

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

***XI PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Protección jurisdiccional. Ley 10191. Orden de servicio 28/84. Nulidad de actos administrativos e inconstitucionalidad***

DOCTRINA: 1) De acuerdo con lo dispuesto por el art. 7° de la Constitución Nacional, 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 esos actos y los efectos legales que producirán. En ejercicio de esa facultad el Poder Legislativo sancionó las leyes 44 y 5133; el art. 4° de la primera expresa que: "los actos públicos, procedimientos, sentencias y demás documentos de que se habla en los artículos anteriores, autenticados en la forma que en ellos se determina, 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 les corresponda ante los tribunales y autoridades de la provincia de donde proceden", norma que ha sido reproducida por el decreto - ley 14983/57, actualmente en vigencia.

2) Esta Corte ha declarado en numerosas oportunidades que las normas aludidas no se refieren sólo a las formas extrínsecas de los actos, sino que el respeto debido a estas prescripciones de la ley y de la Constitución exige que se les dé también los mismos efectos que hubieren de producir en la provincia de donde emanasen, toda vez que el territorio de la República debe considerarse sujeto a una soberanía única. Si así no fuese, si los actos, contratos, sentencias, procedimientos judiciales, etc., fueran a ser sometidos a tantas legislaciones distintas como jurisdicciones provinciales existan en el país, se habría desvirtuado en el hecho no sólo la regla del art. 7° de la Constitución Nacional sino también la del art. 67, inc. 11, que establece la unidad de la legislación civil en todo el territorio.

3) El art. 5° del decreto - ley 14983 subordina la autenticidad de los instrumentos notariales otorgados en el ámbito de la Capital Federal a su sola legalización por el Colegio de Escribanos - según el art. 57 del decreto 26655/51 - por lo que, cumplido dicho recaudo, tales documentos constituyen un acto público que "merece plena fe y crédito y surtirá tales efectos ante todos los tribunales y autoridades dentro del territorio de la Nación".

4) Las normas contenidas en los arts. 186 a 189 de la ley notarial de la provincia de Buenos Aires - cuya aplicación resulta de la derogación por la ley 10191 de la cláusula de reciprocidad contenida en el art. 190 de aquel ordenamiento - han instaurado un procedimiento de cumplimiento ineludible para la registración de los actos públicos a otorgarse fuera de la jurisdicción provincial y "surtir efectos en su territorio" (art. 186), que comporta la derogación lisa y llana de los principios enunciados, a la par que evidencia una clara extralimitación del ejercicio del poder de policía inmobiliario local al ingresar en el ámbito reservado al Estado Nacional (arts. 7°, 67, inc. 11 y 108 de la Constitución Nacional).

5) La exigencia de que sólo un notario provincial gestione los certificados de dominio correspondientes a los fines del otorgamiento de la escritura pública y efectúe la inscripción correspondiente, previa incorporación a su protocolo de la copia certificada por el escribano autorizante del título por medio de un "acta protocolar" en la que se individualizarán los datos fundamentales del instrumento y las menciones de orden administrativo fiscal y registral exigidas por las leyes (arts. 186, 187, 188 de la ley 9020 y art. 1° de la ley 10191) importa crear, precisamente, una reválida notarial local del instrumento de extraña jurisdicción desconociendo la plena fe que cabe atribuirle en función de lo preceptuado por el art. 7° de la Constitución Nacional y de las normas

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

dictadas en su consecuencia.

Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Autos: "Molina, Isaac Raúl c/Provincia de Buenos Aires s/nulidad de actos administrativos e inconstitucionalidad".

Buenos Aires, 19 de diciembre de 1986.

I. A fs. 32/47 comparece, mediante apoderado, el escribano Isaac Raúl Molina y demanda a la provincia de Buenos Aires para que se declare la nulidad del acto administrativo por el que se rechazó el certificado de dominio obrante a fs. 31 y la inconstitucionalidad de la ley 10191, dictada por el gobierno de esa provincia, y del art. 4º - apartado V - del decreto 3510/76 modificado por el decreto 401/80.

Fundamenta su reclamo en que si bien los gobiernos provinciales no han delegado al gobierno nacional la organización notarial, el régimen del notariado y la materia registral inmobiliaria, la legislación local que sobre esos temas se dicte se encuentra limitada por los principios que surgen de los arts. 5º, 7º y 31 de la Constitución nacional. Expresa que en función de los arts. 7º de la Constitución nacional, 4º y 5º del decreto - ley 14983 y 57 del decreto 26655/51, la escritura con la legalización del Colegio de Escribanos es un acto público que merece plena fe ante todos los tribunales y autoridades del territorio de la Nación.

