

UNIVERSIDAD NOTARIAL ARGENTINA

III FORO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

PONENCIA:

**DISCUSIONES SOBRE CALIFICACIÓN  
REGISTRAL**

AUTORES:

**GUSTAVO LUIS BOCCOLINI**  
**GUSTAVO ALEJANDRO BOCCOLINI**

- 2011 -

## LA LEY Y LO QUE DICE LA LEY

En la antigüedad, previo a que se instauraran las instituciones del Estado Moderno, el ordenamiento legal no contemplaba el resguardo de los ciudadanos ante muchas de las arbitrariedades que podían sufrir. Ello tenía su causa en que no era verdaderamente el pueblo el soberano, sino que debía someterse a quien detentara ese título, otorgado por las formas más antidemocráticas que puedan ocurrírseles.<sup>1</sup> O se sorteaba el gobierno entre algunos habitantes –los ciudadanos estaban separados de los esclavos, por supuesto- como en la antigua Grecia, o se proclamaba gobernante a quien tenía ciertos títulos nobiliarios que se sucedían por consanguinidad, por citar algunos métodos muy conocidos.

Con el paso del tiempo, y por causas cuyo análisis ha desvelado y desvelará a los pensadores, se dieron las condiciones que generaron el estado de derecho actual, en el que quien administra lo público no es el soberano, sino alguien elegido por el pueblo, verdadero señor, conforme a derecho. En otras palabras: Las leyes dicen lo que dicen, no por capricho de alguien sino por un proceso democrático de sanción de las mismas o dicho de otro modo, la ley es ley aunque no me guste, pero no por capricho sino por un proceso democrático. Fuera de que puede haber interpretaciones diferentes respecto de ciertos preceptos normativos, por suerte la mayoría de las veces las leyes no son oscuras ni poco claras, sino que pautan de manera concreta, lisa y llana.

Lo anterior tiene relación con el tema de esta ponencia a causa de la siguiente afirmación: La ley no dice lo que un individuo quiere diga, sino lo que el legislador investido por el pueblo mediante procesos democráticos ha establecido.

## LO PARANORMAL

El presente trabajo tiene bases en dos hechos paranormales. El primero es la calidad profética de un texto de los renombrados juristas Raúl R. García Coni y Ángel A. Frontini, que se encuentra en el libro Derecho Registral Aplicado. Pasaremos a transcribir el pasaje en cuestión y luego a explicar las características paranormales del mismo. Los autores comentan sobre los límites de la calificación registral:

Lo que sí se cuestiona (a veces, ante ciertas hipertrofias) es el alcance y la oportunidad de la calificación, la cual depende no sólo de los sistemas registrales, sino también de

---

<sup>1</sup> No nos explayaremos en un análisis filosófico del Estado, ya que ello excede el temario que motiva el presente, pero esta introducción nos pareció la mejor en aras de relacionar conceptos como los de autoritarismo, soberanía y legalidad.

interpretaciones divergentes. A mayor responsabilidad del registrador, más profundo será su rol calificador. Si debe realizar un estudio exhaustivo de cada documento, el análisis demandará mayor tiempo, y todo el proceso inscriptivo sufrirá una demora. En los registros declarativos (...) la función calificadora es más sencilla y ágil que en los registros constitutivos del derecho real (...). Todavía recordamos la época en que la enigmática, tardía y hasta caprichosa calificación registral creaba un clima de incertidumbre jurídica y de expectativa económica que perturbaba la contratación inmobiliaria y la circulación de la riqueza. De hecho (y sin responsabilidades de derecho), algunos registros eran virtualmente “constitutivos”, y de su arbitrio dependía la existencia misma del derecho real que las partes creían haber obtenido cumpliendo los requisitos de título y modo. Ante el clamor y la impaciencia de los interesados, y para no deteriorar su propio prestigio, los notarios se allanaban a las exigencias del registro para que sus planteos no demorasen la inscripción de los títulos.<sup>2</sup>

Sorprende sobre manera el texto anterior, sobre todo si tenemos en cuenta que data del año 1993 o, en otras palabras, del siglo pasado. Es decir, pareciera que los autores han sido iluminados por la providencia, lo que les permitió develar el futuro que no es otro que nuestra actualidad. Decimos lo anterior ante la perfecta sincronía que tiene la descripción de aquella situación con la nuestra “(...) en que la enigmática, tardía y hasta caprichosa calificación registral creaba un clima de incertidumbre jurídica (...)”<sup>3</sup>.

