

## Sucesión: inscripción del bien inmueble: informe sobre deuda municipal; aplicación del artículo 5º de la ley 22.427 \*

### Doctrina:

*No se requerirán las certificaciones de deuda 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.*

Cámara Nacional Civil, Sala K, octubre 12 de 2006. Autos: “Williams de Thorne, Cecilia María s/ sucesión *ab intestato*”.

Buenos Aires, octubre 12 de 2006.

*Autos y Vistos y Considerando:* I. Contra la providencia de fs. 97 en cuanto dispone que previo a la inscripción, deberá darse cumplimiento con el art. 85 del Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, se alza Juan Bautista Thorne, quien expresa agravios a fs. 100.

II. Sobre la cuestión traída a consideración del Tribunal hemos de señalar que esta Sala en un caso sustancialmente análogo al presente autos: “Barbagallo, María Rosa s/ sucesión *ab intestato*”, del 9/5/06, ha sostenido que la lógica jerarquía de las normas, cuyo respeto impone incluso al Código Procesal de la Nación en su art. 34, inc. 4º, tiene como resultado ineludible que deba hacerse primar la directiva de la ley nacional sobre la regulación local; de allí que luzca con claridad que no deba requerirse el informe de deuda por impuesto municipal al ordenarse la inscripción del inmueble en un proceso sucesorio, sino estarse al actor [sic] <sup>1</sup> previsto por el citado art. 5º de la ley 22.247 [EDLA,

\* Publicado en *El Derecho* del 27/2/2007, fallo 54.525.

(1) *Nota del comentarista:* Entendemos que se trata de un error de tipeo; debió decir “acto”.

1981-127] que dispone, que “no se requerirán las certificaciones de deuda 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 pudiere resultar, dejándose constancia de ello en el instrumento del acto”.

III. Consecuencia de lo expuesto, los agravios que vierte el recurrente han de tener favorable acogida.

IV. Por lo expuesto y normas legales citadas, el tribunal; Resuelve: Revocar la providencia recurrida en lo que ha sido motivo de agravios debiendo el magistrado de grado proveer lo pertinente a mérito a lo normado por el art. 5º de la ley 22.427. Con costas por su orden atento no haberse sustanciado la cuestión (arts. 68, 69 y 161, CPCC). Regístrese y devuélvanse las actuaciones al juzgado de origen donde se practicarán las notificaciones de ley: *Silvia A. Díaz*. — *Oscar J. Ameal*. — *Cecilia M. V. Rejo*. (Sec.: Paola Guisado).

## Nota a fallo

Ley 22.427<sup>2</sup>. Inscripción del bien inmueble: informe sobre deuda municipal

Por **Alberto M. Miguens**

### Comentario al fallo y otras consideraciones

Cuando apareció este fallo en la circular del Colegio de Escribanos<sup>3</sup>, quisimos comentarlo. Básicamente porque hace tiempo que venimos sosteniendo

(2) REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE – LEY Nº 22.427.

[Sanción y promulgación: 16/3/1981 – Publicación: BO: 20/3/1981].

**Constitución o transferencia de derechos reales. Supuestos de inscripción sin certificaciones de libre deuda.**

Artículo 1. 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 referentes a impuestos, tasas o contribuciones, incluso municipales, que lo graven siempre que se cumpla con las disposiciones de la presente ley.

2. 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 hubiere expedido o si se expide sin especificar 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.

3. Si el certificado de deuda líquida y exigible se expide en el plazo fijado por el artículo 2º, el juez o escribano podrá 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 treinta (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 pertinente.

que la ley 22.427 es una ley nacional, y que debería ser aplicada en todo el territorio de la República. Por ser un tema íntimamente ligado al quehacer notarial, al pan nuestro de cada día, no quisimos dejar pasar la oportunidad.

El contenido del fallo en sí mismo pasó a ser secundario. Básicamente, a los efectos de este trabajo nos limitaremos a comentar la frase que disparó nuestro interés:

“... la **lógica jerarquía de las normas**, cuyo respeto impone incluso el Código Procesal de la Nación en su art. 34 inc. 4º, tiene como resultado ineludible que deba hacerse **primar la directiva de la Ley Nacional sobre la regulación local**; de ahí que luzca con claridad que no debe requerirse el informe de deuda por impuesto municipal al ordenarse la inscripción del inmueble en un proceso sucesorio...”

Vemos entonces que la Sala K de la Cámara Nacional Civil de la Ciudad de Buenos Aires atribuye a la ley 22.427 carácter de ley nacional.

La ley 22.427 data de 1981. Desde su sanción se discute el ámbito de aplicación territorial. Obviamente, no podemos consultar los antecedentes del debate parlamentario dado que en ese entonces no había Parlamento. Simplemente contamos con un corto proyecto de elevación al Presidente de la Nación, firmado por el entonces ministro de Justicia de la Nación, Dr. Alberto Rodríguez Varela, y según la versión que utilizamos<sup>4</sup>, también avalado por los ministros José A. Martínez de Hoz y Albano E. Harguindeguy<sup>5</sup>.

Ello no obstante, y a pesar de su escueto contenido, del mensaje de elevación resulta plasmado el espíritu de la Ley: “... *un proyecto de ley por el cual se autoriza la **constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles y su inscripción [...] sin condicionarla necesariamente a la obtención de certi-***

4. 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 13.512, 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 inmueble no serán considerados como certificados de deuda líquida y exigible a los fines de la presente ley.

5. No se requerirán las certificaciones de deuda 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 pudiere 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.

6. El escribano interviniente será solidariamente responsable por la deuda frente al organismo acreedor, y responderá por ella ante el adquirente, si autoriza el acto sin dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por esta ley.

7. La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

8. Comuníquese, etc.

(3) Circular 3.196, marzo de 2007.

(4) En *Anales de la Legislación* figuran las tres firmas, al igual que en el *Boletín Oficial*, mientras que en la versión publicada en la *Revista del Notariado* 776 figura solamente la del Ministro de Justicia.

(5) Ministros de Economía e Interior de la Nación, respectivamente.

ficados de libre deuda exigidos por las normas tributarias o administrativas referentes a impuestos, tasas y contribuciones **nacionales o municipales** que graven al inmueble. Corresponde proveer que **el régimen de constitución y transferencia de derechos reales establecidos por el Código Civil no resulte desnaturalizado por disposiciones fiscales o administrativas que perturben la tramitación de procesos judiciales y la agilidad de las transacciones inmobiliarias...**"<sup>6</sup>.

El hecho de no tener debate parlamentario, sumado a la circunstancia de que el Presidente de la Nación durante el Proceso de Reorganización Nacional actuara como legislador en el doble ámbito, nacional y capitalino, potenciado por la falta de precisión del texto de la ley, generó la necesidad de dirimir si ésta era una norma de alcance local o nacional.

Apenas sancionada la norma, el escribano Adolfo C. A. Scarano escribió un extenso trabajo, muy completo, en la *Revista del Notariado*<sup>7</sup>, el cual no debería ser pasado por alto por quien pretenda hacer un estudio acabado del tema.

Entre los antecedentes citados por el escribano Scarano destacamos el dictamen de la **Secretaría Legislativa del Ministerio de Justicia de la Nación** que lleva el N° 72 del año 1981, producido en el expediente 45.656 / 81, iniciado por el Colegio de Escribanos de la provincia de Mendoza, mediante el cual se requiere al Ministerio de Justicia de la Nación precisar el alcance o ámbito de aplicación territorial de la nueva ley.

