

# El procedimiento recursivo ante el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires:

## Su análisis en función de las normativas de las restantes jurisdicciones del país. Una propuesta de reforma.

**Por Lorena Muñoz**

Abogada. Instituto Superior en Registración y Publicidad Inmobiliaria. Docente de la Tecnicatura Superior en Registración y Publicidad Inmobiliaria. Extracto para la presente publicación del Trabajo Final Integrador de la Carrera de posgrado Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata. Director de TFI Prof. Marcelo C. Lamoglia. TFI completo se puede acceder en SEDICI.

### 1. Introducción. Breve referencia al procedimiento recursivo registral local

El procedimiento administrativo especial recursivo ante el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires (RPBA) tiene lugar cuando el usuario del servicio registral (aquel que llevó un documento –notarial, judicial o administrativo- a inscribir al Registro), no está de acuerdo con el tipo de inscripción acordada por el organismo.

Cabe tener presente que el servicio que brinda el Registro ha sido considerado como un servicio público, y en tal sentido se ha afirmado que al registrador no se le ordena ni se le suplica, sino que la rogatoria pone en marcha un procedimiento inscriptivo regulado por ley y que construye un servicio público inexcusable. Si no hay obstáculos legales el Registro debe inscribir con abstracción de la calidad de los rogantes, siempre que estos estén legitimados para peticionar<sup>1</sup>. Y en estos términos es como se lo entenderá en el presente trabajo.

Ahora bien, frente a las observaciones que realiza el Registro sobre los documentos que han ingresado para su inscripción, puede instarse la vía recursiva,

cuando el rogante considera que la calificación del instrumento –efectuada por el ente-, no se ajusta a derecho.

En efecto, si el documento adoleciera de defectos, a tenor de la calificación que efectúa el registrador, quién podrá observar o rechazar la inscripción, se abre la posibilidad para el particular de instar la vía recursiva.

La Ley 17.801 -régimen nacional al que se encuentran sujetos los registros de la propiedad inmueble existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincias del país-, ha establecido que el procedimiento recursivo es una cuestión que compete regular a cada jurisdicción, es decir que lo ha dejado librado a la reglamentación local<sup>2</sup>.

1. GARCÍA CONI, Raúl R. El contencioso registral, Depalma, Bs.As. 1978, p. 135

2. Art. 38 de la Ley 17.801 y art. 9 inc. b) al referir "...podrá promoverse el recurso o impugnación que correspondiere según la ley local...".

Esta circunstancia -reglamentación a cargo de las provincias-, es producto de las previsiones de la Constitución Nacional, que conforme a los artículos 75 inc. 12 y 121, dispone, que resulta competencia exclusiva de las provincias el dictado de las normas de procedimiento, como facultad que no ha sido expresamente delegada al Estado Federal.

De tal modo, dicha facultad se encuentra dentro de la esfera del poder de policía local.

Esta circunstancia -reglamentación a cargo de las provincias-, es producto de las previsiones de la Constitución Nacional, que conforme a los artículos 75 inc. 12 y 121, dispone, que resulta competencia exclusiva de las provincias el dictado de las normas de procedimiento, como facultad que no ha sido expresamente delegada al Estado Federal.

De tal modo, dicha facultad se encuentra dentro de la esfera del poder de policía local<sup>3</sup>.

Al respecto, se ha dicho que una de las grandes virtudes de la Ley nacional de registros inmobiliarios -respetuosa de nuestro federalismo- es que deja librado a cada jurisdicción "la organización, funcionamiento y número de los registros de la propiedad, el procedimiento de registración y el trámite correspondiente a las impugnaciones o recursos que se deduzcan contra las resoluciones de sus autoridades" (art. 38 de la Ley 17.801), permitiendo el mantenimiento de las normas locales compatibles<sup>4</sup>.

Consecuencia de ello, es que algunas provincias argentinas han reglamentado la Ley 17.801. No es el caso de la provincia de Buenos Aires cuyo ordenamiento local (Decreto-ley 11.643/63) fue precursor a la Ley nacional, y se ha mantenido vigente en tanto no contradice lo dispuesto por la norma nacional.

Así es que el procedimiento recursivo ante el RPBA -ámbito al cual se circunscribe el presente análisis-, actualmente se encuentra regulado en los artículos 44 a 50 del Decreto-Ley 11.643/63 modificado por la Ley 12.008, y en los artículos 49 a 52 del Decreto Reglamentario 5479/65.

Dicha regulación normativa prevé una doble instancia administrativa -bajo la denominación "recurso de reconsideración"-, y luego, concluida dicha etapa, se abre la revisión judicial, mediante un recurso de apelación ante la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de La Plata<sup>5</sup>.

Si bien la norma determina que, de las "observaciones" que formule el Registro, el interesado podrá recurrir por "reconsideración ante su Director", cuya resolución tendrá carácter definitivo, este recurso sólo puede instarse una vez que las "observaciones" que menciona, se traten de un acto administrativo, consistente en una Resolución del Director del Registro.

De tal modo, previo a interponer el recurso de reconsideración, el interesado debe transitar la etapa previa que podemos denominar "*Formulación de la Observación*".

Ello implica que, frente a la calificación del documento que efectúa el registrador, con la cual no está de

acuerdo el interesado, éste debe hacer una nota dirigida al Director del Registro, solicitando la inscripción del documento en cuestión, la que generará la formación de un expediente administrativo que culminará con una Resolución del Director del Registro, acto administrativo que puede dejar sin efecto la observación del calificador, y dar lugar a la inscripción definitiva del documento, o bien mantener la observación efectuada por el calificador<sup>6</sup>.

