

**46° CONVENCION NOTARIAL - AÑO 2026 Colegio de
Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires**

Tema 2: Herramientas de acceso al crédito y la vivienda.

Coordinadoras: Esc. Sonia Lukaszewicz y Esc. Julián Frigerio.

Título del trabajo: El Derecho de Superficie en tierras del Estado:
Herramienta estratégica y financiera para el acceso a la vivienda.

Autor: Esc. Bernardo Mihura de Estrada.

Teléfono: 1164731157 **Correo electrónico:**
bmihura@dnrpi.jus.gob.ar

ÍNDICE

PONENCIAS ABREVIATURAS DESARROLLO

1. Introducción y contexto: el cambio de paradigma.
2. El aporte estatal: derecho de superficie con cargo y condición resolutoria.
3. Ingeniería Notarial de origen. - La tensión entre los Artículos 2125 y 2126 del CCyC.
4. Estructuración legal y financiamiento en pozo 3.1. Afectación al régimen y boletos registrables 3.2. La prenda del boleto como refuerzo financiero y el puente de la subrogación real hacia la hipoteca.
5. La hipoteca abierta divisible y la delegación perfecta de la deuda.
6. Consolidación de la propiedad horizontal superficiaria.
7. La doble vía de finalización 7.1. Consolidación del dominio pleno (Redención) 7.2. Permanencia como superficiario y subsistencia de la PH.
8. Conclusiones.
9. Bibliografía.

PONENCIAS

1. La constitución del Derecho Real de Superficie sobre inmuebles ociosos del Estado a favor de particulares, imponiendo el cargo de construir viviendas como condición resolutoria, es una herramienta jurídicamente viable que difiere el costo inicial del valor del suelo y promueve la construcción privada.
2. La redacción del título constitutivo de la superficie exige una rigurosa ingeniería notarial preventiva para armonizar la extinción anticipada por incumplimiento con la subsistencia de los derechos de terceros (Art. 2125 CCyC) y la exclusión expresa de la indemnización al superficiario (Art. 2126 CCyC).
3. La registración de los boletos de compraventa en el marco del DNU 1017/2024 otorga oponibilidad frente a terceros y permite el uso de la Prenda de Créditos como garantía preferida para obtener financiamiento bancario directo desde la etapa de pozo.
4. La utilización de la Hipoteca Abierta Divisible permite fondear la construcción y facilita la asunción de deuda por parte de cada comprador por boleto mediante la figura de la delegación perfecta de la deuda, fragmentando el gravamen global al momento de la subdivisión y las respectivas escrituras traslativas.
5. Conforme las resoluciones de las XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, la Propiedad Horizontal subsiste inalterada a pesar de la extinción parcial o total del derecho de superficie, permitiendo la convivencia en el mismo consorcio de titulares de dominio pleno (por redención) y titulares superficiarios temporales.

ABREVIATURAS

CCCN: Código Civil y Comercial de la Nación **DNU:** Decreto de Necesidad y Urgencia
DTR: Disposición Técnico Registral **RPI:** Registro de la Propiedad Inmueble **BCRA:**
Banco Central de la República Argentina **PH:** Propiedad Horizontal

DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La República Argentina enfrenta un déficit habitacional estructural que supera, según números oficiales, los 3,2 millones de viviendas dejando a una gran porción de la población sin acceso a la casa o vivienda propia. La experiencia de las últimas décadas nos demuestra de forma contundente que los tradicionales programas públicos de construcción estatal han sido enormemente costosos, lentos y de escaso impacto real en el ciudadano. A un ritmo de construcción estatal tradicional, proyectando lo que se hizo en los últimos 10 años, revertir esta situación de déficit habitacional tomaría más de tres siglos.

Por ello se sostiene que es imperioso cambiar el paradigma: debemos abandonar el modelo exclusivo donde solo "el Estado construye" para pasar a un modelo donde "el Estado genera el marco jurídico adecuado y aporta recursos ociosos", permitiendo que el sector privado y las entidades financieras "enciendan los verdaderos motores del desarrollo inmobiliario".

