

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL Y NOTARIAL, DERECHOS FUNDAMENTALES INVOLUCRADOS Y SUJETOS AFECTADOS POR LA REFORMA DE LA LEY

DRA. CECILIA SOSA GÓMEZ*

* Abogado, graduada en la UCV. Doctor en Derecho Universidad Paris 1, La Sorbona. Investigador adscrito al Instituto de Derecho Público, UCV. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Profesor visitante Cátedra Andrés Bello, Oxford, Inglaterra. Profesor de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de pre y post grado de la UCV, UCAB y UAM. Juez de la República desde 1985 hasta 1999 Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Presidente de la Organización de Cortes Supremas de las Américas. Director Ejecutivo de la Organización Venezuela Progresista en Libertad (veporlibertad) desde 1999. Director Académico de la organización Bloque Constitucional de Venezuela. Miembro de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

La actividad registral y notarial es un derecho legitimador, el registro da credibilidad. Forma parte del derecho civil, del sistema tributario en la medida que el servicio que se presta está expresado en tasas e impuestos y otros lo consideran interdependiente con el derecho público. De forma simple es el derecho de las cosas. Lo cierto es que las relaciones se dan entre personas. Se puede resumir en el derecho que tiene una persona de informarse de los actos de la vida pública, por cuanto el fin es la publicidad registral.

Por tanto, al estar de por medio el pago de tasas e impuestos el principio es procurar la justa distribución de las cargas públicas, condicionado a que se establezcan según la capacidad económica del contribuyente. Así lo establece el artículo 316 de la Constitución de la República de Venezuela¹, y el 317 consagra que las tasas e impuestos, deben estar determinadas en la ley². En el caso que nos ocupa, al analizar la reforma parcial de la Ley de Registros y Notarías, ninguna de las dos exigencias constitucionales se cumple.

Esta reforma no califica como tal, pero al serlo debería mantener la naturaleza jurídica del cuerpo normativo que le es propio, como es la de Decreto con Fuerza de Ley por cuanto su origen proviene de una ley Habilitante otorgada a Nicolás Maduro. Lo que se ha realizado es una reforma parcial centrada sólo en modificar los montos de las tasas a pagar por todos los servicios de registro y notaría, es decir por cada uno de los servicios establecidos en el texto normativo. Por tanto, la reforma a un decreto con fuerza de Ley ha debido mantener esa naturaleza jurídica de

¹ “Artículo 316.- El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recolección de tributos.”

² “Artículo 317.- No podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidas en la ley... Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.”

decreto con fuerza de ley. Esos son detalles que no se atienden cuando no se tiene capacidad legislativa.³

La esencia de la actividad registral consiste en configurar un régimen legal que permita **la prueba** de la propiedad, por eso la trascendencia del derecho registral se encuentra en otorgar publicidad a determinados actos o negocios que son relevantes para la vida y el tráfico económico de una sociedad, pues se trata de **situaciones de la vida civil, propias de cualquier ciudadano**, tales como la adquisición de un inmueble, la constitución de una sociedad mercantil, el otorgamiento de un testamento, entre otros.

La importancia de esta actividad registral la podemos verificar cuando podemos responder con facilidad estas tres preguntas:

- ¿Quién es el propietario de un bien?
- ¿Qué títulos puede exhibir el propietario como prueba eficaz? y
- ¿Qué otros derechos concurren con el propietario respecto al mismo bien?

Las tres respuestas deberían suprimir los orígenes inciertos de la propiedad y facilitar el estado jurídico de los derechos.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la actividad registral tenemos que decir que aún cuando no se declara, no hay duda que se presenta como un monopolio del Estado. De forma, que le corresponde organizar un sistema que permita contar con un título formal de prueba de los derechos, por cuya virtud el comprador, o el acreedor hipotecario, por ejemplo, podrá tener certeza respecto de su adquisición. Precisamente, el registro facilita el conocimiento del estado jurídico de los derechos que por encargo de la Ley y por la naturaleza de su actividad está vinculada al sistema de justicia.

