

**XXII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL**  
**VI FORO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL**  
**SAN LUIS, 29 DE OCTUBRE AL 2 DE NOVIEMBRE DE 2023**

**XXII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. COMISIÓN 4**

**Tema:** “Propuesta de Reforma de la Ley 17.801. La eficacia de la registración inmobiliaria argentina luego de 55 años de vigencia de la ley 17.801

**Título de la Ponencia:**

“Aspectos a considerar en materia recursiva registral ante una eventual reforma de la Ley 17.801”

**Autor:**

Lorena Muñoz (Provincia de Buenos Aires)

## **I.- Introducción: Los recursos como garantía del particular y control de juridicidad de la Administración.**

La presente ponencia pretende hacer una reflexión sobre ciertas pautas de los recursos registrales que podrían ser contemplados en la ley nacional registral, ante una eventual reforma de su texto.

A tal fin, recordemos que el procedimiento recursivo ante los registros inmobiliarios tiene lugar cuando quien llevó un documento a inscribir al Registro (documento notarial, judicial, administrativo o incluso un instrumento privado con firmas certificadas), no está de acuerdo con la calificación efectuada por considerar que la misma no se ajusta a derecho.

Ante esta situación, el recurso administrativo es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, en este caso Registro, con el objeto de obtener su revisión. Por ello se dice, que los recursos son un medio de protección del ciudadano para impugnar los actos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración.

A su vez, tengamos en cuenta que el procedimiento recursivo facilita el control de legalidad por parte de los superiores del órgano que adoptó la decisión cuestionada, y tiene por objetivo obtener la verdad.

En tal sentido, cabe destacar que una de las características fundamentales de los recursos administrativos y por lo tanto del procedimiento mismo, es que ellos son objetivos, en el sentido de que tienden no sólo a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también a *“la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo”*<sup>1</sup>, lo que se refleja en el interés público en su sustanciación.

Resultan innegables las ventajas que trae aparejada una vía recursiva efectiva, ágil, que funcione en los hechos como tal. Ello sin desconocer ciertas posturas doctrinarias que

---

<sup>1</sup>GORDILLO, Agustín (2016). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4 El procedimiento Administrativo. Bs.As., 11ª ed. Fundación de Derecho Administrativo, pag. PRA-II-1, citando a HEREDIA, Horacio H. (1945), “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en Rev. del Col. de Abogados de Buenos Aires, n° 2, pp. 251 y ss. y 254

realizan fuertes críticas al respecto, y propician la innecesidad de agotar la vía administrativa e ir directamente a la revisión judicial de las resoluciones administrativas, o al menos la opción al interesado en tal sentido.<sup>2</sup>

Sin embargo, y especialmente como veremos en el ámbito de la actuación administrativa registral, cabe enfatizar la idea de considerar al recurso administrativo como una garantía necesaria para el particular y un instrumento de control de la juridicidad que debe prevalecer en el actuar de la Administración.

En apoyo de esta tesis cabe señalar que *“...el recurso administrativo es, pues, un excelso instrumento de control: porque genera una alternativa de reconsideración para la Administración a la que se le allegan argumentos que el recurrente aporta y que han podido pasar inadvertidas en la decisión recurrida; evita al particular pérdidas de tiempo; presume un ahorro de gastos al administrado toda vez que no se ve obligado a interponer la acción judicial y posibilita la estimación de razones de juridicidad o conveniencia, aspecto este último sobre el que nunca versará el control judicial que presupone, necesariamente, una cuestión jurídica por decidir.”*<sup>3</sup>

Sumado a ello, en el caso puntual de la vía recursiva registral, donde el objeto de revisión son las observaciones formuladas por el calificador, debido a la singularidad de

