

Comisión IV:**Propuesta de reforma de la Ley 17.801.****La eficacia jurídica de la registración inmobiliaria argentina luego de 55 años de vigencia de la ley 17801.****Coordinadora: Elba Ma. de los Ángeles Frontini****Subcoordinadora: Paula Alfonso****Título: "Innovando no ando"****I. PONENCIAS DE LEGE LATA:**

- I. La Ley 17.801 no es de aquellas que hoy requieran una modificación a efectos de una mejor publicidad inmobiliaria de cara al ciudadano, ya que el contexto actual del país demanda otras prioridades legislativas.
- II. Siendo que la Ley Registral Inmobiliaria 17.801 integra -y complementa- el Código Civil y Comercial de la Nación sancionado por la Ley 26.994, los nuevos paradigmas que éste contiene deben ser absorbidos y recogidos por ella, ya que fue expresamente conservada vigente, casi sin modificaciones, hacen relativamente escasos años.
- III. La Ley Registral Inmobiliaria 17.801 requiere una renovada lectura e interpretación, de forma tal que su aplicación en los registros inmobiliarios de toda las jurisdicciones del país sea realizada en forma razablemente fundada. Ello, sin necesidad de cambiar el texto de la ley 17.801, sino mediante la interpretación y aplicación a la luz de los principios generales del derecho, normas, pautas y valores contenidos en el Título Preliminar del Código Civil y Comercial, con sus necesarias adaptaciones a los derechos procedimentales locales, los que deben reglamentar la misma en forma coherente, sin desnaturalizar su contenido, su finalidad y en forma armónica con todo el ordenamiento jurídico, que parte desde la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales incorporados a nuestro sistema legal.

II. PONENCIAS DE LEGE FERENDA:

- I. No obstante sostener que es posible una relectura de la LRI para abordar con eficacia la publicidad inmobiliaria, llegado el punto de vernos imbuidos en un proceso de reforma legislativa de la LRI, la que no es urgente ni estrictamente necesaria y que, además, se corre el riesgo de arruinar una verdadera obra maestra como es la LRI, que es ejemplo en el mundo entero- tal reforma debiera contener los temas que a continuación se desarrollan:
- II. Pronunciamiento expreso acerca del carácter sustancial o procedimental de cada uno de los plazos incluidos en la Ley 17.801, de conformidad con el siguiente criterio:
la caracterización de "plazos registrales sustanciales" de la LRI serían la de "plazos sustanciales de caducidad"; mientras que los restantes plazos registrales,

serían “plazos administrativos registrales”, por lo que resulta la siguiente clasificación de los plazos registrales:

