

## ESCRIBANO: ESCRIBANOS AUTORIZADOS: TITULARIDAD DE UN REGISTRO; RESOLUCIÓN 1104/91; EVALUACIÓN DE IDONEIDAD; LEGITIMIDAD; AUSENCIA DE AFECTACIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES\*

### DOCTRINA:

- 1) *La resolución 1104/91 del Ministerio de Justicia que establece que, a diferencia de los escribanos adscriptos, los escribanos autorizados sólo pueden acceder a la titularidad de un registro notarial previa aprobación de la evaluación de idoneidad, no vulnera la garantía constitucional de la igualdad, ya que, por un lado, las diversidades existentes entre ambas categorías autorizan al legislador a brindarles tratamientos distintos sin afectar por esa sola circunstancia la garantía consagrada en el art. 16 de nuestra Carta Magna.*
- 2) *Tratándose de la selección de escribanos titulares de registros, úl-*

*timos responsables de los actos otorgados, entre ellos y principalmente las escrituras públicas, no resulta irrazonable, en vistas al aseguramiento de la idoneidad de un cargo que implica el cumplimiento de una función pública, la exigencia de una experiencia profesional específica en tales actos para los cuales se encuentran habilitados los adscriptos y no los autorizados. Se trata, en definitiva, de un tópico que remite a la valoración de circunstancias propias del ejercicio profesional del notariado, en el cual los jueces no pueden sustituir a la autoridad legislativa en sus criterios de conveniencia y oportunidad.*

- 3) *La exigencia de la evaluación*

\* Publicado en *El Derecho* del 22/12/2000, fallo 90.

prevista en la resolución 1104/91 del Ministerio de Justicia para el otorgamiento de la titularidad de un registro no implica una lesión al derecho de propiedad de los escribanos autorizados, pues la condición de tales no entraña el derecho de acceder en forma directa a dicha titularidad y, por ende, no puede considerárselo incorporado a su patrimonio. Máxime que, supuesto el requisito constitucional de la idoneidad para el desempe-

ño de los empleos, la naturaleza de la función notarial y las responsabilidades propias del regente de un registro, la referida evaluación dista de ser irrazonable. R. C.

Cámara Nacional Civil, Sala I, setiembre 19 de 2000. Autos: “Schmitman, Aída Matilde c. Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo”.

En la Ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los 19 días del mes de setiembre del año dos mil, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Civil para conocer de los recursos interpuestos en los autos “Schmitman, Aída Matilde c. Estado Nacional y otro s/ nulidad de acto administrativo”, respecto de la sentencia corriente a fs. 284/7 el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

Practicado el sorteo, resultó que la votación debía hacerse en el orden siguiente: doctores *Ojea Quintana*, *Borda* y *Fermé*.

Sobre la cuestión propuesta el doctor *Ojea Quintana* dijo:

La sentencia de fs. 284/7 que rechazó la demanda promovida por Aída Matilde Schmitman contra el Estado Nacional (Ministerio de Justicia), con costas, fue apelada por la parte actora. A fs. 296/7 expresó sus agravios, respondidos a fs. 301/8.

El señor juez *a quo* precisó inicialmente que el objeto de la impugnación eran las resoluciones 364/93 y 951/93 y el decreto 73/94 dictados en el expediente administrativo 87.608/92, que denegaron a la escribana Schmitman el derecho de acceder a la titularidad de un registro notarial sin rendir la prueba exigida por la resolución 1104/91 y rechazaron los recursos de reconsideración y jerárquico interpuestos, respectivamente. Y luego de diversas consideraciones, el *a quo* sostuvo que dicha resolución 1104/91 quedó firme al no ser atacada dentro del plazo del art. 84 del decreto 1759/72 y que tampoco se concretó en autos un planteo categórico y concreto contra su validez que permita pronunciarse sobre el punto, por lo que las referidas resoluciones 364/93 y 951/93 y el decreto 73/94 se ajustan a derecho y la demanda resulta improcedente.

Al formular sus quejas la apelante se extiende en consideraciones concernientes al contenido de la resolución 1104/91, en tanto no otorga a los escribanos autorizados el derecho a la titularidad de un registro reconocido a los adscriptos, mas no se hace cargo de las razones expuestas en el pronunciamiento, que acabo de resumir, relativas a la irrevisabilidad de dicha resolución.

El escrito de fs. 296/7 no incluye, pues, una crítica concreta y razonada de los fundamentos de la sentencia apelada y de ese modo no cumple la exigencia del art. 265 del Cód. Procesal, lo que determinaría la deserción del recurso.

Ello no obstante y a fin de no limitar el derecho de defensa de la actora he de referirme a sus agravios, aunque –lo adelanto– tampoco los encuentro atendibles.