Por tanto, podemos decir que la actividad registral es el sistema de divulgación encaminado a hacer cognoscible determinadas situaciones jurídicas, para la tutela de los derechos y la seguridad del tráfico. Esta publicidad es un servicio del Estado, pues se trata de una función pública ejercida en interés de los particulares. Por tanto, es una función

³ En Gaceta Oficial Extraordinaria N°6.668 de fecha 16 de diciembre fue publicada la Ley de Registros y Notarías, la que corresponde a una reforma parcial el Decreto N 1422 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Registros y del Notariado en Gaceta Oficial N 5.156 Ext. de fecha 19 de noviembre de 2014.

pública de naturaleza administrativa para tutelar derechos en interés de los particulares.

La materia registral y notarial es de reserva legal expresa, de acuerdo al artículo 156 ordinal 32, al enumerar las materias de la competencia del Poder Público Nacional consagrando la materia de notarías y registro público como una obligación del Parlamento de regularla mediante ley.

De manera que esta actividad de registro y notaría la realiza la administración pública y de allí que todos sus funcionarios deben cumplir los principios, ahora de rango constitucional, que rigen a la Administración Pública. Se trata del artículo 141 constitucional.

El propósito que persigue esta Ley es que la función pública garantice la seguridad jurídica, la libertad contractual y el principio de legalidad de los actos o negocios jurídicos, bienes y derechos reales; tomando en cuenta la automatización progresiva de sus procesos registrales y notariales internos para hacerlos más expeditos y rápidos.

Se ha insistido en el tema de que cuando se registra, el adquirente tiene la prueba que se requiere para que la transmisión del derecho sea eficaz y por ello se requiere de una prueba suficiente. De allí la máxima que “no se puede transmitir a otro más derecho del que se tiene” de manera que para enajenar es preciso ser propietario y probar tal condición. La propiedad no solo está ligada inseparablemente a su prueba, ella se expresa en la titulación.

Cuando enunciamos los principios de la actividad registral tomamos como certeza, que el impulso o solicitud de cualquier servicio lo tiene la persona, jurídica o individual, ésta no procede de oficio, por cuanto lo que busca el solicitante es proteger sus transacciones y para ello requiere necesariamente acceder y utilizar estos servicios; por tanto son ellos los que usan el servicio y por tanto los destinatarios de esta normativa, lo que se conoce como el Servicio Autónomo de Registros y Notarías, su organización, tareas y funcionarios.

Precisamente tal como lo señalamos anteriormente, insistimos en que la reforma parcial de la ley sólo se refiere a la variación y alza de los montos del pago de los distintos servicios que presta. La ley le otorga a todo interesado solicitante del servicio un derecho, utilizar este órgano de naturaleza pública, que rige procedimientos administrativos de naturaleza de servicio público y que sus decisiones tienen efectos jurídicos y en contraprestación a ese servicio pagan una tasa. Esa contraprestación por el servicio debe procurar la justa distribución de las cargas públicas y estar condicionado a

que se establezcan según la capacidad económica del contribuyente, más si se tiene en cuenta que recurrir al servicio resulta ineludible.

En el contexto de la naturaleza jurídica de la actividad registral y notarial, los principios que la rigen pueden enumerarse algunos. Entre ellos destacan la rogación o instancia, legalidad, fe pública, legitimación registral, orden registral (tracto sucesivo) y de prioridad preferente.

Por su parte resulta necesario identificar cuáles son los principios violados por la reforma de este servicio público:

- Se desconoce el por qué escoger esta oportunidad, de depresión económica nacional, para activar la competencia que se otorga a las autoridades administrativas cómo es la de establecer las tasas por estos servicios. Por el contrario, se dejó de aplicar el criterio de atender el sistema y método fijado por las leyes, como la recuperación de los costos por los servicios prestados y darlos a conocer, dada la obligación de la Administración de actuar con transparencia.
- Las autoridades administrativas pueden realizar dicha atribución con sujeción de los principios del sistema tributario tales como los de equidad, eficiencia y progresividad. En este caso ninguno de estos principios fue considerado.
- Se dejó de atender el principio mediante el cual el aumento de las tasas dispone de tres momentos:
 - Definir los costos para conocer los gastos por la prestación de servicio.
 - Los beneficios por la prestación del servicio.
 - Identificar la forma de hacer su reparto entre los contribuyentes.
- Los 7 artículos reformados se refieren al pago desmedido de las tasas por la prestación del servicio de registro y notaría, con una justificación genérica.

