

## **Procedimientos de impugnación a la calificación y a las inscripciones registrales <sup>1</sup>**

Esc. Carlos Ma. Milano <sup>2</sup>

### **1. Actividad administrativa registral.**

Los Registros Públicos en el Uruguay desarrollan una actividad a través de órganos administrativos que tienen la competencia de inscribir e informar sobre ciertos actos y contratos que la determina. Dichos órganos forman parte de la estructura administrativa de la Dirección General de Registros (Unidad Ejecutora 018 del Ministerio de Educación y Cultura), o sea que forman parte de la llamada Administración Central del Estado.

Dicha actividad es indiscutiblemente administrativa y sus cometidos quedan enmarcados dentro de aquellos que regulan la actividad privada<sup>3</sup>.

La regulación de la actividad privada es uno de los cometidos del estado; implica encauzar, controlar, ordenar ciertas actividades individuales que desarrollan los particulares<sup>4</sup>, con la finalidad de atender un interés o bien jurídico que ultrapasa el bien particular o singular en juego<sup>5</sup>, con lo cual - vale la pena destacarlo - nos situamos en el campo de los intereses públicos.

En efecto, cuando se da publicidad de un negocio jurídico, no solo se están protegiendo los intereses de las partes contratantes, sino los de la comunidad toda, que tiene derecho a conocer la existencia de dicho negocio jurídico. A tales efectos, la crea y organiza Registros Públicos, en los que se establece la inscripción de ciertos actos o hechos, de cuya existencia se posibilita dejar constancia auténtica y su oponibilidad a terceros.

El fin público perseguido, en nuestro caso, no puede ser otro que la seguridad jurídica, capítulo ineludible del objetivo de realización de justicia que al Estado compete<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una actualización y ampliación del artículo publicado por el mismo autor en la Rev. AEU vol. 80 N° 1-6, p. 25-37 (ene/jul. 1994), titulado "Comentarios sobre el Contencioso Registral".

<sup>2</sup> El Esc. Carlos Ma. Milano es director encargado de la Asesoría Técnica Registral de la Dirección General de Registros, Prof. Agregado Gr. 4 de Derecho Registral y Derecho Notarial en la Facultad de Derecho (Universidad de la República) y Prof. titular de Derecho Registral en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Se aclara que las opiniones aquí vertidas son personales y no vinculan ni comprometen las decisiones que corresponden a la Dirección General de Registros.

<sup>3</sup> BRITO, Mariano, "Actividad y acto administrativo registral". Contencioso administrativo registral", AEU, 1979.

<sup>4</sup> UBILLOS, A. Y TALAMÁS, G. "Impugnación de los actos administrativos registrales", Rev. AEU, vol. 56, 1970, Nos. 3-4.

<sup>5</sup> BRITO, Mariano, ob. cit.

<sup>6</sup> UBILLOS, A. Y TALAMÁS, G., ob. cit.

Esta actividad administrativa implica, para unos<sup>7</sup> el cumplimiento de un servicio público, en la medida que desarrolla un cometido del Estado en atención a intereses colectivos y para otros autores, como Brito, es el desarrollo de un cometido esencial, porque al Estado - y solo a él - le compete actuar con eficacia universal para brindar seguridad poniendo al margen del fraude la incertidumbre y la inestabilidad<sup>8</sup>.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, lo cierto es que la concreta expresión de la función registral, cuando acuerda o deniega la inscripción de un acto o negocio jurídico, cuando inscribe definitiva o provisoriamente, constituye un auténtico acto administrativo, en cuanto declaración de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos (artículo 120 del Decreto 500/91).

Es una declaración de voluntad de la administración, porque encuadra perfectamente en las prerrogativas del querer de la administración (imperativo, unilateral y con eficacia jurídica).

Y los efectos jurídicos en nuestro caso, serán *hacer cognoscibles la titularidad de los derechos subjetivos y sus cambios, asegurando la oponibilidad erga omnes y protegiendo a los terceros interesados*<sup>9</sup>.

La doctrina administrativa ha distinguido y clasificado los actos administrativos en negocios jurídicos y actos mere administrativos<sup>10</sup>. Los negocios o asuntos de Derecho Público, son declaraciones de voluntad tendientes a lograr fines determinados y queridos por el agente, reconocidos por el Derecho. Los actos mere administrativos son aquellos en los que los efectos del acto derivan de la disposición de la ley, sin estar ligados o ser consecuencia de la voluntad del sujeto que los dicta. En esta última clase entrarían los actos que son manifestación de ciencia, de conocimiento, de juicio, dentro de los que cabrían los actos de registro.

Últimamente, se ha sostenido en nuestra doctrina que el acto de registro sería un acto de admisión. La doctrina generalmente refiere los actos de admisión, solamente a personas, pero el Dr. Biasco ha afirmado que también pueden extenderse a los documentos - a negocios o actos jurídicos - aunque aclara que la doctrina aun no ha perfilado totalmente el acto de admisión y el punto merece un estudio más profundo<sup>11</sup>.

De cualquier manera, y sin perjuicio de la ubicación que le demos al acto de registro en la clasificación de los actos administrativos, es claro que el mismo encaja sin violencia alguna en el concepto recogido por el artículo 120 del Decreto 500/91 y la doctrina le reconoce su categorización como tal en forma prácticamente unánime.

---

<sup>7</sup> CACCIATORI, Miguel, "Publicidad Registral", Rev. AEU, 1978, vol. 64, Nos. 5-6.

<sup>8</sup> BRITO, Mariano, ob. cit.

<sup>9</sup> BARDALLO, Julio R. "Definición de función registral". Apuntes de clase, 1977.

<sup>10</sup> ZANOBINI, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Araújo.

<sup>11</sup> BIASCO, Emilio, "Aspectos prácticos del Contencioso Registral", Rev. AEU, vol. 76, Nos. 1-6.

El estudiar estos temas teniendo en cuenta y aplicando disposiciones del Derecho Administrativo no implica desnaturalizar el Derecho Registral, sino, por el contrario, enriquecerlo. Somos partidarios de una concepción universalista del Derecho. El Derecho es uno solo, la compartimentación en distintas disciplinas tiene relevancia del punto de vista de su enseñanza, pero un estudio profundo de los distintos institutos, debe realizarse con una óptica general, comprensiva de distintos ordenamientos jurídicos que convergen respecto de ellos.

## 2. Naturaleza de la calificación registral.

Desde el momento en que el documento ingresa al Registro, se desarrollan una serie de pasos que los profesores de Derecho Registral denominamos "el proceso de inscripción". Se trata de una actividad interna, preparatoria, preceptiva, reglada, que sin duda alguna constituye una actividad administrativa.

Dentro de este procedimiento de inscripción, cobra vital importancia la etapa llamada "calificación registral", donde el registrador realiza un examen del documento cuyas características regula la ley registral.

Desde un punto de vista estrictamente administrativo, podemos caracterizar la calificación registral del siguiente modo:

- a) Es una actividad administrativa, porque mediante ella se actúa en el seno de la administración, para hacer posible y fundado el acto de registro.
- b) Es una actividad preparatoria, técnica y predominantemente intelectual, expresada en un acto de apreciación, *no constitutiva de una decisión*.<sup>12</sup>
- c) Es una declaración de voluntad de la administración, pero ella por sí sola no produce efectos jurídicos, sino que prepara, precede al acto administrativo que acuerda o deniega la inscripción definitiva.
- d) Es preceptiva o debida, porque su omisión determinará eventualmente responsabilidad funcional, pero sin efectos de decisión calificatoria ficta.

Todas estas características hacen que una parte de la doctrina le atribuya la naturaleza de un acto de dictamen, ya que contiene un juicio, informes y opiniones, pero no producen efectos jurídicos por sí solos, sino a partir del momento en que la administración recoge el informe técnico y decide inscribir provisoria o definitivamente.

Otros como el Dr. Biasco<sup>13</sup> y el autor de este trabajo<sup>14</sup>, hemos sostenido que no se trata propiamente de un dictamen, pues éste es emitido

---

<sup>12</sup> BRITO, Mariano, ob. cit.

<sup>13</sup> BIASCO, Emilio. *Ob. citada*.

<sup>14</sup> MILANO, Carlos. "Comentarios sobre el Contencioso Registral" (Rev. AEU vol. 80 N° 1-6, p. 25-37 (ene/jul. 1994).

por un órgano consultivo distinto del que debe tomar la decisión, mientras que la calificación la realiza el mismo órgano y sujeto que decide: el registrador. Para nosotros, a diferencia del dictamen, donde es claro que el mismo no integra el acto administrativo, la calificación es inseparable del acto de registro; en otras palabras, constituye *la motivación del acto*.

Uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo lo constituye *la motivación*, es decir los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se dicta el acto. El fundamento del acto de registro, para nosotros, no puede ser otro que la calificación. Si al acto de registro le sacáramos la calificación, le estaríamos quitando su motivación.

Sin perjuicio de sostener esta opinión, en tanto y en cuanto no se concibe un acto administrativo desprendido de su motivación y es claro que en el acto de registro la motivación no puede ser otra que la calificación que le precedió, estimo conveniente aclarar que la calificación registral es intelectual y materialmente separable del acto de registro, es una actividad palpable y concreta que hace que no se integren de la misma forma en que se integra la motivación en cualquier acto administrativo. La propia Ley de Registros, como se verá más adelante, instaura todo un procedimiento de oposición a la calificación registral, el cual tiene total independencia y precede a la eventual impugnación recursiva, con lo cual reconoce una diferenciación entre ambas.