No obstante, manifiesta que la demandada con motivo de una pretendida defensa de los intereses profesionales sancionó la ley 8585 y, posteriormente, la ley 9020 en la que aparece la llamada "barrera jurisdiccional", aunque en la última con efecto limitado, ya que conforme al art. 190 dicha protección no se aplica en los ámbitos jurisdiccionales donde no rige tal defensa en virtud del principio de la reciprocidad, similar al estatuido por la ley nacional 21212 en su art. 8º, aspecto que deja sin efecto la ley 10191 derogatoria del art. 190 antes citado.

En consecuencia, sostiene, la norma local vigente desconoce la entera fe de los actos públicos ya que para la calificación de los documentos notariales otorgados fuera de la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, se deberá verificar que la certificación requerida haya sido extendida por el registro notarial del distrito donde está ubicado el inmueble y que el acto de protocolización y la rogatoria sea inscripta por escribano con registro en la provincia. Afirmar, además, que su legitimación para iniciar el presente proceso resulta de la virtualidad que cobra el apartado V del art. 4º del régimen arancelario (decreto - ley 3510/76 modificado por decreto 401/80), al disminuir el arancel correspondiente, y sustenta la inconstitucionalidad de la norma citada en el hecho de que reconoce implícitamente la validez de las barreras jurisdiccionales cuestionadas.

Peticiona como medida de no innovar la inmediata suspensión de la aplicación de la orden de servicio 28/84 y del acto del 11/10/84, la que fue rechazada a fs. 51.

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

II. Corrido el pertinente traslado, la demandada opone la excepción de incompetencia (fs. 57/63) - - que fue desestimada por el Tribunal a fs. 95 - y a fs. 82/93 contesta la demanda. Apoya la constitucionalidad de la ley impugnada sobre la base de las facultades del gobierno provincial en la materia. Alega que la actora en su planteo no advierte la influencia que en el caso tiene el art. 2505 del Código Civil y la ley nacional N° 17801 que contiene - entre otras disposiciones - la que establece que todo lo atinente al procedimiento de variación registral, registración en sí, impugnaciones o recursos contra las autoridades registrales, es materia local. Agrega que, en virtud de ellas, dictó el decreto - ley 9020/78, la ley 10191, la orden de servicio 28/84, normas legales y reglamentarias que sólo se limitan a establecer qué funcionarios están habilitados para pedir las certificaciones de los registros y realizar la inscripción de los documentos.

Expresa que la actora ignora la existencia de los ordenamientos legales provinciales que establecen el mismo procedimiento y que la ley 21212 permitiría consagrar idéntica "barrera jurisdiccional" a la existente en la provincia. Añade que el sistema instituido responde a la necesidad de asegurar el poder impositivo provincial, que las normas cuestionadas no imponen la "protocolización", y que, en todo caso, se pretende una declaración abstracta de inconstitucionalidad dado que no existe acto público o procedimiento judicial que emane de una provincia o de la Capital Federal al que su mandante le niegue entera fe, crédito o autenticidad, por lo que resulta extraña la invocación del art. 7° de la Constitución nacional.

III. A fs. 101 vta. se declara la cuestión de puro derecho y se confiere a las partes un nuevo traslado por su orden, el que fue contestado a fs. 103/108 y a fs. 109/116. A fs. 118/120 dictamina el señor Procurador General y a fs. 121 se dicta la providencia de "autos para dictar sentencia", la que se encuentra consentida.

Considerando:

1º) Que, a la luz de la resolución firme de fs. 95, la cuestión planteada debe ser decidida por esta Corte en el ámbito de su competencia originaria y exclusiva.

2º) Que, a raíz del dictado por la provincia de Buenos Aires de la ley 101981 que, al derogar el art. 190 de la ley 9020, puso en vigor los arts. 186, 187, 188 y 189 de este último ordenamiento legal en cuanto establecen la intervención necesaria de un escribano de la jurisdicción provincial en el trámite atinente al otorgamiento e inscripción de los documentos notariales referentes a inmuebles situados en dicha provincia, la Dirección Provincial del Registro denegó la expedición del certificado de dominio requerido por un escribano matriculado en la Capital Federal (fs. 30/31) y exigió que se ajustara su trámite a las normas antes citadas y a la orden de servicio N9 28/84 (fs. 30/31). Frente a esa negativa, el afectado - Isaac Raúl Molina - inicia acción contra la provincia de Buenos Aires con el objeto de obtener la

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

declaración de inconstitucionalidad de la ley 10191 y la nulidad de los actos administrativos dictados en su consecuencia, por violar el art. 7° de la Constitución nacional. Asimismo, requiere de este Tribunal el pronunciamiento acerca de la invalidez constitucional del apartado V del art. 4° del decreto - ley 3510/76, modificado por el decreto 410/80, en cuanto consagra una notable reducción de los honorarios de los escribanos de la Capital Federal para el supuesto previsto en las disposiciones impugnadas.

