autorización requerida por el art. 4° del decreto 32530/48 y sin haberse dejado constancia al final que la transferencia se realizaba previa autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, determina la nulidad absoluta y manifiesta del acto, pero no encuadra en los defectos a que aluden los artículos 1004 y 1005 del Cód. Civil, por cuanto las formas de esa especie de instrumentos públicos están sometidas a un régimen particular, conforme con el cual las fallas de ese orden no determinan su nulidad, a no ser que así hubiere sido establecido expresamente por la ley (art. 1004, segunda parte del Cód. Civil).

**OPINIÓN DE JOSÉ CARLOS CARMINIO CASTAGNO**

1. Adhiero, en general, al ilustrado dictamen del consejero Solari, sin perjuicio de algunas disidencias que paso a mencionar.

2. En mi opinión, no se trata de una "restricción o límite del dominio" aprehendida por el art. 2611 del Cód. Civil. Y ello, en virtud de que tales restricciones se dan esencialmente en punto al uso y goce de los bienes y no acerca del momento dinámico de su transmisión. Resulta clarificador, al respecto, el pensamiento que Vélez Sársfield expone en la nota a la citada norma, especialmente: "Las restricciones al dominio privado en mira de salvar otros derechos de las propiedades contiguas, son principalmente el único objeto de este título. Y si agregamos disposiciones sobre la libre transmisión de los bienes, es en el interés de esos mismos bienes". Y: "Estas disposiciones no tienen en realidad otro objeto que el de determinar los límites en los cuales debe restringirse el ejercicio normal del derecho de propiedad, o de conciliar los intereses opuestos de los propietarios vecinos". Si bien es cierto que los párrafos transcritos se refieren a los preceptos contenidos en el Título VI del Libro III - y no sólo al art. 2611 - , no lo es menos que éste se halla alcanzado por tales conceptos.

3. Considero, por ende, que se trata de un supuesto de "ilegitimación" (o "defecto de legitimación") para concluir negocios transmisivos (que tal, es el sentido de la prohibición, como acertadamente señala Solari). EL caso es de especie similar al de las compraventas o donaciones entre cónyuges y al de las compras vedadas por el art. 1361 del Cód. Civil (que, como puede advertirse, no implican "restricciones o límites al dominio" ).

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

4. Corresponde aclarar, no obstante, que dicha "ilegitimación" es dispensable mediante la autorización previa de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

5. Coincido, asimismo, con los consejeros preopinantes, en punto al carácter "absoluto" de la nulidad, que se circunscribe al negocio instrumentado y no al acto notarial ni a la escritura (que continúa gozando de la "plena fe" consagrada por el art. 993 del Cód. Civil).

6. Pero, siguiendo las mismas enseñanzas de Llambías, me inclino por considerar nulo (y no "anulable") el negocio concluido sin la pertinente autorización (que es, precisamente el tema sub examen). Y lo hago sobre la base de que el vicio (en sí) se halla tasado expresamente por la norma, que no ha dejado al libre arbitrio judicial su valoración o comprobación (lo que sí ocurre en materia de actos "anulables"). Las posibles indagaciones que el órgano jurisdiccional deba efectuar no alteran la esencia del asunto (me remito al párrafo del citado autor transcrito en el dictamen del consejero Solari).

7. Siendo, en consecuencia, el acto nulo y de nulidad absoluta (en ausencia de la previa autorización), el negocio es inconfirmable. Por ende, sólo cabe su reformulación en distinta escritura en que se dé cumplimiento a lo estatuido en las normas pertinentes. De allí que tampoco comparta lo sostenido por Solari en tanto admite la "autorización concedida a posteriori del otorgamiento", lo que "sólo traería como consecuencia negativa una infracción a los deberes formales del escribano".

Cohherentemente con lo que ya he sostenido, el negocio no queda saneado retroactivamente mediante autorizaciones ex post (que, además, estimo difícilmente puedan obtenerse). En síntesis: en defecto de previa autorización, el acto es nulo (por defecto de legitimación "subjetiva") y de nulidad absoluta. En consecuencia, no prescribe, es declarable de oficio, puede ser invocada por cualquiera y no es confirmable.

**DICTAMEN DE LAUREANO ARTURO MOREIRA**

1. Participo de la opinión de quienes sostienen que en el caso en estudio no se trata de una restricción o límite al dominio. Puedo agregar que los inmuebles adquiridos por extranjeros con anterioridad a la vigencia de las normas relativas a las zonas de seguridad tampoco se encuentran afectados por restricciones o límites fundados en la nacionalidad de sus propietarios.