---

<sup>2</sup> GORDILLO ha afirmado que los recursos importan una carga para el administrado, un privilegio incausado para la Administración, configurando un valladar para el acceso a la justicia, y que “...Cuando la tutela judicial es efectiva, el recurso administrativo es un trámite molesto que se desearía poder evitar. Cuando el control judicial no funciona, el recurso administrativo se transforma en el único remedio disponible. En cualquier caso, es el precio que el ciudadano debe pagar para tener acceso a la vía judicial, unas horcas caudinas incompatibles con la garantía de pronto acceso a la instancia judicial. Por ello la respuesta provisoria que la doctrina contemporánea postula es que resulta una irrazonable restricción del acceso a la justicia. Ello, por ser innecesarios para la administración, que de rutina no los resuelve; por transformar “los fugacísimos plazos de interposición de los recursos en plazos de prescripción de los derechos sustantivos;” por ser una carga injustificable, demorar el acceso a la justicia y de hecho desanimar dicho acceso, etc. Se trata de un tema en el que conviene evitar todo dogmatismo jurídico o formalismo rígido, pues a veces la justicia es el único camino posible y otras lo es la administración. La mejor solución es dejar al propio interesado el derecho de acudir a la vía judicial en forma directa, o agotar si lo prefiere todo o parte de la instancia administrativa.” GORDILLO, Agustín. Ob. cit. p. III-3. Cabe también citar a HUTCHINSON, quien ha efectuado una crítica al instituto de los recursos administrativos, calificándolo como una disposición normativa que no se efectiviza en la práctica por el incumplimiento de los funcionarios, que transforman al procedimiento administrativo en una carrera de obstáculos, sin percatarse que la Administración no defiende su interés particular, ni el de los funcionarios, sino el comunitario. HUTCHINSON, Tomás, HUTCHINSON, Tomás (1997) Derecho Público de fines de siglo. Una perspectiva iberoamericana, Madrid, Civitas/Fundación B.B.V., p. 700

<sup>3</sup> SILVA TAMAYO, Gustavo E. (2009) “Los recursos administrativos como instrumento de control”. Obra: Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial. Segunda Edición, RAP, Bs.As. p.682.

la materia objeto de tratamiento, resulta incluso conveniente transitar al menos una instancia de revisión en sede administrativa, previo a impulsar la instancia judicial. Precisamente, en el marco de dicho procedimiento recursivo, deviene sustancial que al ser revisada la calificación del documento, se aporten los fundamentos jurídicos para el proceder del Registro, los cuales muchas veces se sustentan en normativa propia del organismo (Disposiciones Técnico Registrales) que por su especificidad deviene imperioso que sea el propio organismo el que los proporcione y aporte sobre la interpretación de su alcance.

## **II.- Respeto al sistema federal por parte de la Ley 17.801: implicancias.**

Cabe señalar que la Ley nacional 17.801 ha establecido que el procedimiento recursivo es una cuestión que compete regular a cada jurisdicción, es decir, lo deja librado a la reglamentación local. Surge de lo dispuesto por los Art. 9 inc. b) y 38 de la citada norma.

Esta circunstancia, que la reglamentación a cargo de cada jurisdicción local, 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.

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.

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, sancionada en el año 1968.

Ahora bien, sin opacar lo que se ha destacado como una virtud de la Ley 17801, y sin que ello implique vulnerar las facultades locales para dictar las normas procedimentales en materia de recursos, sería importante y conveniente, ante una eventual reforma de la ley nacional registral, la recepción legislativa de ciertas pautas uniformes para todo el territorio.

Previo a ello, resulta oportuno traer a colación algunos lineamientos generales que, desde el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble se han esbozado a lo largo de estos años. Esta organización que nuclea a todos los registros del país con la premisa de obtener criterios uniformes para la aplicación de la normativa registral, y 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 abordó el tema de los recursos registrales, sosteniendo en dicha oportunidad 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 resolviere la misma contra el planteo del actor.<sup>4</sup>

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 plausible la calificación de “acto jurídico registral de observación”, al resultado de la calificación, como punto de partida del procedimiento recursivo.

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*

---

<sup>4</sup> Adviértase que es el mecanismo adoptado por el Decreto Ley 11.643/63 para la provincia de Buenos Aires, y que siguieron asimismo otras jurisdicciones.

*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>5</sup>*

### **III.- Aspectos a considerar en materia recursiva registral en la ley nacional ante una eventual reforma**

Como se ha señalado, ante una posible reforma de la ley registral nacional, podría considerarse la inclusión de determinadas premisas en materia recursiva registral, que puedan tener la virtud de ser aplicables a todas las jurisdicciones sin avasallar las normas procedimentales locales que son competencia exclusiva de las provincias. Entre las que podemos mencionar como esenciales, se podría mencionar las siguientes:

#### ***1- Prever una instancia de revisión ante el registrador o sector que calificó el documento.***

Sería valioso y conveniente que una reforma de la normativa nacional incluyera una instancia de revisión ante el calificador o sector que calificó el documento.