Se trata a nuestro juicio de una motivación especialísima, con características tan particulares, que la ley se encarga de diferenciarla del acto administrativo de registro y tanto la diferencia, que le reconoce la posibilidad de impugnarla a través del procedimiento especial del artículo 66 de la Ley 16871.

De lo que venimos de exponer, surge claro pues, que cuando el artículo 66 nos habla de oposición a la calificación, no está regulando un recurso administrativo, porque *la calificación no es un acto administrativo*. No puede ser un acto administrativo, porque ella por sí sola - desprendida del acto de registro - *no produce efectos jurídicos* y por ende no es recurrible.

Pero no caigamos en el error de restarle importancia. La calificación registral, como juicio técnico que realiza un agente que examina su legalidad, tiene tanto valor, que la ley se ha encargado de vigorizarla regulando su alcance y contenido (artículo 64 y 65 de la Ley 16871 y artículos 53 a 56 del Decreto 99/98) y además, en beneficio de los sujetos que integran el acto o negocio que se publica y de la comunidad toda, también se encarga de prever la posibilidad de su impugnación a través de un procedimiento especial previo a la etapa recursiva (artículo 66 de la Ley Registral).

Otra precisión. Desde el momento en que decimos que el acto administrativo es el acto que decide la inscripción definitiva o provisoria de un acto o hecho previsto como inscribible, debemos necesariamente concluir que nada impide que se recurra directamente éste, sin seguir previamente el procedimiento establecido en el artículo 66 de la Ley 16871. Así lo reconoce la

doctrina administrativista en general<sup>15</sup>, y en particular el Dr. Cajarville, quien categoriza al acto de registro como un acto administrativo tácito<sup>16</sup>.

Esta posibilidad, generalmente poco destacada, es una alternativa indiscutible que tiene el titular del derecho a impugnar el acto. Si estamos contestes en que el acto de registro es un acto administrativo, debemos necesariamente concluir que puede optarse por recurrir administrativamente, directamente el mismo. No cabe otra conclusión.

Es un derecho que tiene la persona legitimada para recurrir, (el peticionario de la inscripción o cualquier tercero lesionado por el acto de registro), innegable desde todo punto de vista, desde el momento en que está consagrado constitucionalmente por el artículo 317 de la Carta; el optar por impugnar la calificación previamente o recurrir directamente el acto de inscripción provisoria o definitiva. En el segundo caso, se está renunciando a una alternativa de impugnación antes de llegar a la etapa recursiva, se elimina la posibilidad de revisar la calificación y se entra a discutir directamente el acto de registro (aunque en el fondo, la motivación - según Biasco - sea la misma: la calificación efectuada). Pero repetimos, es un derecho de opción que tiene la persona legitimada para recurrir y ella es libre de elegir lo que le parezca más conveniente.

Esta posibilidad, que sigue vigente aun con la Ley 16871, reconoce una marcada variante en cuanto al órgano que resolverá la impugnación o el recurso en su caso. En efecto, como se verá más abajo, en la Ley Orgánica Registral se establece que el Director General de Registros tiene competencia para “resolver las peticiones, oposiciones y recursos de revocación en materia registral” (art. 3º inciso 5º).<sup>17</sup>

Es una diferencia importante respecto al sistema anterior a la Ley Registral. Anteriormente, como no existía previsión especial, se aplicaba la regla general en materia de recursos administrativos y entonces éstos debían ser resueltos por el titular del órgano que dictó el acto (el Registrador). Pero actualmente la norma clara del artículo 3º le atribuye competencia al Director General de Registros.

La *ratio legis* de la norma fue la misma que inspiró la modificación del órgano que resuelve el contencioso registral y también la misma que estableció la potestad de dictar resoluciones que fijen criterios de calificación vinculante para los Registradores, es decir, propiciar la unidad de criterios entre distintas sedes con igual competencia. En otras palabras, evitar que un mismo acto o

---

<sup>15</sup> Conf. BRITO, Mariano y DELPIAZZO, Carlos, Ob. cit.

<sup>16</sup> CAJARVILLE, Juan Pablo. *Recursos Administrativos*, 2000.

<sup>17</sup> En nuestro trabajo “El Contencioso Registral y las últimas modificaciones legislativas” (Revista de la 2ª Jornada Académica del Instituto de Técnica Notarial de la Facultad de Derecho, año 2001), sostuvimos que el órgano que debía decidir el recurso era el propio Registrador. Una lectura más profunda de la nueva registral nos ha llevado a cambiar la posición, atendiendo a la *ratio legis* que inspiró los cambios en el nuevo cuerpo normativo.

negocio jurídico sea calificado en forma diferente según cual sea el lugar en que sea presentado.

Fue, sin duda, un retaceo a la independencia técnica del Registrador, pero la experiencia nos indica que propició una mejora del servicio registral en su conjunto.

### **3. El contencioso registral.**

#### **3.1 Denominación.**

La denominación "*contencioso registral*" ha sido criticada por diversos autores, con argumentos que tienen cierto peso. Se critica por un lado el vocablo "*contencioso*" porque el mismo está aludiendo a una contienda. Según Couture, lo contencioso, por oposición a lo voluntario, es el ejercicio de aquel tipo de función jurisdiccional en el que existe oposición de partes y se requiere una sentencia que dirima el conflicto sometido a la justicia. Obviamente, ninguno de estos elementos se da en el procedimiento que estudiamos.

El vocablo "*registral*" por su lado, simplemente alude al ámbito orgánico en que se desarrolla este incidente administrativo<sup>18</sup>.

Recogiendo esta crítica, el Doctor Biasco señalaba que estamos frente a una denominación doctrinaria, pergeñada por autores extranjeros y que carecía de una base normativa en nuestro Derecho, ya que ningún texto legal le daba esa denominación - a excepción del Decreto - Ley 15514, que nunca entró en vigencia.

Hoy día, con la vigencia de la Ley 16871, de 28 de setiembre de 1997, esta crítica se desvanece en tanto el artículo 66 denomina expresamente al procedimiento como "*contencioso registral*". Pero no se nos oculta que la crítica puede persistir, en tanto no corresponde al legislador atribuir naturalezas jurídicas sino a partir de la regulación legal de los institutos. Ello no obstante, y siguiendo en esto las enseñanzas del ilustre Profesor Esc. Julio R. Bardallo<sup>19</sup>, si bien la denominación no es la más técnica y apropiada, tomamos el vocablo "*contender*" en un sentido más amplio, de debatir o discutir, en el ámbito administrativo registral, la calificación realizada por el registrador. "*Aclarado su sentido*", señalaba magistralmente, "*desaparece todo equívoco, a la vez que contribuimos a la evolución semántica de las palabras técnicas*".

#### **3.2 Antecedentes.**

El artículo 59 de la Ley 10793, en su redacción original, regulaba un procedimiento de "insistencia" del interesado respecto de las observaciones que formulaba el registrador. Frente a esa insistencia, el registrador fundamentaba las observaciones, con lo que se pasaba a una tercera etapa de oposición a las mismas y por último, se dictaba una resolución que resolvía la oposición y que elevaba las actuaciones al Ministerio.

---

<sup>18</sup> BIASCO, Emilio, ob. cit.

<sup>19</sup> BARDALLO, Julio R. Apuntes de conferencia dictada en La Plata, R.A. el 24/11/1981.

El régimen, duramente criticado en su momento, se intentó cambiar en dos oportunidades frustradas, hasta que en el año 1979, se dicta el Decreto - Ley 14862, de 8 de enero de 1979, el cual modifica la redacción del artículo 59 de la Ley 10793 e instala el contencioso registral con gran parte de su fisonomía actual.

Esto es así en líneas generales, porque el instituto recibió con posterioridad tres modificaciones:

- a) En 1990, el artículo 398 de la Ley 16170, de 28 de diciembre de 1990, modificó dos incisos del texto anterior, eliminando la necesidad de enviar telegrama colacionado que prevenía a la parte interesada de la caducidad de la inscripción provisoria. A partir de aquí la caducidad se produce de pleno derecho, por el solo transcurso del plazo de noventa días, salvo que se solicite prórroga del mismo por sesenta días más, o se deduzca oposición formal.
- b) En 1997, con la Ley 16871, con vigencia a partir del 1º de mayo de 1998, el artículo 66, modifica el órgano que debe resolver la oposición - que pasa a ser el Director General de Registros - y establece la intervención preceptiva y previa de la Comisión Asesora Registral. El decreto reglamentario, por su parte aclara ciertos aspectos que resultaban oscuros en la reglamentación anterior.
- c) Finalmente, en 2016, con la Ley 19355, de 19 de diciembre de 2015, se eliminó la necesidad de solicitar prórroga a la inscripción provisoria, estableciéndose directamente un plazo de ciento cincuenta días para subsanar las deficiencias o deducir oposición por escrito a la calificación efectuada por el registrador.

Analicemos en esquema el nuevo procedimiento:

### **3.3 La oposición a las calificaciones.**

Presentado un documento a cualquiera de los Registros dependientes de la Dirección General de Registros, una vez que atraviesa la etapa de calificación, cuando el resultado es la observación de aquel, el registrador debe inscribir provisoriamente (artículo 66 de la Ley 16871).

