

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

***ALCANCES Y EFECTOS DE LA LEY 22427(\*) (354)***

ISAAC R. MOLINA

<b>SUMARIO</b>
----------------

Antecedentes. Alcances y efectos. Actos a los cuales se aplica. Bibliografía.

<b>ANTECEDENTES</b>
---------------------

I. Distintas leyes, inclusive dictadas antes del año 1853, fueron determinando la necesidad de solicitar por parte de los escribanos certificados de libre deuda impositiva, como requisito para realizar transferencias de dominio de inmuebles y abonar los impuestos, tasas o contribuciones bajo distintas sanciones, y en algunas leyes se extendió ello a los oficios judiciales que reconocieran, declararan o transfirieran derechos reales.

Así podemos mencionar la ley 1917 de obras domiciliarias de salubridad de la ciudad de Buenos Aires, en su artículo 11, la ley 5098 de la Municipalidad

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

de la Capital Federal, en el artículo 15, la ley 11285, de contribución territorial, en el artículo 21, la ley 11744 de desagües pluviales de la ciudad de Buenos Aires, en el artículo 99, la ley 13577, orgánica para la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, en el artículo 42, la ley 18593 de la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, en el art. 42 y la ley 20324, de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, empresa del Estado, artículo 40. La jurisprudencia determinó que los certificados de libre deuda eran obligatorios y no creaban privilegio, es decir determinaron la creación de agentes de retención, sin así denominarlos, en la persona de los jueces y notarios.

En fallo publicado en La Ley, t. 37, pág. 747, la excelentísima Cámara de Apelaciones en lo Civil, dijo: "La existencia del certificado libre deuda para extender la escritura traslativa de dominio de un inmueble no importa crear ningún privilegio en favor del fisco por los tributos allí consignados, y ello responde al propósito de asegurar la percepción de las rentas con arreglo a la norma impositiva solve et repete, una vez pagado debe perseguirse su repetición por el acreedor con mayor privilegio".

Pero en el año 1968 se dictó la ley 17801, referida al Régimen Nacional de Registro de la Propiedad Inmueble, acerca de la cual no se conoce caso jurisprudencial de aplicación con referencia al artículo 41, que expresa: "No podrá restringirse ni limitarse la inmediata inscripción de los títulos en el Registro mediante normas de carácter administrativo o tributario." Por ello el sistema siguió aplicándose en la forma mencionada precedentemente.

En el año 1981, se dictó la ley 22427, en cuyos considerandos se expresa: "Corresponde proveer a que el régimen de constitución y transferencia de derechos reales, establecidos en el Código Civil, no resulte desnaturalizado por disposiciones fiscales o administrativas que perturben la tramitación de los procesos judiciales o la agilidad de las transacciones comerciales inmobiliarias."

Dicha ley determina en ocho artículos de los cuales dos son de forma: 1) Que la constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, no estará condicionada a la obtención de certificaciones de libre deuda, referente a impuestos, tasas o contribuciones incluso municipales que lo graven, siempre que se cumpla con las disposiciones de la ley.

Su texto es claro y determina principios generales, los cuales son de fondo; la ley en su mensaje se refiere al artículo 2505 y siguientes del Código Civil y reitera la necesidad de que la inscripción de transferencia de derechos reales se realice sin interferir en ellos los impuestos, tasas o contribuciones que surjan de deudas anteriores, que recaigan sobre el inmueble y que consten en el certificado expedido.

2) Es de importancia para analizar el artículo segundo el antecedente citado en el trabajo publicado en Revista del Notariado 778, año 1981, página 1103, del escribano A. Scarano, referido a la homologación con fecha 24 de diciembre de 1971, por el excelentísimo Tribunal de Superintendencia del Notariado, ante la demora en la expedición de los certificados por Obras

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

Sanitarias de la Nación, de una resolución inspirada en el artículo 398 del Código Procesal, por la cual si no se despachan y entregan al escribano los certificados en el plazo de veinte (20) días, sólo será responsable el vendedor del inmueble.

Dicha resolución fue tachada de inconstitucional por Obras Sanitarias de la Nación y se negó a recibir certificados con dicho apercibimiento.