Una vez obtenida esta resolución expresa del Director, nos encontramos frente a la "observación" que determina el art. 44 del Decreto Ley 11.643/63, contra la cual procede el Recurso de Reconsideración, cuyo procedimiento se encuentra reglado en la normativa referenciada, y culmina con una nueva resolución del Director del Registro, que tiene carácter de acto administrativo final y hace cosa juzgada administrativa, habilitando la instancia judicial<sup>7</sup>.

Contra esta segunda Resolución del Director del Registro procede el Recurso de Apelación ante la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de La Plata<sup>8</sup>.

De tal modo, si esta segunda resolución resultante del recurso de reconsideración es negativa, el interesado puede interponer recurso de apelación dentro del plazo de diez días hábiles de ser notificado fehacientemente de la denegatoria (art. 44 inc. b DL11643/63).

---

3. Al respecto se ha expresado que "...en materia de derecho registral, todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de los registros, es decir, todo lo que hace a los principios y normas de derecho administrativo que integran la materia registral debe quedar reservada a las provincias; en cambio, todo lo que concierne a la materia que debe ser receptada por el registro, los principios fundamentales que han de observarse en orden a la solución de los conflictos que puedan suscitarse en materia registral, y los efectos y consecuencias jurídicas del material receptado en cuanto se vinculen a las relaciones de los habitantes entre sí, debe ser reglado por la ley nacional..." MOLINARIO, Alberto Domingo. Capítulo I, Del Derecho Registral y del Derecho Registral Inmobiliario. Curso de Derecho Registral Inmobiliario, Edición del Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal. Buenos Aires, 1971. p. 20.

4. GARCÍA CONI, Raúl R., Ob. cit, p. 138

5. El art. 44 del decreto Ley 11.643/63 (Texto según Ley 12008) establece que "De las observaciones que formule el Registro el interesado podrá recurrir: a) Por reconsideración ante su Director, cuya resolución tendrá carácter definitivo. b) Por apelación ante la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de La Plata..."

6. Esta directiva surge de lo establecido por el art. 49 del Decreto reglamentario 5479/65 que dispone "A los efectos del procedimiento contencioso registral, considérense observaciones del Registro las que surjan de la resolución expresa de la Dirección dictada en los términos del artículo 53, de este Reglamento".

7. Este acto puede, al igual que el anterior, dejar sin efecto la observación del calificador, y dar

lugar a la inscripción definitiva, o bien mantener la observación efectuada por el calificador. Aunque resulta poco probable que las dos resoluciones del mismo órgano ante igual situación analizada difieran.

8. Hasta la entrada en vigencia de la Ley 12.008, el organismo judicial de revisión era la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, a la cual se accedía por demanda originaria contenciosa-administrativa. La mentada Ley 12.008 estableció como organismo judicial de revisión la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial con asiento en La Plata. Esta modificación entró en vigencia recién con la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo, no obstante no existir ninguna necesidad de demorar la modificación mencionada, ya que la misma tenía vinculación con el fuero contencioso. Lo cierto es que esta reforma tuvo por objetivo agilizar la vía recursiva e incrementar la doctrina jurisprudencial registral.

Dicho recurso es presentado ante el Director del Registro, quién no controla la admisibilidad del mismo, sino que simplemente eleva las actuaciones a la Cámara. En esta instancia, la cuestión generalmente es de puro derecho, y no hay contienda, razón por la cual no hay traslados y resuelve directamente la Alzada. La sentencia que emane de la Cámara se comunica al Registro, el que deberá proceder en consecuencia inscribiendo el documento, dejando de lado la observación que había formulado el Registro; o manteniendo la observación, y dando un plazo al interesado para que subsane la observación que había formulado el Registro. Ello siempre y cuando, los litigantes no decidan interponer un recurso extraordinario local, caso en el cual la decisión final emanará de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia (SCBA).

En relación al trámite recursivo, el especialista en derecho registral VILLARO, señala que *"...el procedimiento funciona conforme al siguiente esquema: 1) documento observado por el registrador; 2) insistencia del interesado por no estar de acuerdo con la observación; 3) resolución de la Dirección que constituye legalmente la "observación"; 4) reconsideración ante la misma Dirección; 5) demanda contenciosa administrativa"*<sup>9</sup>.

Con la descripción efectuada, ha quedado brevemente desarrollado el procedimiento de impugnación de

la calificación de documentos registrales en el marco del Registro inmobiliario local.

## 2. Procedimiento de impugnación registral en otras jurisdicciones.

El procedimiento de impugnación ante el RPBA que rige actualmente, tal como ha sido descrito, resulta un tanto complejo, y conculca ciertos principios que deben prevalecer en todo procedimiento administrativo, perjudicando en definitiva al usuario del servicio registral.

Ello nos conduce a analizar el modo en que está previsto el procedimiento recursivo registral en las restantes jurisdicciones del país a fin de poder extraer características que puedan resultar convenientes, al momento de analizar una posible reforma de nuestra legislación local.

Se indagarán los diferentes regímenes registrales del país para efectuar un análisis comparativo. A tal fin, se enumerarán y analizarán por su fecha de sanción, desde los más antiguos a las legislaciones más recientes en el tiempo, teniendo en consideración que la norma de la provincia de Buenos Aires es la de mayor antigüedad (1963/65).

9. VILLARO, Felipe Pedro "Elementos de Derecho Registral Inmobiliario", 3ª edición actualizada, Ed. Scotti, Bs. As. Año 2003, p. 182.



Con carácter previo, resulta oportuno traer a colación algunos lineamientos generales que, desde el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble, organismo que nuclea a todos los registros del país con la premisa de obtener criterios uniformes para la aplicación de la normativa registral, se han esbozado a lo largo de estos años. Dicho Consejo, promueve reuniones anuales en las que participan los directores de todos los registros inmobiliarios del país.