- a) **Plazo del art. 5 LRI:** de 45 días [continuos, art. 6 CCCN] para la presentación de los títulos notariales para prevalerse de la anotación preventiva de los certificados con reserva de prioridad. Se trata de un plazo sustancial de caducidad, impuesto por la ley de fondo (Ley Nacional Registral Inmobiliaria 17.801, complementaria del Código Civil y Comercial de la Nación, art. 42 LRI y art. 5 Ley 26.994), para la eficacia plena de los derechos que regula. Es ley común para todas las jurisdicciones territoriales, sometida al principio de unidad jurídica que inspira su adjudicación constitucional (arts. 24, 75-12, 116 y 126 CN). Es un plazo sustancial o civil, no sólo por el ordenamiento legal del cual surge, sino por el efecto o consecuencia que entraña: del cumplimiento de este plazo depende la prioridad registral, emplazamiento o rango de los documentos en el Registro y la fecha de su oponibilidad frente a terceros, como se dijo, en forma uniforme para todo el territorio nacional.
- b) **Plazo del art. 9 LRI:** de 30 días [hábil administrativos registrales] que tiene el registrador para calificar los documentos cuya toma de razón se solicite. Se trata de un *plazo procedimental administrativo registral ordenatorio* (no perentorio) que regula el trámite en que el Registro debe ejercer su competencia calificadora, regulado por la ley de fondo para asegurar la efectividad del instituto de fondo: la función calificadora registral.
- c) **Plazo del art. 9 LRI:** de 180 días [continuos] de la inscripción provisional con reserva de prioridad, plazo durante el cual se deben presentar los documentos de subsanación de los vicios o defectos de que adolecieren los documentos. Por las mismas razones vertidas *ut supra* al tratar el plazo del art. 5 LRI constituye un *plazo sustancial de caducidad*.
- d) **Plazos del art. 9 LRI y leyes reglamentarias locales** para recurrir los actos administrativos registrales que han merecido los documentos presentados para su toma de razón. Conforme a la apuntada distinción, son “*plazos administrativos registrales procedimentales*”, por estar establecidos en las leyes de *procedimiento administrativo*, previstos para la interposición de *recursos* de tal índole contra las decisiones registrales, también de neto corte administrativo local. Estos se cuentan en días hábiles administrativos registrales.
- e) **Plazo del art. 24 LRI:** de 15, 25 o 30 días [continuos] de vigencia de los **certificados**, con reserva de prioridad. Se trata de un plazo *sustancial o civil de caducidad*, no solo por estar regulado en la ley de fondo y ser materia delegada al Gobierno Federal, sino porque integra el juego de prioridades que el Congreso ha querido establecer, en una materia que la Constitución le ha delegado. Sin perjuicio que los aspectos aplicativos reservados, en principio, a las autoridades locales aquél puede también regularlas cuando lo considere necesario para asegurar la efectividad de un instituto de fondo. Estos plazos han sido establecidos por constituir las líneas maestras del procedimiento registral, por las mismas razones vertidas *ut supra*. Como surge de ese artículo, la norma común autoriza a las jurisdicciones locales a que, en ocasión del ejercicio de sus competencias como autoridades de aplicación puedan aplicar los plazos del art. 24 LRI. Pero es de advertir que esta autorización no hace que estos plazos pierdan su carácter sustantivo, por cuanto la eventual

ampliación se dispone en ejercicio de la delegación efectuada por el Congreso. El límite con que se encuentran tales reglamentaciones es la posibilidad de “reducirlos” (no podrán reducirlos, sí ampliarlos); además el plazo de 30 días para presentar documentos provenientes de extrañas jurisdicciones tampoco podría ampliarse, por cuanto se toca con idénticas competencias reglamentarias extraterritoriales, lo que demandaría una ley nacional para su homogeneización¹.

- f) **Plazo del art. 37 LRI:** de 5 años [continuos] para la caducidad de la oponibilidad registral de las medidas cautelares y de 20/35 años de la hipoteca. Claramente son *plazos sustanciales de caducidad*.
- III. Pronunciamiento expreso acerca de que la competencia de calificación registral en cumplimiento del principio de legalidad, no se extiende sobre aspectos del documento que hubieren sido merituados por el funcionario autorizante.
- IV. Pronunciamiento expreso de que la modalidad de tracto abreviado, mediante la cual se debe cumplir con el principio de tracto sucesivo (art. 16 Ley LRI), no puede extenderse en forma tan amplia que lleve a sustraer del registro documentos registrables, favoreciendo así la clandestinidad y la falta de coincidencia entre la situación registral y la extrarregistral ya que ello pone en crisis la finalidad y el valor propios de los Registros, en pos de la seguridad jurídica. Para ello, los casos admisibles de tracto abreviado deberían guardar algún criterio de analogía o razonabilidad, de acuerdo a los criterios de los artículos 15, 16 y conc. de la LRI.

III. FUNDAMENTACIÓN - DESARROLLO:

Luego de 55 años de vigencia de la Ley Registral Inmobiliaria 17.801 (LRI), y habiendo ella sobrevivido al cambio más trascendente de la legislación de fondo que ha tenido en este tiempo nuestro país, casi sin modificaciones, es momento suficiente para hacer un balance de nuestra ley registral inmobiliaria, como se propone este XXII Congreso Nacional de Derecho Registral.