De acuerdo a lo dispuesto en estas disposiciones, el Escribano tiene la "carga" de concurrir al Registro a conocer el resultado de la inscripción solicitada, no obstante la prevención que haya hecho a los interesados.

Se trata de una carga, porque no se puede exigir coactivamente. En el régimen anterior a la Ley 16871, estaba bien claro que si no comparecía el Escribano al Registro y en definitiva caducaba la inscripción, *"sin perjuicio de las sanciones civiles, fiscales y penales que correspondan, se comunicará a la Suprema Corte de Justicia a los efectos del ejercicio de las facultades*

*disciplinarias que sean aplicables al Escribano, según lo establecido en los artículos 219 y siguientes del Reglamento Notarial".*

La nueva disposición no establece a texto expreso esta preceptividad; es decir, el Registrador no está obligado a texto expreso por la ley a comunicar a la Suprema Corte de Justicia si el Escribano dejó caducar la inscripción. Puede discutirse si continúa vigente esta obligación, en cuanto la actual ley registral no establece una derogación total de la anterior, pero en la práctica los Registros han considerado que no lo está y no se aplica.

Siguiendo con el esquema, presentado un documento al Registro, el cual es observado por el Registrador, se abren tres caminos o posibilidades:

- a) *Se subsanan las observaciones.* En este supuesto, el Escribano o el propio interesado comparecen al Registro y se allanan a las observaciones realizadas por éste. Es el caso más frecuente, de todos los días. La inscripción se convierte en definitiva y el Registrador así lo hará constar en el asiento registral y en la nota de inscripción al pie del documento.
- b) *No se subsanan las observaciones.* El Escribano tiene un plazo de ciento cincuenta días para interesarse y conocer el resultado de la calificación<sup>20</sup> y levantar las observaciones. Antes de la finalización del mismo, el Escribano o la parte pueden levantar las observaciones (o deducir oposición). Transcurrido el plazo sin que se realice ninguna de esas conductas, la inscripción caduca de pleno derecho y cesan los efectos de la presentación del documento al Registro. La ley considera que dado este supuesto de desinterés total por la situación inscriptiva de un acto o negocio jurídico con observaciones, ya no merece más continuar gozando de la protección registral y hace de cuenta que el documento no ingresó nunca al Registro. El Registrador deberá dejar nota de haber caducado la inscripción (artículo 15 del Decreto 168/79). El artículo no aclara dónde; parece obvio concluir que es en el asiento registral (actualmente la Ficha Especial - electrónica), pero creemos que también debe hacerse en la constancia registral de la minuta y en el documento, porque las notas de suscripción son un reflejo del asiento.
- c) *Se deduce oposición.* Dentro del expresado plazo de ciento cincuenta días el Escribano (o la parte interesada) pueden deducir oposición formal a la calificación registral. En este supuesto, el Registrador dispone de un plazo de 10 días hábiles para elevar las actuaciones con un informe a la Dirección General de Registros, donde seguramente fundamentará la observación (aunque puede allanarse a la impugnación y transformar la inscripción provisoria en definitiva) y luego dicha Dirección General tiene un plazo de 30 días corridos para resolver desde que recibió el expediente, previo informe de la Comisión Asesora Registral.

---

<sup>20</sup> Actualmente se realiza con un acceso al sitio web de la DGR:  
<https://www.dgr.gub.uy/ConsultaTramite/>



Cuando el documento presentado a inscribir proviene del Poder Judicial, si fue el propio interesado quien presentó el mismo, tendrá la posibilidad de gestionar el levantamiento de la observación u oponerse a las observaciones, pero si la presentación se operó por correo, se deberá devolver al Tribunal emisor con nota de las observaciones formuladas. Señalaba Bardallo<sup>21</sup> que en este supuesto, el Juez debe notificar a la parte procesal interesada el resultado de la calificación, a fin de que ésta asuma la responsabilidad de parte inscribiente. Aquí se abriría la posibilidad de impugnación para ésta.

Con un alcance obviamente interno, la Dirección General de Registros dispuso, por Resolución No. 65/2000, de 4 de abril de 2000, cómo se dividen esos 30 días entre la Comisión Asesora Registral y la propia Dirección General. En efecto, por este acto administrativo, se estableció que dicho órgano consultivo debe emitir dictamen dentro de los primeros cinco días, prorrogables por otros cinco más con constancia en el informe.

El procedimiento prevé que una vez recibido por la Mesa de Entrada de la Dirección General de Registros el expediente conteniendo el escrito de oposición y el informe del Registrador, el mismo día, lo pasa a la Comisión Asesora Registral (CAR), que se reúne también el mismo día con los miembros que estén prestando funciones y decide dos cosas: cómo se va a integrar la comisión en el caso concreto y la fecha de la reunión. Ese mismo día, la Secretaría de la CAR remitirá copias a cada miembro de la comisión, para que puedan contar con los elementos necesarios para estudiar el caso, pudiendo preparar éstos un informe escrito recogiendo su opinión personal. Dentro de los próximos cinco días, se debe llevar a cabo la reunión de la CAR donde se tomará decisión respecto a la problemática planteada, designándose miembro redactor. Éste procederá a redactar el informe también en el expresado plazo, que puede prorrogarse por cinco días más previa constancia que se deje en el informe. ¿De dónde surge este plazo de 5 o 10 días? Como todo procedimiento administrativo, está regulado por el Decreto 500/91, el cual prevé en su artículo 59 que los funcionarios técnicos y asesores deberán expedir sus dictámenes o informaciones dentro de los cinco días de recibido el expediente, plazo que puede extenderse hasta diez días con la constancia fundada en el expediente del funcionario consultado.

Quiere decir entonces que - cumplida esta etapa - queda habilitado el Director General de Registros para estudiar también el caso y dictar la resolución correspondiente, en los veinticinco o veinte días restantes para completar el período total de treinta días que le asigna el artículo 66 de la Ley 16871.

Si en estos plazos no se dicta resolución, se opera la llamada "*denegatoria ficta*", es decir, se considera resuelta negativamente la petición. Cabe aclarar aquí, que si la administración no cumple con los plazos establecidos, el impugnante nunca resulta perjudicado, pues si bien puede considerar que se ha resuelto negativamente la oposición, cuando en definitiva

---

<sup>21</sup> BARDALLO, Julio R.; Ob. cit.

se dicte la resolución de la Dirección General de Registros, ésta se le va a notificar y puede seguirse el procedimiento recursivo ordinario.

En este punto, cabe citar la opinión sustentada por el Dr. Biasco, para quien el contencioso registral forma parte de todo el procedimiento de inscripción, el cual no es otra cosa que un procedimiento de *petición administrativa*. Para este autor, la petición de inscripción registral recogida por el artículo 66 sería inconstitucional en cuanto al plazo para resolver, que como vimos, lo fija en 30 días y de acuerdo a la Constitución no puede ser inferior a 120 días (art. 318). Más abajo - al estudiar el agotamiento de la vía administrativa - volveremos a examinar esta posición.

### **3.4 Efectos de la inscripción provisoria.**

La Escribana Susana Cambiasso<sup>22</sup> señala acertadamente, que la inscripción provisoria funciona como una *conditio iure*: subordinando los efectos que la registración confiere al acto, al hecho incierto que se subsanen las faltas, o a la admisibilidad definitiva de la inscripción por resolución jerárquica favorable; o a la caducidad, en su caso. Funciona también como reserva de prioridad, porque una vez dados uno de los dos primeros supuestos anteriores, la inscripción produce efectos desde la presentación al Registro, conservando su prioridad, oponibilidad y rango desde esa fecha.

Si la resolución final no acoge la oposición, o pasan los ciento cincuenta días sin que se levanten las observaciones, o se deduzca oposición, ese derecho perderá toda prioridad, oponibilidad y rango.

### **3.5 La firma del escrito de oposición.**

Luego de la vigencia del Decreto - Ley 15.524 (art. 37), surgió la exigencia de la firma letrada en los escritos en que se interpongan recursos administrativos.

Cabe preguntarnos entonces, qué pasa con la oposición a las calificaciones respecto de esta exigencia legal.

El asunto fue estudiado minuciosamente por la Escribana Gleiss en una consulta realizada a la Asociación de Escribanos del Uruguay, concluyéndose que la firma letrada en este supuesto no es necesaria porque aquí no estamos frente a un recurso administrativo, sino a fundamentaciones técnicas con vista a las observaciones practicadas. Además, si el artículo 66 en estudio, confiere una carga para el Escribano, es lógico que como corolario de la misma también tenga la legitimación para oponerse.

También sería lógico que el recurso administrativo lo pudiera firmar el Escribano, por su capacidad técnica específica en la materia y porque estaría haciendo uso de la posibilidad de ejercer su autodefensa y aclaración de su

---

<sup>22</sup> CAMBIASSO, Susana. "La publicidad registral, base de la Seguridad Jurídica del tráfico de bienes inmuebles: el Registro de la Propiedad como garante de dicha seguridad". AEU, 1992.

trabajo, pero es claro que, rigiendo el artículo 37 del Decreto - Ley 15524, ello no es posible.

### 3.6 El desistimiento de la inscripción.

Hasta ahora el desistimiento no estaba regulado por la Ley Registral. En el Derecho Español, señala Hernández Gil<sup>23</sup> que no existe disposición que prevea el desistimiento a texto expreso, pero la doctrina estima posible el mismo, partiendo de la voluntariedad de la inscripción.