En este contexto, sostenemos que el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 1017/2024 y su reglamentación mediante la Resolución Conjunta 2/2025 que no representan una ruptura con nuestro sistema jurídico y registral, son una herramienta actualizada y estratégica para lograr revertir la situación de déficit habitación actual. Estas normas, y las que se dictan en su consecuencia, vienen a poner en valor y a organizar de manera novedosa e inteligente herramientas que ya estaban presentes en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN), dotándolas de la seguridad jurídica y la publicidad formal adicional necesarias para generar confianza inicial en el mercado.

2. EL APOORTE ESTATAL: DERECHO DE SUPERFICIE CON CARGO Y CONDICIÓN RESOLUTORIA

El Estado (Nacional, Provincial o Municipal) posee una vasta cantidad de inmuebles y tierras ociosas y sin uso productivo alguno, especialmente en los centros urbanos de todo el país. En lugar de inmovilizar capital o intentar llevar adelante desarrollos inmobiliarios

por sí mismo, el Estado puede aportar estos terrenos al mercado privado transfiriendo a desarrolladores particulares, mediante la constitución a favor de estos del **Derecho Real de Superficie**.

Como sabemos esta figura, regulada en el artículo 2114 del CCCN, es un derecho real temporario que otorga a su titular la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica del derecho a construir sobre un inmueble ajeno y el derecho a construir en el terreno, vuelo o subsuelo según las modalidades de su ejercicio establecidas en el título suficiente de su constitución, todo ello por un plazo máximo legal de hasta 70 años.

Entendemos que de esta forma al no tener que comprar el dominio de la tierra desde el día cero, el desarrollador reduce drásticamente sus costos iniciales, lo que se traduce directamente en un precio de venta mucho más bajo y accesible para el consumidor final.

El Cargo como Condición Resolutoria (La garantía para el Estado): Ahora bien, el Estado no puede entregar o constituir este derecho al vacío y sin garantía alguna. La transferencia del derecho de superficie se realiza imponiendo al adquirente una obligación específica: construir viviendas sociales o de acceso a niveles medios en un plazo y con características determinadas previamente por el propio Estado. Jurídicamente, esto se estructura como una **transmisión o constitución del derecho real de superficie con cargo**, conforme las previsiones del artículo 354 y concordantes del CCCN.

Para blindar al Estado frente a eventuales incumplimientos del desarrollador, es vital que este cargo no sea una mera obligación personal, sino que se pacte expresamente como una "**condición resolutoria**" y sea adecuadamente registrado a los fines de adquirir auténtica oponibilidad a terceros. De este modo, si el desarrollador no inicia o no concluye las obras en el plazo acordado, el contrato se resuelve de pleno derecho (Artículos 343 y 348 del CCCN). Al operar la resolución, el Derecho de Superficie se extingue automáticamente y el inmueble revierte al Estado libre de trabas, asegurando que la tierra pública no quede inmovilizada por especulaciones o eventuales fracasos empresariales. Ante esta eventual situación se deberían proteger adecuadamente los derechos de los eventuales adquirentes por Boleto y sus eventuales acreedores. Sostenemos que en esta hipótesis de resolución será el propio Estado el que asuma el desarrollo y el cumplimiento adecuado de las prestaciones pendientes por sí o designando un nuevo desarrollador.

3. INGENIERÍA NOTARIAL DE ORIGEN: LA TENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2125 Y 2126 DEL CCyC

Si el desarrollador incumple y la condición resolutoria opera, el derecho de superficie se extingue de manera anticipada. Es en este punto de inflexión donde el asesoramiento notarial y la redacción del contrato original resultan de vital importancia para evitar un colapso jurídico que perjudique al Estado, a las entidades financieras acreedoras o a los adquirentes.

