

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

LA ADSCRIPCIÓN NOTARIAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

HUGO C. LENCIONI

La adscripción, un serio problema notarial, es una forma de actuación muy exclusiva del régimen argentino, con ciertas analogías en algunas legislaciones extranjeras que, sin embargo, no llegan a igualarla. En la Capital Federal aparece legislada en el año 1881 con la ley 1144, si bien ella no contempla el derecho del adscripto a suceder en el registro en el caso de muerte o renuncia del titular; este derecho es incorporado en el año 1886 con la sanción de la ley 1893. En Santa Fe ocurre algo similar: la ley orgánica de los tribunales, de 1900, acepta la adscripción pero sin derecho a suceder, lo que es legislado posteriormente, y en la actualidad está

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

regulada por las disposiciones de la ley 3330 (arts. 21 al 26) que incorporó además la posibilidad de que en cada registro haya dos adscriptos, los que serán nombrados a simple propuesta del titular.

Evidentemente esta institución ha nacido de la necesidad o conveniencia del titular del registro de contar con un colaborador que le asista, de requerírsele razones de exceso de trabajo, estado de salud..., etc., es decir, entonces, que se la ha creado exclusivamente para responder a intereses particulares de los titulares; al Estado le es indiferente la institución, pues al considerar el mismo que las necesidades públicas requieren más escribanos le es suficiente crear nuevos registros adoptando las medidas legislativas conducentes a ello.

No debe olvidarse que el escribano del registro es un funcionario público íntimamente ligado al Estado, cuya función fedataria le es delegada por éste. Intensa lucha tuvo que sostener el Estado para llegar a readquirir el dominio de los registros, de sus protocolos y todo lo relacionado con su reglamentación. Estos principios los reafirma la ley 3330 en el art. 17 al disponer: "Los registros y protocolos notariales son de propiedad del Estado". Concluye esa lucha con los oficios vendibles y renunciables. La ley 1494, del 26 de setiembre de 1844, ¡ habilitó fondos destinados a satisfacer los créditos contraídos por la expropiación de las escribanías particulares de la capital de la República!

Autores han escrito sobre las "ventajas sin límites" que reporta esta institución, pero, en cuanto observamos la realidad notarial y en particular en estos momentos, vemos cuán lejos se está de tales ventajas. Quienes así han escrito, sin embargo, no han podido soslayar los abusos a que se ha prestado y se presta la institución, críticas que se acentúan, aún más desde que se incorpora el derecho a suceder en el registro por muerte o renuncia; son permanentes los rumores, imposibles de probar, respecto a las ventas o enajenaciones de registros que se producen; aunque ello no fuere cierto, profundo daño se hace a la institución notarial con un sistema que permite la formulación de tales rumores.

Podría haber justificado el sistema de adscripción en su momento la necesidad de contar con funcionarios que en la práctica notarial adquirieran la idoneidad que los estudios de ese entonces no acordaban; pero hoy ya no tiene razón de ser, en atención a los estudios especializados, como los que permiten las universidades Notarial Argentina y la Nacional de Santa Fe. Ha sido superada con creces aquella época en que los estudios consistían en unas pocas nociones sobre el derecho positivo y un examen ante el tribunal de mayor jerarquía; hoy, en Santa Fe, el curso notarial es posterior al de abogacía. ¡ Cuánta idoneidad acredita este título de notario expedido por la Universidad del Litoral!

Para nuestra ley notarial, el titular y el adscripto son funcionarios iguales, pero esta igualdad está muy lejos de concretarse en la realidad si se considera que el segundo está bajo una real dependencia del titular, pues su permanencia en la función depende pura y exclusivamente de la voluntad de aquél. Esa falta de estabilidad en la función, ese temor continuo a ser destituido, nos conduce a pensar que la actuación del adscripto está

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

coaccionada permanentemente; y por ende, considerando el interés general de la sociedad, ¿cómo sostener que la fe pública de uno y otro actuante sea absolutamente igual? ¿Ese temor reverencial no altera subconscientemente el desempeño en la función fedataria?

No son soluciones los sistemas que acuerdan estabilidad al adscripto, ya que la ley y la propia naturaleza del sistema requieren e imponen la responsabilidad del titular por los actos de sus adscriptos, y esa estabilidad restringiría la libertad de aquél para disponer sobre la permanencia de una persona dependiente de él, pues para prescindir del adscripto deberá probar circunstancias de difícil o inconveniente prueba, originándose así situaciones violentas e insostenibles en una misma oficina.