Respecto del Derecho Argentino, Scotti señala que: "*mientras la nueva situación jurídica no se ha publicado, permitiendo a los terceros ampararse en ella, el desistimiento es viable*". No admite en cambio, el desistimiento cuando la inscripción se hizo definitiva, en cuyo caso la modificación del asiento solo puede ser consecuencia de una cancelación o un asiento definitivo<sup>24</sup>.

Ahora, que no estuviera previsto por nuestro Derecho Registral, no quiere decir que no fuera posible. En efecto, somos de la opinión que aún en el régimen anterior, el desistimiento era factible. Había muchos registradores que se negaban a operarlo porque decían que no había ninguna disposición que lo previera, pero no olvidemos que el Registrador, como funcionario público, también aplica el Derecho Administrativo, y el Decreto 500/91 prevé en los artículos 86 a 88, que cualquier interesado que realizó una petición a la Administración, puede desistir de esa petición. En nuestro caso, nada impedía que se desistiera de la solicitud de inscripción. Porque si el acto de registro es un acto administrativo, bien puede desistirse de la petición antes de que la misma administración lo dicte formalmente. Sin embargo había cierta resistencia y se reclamaba por parte de los registradores la previsión legal expresa, por una ley registral, del desistimiento de la solicitud de inscripción. A partir de la Ley 16871, está previsto expresamente en su artículo 86 la posibilidad de que se desista de la inscripción.

¿Cuándo procede ese desistimiento? En primer lugar, cuando el documento aún no ha sido calificado, es decir se presentó a inscribir el documento el cual se está procesando por el Registro y todavía no ha sido calificado. En ese caso, podría presentarse el interesado pidiendo el desistimiento de la inscripción. En segundo lugar, cuando se inscribió provisoriamente. Supongamos que el registrador inscribió provisoriamente en virtud de una observación que realizó al documento y el interesado se da cuenta que efectivamente había cometido un error y que no debió haber ingresado el mismo. En tal caso, el interesado puede pedir el desistimiento de la inscripción. Esto puede solucionar una serie de problemas que se daban cuando el interesado no tenía mecanismos para volver a obtener el documento si quería subsanarlo.

¿Qué es lo que se debe presentar en este caso? Una solicitud formal de desistimiento, por escrito por supuesto, que debe ser firmada por las partes,

<sup>23</sup> HERNANDEZ GIL, "Introducción al Derecho Hipotecario".

<sup>24</sup> SCOTTI, Edgardo. *Derecho Registral Inmobiliario*.

con certificación notarial y que - si el documento que se había presentado a inscribir se había otorgado en escritura pública - también deberá firmar el escribano. Y se deberán agregar además certificados de los Registros que acrediten que no ha cambiado la situación con posterioridad a la presentación del documento en cuestión al Registro.

Una duda que ha surgido es si el desistimiento constituye un nuevo acto inscribible. La cuestión no pasa por un debate meramente teórico, ya que si lo categorizamos como un acto inscribible, le van a resultar aplicables todas las normas que regulan su operativa, como las de la tasa registral e incluso las de la inscripción provisoria y el contencioso registral. A nuestro entender, no puede hablarse aquí de un acto inscribible. Estamos en presencia de una petición dirigida a un órgano administrativo para que éste no efective la inscripción. El desistimiento no es otra cosa que la *rogatoria de no inscripción*, pero rogatoria al fin. Se trata de uno de los pocos casos en nuestro ordenamiento registral en que está consagrada la forma escrita para la rogatoria, pero sigue siendo tal.

No podemos darle la categoría de acto inscribible por cuanto el acto tiene total independencia de la rogatoria en sí misma, el acto tiene vida propia y produce los efectos característicos del mismo aun cuando no se halle inscripto (salvo los casos de inscripción constitutiva).

Se ha dicho que el desistimiento es un acto inscribible porque el artículo 86 le da un tratamiento inscriptivo, al establecer que "el Registrador dejará constancia del desistimiento en la ficha especial o vinculando la inscripción provisoria o asiento de presentación con el asiento de desistimiento". A nuestro juicio en este punto se está partiendo de un falso paradigma: que todo lo que el Registrador deje constancia en los libros registrales corresponde a un acto inscribible. Ello no es siempre así, ya que por ejemplo, cuando el registrador anota que caducó una inscripción, o cuando deja constancia de un error material o de concepto, conforme a los artículos 67 y siguientes de la Ley Registral, a nadie se le ocurre pensar que estamos en presencia de un acto inscribible.

¿Qué es lo que va a hacer el Registro en caso de desistimiento? Va a dejar constancia en la ficha especial de que se solicitó el mismo y allí se va a vincular la inscripción provisoria o el asiento de presentación, con este nuevo asiento de desistimiento.

Una vez concedida la petición y efectuado el asiento respectivo, corresponde al Registrador – aunque no lo prevea la norma expresamente – que se devuelva el documento original al interesado. No corresponde efectuar el desglose de la minuta registral, ni del duplicado del documento privado (en los casos que la permite esta forma de inscripción), que deben permanecer archivados por el Registro como constancia de respaldo a su actuación.

Con respecto a la información registral que se brinde después de operado el desistimiento, en nuestra opinión, no se debe informar ni que se había

presentado el acto a inscribir, ni que después se desistió de la inscripción. El acto debe considerarse como si no hubiera sido presentado, ya que el propio interesado en darle publicidad, solicitó que la misma no se efectivice. Si el Registro procediera en forma contraria, a nuestro juicio se estaría excediendo en sus atribuciones, ya que en nuestro sistema el Registrador no actúa de oficio, sino a pedido de parte interesada. En otras palabras, estaría dando a publicidad un acto que el interesado no quiere que sea publicado.

### **3.7 El expediente.**

El expediente administrativo debe formalizarse de acuerdo con lo previsto por artículos 18 del Decreto 168/79 y 34 y siguientes del decreto 500/91. Debe ir foliado (artículo 49), no requiriéndose ligazón entre sus fojas, a diferencia de lo exigido por el anterior Decreto 640/73.

El expediente comenzará con el documento observado o su fotocopia autenticada por el funcionario receptor (artículo 23). Subrayemos aquí la conveniencia de agregar una fotocopia y no el original, para evitar eventuales problemas de extravío o trasapelamiento.

Luego se agregará el formulario de calificación registral<sup>25</sup>, firmado por el interesado y el Registrador. Enseguida, el escrito de oposición, el cual de conformidad con las disposiciones del Decreto 500/91 puede revestir estas formalidades: puede presentarse por fax, u otros medios de transmisión a distancia (art. 19 inc. 3º en la redacción dada por el Decreto 420/2007). Esta alternativa, abre la posibilidad de que se presenten escritos a la oficina en días y horas inhábiles. El escrito estará presentado fuera de plazo cuando se presente el último día, después de vencido el horario de oficina, circunstancia que queda acreditada con la impresión que registra el fax o correo electrónico de la fecha y hora de recepción (art. 114). De acuerdo al artículo 157 inc. 2º, en estos casos se dispondrá de un plazo de 10 días hábiles para que el interesado comparezca a efectos de ratificar por escrito su voluntad de recurrir; el escrito deberá venir acompañado de copia o fotocopia firmada (art. 22).

Luego vendrá el informe del Registrador, el cual debe ser fundado y deberá cumplir con los requisitos de los artículos 68 y 69 del Decreto 500/91. Posteriormente, se elevará a la Dirección General de Registros, donde proseguirá la sustanciación del trámite hasta que se dicte la resolución administrativa que resuelva la oposición.

En las oficinas que cuentan con el llamado "*expediente electrónico*" previsto por la Ley 17243 de 29 de junio de 2000 (1ª de urgencia), la documentación se agregará escaneada y elevada informáticamente a la Dirección General de Registros. En el futuro también será posible ingresar una petición por vía informática, si median las garantías de la firma digital (arts. 24 y 25).

---

<sup>25</sup> Este formulario está previsto en el artículo 5º del Decreto 168/1979, pero los Registros en general no lo utilizan.

La Resolución deberá notificarse al interesado, lo cual no puede faltar y corresponde realizar aun cuando haya recaído resolución denegatoria ficta (arts. 12 inc. 2 y 20 del Decreto 168/1979). Dicha notificación deberá ser personal (art. 91 del Decreto 500/91) y podrá realizarse o bien en la oficina o en el domicilio constituido en el escrito. En este último caso, la notificación podrá efectuarse por funcionario comisionado o por telegrama colacionado, certificado con aviso de retorno, fax o cualquier otro medio idóneo que proporcione certeza.

El plazo para realizar la notificación es de quince días, computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación (art. 92 del Decreto 500/91, modificado por el Dec. 420/2007).

Contra esta resolución, el interesado podrá oponer los recursos de revocación y jerárquico en subsidio, ante el mismo órgano que dictó el acto (el Director General de Registros), tal como lo dispone el artículo 66 inciso 3º de la Ley 16871.

#### **4. Peticiones administrativas dirigidas a impugnar inscripciones vigentes.**

Puede ocurrir y ocurre con cierta frecuencia, que existan personas que – sin ser parte en un determinado acto o negocio jurídico inscripto – se sientan lesionados en sus derechos por el mismo y consideren que su registración se realizó violando alguna disposición legal que la impedía.