El artículo 2º de la ley ahora sancionada expresa que: El juez o escribano interviniente, podrá ordenar o autorizar el acto de constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, una vez transcurridos veinte (20) días de presentada la solicitud, para obtener el certificado de deuda líquida y exigible, si el organismo respectivo no lo hubiese expedido o si se lo expidiese sin especificarse la deuda líquida y exigible. En el acto deberá dejarse constancia de la certificación requerida y sobre el vencimiento del plazo, quedando liberado el escribano interviniente y el adquirente de toda responsabilidad por la deuda sin perjuicio de los derechos del organismo acreedor de reclamar el pago de su crédito contra el enajenante como obligación personal. En todos los casos el adquirente responderá por la deuda anterior cuando la transmisión se realice por donación o por causa de muerte.

El citado artículo tiende a la liberación del adquirente y del escribano interviniente en el pago de los impuestos anteriores al acto escriturario adeudados.

Para ello debe complementarse:

- a) Que el despacho del certificado no exprese deuda líquida y exigible, por lo cual pierde validez la deuda informada.
- b) Que no se expida en el plazo de (20) veinte días hábiles el certificado requerido.

Como todo plazo es perentorio, y el vencimiento determina la pérdida del derecho.

En cualquiera de estos casos se procederá liberando al escribano y al adquirente de la responsabilidad por el pago de deudas vencidas, pero deben cumplimentarse los requisitos formales mencionados y establecer en la escritura autorizada constancia de la certificación requerida, y del vencimiento del plazo. Debe surgir fecha de presentación con constancia de la cual surja la falta de despacho en modo y forma requerida del certificado solicitado.

3) El artículo 3º expresa que si el certificado de deuda líquida y exigible se expide en el plazo fijado por el artículo segundo, el juez o escribano podrán ordenar o autorizar el acto y su inscripción, previo pago o retención del monto que resulte de la certificación como deuda líquida y exigible, de la cual se dejará constancia en el acto. Las sumas retenidas por el juez o escribano deberán ser depositadas a la orden del organismo acreedor dentro de los 30 días de practicada la retención; serán deducibles los importes de los impuestos, tasas o contribuciones cuyo pago se acredite con la presentación de los comprobantes emitidos por el organismo

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

pertinente.

La redacción de este artículo es clara y la emisión de la deuda actualizada permite realizar la retención exacta de la cantidad a abonar y evita una serie de cálculos, muchas veces equivocados, que eran necesarios para calcular los pagos a realizar.

4) El artículo 4º expresa que los importes detallados en los certificados como deuda del inmueble, correspondientes al período anterior o posterior al de su subdivisión por el régimen de propiedad horizontal, previsto en la ley 13512, deberán ser prorrateados entre las respectivas unidades dentro de los sesenta (60) días de haberse comunicado su afectación al organismo acreedor. Vencido ese plazo los certificados que hagan constar la deuda global del edificio no serán considerados como deuda líquida y exigible a los fines de la ley.

Se computa el plazo de sesenta días, desde la información, si aún no se había comunicado al organismo acreedor la subdivisión correspondiente. Dicho plazo se refiere a normas procesales, por lo cual deben considerarse los días y horas hábiles. Vencido el plazo sin expedirse las deudas líquidas y exigibles en la proporción que corresponda a la unidad de que se trata no cumple el informe satisfactoriamente (Conviene informar la mayor cantidad posible de datos que correspondan a la subdivisión. Copia del reglamento de copropiedad y número de inscripción en el Registro de la Propiedad.)

5) El artículo 5º de la ley expresa que no se requerirán las certificaciones de deudas líquida y exigible, y se podrá ordenar o autorizar el acto y su inscripción cuando el adquirente manifieste en forma expresa que asume la deuda que pudiese resultar dejándose constancia de ello en el instrumento del acto. La asunción de deuda no libera al enajenante, quien será solidariamente responsable por ella frente al organismo acreedor.

Uno de los más importantes avances para permitir una rápida autorización de la escritura pública, y favorecer por ello la celeridad del trámite, es el presente artículo.

Tanto en sede judicial como en sede notarial se han recogido los frutos de esta disposición. Los trámites judiciales en muchos casos se han simplificado, como los correspondientes a escrituras públicas, cuya autorización no se ha demorado a la espera de los certificados de libre deuda.