3°) Que, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 7° de la Constitución nacional, 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 esos actos y los efectos legales que producirán. En ejercicio de esa facultad el Poder Legislativo sancionó las leyes 44 y 5133; el art. 4° de la primera expresa que "los actos públicos, procedimientos, sentencias y demás documentos de que se habla en los artículos anteriores, autenticados en la forma que en ellos se determina, 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 les corresponda ante los tribunales y autoridades de la provincia de donde procedan", norma que ha sido reproducida por el decreto - ley 14983/57, actualmente en vigencia.

4°) Que, en numerosas oportunidades, esta Corte ha declarado que las normas aludidas no se refieren sólo a las formas extrínsecas de los actos, sino que el respeto debido a estas prescripciones de la ley y de la Constitución exige que se les dé también los mismos efectos que hubieren de producir en la provincia de donde emanasen, toda vez que el territorio de la República debe considerarse sujeto a una soberanía única. Si así no fuese, si los actos, contratos, sentencias, procedimientos judiciales, etc., fueran a ser sometidos a tantas legislaciones distintas como jurisdicciones provinciales existan en el país, se habría desvirtuado en el hecho no sólo la regla del art. 7° de la Constitución nacional sino también la del art. 67 inciso 11, que establece la unidad de la legislación civil en todo el territorio ( Fallos: 136:359; 174: 105; 183:76; 186:97; 191:260; 194:144; 199:637; 273:50, entre otros).

5°) Que el art. 5° del decreto - ley 14983 subordina la autenticidad de los instrumentos notariales otorgados en el ámbito de la Capital Federal a su sola legalización por el Colegio de Escribanos - según el art. 57 del decreto 26655/51 -, por lo que, cumplido dicho recaudo, tales documentos constituyen un acto público que "merece plena fe y crédito y surtirá tales efectos ante todos los tribunales y autoridades dentro del territorio de la Nación".

6°) Que las normas contenidas en los arts. 186 a 189 de la ley notarial de la provincia de Buenos Aires - cuya aplicación resulta de la derogación por la ley 10191 de la cláusula de reciprocidad contenida en el art. 190 de aquel

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

ordenamiento - han instaurado un procedimiento de cumplimiento ineludible para la registración de los actos públicos a otorgarse fuera de la jurisdicción provincial y "surtir efectos en su territorio" (art. 186), que comporta la derogación lisa y llana de los principios antes enunciados a la par que evidencia una clara extralimitación del ejercicio del poder de policía inmobiliario local al ingresar en el ámbito reservado al Estado nacional (arts. 79, 67 inc. 11 y 108 de la Constitución nacional).

7º) Que, en efecto, entre las facultades del Congreso de la Nación figura la de dictar el Código Civil (arts. 24 y 67 incs. 11) y, en virtud de la reforma introducida por la ley 17711, su art. 2505 consagra la publicidad registral como requisito de oponibilidad a los terceros de los derechos reales sobre inmuebles, lo que fue objeto de reglamentación en el orden nacional por la ley 17801 y a la que quedaron sujetos "los registros de la propiedad inmueble existentes en cada provincia, en la Capital Federal y en Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud".

8º) Que, si bien en virtud de la ley citada, "la organización, funcionamiento y número de los registros de la propiedad así como el procedimiento de registración y trámite aplicable a las impugnaciones" ha sido deferida a los gobiernos provinciales (art. 38 de la ley 17801) - aplicación concreta del art. 104 de la Constitución nacional -, no cabe extender tales facultades al punto de admitir la validez constitucional de leyes locales que, so pretexto de reglamentar el funcionamiento de los registros inmobiliarios, introduzcan requisitos extraños a la finalidad propia de la inscripción de los títulos públicos provenientes de otras jurisdicciones que, no sólo no son requeridos a ese fin por la ley nacional en la materia (art. 3º), sino que traducen además el desconocimiento de la autenticidad per se de tales instrumentos, tal cual ha sido regulada por el Estado nacional en uso de su potestad soberana (arts 7º y 31 de la Constitución nacional, arts. 4º y 5º del decreto - ley 14983/57).

