

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

NUEVAS NORMAS SOBRE LEGALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Dictamen del Miembro Extraordinario Alberto Villalba Welsh aprobado por el Consejo Académico

La provincia de Buenos Aires mediante la ley 8946 vigente desde el 17 de diciembre de 1977 ha innovado en materia de legalización apartándose del régimen tradicional por las razones invocadas en sus fundamentos.

Para mejor analizar el nuevo instrumento legal conviene hacer un repaso de los antecedentes.

1. La Constitución de 1853. El art. 7 de la Constitución Nacional sentó el principio conforme al cual los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás. Pero al mismo tiempo confirió la potestad al Congreso de determinar la forma probatoria de tales actos y procedimientos y asimismo sus efectos legales.

2. Determinación de la forma probatoria y efectos legales de los actos y procedimientos. Diez años después el Congreso en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 7 de la Constitución sancionó la ley 44, en virtud de la cual quedó establecida la forma probatoria de los actos y procedimientos y sus efectos legales.

a) Con respecto a los actos y leyes de las legislaturas y a los actos y decretos de los poderes ejecutivos provinciales se los tuvo por auténticos siempre que se publicaran o comunicaran en la forma que cada provincia hubiere adoptado para su promulgación y ejecución.

b) Con respecto a los actos, procedimientos judiciales, sentencias y testimonios de cualquiera de ellos se los tuvo por auténticos con la atestación del escribano del tribunal superior de la provincia y el certificado del presidente asegurando que la atestación está en debida forma.

c) Con respecto a los instrumentos públicos y todo certificado, copia o documento que proceda de los corporaciones u oficinas que no pertenezcan al orden judicial, se los tuvo por auténticos firmados por el jefe de la corporación u oficinas y en lo demás como en el punto b).

d) En cuanto a los efectos legales, quedó establecido que los actos públicos procedimientos sentencias y demás documentos autenticados en la forma de ley surtirán tales efectos ante todos los tribunales y autoridades dentro del territorio de la Nación como por uso y ley les corresponde ante los tribunales y autoridades de la provincia de donde

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

procedan.

Posteriormente en el año 1907 la ley 5133 modificó los artículos 2º y 3º de la ley 44 o sea los referidos en los puntos b) y c) del numeral anterior. La reforma consistió en extender el poder legalizante a las cámaras de apelaciones de las provincias.

Finalmente en el año 1957 se dicta el decreto - ley 14983 que deroga las leyes 44 y 5133. La reforma fundamental de este nuevo y vigente instrumento legal consiste en que en lugar de establecer la forma en que debe hacerse la legalización en las provincias lo remite a sus respectivas legislaciones. Así dice claramente el art. 22 del decreto - ley que serán tenidos por auténticos etc... que se hallaren legalizados conforme a las reglamentaciones que al efecto dicte cada provincia.

3. La legalización en la legislación bonaerense. En tal virtud la provincia sancionó las leyes 6067 y 6828 y los decretos reglamentarios 9273/68 y 1360/72 estableciendo el régimen de legalización vigente hasta la sanción de la ley 8946 y el que seguía las líneas tradicionales en la materia.

4. La ley 8946. En los fundamentos, sintéticamente se expresa:

a) Por la ley que se sanciona se suprime el actual requisito de la legalización de los documentos oficiales pero se lo mantiene en los casos en que circunstancias prácticas lo aconsejan.

b) La legalización de documentos ha enraizado en el orden burocrático nacional provincial y municipal pese a que el art. 7 de la Constitución Nacional establece que los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás. (Obsérvese que se omite en los fundamentos referirse al segundo párrafo de dicho precepto que faculta al Congreso a determinar formas probatorias y efectos legales).

c) Por decreto - ley 14983/57 el gobierno nacional reguló la fe que deben merecer los documentos y dispuso que para que fueran tenidos por auténticos deben hallarse legalizados en conformidad con la reglamentación que dicte cada provincia.

d) El sistema de legalización vigente no cumple tales funciones de autenticación constituyendo más un ritual que un efectivo contralor de autenticidad. Se agrega que la legalización nada agrega al documento y no se puede explicar la razón por la cual ha de tener mayor grado de credibilidad la firma de quien legaliza que la de quien ha expedido el documento.