Muchas veces los interesados, sobre todo cuando se trata de escrituras públicas, la otorgan y con posterioridad se abonan los impuestos con certificados que se solicitan, pero ello no interrumpe ni complica la realización del acto.

<b>ALCANCES Y EFECTOS</b>
---------------------------

Es el artículo 5º de la ley 22427 que más dudas ha planteado en cuanto se refiere a la clase de actos jurídicos a los cuales se aplica.

Es así que se planteó en consulta ante el Instituto de Cultura Notarial, por

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

parte del Colegio de Escribanos de la Provincia del Chaco y del Consejo Federal del Notariado, acerca del ámbito de aplicación de la ley 22427 del régimen de certificados administrativos de libre deuda, y contesta el doctor Germán Bidart Campos expresando que en virtud de tratarse de gravámenes locales y en razón de que los registros de la propiedad inmueble provinciales están fuera de la órbita del gobierno federal lo mismo que los jueces que libren los oficios correspondientes, son de jurisdicción local, no lo hacen aplicable en las provincias.

El doctor Miguel Falbo expresa fundamentalmente que los gravámenes que afecten a los inmuebles son directos, en virtud de la clasificación que determina que éstos recaen sobre la capacidad contributiva del sujeto pasivo y corresponde por ello a la provincia su legislación.

Agrega que el art. 41 de la ley 17801 sólo se refiere a las garantías del derecho de propiedad y no puede dicha ley legislar sobre impuestos locales.

El notario Francisco Ferrari Ceretti expresa que las leyes que prescriben el régimen de certificados son leyes que facultan la percepción de impuestos, y la presente ley no es modificatoria del Código Civil pues no lo expresa así y afecta principios de leyes provinciales.

Se adhieren a estos argumentos los escribanos Osvaldo Solari y Laureano Moreira.

Es conocida la existencia de un orden jurídico nacional unificado, cuya trayectoria la da la Constitución Nacional.

Las provincias dictan sus constituciones, se dan sus instituciones, pero de acuerdo con las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional y con sujeción a las leyes que en consecuencia de aquélla dicte el Congreso Nacional.

Las leyes serán dictadas en consecuencia de la Constitución Nacional. Por ello las disposiciones dictadas en uso de las atribuciones legislativas expresamente delegadas por el art. 67, inc. 11, no pueden ser cercenadas por normas tributarias locales. La pirámide jurídica tan bien lograda por Hans Kelsen da transparencia al caso.

La Constitución debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones debe ser interpretada de acuerdo con el conjunto de las demás, pues sus distintas partes forman una unidad coherente.

El poder tributario de las provincias es tan soberano como el de la misma Nación dentro de su competencia, salvo las limitaciones que surgen respecto: a) de las garantías constitucionales de los contribuyentes; b) de los poderes delegados al gobierno federal, expresa o implícitamente; c) de las garantías federales.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no admitieron que las leyes tributarias pudieran contener disposiciones que afectaran especialmente la situación de igualdad en punto al derecho de propiedad, que gozan todos los habitantes del país, cualquiera sea el lugar en que dicha propiedad se encuentre. Esta es la posición jusprivatista.

La posición juspublicista que tiene su exponente más importante en Orgaz

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

no comparte este criterio (J. C. Luqui, "Preferencia de la ley común sobre la local", La Ley, t. 148, pág. 25).

De todas formas el derecho civil determina las normas del derecho de propiedad y las normas de la ley 22427 se refieren fundamentalmente a dicho derecho, por lo cual son normas no modificables por disposiciones tributarias locales.

Los textos legales deben ser interpretados considerando los motivos que han dado origen a la ley, analizando para ello la exposición de motivos para construir judicialmente la doctrina si ello es necesario.

La ley 17801 del año 1968. no puede discutirse, se trata de una ley de fondo, modificatoria del Código Civil, al cual se incorpora, cuyo mensaje expresa: "Tenemos el honor de someter a consideración de V. S. el adjunto proyecto de ley nacional de Registros de la Propiedad Inmueble, complementaria al Código Civil. De conformidad con la modificación introducida al artículo 2505 de dicho Código por la ley 17711, la adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda". Dicha ley fue dictada en uso de las atribuciones del artículo 67 de la Constitución Nacional en el inciso 11, y goza de preeminencia conforme al artículo 31 de la Constitución Nacional sobre normas jurídicas de carácter local.