El segundo hecho paranormal, es la situación misma descrita anteriormente. Para explicar esto y lo anterior, tenemos que definir lo que entendemos por *paranormal*. El concepto no significa otra cosa que *aquello que excede la normalidad*. Haciendo un paralelismo, y trayendo el vocablo al contexto jurídico, podemos decir que algo paranormal es lo que *excede a la norma*, o sea lo que es contrario a la ley o está fuera de ella.

La verificación de los extremos de un documento notarial, mal llamada calificación registral, se ha constituido en la actualidad (así como lo era antaño según los autores citados en líneas anteriores), en una patología jurídica que conspira contra la seguridad jurídica, la fe pública, el desarrollo económico y el progreso social.

Lo afirmamos y sostenemos porque la actividad de los funcionarios de los registros muchas veces se ha tornado en un impedimento a la libre circulación de las bienes; lo cual afecta el derecho de propiedad garantizado por la Constitución Nacional, del cual los notarios son agentes del ejercicio y garantes de su efectividad.

---

<sup>2</sup> GARCÍA CONI, Raúl R. Y FRONTINI, Angel A., *Derecho Registral Aplicado*, Ed. Depalma, Bs. As., p. 232 ss.

<sup>3</sup> Idem.

Sabido es que la propia Ley 17.801 ha establecido que cada Jurisdicción deberá dictar normas para establecer su sistema recursivo en defensa del orden jurídico vulnerado en cada caso.

Dado el estado y avance de la cuestión es dable persistir en esa línea, por lo que la pregunta que debemos formularnos es: ¿Dicho sistema recursivo es suficiente o requiere cambios más profundos? Analicemos la realidad y determinemos la matriz del problema según ésta, el modelo surgirá para la solución del problema.

La verificación de los extremos legales de un documento notarial es la actividad atribuida por la Ley 17.801 a un funcionario público, agente de la administración pública, central o descentralizada.

Ese agente público solo tiene por actividad o función la verificación de la legalidad de los extremos exigidos por el Artículo 3º de la norma, a saber:

ARTICULO 3.- Para que los documentos mencionados en el artículo anterior puedan ser inscritos o anotados, deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Estar constituidos por escritura notarial o resolución judicial o administrativa, según legalmente corresponda;

b) Tener las formalidades establecidas por las leyes y estar autorizados sus originales o copias por quien esté facultado para hacerlo;

c) Revestir el carácter de auténticos y hacer fe por sí mismos o con otros complementarios en cuanto al contenido que sea objeto de la registración, sirviendo inmediatamente de título al dominio, derecho real o asiento practicable. Para los casos de excepción que establezcan las leyes, podrán ser inscritos o anotados los instrumentos privados, siempre que la firma de sus otorgantes esté certificada por escribano público, juez de paz o funcionario competente.

Los documentos enumerados en la misma ley son los siguientes:

ARTICULO 2.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2.505, 3 135 y concordantes del Código Civil, para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás previsiones de esta ley, en los mencionados registros se inscribirán o anotarán según corresponda, los siguientes documentos:

a) Los que constituyan, transmitan, declaren, modifiquen o extingan derechos reales sobre inmuebles;

b) Los que dispongan embargos, inhibiciones y demás providencias cautelares;

c) Los establecidos por otras leyes nacionales o provinciales. Referencias Normativas: Código Civil Art.2505, Código Civil Art.3135

Fuera de esos simples aspectos a comprobar toda otra actividad le es extraña, ajena e ilegal; o en otras palabras: *paranormal*.

Lo anterior tiene asideros en el hecho de que la actividad de la administración pública debe ser atribuida por ley para que sea válida y que no constituya un exceso de poder. Esa atribución es la competencia del órgano que se trate, y en sí misma es uno de los pilares donde se asienta el Estado de derecho, y nada más y nada menos que el principio de legalidad, que se expresa así: "Solo puede ser ejercido el derecho que por ley es atribuido".

