

Informática Jurídica. Un Ejemplo de su Aplicación Práctica: la Tecnificación de Servicio Registral en la República Oriental del Uruguay. Situación Actual. Procesos en Implementación

Lucía Martínez Puglia. Escribana. Ex. Funcionaria Registradora encargada de Dirección de División Informática de la Dirección General de Registros, Docente de Derecho Registral en la Universidad de la República, Integrante de la Comisión de Derecho Informático y Tecnológico de la Asociación de Escribanos del Uruguay.

Abstract. The present work is to prove the actual validity of legal information in a particular case: its practical application in the Public Records at the Oriental Republic of Uruguay. It mentions the objective of registration activity as part of preventive legal security, how it has developed the process of computerization in order to meet this objective through communication technologies and information in the various areas covered by the Public Records and how that process is being developed at present, achieving through legal information registry, get safer processes and agile, with great benefits for users. It also exposes the current stage that projects and is working on incorporating advanced electronic signature of the Registrar to issue registration information to then apply this new technology to the registration of documents in the records. At work, we conclude with what we understand is demonstrated finally: the practical and contemporary relevance of Legal Informatics, which has yet to conclude ongoing *developments*. The case relates primarily from the author's experience as a member and Director of the Law area of the Center for computations of the Direction General of Records of the Uruguay

Keywords: *Computer Law: current relevance* and applications made up.

Introducción

La sociedad tiene la necesidad de fundar sus relaciones sobre bases ciertas y seguras. Se trata de un interés público comunitario que el Estado, cumpliendo con sus funciones, debe satisfacer. Este servicio público se materializa en el instituto de los Registros Públicos, que el Estado organiza, regula el efecto

de las inscripciones y garantiza a los terceros de buena fe que se amparan en la publicidad registral.

Si bien en el sistema uruguayo, la propiedad se acredita a través del título de propiedad, cuyo estudio y elaboración es tarea exclusivamente notarial, la vigencia y oponibilidad del acto traslativo de dominio y la inexistencia de gravámenes, limitaciones o inhibiciones la otorgan los Registros Públicos. Y así quedó consignado en la XI Jornada Notarial Iberoamericana celebrada en Buenos Aires, en marzo de 2004, donde una de sus Conclusiones establece: *“Son pilares de la seguridad jurídica preventiva, el título auténtico, que en las relaciones jurídicas privadas es la escritura pública, y los Registros públicos”*.

En la República Oriental del Uruguay, la función registral la cumplen los Registros Públicos, servicio técnico administrativo dependiente jerárquicamente del Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Registros. Esta Institución, con autonomía técnica, dirige y administra los siguientes Registros: a) Registro de la Propiedad – secciones Inmobiliaria y Mobiliaria; Registro Nacional de Automotores; Nacional de Prendas sin Desplazamiento y Registro Nacional de Aeronaves b) Registro Nacional de Actos Personales; c) Registro de Personas Jurídicas: Asociaciones Civiles y Fundaciones, Registro Nacional de Comercio, Sociedades Agrarias; y Registro Nacional de Sociedades Cooperativas .

La relevancia del Servicio Registral en el ámbito notarial y en toda la Sociedad, especialmente en lo que refiere a la negociación, al tráfico jurídico de bienes y al acceso al crédito, hace absolutamente indispensable la implementación de una excelente política de seguridad en el funcionamiento de los Registros Públicos, que permita la salvaguarda de sus archivos y un tratamiento seguro de sus datos. La aplicación de las herramientas informáticas en el ámbito registral, permiten asegurar la autenticidad, del contenido de la información y de su autor; la disponibilidad inmediata de los datos y de las aplicaciones, la confidencialidad, permitiendo acceder solamente a los usuarios especialmente autorizados, y la integridad de los archivos registrales, impidiendo su alteración, eliminación, reordenamiento o copiado por usuarios no autorizados. Hacia el exterior, debe acercarse el Registro a sus

usuarios, facilitando el acceso en forma remota, con seguridad, celeridad y eficacia, tanto para la información registral como para la inscripción documental. Esta necesidad fue recogida en la la ley 16.871 de 27/9/1997, que en su art 79 dispone *“Tecnificación del Servicio: Los Registros podrán utilizar para las tareas de información e inscripción cualquier técnica que asegure la permanencia, inalterabilidad y exactitud de la información, así como la autoría de los funcionarios intervinientes.”*

El diseño, desarrollo, administración e implementación del sistema informático en la Dirección General de Registros, está a cargo de la División Informática, la que cuenta con técnicos profesionales en Informática y en Derecho que se complementan en sus tareas. Estos últimos tienen bajo su responsabilidad la implementación de los programas, lo que implica, entre otras tareas: la definición de los requerimientos para el desarrollo de los aplicativos; su prueba; la capacitación de usuarios en el manejo de equipos, en el conocimiento de la estructura, en el análisis y reconocimiento de la documentación a procesar; y auditorías de la Base de Datos.