El principio del artículo primero de la ley, en cuanto prohíbe limitar con normas tributarias la constitución o transferencia de derechos reales en el Registro de la Propiedad Inmueble, no puede estar limitado por restricciones de índole local.

Negar ello nos llevará a tener que admitir que en virtud de la existencia de impuestos provinciales no puede dictar el gobierno federal leyes nacionales sobre privilegios que determinen grado de prelación e incluyan en ella a los mismos.

Conforme al artículo 13 de la ley 21859, de tasas judiciales, las resoluciones que ordenasen el pago de la tasa judicial deben cumplirse dentro de los 5 días siguientes a la notificación personal del obligado.

En caso contrario se aplicará una multa y se notificará a la Dirección General Impositiva.

Pero la solución siguiente es la correcta. El proceso seguirá su curso y se formará incidente por separado con la intervención del representante fiscal y los presuntos infractores.

Es decir en materia procesal, también juegan principios superiores. Los derechos establecidos en la Constitución Nacional deben ser salvaguardados.

En materia de Registro de Transferencia de Automotores, al decreto 6582/58 y en base a sucesivas modificaciones se habían incorporado normas que determinaban la necesidad de justificar el pago de los impuestos de patentes municipales y/o multas a los fines de proceder a la inscripción de transferencias de automotores. Inspirado en razones de simplificar trámites administrativos que trabaran la inscripción de automotores y de créditos prendarios la disposición 326/80 y la 384/82

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

(Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor) han modificado dichos requisitos y se ha eliminado esta exigencia.

Por ello para una solución del problema, el análisis debe realizarse distinguiendo leyes de fondo y leyes procesales, ya sean judiciales o administrativas. Estas últimas reservadas a ser legisladas provincialmente, pero no podrán modificar los principios fundamentales de las leyes de fondo.

De acuerdo con la unidad del Código Civil sólo una ley nacional puede modificar sus normas; principio que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha consagrado, pues no se puede romper la unidad legislativa sustantiva.

Mientras esté planteado el conflicto entre la ley de fondo y la falta de reglamentación de las legislaturas locales, la solución no estará dada para poder aplicar sin reparo la legislación sustantiva de la ley que se analiza, en todo el ámbito del país, sin perjuicio de la posibilidad del planteo del recurso de inconstitucionalidad de las normas tributarias que restrinjan las inscripciones de constitución o transferencia de derechos reales en el caso concreto.

De todas maneras en el ámbito local la expedición de deudas líquidas y exigibles divididas, la permisión de no solicitar certificados administrativos, cumplidos los requisitos que determina la ley ha dado resultados a todas luces benéficos para una mayor rapidez en las transacciones inmobiliarias, acordes con las necesidades de la vida actual.

<b>ACTOS A LOS CUALES SE APLICA</b>
-------------------------------------

Con respecto a los actos jurídicos a los cuales se aplica la ley, en su articulado primero se refiere a la constitución o transferencia de derechos reales y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, la cual no estará condicionada a la obtención de certificados de libre deuda siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley. Debe ser interpretado dicho principio con amplitud y referido a toda clase de derechos reales incluyendo el derecho real de hipoteca, y en relación también al artículo quinto.

La jurisprudencia en materia de privilegio ha consagrado un rango superior al crédito por impuestos públicos sobre el crédito del acreedor hipotecario salvo contadas excepciones. Por ello la consulta publicada en Revista del Notariado, Nº 781, pág. 209 y sigtes., ha dado correcta solución al caso al expresar: "En virtud de todo lo expuesto, el artículo 59 de la ley 22427 es aplicable al supuesto de escrituras hipotecarias, siendo aconsejable, a los efectos de soslayar toda discusión doctrinaria o jurisprudencial acerca de la preferencia de los privilegios que siguen a estos impuestos, tasas y contribuciones, y sin perjuicio de lo ya expuesto sobre este tema, que el acreedor hipotecario, a todo evento, renuncie a la preferencia de su derecho real en relación con aquéllos."

A juicio del suscripto deberá expresar el acreedor hipotecario, en la

**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

escritura correspondiente, la manifestación de considerar de rango preferente a su crédito, los correspondientes por deudas vencidas de Obras Sanitarias y del año en curso, en caso de Impuestos Municipales, expresando que los períodos posteriores al acto, en cuanto a su preferencia deben ser sometidos a decisión judicial.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

Bielsa, R., Derecho Constitucional, I 959.

