

EL INTERVENTOR EN EL REGISTRO AUTOMOTOR,
UNA EXCEPCIONALIDAD DESVIRTUADA

Dr. Mariano J. Garcés Luzuriaga

INDICE:

- 1- EL REGISTRO AUTOMOTOR SU FUNCIONAMIENTO. NATURALEZA DEL ENCARGADO DE REGISTRO. LOS INTERVENTORES EXTERNOS. SU ENCUADRE.-
- 2- EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SECCIONALES DESCENTRALIZADOS, SU FINANCIAMIENTO.-
- 3- LA ESTABILIDAD COMO GARANTIA DE LA PRESTACION DEL SERVICIO.-
- 4- LA NECESIDAD DE LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACION DE SERVICIOS.- LA INTERVENCION DEL REGISTRO SECCIONAL.-
- 5- LA DESNATURALIZACION DE UN REMEDIO EXCEPCIONAL.
- 6- ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES REFERIDOS A LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD Y PARA LA REMOCION DEL INTERVENTOR, CASO E HIPOTESIS.
- 7- ALGUNAS ALTERNATIVAS SUPERADORAS

EL REGISTRO AUTOMOTOR SU FUNCIONAMIENTO.
NATURALEZA DEL ENCARGADO DE REGISTRO. LOS
INTERVENTORES EXTERNOS. SU ENCUADRE.

Para poder desarrollar el tema en análisis, es menester destacar que la fisonomía del sistema de registración de automotores en la República Argentina, está determinada por un órgano de registración que tiene una particularidad esencial. Se trata de un Registro Nacional dependiente de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, más precisamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que actúa mediante seccionales descentralizados en su funcionamiento, pero bajo el control de la autoridad ministerial de aplicación (circunstancia propia de la actuación de los órganos descentralizados).-

La descentralización se constituye mediante la designación (por concurso público) de un encargado para que esté al frente de cada uno de los Seccionales del Registro Nacional, a quién de la recaudación que este realice por cuenta y orden del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se le asignará un emolumento como retribución y con el que deberá sufragar las cargas del funcionamiento del Seccional a su cargo que el plexo normativo le impone.-

En cuanto a la designación y función de los encargados de registro el marco vigente es a más del Decreto 6582/58, sus complementarios los Decretos 335/88 y 644/89, y su variado apéndice de modificaciones y reglamentaciones.-

Es decir que para describir el sistema analizado, por una parte será determinante el Régimen Jurídico del Automotor Argentino como derecho aplicable y las características de constitutivo y abstracto del acto inscriptorio; y por la otra la estructura administrativa de prestación del servicio de registración constituida por un Registro único nacional descentralizado en seccionales a cargo de un funcionario público dependiente del poder central que gestiona en forma privada el Registro a su cargo.-

Los encargados resultan funcionarios públicos conforme el encuadre que se hace de los mismos desde el ordenamiento, al respecto el artículo 1ro del Decreto 644/89 reza *“Los Registros Seccionales que conforman el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor y el Registro Nacional de Créditos Prendarios, estarán a cargo de un Encargado de Registro. Los Encargados de Registro son funcionarios públicos dependientes de la DIRECCION NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CREDITOS PRENDARIOS y deberán ejercer sus funciones registrales en la forma y modo que lo establezca la Ley, sus reglamentaciones y las normas que al efecto disponga la referida Dirección Nacional....”*

A mayor abundamiento se destaca la configuración que se hace desde el ordenamiento vigente sobre que es un funcionario público y que queda perfectamente establecido en la Ley 25188 de Etica Pública que determina: *“ARTICULO 1º.- La presente ley de ética en el ejercicio de la función pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.*

Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Esto, mas la categorización que se hace desde la doctrina alcanza para definir que el interventor externo, es decir el que no resulta un dependiente de la Dirección Nacional, es también un funcionario público, a pesar de que esté designado por un órgano inferior dentro de la estructura del Poder Ejecutivo nacional, y sobre el que a se impone todo el plexo obligacional del Encargado Titular sin perjuicio del carácter precario de su designación, atento estar sometido a la posibilidad de su remoción discrecional por parte del superior.-

El Estado inviste a un agente de la potestad de actuar en su representación y por ende ejecutar *“el acto administrativo”*, y esto alcanza para categorizar desde la funcionalidad como Funcionario Público al mismo, independientemente de la calidad o forma de su designación. Lo que está

claro en relación al Encargado Titular, también lo está para el Interventor externo transitorio que viene a garantizar la continuidad del servicio *en auxilio de la administración* y ante la situación de excepción de intervención de un Registro Seccional.- Párrafo aparte deben destacarse que también se imponen al encargado funciones que van más allá de la representación del estado en el acto registral administrativo y que tienen que ver con actuar como ente recaudador y agente de información. Estas calidades recaen en el plexo de responsabilidad del agente, sin que se distinga en que carácter está actuando frente al Seccional descentralizado.