En la práctica, conducirá a la supresión de la adscripción, pues el titular se abstendría de tener adscripto.

Así como el sistema da origen a rumores sobre "ventas" de registros, también da origen a rumores sobre negociaciones inmorales con las adscripciones, como ser, las exigencias de un precio, de participaciones u otras ventajas para el titular y a cargo del eventual adscripto, y ello con mayor razón cuando existe la posibilidad de sucesión en el registro por renuncia o jubilación del titular.

La realidad notarial en nuestra provincia nos muestra que la mayoría de los titulares y adscriptos actúan independientemente; cada uno lo hace con su propia clientela, sin más vinculación que la de actuar en un lugar común y, a veces, hasta han tenido oficinas separadas, siendo pocos los casos de sociedad entre titular y adscriptos. Pensamos, en principio, que hoy, en realidad, hay tantos funcionarios fedatarios independientes en la provincia como la suma de titulares y adscriptos, dado que las actuaciones en común son muy pocas.

La designación del adscripto, en todos los casos, se origina en la voluntad del titular, la que se funda en consideraciones de orden particular del designante, ya sean ellas de parentesco, amistad, etc., y sólo por excepción en base a antecedentes profesionales acreditados "positivos" como sugería Negri. Esta modalidad que, por otra parte, es de la esencia de la institución dada la responsabilidad del titular, viene a anular totalmente la facultad del Estado de elegir a sus funcionarios, facultad también reafirmada en la ley 3330: "Compete al Poder Ejecutivo... y la designación de sus titulares y adscriptos..." En la realidad esta facultad queda totalmente anulada, pues todas las designaciones - no sólo las de los adscriptos sino también las de los nuevos titulares - están subordinadas a la sola voluntad de un titular; ello se comprueba analizando los casos en que se ha requerido concurso para la designación de un titular, ya que en ellos participaron únicamente adscriptos, es decir, funcionarios cuya designación había sido dispuesta por la voluntad omnímoda del titular. Los que no reunían esa calidad no contaban con posibilidades de éxito.

Este régimen, que no conduce a una selección entre los mejores aspirantes con verdadera vocación notarial, aparejará con el tiempo la continua disminución de la calidad del notariado en nuestra provincia, y en todas aquellas partes del país donde rija, pues anula los beneficios de una

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

selección cualitativa como la que resulta del régimen de concurso, abierto a todos aquellos con vocación, oportunidad en que deberán acreditar sus reales merecimientos.

Hoy los estudios universitarios notariales se han perfeccionado enormemente, y forman profesionales que se incorporan a la sociedad con los mejores conocimientos posibles que les permita afrontar con éxito y seguridad la complejidad que presentan las modernas relaciones jurídicas; de ahí la imperiosa necesidad para el Estado de lograr de estos individuos los mejores, lo que únicamente se obtendrá por el sistema de concurso, al que pueden presentarse todos, y no restringido como hoy a aquellos que han contado con una designación de adscripto motivadas por las conveniencias particulares de un titular, y sin consideración del interés social o de la comunidad.

Esta perspectiva influirá forzosamente en las autoridades responsables de los estudios universitarios, pues obligará a aquellos centros de estudios que cuentan con cursos especializados a mantenerlos y mejorarlos en lo posible, y aquellos que no los tienen se verán compelidos a incluirlos, y a todos los alejará de la tentación de expedir títulos de menor jerarquía científica.

Por otra parte, del régimen estatuido por nuestras leyes 3330 y 3910 - como ocurre en los supuestos de préstamos, fondos comunes, etc. - surgen diferencias irritantes en el tratamiento de los adscriptos, colocándolos en una situación de inferioridad respecto a la que acuerdan a los titulares, pese a la declaración de la ley de que son funcionarios de igual clase y competencia; algunas de estas diferencias encuentran su razón de ser en la inestabilidad resultante del ejercicio de sus funciones que, como hemos visto, es condición inherente del sistema, y otras que carecen de todo justificativo racional.

