

## **APUNTES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL ENCARGADO DE REGISTRO**

Fabiana Cerruti- Alejandro Germano

### ***INTRODUCCION***

Para realizar un correcto abordaje del marco regulatorio de nuestra actividad es imprescindible encararlo desde la perspectiva del sistema registral, entendiendo como tal el conjunto de normas, herramientas técnicas y recursos humanos necesarios para llegar a los fines que impone la ley de la propiedad automotor.

Estos fines expuestos ya en 1958, buscaban que los métodos de transmisión del dominio y su prueba no den lugar a maniobras delictivas y lograr seguridad en las transacciones.

Ahora bien el dinamismo que tiene el tráfico comercial automotor, sus características especiales de movilidad, posibilidad de robo hurto, desarme, peligrosidad, importancia cultural, hizo necesario proteger y reafirmar la seguridad documental: para ello será necesario un esquema de oficina registral diferente a los otros registros públicos.

Es muy frecuente en nuestro país que como metodología de estudio de cualquier tema jurídico se recurra a la analogía o al derecho comparado como principal y a veces única herramienta de analisis . En nuestro caso específico, generalmente la comparativa llega por el lado de los registros de la propiedad inmueble, que son registros de publicidad. Esto no solo tiene implicancias jurídicas respecto de la naturaleza y efectos del acto registral, sino también respecto del funcionariado a cargo, toda vez que desplaza la labor de asesoramiento y calificación para la constitución del derecho del profesional interviniente, en nuestro país, del escribano, al registrador.

De modo que en nuestro caso la aplicación del RJA y la calificación registral, la realiza un funcionario que interviene junto a las partes para constituir el derecho, No hay derecho de propiedad automotor sin la intervención del registro, (esto por supuesto sin negar la virtualidad jurídica de los contratos como generadores de derechos y obligaciones entre las partes), pero hay propiedad con la inscripción. Sin dudas la importancia de la calificación profesional del registrador es diferente al de los otros registros.

Estos conceptos no son conjeturales: indudablemente el RJA cumple acabadamente los fines para los cuales fue creado, esto es seguridad jurídica en las transacciones y eficiencia y

rapidez para el público usuario, porque se encuentra afirmado, apoyada en una organización desconcentrada en registros seccionales a cargo de un encargado registrador.

### ***ANTECEDENTES NORMATIVOS***

Los Registros Seccionales del Automotor se estructuraron sobre los Registros Prendarios y éstos a su vez sobre los registros de prenda agraria. Así, encontramos en la Ley 9644 la primera mención a este Registro Público:

“... Art. 7° El contrato de prenda agraria podrá constituirse por instrumento público o privado, pero en ambos casos sólo producirá efectos con relación a terceros desde el día de su inscripción en el registro público, que funcionará en las oficinas nacionales o provinciales que determine el Poder Ejecutivo y con arreglo a la reglamentación que el mismo fijará.”

y

“... Art. 11. Los encargados del registro podrán percibir los emolumentos que fije el decreto reglamentario, debiendo su importe ser abonado por quienes solicitan la inscripción.”

La reglamentación, aprobada por DECRETO NACIONAL S/N DEL 30 DE OCTUBRE DE 1914 agrega:

“... Art. 23.- Los funcionarios encargados de los registros de créditos prendarios cobrarán en concepto de emolumento por la inscripción de cada contrato de prenda de acuerdo con la siguiente escala, según el valor del mismo: hasta \$200 m/n., un peso moneda nacional; desde \$201 hasta \$20.000, cinco pesos moneda nacional; desde \$20.001 en adelante, cinco pesos moneda nacional por cada \$20.000 o fracción menor. Los Encargados no podrán cobrar, en ningún caso, por emolumento de inscripción de un contrato más de \$50 m/n. De este emolumento darán a los interesados recibo en boletas numeradas y talonadas que deberán hallarse intervenidas y selladas por la Dirección del Registro de Créditos Prendarios. Los encargados del Registro están sujetos a las sanciones del Código Penal en el caso de que exigieran mayor emolumento que el que se fija en este decreto. Autorízase a los encargados de los Registros de créditos prendarios a percibir en concepto de emolumento la suma de \$4 m/n. por cada anotación de embargos, inhibiciones e hipotecas; y la de \$5 m/n. por cada inscripción de contratos de arrendamientos.”