Como es sabido, un principio básico en el Derecho Registral es el principio de legalidad, el cual está recogido en los artículos 64 y siguientes de la Ley 16871. El Registrador - responsable de la calificación que dio motivo al acto de registración - es el principal custodio y responsable de la correcta aplicación del principio. Los límites y alcance de la calificación registral están establecidos en el artículo 65 y la doctrina la divide en sus tres aspectos: sustancial, fiscal y formal (esta última a su vez se subdivide en formal instrumental y formal registral).

Pero ¿qué sucede si por alguna razón, la calificación se realiza sin el debido control de los requisitos legales exigidos? Por ejemplo, un control formal registral imprescindible luego de la vigencia de la actual ley registral, es el relativo al tracto sucesivo (artículo 57). Si el técnico calificador no realizó dicho control y se inscribió un acto en el cual el disponente no coincide con el titular registral, estamos frente a una inscripción irregular que no cumple con el principio de legalidad en su aspecto formal registral (artículo 65 numerales 1 y 5).

Más arriba decíamos que la calificación – en la posición que adherimos – constituye la motivación del acto de registro. Pues bien, si esa motivación está viciada de ilegalidad, porque no tuvo en cuenta un control que la estableció como imprescindible para acceder a la publicidad del acto, solo cabe una conclusión: nos encontramos frente a un acto administrativo – el acto tácito

que dispuso la inscripción definitiva – que adolece de un vicio insubsanable, por tanto ilegítimo y en consecuencia susceptible de ser dejado sin efecto por la propia administración, cumplidos que sean determinados requisitos.

En la Ley Registral fue prevista esta posibilidad, en el artículo 3º numeral 5, cuando establece la competencia de la Dirección General de Registros para “**Resolver las peticiones y oposiciones que se promuevan contra las calificaciones e inscripciones de los Registradores**” (el destacado nos pertenece). Si bien se trata de una previsión genérica, sin regulación específica en la Ley Registral, no podemos ignorar que existe y debemos recurrir a normas reglamentarias, como las hay en materia administrativa, para colmar el vacío.

No podemos ignorar además, que hay base constitucional que acoge esta posibilidad, ya que el artículo 318 de la Carta, consagra el derecho de petición que tiene todo titular de un interés legítimo respecto de la ejecución de cualquier acto administrativo.

Entre estas peticiones, cabe distinguir las siguientes hipótesis:

- a) La petición de terceros de acuerdo con los requisitos previstos en el Decreto N° 168/1979.
- b) La petición de terceros formulada de acuerdo a los principios generales de toda petición administrativa.

#### **4.1 Oposición de terceros perjudicados por una inscripción.**

Estamos situados en el supuesto previsto por el artículo 19 del Decreto 168/1979, que regula el procedimiento por el cual una persona que no es parte de un acto o negocio jurídico inscripto, promueve la revocación del mismo por ilegalidad.

La primera pregunta que surge, es si este decreto continúa vigente, dado que el decreto reglamentario N° 99/1998, en este tema, al igual que en otros, no dice nada. Pueden concebirse dos interpretaciones: una que diga que el decreto no está vigente pues reglamentaba una disposición que fue modificada y otra interpretación - a la cual nos afiliamos - que afirme que como la Ley 16871 no realiza una derogación total de la Ley 10793, sino en cuanto sus disposiciones se opongan al nuevo cuerpo normativo, en este tema, como en otros, hay disposiciones legales y reglamentarias que siguen vigentes.

La Escribana Cambiasso denomina a este procedimiento “*recurso de ilegalidad*”<sup>26</sup>. Nosotros preferimos no usar la denominación “*recurso*”, que tiene un significado más preciso y refiere a la impugnación en vía administrativa de un acto administrativo.

---

<sup>26</sup> CAMBIASSO, Susana; Ob. cit.

En una oportunidad se planteó la constitucionalidad de la disposición<sup>27</sup> fundándose en que estaría violando el principio de separación de poderes, porque en la especie, el Registrador haría las veces de Juez, siendo ésta una competencia típicamente jurisdiccional. En dicha actuación, el Registrador y la Secretaría Técnica de la Dirección General de Registros, sostuvieron, en tesis que comparte el Esc. Cacciatori y a la cual nos suscribimos - que no importa violación de ese principio la facultad de todo órgano administrativo de rever sus actos administrativos.

El *legitimado* para plantear la petición, es aquella persona que sin ser parte en el acto o negocio jurídico, considera que el Registro ha realizado la inscripción violando las normas de calificación, perjudicando su derecho.

El *acto impugnado* es el de registro. Cambiasso señala que procede contra una inscripción definitiva. Lamas,<sup>28</sup> por su parte, sostiene - a nuestro juicio acertadamente - que al no distinguir la disposición, procede también contra la inscripción provisoria, lo que parece totalmente lógico, porque quien puede lo más, también puede lo menos.

La petición, según establece el decreto, se formula ante el Director del Registro correspondiente, quien deberá informar sobre el asunto y elevarlo a la Dirección General de Registros. Como dijimos antes (supra N° 2) el artículo 3° numeral 5 de la Ley 16871, modificó el principio general de que toda petición debe ser resuelta por el órgano que dicto el acto, estableciendo que es el Director General de Registros quien tiene competencia para "*resolver las peticiones, oposiciones y recursos de revocación en materia registral*".

No previendo la disposición ningún *plazo* para presentar aquella, un registrador ha sostenido, en una actuación de esta índole, que la oposición deberá plantearse dentro de los diez días de inscripto el acto, fundándose en el plazo establecido por el artículo 317 de la Constitución para los recursos administrativos, así como en el hecho de que la reputa conocidos respecto de terceros los actos y negocios jurídicos inscriptos.

No nos adherimos a esta posición. Primero porque - como se dijo anteriormente - no estamos frente a un recurso administrativo, sino frente a una petición formulada por el titular de un interés legítimo. Y en segundo lugar porque - aunque fuera un recurso - la Constitución es clara en cuanto a que el plazo de diez días solo comienza a correr a partir del día siguiente a su notificación personal o de su publicación en el Diario Oficial. Mientras no se haya realizada una u otra cosa, no comienza a correr el plazo.

Somos conscientes que esta interpretación nos coloca en una situación poco firme, ya que el tercero perjudicado podría plantear su petición en todo tiempo, (desde que nunca se notifica ni publica en el Diario Oficial un acto de registro), pero tal como está previsto el régimen constitucional, creemos que no cabe otra interpretación.

<sup>27</sup> Citado por el Esc. CACCIATORI, Miguel; en "Lecciones de Derecho Registral".

<sup>28</sup> LAMAS, José. "Aspectos prácticos del contencioso registral", Rev. AEU, vol. 76, Nos. 1-6.



Un requisito especial lo constituye la necesidad de indicar el domicilio real de las partes contratantes amparadas por el asiento registral impugnado. Esto generará problemas cuando no se conozca este domicilio y puede en los hechos limitar el ejercicio del derecho, pero la disposición lo prevé en garantía de los sujetos amparados por la inscripción.

El procedimiento en estudio prevé que se de vista a cada una de las partes por quince días y, evacuadas las mismas o corrido el plazo sin que haya manifestación, el registrador (ahora la Dirección General de Registros), decidirá en un término que el decreto establece en treinta días.

Respecto de este plazo, Biasco<sup>29</sup> ha sostenido que sería inconstitucional, ya que el artículo 318 de la Carta establece que *"la autoridad administrativa está obligada a decidir ... previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de 120 días a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la o el reglamento aplicable"*. Y el artículo 11 de la Ley 15869, por su parte, estableció el plazo para instruir el asunto en 30 días. Quiere decir que en esta interpretación, la administración tendrá un plazo 150 días en total: 30 para instruir el asunto y 120 para resolverlo. Esto revista mucha importancia para determinar el momento en que se produce la denegatoria ficta.

En lo personal, compartimos la interpretación de Biasco, por ser absolutamente ajustada a derecho, pero hagamos una precisión. Se plantea una clara contradicción entre normas de diferente rango; una de origen constitucional y legal, la otra de origen reglamentario. ¿Qué actitud debe entonces tomar la Dirección General de Registros? Creemos que en virtud del principio de jerarquía de las normas, no cabe sino concluir que debe aplicar la Constitución y la ley. Ahora bien, ¿qué sucede si hay omisión y no se dicta la resolución en los plazos debidos? En tal supuesto, el impugnante tendrá 150 días para que se opere en su contra la denegatoria ficta y comience a correr el plazo para recurrir ésta.

#### **4.2 La petición de impugnación de una inscripción formulada de acuerdo a los principios generales de toda petición administrativa.**

Como decíamos antes, puede ocurrir y de hecho ocurre, que existan terceros que se sienten perjudicados en sus derechos por una inscripción registral presuntamente violatoria de alguna disposición legal que impedía su registración y peticionan su cancelación.

Se trata de terceros que, sin ampararse al artículo 19 del Decreto 168/1979, efectúan la petición calificada del artículo 318 de la Constitución. Nada impide que así la formalicen y los Registros deben darle curso y resolverla.

---

<sup>29</sup> BIASCO, Emilio. Ob. cit.

El procedimiento de las peticiones administrativas está reglamentado en el Decreto N° 500/1991, artículos 106 y siguientes. Y se aplican las normas de procedimiento y plazos establecidas en el artículo 11 de la Ley 15869 (30 días para instruir el asunto y 120 días para resolverlo) en la forma ya reseñada.