e) El fundamento de la legalización que usualmente se dé finca en la necesidad de evitar falsificaciones de documentos y parte de la presunción de que es más difícil falsificar varias firmas que una sola.

f) Se hace referencia luego a la operación de cotejo de firmas y se expresa que puede aseverarse que la legalización no brinda seguridad adicional alguna al tráfico jurídico y se trata fundamentalmente de una ficción costumbrista cuya eliminación agilizará los trámites y evitará gastos.

g) Por el nuevo sistema todos los documentos públicos de la provincia se tienen por auténticos y debidamente legalizados con la sola firma de

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

quien los expide dejándose constancia expresa de tal efecto en los mismos instrumentos.

h) Se dice finalmente en los fundamentos que se mantienen las legalizaciones para ciertos documentos pues la práctica demuestra la necesidad de mantener para ellos todavía el régimen usual. No se dice concretamente qué diferencia hay entre unas y otras situaciones para efectuar esa discriminación. El texto legal distingue cuatro situaciones:

a) Documentos que se tienen por auténticos y debidamente legalizados con la sola firma de quien los expida. Se trata de documentos emanados de los tres poderes de los organismos de la Constitución de las municipalidades y organismos autárquicos y demás descentralizados.

b) Documentos que deben ser expresamente legalizados o autenticados.

b´) Emitidos por profesionales colegiados. Deberán ser legalizados por los respectivos Colegios.

b") Emitidos por autoridades eclesiásticas y por cónsules extranjeros Deberán ser legalizados por funcionarios del Ministerio de Gobierno.

b"´) Los referidos a certificaciones de estudios o títulos otorgados. Deberán ser legalizados por funcionarios del Ministerio de Educación.

c) Documentos que no obstante utilizarse exclusivamente en un organismo provincial deben ser legalizados. Se trata de oficios y documentos judiciales que deban ser inscriptos en el Registro de la Propiedad de la Provincia, que serán legalizados por los órganos judiciales que disponga la Corte.

d) Documentos que deban presentarse en el extranjero. Serán legalizados por el secretario de la Cámara en lo Civil y Comercial de turno en el Departamento Judicial correspondiente.

Finalmente cabe añadir que en todos los documentos que se expidan, y que según la ley se tienen por legalizados con la sola firma de su autor, deberá colocarse una leyenda claramente visible que advierta que con la sola firma de la autoridad o funcionario que lo emite. Quedan cumplidos todos los trámites de legalización en la provincia de Buenos Aires.

5. Comentario. Debe destacarse en primer término el tratamiento dispar de situaciones iguales. Si se considera que realmente el régimen de legalización es puramente ritual, burocrático o costumbrista, no se explica por qué en muchos casos se mantiene, y lo que es más, aun para documentos que han de tener tráfico exclusivamente en la provincia. Pero dejando de lado esta falta de coherencia legislativa, lo que importa realmente dilucidar es si el régimen establecido para los documentos que se tienen por legalizados, se ajusta a la ley de la materia y por ende al art. 7 de la Constitución.

Recordemos su texto:

"Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán".

El principio general es, pues, la plena fe que hacen en toda la República, los actos públicos y procedimientos judiciales de las provincias.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Pero esta fe puede quedar supeditada a la determinación por parte del Congreso, de la forma probatoria de estos actos y procedimientos para que surtan los efectos legales que el mismo Congreso determinare.

Ello quiere decir que en tanto el Congreso no hizo uso de la facultad conferida por el art. 7 de la Constitución, los actos públicos y procedimientos judiciales de las provincias hicieron fe en toda la República sin necesidad de una forma probatoria especial, pero una vez que el Poder Legislativo Nacional dictó la ley de la materia, la fe de tales documentos, así como sus efectos legales, quedó supeditada a ese instrumento legal.

Si examinamos las tres leyes que sucesivamente ha dictado el Congreso en relación a este tópico, veremos que mantienen a través de más de cien años, dos principios inalterables:

El primero de ellos es que en relación a las leyes y decretos de las provincias, se los tiene por auténticos, una vez publicados o comunicados, remitiéndose al ordenamiento interno de cada una de ellas con respecto a la forma adoptada para la promulgación y ejecución.