Proceso de implementación del Sistema Registral

Hasta la implementación del Sistema Informático, la totalidad de las tareas registrales se realizaban en forma manual. Los libros de asientos registrales y fichas índices, estaban en base papel, manuscritos o mecanografiados, con los consiguientes riesgos que ello implicaba: pérdida de legibilidad, deterioro y faltante de folios, riesgo de adulteraciones, etc. Se trataba de documentación única y original y era impensable la posibilidad de su duplicación a fin de crear un resguardo confiable. Se sabía con certeza que la ocurrencia de un suceso imprevisto, por ejemplo, un incendio en las oficinas registrales, provocaría la pérdida de la información, pero salvo la adopción de medidas de prevención, no existía otra forma posible de evitarlo.

El primer paso para una mayor salvaguarda de los datos, consistió en la introducción de la microfilmación a finales de la década del 70, lo que permitió la duplicación de las documentos archivados en los Registros para el respaldo de la información (minutas, fichas registrales, duplicados,) etc.

El gran avance se produjo con la introducción de las herramientas informáticas en la actividad registral. En la actualidad la informatización abarca a todas las oficinas registrales del País, siendo la única manera de procesar la información y la inscripción de documentos.

El proceso de informatización se realizó en varias etapas, fijándose las prioridades de acuerdo al grado de deterioro de índices y archivos documentales. La primera oficina en ser informatizada fue el Registro Nacional de Actos Personales, en el año 1981. El creciente deterioro de los documentos en soporte papel y la promulgación de la ley 16.871 de Reorganización Registral en setiembre de 1997, que introdujo el folio real y la matriculación de los bienes objeto de registración en el sistema registral uruguayo, impuso la necesidad de crear un sistema informático para los Registros de la Propiedad, proceso que se cumple entre los años 1989 y 1997. La llegada del año 2000 y las catastróficas previsiones para los sistemas informáticos, obligaron a la urgente sustitución del sistema en uso durante 18 años en las oficinas registrales.-

En el año 1999 la División Informática comenzó a trabajar en la estructuración de un único programa que, sin perder de vista las peculiaridades propias de cada Registro, fuera aplicable a todos. Se desarrolla así el Sistema Único Registral- SUR.

Sistema Único Registral

Este programa reúne en una única Base de Datos la totalidad de la información registral, permitiendo que la inscripción de documentos y expedición de la información se procese en cualquier sede registral, independientemente de su ubicación. Asimismo, al ser un sistema común para todos los Registros (tanto para los de base real como para los de base personal) y estar la Base de Datos y los aplicativos alojados cada uno en un único servidor central, permite racionalizar la utilización de los recursos económicos y humanos de la Dirección General de Registros, disminuyendo los costos en capacitación de usuarios, administración de personal y mantenimiento de aplicativos.

En su diseño, se respetó la normativa jurídica registral, sin perder de vista la realidad del organismo en cuanto a cantidad de funcionarios, posibilidades de capacitación, disponibilidad de equipamiento informático, volumen de documentos y certificados procesados por cada oficina.

Existen estrictos controles de acceso al Sistema. Para ingresar al mismo el funcionario debe introducir su nombre de usuario y contraseña; los permisos asignados dependen del rol que desempeñan en su Oficina. Todos los ingresos al documento quedan registrados, lo que permite identificar quien ingresó al sistema, el día, la hora y la tarea cumplida.

De esta manera, la Dirección General de Registros cumple con las disposiciones legales en cuanto asegura la permanencia - inalterabilidad - exactitud- autoría de los asientos registrales, tal como lo exige la ley de Reorganización Registral

Sistema Registral de la Dirección General de Registros

A continuación, esbozaremos un panorama general del Sistema Registral de la Dirección General de Registros, refiriendo a los dos aspectos de la publicidad registral: 1.- Publicidad material (procedimiento inscriptivo de documentos) y 2.- Publicidad formal (información, expedición de certificados).