La limitación del número de registros, fundada entre otros motivos en la conveniencia social de mantener y asegurar una vida decorosa a un funcionario a quien se le delega el ejercicio de la fe pública, en la práctica, se ha visto desnaturalizada por la forma independiente, salvo algunas excepciones en que actúan los titulares y los adscriptos, independencia de actuación que es reconocida también por el propio Colegio de los escribanos al contabilizar separadamente sus haberes y débitos.

Esto nos enfrenta a una cruda realidad: el Estado ha creado en la provincia 335 registros hasta la fecha, y la promoción de nuevos registros ha encontrado siempre la oposición legal que surge del art. 18, o sea que en cada departamento no habrá más de un registro por cada diez mil habitantes. En 1960 existían 126 adscriptos en toda la provincia, hoy suman más de 270. Estas cifras nos indican con crudeza que por la forma de actuación independiente de los actuales funcionarios, en la provincia ¡funcionan prácticamente 605 registros!

El principio de la ley ha quedado borrado por la sola voluntad y el dolo interés personal de los titulares y seguirá así, en adelante, si se mantiene el actual régimen de adscripciones. Y todo ello, a espaldas del Estado, a quien compete la creación de los registros y es el propietario de ellos y el único que puede determinar la oportunidad, lugar y necesidades a cubrir al

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ejercer ese derecho.

Desde hace mucho tiempo son conocidos los defectos del sistema de adscripción notarial y, por ello, han sido muchas las tentativas y soluciones propuestas y adoptadas para remediar sus males; todas no pasaron ni pasan de ser simples paliativos transitorios de aquéllos y no van al fondo del problema. Una prueba de ello son las periódicas creaciones de registros y las también periódicas manifestaciones de malestar del cuerpo de adscriptos que, desgraciadamente, perdura como cuerpo, aunque sus integrantes en cierto momento pasen a ser titulares del siguiente, pues los reemplazan otros que son víctimas del trato desigual e injusto y de los demás males de la institución.

Así como contemplamos las realidades para juzgar el futuro del sistema de adscripción, también debemos hacerlo al proyectar soluciones, y así nos encontramos con 270 adscriptos que están actuando en la provincia en estos momentos, adscriptos que han adquirido los derechos que les acuerda el régimen actual, y merecen el mayor respeto y a quienes no se les pueden imputar las fallas del sistema, y no deben ser las víctimas de las medidas que se adoptaren para solucionarlas, ya que son derechos adquiridos con el consentimiento de los titulares, de la institución notarial y del propio Estado.

Por todo ello consideramos: a) Que el régimen de las adscripciones es una institución obsoleta que, al reconocer como origen intereses particulares y ser una vieja estructura del pasado, debe ceder ante los superiores intereses de la comunidad; que es un régimen que posibilita maniobras inmorales que es imperioso evitar; que es un régimen injusto que crea desigualdad entre funcionarios de igual clase y competencia; que anula totalmente la facultad del Estado para designar a sus funcionarios, subordinándole a la voluntad interesada de una persona; en consecuencia, es un sistema que debe desaparecer cuanto antes del régimen notarial de la provincia en beneficio de la comunidad. b) Que ante la realidad de existir 270 escribanos adscriptos en la provincia, los derechos que han adquirido deben ser respetados y para ello debe crearse igual número de registros y adjudicárseles las respectivas titularidades.

La adopción de estas drásticas medidas, que importará lo que representó para nuestra legislación notarial la incorporación de los principios consagrados por la ley 3330, no me cabe la menor duda, traerá los siguientes beneficios para la comunidad:

Una única categoría de escribanos de registro en la provincia, sin más diferencias que las resultantes de la individualidad de cada uno.

Igual trato ante el Colegio de escribanos y la Caja de Jubilaciones, tanto en lo referente a sus derechos (fondo común, préstamos, etc.) como en sus obligaciones (aportes, etc.).

Asegurará la estabilidad de todos los funcionarios fedatarios, ya que no podrán ser separados mientras dure su buena conducta, convirtiendo este principio legal en una verdadera y total realidad, desapareciendo la amenaza que hoy existe sobre el adscripto que puede ser separado de su cargo por la sola voluntad del titular.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Permanente apertura del ingreso a la función, ya que las vacantes que se produjeran por muerte, renuncia o jubilación, sólo podrán ser cubiertas por el único sistema de designación que quedará vigente, o sea, el del concurso, y que, como consecuencia del cambio, quedará abierto a todo profesional que se considere con vocación para el ejercicio de la función notarial.