Ya desde la Primera Reunión celebrada en el año 1964 en la ciudad de La Plata se declaró que el procedimiento recursivo debería contener por lo menos un recurso de reconsideración ante el Director del Registro contra su resolución cuando esta tenga carácter definitivo; y la demanda o recurso ante autoridad jurisdiccional competente cuando fuere denegada la reconsideración o se resolviera la misma contra el planteo del actor<sup>10</sup>. Adviértase que es el mecanismo adoptado por el Decreto Ley 11643/63 para Bs.As.

En la Décima Reunión celebrada en el año 1973 se afirmó, con fundamento *“en el precepto constitucional que establece el derecho de defensa y el principio procesal de recurribilidad, (que) el peticionante puede efectuar la impugnación del acto jurídico registral de observación, por el medio procedimental recursivo que la ley prevé”*. Resulta llamativa la calificación de *“acto jurídico registral de observación”* al resultado de la calificación, como punto de partida del procedimiento recursivo<sup>11</sup>.

En la Décimo Séptima Reunión celebrada en el año 1980 se abordó la necesidad de contar con medios de control de la facultad calificadora de los registradores, sobre la base de los lineamientos establecidos por la Ley 17.801, y en tal sentido se declaró: *“Que es necesario profundizar los estudios relacionados con el procedimiento y resolución de los recursos registrales; los que deben satisfacer las necesidades de celeridad, especialización, inmediatez, menor costo y auténtica jurisprudencia registral metodizada, con intervención de la Dirección del Registro y la parte interesada y revisado por los órganos independientes que mejor convenga a la organización, de conformidad a las jurisdicciones locales”*<sup>12</sup>.

Ahora bien, efectuada esta introducción, del análisis en particular de las normativas podemos extraer ciertas pautas genéricas.

En tal sentido, resulta llamativo la **extensión de la regulación del procedimiento recursivo**, así, mientras que las normas más antiguas destinan pocos artículos a la regulación de los recursos, mientras

que las legislaciones más modernas suelen destinar un apartado o capítulo especial a la vía recursiva registral, desarrollando el tema en un articulado más amplio.

A su vez, puede verse en general una evolución desde aquellas normativas más antiguas que **no prevén una instancia de revisión de las observaciones formuladas al documento registrable ante el registrador** o agente del registro que calificó el documento. Y las más modernas que garantizan una primera instancia de revisión ante el calificador del documento, considerando al resultado de la calificación como un acto administrativo susceptible de ser recurrido.

Como se señalaba, **las legislaciones más antiguas prevén un solo recurso en sede administrativa, y el mismo se entabla ante la máxima autoridad del Registro, su Director**. Para el mismo emplean diferentes denominaciones, agotando con dicha resolución la instancia administrativa y habilitando la vía judicial. Son los casos de Santa Fe (1968) recurso de recalificación, Chaco (1969) recurso de reconsideración (con la particularidad de establecer un sistema complejo de doble instancia ante el Director, semejante al de Provincia de Buenos Aires), Formosa (1970) *“reconsideración o recalificación ante su Director”*, La Pampa (1970) recurso de revocatoria, Santa Cruz (1971) recurso de revocatoria, La Rioja (1971) recurso de reconsideración, Tucumán (1971) solicitud de rectificación, Santiago del Estero (1972) recurso de recalificación, Río Negro (1973) solicitud de rectificación, Misiones (1973) solicitud de reconsideración, Chubut (1996) recalificación ante el Director, Catamarca (1999) tiene la peculiaridad de regular un recurso de apelación ante el Director de Registro y, luego un recurso jerárquico por ante el Poder Ejecutivo, San Luis (2012) recurso de reconsideración ante la Dirección del Registro.

La característica común en dichas jurisdicciones es que no se prevé un recurso ante el agente del Registro que calificó el documento. Sin perjuicio de lo que pueda ocurrir en la práctica registral, como en el caso de Santa Fé, que muchas veces, en los hechos se termina forzando este tipo de pedido de revisión ante el calificador del documento.

A medida que avanzamos en el tiempo, encontramos que las normativas registrales locales van receptando legislativamente una **primera instancia de revisión ante el calificador** o inscriptor (agente del Registro que calificó el documento e hizo la devolución con la cual el interesado no está de acuerdo) y en líneas generales recibe la denominación de recurso de recalificación o simplemente recalificación. Este mecanismo es en definitiva, el de una primera instancia recursiva de revisión de una decisión administrativa: la calificación del documento. Y luego, frente a la resolución que resuelve dicha recalificación, recién se torna procedente un recurso ante la máxima autoridad del Registro (su Director), permitiendo una doble instancia de revisión en sede administrativa, previo a la revisión

10. Despacho n° 9. I Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. La Plata, 26 al 28 de noviembre de 1964.

11. Despacho n°6. Tema3A). X Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. San Carlos de Bariloche, 22 al 26 de octubre de 1973.

12. Despacho 4. Tema 3. XVII Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. La Plata, 17 al 19 de junio de 1980.

judicial, trámite que denota una más amplia protección en la instancia administrativa.

Estos son los casos de San Juan (1973) recurso de recalificación ante registrador y apelación ante el Director; Jujuy (1976) recurso de recalificación “del acto o pronunciamiento” ante el Jefe de la Sección y recurso de apelación ante el Director; Sata (1977) recurso de recalificación ante el Jefe del Departamento Jurídico y recurso de apelación ante el Director General de Inmuebles; CABA (1980) recalificación, sustanciada ante el registrador, que concluye con una resolución del Director del Registro, pero es el registrador quién analiza la impugnación, y recurso de apelación ante el Director; Córdoba (1982) recurso de rectificación ante calificador y recurso de apelación ante el Director; Entre Ríos (1982) recurso de recalificación ante calificador en el Registro departamental, recurso de apelación ante el Director General (autoridad provincial) que supervisa los registros departamentales, y recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo (Gobernador de la Provincia); Corrientes (1989) recalificación ante registrador interviniente, y recurso de apelación ante el Director; Neuquén (1994) recurso de revisión procede contra resoluciones del secretario del Registro de la Propiedad, o funcionarios de dicho organismo con facultades decisorias expresamente delegadas por el director, y recurso de apelación ante el Director del Registro; Tierra del Fuego (2001) recalificación del documento al registrador interviniente y recurso de apelación ante el Director General del Registro; Mendoza (2011) recurso de revocatoria ante registrador, recurso jerárquico ante Director, y nuevo recurso jerárquico ante el titular del Poder Ejecutivo.