1.- Publicidad Material: Registración. Inscripción de documentos

Los Registros Públicos reciben para su inscripción, documentos públicos y privados, provenientes de la judicatura, de las Escribanías y de los órganos administrativos, que refieren a determinados actos, específicamente enunciados en la normativa jurídica, con la finalidad de darles publicidad y con ello, especiales efectos jurídicos, que varían según el acto de que se trate: oponibilidad (publicidad declarativa); nacimiento del derecho real (publicidad constitutiva) o simple noticia.

La Ley Orgánica Registral N° 16.871, de 28 de setiembre de 1997 y vigente a partir de mayo del año 1998, introdujo en el derecho registral uruguayo el principio de inmatriculación para los Registros de la Propiedad, en sus dos secciones - Inmobiliaria y Mobiliaria

disponiendo como base de ordenamiento la ficha especial, concentrándose en este único elemento, la totalidad de los asientos registrales que configuran la situación jurídica (registral) de los bienes inmuebles y de los vehículos automotores. La Dirección General de Registros adoptó la ficha real electrónica, que tiene como soporte una base de datos relacional que vincula todas las inscripciones que tienen como objeto el mismo bien en los Registros de base real (inmueble o automotor) o la misma persona en los Registros de base personal.

En oportunidad de ingresar por primera vez al Registro - con posterioridad a la vigencia de la ley 16871 (año 1998)- un determinado bien a la Base de Datos, el Sistema le asigna, en forma automática, la matrícula que lo identificará. Esta matrícula, numérica para los automotores y alfanumérica para inmuebles, identifica unitaria, inequívoca y permanentemente al bien, en tanto conserve la misma caracterización. El sistema vincula a esta matrícula todos los asientos registrales que tienen como objeto dicho bien, concentrando en la ficha especial todo el historial jurídico registral del inmueble. Así se visualizará:

- a) La individualización completa del bien (inmueble o automotor),
- b) Los derechos reales, gravámenes y afectaciones que refieren a dichos bienes.
- c) La Identificación del o de los titulares de esos bienes o derechos,

En los registros de base personal (de Prendas sin Desplazamiento, Nacional de Actos Personales y Registro de las Personas Jurídicas), la base de ordenamiento es subjetiva y la ficha especial refiere a la persona física o jurídica, la que se identifica por su nombre.-

Procedimiento inscriptivo

Se divide en etapas secuenciales que se corresponden con las que recorre un documento desde que ingresa al Registro hasta que se encuentra en condiciones de ser devuelto al usuario. El cumplimiento de cada etapa es controlado por el sistema y queda grabada en la Base de Datos por lo que es posible consultar en cualquier momento en que etapa del trámite se encuentra el documento.

En prácticamente todas las etapas se visualiza una única pantalla, desde la que se puede acceder a los campos de los distintos datos, lo que agiliza la digitación.

Por disposición legal, de la ficha especial o folio real debe resultar el perfecto encadenamiento del titular inscripto y demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones o extinciones. (art.57 ley 16871). El sistema informático cumple con este requerimiento.

Formulada la consulta a partir de la matrícula registral identificatoria del inmueble, el sistema agrupa todos aquéllos documentos que contienen actos cuyo objeto es el inmueble o automotor consultado más todos los documentos -que contienen actos modificativos y extintivos- vinculados al original. Los asientos registrales se muestran ordenados cronológicamente, por número y fecha de inscripción y se le adjuntan las inscripciones vinculadas por referirse a actos modificativos o extintivos. Cada uno de estos asientos puede ser consultado en forma individual visualizándose la totalidad de los datos digitados. Como complemento y en forma simultánea, el sistema permite acceder a la imagen de la minuta o duplicado del documento correspondiente.

Etapas

1.- Recepción del documento. Presentado un documento a inscribir, el funcionario receptor digita los datos mínimos necesarios para individualizar el documento. El sistema le asigna un número de inscripción correlativo- que será el de inscripción-, fecha y hora de presentación, todo lo cual determinará la prioridad o rango que le corresponde respecto de otros inscriptos relativos al mismo bien o persona.