1. El resguardo de los terceros, adquirentes por boletos y la Hipoteca (Art. 2125 CCyC): El principio general de los contratos indica que la resolución aniquila los derechos constituidos. Sin embargo, el artículo 2125 del CCyC establece una excepción de orden público para proteger la seguridad del tráfico: "Si el derecho de superficie se extingue antes del cumplimiento del plazo legal o convencional, los derechos reales constituidos sobre la superficie o sobre el suelo continúan gravando separadamente las dos parcelas, como si no hubiese habido extinción, hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie. Subsisten también los derechos personales durante el tiempo establecido".

Esto significa que, ante la extinción anticipada por incumplimiento del desarrollador, el Estado no recupera automáticamente el inmueble "libre de trabas". Las hipotecas constituidas por el desarrollador a favor del Banco y los boletos de compraventa registrados a favor de los adquirentes subsisten jurídicamente. Para armonizar la recuperación estatal con esta norma, el contrato constitutivo original debe prever obligatoriamente cláusulas de "step-in rights" (derechos de sustitución o intervención). Se debe pactar claramente el mecanismo por el cual, ante el incumplimiento, la entidad financiera acreedora o el Estado tendrán la facultad de desplazar al desarrollador original, asumiendo o cediendo la posición contractual (por ejemplo un fideicomiso de administración o nuevo concesionario) para finalizar la obra, manteniendo vivos y totalmente vigentes los derechos de los terceros subadquirentes y las garantías hipotecarias o prendarias, sin que el inmueble quede paralizado en un limbo jurídico.

2. La renuncia expresa a la indemnización (Art. 2126 CCyC): Otro aspecto crucial que no puede quedar librado a la interpretación es la reparación patrimonial. El artículo 2126 del CCyC dispone que "Producida la extinción del derecho de superficie, el titular del derecho real sobre el suelo debe indemnizar al superficiario, excepto pacto en contrario".

Si la extinción opera por el incumplimiento culpable del desarrollador, resultaría un contrasentido que el Estado deba indemnizarlo por lo construido. Para aventar cualquier duda o litigio, el título constitutivo debe establecer expresamente el "pacto en contrario", determinando que en caso de extinción anticipada por inejecución del cargo, el superficiario renuncia de manera irrevocable a la indemnización prevista en el art. 2126. Dicha exclusión indemnizatoria debe ser redactada distinguiéndola claramente de la obligación de resarcir los daños y perjuicios (cláusula penal) que el desarrollador incumplidor pudiera adeudarle al Estado y a los adquirentes.

4. ESTRUCTURACIÓN LEGAL Y FINANCIAMIENTO EN POZO: LA PRENDA DE BOLETO COMO REFUERZO FINANCIERO.

Para que este motor funcione, la obra requiere financiamiento bancario o de instituciones financieras y los compradores requieren seguridad desde el pozo. Aquí es donde se pueden entrelazar de manera original los derechos personales (boletos) con los derechos reales (hipotecas), mediante las herramientas del DNU 1017/2024 y las normativas de la Ciudad de Buenos Aires (DTR 10, 11 y 14 del 2025 del RPI).

1. Afectación al Régimen y Boletos Registrables: Previo a cualquier venta, el desarrollador (superficiario) inscribe el proyecto inmobiliario en el Registro de la Propiedad Inmueble mediante una escritura de afectación (DTR 10/2025). A partir de ese momento, los boletos de compraventa de las futuras unidades adquieren vocación registral dando una seguridad adicional para el adquirente por boleto (DTR 11/2025). Al inscribirse el Boleto, el comprador por boleto obtiene de forma inmediata la oponibilidad y prioridad legal frente a terceros o acreedores del desarrollador que consagra el artículo 1170 del CCCN, aun cuando el edificio no exista materialmente para otorgar la posesión.

2.- La prenda del boleto como refuerzo financiero y el puente de la subrogación real hacia la hipoteca.- Para comprender el verdadero potencial de esta herramienta, debemos partir de una base clara: **el boleto de compraventa no es un derecho real, sino un derecho personal.** Desde el punto de vista jurídico, el boleto otorga al adquirente un derecho de crédito (una obligación de hacer) para exigirle al desarrollador la entrega de la posesión y la posterior escritura traslativa de dominio.