#### **4.2.1 La solicitud de cancelación y su procedencia.**

Puede suceder que los vicios en la calificación detectados sean de una entidad tal que ameriten el interés de los terceros - y eventualmente de la propia parte amparada por la inscripción - en quitarlos de la publicidad registral, en cuyo caso nos enfrentamos a la pregunta: ¿Se puede cancelar una inscripción vigente?

Esta interrogante se deriva de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Registral, que establece *“La cancelación de inscripciones vigentes sólo procederá: 1) Cuando la parte a quien ampare consienta en la extinción”*.

Uno de los caracteres de la publicidad registral es el de la estabilidad y permanencia de sus inscripciones. Salvo los casos de caducidad, cuando la inscripción tiene un período de vigencia, lo inscripto en un Registro Público, en principio es para siempre. Esto es cierto y así lo reconoce la doctrina.

La ley ha querido plasmar esta característica y de ahí que requiera el consentimiento de la parte amparada en la inscripción en forma previa a su cancelación. Si no se cuenta con esta conformidad, la ley requiere la orden judicial. Así lo estableció a texto expreso el inciso 2 del citado artículo 82, que requiere una causa legal de extinción del derecho inscripto y previa citación de la persona amparada, el Juez resolverá en juicio extraordinario de acuerdo a lo establecido por el Artículo 346 del Código General del Proceso.

Una importante limitación a tener en cuenta entonces, es ésta que requiere el consentimiento de la parte amparada por la inscripción.<sup>30</sup>

Entonces, ¿cómo contemplamos esto en un proceso administrativo en el cual se solicita de la administración el dictado de un acto cancelatorio de una inscripción?

Debemos compaginar ambos cuerpos normativos: la Ley de Registros por un lado y las disposiciones de procedimiento administrativo por el otro.

Si aplicamos las normas del debido proceso, será de orden proceder a dar vista de las actuaciones – antes de dictar resolución – a las personas beneficiadas por la inscripción (artículo 75 del Decreto N° 500/1991). A diferencia de la situación prevista en el artículo 19 del Decreto 168/1979, puede suceder que el impugnante no denuncie el domicilio actual de dichas personas. En tal supuesto, la administración deberá procurar los mecanismos legales y

---

<sup>30</sup> Esta limitación también rige para los casos previstos en el art. 19 del Dec. 168/1979, dado que la Ley Registral es posterior en el tiempo a dicha norma.

reglamentarios necesarios - normas del debido proceso - para asegurar las notificaciones del caso y dar las posibilidades de ejercicio de sus derechos.

Esto implica dar la posibilidad a la parte beneficiada por la inscripción, de oponerse a la petición de cancelación.

Según el artículo 75 citado, la vista otorgada será por diez días (hábiles, de acuerdo al artículo 113), dentro de cuyo plazo puede aportarse o solicitarse el diligenciamiento de pruebas complementarias, lo cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes.

Aquí pueden suceder tres cosas: que la parte consienta en la petición efectuada (por ejemplo porque reconoce no tener derechos sobre el bien y presente un escrito dando su conformidad a la cancelación de la inscripción), que no diga nada, es decir deja transcurrir el plazo de la vista otorgada y no comparece y por último, que comparezca y se oponga a la petición sustanciada, argumentando sus derechos.

Son tres situaciones bien diversas.

1) En el primer supuesto, la parte comparece y manifiesta que no se opone a la petición de cancelación. Se cumple con el requisito del artículo 82 inciso 1° de la Ley 16871, pero aquí cabe concebir distintas hipótesis, según cuál sea la causal argumentada para sostener la ilegitimidad de la inscripción.

Si fue por incumplimiento del tracto sucesivo y nos encontramos ante un asiento posterior a la vigencia de la Ley 18871 (1° de mayo de 1998), es un claro ejemplo de vicio en la calificación formal registral. El punto fue solucionado en la Resolución de la Dirección General de Registros N° 2/2011, que a su vez fue modificada por la N° 18/2014. En estos casos, la disposición administrativa faculta a cancelar la inscripción, cumplidas que sean las etapas previas del debido proceso.

Si la solicitud de cancelación fue por un vicio en la calificación sustancial, supongamos que el Registrador no advirtió la existencia de una nulidad absoluta en el documento, también aquí nos encontramos con un vicio insubsanable que debió obstar a la inscripción. Falló aquí también la calificación y como dijimos antes, está viciada la motivación del acto de registro, lo que habilita proceder a retirarlo de la publicidad registral.

¿Y qué sucede si quien plantea la solicitud de cancelación alegando la nulidad, es la propia parte beneficiada por la inscripción? Esta situación se planteó en un caso concreto, una compraventa entre cónyuges, cuya inscripción fue detectada años más tarde y los propios titulares solicitaron su cancelación al Registro. El caso fue estudiado por la Comisión Asesora Registral y allí se recibieron opiniones discordes.

Por un lado, en posición sustentada por el miembro titular de la Asesoría Letrada, se argumentó que la nulidad absoluta no puede alegarse por

el que ha celebrado el contrato, sabiendo o debiendo saber el vicio que lo invalidaba, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1561 del Código Civil. Y por otro lado, el autor de este trabajo, sostuvo que la disposición citada se refiere al ámbito de la justicia: el codificador previó la posibilidad de que la propia parte que celebró el contrato alegue su nulidad ante una situación que se está controvirtiendo en sede judicial. En una hipótesis en la que por ejemplo se reclame el cumplimiento de una obligación a un contratante, resulta lógico que él mismo no pueda alegar la nulidad para justificar su incumplimiento.

Pero aquí estamos situados en una situación totalmente diferente: Primero porque no se está planteando ninguna controversia en sede judicial y segundo, porque simplemente se desea retirar de la publicidad a terceros un acto que nunca debió ingresar al Registro, un acto que por su nulidad absoluta, de por sí no desplegó ningún efecto y la inscripción efectuada no lo convalidó en absoluto (artículo 62 de la Ley 16871). La Dirección General de Registros no declara la nulidad, cosa que corresponde a la justicia, sino que solamente reconoce el vicio de legalidad en la calificación y corrige el asiento.

En todos estos supuestos, concluimos que es posible la cancelación administrativa de la inscripción.

II) En el segundo supuesto, la parte beneficiada por la inscripción no comparece luego de la vista otorgada, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 del Decreto N° 500/91. En esta hipótesis, la persona tuvo la oportunidad procesal de oponerse a la solicitud de cancelación, pero no comparece. ¿Qué actitud debe tomar la administración?

Pensamos que ante una actitud de desinterés manifiesto, con una ilegalidad evidente en la motivación que dio origen al acto de registro, tampoco caben dudas sobre la resolución a tomar, ya que se cumplieron las diligencias que la vía administrativa requiere para asegurar el derecho de defensa de la persona presuntamente afectada por la cancelación solicitada y ésta no se opuso.

III) Por último, tenemos el supuesto en el cual la persona amparada por la inscripción que se desea cancelar, una vez notificada, comparece y expresamente manifiesta su oposición.

En esta situación, la Dirección General de Registros ha sostenido que no corresponde acceder administrativamente a la cancelación. Aquí tenemos a una persona que se opone a la cancelación. El inciso 2° del artículo 82 busca darle garantías a la inscripción, estableciendo que si falta el consentimiento de la parte amparada por la inscripción la cuestión debe ser resuelta por la justicia. El fundamento es que en esta situación, aparece en escena alguien que reclama la permanencia de la inscripción y seguramente argumentará razones que pueden tener legitimidad. Se considera que la administración carece de competencia para dirimir este conflicto de intereses y solo el Juez estará habilitado para resolverlo.

Me permito sin embargo disentir con esta posición. En efecto, estimo que el artículo 82 se aplica a inscripciones “vigentes” esto es regulares, sin ningún vicio de legalidad. Pero aquí estamos hablando de inscripciones ilegítimas, en las que la propia administración reconoce que hubo ilegitimidad en la inscripción. Y volvemos a traer a colación disposiciones administrativas.

El Decreto 500/91 (art. 91), habilita a resolver situaciones en las cuales hay un conflicto de intereses administrativos, previa vista a las personas potencialmente afectadas. Es justamente lo que pasa en esta situación; hay personas afectadas por un acto ilegítimo que reclaman su regularización ante el órgano competente. Y cuál es éste órgano? La Dirección General de Registros: lo aclara el artículo 3 numeral 5° de la Ley 16871.

De lo contrario no tendría sentido esta disposición que le atribuye competencia para *“Resolver las **peticiones** y **oposiciones** que se promuevan contra las calificaciones e **inscripciones** de los Registradores.”*

Opino en conclusión, que la Dirección General de Registros podría resolver estas cuestiones, aun habiendo oposición de la parte beneficiada por la inscripción, ya que tiene atribuciones para -en ejercicio del principio de legalidad- determinar si la inscripción fue ilegítima. Claro que siempre respetando las garantías del debido proceso, como aclaramos anteriormente.

Repito y aclaro que lo antes expuesto es una opinión personal del autor de este trabajo, pero no ha sido compartido por la Comisión Asesora Registral y la Dirección General de Registros.

#### **4.2.2 La resolución de cancelación.**

Como señalábamos antes, en la Ley 16871 se invierte el principio de que el órgano que dictó el acto es el encargado de resolver sobre su impugnación. En efecto, el artículo 3° inciso 5° es claro al atribuirle esta competencia al Director General de Registros, previo dictamen de la Comisión Asesora Registral.