2.- Verificación. En esta segunda instancia, otro funcionario deberá confirmar los datos ingresados en la etapa anterior, lo que realiza mediante una segunda digitación sin visualizar la anterior. El sistema coteja ambos ingresos y señala las diferencias. Subsanadas las mismas y confirmados los datos, estos se incorpora a la tabla maestra y, a partir de este momento, serán transparentes a cualquier consulta. Por tal motivo, esta etapa debe cumplirse en forma prácticamente simultánea al ingreso y finalizarse, necesariamente, en forma previa a la

expedición de los certificados con la información correspondiente al cierre de recepción de documentos de ese día.

3.- Calificación. El documento es estudiado por el Registrador en sus aspectos formales, sustanciales y fiscales de acuerdo a las normas vigentes. Si el documento cumple con las mismas, será inscripto en forma definitiva; de lo contrario, se inscribirá en forma provisoria, hasta que se subsanen las observaciones recaídas. La calidad de la inscripción se vuelca en la Base de Datos; si la inscripción fuere provisoria, se ingresarán, además, las observaciones recaídas. El calificador puede visualizar los datos ingresados en las etapas previas, la descripción gráfica del bien y su historial registral.

4.- Completado de datos. En esta etapa se ingresan a la Base todos aquellos datos de los que el Registro debe tomar razón, de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Tratándose de inscripciones modificativas o extintivas de otras ya existentes, realizará los vínculos correspondientes entre las mismas.

5.- Auditoría .El Registrador controla la totalidad de los datos ingresados en las etapas anteriores realizando, en su caso, las modificaciones pertinentes.

6.- Devolución del documento. En un plazo máximo de 7 días hábiles, el documento queda pronto para ser retirado por el usuario. Si el documento hubiere sido inscripto en forma provisoria, permanecerá retenido en la Oficina hasta tanto se subsanen sus observaciones o se deduzca oposición.

7.- Digitalización. La minuta correspondiente al documento, que el Registro debe conservar como respaldo de los datos volcados a la Base, es digitalizada y su imagen se asocia a la inscripción correspondiente en la ficha especial electrónica.

Seguimiento del trámite

A través del sitio web de la Dirección General de Registros el usuario externo podrá consultar el estado del trámite de inscripción de sus documentos, el resultado de la calificación y, en el caso de la inscripción provisoria, las observaciones recaídas.

Publicidad formal. Información registral.

El otro aspecto de la función registral, es el de dar a conocer, a quienes lo requieran expresamente, las situaciones jurídicas publicadas. En el Sistema Registral uruguayo, los Registros son públicos, están abiertos a cualquier persona, por lo cual no se requiere demostrar interés legítimo para acceder a la información. (*art. 72 de la Ley Orgánica Registral N° 16.871 de 28/09/1997*).

El Certificado es el medio oficial y auténtico que tienen los Registros de expedir la información contenida en sus asientos registrales. Éstos tienen el efecto de acreditar la situación registral que enuncian respecto de los bienes y personas por quienes se expidan, a la hora y fecha de su expedición (*art.77/ley 16871*) y el valor de de acreditar frente a terceros la plenitud, restricción o limitación de los derechos inscriptos (*art.73/16871*).

El sistema informático permite la conexión de usuarios externos a la base de datos de la Dirección General de Registros a través de Internet, a los efectos de realizar consultas en tiempo real. La información obtenida por este medio no reviste la calidad de certificado, sino de simple dato informativo y por consiguiente, no tiene ni el valor ni los efectos jurídicos de aquéllos.

Solicitud: Puede realizarse en forma presencial, concurriendo el usuario a cualquier oficina registral, presentando el formulario diseñado al efecto para el Registro requerido o en forma remota, a través del sitio web de la Dirección General de Registros: www.dgr.gub.uy. (Servicios, Solicitudes remotas).

Búsqueda y emisión: estos procesos se realizan en forma totalmente automatizada.

Contenido de la información: Comprende la totalidad de las inscripciones vigentes que refieran a los bienes o personas cuya información se solicitó, a la hora de cierre de recepción de documentos del día anterior al de la presentación de la solicitud.

Diseño del certificado registral.- Es el mismo para todos los Registros, ya sean éstos de base real o personal y para certificados o simple dato informativo. Consta de dos partes:

Resumen: Muestra el índice de todas las inscripciones que corresponden al bien o persona por la cual se solicitó la información,

ordenado cronológicamente y con indicación del número y fecha de la inscripción y acto de que se trate.

