

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL FUNCIONARIO REGISTRADOR O INSCRIPTOR EMERGENTE DE LA FUNCIÓN DE CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS

Por Pierina Ozuna Wood de Vargas (*)

El presente trabajo está orientado en especial al tema de la responsabilidad del registrador o funcionario inscriptor de los Registros Públicos, desde la perspectiva de su función calificadora de documentos ingresados para su inscripción o anotación. No se analizarán otros supuestos de responsabilidad como el extravío de documentos, retraso de informes, etc.

Observamos con frecuencia que en nuestros Registros Públicos existen temor y desconfianza en la tarea de examinar documentos ingresados bajo su ámbito, y que ante la duda, se opta por no realizar la inscripción o anotación requerida. Entendemos que este fenómeno es consecuencia, en muchos casos, de una inadecuada interpretación de la función calificadora desempeñada por el registrador, que genera un sentido de excesiva responsabilidad del cargo, tornándolo un empleado excesivamente celoso de sus funciones, abrumado y temeroso de las posibles demandas en juicios de responsabilidad civil, administrativa y hasta penal.

En otras palabras, creemos que la vara inequívoca para medir el grado de responsabilidad del registrador ante eventuales reclamos indemnizatorios originados en errores de inscripción o anotación, la constituirá una adecuada comprensión de la tarea de calificación de documentos.

(*) Abogada y Escribana, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA, años 1998 y 2000, respectivamente. Auxiliar de la Cátedra de Técnica Jurídica a cargo del Dr. Benito Pereira Saguier, Derecho-UNA (turno noche).

Si bien el Art. 327 del C.O.J. contiene casos específicos por los cuales deberán responder los Encargados de Sección, entendemos que una eventual demanda de daños por acciones u omisiones ilícitas (como, por ejemplo, la omisión injustificada de asentar una anotación), hace responsable tanto al Encargado de Sección como al funcionario designado para esa tarea, de conformidad a los Arts. 1833 y 1845 CC. Siguiendo esta tesis, en adelante nos referiremos al funcionario inscriptor o al registrador, comprendiendo en forma indistinta tanto al Jefe de Sección como al funcionario del Registro designado para la tarea.

Es sabido que la responsabilidad civil del funcionario registrador variará según el tipo de Registro del cual forme parte.

Así, será mayor la responsabilidad de un funcionario que se desempeña dentro de un Registro del tipo constitutivo, en donde el registrador es responsable del nacimiento del derecho real; en este caso la tarea de calificar documentos deberá ser rigurosa y profunda. Todavía será aun mayor su responsabilidad si el registro es, además, del tipo convalidante.

Nuestro sistema de Registros Públicos es declarativo, con algunas excepciones. Al decir de Lucila Ortiz de Di Martino es: *“declarativo y de legitimación perfeccionadora, por lo que la respuesta inscriptiva debe ser más rápida y eficaz. Además, recepta solamente documentos auténticos o autenticados, es decir, parte de documentos genuinos, existiendo un encargado de presentarlos (el Notario que hace la calificación intrínseca)”* (1).

De conformidad al Art. 293 del COJ, la inscripción no revalida los actos o contratos inscriptos que sean nulos. Esta disposición proporciona a nuestro sistema la otra piedra angular sobre la cual se asienta, pues a partir de ella catalogamos a nuestro registro público como, además de declarativo, no convalidante.

Una de las ventajas del sistema declarativo es, según los autores García Coni-Frontini, la *“razonable distribución de tareas entre el autor del documento, a cargo de la calificación intrínseca, y el registrador, que puede entonces circunscribirse al examen de las formas extrínsecas de aquel, ateniéndose a lo que resulte de él y de los asientos respectivos”* (2).

(1) Ortiz de Di Martino, Lucila: *Manual de Derecho Registral*, Ed. Marben, año 2000, pág. 113.

Esto significa que la responsabilidad del registrador en la tarea de calificar e inscribir documentos, es mucho menor que la del Escribano otorgante o del Juez que ha ordenado la inscripción o anotación de un acto, debiéndose circunscribir el registrador a un análisis de las “formas y requisitos externos” del documento a registrar.