Suena raro pero no lo es tanto, porque el principio de libertad de los ciudadanos es causa del principio de legalidad de la administración pública, ya que en el ámbito del derecho público aplicado a los funcionarios no juega el principio que establece que "todo lo que no está prohibido esta permitido".<sup>4</sup>

En consecuencia, los funcionarios de ninguna manera y bajo ningún aspecto podrán ejercer actividad que no les haya sido por ley atribuida. Su ejercicio sin el respaldo legal constituye una anormalidad, una clara y flagrante patología que afecta el legal funcionamiento de todo el sistema lo cual hace perder previsibilidad, y vulnera la libertad de los ciudadanos y su igualdad ante la ley.

La calificación del acto es una sola, la notarial, y consiste en la sucesión de razonamientos que constituyen juicios realizados a lo largo de la audiencia notarial por el notario, para que pueda, en definitiva y en su caso, autorizar el negocio de las partes y permita constituir el acto jurídico, a la vez que reflejarlo en el documento notarial que labre, todo para dejar constancia de él, dotándolo por el carácter propio de la institución notarial de una característica fundamental como es la autenticidad.<sup>5</sup>

Ese agente de la administración pública provincial es el mal llamado registrador, y su actividad -que no es otra que la de verificación de la legalidad del documento que se pretende inscribir para su publicidad- es confundida o pretende serlo con otra institución total y absolutamente distinta: La calificación del negocio jurídico que tiene vigencia en otros ordenamientos jurídicos pero no en el nuestro.

En nuestro sistema el único con competencia para calificar –en el verdadero sentido de la palabra, o sea para decidir si se dan las condiciones para autorizar el acto o negocio- es el notario. Por el contrario, el empleado público de cualquier registro es un dependiente del poder ejecutivo provincial,

---

<sup>4</sup> Este, sabido es, es válido sólo en lo que respecta a los ciudadanos.

<sup>5</sup> Es decir, tenido por verdad y solo revisable por un magistrado en sede judicial en los casos previstos por el Código Civil.

que no tiene atribuida esa función, y mal puede pretender atribuírsela y entrar al fondo del acto e introducirse a la audiencia notarial a cargo del notario. Además, no le está permitido modificar, cuestionar, o hacer apreciación alguna sobre el contenido del documento, en cuanto al fondo que trasunta éste de lo sucedido ante el notario. Es evidente que dicho ejercicio paranormal de la función administrativa de los empleados de los registros ataca la división de poderes, vulnera el sistema jurídico y constituye un abuso de poder penado por el Código Penal. Dicho sea de paso, el ordenamiento penal establece ese delito en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en este caso, frente a los abusos de la administración pública.

Si se observa la realidad veremos que muy pocos cumplen con el cometido atribuido legalmente como de su competencia, entrando a considerar temas ajenos, fuera de las normas que regulan su actividad, lo cual ocasiona graves perjuicios en la sociedad y por eso lo denominamos exceso de calificación y lo calificamos como patológico y paranormal.

## LA SITUACIÓN EN CÓRDOBA

A tal punto ha llegado la justa doctrinaria que provoca hoy el trámite registral, que el mismo Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba consideró necesario intentar solucionar el problema mediante el Decreto 726/2010, el cual en sus considerandos fundamenta que: “con el objeto de optimizar la operatoria registral, resulta conveniente establecer lineamientos referidos a la calificación que debe realizar el Registro General de la Provincia.” y “que el principio de autenticidad consagrado en el artículo 3 de la Ley 17.801 implica la necesaria intervención del oficial público autorizado a labrar el instrumento, principio que libera a los Registros de realizar el examen intrínseco del documento, el cual ya se encuentra legitimado por su autor, responsable de la licitud del negocio jurídico.”

Puede sorprender que el Ejecutivo prácticamente ha dicho en otras palabras lo que ya dispone la Ley Nacional 17.801, pero la situación así lo ameritaba.

Y no nos confundamos, en ningún momento intentamos desmerecer la norma dictada por el Poder Ejecutivo Provincial. Al contrario, recalcamos y manifestamos que es una clara demostración del compromiso que tiene el Gobernador con el objetivo de solucionar la problemática registral actual, más allá de cualquier situación partidaria.