La remoción discrecional, y como se desarrollará más adelante, no significa de modo alguno arbitrario o carente de motivación y así ha sido perfectamente determinado por la jurisprudencia específica.-

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SECCIONALES DESCENTRALIZADOS, SU FINANCIAMIENTO.

Es de imperio legal que, el funcionario designado como encargado al frente del Seccional, deberá proveer a los gastos necesarios para el funcionamiento del este órgano.

Vale la pena detenerse y analizar el esquema de financiamiento resultante de dicho esquema de funcionamiento, ya que por el mismo se trasladan al funcionario todos los gastos del Seccional (gastos corrientes), las inversiones necesarias para poder cumplir dicho objeto, y lo que no es un

dato menor se le imponen los pasivos eventuales y ciertos que el desempeño de la función originan.-

Los gastos que se mencionan, son cuantiosos y variados e integran lo que contablemente se categoriza como gasto corriente, entre estos y al solo efecto enunciativo se destacan por su importancia:

- a- Los haberes o salarios de los dependientes y las cargas de la seguridad social y otros que por los mismos se devengan.-
- b- Los elementos registrales de documentación, formularios, legajos y fojas, y solicitudes tipo, entre otros.-
- c- Los útiles necesarios (insumos de librería, higiene, etc.).-
- d- Gastos por utilización de servicios indispensables (bancarios, postales, seguridad, de provisión de energía eléctrica, líneas de internet, seguros, agua, gas, teléfono, etc.).-
- e- Los compromisos impositivos que se originan desde el resultado financiero de la actividad (tributación por ganancias, por débitos y créditos bancarios, aporte de autónomos, etc.).-
- f- El canon por alquiler en el caso de que un contrato de este género sea necesario para la provisión menester del local y los accesorios normales del mismo.-

Asimismo el encargado deberá hacer las inversiones necesarias para el funcionamiento del Seccional en el que se desempeña.-Para lo mismo, por ejemplo: 1- Deberá adquirir los muebles y enseres que el desarrollo de la actividad requiere (escritorios, sistemas de refrigeración y calefacción, estanterías, entre otros).- 2- El local provisto deberá reunir determinados requisitos exigidos y controlados de seguridad, tamaño, ubicación

geográfica, etc., todo de acuerdo a la normativa específica.-Esto significa en todos los casos una erogación para la adecuación necesaria, o directamente la construcción de un inmueble específicamente dispuesto y diseñado con esta finalidad.-3- Además deberá asumir sobre su peculio la inversión en recursos e ingenios tecnológicos e informáticos que se requieran por funcionalidad y por obligatoriedad o exigencia.- 4- También para ser encargado,y como requisito al nombramiento el postulante deberá contar con una situación patrimonial por la que demuestre poseer determinada solvencia.-

Por último, y como dato o hecho relevante en la inteligencia de este trabajo, integran la carga económica financiera puesta en cabeza del encargado, determinadas deudas futuras que pasan a conformar un pasivo cierto y determinado.- Esta categoría está formada especialmente por las indemnizaciones del personal contratado a la hora de la finalización de la relación laboral por el cese del desempeño de la función pública.-

Conforme la ausencia de un régimen jubilatorio especial para la actividad e interpretando de manera armónica el Reglamento Interno de Normas Orgánico Funcionales, el encargado cesará en su función por:

1-Por motivos o circunstancias de impedimento biológico (fallecimiento o incapacidad).-

2- Por la renuncia voluntaria que hiciese el funcionario a su cargo o designación.-

3- Por apartamiento dispuesto por la autoridad por causa de mal desempeño, ya que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en uso de la potestad disciplinaria que le compete puede, previo sumario y por las causales establecidas taxativamente en la ley (artículo 40 del Decreto - Ley N° 6582/58), remover al encargado designado.-