Compartimos el criterio de que el Registro Público no es un simple “digestor” de papeles. En este sentido cumple la relevante función de ser una especie de Juez administrativo. Es lo que se desprende del A.I. N° 1437 del 24 de setiembre de 2007, dictado por la Sala Civil de la Excma. Corte Suprema de Justicia: *“Inmediatamente se advierte que nos hallamos ante una cuestión administrativa, dado que la negativa de inscripción se produce a tenor de lo dispuesto en el Artículo 320 del Código de Organización Judicial. Es decir, no nos hallamos ante un procedimiento contencioso, sino ante una especialísima facultad de supervisión del buen orden y legitimidad de la actuación de los Registros Públicos, confiada a los Tribunales de Apelación en lo Civil de la Capital... Es decir, el Tribunal de Apelación es la última Instancia de un procedimiento administrativo tendiente a controlar la legalidad del actuar de los registros en orden a la inscripción de títulos”*.

Por este motivo no debe confundirse el rol del funcionario registrador con el de un Juez Civil, quien tiene competencia para juzgar sobre la validez de los actos contenidos en los instrumentos cuyas inscripciones requieran las partes.

Intercambiando opiniones con funcionarios del Registro de vasta experiencia e idoneidad, a menudo nos vemos enfrascados en la siguiente discusión:

¿Puede inscribirse una escritura de transferencia de inmueble formalizada entre esposos? Inmediatamente surgen tres posturas:

– La primera aconseja que el acto no se debe inscribir, porque la tarea de calificación del registrador debe alcanzar también la verificación de los presupuestos establecidos en el Art. 739 del C.C. (enajenaciones prohibidas). El fundamento de los que adhieren a esta postura es el siguiente: La compra-venta entre esposos está prohibida. Entonces, por qué motivo inscribir un

(2) García Coni, Raúl – Frontini, Angel: *“Derecho registral aplicado”*, 1ª ed. Edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, año 1993, pág. 105.

acto que se anulará más tarde o más temprano, pudiendo generarse una cadena sucesiva de terceros - posibles lesionados. En otras palabras, si el Registro puede evitar un mal mayor, por qué no hacerlo.

– La segunda postura indica que la compraventa así formalizada, sí se debe inscribir, porque el Registro Público no es Juez que pueda expedirse sobre la validez o el contenido del acto sometido a su ámbito, debiendo cumplir el principio de rogación (se le ha presentado el acto para que se inscriba). La nulidad o no de una transferencia solo podrá ser declarada en juicio, y además, la inscripción no convalida ningún vicio del acto.

– Una tercera postura, ecléctica, aconseja que dependerá de lo manifiesto o no que resulte el vicio o la ilicitud. Cuando el acto es visiblemente ilegal, no se debe inscribir. El Registro analizaría así caso por caso, y dependiendo de la gravedad del vicio, procederá o no la inscripción.

Si adherimos a la primera postura; es decir, si entendemos que el registrador debe escudriñar además de las meras formalidades del título, el contenido mismo del acto, necesariamente este funcionario tendrá la responsabilidad por la inscripción, siendo pasible de una eventual demanda de daños y perjuicios por parte de quien resulte lesionado. De igual forma, si seguimos la tercera postura.

Pero creemos que tanto la primera como la tercera no se ajustan a la realidad por lo siguiente:

– En caso de denegar la inscripción, el registrador estaría colocándose en el lugar de un Juez en lo Civil. Esta no es su función.

– Se estaría convirtiendo no solo en Juez sino también en investigador. En un juicio civil se acreditará que dos personas están unidas en matrimonio recién luego de tener a la vista el correspondiente certificado; ni siquiera se podría presumir el vínculo con otros elementos (como ser el apellido utilizado o las manifestaciones de las partes). ¿De qué forma –nos preguntamos– tendría la certeza el funcionario registrador de que los contratantes de aquel acto son esposos, sin tener a mano este instrumento?; ¿acaso por una presunción de los apellidos?; o bien ante la sospecha ¿será capaz de requerir el certificado de matrimonio? Como se verá, se estaría volviendo un investigador.

– Si concordamos que el registro no puede inscribir una compraventa entre esposos en virtud del Art. 739 inc. a) del CC, tampoco podrá hacerlo en

los cinco incisos siguientes, donde los vicios pueden aparecer todavía menos ostensibles. ¿Cómo el registrador sabrá, por ejemplo, que un abogado está comprando un inmueble que fue objeto de un juicio donde alguna vez tuvo intervención?

— Por otro lado, el Art. 739 CC mencionado dispone que “*se prohíbe la compraventa*”. No dice: “*No podrán inscribirse las compraventas formalizadas entre esposos...*” o bien “*Será nula la inscripción de la compraventa si...*”. La ley situó la prohibición en el nacimiento mismo del acto, no en la inscripción.