El llamado “Digesto Registral” -que no es otra cosa más que un compendio de las resoluciones de la dirección del Registro General de la Provincia- contenía y generaba tantas situaciones problemáticas y encontradas no sólo con la ley sino con la lógica más elemental, que fue necesario que el mismo Gobernador decretara casi sin reglamentar la ley. En otras palabras, y

reiteramos, lo que se hizo fue decir casi lo mismo que decía la ley, ya que las resoluciones del registro muchas veces se encontraban con ella.

Para ahondar y explicar más el tema, basta con transcribir algunos extractos del texto del decreto citado:

**ARTICULO 3º: ESTABLÉCESE** que en virtud de lo expuesto la responsabilidad del contenido sustancial e intrínseco de los documentos será del funcionario autorizante de los mismos, y su toma de razón se efectuará con las prevenciones y recaudos establecidos por el art. 4 de la Ley Nacional N° 17801.

El artículo anterior no hace más que manifestar lo que la ley presupone, a saber: Si el registro no convalida documentos ¿a quién le cabe la responsabilidad ante el contenido del mismo? Al funcionario que autoriza el acto plasmado en dicho documento, y sólo a él, por lo que toda la calificación es realizada en un primer momento por el Autorizante, dejando al Registro sólo la capacidad de verificar ciertas formalidades.

En relación con lo anterior, el decreto también dispone:

**ARTICULO 4º: DISPÓNESE** que el Registro General de la Provincia deberá realizar un análisis integral de los actos jurídicos sometidos a su estudio, debiendo formular en un solo acto todas las observaciones que pudieren corresponder.

¿Qué otra evidencia más clara que ésta para decir que el decreto sólo dice lo que la Ley ya decía? Es el corolario de lo ya establecido por el legislador en el artículo 9 inciso b. Es decir: Digamos que no hacía falta ser muy lúcido como para deducir lógicamente que si el Registro observa un documento, debe haber analizado íntegramente el mismo, a fin de cumplir con el principio de economía que rige al derecho público administrativo. Sin embargo, tal era la situación, que un decreto fija hoy lo que la doctrina y el análisis más elemental de la norma establecían desde hace tiempo. No obstante lo anterior, las observaciones en actos diferentes y sucesivos siguen ocurriendo en la Provincia de Vélez Sarsfield.

**ARTÍCULO 5º:** El presente decreto deroga toda disposición o Resolución que se le oponga.

Y esta es quizás la menos llamativa, pero más importante consecuencia del decreto. Creemos que con este artículo se zanján muchos problemas que ocurrían en la sede registral, a causa del compendio de resoluciones que emanaban de la dirección de dicha repartición pública, que muchas veces tendían a arreglar o esclarecer situaciones, pero muchas otras no hacían más que “formalizar” los puntos de vista, discutibles, del funcionario de turno. Que el Gobernador haya dispuesto que toda resolución que se

oponga al Decreto (y por ende a las Leyes Registrales) sea derogada, es un claro caso de cumplimiento de la constitución de la Provincia de Córdoba, la cual en su artículo 144 (invocado en el texto del Decreto 726/2010) dice con relación a las atribuciones del Gobernador:

Inciso 1. Es el jefe del Estado Provincial, al que representa, tiene a cargo su administración, formula y dirige políticas y ejecuta las leyes.

Inciso 2. Participa de la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución, las promulga y pública, y expide decretos, instrucciones o reglamentos para su ejecución, sin alterar su espíritu.

18. Organiza la Administración Pública, sobre la base de los principios consagrados en el artículo 174 y puede delegar, en forma expresa y delimitada, con arreglo a la ley, determinadas funciones administrativas, las que puede reasumir en cualquier momento.

Esta serie de incisos, pero sobre todo el último, permiten dilucidar lo ocurrido en Córdoba. Aclaremos que lo siguiente es sólo conjetural.

El Poder Ejecutivo organizó el Registro General y delegó funciones a dicha repartición para que cumpliera con las leyes. Visto, que en algunos casos los miembros de dicha repartición se excedían en sus funciones o no las cumplían, decidió reasumir la función administrativa antes delegada, a fin de que se solucionara la situación problemática en cuestión. Dicha actitud y arrojo es cuanto menos admirable, más allá de los resultados que tiene efectivamente.

## EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS

En relación a los recursos en contra de las resoluciones del Registro, la misma Ley Nacional ha previsto que las Jurisdicciones Provinciales dicten sus procedimientos especiales para encauzar nuevamente en el derecho los conflictos que se produzcan entre la administración y el peticionante. Ello de acuerdo y concordante con el sistema federal imperante en el país.