Desarrollo de la información: La totalidad de los datos que constan en el asiento registral, se muestran en forma correlativa al orden desplegado en el Resumen.

Servicios disponibles a usuarios. Intranet – Internet.

Usuarios Internos.

Intranet.- La totalidad de los funcionarios de la Dirección General de Registros tienen acceso a una Intranet en la cual están disponibles todos los formularios de uso común, por ej. solicitudes de licencia, pedidos de insumos, etc. También allí se encuentra toda la información de su interés, además de las normas jurídicas vigentes, links a páginas oficiales, etc.

Cada funcionario de los Registros cuenta con una cuenta de correo en el Servidor de correos de la DGR, lo que permite una comunicación fluida con la Dirección General y demás Unidades, lo que facilita la comunicación y notificación de resoluciones, intercambio de opiniones técnicas entre todos los registradores del País.

La capacitación a funcionarios se realiza también a través de la Intranet, por el sistema de video conferencia, sin perjuicio de la presencial.

Asimismo está en proceso de implementación el expediente electrónico disponible para todos los organismos gubernamentales pertenecientes a la Administración Central.

Todas las solicitudes a la División Informática (creación de usuarios, comunicación de problemas de cualquier índole, etc.) se realizan a través de un aplicativo específico que permite el seguimiento de los mismos.

Los escribanos registradores tienen acceso a las páginas oficiales del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y demás organismos públicos, Caja Notarial, Asociación de Escribanos del Uruguay, etc, lo que les permite consultar leyes, decretos, resoluciones, circulares, nómina de notarios no habilitados para el ejercicio de la profesión, y demás datos de interés notarial y registral.

Usuarios Externos. Internet.

www.dgr.gub.uy

El sitio web de la Dirección General de Registros contiene páginas estáticas con información de carácter general, normativa jurídica, requisitos para la inscripción de documentos y solicitud de certificados, nómina de registradores, etc.; y páginas dinámicas que ofrecen al usuario externo múltiples servicios:

a) **Consulta del estado de trámite de los documentos presentados para su registración**, el resultado de la calificación y, en el caso de inscripción provisoria, las observaciones recaídas.

b) **Realizar consultas técnicas** a los registradores vía mail, las que serán respondidas por esa misma vía, en las 24 horas siguientes.

c) **Consulta a la Base de Datos en tiempo real**: Se han firmado convenios con diferentes instituciones públicas y privadas, que permiten a las mismas acceder en forma directa a la Base de Datos de los Registros Públicos. En estos casos el resultado de la información obtenida no tiene valor de certificado registral sino de simple dato informativo. El acceso a la información registral es gratuito para todos los organismos estatales.

d) **Solicitud de certificados de información registral**: Este servicio está disponible las 24 horas de todos los días del año, para cualquier persona, desde cualquier lugar del mundo. El único requisito que se exige es la previa inscripción como usuario e efectos de darle el alta en el sistema y proporcionarle su nombre de usuario y primera contraseña, la que luego podrá cambiar. Este servicio está disponible todos los días del año, durante las 24 horas.

Tramitación de la solicitud remota

Enviada y recibida la solicitud, el Sistema le asigna un número de trámite y emite la factura correspondiente a las tasas registrales devengadas, según el tipo de certificado de que se trate (de trámite común, urgente), o ampliación de información. Dentro de las 24 horas de efectuada la solicitud y abonada la tasa registral, el usuario puede

visualizar en pantalla el certificado de información registral emitido. No obstante y hasta que se implemente la firma electrónica avanzada para todos las instituciones públicas y privados del país, entre los que se encuentran los Registros Públicos - tarea a cargo de la Unidad de Certificación Electrónica (UCE) dependiente de la Agencia para el desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC)- para ampararse en el valor de la información registral, el usuario deberá presentar el certificado emitido en formato papel y firmado de puño y letra por el Registrador.

El pago de la tasa registral puede realizarse en cualquier red de pagos del País. Si se desea hacer el pago por Internet, deberá ingresarse al sitio web de la Asociación de Escribanos del Uruguay (www.aeu.org.uy) y desde allí efectuar el pago. Cada Escribano afiliado tiene abierta una cuenta personal en la que podrá depositar dinero directamente o transferir fondos desde otras cuentas bancarias.

Servicios Especiales.