Sánchez Viamonte, C., Manual de Derecho Constitucional.

Salvat, Raymundo, Derecho Civil, Parte General. Derecho Civil, Derechos Reales.

Luqui, Juan Carlos, Estudios de Derecho Constitucional Tributario, 1980.

"Ley 22427. Modifícase el régimen de certificados administrativos de deuda en las transacciones inmobiliarias", Revista del Notariado, Buenos Aires, N° 776, 1981, pág. 701.

Scarano, Adolfo C. A., "Nuevo régimen de certificados administrativos. Le 22427, Revista del Notariado, Buenos Aires, N° 778, 1981, pág. 1103.

"Los certificados de libre deuda; una plausible decisión gubernativa", Revista del Notariado, Buenos Aires, N° 776, 1981, pág. 463.

"Consulta del Consejo Federal del Notariado Argentino sobre ámbito de aplicación de la ley 22427, de implantación de nuevo régimen de certificados administrativos de libre deuda. Informe y opiniones de Germán J. Bidart Campos, Miguel N. Falbo, Francisco Martínez Segovia, Francisco Ferrari Ceretti, Osvaldo Solari y Alberto Villalba Welsh", Revista del Notariado, Buenos Aires, N° 778, 1981, pág. 1317.

"Colegio de Escribanos. Consultas Jurídiconotariales. Escritura hipotecaria Aplicación del artículo 5° de la ley 22427", Revista del Notariado Buenos Aires, N° 781, 1982, pág. 209.

"Nuevo plenario civil", La Ley, Buenos Aires, 6 de abril de 1983, pág. 6.

**Ver comentario siguiente**

#### **LA APLICACIÓN DEL ART. 5° DE LA LEY 22427 EN LAS ESCRITURAS DE CONSTITUCIÓN DE HIPOTECA**

El trabajo del escribano Isaac R. Molina, que juntamente con el del doctor Falbo constituyen un análisis exhaustivo del tema tratado por ambos, incluye un punto de particular interés para nuestro diario quehacer y es el relacionado con la aplicación del artículo 5° de la ley 22427 en las escrituras de constitución de hipoteca.

El recuerdo que el autor hace de la consulta publicada en nuestro N° 781 y su opinión personal volcada en el párrafo final del trabajo deberán ser tenidos muy en cuenta al elaborarse este tipo de escrituras al amparo de la norma legal comentada, cuidando al propio tiempo que quede consignada la manifestación de las partes de las que resulte claramente su voluntad de aplicar la aludida disposición. Ello evitará posteriores controversias en cuanto al orden de los privilegios y también observaciones de la Inspección de Protocolos.



**REVISTA DEL NOTARIADO**  
**Colegio de Escribanos de la Capital Federal**

F.J.O.

Incluimos en este número dos de los trabajos referidos al tema I: "Los poderes generales de representación otorgados por las sociedades anónimas" presentados a la XIII Convención Notarial del Colegio de Escribanos de la Capital Federal, celebrada en esta ciudad entre el 21 y el 23 de junio del año en curso y juntamente el que elaboraron los doctores Norberto R. Benseñor y Eduardo M. Favier Dubois (h.) denominado "La representación orgánica en las sociedades anónimas y el contenido de la calificación notarial".

Creemos así contribuir al esclarecimiento del debatido tema de las llamadas "actas especiales" en el que se contraponen la celeridad de las operaciones comerciales que necesitan de la intervención notarial y la responsabilidad del profesional fedatante interviniente, en cuanto a asegurar la inobjetabilidad del acto por él autorizado.

Complementariamente el lector encontrará en la sección "Información" el despacho producido sobre el tema por la respectiva comisión, que fue aprobado por el plenario de clausura.

**La Dirección**

El trabajo "Análisis de los títulos provenientes de donación y dación en pago" de los escribanos Alberto F. Juliano y Luis Rogelio Llorens, presentado a la XII Convención Notarial del Colegio de Escribanos de la Capital Federal y publicado en nuestro número anterior, fue distinguido con un segundo premio, entregado durante el plenario de clausura de la XIII Convención.