Prima facie, este balance se presenta a todas luces positivo, toda vez que durante estos años la LRI ha demostrado absolutamente su contribución eficaz a dar seguridad jurídica preventiva a los derechos sobre inmuebles y con ella se han superado conflictos en base a acompañar con justicia las sentencias judiciales. La doctrina y la jurisprudencia ha ido dando las respuestas necesarias, partiendo del texto de la ley, para dar solución a cuestiones que ella ha ido presentando en este lapso de tiempo, al punto de existir hoy fuertes consensos sobre su interpretación y aplicación.

Si bien la LRI sufrió solo algunos pocos cambios con el dictado del Código Civil y Comercial, en lo atinente exclusivamente a las remisiones en algunos pocos artículos del CCCN (solo el art. 2 LRI que remite a los actuales art. 1890, 1892 y 1893 CCCN) a efectos de actualizar sus concordancias con el nuevo código, al haber quedado ella inserta en el CCCN

¹ *Los plazos de quince, veinticinco o treinta días que contempla la ley 17.801 pueden ser mayores si así resulta de la “reglamentación local”, pues esas reglamentaciones ... “cuando las circunstancias locales lo aconsejen, podrán establecer plazos más amplios de validez para las certificaciones que soliciten los escribanos o funcionarios públicos del interior de la provincia o territorio [ya no lo hay]”.* Vid. ALTERINI, Jorge Horacio y otros; *Tratado de los Derechos Reales*, Tomo I, pp. 893.

como ley complementaria a éste (art. 5 ley 26994²), se ve necesariamente teñida de los nuevos paradigmas que impone la nueva codificación, partiendo desde su Título Preliminar, y atravesando todo su abordaje del Derecho enfocado en la defensa de la persona humana como centro del ordenamiento jurídico, partiendo desde la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales incorporados a nuestro marco normativo con rango constitucional.

1. La cuestión de la reforma de la Ley 17.801:

Desde aquí se sostiene que la Ley 17.801 no es de aquellas que requieran de una urgente modificación a efectos de una mejor publicidad inmobiliaria de cara al ciudadano como dictan las normas sobre buena administración y de buen gobierno acordes con los modernos principios del derecho administrativo de conformidad con los tratados internacionales que rigen este tipo de funciones del Estado como es la publicidad inmobiliaria. Pensamos que el país atraviesa una crisis económica, cultural y de valores de tal magnitud que ello demanda la reforma de otras leyes prioritarias para la sostenibilidad del Estado. Desorientar en el establecimiento de esta agenda legislativa podría resultar en desmedro de la cultura jurídica hasta ahora vigente de raigambre romanista, como es el sistema del Notariado del tipo Latino torciendo el futuro hacia una registración del tipo constitutiva, como pretendió el Anteproyecto de CCCN y no logró prosperar, con un débil fundamento basado en la falta de preparación de los registros y por pedido de escribanos y registradores.

Siendo que la LRI integra el CCCN y lo complementa, los nuevos paradigmas que éste contiene deben ser absorbidos y recogidos por la anterior legislación, la que expresamente el legislador de la Unificación ha dejado vigente, sin modificaciones, hacen relativamente escasos años.

Lo que sí sostenemos es que la LRI requiere una renovada lectura -sin cambiar su texto- a la luz de los principios generales del derecho, normas y valores contenidos en el Título Preliminar como son los que refieren a “Derecho y ley”, y al “ejercicio” de los derechos”.

Los arts. 1 y 2 CCCN ordenan que los casos deben resolverse y las leyes deben interpretarse conforme a la Constitución Nacional, partiendo de sus palabras, y teniendo en cuenta la finalidad de la norma, las disposiciones de los Tratados Internacionales de derechos humanos, en forma coherente con todo el ordenamiento jurídico. Pensamos que estas herramientas son suficientes para habilitar una nueva lectura y aplicación de la LRI para resolver nuevos problemas o superar viejos conflictos.