Determinadas Instituciones que han celebrado convenios con la Dirección General de Registros, pueden acceder a través del sitio web a los datos requeridos. Por ejemplo, la Caja Notarial, a los efectos del contralor de aportes, tiene acceso a los datos de las actuaciones notariales registradas y realizadas por cada Escribano; Banco Central y otras entidades públicas o privadas, tienen acceso al Registro de

deudores alimentarios morosos, sin efectos jurídicos pero que tienen determinadas restricciones para operar (por ej. están inhabilitados para presentarse a licitaciones públicas, etc).

El acceso a la Base de Datos está disponible para todos los organismos gubernamentales y para aquellas instituciones privadas que han celebrado los respectivos convenios: ej la Asociación de Escribanos del Uruguay, Liga de Defensa Comercial, Bancos y entidades financieras, etc.

Política de seguridad

En el marco de una organización como la Dirección General de Registros que tiene como cometido esencial la publicidad registral y que cumple prácticamente todas sus funciones en forma computarizada, adquiere especial relevancia la implementación de una adecuada política de seguridad, que garantice la autenticidad, disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos registrales y la continuidad del servicio en caso de interrupción provocada por algún acontecimiento imprevisto.

Para preservar la autenticidad, confidencialidad e integridad de los datos y archivos, se ha implementado una buena administración de los usuarios que acceden a la Base de Datos. La División Informática tiene a su cargo la creación, supresión y modificación de usuarios (altas, bajas y modificaciones), otorgándoles los perfiles y asignaciones que cada Director de Registro requiera para sus funcionarios según las tareas específicas que desempeñen.

Para garantizar la perdurabilidad, disponibilidad y el resguardo de la información, se dispone de un sistema de almacenamiento en discos externos que, ante una pérdida de información provocada por una falla del hardware u otro motivo, permite recuperar los datos al día anterior al suceso.

Ante una interrupción del servicio provocada por acontecimientos imprevistos o situaciones de emergencia (p.ej. un corte de energía eléctrica no soportado por las UPS 's instaladas en todas las oficinas registrales), se cuenta con un plan que asegura la continuidad del servicio o su reactivación en el menor tiempo posible. Si la interrupción se produce solamente en algunas sedes registrales, las que estén operativas tomarán su cargo las tareas de aquellas, comunicándose

entre sí por medios alternativos (teléfono, fax, etc). Si el imprevisto afecta a la Sede de la División Informática donde se encuentran alojados los Servidores centrales, se cuenta con un servidor de contingencia que contiene los datos y aplicaciones, ubicado en un edificio externo, a prudente distancia del edificio del Notariado, sede de los Registros de la Capital, de la Dirección General de Registros y de la División Informática. Desde este lugar, se prestarían los servicios registrales.

Firma electrónica: en estudio de implementación

En el marco del proceso de modernización impulsado por el Gobierno Electrónico uruguayo, el 30 de agosto de 2012 se firmó un Acuerdo Específico de Cooperación Interinstitucional entre la AGESIC (Agencia para el desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento) y la Dirección General de Registros (DGR).

Este Acuerdo forma parte del desarrollo del Convenio marco otorgado entre el Ministerio de Educación y Cultura (del que es parte la DGR) y AGESIC y tiende a la implementación práctica de certificados electrónicos con firma electrónica destinados a ser utilizados para diversos fines dentro de la actividad registral.

En base al mencionado Acuerdo Específico la implementación del proyecto permitirá entre otras aplicaciones expedir la información registral a los usuarios que lo soliciten, vía telemática, mediante certificados con firma electrónica avanzada del Registrador; y posteriormente incorporar el proceso de inscripción de documentos en los Registros también por dicho medio, con la garantía de autenticidad que le aporta dicho tipo de firmas.

Por el mismo Acuerdo AGESIC se comprometió a colaborar con la DGR en la especificación de los elementos técnicos y jurídicos necesarios para la implementación del proyecto, así como a poner a disposición y asumir el costo de determinado número de certificados electrónicos y apoyar en la difusión del uso de los mismos.

A su vez, la DGR asumió la obligación de garantizar la disponibilidad de recursos para la formación de un equipo integrado por personal técnico y funcional adecuado al objetivo propuesto, documentar procedimientos definidos, nivelar conocimientos

informáticos de sus funcionarios, adecuar la infraestructura tecnológica y utilizar los certificados electrónicos aportados por AGESIC.