La posibilidad de revisar la calificación del documento ante el agente o sector que lo examinó, y que éste pueda analizar la justificación jurídica que el rogante pueda efectuar para revisar la calificación efectuada, conllevaría que muchas decisiones pueden ser revertidas, si fuera el caso, de manera ágil y sencilla, o incluso sostenidas con una argumentación jurídica debidamente fundada, y posiblemente luego compartidas por el rogante, ante una revisión en el mismo sector que evaluó el documento, garantizando la inmediación con quienes calificaron el instrumento llevado a registrar.

Asimismo puede evitarse que los rogantes acaten decisiones que no se ajustan a derecho

---

<sup>5</sup> Despacho 4. Tema 3. XVII Reunión Nacional de Directores de Registros de la Propiedad Inmueble. La Plata, 17 al 19 de junio de 1980.

por la sola circunstancia de no demorar la registración del documento, con el fin de evitar los tiempos de una tramitación ante la Dirección del organismo registral. Lo que en definitiva no contribuye, como se ha dicho, en la búsqueda de la verdad material que debe prevalecer en la Administración, defendiendo la legalidad de sus actos, y la defensa de la norma jurídica objetiva.

Cierta doctrina ha mencionado que ésta es la pauta que parece desprenderse del actual inciso b) del artículo 9 de la Ley 17.801, que en su primer párrafo señala que si el requirente “...no estuviere de acuerdo con la observación formulada, deberá solicitar al Registro que rectifique la decisión. ....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”. Y en el segundo párrafo agrega que: “...La reglamentación local fijará los plazos máximos dentro de los cuales deben sustanciarse los recursos” (Los destacados me pertenecen)

De dicho texto se ha inferido que la norma parece diferenciar dos etapas, la solicitud de rectificación y la interposición del recurso “según la ley local”.<sup>6</sup>

No obstante esta interpretación minoritaria sería deseable y conveniente que la Ley nacional regule expresamente la necesidad de un recurso de reconsideración o de recalificación, garantizando una primera instancia de revisión ante el agente o sector en que se calificó el documento, y recién luego frente a la resolución de esta recalificación procedería una segunda instancia de revisión ante la máxima autoridad del Registro.

Muchas de las legislaciones registrales locales, han ido receptando una primera instancia de revisión ante el inscriptor o sector del Registro que calificó el documento e

---

<sup>6</sup> GARCÍA CONI, Raúl R., (1978) El contencioso registral, Depalma, Bs.As. 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 (1989), Ley nacional registral inmobiliaria 17.801. Anotada. Comentada, Ed. Hammurabi, Bs.As. 2da ed. pag.137/8, 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.

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

Cabe citar los casos de San Juan<sup>7</sup>, recurso de recalificación ante registrador y apelación ante el Director; Jujuy<sup>8</sup>, recurso de recalificación “del acto o pronunciamiento” ante el Jefe de la Sección y recurso de apelación ante el Director; Salta<sup>9</sup>, recurso de recalificación ante el Jefe del Departamento Jurídico y recurso de apelación ante el Director General de Inmuebles; CABA<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>, recurso de rectificación ante calificador y recurso de apelación ante el Director; Entre Ríos<sup>12</sup>, 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<sup>13</sup>, recalificación ante registrador interviniente, y recurso de apelación ante el Director; Tierra del Fuego<sup>14</sup>, recalificación del documento al registrador interviniente y recurso de apelación ante el Director General del Registro; Mendoza<sup>15</sup>, recurso de revocatoria ante registrador, recurso jerárquico ante Director.

Mientras que otras legislaciones, muchas de ellas de más antigua data, prevén un solo recurso en sede administrativa, y el mismo se entabla ante la máxima autoridad del

---

<sup>7</sup> Ley provincial N° 3802 del año 1973.

<sup>8</sup> Ley provincial N° 3327 del año 1976.

<sup>9</sup> Ley provincial N° 5148 del año 1977.

<sup>10</sup> Decreto nacional N° 2080/80 (T.O. Decreto 466/99).

<sup>11</sup> Ley provincial N° 6737 del año 1982.

<sup>12</sup> Decreto Ley provincial N° 6964 del año 1982.