Posteriormente el Decreto Ley 15348/1946 instituye la prenda con registro sobre cosas muebles y semovientes y determina que ésta se inscribirá en esos mismos registros. Su

Decreto reglamentario N° 10574/1946 -con las modificaciones introducidas por su similar N° 1174/1960 con motivo de la creación del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor- comienza con una regulación de estos registros públicos, en manos de funcionarios que perciben su retribución y solventan los gastos directamente de los usuarios del servicio registral:

“ ... ARTÍCULO 3.- Los encargados de los registros del interior del país recibirán mensualmente, como única retribución de su trabajo y para sufragar todos los gastos de la oficina, incluidos empleados, local, etcétera, el importe total que recauden cada mes por aplicación de los aranceles estipulados en los artículos 19, 21 y 22 del decreto 10.574/46, modificados por sus iguales 11.829/53 y 8572/60, siempre que el mismo no sea superior a \$ 10.000 m/n. Del excedente de \$ 10.000 m/n, y hasta un máximo de \$ 20.000 m/n., el encargado tomará para sí, el 50%, y el resto deberá ingresar a rentas generales [Cifras expresadas en pesos moneda nacional]. El primer día hábil de cada mes, el encargado del registro tomará un giro sobre la Capital Federal, a favor de la Dirección general de Administración -Subsecretaría de Justicia-, Ministerio de Educación y Justicia, por el importe recaudado durante el mes anterior correspondiente a los excedentes que en cada caso resulten y lo remitirá a la Dirección Nacional de los Registros de Créditos Prendarios y de la Propiedad del Automotor, juntamente con los duplicados de los recibos de emolumentos, un detalle analítico de lo percibido y la liquidación practicada por el mismo. El solo incumplimiento de esta obligación por parte del encargado será causa para que el director nacional de los Registros de Créditos Prendarios y de Propiedad del Automotor, disponga el inmediato cese de sus funciones y solicite de la superioridad el pertinente decreto que deje sin efecto la designación de aquél...”

A continuación, se comienza a delimitar las características de la relación de estos funcionarios con la administración centralizada:

“ ... ARTÍCULO 4.- Los registros de créditos prendarios del interior del país continuarán dependiendo de la Dirección Nacional de los Registros de Créditos Prendarios y de Propiedad del Automotor, debiendo ésta suministrarles los libros y formularios, e impartirles las instrucciones precisas para el mejor desempeño de su cometido y proceder a inspeccionarlos en los casos y épocas que considere oportunos por medio de los inspectores que forman parte de su personal permanente y rentado. Podrá asimismo intervenir los registros del interior del país, cuando compruebe o presuma irregularidades; sancionar

disciplinariamente a los encargados en la medida de sus facultades y poner al frente de los registros a algunos de sus empleados para resolver situaciones de emergencia.

Los encargados serán suplidos: 1º) por el escribano adscripto si el encargado no es titular del registro notarial o no estuviera adscripto; 2º) por persona que designe la Dirección, elegida de una terna que formulará el encargado cuando no hubiera en la localidad escribanos en condiciones de ser propuestos...”.

Resulta interesante el criterio establecido para las suplencias:

1º Adscripto.

2º Persona designada a propuesta del encargado.

3º Empleado de la DNRPA solo para resolver situaciones de emergencia.

La importancia que tuvo y tiene el carácter de estos funcionarios, es lo que llevo a la búsqueda de un estatuto especial como hoy es el Decreto N° 644/89, en el marco de los avances y retrocesos que tiene la función y la política en la Argentina.

Fundamentalmente, el gran avance que significó este decreto fue la consagración de la estabilidad en la función. Estabilidad que llevo casi 20 años conseguir, obviamente la autoridad de aplicación no tenía interés alguno en modificar la situación, la posibilidad de decretar la cesantía sin más recaudo era una potestad que a la que la Administración no iba renunciar por sí, entre otras cosas porque tampoco tenían muchas herramientas de control y la actividad se iba desconcentrando cada vez más, lo cual permitía desmesuras y arbitrariedades de parte de las autoridades y también de los registradores.

Un hito en esta historia es el caso Jackelson,( 1980 Jackelson Raquel C. Estado Nacional Cámara Nacional en lo contencioso Administrativo Federal . Sala II) que fue el que dio lugar a la inconstitucionalidad del decreto 766/73 por ser violatorio de la garantía de defensa en juicio, al disponer la separación del cargo sin haberse instruido el sumario administrativo previo.