2. La ley no ha establecido una incapacidad de derecho, sino que impone el cumplimiento de un requisito, ya que, si bien se ha declarado "de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos" (art. 4º, decreto 15385/44, ley 12913), nada impide que esos bienes sean adquiridos por ciudadanos de

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

otros países o por ciudadanos argentinos por opción o nacionalizados, mediando autorización del organismo competente. La ley no establece la pretendida incapacidad de los extranjeros: puede autorizarse su adquisición si tienen reconocida moralidad, si puede considerarse como definitivo su afincamiento a las tierras que ocupan, si tienen familia argentina, o en el caso de empresas o industrias de importancia para la economía del país, excepto a los extranjeros oriundos del país limítrofe con la zona (art. 1º, decreto 32530). Por otra parte, la conveniencia de que las adquisiciones sean realizadas por argentinos nativos no exime de la necesaria autorización de la Comisión Nacional, que requiere para ellos que no tengan "antecedentes desfavorables" (art. 1º, decreto 32530), cuando no se trate de inmuebles urbanos de hasta 10.000 m<sup>2</sup>. de superficie (resolución 2465).

3. La sanción apunta al negocio que realicen las partes (transmisión del dominio, contrato de locación, etc.), pero no al instrumento que lo contiene (escritura pública, instrumento privado, etc.).

4. Las sanciones aplicables a los negocios realizados sin dar cumplimiento al requisito de la previa autorización se fundan en la afectación de intereses vinculados con la seguridad nacional, no en el incumplimiento de recaudos formales. Si así lo estima el organismo competente, deberá considerarse afectada la seguridad nacional en caso de adquisición de inmuebles por personas no autorizadas por aquél. Pero nada obsta a que esa misma autoridad entienda que la seguridad de las fronteras no peligre en ciertas circunstancias, aunque esto lo declare con posterioridad al acto realizado. En este caso, perdería sentido mantener una nulidad absoluta por incumplimiento de un trámite administrativo sin que se afecten las necesidades de la defensa nacional.

¿Qué finalidad cumpliría la grave sanción de la nulidad absoluta en los casos en que no exista un interés comprometido? Debo advertir que merece distinto tratamiento el caso de enajenación en el que medie denegatoria del pedido de autorización del caso en que, por inadvertencia y de buena fe, se omite cumplir el trámite previo, sobre todo cuando el adquirente es argentino nativo sin antecedentes desfavorables.

5. Adelanto mi adhesión al criterio de quienes afirman la existencia de nulidades implícitas en el derecho argentino. Sin perjuicio de ello, opino que, en el caso en estudio, la nulidad será aplicable cuando el negocio afecte los intereses de la seguridad nacional, y no por incumplimiento de un recaudo formal, lo que requerirá una resolución denegatoria del organismo de aplicación. Todo ello sin perjuicio de las sanciones que resulten aplicables a los profesionales funcionarios y demás sujetos responsables de la omisión formal.

El art. 4º del decreto 15385/44 (ley 12913) otorga una facultad al Poder Ejecutivo: "podrá exigir que la venta, transferencia o locación [...] no se realizará sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a las personas de la adquirente o locatario".

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

El sistema elegido para asegurar el cumplimiento del recaudo de la previa autorización del organismo de aplicación consiste básicamente en el deber impuesto a los escribanos de solicitar la autorización y de dejar constancia al final de la escritura de la existencia de la autorización, y en el deber impuesto al Registro de la Propiedad para que deniegue la toma de razón en estos casos.

Cuando el acto se lleva adelante, a pesar de estas previsiones legales, habrá de considerársele sujeto a nulidad, si afecta la seguridad nacional, según criterio del organismo de aplicación, no por simple inobservancia de un trámite previo. El fundamento de esa nulidad radica en que debe considerarse afectado el orden público (en el caso, por violación de las necesidades de la seguridad nacional), al realizarse un acto prohibido por las leyes (art. 953 del Código Civil).

Algunos ejemplos pueden aclarar este punto: a) los actos posesorios de hecho realizados por ciudadanos extranjeros en ausencia o pasividad del propietario pueden ser impugnados judicialmente por el organismo de aplicación, aunque no exista documento alguno, ni, por tanto, necesidad de trámite previo; b) en el caso de subasta judicial (supuesto considerado en la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo de la Capital Federal, Sala I, Civil y Comercial del 29/6/79, publicado en Revista del Notariado 766, pág. 1455), en realidad lo que resulta sujeto a nulidad no es la escritura de protocolización de las actuaciones, sino la adquisición efectuada por personas a quienes la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad les deniega la autorización; c) la usucapión de tierras ubicadas en zonas de seguridad, aunque la posesión haya comenzado antes de la vigencia de las normas en consideración, no será viable si el adquirente no es aceptado por el organismo de aplicación, no por incumplimiento de un recaudo formal, que no se exige para la posesión, sino en cuanto pueda afectar la seguridad nacional; d) cuando existe interposición de personas, mandato oculto, simulación, etc., la nulidad se funda en la violación del interés nacional comprometido y no en el incumplimiento del recaudo formal (adviértase que el mandante oculto puede ser una persona que no merezca objeciones al organismo de aplicación).