El dictamen distingue la ley en su aspecto sustancial de su aspecto formal. En su aspecto sustancial, sostiene que la ley busca que la transmisión de derechos reales no sea perturbada por disposiciones tributarias y, en ese orden de ideas, **considera a la ley de alcance nacional**; relacionando a esta con el artículo 2505<sup>8</sup> del Código Civil y con el artículo 41 de la ley 17.801<sup>9</sup> del Registro de la Propiedad. En cuanto a su reglamentación formal, entiende que la ley 22.427 tiene aplicación en el ámbito local, es decir, solamente para Capital Federal, por ese entonces carente de autonomía, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Finaliza el dictamen diciendo que **su principio medular debe ser respetado en todo el ámbito nacional**, y ninguna legislación local debería desvirtuar tal principio.

Acto seguido, el mismo escribano Scarano da su propia interpretación: "*... para nuestra jurisdicción, como lo venimos sosteniendo en este trabajo, la ley es integral, es decir, no necesita reglamentación porque es esencialmente reglamentaria; para el resto del territorio es aplicable en los principios que sustenta [...] pero necesita ser reglamentada por los gobiernos provinciales...*".

A la vez, el **Consejo Federal del Notariado Argentino**, por intermedio del

(6) El destacado nos pertenece.

(7) *Revista del Notariado* n° 778, págs. 1.103 y siguientes.

(8) **Código Civil. Art. 2505.** *La adquisición o transmisión de derechos reales sobre inmuebles, solamente se juzgará perfeccionada mediante la inscripción de los respectivos títulos en los registros inmobiliarios de la jurisdicción que corresponda. Esas adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros mientras no estén registradas.*

(9) **Ley 17.801. Art. 41:** *No podrá restringirse o limitarse la inmediata inscripción de los títulos en el Registro mediante normas de carácter administrativo o tributario.*

Instituto de Cultura Notarial, requirió la opinión del destacado constitucionista, Dr. Germán J. Bidart Campos, y del entonces asesor jurídico del Colegio, el Dr. Miguel N. Falbo, quienes junto con los demás miembros del Consejo, escribanos Francisco Martínez Segovia, Francisco Ferrari Ceretti, Alberto Villalba Welsh, Laureano A. Moreira y Osvaldo S. Solari, volcaron sus opiniones, las que fueron transcriptas posteriormente en la *Revista del Notariado* <sup>10</sup>.

Resulta imprescindible transcribir los fundamentos y sus conclusiones. Fundados básicamente en el artículo 67 <sup>11</sup> incisos 14 y 27 y artículo 104 de la Constitución Nacional, unánimemente entienden que la norma –entonces recientemente promulgada– tenía alcance local, es decir, aplicable solamente para la Capital Federal.

El Dr. Germán Bidart Campos sostiene que si bien la ley *pareciera ser una ley complementaria al Código Civil* al hacer referencia el mensaje de elevación al régimen de constitución y transferencia de derechos reales, los Registros de la Propiedad Inmueble son locales, así como los impuestos, tasas y contribuciones municipales y, en consecuencia, no podría la norma alcanzar con su exoneración a los Registros de la Propiedad, ni a los gravámenes de los municipios provinciales, los que están fuera de la órbita de la legislación del Congreso federal. Que tampoco puede el Congreso nacional regular la actividad de entidades ajenas a la administración pública nacional, ni el ejercicio de la profesión notarial por ser de carácter local. Concluye que la ley 22.427 es una ley local y que no rige en jurisdicción de las provincias.

Por su parte, el Dr. Miguel N. Falbo fundamenta su posición en el inciso 2º del artículo 67 <sup>12</sup> y en el artículo 104 <sup>13</sup> de la Constitución nacional. Hace una distinción entre las llamadas contribuciones “directas” y las “indirectas” y manifiesta que las **contribuciones “indirectas”** pueden ser establecidas tanto por la Nación como por las provincias en forma concurrente, mientras que los **impuestos “directos”** quedan reservados exclusivamente dentro del poder

(10) Número 778 (julio / agosto de 1981), págs 1.317 y siguientes.

(11) \*\* **Constitución nacional. Atribuciones del Congreso. Art. 67.** Corresponde al Congreso: [...] **inc. 14** [...] determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias [...] **inc. 27:** Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

\*\* Texto de la Constitución nacional vigente en 1981. Hoy, artículos 75, incisos 15 y 30 respectivamente, cuyo texto en el último caso difiere del transcripto.

(12) \*\* **Constitución nacional. Atribuciones del Congreso. Art. 67.** Corresponde al Congreso: [...] **inc. 2º** Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del estado lo exijan.

\*\* Texto de la Constitución nacional vigente en 1981. Hoy, artículo 75, inciso 2º, cuyo texto actual difiere del transcripto.

(13) \*\* **Gobiernos de Provincia. Artículo 104.** Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al momento de su incorporación.

\*\* Texto de la Constitución nacional vigente en 1981. Hoy, artículo 121.

fiscal de las provincias, en los términos del artículo 104, salvo el caso de “emergencia transitoria”, contemplada por el artículo 67, inciso 2º.

Aclara que los impuestos “sobre inmuebles” pertenecen a la categoría de los impuestos “directos” y que la facultad impositiva sobre estos es originaria de las provincias, no delegada a la Nación.

Nos interesa destacar un párrafo de su dictamen, que dice: “*La interpretación que sustentamos puede ofrecer duda si se la considera en relación a lo que preceptúa la ley 17.801. En efecto, esta ley complementaria del Código Civil (art. 42<sup>14</sup>) reguladora del sistema registral inmobiliario para todo el país, en su art. 41 dice: ‘No podrá restringirse o limitarse la inmediata inscripción de los títulos en el Registro mediante normas de carácter administrativo o tributario’. Esa posible duda se elimina si se tiene presente que el texto transcrito encuentra su fundamento en la garantía que establece el art. 14<sup>15</sup> de la Constitución Nacional, que condena por inconstitucionales todos los impuestos que de alguna forma impidan, menoscaben o prohíban el derecho de todos los habitantes de la Nación a usar y disponer de su propiedad de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio. Como es sabido, corresponde al Congreso de la Nación dictar el Código Civil (art. 67 inc. 11<sup>16</sup> Const. Nac.). En consecuencia, teniendo dicho Código la jerarquía de la ley suprema de la Nación, las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales (art. 31<sup>17</sup> Const. Nac.).*”

Concluye entonces Falbo: “... el artículo 41 de la Ley 17.801 no legisla sobre materia tributaria y de ninguna manera desconoce los poderes del Gobierno Nacional y el de las provincias para establecer contribuciones y para recaudarlas. Sólo dispone que el ejercicio de esas facultades no puede restringir ni limitar la inmediata inscripción de los títulos en los registros públicos inmobiliarios, pues ese acto está protegido por un claro y recto principio constitucional que asegura a todos los habitantes del país de usar y disponer de su propiedad, conforme a

(14) **Ley 17.801. Artículo 42.** La presente ley es complementaria del Código Civil...

(15) **Constitución nacional. Artículo 14.** Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber:... de usar y disponer de su propiedad...

(16) \*\* **Atribuciones del Congreso. Art. 67. Corresponde al Congreso:** [...] **inc. 11.** Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre [...] **documentos públicos del Estado**, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

\*\* Texto de la Constitución nacional vigente en 1981. Hoy, artículo 75, inciso 12, modificado.

(17) **Declaraciones, Derechos y Garantías** [...] **Art. 31** [...] Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras **son la ley suprema de la Nación**; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales.

*derecho, una de cuyas manifestaciones se materializa, precisamente, con la formalidad de la registración”.*

Sin embargo, según el Dr. Falbo, la ley 22.427 es de derecho tributario pues regula el proceso fiscal estableciendo las normas a que debe ajustarse el fisco, e incluso el juez o el escribano que intervengan en la formalización del acto. Que esa rectificación del contenido de las leyes fiscales no puede tener vigencia en las provincias, pues los gravámenes que inciden sobre la propiedad o tenencia de inmuebles –tributos directos– corresponden a su poder fiscal, siendo ellas las únicas que pueden legislar al respecto.