En líneas generales, las normativas más modernas prevén la figura de la **denegatoria tácita**, ante la falta de resolución del recurso en los plazos previstos, garantizando la celeridad en la resolución de las instancias recursivas. Como son los casos de Jujuy (1976), Córdoba (1982), Entre Ríos (1982), Corrientes (1989), Tierra del Fuego (2001) y Mendoza (2011).

Otra pauta interesante que se advierte en gran parte de las normativas es la exigencia de que **las resoluciones que recaigan en toda la sustanciación del procedimiento recursivo deberán estar fundadas**, contener pronunciamiento sobre el mérito de las argumentaciones expuestas por el recurrente y citar el derecho en el que se fundan, y algunas de ellas lo establecen bajo pena de nulidad. Son los casos de las normativas de Río Negro (1973), Misiones (1973), Jujuy (1976), Entre Ríos (1982), Corrientes (1989), Catamarca (1999), y Tierra del Fuego (2001).

En cuanto a la instancia **revisión judicial**, hay provincias donde el órgano judicial encargado de la revisión son los Tribunales Superiores locales, como son los casos de La Pampa (1970), La Rioja (1971), Entre Ríos (1982) y Chubut (1996) mediante demanda contencioso administrativa, y Santiago del Estero (1972), Corrientes (1989), San Luis (2012) mediante recursos. Y en estos dos últimos supuestos la normativa expre-

samente determina que los recursos deberán interponerse ante el Registro y este lo elevará.

En otras jurisdicciones, en una corriente más moderna, la revisión judicial tramita ante las Cámaras de Apelaciones Civiles como son los casos de Santa Fe (1968), San Juan (1973), Río Negro (1973), Jujuy (1976) Salta (1977), CABA (1980), Córdoba (1982), Neuquén (1994) y Tierra del Fuego (2001) ante el juez Electoral y de Registro. En los caso de San Juan, Jujuy, Neuquén y Tierra del Fuego la normativa expresamente prevé que los recursos deben ser interpuestos ante el Registro y éste será quién remitirá las actuaciones al órgano judicial.

Finalmente, encontramos aquellas jurisdicciones que cuentan con la interposición de una demanda contencioso-administrativa ante los Tribunales de la Provincia, en los términos y formas establecidos por los códigos contencioso-administrativos como son los casos de Chaco (1969), Formosa (1970), Tucumán (1971) y Misiones (1973).

Son pocas las normas que efectúan una **remisión expresa a la ley de procedimientos administrativos**, Córdoba (1982), Mendoza (2011), y Santa Cruz. No obstante opere por analogía en todos los casos la aplicación supletoria de dicha legislación, resulta conveniente la remisión expresa.

En todas las jurisdicciones, de alguna u otra manera, se garantiza la protección del negocio instrumentado en el documento registral objeto de recurso, **prorrogando la inscripción provisional** del documento hasta tanto recaiga una resolución definitiva sobre el recurso, y en algunas jurisdicciones resulta interesante que ya prevén un plazo legal para que interesado pueda subsanar o resolver la observación cuando el procedimiento recursivo concluye confirmando las observaciones del calificador, y que dicho plazo no quede supeditado al arbitrio de la decisión judicial.

Algunas jurisdicciones con gran acierto prevén disposiciones especiales para los supuestos de **insistencia en la registración por parte de los órganos del poder judicial**, frente a observaciones efectuadas por los calificadores en documentos judiciales, como ser las provincias de San Juan (1973), Córdoba (1982), Entre Ríos (1982) y Mendoza (2011), con el claro objeto de evitar conflicto de poderes.

Resulta sumamente interesante lo dispuesto por la Provincia de Neuquén en cuanto a la exigencia establecida por ley de realizar una **calificación integral** del documento, y lo dispuesto por las normativas de Río Negro (1973), Santa Cruz (1971) y Misiones (1973) que estipulan que las observaciones deben formularse por escrito y ser agregadas en un volante a los documentos, pauta que si bien en la práctica se cumple, resulta valioso que sea dispuesto por ley. Finalmente, cabe destacar, aquellas normativas que expresamente consideran al resultado de la calificación como un acto administrativo susceptible de ser recurrido, como las de Jujuy, Entre Ríos y Mendoza.

Como colofón del análisis de los procedimientos

recursivos de otras jurisdicciones, en comparación con el que rige actualmente en la provincia de Buenos Aires, pueden señalarse ciertas características que devienen elogiadas y que podrían considerarse para mejorar y fortalecer nuestro sistema recursivo local en pos de brindar beneficios para los usuarios del servicio registral, de manera acorde a los principios que deben regir en todo procedimiento administrativo, del cual no escapa la vía recursiva registral.

En tal sentido, una futura reforma del procedimiento recursivo registral local debería considerar los siguientes aspectos:

**1.** Propiciar una calificación integral de los documentos registrables.

**2.** Prever una instancia de revisión ante el calificador o sector que calificó el documento.

**3.** Exigir que las resoluciones de los funcionarios del Registro contengan pronunciamiento fundado sobre el mérito de las cuestiones sometidas a su decisión y el derecho aplicable.