El Código Civil y Comercial de la Nación -vigente desde el 1º de agosto de 2015- implicó un cambio paradigmático en nuestro Derecho. Con fuertes influencias desde la nueva concepción del Derecho, permanecieron vigentes tanto la Ley Registral Inmobiliaria 17.801 (1968) como la Ley Nacional de Catastro 26209 (2009), que contienen -en forma complementaria con el código de fondo- el marco regulatorio que configura el “sistema registral inmobiliario” de nuestro país. Hoy, ambas leyes, requieren una re lectura -a la par de las nuevas normas del CCCN al que complementan- en clave de Constitución Nacional en virtud del fenómeno denominado “constitucionalización del Derecho”, de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y principios generales del Derecho (art. 1 CCCN)

² Artículo 42 ley 17.801: “La presente ley es complementaria del Código Civil y comenzará a regir el 1º de julio de 1968”. ARTÍCULO 5 Ley 26.994: “Las leyes que actualmente integran, complementan o se encuentran incorporadas al Código Civil o al Código de Comercio, excepto lo establecido en el artículo 3º de la presente ley, mantienen su vigencia como leyes que complementan al Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por el artículo 1º de la presente”.

Releer la LRI en clave de Constitución Nacional y Tratados Internacionales implica que los Registros tomen conciencia del derecho y el deber de buena administración y de buen gobierno que les concierne en el ejercicio de la función publicitaria del Estado, como un derecho humano básico³. “*Toda persona tiene derecho a que las Instituciones y órganos traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable*”. Este derecho incluye: el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones (argumentación razonable); la reparación de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

“La buena administración y el buen gobierno, aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales”. De manera tal que “el gobierno no es un fin en sí mismo, sino una institución al servicio de los ciudadanos que debe acreditar su compromiso para que todos los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones todos y cada uno de los derechos fundamentales”

- Arts. 1, 33, 42 CN: “calidad y eficiencia de los servicios públicos. Administración post- burocrática.
- “tutela judicial y administrativa efectiva” (Latinoamérica)
- Principio de eficiencia: Este mandato de optimización ordenará a la Administración a actuar del mejor modo posible.
- Principio de proporcionalidad: Las decisiones deben ser adecuadas al fin
- La “normativización” de la buena Administración se logra al incluirlo dentro del principio de juridicidad.
- Administración receptiva, accesible y operativa con lenguaje claro

La “seguridad jurídica” que da forma a este sistema se desenvuelve en tres aristas o caras: en sus fases estática y dinámica, y también como seguridad preventiva, hoy robustecida desde el CCCN (art. 1708, 1710 y conc. CCCN). Se valora a la seguridad jurídica como principio fundante del sistema inmobiliario y valor constitucionalmente protegido.

No obstante sostener que es posible una relectura de la LRI para abordar con eficacia la publicidad inmobiliaria, llegado el punto de vernos imbuidos en un proceso de reforma legislativa de la LRI, la que -insistimos no es urgente ni estrictamente necesaria y que, además, se corre el riesgo de arruinar una verdadera obra maestra como es la LRI, que es ejemplo en el mundo entero- tal reforma debiera contener los temas que a continuación se desarrollan:

2. Reformas en materia de los principios de publicidad, legalidad y de tracto sucesivo:

En cuanto a la fundamentación de las ponencias de *lege ferenda* acerca de los principios de publicidad (cómputo de plazos registrales), de legalidad y calificación (alcances y límites de la función calificador registral), y de tracto sucesivo y su modalidad abreviada (carácter o alcances de la enumeración del artículo 16 LRI) será ampliada en oportunidad de la presentación de estas ponencias en el seno de la Comisión, en caso de permitirse.