El consejero escribano Francisco Ferrari Ceretti, por su parte, añade: “... *la obligación impuesta a los escribanos por las leyes impositivas es un **procedimiento de garantía que facilita al fisco la recaudación** de los impuestos sin riesgos ni demoras, lo que está muy lejos de contener en su letra y en su espíritu una modificación al Código Civil [...] Esta ley está muy lejos de establecer una modificación al Código Civil, de ser así debió haberlo dicho expresamente”.*

Por su parte, los consejeros Alberto Villalba Welsh, Laureano A. Moreira y Osvaldo S. Solari adhirieron directamente a los argumentos de los preopinantes Bidart Campos y Falbo, interpretando en forma genérica que la ley es de aplicación únicamente para Capital Federal.

El escribano Osvaldo S. Solari, luego de aconsejar no entrar en puntualizaciones, dice: “*Por ejemplo, un escribano bonaerense, con la regulación vigente en la Provincia de Buenos Aires, estimo que podría, en estos momentos, ampararse en la Ley 22.427 y prescindir de los certificados [...] Y el ejemplo creo que es válido para cualquier otra provincia*” (refiriéndose a cuando los escribanos de Provincia intervienen en operaciones relacionadas con inmuebles sitios en Capital Federal).

Por último, corresponde citar un trabajo del escribano Isaac R. Molina en la *Revista del Notariado* n° 795, de 1984. A partir de este texto parecería que la opinión del autor coincide básicamente con la del escribano Scarano en cuanto a que la ley complementa al Código Civil y que la legislación local tributaria debería adecuarse a la ley de fondo. Ello no obstante, continúa sosteniendo el autor que “*mientras esté planteado el conflicto entre la ley de fondo y la local, **la solución no estará dada para aplicar sin reparo la legislación sustantiva 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***”. En pocas palabras: “tiene razón pero... marche preso”.

## Una voz grita en el desierto

Hace tiempo, compartiendo el borrador de una nota, un amigo <sup>18</sup>, uno de esos *maestros* que el azar quiso poner en nuestro camino, hizo el siguiente comentario:

“Aunque la humildad es una virtud, que según el mismo diccionario con-

(18) El Dr. Carlos Alberto Chevallier Boutell.

siste en el conocimiento de nuestras limitaciones y debilidades y en obrar de acuerdo con ese conocimiento, no autocalificaría tu parecer como humilde. La humildad no se manifiesta a través de palabras sino de acciones. Por más equivocado que estés tienes el derecho de hacer conocer tu parecer y será la leal confrontación de tu parecer con el de otros la que llevará a la verdad, sea porque a través de esa confrontación te rindes ante la evidencia de que la razón está del otro lado o te afianzas en tu punto de vista”.

Esta reflexión atinada y profunda es, tal vez, lo único que nos anima a señalar nuestro desacuerdo con el resultado de la consulta formulada al Instituto de Cultura Notarial del Consejo Federal del Notariado Argentino. Si bien compartimos muchos de los argumentos y fundamentos vertidos, disintimos respecto de otros y, básicamente, de su conclusión.

Decirlo no es fácil, teniendo en cuenta la trayectoria y el nivel académico de los consejeros opinantes. Sustentarlo es más difícil aún. De todas maneras, sentimos el deber de intentarlo.

Básicamente pregonamos que la ley 22.427 complementa al Código Civil, es reguladora del sistema registral inmobiliario y debe aplicarse en todo el territorio de la República Argentina.

Basta para ello analizar detenidamente el contexto histórico que en forma meticulosa y detallada señala el escribano Scarano, para darse cuenta de que esta norma no es otra cosa que una reacción al abuso del Estado.

A pesar de que el artículo 14 de la Constitución nacional dice que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a usar y disponer de su propiedad;

– a pesar de que las provincias han delegado en el Gobierno federal la potestad de dictar –entre otros– el Código Civil, y de que este goza, según nuestra Constitución nacional, del carácter de ley suprema;

– a pesar de que la ley 17.801, en su artículo 41, establecía que la constitución y transferencia de derechos reales no podría quedar condicionada por normas de carácter administrativo o tributario;

el escribano Scarano se encarga de demostrar que todo ello no fue óbice para que el Estado –nacional, provincial y municipal– borrara con el codo principios y garantías básicos establecidos en la Constitución nacional, impidiendo y trabando la libre disposición de la propiedad. Basta ver los esfuerzos que, según el escribano Scarano, debía hacer el Colegio de Escribanos para intentar que dichos abusos de los organismos no impidieran a las partes contratar, y a los colegiados nada menos que el derecho –también constitucional– de trabajar.

Es así como frente a la “máquina de impedir” quedaban dos opciones: acudir a la Justicia para que declarara que el obrar abusivo de Obras Sanitarias de la Nación, de la Municipalidad de Buenos Aires, de Rentas de las Provincias, de cada una de las municipalidades de cada localidad del país era inconstitucional –lo que implicaría innumerable cantidad de acciones contra cada una de las reparticiones u organismos, cada vez que se produjera el daño–; o bien: dictar una ley aclaratoria, complementaria y ratificatoria del artículo 14 de la Cons-



tutición nacional, de los artículos 2505, 2513, 2514 y concordantes del Código Civil, y del artículo 41 de la Ley del Registro de la Propiedad.

No otra cosa fue lo que pasó. Basta ver que el artículo 1º de la ley 22.427 es una reedición actualizada del artículo 41 de la ley 17.801. Los demás artículos son una mera consecuencia, directa y natural, destinada a reglamentar, con sentido común, un sistema razonable de proceder.

Sería desatinado pasar por alto el mensaje de elevación:

*“... que el régimen establecido en el Código Civil no resulte desnaturado por disposiciones fiscales o administrativas que perturben los procesos judiciales y la agilidad de las transacciones inmobiliarias [...] suprimiendo trabas que dilatan innecesariamente el curso de los procesos judiciales, lo cual redundará en beneficio de la seguridad jurídica y del tráfico inmobiliario”.*

Cabe señalar, además, que el proyecto de ley elevado a la firma del Presidente de la Nación no solo está firmado por el Ministro de Justicia de la Nación sino también por los ministros de Economía y del Interior de la Nación. Entendemos que si fuera un proyecto destinado a ser aplicado solamente en el ámbito local, debería haber sido presentado y avalado por autoridades de la Ciudad y no de la Nación, menos aún por el Ministro del Interior.

## Los titulares

Una duda que nos generó este análisis es saber si las leyes “salen de fábrica” con título o si, por el contrario, lo imagina el editor.

El título que da a la ley 22.427 la *Revista del Notariado* del Colegio de Escribanos de Capital Federal es: **“Modificase el Régimen de CERTIFICADOS ADMINISTRATIVOS en las Transacciones Inmobiliarias”.**

La misma ley, en la versión publicada de *Anales de la Legislación*<sup>19</sup>, se titula “DERECHOS REALES SOBRE INMUEBLES” – Subtitula: “Autorización para la Constitución o Transferencia e Inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble sin condicionarla necesariamente a la obtención de Certificados de Libre Deuda”.

En nuestro Código Civil<sup>20</sup> aparece titulada “REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE” – Subtitula: “Constitución o Transferencia de Derechos Reales. Supuestos de inscripción sin Certificados de Libre Deuda”.