9º) Que la exigencia de que sólo un notario provincial gestione los certificados de dominio correspondientes a los fines del otorgamiento de la escritura pública y efectúe la inscripción correspondiente, previa incorporación a su protocolo de la copia certificada por el escribano autorizante del título por medio de un "acta protocolar" en la que se individualizarán los datos fundamentales del instrumento y las menciones de orden administrativo fiscal y registral exigidas por las leyes (art. 186, 187, 188 de la ley 9020 y art. 1º de la ley 10191) importa crear, precisamente, una reválida notarial local del instrumento de extraña jurisdicción desconociendo la plena fe que cabe atribuirle en función de lo preceptuado por el art. 7º de la Constitución nacional y de las normas dictadas en su consecuencia.

10) Que, sobre el particular, desde antiguo la Corte ha señalado la inconstitucionalidad de las normas provinciales que requieren, como en el

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

caso, la previa protocolización de los instrumentos públicos de otras jurisdicciones para su posterior inscripción en el Registro (Fallos: 183: 76; 186:97 y fallos citados en el considerando 4º), sin que se advierta la diferencia de naturaleza con la llamada "acta protocolar" de la ley cuestionada, máxime cuando el aspecto constitucionalmente vulnerable no se halla en la menor o mayor cantidad de especificaciones que contenga el acta sino en la necesidad de su incorporación en un registro notarial local para permitir su inscripción, como documento auténtico, en el Registro correspondiente (art. 1003 del Código Civil).

11) Que no constituye óbice decisivo para la procedencia de la inconstitucionalidad alegada la ausencia de "escritura pública" en el sub lite, puesto que el planteo se halla igualmente enderezado concretamente contra el acto administrativo que denegó la expedición del certificado de dominio (fs. 30/31), eslabón inicial de un procedimiento viciado en la finalidad que lo informa, es decir, crear recaudos previos a la inscripción de los títulos foráneos en desconocimiento de la cláusula constitucional tantas veces citada y de la ley de fondo en materia registral (ley 17801).

12) Que, particularmente, los arts. 6º y 24 de la ley 17801, lejos de autorizar la interpretación que postula la provincia, ponen de manifiesto la invalidez de la norma restrictiva a la que fue sometido el actor y cuya constitucionalidad es objeto de la presente litis. La primera de dichas disposiciones establece - entre los distintos supuestos que enumera - que la situación registral sólo variará a petición de: "a) el autorizante del documento que se pretende inscribir o anotar o su representante legal". Tal norma, al consagrar el principio dispositivo, pone de manifiesto la legitimación del actor para la solicitud que le fue rechazada sin que su parte final, que dispone que "cuando las tareas de inscripción estén - según las reglamentaciones locales - a cargo de un funcionario con atribuciones exclusivas la petición se formule con su intervención", pueda tener otro alcance que regular la actuación de la autoridad registral que es debida siempre que alguien lo pida, de donde, obviamente, si nadie lo pide, ninguna intervención le corresponde a aquélla. Por otra parte, la delegación a las autoridades locales que contiene el último apartado del art. 24 de la ley respectiva en cuanto a la "forma" y "funcionarios" habilitados para requerirlos no puede traducirse en una violación de las normas contenidas en el resto del articulado, sobre todo cuando no cabe desatender el principio general del carácter público de los Registros que consagra su art. 21.

13) Que, en tales condiciones, aparece claro que las normas impugnadas no sólo desconocen la eficacia de los actos públicos provenientes de otras jurisdicciones en los términos del art. 79 de la Constitución nacional sino que, a la luz de lo expresado precedentemente, exceden el ámbito de las facultades reglamentarias propias de las provincias en el marco del ejercicio del poder de policía registral y de seguridad del tráfico de los

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

bienes (arts. 104, 108 y 67, inc. 11, de la Constitución nacional); bien entendido, que el hecho de que el procedimiento establecido sea en sí mismo una causa de ingresos fiscales, o el modo de controlar el pago de otros gravámenes, no es razón suficiente para allanar el contenido de cláusulas constitucionales de cumplimiento ineludible, y ese objetivo puede igualmente cumplirse exigiendo el pago de los impuestos antes de la inscripción sin necesidad de protocolización alguna.