En 1973 se sanciona la ley 20167, esto fue en el mes de febrero, es decir un mes antes de las elecciones del 11 de marzo que consagraron la fórmula del Frejuli Campora-Solano Lima. El gobierno de Lanusse, sanciona esta ley que consagra en su art. 3 la estabilidad del Encargado y fija las causales de remoción.

El argumento para derogar esa ley mediante un decreto ( 766) ,con dictamen del procurador del tesoro Dr. Bacigalupo), es que el Poder Ejecutivo de facto dicta una ley y

entonces el Poder Ejecutivo de iure tiene las mismas facultades sin necesidad de recurrir al Congreso: además, era una ley referida a los agentes de la administración y fue dictada in extremis. Así se elimina nuevamente la estabilidad, se delega en el Ministerio de Justicia la facultad de designar y remover encargados a propuesta de la DNRPA. Fue éste un período de gran discrecionalidad donde se generaron remociones sin mérito suficiente, que luego terminaban en juicios que ordenaban reponer e indemnizar al encargado. Por otra parte -y esto es historia conocida más reciente- tampoco la DNRPA tenía soluciones intermedias en casos de faltas que no justificaren la remoción.

El fallo de la Cámara Contencioso Administrativo en el año 1980, fue el antecedente más claro de la inconstitucionalidad del decreto de entonces, pero recién llegará el estatuto especial y la estabilidad casi diez años después, mediante el decreto 644, y su régimen disciplinario.

Mientras tanto, en un expediente iniciado por la DNRPAyCP ante el Ministerio, que lleva el N° 56989 / 1984 se propone un plan de redimensionamiento de los Registros Seccionales, para lo cual define el “REGISTRO IDEAL”, entendido como aquel encuadrado en estos parámetros:

1. Archivo con entre 30.000 y 35.000 legajos, y nos más de 20/30 transferencias de ingreso diario. “El volumen indicado genera una carga de trabajo capaz de producir recursos suficientes para lograr que el Encargado tenga una infraestructura adecuada que posibilite una excelente prestación del servicio a los usuarios, emolumentos que ofrezcan una retribución acorde a la responsabilidad de la función que aquellos ejercen y un debido control por parte de los mismos de la de la actividad registral que desarrollan.”

2. Atención personal por parte del Encargado Titular.

3. Atención al usuario: si bien los trámites de por sí no son complejos en la práctica se ven dificultados por las dificultades de la gestión y a los que debe agregarse la forma de pago del arancel. “... esta situación debe ser revertida, creando las condiciones necesarias para que los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor cumplan acabadamente con la función para la que fueron creados, caso contrario, ninguna ley del automotor por más perfecta que fuere en cuanto a su claridad y sencillez de procedimiento, tendrá éxito”

Así, llegamos finalmente a los Decretos N<sup>tos</sup> 335/88 y 644/89 que profundizan la reglamentación del funcionamiento de los Registros Seccionales y de los derechos y

obligaciones de sus Encargados teniendo como paradigma este "Registro Ideal". Con las leyes de cooperación, constituyen el andamiaje legal que dieron sustento al proceso de modernización que tuvo el Registro Automotor, en la década del 80 del siglo pasado.

Hacia finales de los años 90 la actividad de los registros fue cuestionada especialmente en lo referido a la discrecionalidad en la designación de los titulares de los mismos. En julio de 1997 la DNRPA propicia un decreto que dando por concluido el plan de reestructuración iniciado en 1984, instituya un procedimiento objetivo para la apertura de un nuevo seccional y de selección de los nuevos encargados, que finalmente se convertiría en la Res. MJ N° 12/1997. Allí se establecía un examen de idoneidad para el acceso al cargo. Es decir se limitaba la discrecionalidad en cuanto a que la idoneidad debía ser evaluada mediante un examen teórico y práctico. Pero el mecanismo no alcanzó para aquel momento histórico, y finalmente se reglamentó el procedimiento de selección mediante el sistema de concursos (resoluciones MJ 684/00, 356/04 y 238/03 actualmente vigente).

Este sistema constituyó un gran avance en el proceso de profesionalización de la tarea registral que sin dudas y en gran parte con la labor de la AAERPA se fue consolidando a lo largo de este siglo.