Finalmente, acudimos a verificar la versión del *Boletín Oficial*<sup>21</sup>, que titula: “INMUEBLES” – Subtitula: “Autorízase la constitución o transferencia de derechos reales sobre inmuebles y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble sin condicionarla necesariamente a la obtención de certificaciones de libre deuda”.

Parecería que en el primer caso la ley apuntara a un tema de Certificados de Libre Deuda –dando la impresión de ser una ley tributaria de alcance local–, mientras que en los demás casos parecería ser una ley complementaria

(19) ADLA. – XLI–A – pág. 213.

(20) Abeledo Perrot, vigésima edición, 1983.

(21) Número 24.632 del 20/03/1981.

del Código Civil. De hecho, la vemos siempre en el apéndice de normas de los Códigos Civiles. Así las cosas, no creemos que este sea un argumento dirimente de la cuestión sino simplemente una nota de color para amenizar este trabajo.

El escribano Francisco Ferrari Ceretti sostiene en su trabajo que si la ley pretende ser complementaria del Código Civil, debe decirlo expresamente. Entendemos que ello no necesariamente debe ser así. Si la materia sobre la cual la norma legisla es de fondo, complementa al Código, sea que lo diga expresamente o que omita decirlo. Así por ejemplo, una ley de adopción, de tutela, de vivienda, de identificación de personas, de matrimonio o una ley de prehorizontalidad serán necesariamente de fondo, complementarias del Código Civil, lo digan, o no <sup>22</sup>.

Ahora bien: luego del avance genérico, vamos a intentar contestar –uno por uno– los argumentos expresados, que no compartimos:

El Dr. Germán J. Bidart Campos fundamenta su posición sobre la base de los siguientes argumentos:

a. que los Registros de la Propiedad Inmueble son locales, así como los impuestos, tasas y contribuciones municipales y, en consecuencia, no podría la norma alcanzar con su exoneración a los Registros de la Propiedad ni a los gravámenes de los municipios provinciales, que están fuera de la órbita de la legislación del Congreso federal.

b. Que tampoco puede el Congreso nacional regular la actividad de entidades ajenas a la administración pública nacional, ni imponerles obligaciones sin invadir la reserva que a favor de las provincias hace la Constitución en orden a sus gobiernos locales.

c. Que la reglamentación del ejercicio profesional notarial se interpreta siempre como de carácter local.

Por nuestra parte, entendemos que el hecho de que los Registros de la Propiedad sean administrativamente dependientes del poder local no empece que se rijan normativamente por el Código Civil y sus normas complementarias. Basta para ello tener en cuenta –a pesar de su dependencia administrativa local– que se rigen normativamente por el Código Civil <sup>23</sup> y la ley 17.801.

Lo mismo podría decirse en relación con las normas que regulan el notariado. Nadie duda de que cada jurisdicción regula el ejercicio de la profesión notarial. Ello no obstante, las normas que invisten a los escribanos públicos de su condición fedataria no surgen de las leyes locales sino de la ley de fondo, básicamente del Código Civil; y ninguna norma local podría distorsionar dicha potestad.

Lo que distingue a un escribano de los demás profesionales del derecho –y del resto de los mortales– es que los actos pasados ante sí –en ejercicio de sus

(22) Toda la enunciación tomada del apéndice de normas del Código Civil.

(23) Básicamente, por las modificaciones introducidas por la ley 17.711 al artículo 2505 y concordantes.

funciones— hacen plena fe, no solo entre partes sino frente a terceros<sup>24</sup>, de los hechos o actos jurídicos que forman el objeto principal del acto, mientras este no sea argüido de falso. El fundamento de la profesión notarial es la facultad fedataria y certificante que le confiere el Estado nacional, delegada por él mismo<sup>25</sup>, y legislada en el Código Civil.

Que la ley local regule aspectos disciplinarios, de procedimiento y formales de la profesión notarial es un hecho secundario. Hipotéticamente hablando, si la Legislatura nacional o provincial resolviera que los escribanos dejan de ser agentes de información y de percepción de alguno o todos los tributos, el escribano no dejaría su condición de escribano. Por el contrario, si invirtiéramos la hipótesis, desde el instante mismo en que el Congreso nacional resolviera que los notarios no tienen más la capacidad fedataria, la profesión como tal no tendría razón de ser.

No hace falta negar la capacidad reglamentaria que tienen las provincias sobre la profesión notarial para darse cuenta de que los alcances de la función son fijados por el Código Civil y las diversas leyes especiales dictadas por el Congreso de la Nación para todo el país, y no por las legislaturas locales. Lo mismo sucede con los Registros de la Propiedad<sup>26</sup>.

En relación con el punto **b.**, asiste razón al Dr. Bidart Campos cuando sostiene que el Congreso nacional no puede regular la actividad de entidades ajenas a la administración pública nacional; pero entendemos que sí puede imponerles obligaciones tendientes a dar acabado cumplimiento a la “Ley”. Lo que hace esta norma —ley 22.427—, en nuestra opinión, es dar un marco de racionalidad —reglamentar convenientemente— para que los derechos y garantías establecidos por la Constitución nacional no se conviertan en una ilusoria quimera.

Se han invocado varios artículos de la Constitución nacional para señalar los límites entre lo delegado por las provincias al Gobierno nacional y lo que excede dicha delegación; pero parecería que se ha omitido hacer referencia a un inciso que —esta vez sí— consideramos dirimente.

Inexplicablemente, parecería que han pasado por alto que del mismo artículo 67 de la Constitución nacional, de su último inciso —28º— resultaba:

**“Artículo 67. Corresponde al Congreso:**

**... 28. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”<sup>27</sup>.**

Complementariamente, el artículo 108 establece: *“Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación...”<sup>28</sup>.*

(24) Artículos 993, 994 y cc. del Código Civil.

(25) Debe tenerse en cuenta que el final del artículo 67, inciso 11 de la Constitución nacional —ya transcripto— establece que corresponde al Congreso Nacional dictar las **“... leyes generales para toda la Nación sobre [...] documentos públicos del Estado...”**.

(26) Del Código Civil, artículo 3137, referido a la inscripción de hipotecas, dice: *“El registro debe hacerse dentro del término establecido en la ley nacional de registros de la propiedad”*.

(27) Hoy, inciso 32 del artículo 75 de la nueva Constitución (t. o. 1994).

(28) Hoy, artículo 126 de la nueva Constitución.

Vale decir que no hay que anatemizar y execrar las facultades reglamentarias del Congreso. Quienes sostienen que todo lo formal, procedimental y reglamentario cae bajo la órbita de lo no delegado por las provincias, yerran. Las leyes reglamentarias no son monopolio exclusivo de las provincias; y todo lo que refiera a facultades expresamente delegadas puede ser también reglamentado por el Congreso nacional.

Ese es el único sentido que puede asignársele a la ley 22.427 y al artículo 41 de la ley 17.801 cuando dice que la constitución y transferencia de derechos reales y su inscripción no estarán condicionadas a la obtención de certificados de libre deuda. Básicamente, le es aplicable en forma automática el artículo 19 de la Constitución nacional: “... *Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe*”<sup>29</sup>. Ello, extensivo no solo a las partes –enajenante y adquirente–, sino también a los señores jueces y a los escribanos en ejercicio de sus funciones.

En el mismo sentido interesa citar los artículos 2513 y 2514 del Código Civil:

**2513.** *Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular.*

**2514.** *El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades.*

Más esclarecedora es la nota al 2513, donde Vélez Sarsfield señala: “*La palabra ‘abuti’ de los romanos expresaba solamente la idea de la disposición y no la destrucción de la cosa [...] Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye en juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse en juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida*”.