Plena vigencia del sistema del concurso por oposición que estatuye el art. 19 de la ley 3330, sistema que asegurará impere la selección entre los mejores, promoviéndose así el continuo mejoramiento y dignificación de la institución notarial, como nos brinda el excelente ejemplo el notariado español.

Reintegro al Estado de su plena potestad para designar a estos funcionarios, y no como ahora, que en todos los casos sus designaciones reconocen su origen en la sola voluntad de un titular.

Los organismos notariales, Colegio de escribanos y Caja de Jubilaciones verán simplificadas sus tramitaciones, por cuanto habrá una sola clase de escribanos, con iguales derechos, obligaciones y responsabilidades ante la ley.

Crearé mayor responsabilidad en los funcionarios en ejercicio, ya que, por personal interés, tenderán a conservar su oficio, pues el ingreso sólo será posible por la vía de un concurso de oposición, y no como ahora, que se origina en la simple voluntad de una persona.

Al contarse con una situación de absoluta igualdad entre los funcionarios en actividad, la solución de aquellos casos en que es necesaria la colaboración de otro colega y donde priva el interés particular se hallará en la sociedad entre escribanos de registro, pero será una sociedad que se celebrará sobre bases de igualdad, sin temores reverenciales, sin desventajas para ninguna de las partes, donde actuarán como socios y no como principal y subordinado, lo que contribuirá a la moralización de estas contrataciones .

Los que egresen de las universidades, cumplidos los estudios jurídicos, podrán ejercer cualquiera de las profesiones liberales vinculadas al derecho, y allí adquirirán una experiencia amplia, no localizada en una determinada actividad, experiencia que se volcará en beneficio del notariado y de la sociedad cuando, siguiendo su vocación notarial, ingresen a la función. Esta mayor experiencia, que adquirirán dentro del período que transcurra desde la obtención de su diploma hasta su consagración como titulares de registro, les permitirá desempeñar con mayor eficiencia y beneficio general su función de asesores jurídicos o magistrados de la paz.

En consecuencia, estimo deben propiciarse las siguientes reformas a la ley 3330:

- a) Crear doscientos setenta registros de contratos públicos, los que serán adjudicados a los actuales escribanos adscriptos en ejercicio, y tendrán asiento en los respectivos lugares donde están ejerciendo sus funciones a la fecha de sanción de la reforma.
- b) Si por cualquier circunstancia algunos de los registros que se crearen no fueren cubiertos, las vacantes serán llenadas por concurso de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

oposición, pero previamente el Poder Ejecutivo deberá establecer el asiento de los registros vacantes.

c) Derogar los arts. 21 al 26 de la ley 3330 y toda disposición que se refiera a adscripciones o a escribanos adscriptos.

d) Modificar el art. 18 de la ley 3330 en los siguientes términos:

En cada departamento no habrá más de un registro cada cuatro mil habitantes. A los efectos de la presente ley, el número de habitantes de cada departamento será exclusivamente el que determine la Dirección General de Estadísticas de la Provincia, como población permanente".

Conocidas mis ideas sobre la adscripción en la provincia de Santa Fe, en la que actúo como titular de registro desde hace más de veinte años y que han sido publicadas en la Gaceta del Notariado en su número 51/52 de mayo - diciembre 1970, pág. 704, surgieron de inmediato las críticas formuladas por los distinguidos colegas escribanos Luis A. Gatti ("Algunos aspectos de la reforma de la ley 3330", v. Gaceta del Notariado, N° 51/52, mayo - diciembre 1970, pág. 710) y Argentino I. Neri ("Escribanos adscriptos: un rubro notarial de tajantes motivaciones", Revista del Notariado, N° 715, enero - febrero 1971, pág. 51); además fueron motivo de intensa discusión en el seno de la Comisión designada por el Colegio de escribanos de la Provincia de Santa Fe para el estudio de las reformas a introducir a la ley 3330; de esta última surgieron algunos proyectos propiciando el mantenimiento de la adscripción y sugiriendo diversas normas para su regulación, aparte de otros propiciando mi solución; esto último revela la profunda división que existe para regular este aspecto de la función notarial. En la discusión sostenida dentro de esta Comisión, que me honra integrar, resultó evidente que las distintas posiciones de sus miembros reconocen en buena parte como origen los diferentes criterios que se sustentan respecto a la calidad del escribano de registro: funcionario público o profesional de derecho en ejercicio de una función pública.