14) Que tal conclusión no se ve entorpecida por el hecho de que otros ordenamientos provinciales consagren disposiciones similares a las aquí cuestionadas, inclusive la ley federal 21212 (art. 8°), toda vez que, obviamente, no constituye una pauta válida para juzgar la conformidad o disconformidad de las normas en juego con respecto a la Constitución nacional y las leyes del Congreso dictadas en su consecuencia (art. 31), y, en lo que respecta a la ley últimamente citada, no aparece controvertido por la provincia demandada que el procedimiento en aquélla consagrado, sometido al principio de "reciprocidad", y cuya constitucionalidad no ha sido materia del litigio, haya sido puesto en vigor con referencia a dicha provincia.

15) Que, por último, y en lo referente a la validez constitucional del apartado V del art. 4° del decreto - ley 3510/76, modificado por el decreto 410/80, en cuanto consagra una rebaja del 50% de los honorarios en las escrituras para cuya inscripción en otras demarcaciones se requiera la intervención de un escribano local, no cabe pronunciamiento alguno de esta Corte sobre el punto, puesto que si bien la existencia de esa norma confiere legitimación suficiente al actor ante la concurrencia de un interés económico y jurídico susceptible de ser tutelado, la cuestión que se plantea en este aspecto excede notablemente los puntos sobre los que versó sustancialmente la litis trabada con la provincia de Buenos Aires, y no resulta justificada la existencia de un agravio efectivo que dé sustento a la declaración de inconstitucionalidad pretendida ante la inexistencia del presupuesto fáctico condicionante de la aplicación de la norma objetada: la escritura pública otorgada con intervención del notario local.

Por ello y habiendo dictaminado el señor Procurador General se hace lugar parcialmente a la demanda, se declara la invalidez constitucional de la ley 10191, y de la orden de servicio 28/84 emanada de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y, en consecuencia, la nulidad de la denegatoria de la expedición del certificado de dominio obrante a fs. 30/31. Con costas. Notifíquese. - José Severo Caballero. - Augusto César Belluscio. - Carlos S. Fayt. - Enrique Santiago Petracchi. - Jorge Antonio Bacqué.

**NOTA**

En diversas publicaciones emanadas del Colegio de Escribanos - tanto de sus autoridades cuanto de destacados colegas - y por todos los medios, ya

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

institucionales como de comunicación masiva, se sostuvo siempre la doctrina de inconstitucionalidad, hoy consagrada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Precisamente por esa circunstancia, creemos que el mejor comentario a este fallo es transcribir, también aquí, las palabras de Francisco Ferrari Ceretti, quien en la Asamblea Extraordinaria del 29 de diciembre de 1986 dijo(1)(460):

La Corte Suprema acaba de dictar un fallo ejemplar y aleccionador.

Desde hace largos años, las leyes que trataban de rescatar el cobro de impuestos establecieron barreras para los escribanos del país que entonces estaban mancomunados y no tenían disensos. Esas barreras hace cincuenta años dieron lugar a fallos memorables de la Corte, y una insistencia de ciertas circunscripciones del país en mantener la barrera jurisdiccional ha sido, por este fallo aleccionador de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado por unanimidad, desbaratada en absoluto para siempre.

La Corte, con este fallo, ha cumplido con el respeto de lo que establece la Constitución Nacional.

No voy a proponer un voto de aplauso porque los fallos de la Justicia no se aplauden, merecen el respeto de los ciudadanos, por lo que pido que en homenaje a la Corte Suprema nos pongamos de pie.

## **JURISPRUDENCIA SOCIETARIA**

### ***ANOTACIONES SOBRE CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO SOCIETARIO(\*) (461)***

EDUARDO M. FAVIER DUBOIS (H. )

#### **SUMARIO**

- I. DOMICILIO SOCIAL
- II. SOCIEDAD EN FORMACIÓN
- III. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN
- IV. NULIDAD DE ASAMBLEAS
- V. PRESIDENTE DE SOCIEDAD ANONIMA

#### **I. DOMICILIO SOCIAL**

##### **1. ALCANCES DEL DOMICILIO INSCRIPTO**

- El domicilio social inscripto reviste el carácter de legal en los términos del art. 90, inc. 3º del Código Civil, presumiéndose iuris et de iure el lugar de residencia. Las soluciones jurisprudenciales en tal sentido fueron receptadas por el art. 11, inc. 2º de la ley 19550 reformada por ley 22903.
- El domicilio social inscripto subsiste hasta tanto se modifique y se proceda