Pero simultáneamente, con ese marco normativo y de trabajo institucional, se suscitó una situación fáctica que perduró más de una década. Había concursos pero no se designaban encargados. Y luego se suspendieron los concursos. Y así llegamos hacia fines de 2010 con más de un tercio de los registradores que ejercían la función como interventores, esto es sin estabilidad en el cargo. Estábamos en la misma situación que 40 años atrás.

### ***CONSIDERACIONES SOBRE LO EXPUESTO***

Ahora bien, en ese momento los registros realizaban un tercio de actividad que hoy realizan. En la actualidad la carga de trabajo se ha incrementado notoriamente por lo que se impone definir un nuevo paradigma y adecuar las normas a dicho paradigma. Indudablemente el concepto de "tarea personal e indelegable" no puede ser entendido en la forma y los modos de los años 60 del siglo XX.

Por otra parte, ningún sistema jurídico puede abstraerse de los principios aceptados en la comunidad que pretende regular. Así, el acceso al cargo por concurso, la aplicación de la Ley de Ética Pública, la transparencia en el manejo de fondos públicos, entre otros, deben ser indudablemente parte del régimen del Encargado.

El concurso público como mecanismo para la designación ha sido eficaz en la selección de los mejores postulantes, pero acarrea la necesidad de legislar la continuidad del servicio durante su sustanciación y hasta la efectiva puesta en funciones del nuevo Encargado.

Es evidente que el legislador ha pretendido desde el origen del registro, que el sistema sea solventado por quienes se benefician con su uso, y que, por tanto, no debe requerir del Estado, más recursos que los destinados a la fiscalización de su funcionamiento. Destinar personal propio de la Administración Centralizada debe reservarse para situaciones imprevistas, donde esa sea la única forma de mantener la prestación del servicio salvaguardando los derechos de los particulares.

Conjugando todo lo expuesto, entendemos que un nuevo Régimen Jurídico del Encargado de los Registros del Automotor y de Créditos Prendarios debiera contemplar los siguientes aspectos:

1.- Los encargados de registro serán designados por el PE, a propuesta del DN. El postulante deberá ser seleccionado de una terna a la que se arribará mediante concurso público de antecedentes y oposición. Los únicos impedimentos para el acceso al cargo serán los referidos al cumplimiento de las normas de ética pública, incompatibilidades, solvencia moral y patrimonial e idoneidad. En ningún caso se impondrán límites vinculados a la edad o capacidades físicas que no menoscaben la aptitud para la prestación del servicio.

2.- La recaudación de los registros seccionales constituyen fondos públicos y no puede aplicársele tasa o impuesto nacional o provincial o municipal. Las cuentas son inembargables.

3.- Los registros seccionales constituyen unidades desconcentradas de la Administración Pública Nacional y sus Encargados son funcionarios públicos, sujetos exclusivamente al régimen propio que se dicte y a la Ley de Etica Pública no siéndoles aplicable el Régimen de Empleo Público.

4.- El organismo de aplicación deberá arbitrar las medidas necesarias para garantizar una distribución equilibrada de los trámites registrales entre los registros con asiento en una misma jurisdicción registral, pudiendo a ese efecto abrir nuevos registros, unificar los existentes, modificar las jurisdicciones y otras acciones que a su criterio resulten conducentes a ese fin.

5.- En caso de vacancia por fallecimiento del Encargado Titular, el Encargado Suplente que reúna las condiciones de idoneidad quedará a cargo del Seccional a fin de garantizar la continuidad del servicio registral, Siempre que no hubieren recaído sanciones

disciplinarias respecto de ese Registro en los últimos dos años ni existiere sumario en curso, el Encargado Suplente permanecerá a cargo del Seccional hasta tanto se produzca la puesta en funciones del Encargado Titular designado en la forma establecida a ese efecto.

6.- Si el Encargado Suplente no aceptare su continuidad o no se diera el supuesto del artículo precedente, la DNRPA deberá designar un interventor.

7.-. Podrá ser designado interventor cualquier persona que a criterio del organismo de aplicación resulte idóneo para el cargo, incluyendo personal de la Administración Pública u otro Encargado de Registro de la misma jurisdicción territorial. En todos los casos el interventor percibirá la remuneración en la forma prevista para el Encargado Titular. Esta remuneración no podrá superponerse con la percepción de salario u honorarios por parte de la Administración Pública Nacional.