**4.** Garantizar el silencio negativo o denegatoria tácita en todas las instancias de la vía recursiva administrativa.

**5.** Establecer un procedimiento especial para la revisión de observaciones de documentos judiciales.

**6.** Establecer un plazo legal para resolver la observación cuando el procedimiento recursivo concluye confirmando las observaciones del calificador.

**7.** Efectuar una remisión expresa a la ley de procedimientos administrativos.

### **3. Lineamientos para una eventual reforma del procedimiento recursivo local**

Debemos partir de la base de señalar que la normativa que rige actualmente la vía recursiva registral en la provincia de Buenos Aires es anterior a la sanción de la Ley 17.801, sin perjuicio que no presenta incompatibilidad alguna con la misma y por ello ha permanecido vigente hasta la actualidad. No obstante, esta antigua data, si denota que la misma debe adaptarse al progreso que ha ido demostrando el procedimiento administrativo y los principios que imperan en él, en resguardo de los derechos de los usuarios del servicio registral. Por ello **se torna imperioso modificar el procedimiento recursivo local.**

Ahora bien, tal como se ha señalado, el trámite de registración de un documento notarial, judicial o administrativo que ingresa al Registro Inmobiliario importa un procedimiento administrativo.

Dicho procedimiento administrativo de registración se pone en marcha con la presentación del documento en la mesa de entrada del Registro, donde queda asentado en el libro de ordenamiento diario a los fines de resguardar la prioridad del derecho que contiene el documento.

Una vez ingresado en el RPBA, el documento es dirigido al Área<sup>13</sup> que debe entender de acuerdo a la localización del inmueble y allí es asignado a un inscriptor, quién lleva adelante la tarea de calificación del documento, con el apoyo del Jefe de Inscripciones, Jefe del área y abogados del área.

En el marco de este procedimiento de registración, es efectuada la calificación del documento, que culmina con una decisión del registrador (resultado de la calificación), donde dicho documento puede ser inscripto de manera definitiva (cuando no padece de ningún defecto), inscripto provisionalmente (si adolece de defectos subsanables) u obtener un rechazo de la inscripción (si padece una nulidad absoluta y manifiesta)<sup>14</sup>.

En estos últimos dos supuestos es donde el interesado en la inscripción del documento podría no estar de acuerdo con el resultado de la calificación efectuada e iniciar la vía recursiva.

Tal como se puso de relieve, **sería valioso y conveniente que una reforma de la normativa local incluyera una instancia de revisión ante el calificador o sector que calificó el documento.**

En efecto, se ha afirmado que ésta es la pauta que parece desprenderse de la normativa nacional, conforme lo ha desarrollado doctrina especializada en el tema.

Precisamente, el inciso b) del artículo 9 de la Ley 17.801 (que subsume los ordenamientos locales) es terminante al disponer en su primer párrafo que si el requirente "...no estuviere de acuerdo con la observación formulada, deberá solicitar al Registro que rectifique la decisión. Esta solicitud implica la prórroga del plazo de la inscripción o anotación provisional si antes no se hubiere concedido. Cuando la decisión no fuese rectificada podrá promoverse el recurso o impugnación que correspondiere según la ley local, durante cuya sustanciación se mantendrá vigente la inscripción o anotación provisional".

Además la norma dispone, en su párrafo segundo que: "...La reglamentación local fijará los plazos máximos dentro de los cuales deben sustanciarse los recursos". De dicho texto se ha inferido que la norma parece diferenciar dos etapas, la solicitud

13. El servicio de registración y publicidad en el RPBA es llevado a adelante por las Áreas de Servicios Registrales, las cuales abarcan cada una de ellas una serie de partidos de la provincia.

14. Arts. 9 y 18 Ley 17.801

de rectificación y la interposición del recurso “según la ley local”<sup>15</sup>.

En efecto, la Ley 17.801 prevé expresamente la necesidad de un recurso de reconsideración o de recalificación, garantizando una primera instancia de revisión ante el agente que calificó y observó el documento, y recién luego frente a la resolución de esta recalificación procede una segunda instancia de revisión ante la máxima autoridad del Registro. Sin embargo, esta mecánica no se encuentra prevista actualmente en la Provincia de Buenos Aires en el trámite impugnatorio actual.

En tal sentido, un obstáculo que se ha esbozado a los fines de implementar el recurso de recalificación en el RPBA, es que el procedimiento de registración no culmina con un acto administrativo típico, susceptible de ser el punto de partida para el procedimiento recursivo, posiblemente apoyado en una postura rígida y anacrónica del derecho administrativo<sup>16</sup>.

De tal modo, una de las cuestiones a desentrañar es la de considerar si el resultado de la calificación del documento –las observaciones que advierta el registrador–, puede ser considerado como una decisión o acto pasible de ser recurrido.

Del análisis comparativo efectuado, se advierte que, en las normativas provinciales analizadas, en aquellas que prevén un recurso de recalificación o alguna instancia de revisión ante el propio registrador, de manera expresa o implícita, entienden que el acto administrativo susceptible de ser revisado es la calificación efectuada por el registrador y la devolución que éste genera con las observaciones del documento, agregando en algunas regulaciones la exigencia que se encuentre debidamente fundada la observación.

En esta dirección, podría hacerse eco de lo dispuesto en la Ley de procedimientos administrativos de la Provincia de Mendoza que en su art. 174 expresamente señala que *“Toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite,*

*unilateral o bilateral, es impugnabile mediante los recursos que se regulan en este capítulo, tanto para la defensa del derecho subjetivo como del interés legítimo.”*

En estos términos, la calificación efectuada a un documento y la observación que de ella puede derivar, produce efectos jurídicos individuales e inmediatos que afectan inevitablemente los derechos del usuario y que lo tornan susceptible de impugnación.

En la provincia de Buenos Aires, actualmente los documentos son devueltos con una nota donde consta la observación efectuada por el registrador, consignando los datos que lo identifican, y en ocasiones lleva la firma de un abogado del área<sup>17</sup>.