Entenderlo en sentido diverso es admitir que nuestro derecho constitucional de usar y disponer de la propiedad puede ser condicionado y cercenado, convirtiéndonos en rehenes de legislaturas locales, de consejos municipales e incluso de directorios –o intervenciones– de compañías del Estado y –eventualmente también– de sus contratistas y subcontratistas privadas. Negamos enfáticamente esa antipática y desagradable interpretación<sup>30</sup>.

Al analizar la opinión del consejero doctor Miguel N. Falbo, advertimos que este sostiene que el artículo 41 de la ley 17.801 no legisla sobre materia tributaria. Sin embargo, acto seguido manifiesta que “*la ley 22.427 es de derecho tributario pues regula el proceso fiscal, estableciendo las normas a que debe*

(29) Código Civil: Artículo 1071. “*El ejercicio regular de un derecho propio o el cumplimiento de una obligación legal no puede constituir como ilícito ningún acto. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos...*”

(30) Estuvimos tentados de exponer las **diversas patologías** con las cuales debemos convivir los escribanos, como ser: libre deudas de empresas contratistas y subcontratistas; liberación de partidas globales; la kafkiana labor de obtener que den de baja las deudas prescriptas; los ilegítimos honorarios que debemos pagar a los mandatarios cuando sabemos positivamente que nunca miraron la carpeta de referencia, y otros. Primó el sentido común y desistimos de hacerlo para evitar que este largo comentario al fallo pasara a convertirse en un tratado de catástrofes, congojas y otras pesadillas. Quién sabe, tal vez más adelante...

*ajustarse el fisco, e incluso el juez o el escribano que intervenga en la formalización del acto”.*

Para entender el sentido de la ley, creemos que la exposición del escribano Scarano acerca de los antecedentes al dictado de la norma relacionada es suficientemente elocuente para soslayar el problema.

Vemos pues que existía una norma (artículo 41 de la ley 17.801) –ley suprema según la Constitución nacional–, que establecía que no se podría impedir o limitar la constitución, transferencia e inscripción de derechos reales con normas tributarias o administrativas; y que dicha norma era constante y sistemáticamente violada por los organismos públicos de orden nacional, provincial y municipal. Es en ese contexto que –luego de muchas quejas, reuniones y propuestas del Colegio de Escribanos– se dicta una ley nacional que pone límites al abuso del Estado. Es el mismo Estado que se autorregula, *“suprimiendo trabas que dilatan innecesariamente el curso de los procesos judiciales [...] en beneficio de la seguridad jurídica y del tráfico inmobiliario”*<sup>31</sup>.

La ley 22.427 no hace más que legislar y reglamentar –en el marco del inciso 28 del artículo 67 de la anterior Constitución nacional– lo necesario para poner en ejercicio el poder atribuido por las provincias a la Nación, en orden a garantizar el uso y la disposición del derecho de propiedad, la seguridad jurídica y el tráfico inmobiliario.

Pero, si quedara aún alguna duda, debería disiparse ante la autoridad del autor del Código Civil, en la nota al artículo 2507, que define:

*“La Nación tiene el derecho de reglamentar las condiciones y las cargas públicas de la propiedad privada. El ser colectivo que se llama Estado, tiene respecto a los bienes que están en el territorio, un poder, un derecho superior de legislación, de jurisdicción y de contribución, que aplicado a los inmuebles, no es otra cosa que una parte de la soberanía territorial interior...”*

Dijimos también que el escribano Adolfo C. A. Scarano, al dar su interpretación, sostiene que los principios que sustenta la norma son de orden nacional, pero que necesita ser reglamentada por los gobiernos provinciales.

Interpretamos que la norma –poco feliz en su escueta redacción– es aplicable lisa y llanamente en todas las jurisdicciones del país sin necesidad de reglamentación alguna<sup>32</sup>. Ello no obstante, reconocemos a los diversos gobiernos provinciales la potestad de modificar válidamente la parte formal o reglamentaria en la medida en que respeten y no alteren o modifiquen su espíritu. Ello así dado que *“los Gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”*<sup>33</sup>.

(31) Del mensaje de elevación.

(32) Así vemos que del artículo 86 de la Constitución nacional surge: *Atribuciones del Poder Ejecutivo. Artículo 86. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias...*

(33) Artículo 110 de la Constitución nacional vigente en ese entonces; hoy, artículo 128.

## La función notarial

¡Serás lo que debas ser o no serás nada!

En cuanto a la opinión vertida por el señor consejero Francisco Ferrari Ceretti, nada más alejado de nuestro parecer. Explica Ferrari Ceretti que: “... la obligación impuesta a los escribanos por las leyes impositivas es un ‘procedimiento de garantía’ que facilita al fisco la recaudación de los impuestos sin riesgos ni demoras...”.

La función natural, principal y específica del escribano público es ser escribano público, no recaudador de impuestos. El escribano público debe dar fe de lo que pasa en su presencia, de la voluntad real de las partes en los actos jurídicos. Así lo establece la ley 404 en los artículos 20<sup>34</sup> y siguientes.

Fuimos a consultar el *Diccionario Jurídico*<sup>35</sup>, y de la voz “escribano” surge: “En algunos países es sinónimo de notario [...] Puede afirmarse que escribano es la voz históricamente originaria de los ‘depositarios de la fe pública’, pero a medida que éstos fueron dejando su mera calidad de redactores de instrumentos públicos, para convertirse en verdaderos autores del documento, o sea ‘configuradores formales de los negocios jurídicos que ante ellos se otorgan’, la expresión notario ha ido preponderando en el derecho notarial comparado...”.

Luego incursionamos por el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>36</sup> en relación con la voz “notario”, y dice: “**Funcionario Público autorizado para dar fe de los contratos, testamentos y otros actos extrajudiciales, conforme a las leyes**”. Otra acepción dice: “El que desempeñaba la labor de escribano y daba fe de escritos u otros actos”.

Desgraciadamente, la función recaudadora que todas las leyes fiscales, nacionales, provinciales y hasta municipales le asignan a los escribanos públicos –sea constituyéndolos en agentes de información, de retención y/ o de percepción tributaria– hace que los actos que se otorgan en su registro se vean

(34) Ley 404. De la competencia material y de la territorial. Artículo 20. Son funciones notariales, de competencia privativa de los escribanos de registro, a requerimiento de parte o, en su caso, por orden judicial: Recibir, interpretar y, previo asesoramiento sobre el alcance y efectos jurídicos del acto, dar forma legal y conferir autenticidad a las declaraciones de voluntad y de verdad de quienes rogaren su instrumentación pública. Comprobar, fijar y autenticar el acaecimiento de hechos, existencia de cosas o contenido de documentos percibidos sensorialmente que sirvieren o pudieren servir para fundar una pretensión en derecho, en tanto no fueren de competencia exclusiva de otros funcionarios públicos instituidos al efecto. Fijar declaraciones sobre notoriedad de hechos y tenerla por comprobada a su juicio, previa ejecución de los actos, trámites o diligencias que estimare necesarios para obtener ese resultado. Redactar y extender documentos que contengan declaraciones de particulares y expresiones del escribano autorizante, con forma de escrituras públicas, actas, copias testimoniadas o simples, certificados y documentos protocolares o extraprotocolares que tengan el carácter de instrumento público conforme las disposiciones del Código Civil, esta ley u otras que se dictaren. Legitimar por acta de notoriedad hechos o circunstancias cuya comprobación pueda realizarse sin oposición de persona interesada, en procedimiento no litigioso. Sin perjuicio de lo que dispusieren específicamente leyes sobre la materia, serán de aplicación supletoria, en lo pertinente, las normas del Código Procesal.

(35) Abeledo Perrot –José Alberto Garrone– 2ª edición.