Las provincias han dictado sus regímenes impugnativos de las resoluciones de la administración pública en general y en especial, cuyo objeto es la observación del empleado público de la administración provincial, comprendiendo lo resuelto por la máxima jerarquía administrativa.

En este punto, encontramos una incongruencia significativa en lo atinente a la competencia del tribunal que debe decidir sobre los recursos promovidos en contra de las resoluciones registrales. Al respecto, la Ley de la Provincia de Córdoba 5.771, prescribe en su artículo 19 que "Contra la resolución denegatoria de la Dirección General se podrá recurrir por ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de turno de la Capital. (...)

Consideramos que todo planteo recursivo de decisiones registrales debe tramitarse ante la Cámara en lo Contencioso y Administrativo. Decimos esto ya que toda resolución registral es genéticamente administrativa.

No cabe la excepción a estos actos emanados de la administración sustrayéndolos del fuero que por su naturaleza le corresponde -el Contencioso Administrativo- para que revisen la motivación del acto de calificación y, si se excede del que le atribuye la ley de fondo, la declare nula y ordene la inscripción de inmediato.

El empleado del registro debe construir un silogismo cuya primera proposición es el documento notarial, la segunda la ley de fondo que, recordemos, le impone solamente verificar las formas extrínsecas del documento. Para que sea verdad la conclusión deberá ceñirse a ese razonamiento y emitir un juicio motivado, es decir fundado, para que tenga validez y no sea atacable su rechazo al pedido de inscripción.

1era premisa o proposición.....documento notarial

2da premisa o proposición .....art. 3 Ley 17.801

Conclusión ..... Cumple la norma inscribe o no cumple no inscribe

En la resolución del rechazo deberá enunciar los por qué, cómo y cuando, es decir dentro de los 30 días que marca la Ley de fondo. Pasado ese tiempo legal pierde competencia para con ese documento y está inscripto por inacción de la administración.

El uso de cualquier otra vía favorece entrar a considerar el fondo del documento notarial, ya calificado por el escribano, o sea, el órgano competente para ello. De ninguna manera esa facultad es atribuida al poder administrador y menos al poder judicial.

No obstante, no queremos detenernos en disquisiciones acerca de nuestra postura, ya que más allá de la materia en la cual es competente el órgano judicial que decide sobre pleitos frente a resoluciones registrales, es mucho más importante evitar los mismos.

Es decir, es mucho más positivo disminuir la cantidad de causas judiciales, que agilizar su trámite. Los poderes del estado deberían concentrarse en evitar los juicios, promoviendo políticas que tenga como norte que cada uno de los organismos y funcionarios involucrados realicen en forma correcta y legal su tarea.

Hasta aquí la MATRIZ de problema que se resume en EXCESO DE CALIFICACION o dicho sin la elegancia de la frase anterior: calificación fuera de la ley.

Ahora el MODELO DE SOLUCION

## PROPONEMOS

1. Ceñirse a los conceptos vertidos en la Ley para delinear las instituciones y que como tales constituyen la verdad de acuerdo a los principios de la ciencia como tal, y abandonar de inmediato el lenguaje tomado de otras legislaciones que no sólo confunde sino que altera el sentido de las instituciones, su rol y su actividad, con el grave perjuicio que ello provoca a los usuarios del servicio y a los ciudadanos en general por la inseguridad jurídica que se ocasiona.

2. Hacer cumplir la función que la ley le ha asignado a cada órgano, otorgándole la competencia necesaria para la validez de los actos, la previsibilidad de estos y su publicidad, es decir, el cabal cumplimiento de la ley.

Asegurar la defensa de los peticionantes a la administración por estar dentro de un estado de derecho, simplificando las vías recursivas, haciéndolas ágiles y expeditivas; y por ser actos de la administración pública los que se cuestionan, prescribir la vía del contencioso como camino para restituir el orden jurídico vulnerado .

3. Defender la función notarial que es quien por no ser parte de la administración garantiza la libre circulación de los derechos y de los bienes.

4. Abolir el uso de reglamentos - órdenes de servicios aplicados sobre la función notarial, el Código Civil y las leyes aprobadas constitucionalmente en general.