Esta última postura es la que inspira a los sostenedores de la adscripción, y las soluciones propuestas enraízan con dicho principio, pero no logran anular las críticas que he formulado al sistema sobre situaciones de hecho que mis propios críticos se han visto forzados a reconocer y que, con toda honestidad, desean obviar; a mi juicio algunas de tales soluciones encierran el grave peligro de conducirnos al libre ejercicio de nuestro ministerio notarial.

Muy difícil, por no decir imposible, resulta crear un régimen de la adscripción que sea justo y equitativo para titulares y adscriptos, pues lo que se da a uno significa una restricción o pérdida para el otro, lo que concluirá en nuevas conductas con más graves consecuencias; prueba de ello está en la circunstancia que, al cabo de diez meses de intercambio de opiniones, no se ha podido elaborar un proyecto que satisfaga a todos, ni tan siquiera ello ha sido posible entre los propios propiciadores del mantenimiento del sistema.

Por ejemplo, Neri propone que "la adscripción ha de ser celosamente verificada, minuciosamente reglamentada y estrechamente vigilada" y en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

ese orden de ideas sostiene que ha de "estar fundada en la fuerza de las necesidades, probadas y justificadas, del registro"; cabe preguntar: ¿Qué elementos se tendrán en cuenta para justificar ese estado de necesidad? ¿Será el número de escrituras, el monto de la producción, el estado de salud del titular, el parentesco? ¿Todos ellos o algunos o varios? Su simple enunciación revela que son circunstancias que no hacen al registro, pero sí y muy particularmente al interés personal del titular, que en algunos casos puede configurar la idea de un notario "empresario" de escrituras o "empresa notarial", atentándose así contra la equitativa distribución de las tareas notariales, y que conduciría a valerse de la vocación notarial de un adscrito para servir un interés exclusivamente particular.

También sugiere Neri que el Colegio de escribanos tome una "participación en la vida jurídica de las escribanías". ¡Cómo se regularía este "intervencionismo colegial en la vida jurídica de cada notaría"? Salvo las normas que actualmente existen sobre ética profesional y responsabilidad profesional, no veo factible otro contralor, excepto que se llegara al absurdo de establecer una permanente y continua inspección y vigilancia dentro de cada notaría, pues pienso que las irregularidades, de cualquier naturaleza que sean, permanecerán ocultas y mucho se cuidarán quienes incurran en ellas de que tomen estado público y puedan así caer dentro de la fiscalización y sanción de la institución rectora del notariado.

Estoy íntimamente convencido de que las medidas que se adopten para regular la adscripción serán siempre defectuosas y no destruyen las críticas que he formulado al sistema; en procura de solucionar una situación de las criticadas, se adoptarán normas que abrirán nuevos campos a otras situaciones injustas o no queridas. Por ejemplo, si se propone dar al adscrito la misma estabilidad que la ley acuerda al titular, ello traerá aparejada la restricción en la concesión de adscripciones y el retiro o caducidad de muchas de las actuales, excepto aquellos casos, los menos, en que exista parentesco o gran amistad entre las partes o un interés venal para conceder la misma.

Mi crítica al sistema de adscripción vigente en la provincia de Santa Fe presupone la condición de funcionario público en el escribano de registro, y no de profesional de derecho en ejercicio de una función pública, y en ella se exponen y deben considerarse dos aspectos: Uno, de orden jurídico, cual es la eliminación de este sistema, por las razones que he expuesto, y que implica la derogación de las normas legales que la regulan; y el otro, de realidad social, cual es la situación que esa reforma crearía a un considerable número de colegas que están actuando en estos momentos como adscritos, cuyas soluciones pueden ser varias: desde la muy extrema de eliminarlos totalmente de la función, a la que sólo podrían reingresar en el futuro por el camino del concurso y a medida que queden vacantes los registros, a mi juicio muy injusta por las causas que he apuntado, y otra, y también muy extrema, cual es la de incorporarlos a la titularidad concediéndoles registros, y que es la que considero más equitativa y ajustada a la realidad notarial. Cualquier legislación que se adopte deberá tener muy en cuenta estos dos aspectos del problema

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

notarial que nos ocupa.