Esta resolución deberá notificarse a las partes y se abrirá la etapa recursiva que estudiaremos en el siguiente número. Pero si no existen recursos, el expediente pasará al Registro que había efectuado la inscripción para cumplir lo resuelto. ¿Esto qué significa, en la práctica? ¿Que el Registro cancele la inscripción y la borre literalmente de sus asientos?

Pensamos que ello no es conveniente. Se trata de una inscripción que durante un determinado período de tiempo fue ostensible y se estuvo informando a los terceros. Si hoy ya no se informa más, a los ojos de los terceros aparece un vacío inexplicable en el historial de inscripciones. Nos parece mucho mejor la solución que se ha tomado en la práctica en estos casos: informar del asiento controvertido con una constancia en observaciones, que refiera la resolución que dispuso la cancelación en vía administrativa.

## 5 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

### 5.1 El agotamiento de la vía administrativa.

Ya hemos referido que en el procedimiento de oposición a las calificaciones, previsto por el artículo 66 de la Ley 16871, una vez que el Director General de Registros dicta la resolución haciendo lugar o no a dicha oposición, o si deja transcurrir el plazo sin pronunciarse - producida la notificación - se abre la vía recursiva ordinaria, pudiendo el interesado interponer los recursos de revocación y jerárquico en subsidio.

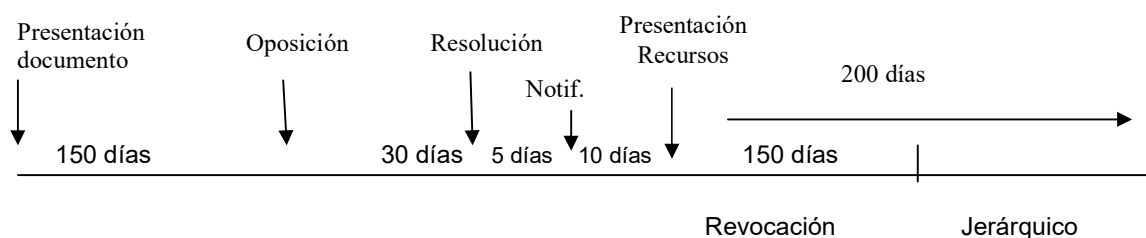
También aclaramos que es posible abrir la vía recursiva directamente contra el acto de registro o peticionar la cancelación de una inscripción. En todos estos supuestos también se abre la vía recursiva.

Una vez interpuestos los recursos - para lo cual el interesado tiene un plazo de diez días a contar del siguiente a la notificación - al Director General de Registros le corre un plazo de 150 días para sustanciar y resolver el recurso de revocación. (Artículos 317 y 318 de la Constitución y 5º y 6º de la Ley 15869, de 22 de junio de 1987).

Con la sanción de la Ley 17292, de 25 de enero de 2001, se modificó la redacción de los citados artículos 5º y 6º de la Ley 15869, estableciéndose que la denegatoria ficta se producirá; si solo se interpuso el recurso de revocación, a los 150 días siguientes a la presentación y a los 200 días si se interpusieron conjuntamente revocación y jerárquico, reputándose fictamente confirmado el acto impugnado.

En suma, aplicando conjuntamente el artículo 66 de la Ley 16871 con los artículos 5º y 6º de la Ley 15869, el agotamiento de la vía administrativa puede esquematizarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**



Pero el agotamiento de la vía administrativa no es visto de igual forma por todos los autores. Resulta interesante la posición sustentada por el Dr. Biasco<sup>31</sup>, para quien - como ya hemos visto - el Contencioso Registral forma parte de todo el procedimiento de inscripción, que no es otra cosa que un procedimiento de petición administrativa.

<sup>31</sup> BIASCO, Emilio. Ob. cit.

El régimen general de las peticiones administrativas establece que deben resolverse en un término normal que no supere los 150 días (Arts. 318 de la Constitución y 8º de la Ley 15869).

Señala Biasco que la petición de inscripción registral recogida por el artículo 59 de la Ley 10793 (que correspondería al actual art. 66 de la Ley 16871), no es inconstitucional, salvo en cuanto al plazo para resolver, que de acuerdo a la disposición son 30 días y de acuerdo a la Constitución no puede ser inferior a 120 días (art. 318).

¿Por qué solo el plazo para resolver y no lo anterior? Porque el artículo 318 dice que el plazo para resolver (120 días) se comenzará a contar a partir de la fecha *"del último acto que ordene la o el reglamento aplicable"*. Lo anterior, es decir, el plazo para sustanciar el asunto, la Constitución lo deja librado a la determinación de la ley o el reglamento, que en nuestro caso no es otra cosa que el artículo 66 de la Ley 16871 y ya vimos que estas disposiciones establecen un procedimiento que puede llevar más de 150 días.

En esta óptica, la denegatoria ficta se va a producir 120 días después de la terminación de la sustanciación de la oposición, es decir cuando el documento pasa a resolución del Director General de Registros.

Como se aprecia de lo que venimos de exponer, esta posición doctrinaria, tiene lugar cuando el órgano decisor deja pasar los plazos y no resuelve, es decir, deja operar la denegatoria ficta. Pero si el Director General de Registros actúa dentro de los plazos que le marca la Ley 16871 y dicta la resolución antes de que se agote la vía administrativa - como afortunadamente sucede en la mayoría de los casos - se elimina todo el problema.

## **5.2 Los recursos.**

Conforme al artículo 317 de la Constitución, todo acto administrativo puede ser recurrido dentro de los diez días contados a partir del siguiente a la notificación personal del mismo, o su publicación en el Diario Oficial. Así lo recoge por su parte el artículo 142 del Decreto 500/91.

Es decir que la única forma auténtica o reconocida por el Derecho, para que comience a correr el plazo para recurrir, es notificando personalmente el acto o publicándolo en el Diario Oficial. Esto tiene mucha importancia práctica, porque si admitimos que el interesado puede optar por recurrir directamente el acto de registro, salteando, por decir así, el procedimiento del artículo 66 ¿cuándo comienza a correrle el plazo? El acto de registro, es decir la inscripción provisoria, no se notifica.

Como mencionamos antes, en la práctica el interesado en la inscripción se entera del resultado de la calificación consultando en el sitio web de la DGR.

El artículo 5° del Decreto 168/79<sup>32</sup>, preveía la entrega de un formulario de calificación, pero el mismo implicaba una notificación de las observaciones, es decir del resultado de la calificación, pero no de la inscripción provisoria. Y aunque el Registro notificara formalmente la inscripción provisoria, para que surta efectos, debiera ser notificada en la persona de la parte interesada en la inscripción, que solo en un porcentaje muy bajo de los casos, es quien concurre al Registro.

Si admitimos que el plazo para recurrir solo comienza a correr una vez notificado o publicado en forma, entonces no resta otra conclusión que pueden interponerse en cualquier tiempo. Como se ha dicho alguna vez, esto genera un verdadero tembladeral en el terreno negocial, porque el acto de registro podría impugnarse en cualquier momento. El punto, a mi juicio, no lo puede resolver la doctrina.

No es válido sostener, en base al principio de publicidad de los actos inscriptos, que éstos se reputan conocidos *erga omnes* y por tanto, el plazo de diez días corre desde que se efectuó la inscripción. No es así, porque la Constitución - y nada menos que ella - preceptúa la necesidad de notificar o publicar en el Diario Oficial en garantía de los intereses del perjudicado por el acto administrativo.

Pero también están los intereses de los terceros, las personas que sin ser parte en el acto o negocio jurídico, contratan basándose en una información que les brinda el Registro y que arroja primero una inscripción provisoria y más tarde – producida la caducidad de ésta – la situación jurídica anterior al acto de registro cuestionado.

Este es – a nuestro modo de ver – el gran mérito del artículo 66, (que ya reconocíamos antes en el artículo 59 de la Ley 10793 a partir de la modificación legislativa llevada a cabo con el Decreto - Ley 14862, de 8 de enero de 1979), porque al disponer la caducidad de la inscripción provisoria, pasados que sean los ciento cincuenta días, se pone fin al período de espera. Esa situación de incertidumbre, ese esperar a que en cualquier momento se interponga un recurso administrativo contra la inscripción provisoria *no puede durar más que el período de vigencia de la misma*, es decir, no puede durar más de ciento cincuenta días como máximo, contados desde la presentación del documento.

Pero aun así, nos queda un bache: el acto de registro de "*inscripción definitiva*", como acto administrativo tácito, pero acto administrativo al fin, puede ser recurrido no solamente por el peticionario de la inscripción, sino también por terceros lesionados por el mismo<sup>33</sup> y como es sabido, hay

---

<sup>32</sup> Art. 5° del Decreto 168/79: "*Cuando el acto o negocio jurídico presentado a inscribir merezca observaciones, las mismas se harán constar en formularios especiales. Un ejemplar se entregará al interesado o al Escribano autorizante o al empleado del mismo o al gestor. El recibo del formulario que contiene las observaciones importa conocimiento de las mismas*".

<sup>33</sup> Cf. CAJARVILLE, Juan Pablo. Ob. cit.



inscripciones que nunca caducan – caso de las titularidades dominiales – y que por tanto son teóricamente recurribles *in eternum*.