El segundo de dichos principios se refiere a los efectos legales, conforme al cual se establece que los documentos y procedimientos judiciales de una provincia, autenticados en la forma prescripta, "merecerán plena fe y crédito y surtirán tales efectos ante todos los tribunales y autoridades dentro del territorio de la Nación, como por uso y ley corresponda ante los tribunales y autoridades de la provincia de donde proceden".

En cambio, ha habido una variación en cuanto a la determinación de la "forma probatoria". En tanto que las leyes 44 y 5133 determinaban expresamente el procedimiento que debía utilizarse en las provincias, según ha quedado relacionado más arriba, el decreto - ley 14983/57 dejó de lado ese expediente y adoptó el de remitirse directamente a los medios que establecieran las reglamentaciones que al efecto dictara cada provincia. En tal virtud, las legislaturas provinciales sancionarán las leyes reglamentarias estableciendo cada una de ellas el régimen de legalización para sus documentos.

La provincia de Buenos Aires, luego de haber adoptado sistemas similares, innova ahora en la materia, y para la generalidad de los documentos declara su autenticidad y legalidad, enfatizando que no requieren "autenticación o legalización alguna de la firma de quien los hubiere expedido".

La cuestión consiste, pues, en establecer si el sistema impuesto por la ley 8946 responde a lo preceptuado por el art. 2º del decreto - ley 14983/57 en el sentido de que remite a las reglamentaciones provinciales, la forma que adoptará la legalización.

Pareciera que la provincia de Buenos Aires no cumple con lo preceptuado en dicho art. 2º que supone necesariamente un régimen real y efectivo de legalización porque en realidad lo que establece la ley 8946 es un sistema de "no legalización" que se pretende cubrir con la leyenda que impone su art. 2º que "advierde que con la sola firma de la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

autoridad o funcionario que lo emite (el documento) quedan emulados todos los trámites de legalización en la provincia de Buenos Aires".

Cabe advertir, por otra parte, que una declaración del género de la contenida en la ley 8946 sería perfectamente admisible de parte del sujeto pasivo, de aquella persona individual o colectiva, destinataria del documento (otra provincia, autoridades, escribanos, interesados, etc.), declaración, desde luego, que debería emanar de la provincia o provincias en cuyo territorio pretendiera hacerse valer el documento. Declaración tal emanada, en cambio, del sujeto activo, carece, a mi juicio, de relevancia jurídica y no se adecua a la ley federal ni, por ende, a la Constitución Nacional.

Es obvio que en tanto esta ley no sea tachada de inconstitucional, debe observarse por parte de todos, incluso, desde luego, de los notarios toda vez que con motivo del ejercicio de sus funciones, llegue a sus manos un documento "autolegalizado" de la provincia de Buenos Aires.

En la nota por la cual el Consejo Federal del Notariado Argentino pide al Instituto quiera estudiar el problema que se plantea por la eliminación de la legalización para ciertos documentos públicos, dispuesta en la provincia de Buenos Aires por la ley 8946, solicita también que se expida sobre "las repercusiones que esa medida puede tener en caso de extenderse esa supresión a otros órganos de la actividad profesional".

Si nos atenemos a los fundamentos de la ley 8946, es fácil observar que la mayor preocupación por el sistema hasta hace poco vigente, reside en la "importante carga burocrática que pesa sensiblemente sobre los Juzgados de Paz y otras oficinas de legalizaciones". "A título ilustrativo - se añade en las motivaciones - cabe destacar que los 121 Juzgados de Paz de la Provincia realizan un promedio aproximado de 13.000 legalizaciones anuales cada uno de ellos, totalizándose la cantidad de 1.570.000 legalizaciones anuales sólo en tales Juzgados".

El propósito ha sido, pues, el de aliviar de tareas a organismos provinciales, por lo que en principio no cabría pensar razonablemente que el nuevo "sistema" se extendiera a las legalizaciones de documentos notariales, pues tal tarea es realizada por el Colegio sin esfuerzo ni gasto alguno para el Estado. Además, hay un interés especial en que documentos portantes de negocios jurídicos significativos, vinculados a los derechos reales inmobiliarios, estén rodeados de las mayores seguridades posibles.