<sup>13</sup> Ley provincial N° 4298 del año 1989.

<sup>14</sup> Ley provincial N° 532 del año 2001.

<sup>15</sup> Ley provincial N° 8236 del año 2011.

Registro, su Director, o a lo sumo dos instancias pero la primera ante su Director.<sup>16</sup>

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

Se ha señalado como obstáculo para implementar el recurso de recalificación ante el registrador o sector que calificó el documento, que el procedimiento de registración no culmina con un típico acto administrativo, susceptible de ser impugnado. Posiblemente apoyado en una tesitura rígida y anacrónica en cuanto a la caracterización del acto administrativo.

Es así que, 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.

Tal como se ha señalado, el trámite de registración de un documento 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.

En el marco de este procedimiento de registración, es efectuada la calificación del

---

<sup>16</sup> Para el mismo emplean diferentes denominaciones, son los casos de Buenos Aires (Decreto Ley 11643/1963), donde ante la calificación en disconformidad del documento, el interesado debe generar un expediente que culmina con una resolución del Director del Registro (que la normativa denomina Observación), acto contra el cual recién procede el recurso de revocatoria ante el Director del Registro, que culmina con una nueva resolución de este órgano; Santa Fe (Ley 6435/1968), recurso de recalificación, Chaco (Decreto 306/69) recurso de reconsideración (con un sistema complejo de doble instancia ante el Director, semejante al de Provincia de Buenos Aires), Formosa (Decreto Ley 447/70) reconsideración o recalificación ante su Director, La Pampa (Decreto Ley 483/68 modificados por Decreto Ley 560/70) recurso de revocatoria, Santa Cruz (Decreto 302/71) recurso de revocatoria, La Rioja (Decreto-Ley 3.335/71) recurso de reconsideración revocación, Tucumán (Ley 3690/1971) solicitud de rectificación, Santiago del Estero (Ley 3813/1972) recurso de recalificación, Río Negro (Ley Provincial 810/1973 y Decreto reglamentario 1720/83) solicitud de rectificación, Misiones (LEY II -N ° 4 Antes Ley 391/1973) solicitud de reconsideración, Chubut (Ley III N° 18 Antes Ley 4170/1996) recalificación ante el Director y recurso jerárquico ante el Ministerio del cual depende, Catamarca (Ley 4986/1999) 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 (Ley Provincial N° V-828/2012) recurso de reconsideración ante la Dirección del Registro.

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>17</sup>

Del raconto efectuado, se advierte que, en las normativas provinciales que prevén un recurso de recalificación o alguna instancia de revisión ante el propio registrador, de manera expresa o implícita, consideran 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, resulta interesante lo dispuesto en la Ley de procedimientos administrativos de la Provincia de Mendoza, en relación a la caracterización de decisión o acto recurrible, la cual 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.”*

Siguiendo la caracterización transcripta, 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 virtud de lo analizado y considerando una caracterización amplia del 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>

Así, contra dicho “acto, declaración o decisión administrativa” procedería un recurso de

---

<sup>17</sup> Arts. 9 y 18 Ley 17.801

<sup>18</sup> Se insiste nuevamente aquí en la calificación de “acto jurídico registral de observación”, al resultado de la calificación, como punto de partida del procedimiento recursivo pronunciado en la 10° Reunión del Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble celebrada en el año 1973, donde se sostuvo que “...el peticionante puede efectuar la impugnación del acto jurídico registral de observación, por el medio procedimental recursivo que la ley prevé”. Resulta plausible la

recalificación ante el calificador o sector que calificó el documento.<sup>19</sup>

Sería importante asimismo que la ley nacional regulara normativamente, si el recurso sólo puede interponerse inicialmente o se admite que el mismo sea procedente, en el marco de las prórrogas de las inscripciones provisionales.

### ***2.-Establecer la vigencia de la inscripción provisional durante toda la sustanciación de la instancia recursiva***

De otra parte, debería incluirse expresamente en el texto de la ley registral nacional, que los efectos de la inscripción provisional acordada a un documento que va a ser recurrido, deben mantenerse vigentes o acordarse (si fuera el caso) durante toda la sustanciación de la instancia recursiva que transcurra tanto en sede administrativa, como la eventual instancia judicial.