Respecto del plazo para recurrir, cabe agregar que, conforme al artículo 144 del Decreto 500/91, solo se suspende durante la Semana de Turismo y Ferias Judiciales y si vence en día feriado, se extiende hasta el primer día hábil siguiente.

Luego tenemos un plazo para instruir el asunto, de 30 días (arts. 11 de la Ley 15869 y 146 del Decreto 500/91), el cual no se suspende durante Semana de Turismo y un plazo de 120 días para resolver (arts. 318 de la Constitución y 145 del Decreto 500/91), el cual sí se suspende durante Semana de Turismo.

Los plazos referidos se cuentan en días corridos (arts. 10 de la Ley 15869 y 145 y 146 del Decreto 500/91).

Una vez resuelto el recurso de revocación, el expediente se eleva al Ministerio de Educación y Cultura, franqueándose el recurso jerárquico. Este recurso lo resuelve el Ministro de Educación y Cultura, por delegación de atribuciones del Poder Ejecutivo (Resolución del Poder Ejecutivo No. 798/68, de 6 de julio de 1968), recabando previamente el asesoramiento de la Asesoría Letrada de dicha Secretaría de Estado, así como el de la Fiscalía de Gobierno de turno.

Hace un tiempo se planteó la duda respecto de qué debe hacer el Registrador con la inscripción durante la sustanciación de los recursos administrativos, en razón de que los recursos contra los actos administrativos no tienen – salvo excepcionamiento expreso de la ley – efectos suspensivos. ¿Debería entonces cancelarse la inscripción o mantenerse la misma con carácter suspensivo? Al respecto, ya en nuestros "Comentarios sobre el Contencioso Registral"<sup>34</sup> señalábamos que mientras se sustanciaban los recursos administrativos, la inscripción debía mantenerse con el carácter de provisoria y que la resolución del recurso jerárquico podía: a) disponer la inscripción definitiva, haciendo lugar al recurso interpuesto; b) no hacer lugar a la solicitud y mandar cancelar la inscripción provisoria. A esta conclusión llegábamos de la simple lectura del entonces artículo 59 de la Ley 10793 (hoy 66 de la Ley 16871), pues en el inciso 3º se establece la posibilidad de interponer los recursos administrativos y luego en el inciso 4º se establece que "la inscripción será definitiva si el instrumento es admitido y quedará sin efecto si fuere rechazado, sin perjuicio de la acción judicial que correspondiere". Siguiendo un criterio de interpretación lógico – sistemático de la disposición, si primero se previó la interposición de recursos y luego se refirió a que la inscripción será definitiva o será cancelada, según que el instrumento sea admitido o rechazado, tenemos que concluir que, obviamente, lo que dispone el inciso 4º (transformar la inscripción en definitiva o dejarla sin efecto) tiene lugar

---

<sup>34</sup> MILANO, Carlos "Comentarios sobre el Contencioso Registral". Rev. AEU, vol. 80, Nos. 1-6, pág. 25-37.

cuando se arriba al resultado final a que aludía el inciso anterior, es decir a la resolución que culmina la vía administrativa.

Refuerza esta interpretación, la aclaración que hace el inciso 4º *in fine*: "sin perjuicio de la acción judicial que correspondiere", en otras palabras, la inscripción se mantiene provisoria hasta que se resuelva el recurso jerárquico, luego sí, si se instaura una acción de nulidad, allí no corresponde suspender la ejecución del acto; la inscripción se cancela, salvo la posibilidad que veremos más abajo (*ver infra No. 5*).

Esta interpretación fue confirmada por Cajarville en su trabajo sobre Recursos Administrativos<sup>35</sup>, quien afirma que "la inscripción provisoria, verdadera *medida provisional* administrativa, ... se mantiene mientras se sustancia el procedimiento administrativo de oposición a las observaciones. La inscripción provisoria queda sin efecto si la oposición fuera rechazada; pero si se interpusieron los recursos de revocación y jerárquico contra la resolución de la Dirección General de Registros que rechaza la oposición, la medida provisional se mantiene hasta que recaiga decisión definitiva (art. 66 cit. incs. 3º y 4º)".

Cumplidas estas etapas, una vez devuelto el expediente al Registro, se deberá notificar personalmente al recurrente y cumplir con la resolución, ya sea poniendo nota de que la inscripción provisoria derivó definitiva o cancelando la misma.

## **6. La demanda de anulación.**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 309 de la Constitución, la demanda de nulidad procede cuando el interesado considera que persiste la lesión de su derecho por ser el acto administrativo contrario a una regla de derecho, o con desviación de poder.

El Tribunal se limitará a examinar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo, ya que la jurisdicción contenciosa no puede sustituir a la Administración en su competencia propia (artículo 310 de la Constitución).

El plazo para interponer la acción de nulidad es de 60 días corridos siguientes a la notificación del recurrente, o de su publicación en el Diario Oficial, del acto que ponga fin a la vía administrativa.

En caso de operarse la denegatoria ficta, el plazo corre a partir del siguiente a aquel en que la misma hubiere quedado configurada. Sin perjuicio de ello, la acción de nulidad caduca a los dos años contados desde la fecha de interposición de los recursos (artículo 9º de la Ley 15869).

En este aspecto, el artículo 41 de la Ley 17292, de 25 de enero de 2001, introdujo una importante novedad, al sustituir los artículos 5º y 6º de la Ley 15869: el vencimiento de los plazos para operar la denegatoria ficta, no exime

<sup>35</sup> CAJARVILLE, Juan Pablo. Ob. cit.

al órgano competente para resolver el recurso de que se trate (en esto no hay modificación, surge del artículo 318 de la Constitución), pero si la resolución no fue dictada dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de dichos plazos (200 días en caso de haberse interpuesto los recursos de revocación y jerárquico o 150 días si sólo se interpuso revocación), la omisión se tendrá como presunción simple a favor de la pretensión del actor, en el momento de dictarse sentencia por el Tribunal respecto de la acción de nulidad que aquél hubiere promovido.

Quiere decir que si el Director General de Registros o el Ministro de Educación y Cultura, no dictan en tiempo la resolución que resuelva el recurso de revocación o jerárquico en su caso, ello puede generar una presunción simple a favor de la pretensión del actor que sopesará el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En caso que el Tribunal anule el acto, deberá ser la Administración (el registrador) quien dicte el acto administrativo que corresponde a la situación. ¿Qué pasa entonces con la inscripción, si el Tribunal procede en esa forma? El Registro había cancelado la misma con la resolución del Ministro que no hizo lugar al recurso jerárquico.

En esta situación, la doctrina ha esgrimido dos posiciones:

Una, que sostiene que el Registro deberá inscribir ahora y con efectos para el futuro. Su fundamento se basa en la protección a los terceros que contrataron de buena fe, basados en la información que el Registro dio en todo el período.

Otra posición, sustentada por el Dr. Delpiazzo<sup>36</sup> en el año 1979, sostenía que el Registro deberá inscribir con efecto retroactivo, porque al ser anulado el acto, el mismo se considera no existente. Es decir que el Registrador debería considerar como si en todo el período que va desde la primitiva inscripción – y que en su momento se canceló – hasta el día en que se ejecuta la sentencia del TCA, como si aquella hubiera continuado vigente, a pesar que en dicho período el Registro hubiera dado información a todo el mundo que el acto no estaba inscripto. Esta consecuencia, entiendo que choca contra todos los fundamentos del principio de publicidad registral.

En nuestra opinión, este el punto ha quedado resuelto, o por lo menos minimizado, por el Decreto – Ley 15524 (modificado por la Ley 15869, artículo 2º). De acuerdo a esta disposición, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede suspender la ejecución del acto impugnado (en nuestro caso la cancelación de la inscripción), siempre que la misma fuera susceptible de irrogar a la parte actora daños graves de una entidad mayor que los daños que pudiera ocasionar la suspensión de dicha ejecución.

---

<sup>36</sup> DELPIAZZO, Carlos; *Actividad y acto administrativo registral. Contencioso administrativo registral. AEU, 1979.*

Por lo tanto, cuando se interpone la acción de nulidad, el interesado puede pedir la suspensión de la ejecución del acto impugnado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y éste apreciará – previo traslado a la parte demandada (el Estado) – si corresponde o no acceder a la misma.

Si dicho Tribunal resuelve la suspensión de la ejecución del acto, el registrador deberá volver a transformar la inscripción en provisoria y en ese carácter mantenerla hasta que se dicte sentencia.

De lo contrario, si no se solicitó la suspensión o si el Tribunal no la resuelve, el Registrador debe mantener la cancelación y si la sentencia final anula el acto, la inscripción producirá efectos hacia el futuro; es decir desde la fecha de la sentencia que se cumple. ¿Por qué? Porque el interesado tuvo la oportunidad procesal para pedir la suspensión; si no lo hizo o si lo hizo y el Tribunal no la concedió, rige la situación normal, es decir, continúa produciendo efectos el acto administrativo impugnado y la inscripción se mantiene cancelada.

El Registrador no puede en ningún caso darle efectos retroactivos a una inscripción. Este criterio, como dijimos, está en los fundamentos del Principio de Publicidad Registral: a nadie se le puede oponer una situación que no está registrada y se desprende claramente del artículo 71 de la Ley Registral: “Respecto de los terceros que hubieran consultado la información registral, las rectificaciones de los asientos registrales sólo les serán oponibles desde la fecha en que se realizan”.-