Lo señalado contradice la Exposición de Motivos del Decreto con Fuerza de Ley que establece:

“...El texto normativo conforma un ajuste de las tasas por los servicios, para sustentar la prestación de éstos, y por ende contribuir al fortalecimiento de las políticas económicas y sociales que desarrolla el Estado en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela...”

En cuanto a la reforma de los siete artículos a los que se dedicó la normativa reformada si le aplicamos principios violados resulta que:

- Se desconoce el sistema o método que se tuvo en cuenta para la recuperación de los costos por los servicios prestados.
- Se observa que no se tuvo en consideración para modificar las tasas, los principios del sistema tributario tales como equidad, eficiencia y progresividad.
- No se definieron los costos o al menos no se conocen, para fijar los gastos por la prestación del servicio, ni se identifica cómo se hizo el reparto entre los contribuyentes.
- De lo único que tenemos conocimiento es que se aumentaron las tasas por la prestación del servicio de registro y notarías.

Pasemos a identificar los vicios de esta reforma y cuales derechos han resultado violados:

- Derecho de propiedad, invade los atributos como el de disponer, y ya no podrá relacionarse la transmisión de la propiedad, no será conocida. No se está en capacidad de acceder al servicio.
- Derecho a la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente;
- Derecho a la igualdad, no todos podrá acceder al servicio sólo los que tengan poder económico (lícito e ilícito) podrá utilizar el servicio de registro y notarías. Queda para personas que tengan dinero.
- Derecho a probar la propiedad de un bien o derecho.
- Derecho a la transparencia en las transacciones registrales y notariales.
- Derecho a probar la propiedad de un bien o derecho.
- Derecho a la transparencia en las transacciones registrales y notariales.
- Derecho a acceder al registro para proteger la propiedad

Las precisiones y consecuencias de esta reforma parcial del Decreto con fuerza de Ley de 2014 son:

Que anteriormente la Oficina de Registros y Notarías cuyo nombre es Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN) estaba adscrita

al Ministerio del Poder Popular para Relaciones, Interiores, Justicia y Paz, ahora está adscrita a la Vicepresidencia de la República, que temáticamente ni técnicamente no guarda relación alguna con esta materia.

Que en este marco de adscripción a un órgano que nada tiene que ver con la actividad de esta ley, resulta difícil de justificar el porqué del tan descomunal aumento, lo que podría generar impunidad proveniente de actividades ilícitas y blanqueo de capitales para obtener registros de propiedad y otros servicios asociados a préstamos u otros negocios en el que sean exigidos documentos registrados.

Que las nuevas tasas que se imponen a los usuarios en los Registros y Notarías son incomprensiblemente altas y no podemos decir que se han establecido para la mejora de estos servicios por cuanto ya los Registros y Notarías no se auto gestionan, esto es, que los ingresos que tenían eran manejados directamente por la Oficina aunque remitieran un porcentaje de 45% al Ministerio de interior y Justicia. Por el contrario, todo ha quedado centralizado en la Vicepresidencia de la República, órgano que administra esos ingresos y hace el pago de las nóminas de tales oficinas.

Que todo coadyuva a que la corrupción aumente, al burlar estas altísimas y casi impagables tasas. Podría generarse una actividad al margen de los libros que se llevan en esas oficinas de registro y notaría, generando además una inseguridad jurídica rampante y un enorme desestímulo en el uso de la actividad notarial y registral, con la consecuente inseguridad jurídica.

CONCLUSIÓN

La Asamblea Nacional espuria y por tanto ilegítima, ha logrado en esta materia registral y notarial colocar esta actividad sin las garantías que permitan un registro público a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y, por ende, para el desarrollo económico de la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.