En todas las jurisdicciones, de alguna u otra manera, se garantiza la protección del negocio jurídico instrumentado en el documento registral objeto de recurso, prorrogando la inscripción provisional del documento hasta tanto recaiga una resolución definitiva sobre el recurso. Sin embargo sería deseable que lo contemplara de manera expresa la ley nacional.

### ***3.-Establecer un plazo legal para subsanar la observación cuando el procedimiento recursivo concluye confirmando las observaciones del calificador***

También sería sustancial que la ley nacional receptara, como ya lo hacen algunas jurisdicciones, la previsión de un plazo legal, para que interesado pueda subsanar la observación formulada por el calificador, cuando el procedimiento recursivo concluye confirmando las mismas, impidiendo de tal modo que dicho plazo quede supeditado al arbitrio de la decisión judicial, o del propio Registro.

---

<sup>19</sup> Una posibilidad para el caso que se efectuaran cuestionamientos en torno a la caracterización 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. 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. Ello demuestra que en los hechos los usuarios intentan, y consecuentemente consideran necesaria, esta revisión ante el sector que calificó el documento.

Un plazo prudente sería el de ciento ochenta días, tal como el plazo de una inscripción provisional, computados desde que es notificada fehacientemente la resolución administrativa o judicial que pone fin a la tramitación del recurso convalidando la calificación del registro, sea porque no se continúa con la instancia recursiva, o porque no existen más instancias de revisión, y consecuentemente adquiere firmeza.

Varias jurisdicciones que prevén normativamente este plazo, consideran que el mismo debe ser improrrogable.<sup>20</sup>

#### ***4.- Determinar un procedimiento especial para la revisión de observaciones de documentos judiciales.***

Los organismos judiciales en numerosas ocasiones insisten en la inscripción de los documentos registrables de origen judicial, incluso bajo apercibimiento de desacato de la autoridad o incumplimiento de los deberes del funcionario, generando en consecuencia que culminen inscribiéndose documento cuyas observaciones no fueron subsanadas. Con la consecuencia negativa que los documentos así inscriptos acarrear en tanto muchos de ellos serán títulos observables. Recordemos que el art. 4 de la Ley 17.801 consagra que la registración, es decir la inscripción del documento, no convalida ni sana los vicios que pueda portar el mismo.

Es así que sería vital que la ley nacional contemplara la posibilidad de que, cuando el juez o tribunal insistiera en la petición de inscripción del documento, sin aceptar la o las observaciones formuladas, el organismo registral cuente con la posibilidad de elevar el caso, con igual alcance que un recurso, a la Cámara o Tribunal que según la ley local fuera competente para revisar las decisiones registrales. Esta moción ya ha sido propuesta por el Dr. Felipe P. Villaro en más de una oportunidad.

Al respecto, cabe mencionar que varias normativas locales 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

---

<sup>20</sup> El caso de Tucuman Ley N° 3.690 del año 1971, Misiones Art. 9 inc. b) 5, ley 391 del año 1973. Rio Negro, art. 9 inc b) apartado e) Ley 810 del año 1973. Parece ser el caso asimismo de Entre Ríos, art. 30 Decreto Ley 6964/1982.

documentos judiciales.<sup>21</sup>

#### **IV.- Otras pautas que deberían considerar las normativas locales en materia recursiva registral**

A más de lo expuesto, en cuanto a lineamiento que sería deseable se incorporaran en la normativa registral nacional, resulta oportuno no dejar de considerar ciertas premisas de relevancia para las normativas registrales locales, como las siguientes:

##### ***1.- Prever el silencio administrativo negativo.***

También conocido como denegatoria tácita, que tiene lugar, cuando la autoridad administrativa que debe expedirse no lo hiciera dentro del plazo legal previsto, se interpreta que lo ha resuelto de manera negativa (silencio administrativo negativo), habilitando la interposición del recurso o etapa que continua en la tramitación.

##### ***2.- Propiciar una calificación integral de los documentos registrables.***

Sería de vital importancia que la normativa previera, por un lado, la necesidad de realizar una calificación integral del documento<sup>22</sup> de modo 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>23</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.

Esta pauta va en consonancia con el cumplimiento de lo dispuesto en casi todas las leyes de procedimientos administrativos que suelen exigir la necesaria motivación de los actos administrativos, y con ello respetar las garantías que hacen al principio del debido proceso. Esta pauta es importante asimismo al momento de considerar si la vía

---

<sup>21</sup> Art. 20 Ley 5771 Córdoba, art. 135 Ley 8236 Mendoza, art. 41 DL 964/82 Entre Ríos.