En virtud de lo analizado y una caracterización laxa de acto administrativo, propia de la impronta actual del derecho administrativo, no se advierte obstáculo procedimental para considerar la devolución que realiza el registrador como un acto (declaración administrativa) susceptible de ser revisado<sup>18</sup>.

En tal sentido, sería de vital importancia que la

---

16. Por ello es que el procedimiento actual local exige, ante la desconformidad del interesado en la calificación del documento, el inicio de un expediente administrativo que culmine con una resolución del Director del Registro, y recién allí puede iniciar la vía recursiva propiamente dicha, con las consecuencias negativas que todo este procedimiento acarrea en cuanto a dilación innecesaria e incongruencia de generar dos actos administrativos emanados de la misma autoridad (Director del Registro), contrariando los principios de celeridad, economía y sencillez y derecho de defensa en definitiva.

17. Existe actualmente la Orden de Servicio N°36/2004 (normativa interna del RPBA) que establece ciertas pautas para efectuar las devoluciones de los documentos, entre ellos establece que las devoluciones deberán ser completas e integrales, consignando con precisión y claridad las causales de oponibilidad y el código de devolución respectivo, con indicación si fuera procedente, de la normativa que las sustenta e individualización de los agentes intervinientes; deberán ser firmadas y selladas por el agente directamente responsable; las devoluciones deberán ser verificadas y suscriptas por los profesionales asignados al Departamento, quienes deberán efectuar el control de las observaciones, evaluando que se realicen en forma exhaustiva y pormenorizada, haciendo además las observaciones de carácter jurídico que consideren pertinente; y asimismo determina que cuando la documentación haya ingresado por tercera vez y practicada su calificación, se meritara que corresponde observarla, el profesional (abogado) asignado al Departamento, deberá practicar dictamen sobre cada uno de los puntos motivo de observación y si la jefatura (Jefe del Área) hiciera suyo el dictamen, lo suscribirá conjuntamente con el profesional. Esta normativa interna, que es una especie de protocolo de procedimiento pero no tiene difusión ni operatividad para el usuario del servicio registral, reúne una serie de pautas sumamente valiosas y que resguardan los derechos de los usuarios frente a la labor de los calificadores, pero que rara vez se cumplen en la actualidad.

18. En aval de esta tesis corresponde citar los miembros del Departamento Jurídico del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia Buenos Aires -María Martha Cúneo, Julia Elena Saillón, y Sebastián Giacosa-, quienes en su trabajo “Los Recursos Registrales en la Provincia de Buenos Aires”, presentado ante el propio organismo, analizando el procedimiento vigente, consideran que la necesidad del dictado de dos Resoluciones por parte del mismo Órgano torna al procedimiento en poco ágil, por lo cual proponen que quede expedita la vía judicial con el dictado de una sola Resolución Contencioso Registral, lo cual entienden viable mediante la derogación del artículo 49 del Decreto 5479/65 o su modificación en el sentido de que se entienda por “observación”, la que sea suscripta por el agente registrador y el profesional del Departamento correspondiente. Esta última afirmación implica reconocer a la observación que formula el registrador, como la decisión o acto susceptible de entablar la vía recursiva. <http://www.universidadnotarial.edu.ar/derechoregistro2012/documentos/CUNEOSALLON-GIACOSA.pdf>

---

15. GARCÍA CONI, Raúl R., Ob.cit, p. 134. En términos similares se ha señalado que “atento a la gran importancia que corresponde asignar a este examen que efectúa el registrador al pretenderse la inscripción del documento en su ingreso al Registro, parece razonable se abra la vía de una reposición o reconsideración a los fines de un reexamen de la petición formulada por el rogante, con la consecuente posibilidad de rectificación por parte de aquel” ANDORNO Luis O. y MARCOLINI DE ANDORNO, Marta, Ob.cit. pag.137. Asimismo, los autores señalados en último término, citan al autor español especialista en Derecho registral inmobiliario, Roca Sastre comentando la normativa registral española (Ley hipotecaria, fuente de suma importancia para nuestra ley registral nacional) donde refiere que el Reglamento Hipotecario español (art. 116) adopta también una especie de reposición, al establecer que el Registrador, al tener que informar acerca del recurso entablado ante la Dirección General de los Registros, puede rectificar la calificación, con lo que se dará por sobreseído el recurso. Ello permitirá al registrador, al oír los razonamientos que contra su decisión pudieren oponer los interesados volver de su acuerdo, con lo que se ahorraría tiempo y gastos y se facilitaría la registración. ANDORNO Luis O. y MARCOLINI DE ANDORNO, Marta, Ob.cit. pag.138

normativa local previera, por un lado, la obligación de realizar una **calificación integral** del documento<sup>19</sup> de modo tal que el interesado en dicha oportunidad pueda evaluar todas las observaciones que se le efectúen al documento y decidir lo que pueda subsanar y eventualmente solicitar la revisión con lo que no esté de acuerdo<sup>20</sup>, y de otra parte, que la devolución del documento en el caso de contar con observaciones, se realizara de manera fundada, es decir con **sustento jurídico del motivo de las observaciones**, y lleve firma del Jefe del área y abogado del área.

Esta pauta va en consonancia con el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 108 de la Ley de procedimientos administrativos Decreto ley 7647/70 que exige la necesaria motivación de los actos administrativos, y con ello respetar las garantías que hacen al principio del debido proceso, como así también la exigencia de que el registrador efectúe una calificación integral.

De tal modo, contra dicho "acto, declaración o decisión administrativa" procedería un recurso **de recalificación** ante el calificador o sector que calificó el documento<sup>21</sup>. Cabe tener presente que, dichas observaciones generan una inscripción provisional, y consecuentemente, dentro del plazo de 180 días de vigencia de la mentada inscripción provisional, es que el interesado deberá, o bien acatar las observaciones formuladas, o bien instar la recalificación.