El art. 12 del decreto 2282/91, denominado de desregulación económica y dictado por el Presidente de la Nación en ejercicio de facultades legislativas, dispuso: “Déjense sin efecto en todo el territorio de la Nación todas las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no universitarias, incluyendo las limitaciones cuantitativas de cualquier índole, que se manifiesten a través de prohibiciones u otras formas de restricciones de la entrada a la actividad de profesionales legalmente habilitados para el ejercicio de su profesión. Déjense sin efecto las restricciones cuantitativas establecidas por la ley 12990. El Ministerio de Justicia deberá dictar dentro de los treinta (30) días las normas reglamentarias pertinentes”. De esa manera, quedaron sin efecto las normas que fijaban el número máximo de registros notariales en la Capital Federal.

A su vez, en cumplimiento de dicho precepto, el Ministro de Justicia dictó la resolución 1104/91. En ella se estableció que “en el ámbito de la ley 12990, toda persona con título habilitante para el ejercicio del notariado... puede obtener del Poder Ejecutivo... el otorgamiento de la titularidad de un registro notarial, previa aprobación de la evaluación de idoneidad” (art. 1º), y que ésta “consistirá en una prueba escrita y otra oral sobre temas jurídicos de índole notarial” (art. 2º) en las condiciones que se indican. Y estableció también lo siguiente: “El escribano que a la fecha de publicación del decreto 2284/91 [EDLA, 1991-658] se desempeñara como adscripto a un Registro Notarial de la Capital Federal, tendrá derecho por esa sola circunstancia y sin necesidad de la evaluación del art. 2º de la presente, a la titularidad de un Registro, al alcanzar la antigüedad de cuatro (4) años en dicha función” (art. 10).

Insistiendo en sus planteos anteriores, la quejosa arguye que cuando la resolución 1104/91 excluye por omisión a los escribanos autorizados del derecho reconocido a los adscriptos en su art. 10, imponiéndoles la aprobación de la evaluación de idoneidad prevista en los arts. 1º, 2º y sigtes., vulnera la garantía constitucional de la igualdad ante la ley y la admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad, así como el derecho de propiedad; y que, además, excede la delegación del art. 12 del decreto 2284/91. Mas tales críticas –reitero– tal como se esbozan carecen de sustento.

Según antigua e invariable jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la igualdad consiste en que todos los habitantes sean tratados del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas condiciones, de forma que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Fallos, 286:97; 288:224; 312:1082, entre otros). Por ello, la Corte ha establecido que no viola el art. 16 de la Constitución Nacional el hecho de que el legislador contemple en forma distinta si-

tuciones que considere diferentes, en tanto la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución de personas o grupos de personas (Fallos, 286:187; 288:275; 301:1185; entre otros). Y con relación a esta salvedad precisó que “la validez constitucional de estas catalogaciones se halla subordinada a que emanen de causas objetivas o razones sustanciales, a efectos de que resulten excluidas toda disparidad o asimilación injustas, a las que conducirían criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución (Fallos, 181:203; 182:355; 199:268; 238:60; 246:70, 350; 247:414; 249:546; 254:204; 263:545; 264:185; 286:166, 187; 288:224, 275, 324; 289:197; 294:1199, 343; 295:138, 455, 563, 585; 298:286; 299:146, 181; 300:1049, 1087; 301:1185; 302:192, 457; 306:195, 1560, entre muchos otros)”; añadiendo que, “a su vez, la razonabilidad de las leyes depende de su arreglo a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de iniquidad manifiesta (Fallos, 253:478; 262:265; 263:460; 290:245; 306:1560, y otros)” (Fallos, 313:410, consid. 6°).

La recurrente no desconoce la existencia de diferencias entre los escribanos adscriptos y los autorizados, que, por lo demás, surge con nitidez del decreto-ley 12454/57 y el decreto 2593/62. Y aunque subraya que se encuentran sometidos a las mismas exigencias legales en orden a “la habilitación para el ejercicio profesional, la práctica notarial, los antecedentes morales y profesionales y las inhabilidades e incompatibilidades, las responsabilidades, control y fiscalización”, admite que “queda(n) fuera del arbitrio de los escribanos autorizados, los actos que deban ser otorgados por escritura pública”. En efecto, así resulta del decreto-ley 12454/57 y del decreto 2593/62 precedentemente citados. No se trata, entonces, de las mismas situaciones, lo cual, en principio, autoriza al legislador a brindarles tratamientos distintos, sin afectar por esa sola circunstancia la garantía consagrada en el art. 16 de nuestra Carta Magna.