Puede apreciarse a simple vista que en este caso se ven enfrentados dos extremos: por un lado, el principio de rogación, referido a que la actividad del registrador se ve impulsada a pedido de parte interesada, siendo el servicio público que brinda el Registro inexcusable, debiendo solo en casos muy especiales denegarse la prestación (3). En el otro extremo se encuentra el alcance de la función calificadora del documento presentado para su inscripción.

Se trajo a colación el ejemplo citado como una forma de intentar dilucidar si se puede responsabilizar o no al funcionario que inscriba una transferencia con estas características (suponiendo que el acto se anule posteriormente perjudicando a terceros). ¿Tiene en este caso responsabilidad civil el registrador? La negativa se impone, pues dicho funcionario no ha participado en la génesis del acto prohibido, simplemente le dio un visto más de legitimidad (como efecto de la inscripción). Antes que el inscriptor, serán responsables las partes intervinientes, el Escribano autorizante, o el Juez que aprobó la transferencia. No puede ser responsable el funcionario que dio cumplimiento a la rogación de inscripción del acto.

Lo que se quiere señalar es que faltará el nexo causal entre el acto del inscriptor y el eventual resultado dañoso que pueda resultar para un tercero. Lo que produjo el daño no habrá sido la inscripción en sí, sino el perfeccionamiento mismo de la compraventa que se da ex ante.

Para no albergar dudas, examinamos si entre los requisitos que debe contener toda inscripción (Art. 278 del COJ), se puede encontrar una solución diferente: la respuesta sigue siendo negativa. Al disponer este artículo que toda inscripción deberá contener bajo pena de nulidad la naturaleza de

(3) García Coni, ob. cit. pág. 149.

cualquier especie de derecho que se inscriba o la naturaleza del título o documentos que se inscriban, no significa a nuestro criterio que el registrador deba escudriñar y expedirse sobre la naturaleza misma del derecho. Debe limitarse a comprobar que esté enunciada la naturaleza.

Es decir, si por ejemplo, en un determinado instrumento el Escribano otorgó una transferencia de inmueble, sin especificar que ha sido una compraventa, una donación, etc.: Aquí sí, ante la omisión de haber enunciado la naturaleza de la operación, faltarán uno de los requisitos del Art. 278 del COJ, debiéndose denegar la rogatoria de inscripción.

En definitiva, lo que sí puede generar responsabilidad civil del registrador es, a nuestro criterio, la negativa de inscripción o anotación de un documento que cumple todas las formalidades exigidas en la ley, so pretexto de contener vicios intrínsecos el acto o negocio jurídico que se pretende publicitar, o por haber realizado el Registrador un juicio de valor sobre la naturaleza de la operación, la competencia del Juez, etc. Verbigracia, la negativa injustificada o mal justificada de anotar un embargo que reúne todas las formalidades legales, puede generar la frustración de un crédito y con ello la responsabilidad civil del funcionario inscriptor.

El Juicio de Daños en ciertos supuestos pasa a ser sumario según el Art. 1º de la Ley 2903/06 (4).

Finalmente, no podríamos haber pasado por alto la novedosa disposición que en materia procesal introduce el Art. 1º de la Ley 2903/06, estableciendo la vía del proceso sumario en cuanto a reclamos indemnizatorios contra los funcionarios responsables de los Registros Públicos.

Entendemos que esta vía solamente podrá utilizarse en los supuestos específicos contemplados en la ley citada y que son: 1) El incumplimiento del

(4) Art. 1º. Ley 2903/06 último párrafo: *“La falta de cumplimiento del orden de prelación de los documentos que ingresen en la Dirección General de los Registros Públicos o de los plazos para que el Registro expida los certificados o registre los títulos que se hubieren presentado para tal fin, hará pasible de destitución a los funcionarios responsables, quienes responderán por los daños y perjuicios, y dará derecho a los interesados a reclamar la reparación ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la ciudad de Asunción, por la vía del proceso de conocimiento sumario”.*

orden de prelación de los documentos que ingresen en la Dirección General de los Registros Públicos; y 2) El incumplimiento de los plazos para que el Registro expida los certificados o registre los títulos.

Para todos los demás casos de reclamos indemnizatorios, deberá seguir utilizándose la vía del procedimiento ordinario.

Por lo demás, es nuestra opinión que habiéndose establecido en su favor un procedimiento más breve, el lesionado podrá renunciar al mismo y entablar una demanda ordinaria aun en los casos citados, pues es la misma víctima quien ha optado por un proceso con mayor amplitud de debate y plazos más amplios para producir sus pruebas.