(36) Real Academia Española, 22ª edición.

distorsionados o desnaturalizados, adecuando la realidad jurídica a la figura más conveniente desde el punto de vista fiscal.

Así vemos a diario que la gente busca adecuar la forma del acto de manera que este pague menos tributo. Gracias a Dios (y a la previsión y sabiduría de Vélez Sarsfield), las donaciones a terceros son consideradas inoficiosas. Caso contrario, se acabarían las compraventas y todos los requirentes intentarían esconder su onerosa enajenación tras la figura de la donación ¡! Por ello pregonamos la necesidad de evitar impuestos distorsivos como el de Sellos. Bastó que volvieran a gravar las operaciones con dicho tributo para que todo el mundo quisiera escriturar por valores ridículos.

Y los escribanos públicos nos convertimos: a veces, en víctimas del sistema, engañadas por nuestros propios clientes que nos esconden el valor real de la operación; otras veces, en cómplices de evasión, cerrando los ojos ante una realidad que conoce todo el mundo y con la cual debemos convivir a diario<sup>37</sup> o bien, nos ponemos firmes, exigimos instrumentar las operaciones en la forma que corresponde y vemos cómo el cliente<sup>38</sup> se lleva la carpeta, la operación y sus impuestos a la escribanía de enfrente, que la hace como él quiere.

Ese, y no otro, es el precio de ser los escribanos públicos agentes de información y percepción, lo que se potencia, sobre todo, cuando los tributos son recesivos e injustos.

Por ello, cuando el colega Ferrari Ceretti manifiesta que “... *facilita al fisco la recaudación de los impuestos sin riesgos ni demoras...*”, nos sentimos en la obligación de señalar que el riesgo existe, y es la distorsión, deformación y desnaturalización del acto.

Como dijo Carlos R. Sanz: “*Nunca he resistido a realizar una lectura económica de los fenómenos jurídicos, como tampoco las numerosas y restantes lecturas a las que convoca la problemática judicial. Me resisto sí, en nombre del orden moral y de las buenas costumbres por las que debe velar el Ministerio Público a mi cargo, que se haga sólo la lectura económica, como se ha hecho común en la actualidad [...] O que se acojan los elementos propios de una recta axiológica, sólo en función, en homenaje o por razón de los aspectos económicos. Esto es subvertir los planos axiológicos, poniendo lo inferior por encima de lo superior*”<sup>39</sup>.

En un país donde la justicia no funciona como debería, donde un pleito puede ser eterno por estar los juzgados abarrotados de causas y desbordados, cargar a los jueces con el deber de verificar el pago de impuestos, tasas y contribuciones es insensato y atenta contra la idea misma de seguridad jurídica que deben preservar. Esto ha sido claramente percibido y señalado en el mensaje de elevación de la ley 22.427 hace más de 25 años.

Por ello propugnamos: que el fisco recaude sus impuestos; que el juez va-

(37) Sin beneficio alguno, por si a alguien se le ocurriera imaginar algo distinto.

(38) Falbo acertadamente diría que los escribanos no tenemos “clientes” sino “requirentes”, en aras a sostener la imparcialidad del escribano.

(39) Fiscal de Cámara Civil de Capital Federal. Plenario: “C., G. T. c/ A., J. O. s / Liquidación de Sociedad Conyugal”, *El Derecho*, 14/12/1999, fallo 49.750, en *Revista del Notariado* 860, pág. 307.

lore la prueba y dicte sentencia y que el escribano dé fe de lo que pasa en su presencia. Así debe ser.

Obviamente, no somos tan estúpidamente ingenuos como para creer que el Estado va a renunciar a su mejor empleado, al más eficiente y, sobre todo, al más barato. Basta a este –al Estado– establecer que el notario será solidariamente responsable con el deudor real del impuesto para tenerlo cautivo, para tener a quién echarle la culpa por la incompetencia del propio Estado para perseguir el cobro de los impuestos.

Debemos señalar que de manera alguna propugnamos desde esta tribuna el no pago de impuestos. De la misma forma sostenemos que la ley 22.427 –bien leída e interpretada– no dice ni fomenta que el escribano no deba cumplir con su deber de agente de información, percepción o recaudación. Lo que dice la ley –“entre líneas”– es que el fisco debe prestar una colaboración mínima. Si el fisco pretende que el escribano recaude, debe darle los medios, la información precisa y detallada tendiente a que sepa exactamente qué es lo que debe recaudar.

La práctica demostró, en la época en que todas las escrituras llevaban el famoso “*artículo 5º*” –en virtud del cual el adquirente asumía la deuda del enajenante–, que el escribano siempre se encargó de liquidar la deuda. No por amor al arte, no por patriotismo o por amor al fisco, sino simplemente porque su propio cliente, el comprador, le reclamaría luego que le entregara el título con todo pago, sin deuda, dijera lo que dijere la escritura.

El efecto benéfico que trajo la ley 22.427 a la sociedad fue –básicamente– ordenar a los entes de recaudación. Obligarlos a saber qué se les debía en todo momento. Ya señaló el escribano Adolfo Scarano, que “*En su breve articulado, la Ley 22427 resolvió un viejo problema [...] pero su proyección puede ser mucho mayor y su efecto más beneficioso [...] conseguirá, a no dudarlo, que los organismos acreedores se adecuen a la realidad negocial moderna y ágil y que reorganicen sus estructuras contables y administrativas...*”.

Está bien –como dice Ferrari Ceretti– “*facilitar al fisco la recaudación*”, pero el fisco debe poner de su parte. Debe darle al escribano las herramientas adecuadas para ejercer su función recaudadora, bajo apercibimiento de perder una buena oportunidad para recaudar. Es esencial, entonces, para que el escribano pueda cumplir su función tributaria –secundaria o accesoria, a nuestro parecer–, que el fisco expida los certificados de libre deuda en debida forma –señalando la deuda líquida y exigible– y en un tiempo razonable.

La ley 22.427, hoy

Celebramos, entonces, que la Sala K de la Cámara Nacional en lo Civil entienda que la ley 22.427 es una norma vigente, por una parte, y de jerarquía superior, por otra; lo que significa –si bien no lo dice expresamente, lo refleja implícitamente– reconocerle alcance nacional.

Cabe señalar que mucha agua ha corrido bajo el puente desde la sanción de la ley. Debemos comenzar señalando la modificación de la Constitución nacional de 1994, cuyos efectos sobre la ley no han sido menores, ya que, por



una parte, se le reconoce autonomía a la Ciudad de Buenos Aires y, por otra, se han modificado los históricos criterios de impuestos directos e indirectos al introducirse en la Constitución nacional el principio de la coparticipación.

Como consecuencia de la autonomía otorgada a la Ciudad, esta dicta sus propias leyes, de las cuales nos interesa destacar el Código Fiscal: ley 1.855<sup>40</sup> de 2005.

El Código Fiscal, en su artículo 16<sup>41</sup>, refiere a la solidaridad. En lo que a nosotros nos interesa, refiere a que el adquirente responde por la deuda de su antecesor cuando la hubiere asumido en los términos del artículo 5º de la ley nacional 22.427.

En esa línea, el artículo 85<sup>42</sup> refiere a los deberes de los escribanos y demás peticionantes de inscripción registral, estableciendo que **el escribano no podrá autorizar** ningún acto de constitución o transferencia de derechos reales sin acreditar previamente la cancelación de la deuda. Concluye el artículo estableciendo que **no será oponible a la Dirección General de Rentas la ley nacional nº 22.427**.

Luego el artículo 86<sup>43</sup>, complementando al anterior, establece que tampoco

(40) B. O. de la Ciudad de Buenos Aires del 10/12/05.