<sup>22</sup> Semejante a lo dispuesto por el art. 8 de la Ley 2087 de la Provincia de Neuquén.

<sup>23</sup> 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. 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.

recursiva puede sólo interponerse dentro del plazo de la inscripción provisional, es decir inicialmente o se admite que el mismo sea procedente, en el marco de las prórrogas de las inscripciones provisionales.

### ***3.- Competencia judicial para entender en la revisión de las decisiones del registro***

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>24</sup>, CABA, Córdoba, Santa Fe, Salta, entre otras.

Ello debido a que, la intervención de los superiores tribunales judiciales locales, con su composición colegiada, y la exigencia de 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”*.

### ***4.-Remisión expresa a la ley de procedimientos administrativos***

La normativa registral local debería contar con una disposición que remita expresamente a la aplicación supletoria de la ley de procedimientos administrativos. Resulta trascendente no perder de vista que la actividad registral, y la instancia revisora es de naturaleza administrativa, y está sujeta al derecho público administrativo, por lo que, sin perjuicio de la normativa especial que la gobierna, resulta razonable que la norma de procedimiento administrativo local, sea de aplicación supletoria, aunque no se consagre 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, el modo de efectuar las notificaciones, la constitución

---

<sup>24</sup> Ley 12.008 sancionada el 1/10/1997, que modificó el art. 44 del decreto Ley 11.643/63.

de domicilios, el modo de computar los plazos, la posibilidad de toma de vista de las actuaciones, etc.

#### ***5.- Principios que deben prevalecer en todo procedimiento administrativo***

Los principios del derecho administrativo que revisten mayor preponderancia, y que resulta de suma importancia su respeto en todo procedimiento administrativo, siendo el recursivo uno de ellos, son el impulso de oficio, preeminencia de la verdad material, el informalismo a favor del administrado, debido proceso (garantía de defensa), y rapidez o celeridad, simplicidad o sencillez en la tramitación, economía.

#### **V.- Conclusiones**

A modo de corolario, cabe enfatizar la importancia de garantizar una vía recursiva ágil, sencilla y accesible al usuario, ya que instará que los interesados soliciten la revisión de las calificaciones que consideren no se ajustan a derecho y colaboren con la Administración en la búsqueda de la verdad material, en este caso entendido como la correcta aplicación de la norma al caso planteado, lo que traerá aparejado el perfeccionamiento de los criterios jurídicos que emplea cada Registro en la calificación de los documentos, redundando en beneficio de todos los usuarios y operadores jurídicos, y en definitiva en la seguridad de los títulos que circulan en el tráfico inmobiliario.

En definitiva, no puede soslayarse, la trascendencia económica del sistema recursivo registral, debido a la envergadura de la función publicitaria de la propiedad privada que tienen a su cargo los Registros Inmobiliarios.

A tal fin, deviene de suma importancia que la normativa nacional, sin menoscabar las competencias locales en cuanto al dictado de las normas de procedimiento, pueda determinar ciertas pautas uniformes para todos los registros del país, que contribuyan en la implementación de una vía recursiva dinámica, expedita y amigable para el usuario, entre las que se han mencionado:

*1.-Prever una instancia de revisión ante el registrador o sector que calificó el*

*documento.*

*2.-Establecer la vigencia de la inscripción provisional durante toda la sustanciación de la instancia recursiva*

*3.-Establecer un plazo legal para subsanar la observación cuando el procedimiento recursivo concluye confirmando las observaciones del calificador*

*4.-Determinar un procedimiento especial para la revisión de observaciones de documentos judiciales.*

Sin duda alguna, las modificaciones aquí propuestas para el sistema recursivo en texto de la norma nacional, como las sugerencias para las normativas locales, se encuentran fundadas en el respeto a los principios que deben regir en todo procedimiento administrativo, al cual no puede ser ajeno el procedimiento recursivo registral, como así también la importancia de que las calificaciones sean ajustadas a derecho. Para todo lo cual resulta de suma trascendencia, ante una eventual reforma de la Ley 17.801 considerar la inclusión en su texto de estas pautas sobre la instancia recursiva registral.