En todos estos supuestos, los empleados deberán ser indemnizados en los términos del Régimen del Contrato de Trabajo con indemnizaciones por antigüedad completas o acotadas, según resulte el motivo de la extinción del contrato de trabajo.-

Estos gastos, inversiones y pasivo, son absolutamente ineludibles e inevitables.- Pero no son los únicos.-

Debe destacarse que el encargado por la función que desempeña está expuesto a ciertos pasivos o erogaciones eventuales y contingentes que pueden presentarse e incluso resultar gravosas en términos pecuniarios, ya que el mismo es responsable directo y único por los perjuicios que pudiese ocasionar (personalmente o por la acción u omisión de un dependiente), por la mora voluntaria o involuntaria en la integración de los importes retenidos como agente de retención fiscal en mérito a los convenio de complementación de servicios, y por la seguridad, conservación e integración de los dineros públicos recibidos y en su custodia.-

A través de ficciones se comprenden mejor los pasivos contingentes que estoy enunciando.- El encargado por ejemplo deberá responder: Ante el acreedor embargante si inscribe una transferencia por error de automotor previamente cautelado.- Si deposita en forma tardía voluntaria o involuntariamente la recaudación fiscal realizada como agente de percepción por convenios de complementación de servicios, por la mora punitiva específica (ha pasado, incluso por fuerza mayor de paro bancario al vencimiento).- Si le roban el dinero de terceros recibido (recaudación de aranceles o importes por convenios ya referidos).-

Todo este andamiaje de costos, inversiones y pasivos le garantizan al estado la prestación del servicio de registración de automotores, sin riesgo ni erogación alguna de su parte, usufrutuando además de los ingresos que le consagra el sistema, los que asimismo le están como se vio, garantizados por el encargado.-

LA ESTABILIDAD COMO GARANTIA DE LA PRESTACION DEL SERVICIO.

Ahora bien, se menester reconocer que como contrapartida de la carga financiera descripta, el encargado al frente de un Seccional goza de emolumentos suficientes para cubrir el gasto corriente o de funcionamiento (o así debería ser), y además y en forma fundamental goza de estabilidad en su cargo.-

Esta condición está determinada por dos circunstancias especiales e indispensables, por una parte no tiene el encargado un régimen de jubilación o retiro como lo tendría cualquier otro agente de la administración pública, por la otra, solo puede ser removido por las causales taxativamente estipuladas y mediante el procedimiento contemplado para el mal desempeño.-

Esta coyuntura, y tal lo que se relató en el presente trabajo, hacen que si no media impedimento biológico ni mal desempeño, el encargado pueda ejercer su función o designación hasta su renuncia voluntaria sin límite etario ni de otra índole.-

Lo fundamental de la estabilidad conferida deviene de que la misma es indispensable para poder hacer frente a las inversiones y deudas ciertas y contingentes que han sido objeto de análisis en este estudio.- Solo por medio de desempeño con estabilidad, el encargado puede asumir, sufragar, amortizar y previsionar los pasivos que el desarrollo de la actividad y el funcionamiento del Seccional a su cargo le imponen, balanceando por ende la ecuación patrimonial resultante.-

Los gastos normales y corrientes se sostienen con los emolumentos que se asignan, la estabilidad y la perduración de la continuidad en el tiempo de la función permiten afrontar las inversiones y los pasivos.-

No es lógico ni sostenible que un agente deba soportar la carga de inversión y la generación de pasivos sin la garantía de la estabilidad.- Pero sin embargo esto pasa, y es la situación de los interventores al frente de los Seccionales del Registro Automotor.-

LA NECESIDAD DE LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACION DE SERVICIOS.- LA INTERVENCION DEL REGISTRO SECCIONAL.

Es dable poner a consideración, que la prestación del servicio público de registración de automotores, está necesariamente concebido para ser prestado sin interrupciones, es un servicio público prestado y garantizado por el Estado, aunque por medio de la gestión privada de cada Seccional del Registro Nacional, la atención del ciudadano y la normalidad de la registración de los derechos sobre los automotores así lo aconsejan.-

Esta circunstancia da lugar a que en caso de acefalía del Seccional, y hasta la designación por medio del concurso pertinente de un nuevo encargado al frente del Regauto en cuestión, la administración central disponga el nombramiento de un interventor, así está establecido en el dreto 644 *“...En caso de acefalía, suspensión o licencia prolongada del Encargado de Registro, la Dirección Nacional podrá designar, en los términos del artículo 8º del Decreto N° 644/89, modificado por su similar N°*

2265/94, un Interventor hasta tanto se designe al Encargado, o éste reasuma sus funciones.