Al ser un derecho de crédito instrumentado y perfectamente transferible por cesión, **este derecho puede ser objeto de una garantía real: la Prenda de Créditos (consagrada en el artículo 2232 del CCCN).**

Aunque la prenda de créditos tradicionalmente requería únicamente la notificación por fecha cierta al deudor cedido (el desarrollador) para tener validez frente a terceros, hoy el escenario cambia por completo gracias al DNU 1017/2024 y a las normativas de registro local, como la DTR 11/2025 del RPI de CABA. Al inscribirse el boleto en un folio especial por unidad funcional proyectada, la prenda que se constituya sobre ese boleto adquiere una publicidad registral con efecto erga omnes. Esto significa que el acreedor prendario (el banco) queda protegido con prioridad absoluta frente a cualquier otro acreedor o embargante del comprador. Según normativa vigente del BCRA (Comunicación “A” 8135), la prenda o cesión en garantía del boleto inscripto en el registro inmobiliario sobre unidades a construirse dentro de la categoría de “Garantías Preferidas B”.

Este reconocimiento técnico es fundamental: equipara a su manera el boleto en pozo registrado con la clásica hipoteca sobre vivienda terminada en los balances de los bancos. Esto permite a las entidades financieras computar estas garantías en su esquema de riesgo regulatorio, facilitando el otorgamiento de préstamos hipotecarios de largo plazo al comprador desde el día uno del proyecto constructivo.

La mayor duda que suele surgir en las mesas de los bancos es: ¿Qué pasa con nuestra garantía prendaria cuando el edificio se termina y se firma la escritura de dominio a favor del comprador? ¿La prenda desaparece? La respuesta se encuentra en una de las soluciones más elegantes de nuestro Código de fondo: el principio de subrogación real regulado en el artículo 2194 del CCCN. Esta norma establece que la garantía se traslada de pleno derecho sobre los bienes que sustituyen a los originariamente gravados.- Al momento de escriturar, el derecho de crédito (el boleto) se extingue por cumplimiento de su objeto y es reemplazado por la cosa materializada (la unidad funcional o departamento terminado). Por vía de subrogación real, la garantía prendaria que pesaba sobre el boleto no se extingue, sino que muta y se traslada directamente sobre el nuevo objeto, convirtiéndose en una garantía hipotecaria sobre la vivienda.

Para que esta mutación opere con total fluidez y de pleno derecho, la ingeniería notarial preventiva exige dos recaudos sencillos pero indispensables al momento de redactar el mutuo en el pozo:

1. Instrumentación: El contrato de prenda debe celebrarse por escritura pública (o preverse expresamente con firmas certificadas de manera que cumpla con los requisitos formales del Art. 2208 del CCCN para su posterior mutación hipotecaria).
2. Especialidad: En el contrato de prenda se debe determinar y describir con la mayor precisión posible no solo el boleto, sino el inmueble futuro que este representa (ubicación, número de unidad proyectada, etc.).

Cumplidas estas pautas, al otorgarse la escritura traslativa de dominio, los efectos y la prioridad de la nueva hipoteca se retrotraen sin solución de continuidad a la fecha de la constitución original de la prenda sobre el boleto.

Finalmente, otro gran atractivo para los bancos es la agilidad en la ejecución de la prenda de créditos. Al tratarse de un boleto donde la prestación debida por el constructor no es dineraria (consiste en la obligación de entregar la propiedad de un departamento), si el comprador incumple sus cuotas durante la obra, el acreedor puede proceder a ejecutar la garantía. Conforme a los artículos 2234 y 2229 del CCCN, el acreedor puede vender el derecho al boleto en subasta pública o adjudicárselo de manera directa según la valuación que realice un experto. Además, si el desarrollador pretendiera bloquear esta transferencia negando de manera injustificada su asentimiento para la cesión de la posición contractual, el artículo 2236 del CCCN dispone expresamente que la negativa del constructor será suplida por el juez. Este procedimiento es sumamente rápido, privado y evita los tortuosos plazos procesales de una ejecución hipotecaria judicial clásica.