De manera que, en mi criterio, cuando sólo se trata de una simple omisión de la gestión de la autorización previa, y el organismo competente extiende su autorización con posterioridad al acto celebrado, no existiendo un interés público comprometido, carece de sentido aplicar la grave sanción de nulidad. Ello no impide que la Comisión Nacional reclame la nulidad de los actos realizados sin el recaudo de la previa autorización, si entiende que ese acto violenta las necesidades de nuestra seguridad nacional. No es, pues, el incumplimiento del recaudo comentado, sino la decisión de la Comisión Nacional que considera afectada la seguridad nacional.

Si, por el contrario, se sostuviera que el incumplimiento del trámite previo de la autorización origina una nulidad absoluta, habría de entenderse también que esa nulidad sería viable si no se deja constancia de la autorización "al final de la escritura" (art. 2º, decreto 32530/48), aspecto formal que nada

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

tiene que ver con la seguridad nacional.

**OPINIÓN DE FRANCISCO MARTÍNEZ SEGOVIA**

Conforme a los dictámenes que anteceden, ha quedado esclarecido el tema, distinguiéndose los efectos sobre el negocio jurídico y sobre la escritura.

Adhiero a la opinión que expresa que el negocio jurídico, compraventa, es nulo de nulidad absoluta e inconfirmable, por lo que debe reproducirse en una nueva contratación, una vez obtenida la autorización.

En cuanto a la ausencia de autorización y, por consiguiente, su falta de mención en la escritura, hará derivar sanciones administrativas y disciplinarias para el escribano.

En cambio, considero que si la autorización se ha obtenido en tiempo y sólo se ha omitido su mención, el negocio no padece de nulidad y, por lo tanto, la omisión del escribano puede subsanarse al recibir la observación registral pertinente. Esa subsanación se operaría mediante una escritura complementaria que podría ser otorgada por la parte compradora.

**OPINIÓN DE ALBERTO VILLALBA WELSH**

Comparto los fundamentos y conclusiones del estudio efectuado por el consejero Moreira.

**DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FRONTERAS(\*) (236)**

Resolución N° 78

Buenos Aires, 27 de abril de 1983

Visto: la necesidad de unificar en una sola resolución distintos aspectos que hacen a las excepciones para argentinos nativos y ciudadanos argentinos en los términos de los artículos 3° y 10 de la ley N° 21795 en predios urbanos del dominio de particulares y fiscales.

Por ello,

El Superintendente Nacional de Fronteras Resuelve:

Artículo 1° - Exceptuar a los argentinos nativos y ciudadanos argentinos (artículos 3° y 10 de la ley n° 21795) de la obligación de solicitar el permiso previo que fija el artículo 4° del decreto n° 15385/44 (ley n° 12913) y art. del decreto n° 32530/48 reglamentario, para los casos de transmisión de dominio de lotes urbanos o suburbanos del dominio de particulares y fiscales, edificados o no y hasta 10.000 m2 (diez mil metros cuadrados) de superficie.

Art. 2° - Los lotes urbanos o suburbanos a que hace mención el artículo 1° son aquellos ubicados en distritos poblados, dentro de la competencia

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

territorial que para las comunas en zonas de frontera fijan sus respectivas legislaciones y que, además, cumplan con el requisito del pago de las tasas municipales respectivas.

Art. 3° - Esta excepción no rige para los argentinos nativos y ciudadanos argentinos con hijos de origen limítrofe. Además, en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego no rige siendo el cónyuge de origen limítrofe y el matrimonio no tenga hijos.

Art. 4° - Los funcionarios o escribanos actuantes dejarán constancia en las escrituras en que intervengan, que no se solicita la previa conformidad de la Superintendencia Nacional de Fronteras (Comisión Nacional de Zonas de Seguridad), por estar encuadrada en la excepción prevista en la resolución n° 78 del referido organismo.

Con posterioridad y dentro del lapso de 30 (treinta) días de suscripta, remitirán a la Delegación de la Superintendencia Nacional de Fronteras una copia simple autenticada de la respectiva escritura.

Art. 5° - La presente resolución deroga las resoluciones números 57 y 76.

Art. 6° - Cúrsense las comunicaciones de práctica, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial, incorpórese copia al Digesto del Organismo y archívese en la Superintendencia Nacional de Fronteras (Dirección General de Zonas de Seguridad de Fronteras).

Juan C. Camblor