³ Cfr. “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (2000); “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración pública, (Panamá 2013); Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Montevideo, 2006)

9. **Bibliografía especial:**

- ALTERINI, Jorge Horacio; *La Seguridad Jurídica. Notariado y Registros*, “El Notariado y los Registros”, edición de la Comisión de Asuntos Americanos de la Unión Internacional del Notariado Latino, Bs. As., 2005, p. 11 y en “Temas doctrinarios 2”, Comisión de Asuntos Americanos de la Unión Internacional del Notariado, Bs. As, 2007, p. 53.
- ALTERINI, Jorge Horacio y o/s.; *Tratado de los Derechos Reales*, Tomo I, Buenos Aires, Thomson Reuters La Ley, 2019.
- ANDORNO, Luis O. y MARCOLÍN DE ANDORNO, Marta, *Ley nacional registral inmobiliaria*, Hammurabi, Buenos Aires, 1989.
- ARMELLA, C. N. (1998). *Tratado de Derecho Notarial, Registral e Inmobiliario*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- CASSAGNE, Juan Carlos; *Derecho Administrativo, Tomo I*, Bs. As., Abeledo Perrot, 1983, p. 501.
- COGHLAN, Antonio R., *Teoría General de Derecho Inmobiliario Registral*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1984, págs. 217 y sigtes.;
- CLUSELLAS, Eduardo Gabriel; *Código Civil y Comercial Comentado, Anotado y Concordado; TOMO 9*, comentado por CÚNEO, DODDA, GIACOSA y URBANEJA, Bs. As., Editorial Astrea, FEN, p.397.
- CORNEJO, Américo Atilio, *Derecho Registral*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1994.
- DE REINA TARTIERE, Gabriel; *Negocios sobre el rango; XLVII Seminario Teórico Práctico “Laureano A. Moreira” 20 y 21 de mayo de 2004*, Academia Nacional del Notariado, Revista Notarial N° 948, 2004, p. 501
- ETCHEGARAY, N. P. y VILLARO, F. P. (2010). *Función Notarial. Derecho Registral Inmobiliario. Tomo 2*. Buenos Aires: Astrea.
- GARCÍA CONI, R. R. y FRONTINI, Á. A. (1993). *Derecho Registral Aplicado*. Buenos Aires: Depalma.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Bs. As., Editorial Bibliográfica de Argentina, 1955, Tomo XXII, p. 878-885 (voz prescripción) y Tomo II, p. 481-485 (voz caducidad).
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída; en *Código Civil y leyes complementarias Comentado, Anotado y Concordado*, ZANNONI, Eduardo A. (Director), Buenos Aires, Editorial Astrea, 2012, Tomo 13.
- LINARES DE URRUTIGOITY, Martha, *El principio de prioridad registral en el contexto del Derecho Inmobiliario*, en SABENE, Sebastián (Dir.); *Derecho Registral Una perspectiva multidisciplinaria*, Tercer Volumen, Bs. As., Thomson Reuters La Ley, 2020.
- LINARES DE URRUTIGOITY, Martha (2019); *La anotación registral de la medida cautelar de no inscribir. Cuando anotar no es lo mismo que inscribir*”; Revista del Código Civil y Comercial, La Ley, Buenos Aires, 2019 (septiembre), p. 231.
- LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando J., *Curso Introductorio al Derecho Registral*, Víctor de Zavallía Editor, Buenos Aires, 1983.

- MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1982, 3ª ed., t. I, p. 572.
- ROSATTI, Horacio; *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II*, Bs. As., Rubinzal Culzoni Editores, 2017, pp. 585 – 586.
- SABENE, Sebastián (Dir.); *Derecho Registral Una perspectiva multidisciplinaria*, Volúmenes 1, 2 y 3, Bs. As., Thomson Reuters La Ley, 2018, 2019 y 2020.
- SCOTTI, Edgardo O., *Derecho Registral Inmobiliario*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1989.
- TARABORRELLI, José N.; *Cierre registral y medidas cautelares*, La Ley, Buenos Aires, 2001.
- VILLARO, F. P. (1999). *Elementos de Derecho Registral Inmobiliario*. Buenos Aires: Colegio de Gestores de la Provincia de Buenos Aires.
- ZAVALA, Gastón A.; *La actuación notarial en época de pandemia*”, La Ley Online, AR/DOC/1169/2020