5.- LA HIPOTECA ABIERTA DIVISIBLE y LA DELEGACIÓN DE LA DEUDA.-

La Hipoteca Abierta Divisible y la Delegación de la Deuda: El desarrollador necesita fondos para construir. Para ello, acude a una entidad financiera y constituye una **Hipoteca Divisible** sobre su derecho a construir o derecho de superficie, una posibilidad expresamente habilitada por los artículos 2120 y 2191 del CCCN y el artículo 1 del DNU 1017/2024. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) ya ha catalogado esta

garantía como "Garantía Preferida B", dándole luz verde al sistema financiero para operar con esta herramienta de financiamiento en el mismo estrato que una hipoteca tradicional.

Para dotar de máxima agilidad a esta operatoria, el desarrollador y el Banco pueden firmar una "**Hipoteca Abierta Divisible**". Esta hipoteca funcionará como un paraguas global que garantiza una línea de crédito que el Banco irá desembolsando a medida que avance la obra y aparezcan los compradores quienes como se verá se constituirán en deudores ante la entidad financiera para obtener adecuado fondeo para pagar las cuotas de saldo de su boleto.

La opción práctica de este modelo continúa con la figura de la **delegación de deuda** (novación por cambio de deudor, Art. 936 del CCCN o asunción de deuda, Art. 1633 del CCCN según la hipoteca sea abierta o la deuda haya sido contraída inicialmente por la empresa constructora). Funcionaría así: Cuando el desarrollador le vende una futura unidad por boleto a "Juan" (adquirente), Juan no necesita sacar un crédito hipotecario nuevo. El Banco financista evalúa a Juan; si lo "califica" como sujeto pasible de crédito, Juan simplemente **asume por delegación** la porción de la deuda originaria que el desarrollador mantenía con el Banco, correspondiente a la futura unidad funcional que está adquiriendo.

Al concretarse esta delegación perfecta, el Banco acepta a Juan como nuevo deudor por ese porcentaje, y el desarrollador queda liberado de su obligación personal de pago por esa porción. Sin embargo, la garantía real sobrevive intacta: la Hipoteca Abierta Global sigue gravando la totalidad del proyecto indiviso para proteger al Banco. Durante esta etapa constructiva, el desarrollador queda posicionado como un "tercer hipotecante" respecto de la porción de deuda asumida por su comprador, hasta el momento final de la subdivisión.

6. CONSOLIDACIÓN DE LA PROPIEDAD HORIZONTAL SUPERFICIARIA

Una vez que la obra finaliza, el desarrollador (titular de la superficie) afecta el edificio al régimen de Propiedad Horizontal, con total independencia del Estado (nudo propietario del suelo), tal como lo autoriza el artículo 2120 del CCCN.

En ese mismo acto de sometimiento a Propiedad Horizontal y transferencia de las unidades superficiarias a los adquirentes por boleto, la eventual hipoteca global, que hasta

entonces gravaba todo el proyecto, finalmente se divide (Art. 2 del DNU 1017/2024). Cada adquirente pasa a tener su unidad funcional (derecho de superficie) gravada con una hipoteca individual exclusiva por el saldo de la deuda que él mismo había asumido y venido pagando. Las unidades que no tomaron deuda o que ya cancelaron su saldo nacen a la vida jurídica totalmente liberadas del gravamen. En esta instancia si hubiera algún acreedor prendario sobre los derechos del boleto que se está escriturando con garantía y deuda vigente también se trasladaría a la unidad funcional según el orden de privilegios correspondiente a la fecha de inicio de la relación contractual de cada uno.

7. LA DOBLE VÍA DE FINALIZACIÓN: REDENCIÓN Y COEXISTENCIA

El aspecto más disruptivo de esta propuesta llega al final del camino, cuando el adquirente ya ha cancelado la totalidad del costo de su vivienda (la construcción) y se encuentra habitando su unidad bajo el régimen de propiedad horizontal superficiaria.