(41) “**Solidaridad: Artículo 16** [...] Además responden con sus bienes propios y solidariamente con los deudores del tributo y, si los hubiere, con otros responsables: Los titulares de dominio de bienes inmuebles o muebles registrables por deudas de sus antecesores si la transferencia de dominio se efectivizase sin la previa obtención de una constancia de estado de deuda y sin la cancelación de las obligaciones que de ella resulten como impagas o cuando hubieren asumido expresamente la deuda conforme lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Nacional Nº 22.427 para los inmuebles”.

(42) “**Deberes de los escribanos y demás peticionantes de inscripción registral: Artículo 85**. El escribano interviniente en todo acto de constitución, transmisión, modificación o cesión de derechos reales sobre inmuebles, **no podrá autorizar** ninguno de estos actos sin acreditar previamente la cancelación de la deuda por Contribuciones de Alumbrado, barrido y limpieza, Territorial, de Pavimentos y aceras y adicional fijado por la Ley Nacional Nº 23.514 que existiere sobre el inmueble objeto negocial. Una vez autorizado el acto, el escribano tiene el **deber de informar** a la Dirección General de Rentas en el plazo de cuarenta y cinco (45) días toda modificación en la titularidad de la cuenta corriente fiscal del inmueble. Al momento de autorizar cualquiera de los actos mencionados en el párrafo anterior, el escribano en su carácter de agente tiene la carga de recaudar para el fisco, tanto el Impuesto de Sellos que el acto deba tributar, como la deuda tributaria que existiere sobre el inmueble, quedando el agente liberado de esta última carga sólo en caso de certificarse por la Dirección General de Rentas la inexistencia de deuda. **No será oponible a la Dirección General de Rentas la Ley Nacional Nº 22.427** [...] **Toda inscripción de inmuebles** o bienes muebles registrables originada en actuaciones judiciales, **requerirá respecto de los mismos una certificación de inexistencia de deuda tributaria** expedida por la Dirección General de Rentas al momento que el interesado solicite la inscripción ordenada por el Juzgado interviniente y sólo podrá materializarse tal inscripción una vez **acreditado ante el magistrado actuante** –mediante certificación expedida por la Dirección General de Rentas– la inexistencia de deuda tributaria sobre tales bienes. Estas disposiciones no rigen...”.

(43) “**Deberes de los escribanos y oficinas públicas. Constancias de deuda: Artículo 86**: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, **ningún escribano ha de otorgar escrituras y ninguna oficina pública, incluido el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, ha de realizar tramitación alguna** con respecto a negocios, bienes o actos relacionados con las obligaciones tributarias cuyo cumplimiento no se compruebe con ‘constancias de deuda’, con excepción de los previstos para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos”.

los jueces podrán ordenar la inscripción; y ninguna oficina pública “ha de realizar tramitación alguna” y no podrá inscribir sin acreditar previamente la inexistencia de deuda, con certificación expedida por la Dirección General de Rentas.

**Voilà!!!** Esto mismo es lo que quisimos significar, y la ley vino en nuestra ayuda para acreditarlo:

- *el escribano público no puede autorizar;*
- *el juez no puede ordenar inscribir y*
- *las oficinas públicas no han de realizar tramitación alguna sin acreditar “previamente” la inexistencia de deuda.*

Nos preguntamos... ¿y la seguridad jurídica?, ¿y las garantías constitucionales?

Vemos, entonces, por qué fue dictada una ley nacional 22.427. Es tan válido hoy, vigente y actual su mensaje –la exposición de motivos– como en 1981.

Siguiendo en la edad de los “porqués”, nos cuestionamos: ¿por qué la ley 1855 (Código Fiscal) establece que la “ley nacional 22.427” no le sería oponible en lugar de derogarla?

La única respuesta que se nos ocurre es que se trata de una ley nacional (así la denomina el mismo Código Fiscal) y el legislador de la Ciudad sabe que no tiene facultades para derogarla. Consideramos que tampoco la tiene para declararla inoponible.

Esto es ratificado también por el artículo 10º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que dice:

*“Artículo 10. Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.*

## Las deudas de impuestos, tasas y contribuciones

Otro tema que no podemos dejar de mencionar es que lejos estamos de tener definida la naturaleza jurídica de las deudas por impuestos, tasas y contribuciones.

Basta para ello analizar las opiniones vertidas por los señores Jueces que integran la Cámara Nacional Civil de Capital Federal, en autos “Servicios Eficientes S. A. contra Yabra, Roberto I.”, publicado en la *Revista del Notariado* <sup>44</sup>, al cual remitimos por un tema de brevedad. Nos limitaremos a señalar lo que consideramos “una cita notable”, ya que según la opinión mayoritaria –la “mayoría impersonal”– de los Jueces que integran la Cámara:

*“... los tributos no constituyen obligaciones ‘propter rem’, toda vez que la ley nada dice al respecto, por lo cual no se transmiten al sucesor particular [...] una de las características de esta suerte de obligaciones, es su origen exclusivamente*

(44) *Revista del Notariado* nº 856, págs. 205 y siguientes.

*legal: son obligaciones ‘ex lege’<sup>45</sup> [...] situación que no se advierte en el caso de impuestos, tasas y contribuciones [...] entre las características distintivas de este tipo peculiar de obligaciones calificadas como ‘reales’, se destaca el hecho de que el crédito y la deuda se extinguen al cesar la relación con la cosa [...] Y tampoco corresponde atribuir a los impuestos, tasas y contribuciones de mejoras, el carácter de carga pública real [...] Desde otra perspectiva, si se adoptara un temperamento contrario, se desnaturalizaría el régimen de los privilegios, pues se acordaría al fisco un súper privilegio en contra de lo que establecen las normas sobre la materia, como los artículos 3879, inc. 2º, 3880, inc. 5º y 3921 del Cód. Civil y las normas de la ley de concursos –en especial art. 241...”*

Obviamente, el tema requirió un plenario debido a la disparidad de criterios existente en las diversas Salas, cual surgió nítidamente reflejado en la sentencia plenaria, pues exactamente lo contrario es sostenido por la “minoría en forma impersonal”.

Las implicancias de dicha definición no son menores, toda vez que si no son consideradas deudas *propter rem*, entonces podrían ser deudas personales del enajenante –o de quien hubiere estado en posesión del inmueble al momento de generarse la deuda– y es el único obligado por ellas con todo su patrimonio. Para el adquirente, las deudas de esta naturaleza tal vez serían lo que Jorge Alterini<sup>46</sup> denomina *obligaciones in rem scriptae*, expresión que designa la proyección del derecho personal sobre la cosa. “*Resulta claro que [...] esos sucesores particulares [...] no están obligados con su persona o bienes (art. 3266 cit.); únicamente sufrirán el gravamen –al igual que el transmitente– sobre la cosa transmitida.*”

Sólo será solidariamente responsable el adquirente si asume expresamente la solidaridad. Y eso es precisamente lo que dice la ley, y como debe ser por equidad.

El tema es tratado también en otro fallo, de la Cámara Civil y Comercial de Mercedes, Sala Primera, caratulado “Enrique Ford S. A. v/ Pérez, María del C. y otro”, del 21 de septiembre de 2006<sup>47</sup>, al que asimismo remitimos, donde vemos los perniciosos efectos en esta materia de la subcontratación por parte de la Municipalidad de Morón con una empresa privada sobre el adquirente y el escribano.

En definitiva, la naturaleza jurídica de estas obligaciones está muy lejos de ser un tema pacífico, tanto en doctrina como en jurisprudencia.