Entablada la recalificación, el registrador (sector-área que interviene en la calificación de dicho documento-), tendrá un plazo de diez días hábiles administrativos<sup>22</sup> para resolver la revisión planteada, debiendo expedirse mediante un acto administrativo que contuviera los elementos que lo configuran<sup>23</sup>, el sustento o dictamen legal del abogado del sector, y sea firmado por el Jefe del área<sup>24</sup>.

Contra dicho acto<sup>25</sup>, o vencido el plazo establecido sin que se hubiera emitido el mismo (resulta de suma relevancia prever la **denegatoria tácita** como lo hacen nu-

merosas normativas provinciales), el interesado podrá interponer **recurso de revocatoria**, dentro de los diez días hábiles administrativos<sup>26</sup> de tomado conocimiento del acto, debiendo iniciar un expediente administrativo en el Departamento División Contencioso Registral del Departamento Jurídico, el cual culminará con una resolución del Director del Registro, con la cual se agota la instancia administrativa, dejando expedita la vía judicial. En dicha oportunidad deberá constituir domicilio en la ciudad de La Plata.

Contra la eventual resolución denegatoria emanada del Director del RPBA, o vencido el plazo acordado para la emisión de dicha resolución sin que la misma se hubiere dictado (se incorporaría nuevamente la denegatoria tácita), el interesado podrá entablar el **recurso de apelación**<sup>27</sup> que tramitará la Cámara de Apelaciones Civil y Comercial con asiento en La Plata. El plazo para interponer el mismo es el previsto actualmente de diez días desde que fuera notificado el acto. La normativa debería aclarar que dicho plazo deberá computarse en días hábiles judiciales, y que el recurso de apelación debe interponerse ante el Registro<sup>28</sup>, y éste sin efectuar examen alguno sobre su admisibilidad, deberá remitirlo junto

---

19. Semejante a lo dispuesto por el art. 8 de la Ley 2087 de la Provincia de Neuquén.

20. Lo que muchas veces ocurre a la hora de calificar un documento, es que el mismo sufre numerosas devoluciones con diferentes observaciones, es decir lo que se ha llamado, una calificación escalonada o "en cuotas" en términos coloquiales. Ello conspira contra la posibilidad de hacer una evaluación de todas las observaciones del documento y conocer desde un primer momento si alguna de ellas sería pasible de promover la instancia recursiva por parte del interesado.

21. Una posibilidad para el caso que se efectuaran cuestionamientos en torno a la caracterización o tipificación de acto administrativo de la devolución del documento con las observaciones formuladas, sin perjuicio de los argumentos expuestos, podría ser la de acordarle la denominación de solicitud de recalificación en vez de recurso de recalificación, aunque en los hechos importe una instancia de revisión de la calificación acordada al documento, y que es lo que en definitiva resulta imprescindible incorporar a la normativa local, una verdadera doble instancia administrativa. De hecho, en la práctica registral local, muchas veces se advierte que el interesado, sobre el mismo documento observado formula una especie de descargo, incluso fundado en derecho, insistiendo con la inscripción del documento, la cual genera en muchas ocasiones el cambio de criterio del calificador. Lo cual demuestra que en los hechos los usuarios intentan, y consecuentemente consideran necesaria, esta revisión ante el sector que calificó el documento.

---

22. Dicho plazo resulta suficiente en tanto el calificador ya tuvo oportunidad de ver el documento completo, efectuando oportunamente su análisis y formando su criterio, siendo esta instancia de revisión y confrontación de su criterio con los argumentos expuestos por el interesado.

23. La normativa interna podría contar con un modelo de acto que pudiera ser empleado a tal fin, que contara con los elementos indispensables del instituto.

24. Una variable a esta opción, sería la posibilidad que, de mantenerse la observación formulada, se formara un expediente y lo remitiera a la División Contencioso Registral del Departamento Jurídico, a fin de elaborar la correspondiente resolución del Director del Registro, en la cual se decida fundadamente mantener o no su calificación. Y sea éste el acto que agote la instancia administrativa.

25. La normativa interna deberá resolver el mecanismo de notificación de dicho acto, aunque hay una actitud activa por parte de los interesados en obtener una pronta resolución atento a los derechos en juego en el documento registrable.

26. Es el plazo que normalmente acuerdan a los interesados para su interposición, en las normativas analizadas.

27. Cabe aclarar que en los hechos sería una demanda contencioso administrativa, y no técnicamente un recurso de apelación, ya que no estamos frente a una verdadera apelación, en tanto el Registro no es un tribunal de cuyas decisiones se apele ante una instancia superior.

28. Resulta más ágil que el recurso se interponga ante el Registro, y éste sin hacer examen de admisibilidad alguna, remita al órgano judicial el escrito junto con las actuaciones administrativas que dieron origen al procedimiento recursivo, las cuales están en su poder. En tal sentido, a fin de justificar la opción de interponer el recurso ante el Registro, para que luego sea elevado por éste al órgano judicial, cabe mencionar lo dispuesto para impugnación de decisiones de los Colegios o Consejos profesionales en materia disciplinaria conforme reforma efectuada por las Leyes 13.325 y 13.329, donde se estableció un recurso directo ante las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. La impugnación en estos casos se deduce, ante el órgano de la corporación profesional que dictó el acto recurrido. Dicha interposición tiene efectos suspensivos respecto del acto impugnado, y el órgano colegial pertinente debe remitir el recurso y las actuaciones administrativas, dentro de los 10 días hábiles de recibidos al órgano judicial. Si el órgano colegial denegara la concesión del recurso, el recurrente puede interponer recurso de queja ante la Cámara competente dentro del plazo de 5 días de notificado de la denegatoria.

con las actuaciones administrativas a la Cámara de Apelaciones<sup>29</sup>.