Por cierto, ello es así en tanto ese distinto tratamiento no implique discriminaciones arbitrarias. Pero la quejosa no demuestra que esto ocurra en el caso. En tal sentido, intenta restar relevancia al hecho de que los escribanos autorizados no puedan intervenir en actos que deban otorgarse por escritura pública, alegando que “la idoneidad es requerida para el ejercicio del notariado con independencia de la categoría, condición o ámbito de actuación y con independencia de la naturaleza de los actos que el notario autoriza, pues lo que caracteriza y distingue la función notarial no es el acto en sí, sino el carácter de fedatario, el ser depositario de la fe pública. Más allá de cualquier otra consideración a tomar en cuenta, la única que debe prevalecer es el otorgamiento del título de escribano”. Expone así un criterio posible pero opinable, sobre todo tratándose de la selección de escribanos titulares de registros, últimos responsables de todos los actos otorgados en sus registros, entre ellos y principalmente las escrituras públicas, por lo que la exigencia de experiencia profesional específica en tales actos –para los cuales se encuentran habilitados los escribanos adscriptos y no los autorizados– no se muestra irrazonable con vistas al aseguramiento de la idoneidad en un cargo que implica el cumplimiento de una función pública (art. 10, ley 12990; esta Sala, “Aristizábal de Doldán,

María C. c. MCBA” del 5-11-91, ED, 147-488). En definitiva, se trata de un tópico que remite a la valoración de circunstancias propias del ejercicio profesional del notariado, en el cual los jueces no pueden sustituir a la autoridad legislativa en sus criterios de conveniencia y oportunidad.

Por otro lado, tampoco se advierte que la exigencia de la evaluación prevista en la resolución 1104/91 para el otorgamiento de la titularidad de un registro lesione el derecho de propiedad de la accionante. La condición de escribana autorizada en los términos del decreto-ley 12454/57 y el decreto 2593/62 no entraña el derecho de acceder en forma directa a dicha titularidad y, en tales condiciones, no puede considerárselo incorporado a su patrimonio ni afectado por aquella exigencia. A lo que cabe añadir que, supuesto el requisito constitucional de la idoneidad para el desempeño de los empleos, la naturaleza de la función notarial y las responsabilidades propias del regente de un registro, la referida evaluación dista de ser irrazonable.

Finalmente, la quejosa aduce que “se viola el art. 1º del decreto 2284, dado que éste no delegó en el Ministerio de Justicia la facultad de legislar, en la resolución 1104/91 se transgreden las normas constitucionales con exceso en su facultad reglamentaria, ya que ‘legisla’ cuando otorga a los ‘adscriptos’ la posibilidad de acceder a la titularidad de un registro notarial con 4 años de antigüedad en la función y sin evaluar excluyendo de ese beneficio a los ‘autorizados’”. Mas tan genérica formulación, sin demostrar el exceso reglamentario aducido con relación concreta a los términos del citado art. 1º del decreto 2284/91 –cuya amplitud surge de su propio texto– y de la resolución 1104/91, no cumple los recaudos del art. 265 del Cód. Procesal.

En cuanto a las costas del proceso, contrariamente a lo sostenido por la actora en esta instancia, no encuentro razones que justifiquen apartarse del principio objetivo de la derrota recogido en el primer párrafo del art. 68 del Cód. Procesal, por lo que estimo que también en este aspecto el fallo debe mantenerse.

Voto pues para que se confirme la sentencia de fs. 284/7, con costas.

Y *Vistos*: Por lo que resulta de la votación sobre la que instruye el acuerdo que antecede, se resuelve: Confirmar la sentencia de fs. 284/7; imponer a la parte actora las costas de alzada. Para conocer en la apelación de honorarios interpuesta a fs. 292 cabe ponderar el resultado del pleito, la labor profesional apreciada en su calidad, eficacia, extensión y complejidad, la naturaleza del proceso, las etapas cumplidas y las demás pautas establecidas en los arts. 6º, 7º, 9º, 37, 38 y concs. de la ley 21839 [EDLA, 1978-290], modificada por la ley 24432 [EDLA, 1995-A-57]. Y teniendo ello en cuenta, por no resultar reducidos los honorarios regulados a los letrados patrocinantes de la actora, Dres. A. J. B. y M. A. de B., se los confirma. Por la actuación en la alzada, y las pautas establecidas en el art. 14 de la ley del arancel, regúlanse los honorarios del letrado patrocinante de la actora, Dr. A. J. B., y los correspondientes al letrado patrocinante y apoderada de la demandada, Dres. N. S. B. y M. E. A., en conjunto, Regístrese, notifíquese y devuélvase. — *Eduardo L. Fermé*. — *Julio M. Ojea Quintana*. — *Delfina M. Borda* (Prosec.: Adrián Del Federico).