8.- Los Suplentes a cargo y los interventores se encuentran sometidos a un régimen disciplinario asimilable al de los Encargados titulares y solo podrán ser removidos por las causales establecidas para éstos, o cuando se produzca la puesta en funciones del Encargado designado en las condiciones de ley.

9. Creación de la figura del adscripto. De antigua raigambre en el notariado y adecuado para la funcionalidad de nuestro Regimen Jurídico.

10- La recaudación del Registro deberá destinarse a solventar los gastos que ocasiona la debida prestación del servicio, incluyendo la retribución de los Encargados. A esos fines el Encargado deberá transferir al sistema de cooperación creado por Ley 23283 los montos que correspondan al pago de los bienes y servicios que los entes cooperadores le provean y al Estado Nacional, Ministerio de Justicia, un porcentaje progresivo de la recaudación en la forma en que determine el PEN.

10.- No constituye acumulación de cargos la actuación como Encargado, Interventor o Suplente a cargo en más de un Registro Seccional del Automotor, con competencia en Motovehículos o de MAVI y Créditos Prendarios.

11.- El inmueble afectado al servicio así como el mobiliario y los elementos existentes en éste se encuentran bajo la exclusiva responsabilidad del Encargado, Interventor o Suplente a cargo y en el supuesto de cese de éste por las causales que fueren no podrán ser utilizados por terceros sin su consentimiento o el de sus herederos. El consentimiento se presupone así como la onerosidad de su uso, siempre que el interesado no exprese su oposición, en cuyo



caso deberá otorgar un plazo mínimo de 30 días desde la notificación para el desalojo, fijando una contraprestación por ese plazo conforme los valores de mercado.

### ***CONCLUSIÓN***

Este enfoque preliminar tiene por objeto ser un punto de partida para proponer algunas modificaciones al marco regulatorio del Régimen jurídico del Encargado. Pensado esto frente a las nuevas situaciones que hoy se dan en la actividad registral por la propia coyuntura de la misma (Ej. interventores con más de 60 años de edad), por la evolución y desarrollo del sistema registral (pasamos de ser calificadoros de tramites a recaudadores de las provincias, municipios y tasas registrales), y fundamentalmente por los nuevos paradigmas sobre el rol del Estado: derechos de los ciudadanos, protección de los trabajadores y calidad del servicio público.

La seguridad jurídica hoy es valor económico, y entendemos que los Seccionales son los pilares básicos donde se asienta todo el régimen Jurídico y el sistema registral.

Este Régimen jurídico y de gestión además de garantizar celeridad y eficiencia reduce la litigiosidad: hay incluso una actividad precalificatoria, o preparatoria a la conclusión del negocio que también se hace en la oficina registral y que forma parte de la tarea profesional del seccional.

Entendemos que hoy es posible y necesario abordar estas cuestiones que hacen al marco regulatorio de nuestra actividad.

Sin lugar a dudas se delineó un servicio público registral a través de un marco normativo que pone la oficina seccional en cabeza de un funcionario público que gestiona en forma privada, manteniendo una dependencia jerárquica funcional con la DNRPA. Esta figura que perdura hace más de un siglo, demostró ser un gran acierto. Le ha otorgado a la gestión la flexibilidad necesaria para dar respuestas eficientes y eficaces a las distintas realidades a lo largo y ancho del territorio nacional y también a las distintas coyunturas socio-económicas por las que atravesó nuestro país.

Esta figura es la que permite aplicar la misma normativa y obtener los mismos resultados tanto en lugares o épocas de escaso volumen de trabajo como en los de mayor movimiento de la actividad. En modo alguno podría esperarse esta rápida adecuación si el servicio se prestara directa y centralizadamente por la Administración, siendo injusto por otra parte que la totalidad de los ciudadanos deba mantener con sus impuestos un servicio público de interés particular de quien lo utilizan.

Ahora bien, los importantes cambios que se han introducido en los últimos años, fueron respuestas parciales a problemáticas o cuestionamientos específicos y hoy nos enfrentamos a la necesidad imperiosa de una mirada global, que defina un nuevo paradigma, un nuevo modelo de “Registro Ideal” adecuado a los tiempos, moderno y eficiente. Con ello, las normas necesarias para su funcionamiento serán solo una consecuencia necesaria.