Se estableció asimismo la obligación de designar responsables para el seguimiento del proceso y recursos para su implementación.

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades del Sistema.

De lo anteriormente expuesto surge un proceso de informatización de larga duración en etapa de madurez bastante avanzado.. El Sistema Único Registral- SUR- comenzó a implementarse en el año 2000, en sustitución del existente hasta el momento a los efectos de escapar de las trágicas predicciones para el Y2K. La Dirección General de Registros es un organismo público dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, por lo que depende económicamente del Gobierno Nacional y debe ajustarse a las normas que regulan la contratación en organismos públicos. Escasos recursos económicos y fuertes restricciones para la contratación de personal y servicios, determinaron que la programación, implementación y capacitación fuera totalmente realizada por funcionarios de la Dirección General de Registros y estudiantes de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República en régimen de pasantías. La División Informática cuenta con un Área Informática (integrada por un Ingeniero, analistas y programadores) y un Área Notarial, compuesta por Escribanos Registradores y funcionarios administrativos (de la cual la suscripta estaba en esa época Encargada de la Dirección), todos altamente capacitados en cuanto a conocimientos en materia registral y larga experiencia funcional en los Registros Públicos. El área Notarial ha tenido a su cargo la función de definición e implementación del Sistema Registral, la que implicó fuertes desafíos. En lo que se refiere a la definición de los requerimientos para el desarrollo de los aplicativos, hubo que tener presente las necesidades del servicio, los recursos de la Institución en cuanto a personal, equipamiento y dinero disponible y, por sobre todo, respetar estrictamente la normativa jurídica vigente. Cumplida ésta, se presentaron los proyectos al Área Informática. El gran desafío fue la traducción

del lenguaje jurídico al lenguaje informático, acompasar la estructura mental jurídica notarial a la informática y viceversa; la difícil y a veces imposible tarea de aplicar la lógica informática a la normativa jurídica, previendo los cambios legales que pudieren sobrevenir. Mientras que a nivel informático dado A siempre es B, a nivel jurídico dado A es B o C o D o...X dependiendo de la circunstancias, las normas vigentes y las diferentes interpretaciones jurídicas, lo cual es casi imposible de comprender y aceptar por los técnicos informáticos. No obstante, los programadores mostraron una excelente disposición y capacidad para tratar de entender el Derecho y desarrollaron un programa totalmente ajustado a los requerimientos del Área notarial. Posteriormente, la prueba de los programas implicó un ida y vuelta entre escribanos e informáticos hasta lograr el resultado esperado. Finalmente, hubo que encarar la capacitación a usuarios internos y externos. La totalidad del personal de las oficinas registrales, tanto escribanos como administrativos, fue capacitado en el manejo de los equipos y conocimiento de la estructura de los programas, debiendo partirse desde las nociones básicas en computación. En esta etapa, el mayor escollo consistió en superar la resistencia a los cambios. Debido a que la veracidad de la información depende del correcto volcado de los datos, es imprescindible una excelente capacitación de los usuarios y un estricto seguimiento de las tareas por ellos cumplidas, lo que implica realizar controles diarios de la Base de Datos, subsanado de inmediato las inconsistencias detectadas, así como actualizaciones y revisiones de los conocimientos impartidos y de las pautas de digitado.

La implementación del Sistema fue realizada en forma paulatina, comenzando por los Registros más vulnerables. Cumplida la incorporación al SUR de todas las Oficinas con sede en la capital de la República (Registro Nacional de Actos Personales y de la Propiedad de Montevideo), se comenzó a implementar en las sedes registrales de los Departamentos que conforman la República Oriental del Uruguay, tarea que finalizó en el año 2008. Fue un proceso arduo en el que, además de superar las naturales resistencias al cambio, de un personal de larga data en los Registros Públicos, hubo que afrontar las dificultades que presentaba un sistema de comunicaciones nacional lento y con

intermitencias, elaborando planes de contingencia que permitieran que los datos lleguen a tiempo a la Base de Datos del Servidor Central, a los efectos de que estén disponibles para todos los Registros a la hora de expedición de los certificados de información registral. Debemos recordar que la inscripción e información registral están sujetas a estrictas regulaciones legales a los efectos de resguardar la seguridad del tráfico jurídico, protegiendo los derechos de compradores y acreedores, que hacen necesario que todos los Registros Públicos actúen en forma simultánea y coordinada.