Actualmente la ley no fija a los tribunales plazo alguno para expedirse, dejando librado a la prudencia de los magistrados este extremo, aunque sería de vital importancia que la vía judicial fuera ágil en la resolución de la cuestión.

Cabe agregar que, en cuanto a la instancia revisión judicial, resulta más adecuada la corriente que ha ido modificando las legislaciones locales, mutando dicha competencia de los Superiores Tribunales locales a las Cámaras de Apelaciones Civiles con asiento en la localidad del Registro, como en los supuestos de Buenos Aires<sup>30</sup>, CABA, Córdoba, Santa Fe, y Salta.

Ello ya que la intervención de los superiores tribunales judiciales locales, con su composición colegiada, y la exigencia de un transitar un juicio de conocimiento pleno en algunos supuestos, conspira contra la agilidad que se propicia en la revisión judicial de la actuación de los registros inmobiliarios. En tal sentido se pronunció el VII Congreso Nacional de Derecho Registral, celebrado en Córdoba en 1988 al tratarse el tema IV "Procedimiento recursivo registral", donde se recomendó que "*Las resoluciones adoptadas por la Dirección del Registro deberían ser recurridas directamente ante las Cámaras Civiles o Civiles y Comerciales según corresponda*".

En lo que respecta a la **calificación de documentos de origen judicial** una reforma normativa debería contemplar una disposición expresa que habilite al Registro a remitir las actuaciones a la SCBA, aquí si se justifica la intervención del máximo órgano judicial, ante el **caso de insistencia en la registración por parte de los órganos del poder judicial, frente a observaciones efectuadas por los calificadores**, tal como es previsto en diferentes normativas de otras jurisdicciones<sup>31</sup>.

Ello en tanto, lo que se observa en el ámbito de la provincia de Buenos Aires es que los organismos judiciales insisten en la inscripción de los documentos bajo apercibimiento de desacato de la autoridad o incumplimiento de los deberes del funcionario, no obstante, las observaciones formuladas por el registrador. Ante ello, los documentos son inscriptos con las consecuencias negativas que acarrea para el mercado inmobiliario y la seguridad jurídica, en tanto muchos de ellos serán títulos observables<sup>32</sup>.

Finalmente, la normativa registral debería contar con una disposición que remita expresamente a la aplicación supletoria de la ley de procedimientos administrativos. Ello en tanto es preciso no perder de vista que la actividad registral, y la instancia revisora es de naturaleza administrativa y está sujeta al derecho administrativo, por lo que, sin perjuicio de la normativa especial que la gobierna, resulta razonable que el Decreto Ley 7647/70, Ley de procedimiento administrativo local, sea de aplicación supletoria.

Lo expuesto, sin perjuicio como se ha señalado, de que deviene de aplicación supletoria por su naturaleza aunque no lo dijera expresamente. Esta remisión implícita o expresa, permite interpretar e integrar vacíos normativos, hacer aplicación de los principios que rigen el procedimiento administrativo, entre otras derivaciones de suma relevancia, como el modo en que deben formarse los expedientes, la posibilidad de toma de vista de las actuaciones, etc.

A más de todo lo expuesto, resultaría de vital importancia **establecer legalmente un plazo para que el interesado pueda subsanar, de ser posible, la observación formulada oportunamente por el calificador**, que fuera objeto del procedimiento recursivo registral, y que culminara con una resolución firme que confirme la mentada observación. Un plazo prudente a tal fin sería el de ciento ochenta días, tal como el plazo de una inscripción provisional, computados conforme normativa registral, es decir, corridos, continuos y completos, evitando de tal modo que dicho plazo quedara al arbitrio del órgano judicial de turno.

En último término, luego de haber efectuado esta propuesta de reforma normativa, que tornaría más ágil y accesible al usuario la instancia recursiva administrativa de la calificación de los documentos con vocación registral, se insiste en la conveniencia de transitar al menos una instancia de revisión en sede administrativa, previo a transitar la instancia judicial, apartándose en este punto de la doctrina administrativista moderna que propicia la innecesidad de agotar la vía administrativa e ir directamente a la revisión judicial, o al menos la opción al interesado en tal sentido<sup>32</sup>. Ello en tanto, se reitera que, en el caso tan particular y especial de las observaciones formuladas por el calificador, debido a la materia objeto de tratamiento, no sería beneficioso aplicar este criterio y, por lo tanto, deviene necesario que, en el marco de dicho procedimiento recursivo, sea revisada la calificación del documento y que sea el propio organismo el que proporcione el sustento jurídico de su criterio.

---

29. En tal sentido se han expedido los ya citados miembros del Departamento Jurídico del RPBA ya citados (Cúneo, Saillón, y Giacosa), en su trabajo ya citado "Los Recursos Registrales en la Provincia de Buenos Aires", presentado ante el propio organismo, proponiendo que el Recurso de Apelación sea interpuesto ante el Registro, y que el Registro eleve el Recurso de Apelación ante la Cámara sin expedirse sobre la admisibilidad del mismo.

30. Ley 12.008 sancionada el 1/10/1997, que modificó el art. 44 del decreto Ley 11.643/63.

31. Art. 20 Ley 5771 Córdoba, art. 135 Ley 8236 Mendoza, art. 41 DL 964/82 Entre Ríos.

32. Conforme lo dispuesto por el art. 4 de la Ley 17.801, la inscripción en el Registro no convalida ni sana los defectos de que adolezca el título, motivo por el cual, dicho título inscripto con defectos, será pasible de eventuales acciones de nulidad o reivindicación, atentando contra la seguridad jurídica.

33. GORDILLO, Agustín. Ob. cit. p. III-3.