## Por quién doblan las campanas

Íntimamente vinculado con este tema está el de la solidaridad del escribano, establecida por la ley. En la mayoría de los países de habla hispana, la obligación del notario frente a los tributos no es lisa y llanamente solidaria,

(45) Conf. C.N.Civ., en pleno, *in re*: “Dodero, Hipólito C., c. Consorcio de Propietarios Neuquén 566/88/90 y/u otro”. Voto del doctor Jorge H. Alterini, *ED*, 73 – 277.

(46) conf. plenario “Dodero” citado.

(47) *Lexis* N° 35004290.

sino que **la responsabilidad del notario es subsidiaria** y se le reconoce el beneficio de excusión, cosa que prima facie parece lógico y razonable si tenemos en cuenta que la deuda fue y sigue siendo ajena y que se llegó a ella partiendo de la necesaria inacción del Estado en procura de sus propios intereses.

Parece desmedido y desproporcionado hacer que el escribano sea responsable directo y solidario con todo su patrimonio. Ello así en la medida en que se entienda que la función del escribano es básicamente fedataria, único y principal fundamento de aquella. Quienes creen que la función notarial existe solo y en la medida en que sirva a la función recaudadora del fisco llegarán a la triste e irrazonable conclusión de que el escribano es solidariamente responsable <sup>48</sup>.

### Otros casos

No hemos encontrado mucha jurisprudencia relativa a la aplicación de la ley 22.427.

Además del caso en análisis, existe otro fallo de la misma Sala, al que hace referencia el primero, autos “Barbagallo, María R. sobre sucesión”, n° 110.649 <sup>49</sup>, en el mismo sentido.

En contra, un fallo de la **Sala A** de la misma Cámara, caratulado “Ginocchio, Horacio c/ C., E. L. y otro sobre repetición”, n° 49.950 <sup>50</sup>, donde la Sala citada condena a un escribano de Capital Federal que había escriturado un inmueble de provincia de Buenos Aires, estableciendo que en la provincia de Buenos Aires no existe una norma análoga a la ley 22.427 <sup>51</sup>.

Nos interesa destacar un fallo del **Tribunal Supremo de Justicia de la provincia de Córdoba**, Sala Civil y Comercial, autos “Marchetti, Norma A. v/ Osorio, Eduardo H. y otra – Tercería de Mejor Derecho de la Municipalidad de Villa Carlos Paz – Recurso de Casación”, Sentencia 25 /03, donde se dirime una cuestión relativa a privilegios especiales y generales, buscando una interpretación compatible del artículo 3879 del Código Civil con los artículos 2° y 3° de la ley 22.427. De este resulta (sic) “*Una interpretación sistemática del ordenamiento no tolera acordar al art. 3.879* <sup>52</sup> C. Civ. un sentido incompatible con otra **norma de igual jerarquía** (la Ley 22.427) ni tampoco despreciar las reglas que, aun siendo de jerarquía inferior (el Código Procesal y el Código Tributario) integran el sistema y **se presumen ajustadas a la ley de fondo**”.

También encontramos un caso en la **provincia de Tucumán**, autos “Establecimientos Cotella S. A. s/ Concurso Preventivo – hoy quiebra”, de la Cá-

(48) Desgraciadamente, hay quienes creen que la función notarial es una clase de “patente de corso” que el Estado otorga a cambio de los beneficios que esta retribuye al Estado en ejercicio de la función recaudadora. Creen que si dejara de existir la función recaudadora, dejaría de existir con ella la razón de ser de la profesión. Nada más alejado de nuestra opinión.

(49) *La Ley*, tomo 2006 D, págs. 791 y ss.

(50) Publicado en *El Derecho*, tomo 186, pág. 545.

(51) Obviamente, no comulgamos con la doctrina del fallo.

(52) Código Civil. Artículo 3879. Tienen privilegio sobre la generalidad de los bienes del deudor, sean muebles o inmuebles: [...] 2° Los créditos del fisco y de las municipalidades, por impuestos públicos directos o indirectos.

mara Civil y Comercial, Sala Segunda <sup>53</sup>, donde refiere a la solidaridad entre transmitente y adquirente que prescribe el artículo 5º de la ley 22.427, y que tal carácter de la obligación la torna exigible a cualquiera de los deudores *in totum*. Más allá del contenido del fallo, es de destacar que la Cámara tucumana también parecería considerar **aplicable la ley 22.427 en dicha provincia**, si bien no lo aclara expresamente.

## Conclusión

Entendemos, por consiguiente, que la ley 22.427 es una ley nacional, aplicable a todo el territorio de la República Argentina. Es una ley complementaria del Código Civil, dictada en ejercicio de atribuciones propias de la Nación en virtud de delegación expresa de las provincias y asegura el uso y disposición del derecho de propiedad, garantizando simultáneamente la seguridad jurídica y la agilidad del tráfico inmobiliario.

Cualquier ley o disposición provincial o municipal que impida: a los escribanos, autorizar las escrituras; a los señores jueces –de la Nación o de las provincias–, ordenar la inscripción; a los Registros de la Propiedad, la inmediata inscripción de aquellos actos que deban ser inscriptos, condicionándolos al cumplimiento de normas de carácter administrativo o fiscal en desmedro de la aplicación de la ley nacional n° 22.427, es lisa y llanamente inconstitucional y así deberían declararlo los jueces, cualquiera fuere su jurisdicción.

---

(53) *Lexis Nexis* n° 70023726. Sentencia 441/1993.

ALBERTO RODRIGUEZ VARELA  
A B O G A D O

AVENIDA CORDOBA 1367 - PISO 11  
1055 BUENOS AIRES

TELÉFONO 4811-9092  
FAX 4814-0584

Buenos Aires, 11 de junio de 2007.

Señor  
Escribano D. Alberto M. Miguens  
Capital

De mi consideración

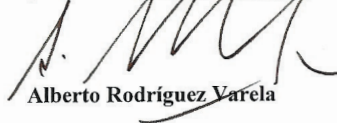
He leído con especial interés su comentario al fallo de la Sala K de la Cámara Civil sobre el sentido y alcance de la ley 22.427.

Recuerdo, haciendo un esfuerzo mnemónico, que esa ley fue reclamada por el Colegio de Escribanos presidido entonces por el Escribano Jorge Bollini. El proyecto fue estudiado exhaustivamente por la Dirección General de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia. Hubo muchas reuniones con los representantes de los entes que podían considerarse potencialmente afectados, los que finalmente aceptaron o se resignaron a la sanción de la ley. Porque, en definitiva, el texto del art. 5º cubría de modo razonable los intereses de los organismos potencialmente acreedores.

Como los filtros para toda iniciativa legislativa eran especialmente severos en la C.O.L. y en Presidencia, no se descartó que surgieran objeciones que impidieran o postergaran la sanción del proyecto. Empero, aparentemente los asesores de esos niveles tomaron conciencia de los beneficios del nuevo sistema, considerando especialmente las demoras que se evitarían en las inscripciones que ordenaran los magistrados en los juicios sucesorios o que gestionaran los Escribanos con motivo de actos notariales de transmisión de derechos reales. Por lo que al proyecto se le dio luz verde y fue sancionado como ley 22.427.

En síntesis, comparto el criterio del dictamen de la Subsecretaría de Asuntos Legislativos n° 72 del año 1981, que comentó el Escribano Scarano en el trabajo que Vd. cita, en el sentido de que, en su aspecto sustancial, la ley busca que la transmisión de derechos reales no sea perturbada por disposiciones tributarias y, en ese orden, debería ser considerada como una ley complementaria del Código Civil de alcance nacional. En otras palabras, pienso con el autor de ese dictamen, que el principio medular que ya he indicado debería ser respetado en todo el ámbito nacional, sin que ninguna disposición local pueda desvirtuar tal principio.

Reciba Vd. un saludo cordial



Alberto Rodríguez Varela