Cuando los Interventores asuman las funciones propias de los Encargados Titulares, percibirán los emolumentos que le hubieran correspondido a éstos de encontrarse en el efectivo ejercicio de su cargo. Con los emolumentos que perciban deberán sufragar, en primer lugar, los gastos que obligatoriamente deben afrontar los Encargados Titulares y retendrán para sí el remanente en concepto de retribución por sus servicios...”.-

El remedio es necesario aunque tal vez no sea el mas adecuado, la solución para la anormalidad de la acefalía es indispensable, solo no debe perderse de vista que la intervención, atento su naturaleza reparadora de una anomalía es (y debe ser) transitoria y por un plazo no alongado de tiempo.-

Lo expuesto, cobra especial relevancia en tanto que los interventores que no sean dependientes de la Dirección nacional de Registros de la Propiedad Automotor, están sometidos al mismo plexo obligacional y de deberes que un encargado designado, tal como ya se dijo y sin la estabilidad consecuente y equilibrante que es menester para el desarrollo de la función encomendada.-

LA DESNATURALIZACION DE UN REMEDIO EXCEPCIONAL.

La excepcionalidad de este subtítulo se refiere exclusivamente al remedio como acción de excepción y no a la forma en que el mismo se constituye. La circunstancia de la acefalia es de excepción y a esta principalidad le sigue en el mismo carácter la opción transitoria.

El interventor externo, que viene a suplir (y en auxilio) al agente de la administración en la función de principal dentro del Seccional, como se dijo, no goza de estabilidad, ya que puede ser removidos en forma discrecional y a requerimiento de la Administración .- Es decir, no solo estarán al frente del Seccional hasta la designación del encargado respectivo por concurso sino que además, conforme normativa, incluso pueden ser removidos sin causa motivada en la función encomendada.-

La primera consecuencia de esta posibilidad de apartamiento, es la obvia inexistencia de procedimiento o enumeración de causales de separación por mal desempeño.-Ante la posible comisión de una presunta falta al interventor se lo remueve, por lo que está en situación de indefensión y sin garantía alguna de audiencia o de derecho de defensa en este supuesto.-

No es lógico que quién asume el rol de funcionario público, se someta al mismo esquema de funciones y obligaciones sin la contrapartida de la estabilidad, la que asimismo está sometida a la discrecionalidad de la administración. -

Así se explica, el interventor, asume los mismos pasivos determinados y contingentes que el encargado, debe realizar asimismo las mismas inversiones que debe realizar aquel para el funcionamiento del Seccional puesto a su cargo, y sufraga los mismos gastos corrientes, a cambio se le asignan idénticos emolumentos tal la norma transcripta, pero carece de la garantía de estabilidad en el cargo, esto rompe la ecuación referida, e interfiere necesariamente en la prestación del servicio.-

El interventor deberá asumir las mismas erogaciones y deudas, y sin que dependa de él la permanencia en el cargo.- En caso de que se le impute mal desempeño, no tendrá posibilidad de demostrar su acción conforme a derecho tal lo que hubiese podido hacer el encargado titular.-

Debemos tenerlo claro, la anomalía es que un registro seccional no esté a cargo de un Encargado Titular, único funcionario que está dotado de la integralidad de derechos que hacen posible la prestación de la función de representación del estado.

El remedio excepcional para garantizar la prestación del servicio indispensable, es que el mismo esté intervenido por parte de la administración central, la existencia de interventores externos es una desviación patológica dentro de dicha situación de excepción (la que se reitera es en auxilio de dicha administración y para que la misma economice sus recursos), a menos que concurran una de las dos posibles alternativas que justificarían dicho paliativo: 1- Que el marco obligacional aplicable no sea

el mismo que el de los encargados. 2- Que en defecto de lo señalado como primera opción, el interventor esté imbuido de elementos protectorios que le otorguen una estabilidad proporcional. Debe decirse: el equilibrio entre el plexo obligacional y la estabilidad que permite su desarrollo, no solo hace al funcionamiento armónico del sistema sino que también construye seguridad jurídica.

ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES REFERIDOS A LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD Y PARA LA REMOCION DEL INTERVENTOR, CASO E HIPOTESIS.

La segunda de las opciones referidas ha sido objeto de análisis y desarrollo jurisprudencial, por medio de avocaciones a casos específicos. Es decir que ante la acción discrecional en la remoción o reemplazo de un interventor externo, atento el ejercicio de acciones tutelares de parte de los desplazados, el poder judicial se ha expedido a favor de poner un límite a la acción arbitraria de la autoridad.

El primer planteo resuelto, es el rechazo a que la acción de remoción sea carente de adecuada motivación (en los hechos dígame arbitraria), y está plenamente desarrollada por la C.S.J.N. en los autos "*Scarpa Raquel Adriana Teresa c/Estado Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/amparo ley 16.986*". En la sentencia consecuente, quedo establecido que la mera invocación a razones de servicio no resulta justificación ni configura los requisitos de forma necesarios para que un acto administrativo (en este

caso el remplazo de un interventor), sea válido y por ende no revocable desde la acción Jurisdiccional.-

Ante esto, la consecuencia es que las decisiones del superior jerárquico que imponen el reemplazo de un interventor externo, ahora son solo fundadas en deficiencias en la prestación de servicio, las que son objeto de detección en auditorias de control que se realizan.

Ante este supuesto y sin presuponer en ningún caso la actuación arbitraria, es dable formular algunos interrogantes: ¿Es funcional un sistema punitivo que contempla solo como sanción solo la remoción del funcionario sin que tenga posibilidad de adecuar la sanción (morigerar) en proporción a las faltas consignadas? Otro, ¿Debe tenerse por justa la sanción aplicada sin que se haya podido esgrimir defensa ante el reproche de una falta o esta podría ser tildada de arbitraria? Otro mas ¿Cuál será la reacción del poder judicial ante un reclamo tutelar de un interventor removido con un acto administrativo de esta naturaleza? Sumo otro, ¿Si un Encargado sumariado por la misma falta demuestra la inconsistencia o la falta de entidad del reproche, como será sancionado? y por último ¿Podrá en algún momento alguien y en ejercicio de la autoridad generalizar el régimen sancionatorio para limitar la posibilidad del reproche?

ALGUNAS ALTERNATIVAS SUPERADORAS.

En este punto del análisis y dado que pretendo que el mismo tenga una finalidad propositiva, quiero dejar esbozadas algunas alternativas para que, como tema instalado, sean objeto de debate y desarrollo por parte de todos los interesados.

Es obvio que considero que el someter sin plazo a un interventor externo al mismo marco obligacional de los encargados titulares sin la correspondiente y equilibrante estabilidad, es un remedio inadecuado para la situación de excepción de la vacancia de un registro seccional, donde la prestación del servicio se garantiza del modo que lo permite la economía de los recursos (materiales y humanos) de la Dirección Nacional.

Las opciones que aparecen liminarmente son dos, una es la adecuación del plexo obligacional del interventor (se reitera su naturaleza de funcionario público) el que no puede ser el mismo del que rige sobre el encargado titular, sea por medio de la limitación de esta especie en el tiempo, sea por medio del aporte del personal para el funcionamiento del seccional por parte del poder central, etc. La otra es dotar al interventor de alguna estabilidad que necesariamente requiere de un procedimiento (tal vez menor o sumario) pero que le garantice el ejercicio de su defensa (o lo que es lo mismo la demostración de su no responsabilidad) ante un reproche y que logre el equilibrio necesario.

Las otras alternativas que me resultan viables, abandonan la idea del interventor externo y tal como se ha constituido su figura hasta ahora.

Creo que siempre será un buen momento para pensar en la profesionalización de los interventores y sin perjuicio del concurso ulterior para la normalización del registro vacante. Para esto pueden exigirse

requisitos de idoneidad como antecedentes en el cargo, la precalificación académica y/o por examen de conocimiento antes de la designación, la subrogación en distintos registros vacantes como interventores temporarios o la implementación de la figura de la adscripción al estilo de la que funciona dentro del notariado.

Cualquiera de estas opciones o la combinación de algunas de ellas, redundaría, en sostener la economía de los medios de la administración, en una mayor estabilidad natural, en la menor exposición a las deficiencias o fallas en el ejercicio de la registración, y a la mejora del servicio en términos precisos y generales.