¿Qué sucede con la tierra del Estado? Aquí se abre una doble vía de salida para el ciudadano:

1.Consolidación del Dominio Pleno (Redención): El adquirente tendrá, porque así se habrá pactado en el contrato originario e inicial de transferencia de la superficie, la opción de redimir su derecho de superficie pagando al Estado el valor proporcional de la incidencia de la tierra con relación a su unidad funcional.

Como una opción a esta situación de redención del dominio pleno nos encontramos con las previsiones expresas del El DNU 1017/2024 (Art. 8) y la Resolución Conjunta 2/2025 (Art. 5) que permiten expresamente pactar que la indemnización por la extinción de la superficie (prevista en el Art. 2126 del CCCN) se pague mediante la transmisión del dominio pleno. Si así se hubiera pactado quien ejerce esta opción, también consolida el dominio perfecto de su vivienda, ahora si a perpetuidad.

2. Permanencia como Superficiario y Subsistencia de la PH: Si el adquirente opta por no abonar el valor de la tierra, simplemente mantendrá su derecho de propiedad horizontal superficiaria hasta que se venza el plazo original de 70 años o el que se hubiera pactado en el contrato inicial, solucionando su problema habitacional durante toda su vida. Al finalizar ese plazo, el Estado recuperará el dominio de esa unidad en particular (Art. 2125 del CCCN).

Es fundamental destacar que esta disparidad de decisiones entre los vecinos no quiebra el derecho de propiedad horizontal ni obligaría a dejar sin efecto el mismo. Como concluyeron las recientes XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Pilar, 2024), la afectación al régimen de propiedad horizontal puede subsistir con posterioridad a la extinción parcial del derecho real de superficie. Es decir, en un mismo consorcio convivirán pacíficamente titulares de dominio pleno, titulares superficiarios y, el día de mañana, el propio Estado como dueño de las unidades que hayan revertido a su patrimonio.

8. CONCLUSIÓN

La conjunción del Derecho de Superficie en tierras del Estado con los Boletos Registrables y la Hipoteca Divisible, demuestra ser una opción técnica y jurídicamente inobjetable según la legislación argentina vigente.

En tiempos de alta demanda habitacional, escasez de crédito y costos constructivos elevados, esta herramienta ataca el núcleo del problema: excluye el elevado costo de la tierra en la etapa inicial de la compra, permitiendo un acceso mucho más económico a la vivienda. Al diferir el pago "eventual" del terreno para una segunda etapa, el ciudadano resuelve su necesidad de hábitat por 50 o 70 años con total seguridad jurídica, fomentando al mismo tiempo el desarrollo de la industria inmobiliaria y un retorno seguro para el crédito privado.

El éxito de este modelo no depende únicamente de la innovación legislativa o registral, sino fundamentalmente de la redacción de los contratos constitutivos iniciales. Sólo a través de una rigurosa labor notarial que prevea mecanismos claros ante el incumplimiento —armonizando la garantía del Estado con la tutela de los subadquirentes (Art. 2125 CCyC) y la renuncia indemnizatoria (Art. 2126 CCyC)— se logrará el grado de certeza inexpugnable que requiere el sistema financiero y la sociedad para solucionar el déficit habitacional.

Bernardo Mihura de Estrada.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Código Civil y Comercial de la Nación, Artículo 2114.
2. Código Civil y Comercial de la Nación, Artículos 343, 348 y 354.
3. Código Civil y Comercial de la Nación, Artículo 2232.

Bibliografía y Fuentes Normativas

- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1017/2024 (BO 13/11/2024).
- Resolución Conjunta 2/2025 del Ministerio de Justicia y Ministerio de Economía.
- Disposiciones Técnico Registrales 10/2025, 11/2025 y 14/2025 del Registro de la Propiedad Inmueble de Capital Federal.
- Comunicación "A" 8135 del Banco Central de la República Argentina.
- Conclusiones de la Comisión de Derechos Reales, XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Pilar, Buenos Aires, 2024).