El nuevo sistema aportó fortalezas en cuanto al desarrollo de la función registral, que permitieron desarrollar el servicio con altos niveles de seguridad y certeza jurídica. Las aplicaciones informáticas permitieron la salvaguarda de los datos registrales, superando las debilidades del sistema manual y del soporte papel: pérdida de legibilidad, deterioro y faltante de folios, riesgo de adulteraciones, filtración de datos, inexactitudes, pérdidas de información, entre otros. En forma gradual cada oficina registral está incorporando al Sistema los datos de los archivos históricos, llegando hasta el año 1947. No solamente se cargan los datos a la Base, sino que, además, se digitalizan los asientos registrales que se encuentran en soporte papel. Hasta la informatización del Servicio Registral, únicamente se podía acceder a la información de los Registros de la Propiedad partiendo de los datos identificatorios de los bienes. Actualmente el sistema informático permite un sistema de consultas y cruzamiento de datos muchísimo más amplio que el manual, permitiendo el acceso a la información desde diferentes claves de búsqueda: nombres de los titulares, escribanos intervinientes en la documentación, fechas de inscripción u otorgamiento de los actos, etc.

El Sistema permite además el acceso de otras Instituciones a los datos registrales: entidades financieras públicas y privadas, organismos estatales como la Dirección General Impositiva, Secretaría para la Prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, Banco Central, Banco de Previsión Social, organismos internacionales.

La mayor debilidad que presenta el Sistema es la carencia de la firma electrónica para los agentes de la función registral, por lo que la información puramente digital carece de autenticidad jurídica, debiendo recurrirse al certificado de información registral en soporte papel como medio de prueba.

Conclusiones

La implementación del Sistema Informático en los Registros Públicos significó un avance importantísimo en la negociación aportando seguridad y celeridad a las transacciones y al tráfico jurídico de bienes. El Sistema otorga una mayor seguridad a los datos registrados, garantizando la autenticidad, disponibilidad, confidencialidad e integridad de los mismos. Esto se traduce en una mayor certeza en la información registral expedida (desde su implementación, prácticamente no ha habido reclamaciones a nivel judicial por errores de información).

La integración de toda la información registral en un solo sistema, permite consultar la situación jurídica de una persona o bien inmueble o automotor en todos los Registros a la vez; y facilita el manejo de usuarios y clientes

Al reunir en una única Base de Datos la totalidad de la información registral, la inscripción de documentos y expedición de la información puede ser procesada en cualquier sede registral, acercando de esta manera el Servicio Registral a sus usuarios.

Asimismo, al ser un sistema común para todos los Registros (tanto para los de base real como para los de base personal) y estar la Base de Datos y los aplicativos alojados cada uno en un único servidor central, permite racionalizar la utilización de los recursos económicos y humanos de la Dirección General de Registros, disminuyendo los costos en capacitación de usuarios, administración de personal y mantenimiento de aplicativos.

El Sistema permite un buen control de usuarios internos y una eficaz administración de los usuarios que acceden a la Base de Datos del Registro, lo que permite garantizar la integridad y confidencialidad de la información registral. Las funcionalidades a las que acceda cada funcionario depende del grupo de trabajo que le ha sido asignado por el Director de su Registro: exclusivamente el digitado de datos o la modificación de datos ingresados. Los estrictos controles de auditoría, hacen posible determinar quién y cuando ingresó al sistema y si ha modificado datos sensibles.

También el sistema informático garantiza la perdurabilidad y el resguardo de la información ya que su sistema de seguridad y el adecuado respaldo de los datos permite, en caso de producirse una

posible falla, la reactivación del servicio en forma casi inmediata y la recuperación de la totalidad de los datos.

Pero no sólo desde el punto de vista interno la informatización ha sido exitosa. Los usuarios externos se han visto notablemente beneficiados al facilitarse el acceso al Registro en forma remota, por cuanto les permite obtener la información registral desde su computadora y en forma rápida y segura.

Referencia.

Lo expuesto resulta de la experiencia directa de la ponente por cuanto integró el Área Notarial de la Dirección General de Registros desde sus inicios hasta la total implementación del Sistema, quedando a cargo de la Dirección del mismo hasta el año pasado, fecha en que cesó en sus actividades como funcionaria pública para acogerse a los beneficios jubilatorios.