LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
SALA CONSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE: ANTONIO J. GARCIA GARCIA

El 26 de junio de 2002, los abogados **JAIRO JOSE ARANGUREN PIÑUELA** y **MARBELLA JOSEFINA NAVAS CORONIL**, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajos los Nº 46.850 y 93.143, respectivamente, solicitaron la anulación de los artículos 14, 15, 62, 63, 64, 65 y 66 del **DECRETO CON FUERZA DE LEY DE REGISTRO PÚBLICO Y DEL NOTARIADO**, publicado en la Gaceta Oficial Nº 5.556 Extraordinario, del 13 de noviembre de 2001.

El 3 de julio de 2002, la Sala admitió la acción y ordenó notificar al Presidente de la República, al Fiscal General de la República, al Procurador General de la República, así como emplazar por prensa a los interesados.

Efectuadas las notificaciones ordenadas, el Juzgado de Sustanciación libró el cartel de emplazamiento, el cual fue publicado en prensa por la parte actora el 20 de septiembre de 2002, y consignado en autos el día 25 de ese mismo mes.

El 15 de julio de 2003, la Sala declaró la causa como de mero derecho, pero negó la solicitud de tramitación urgente y la de medida cautelar solicitada.

El 6 de agosto de 2003, se fijó la oportunidad para el comienzo de la relación de la causa y se asignó la ponencia al Magistrado Antonio García García.

El 16 de septiembre de 2003, la Sala fijó la oportunidad para la realización del acto de informes.

El 1º de octubre de 2003, ocasión fijada para la celebración del acto de informes, la parte actora y la abogada María Eugenia Peña Valera, en representación de la Procuraduría General de la República, consignaron escritos de conclusiones.

El 18 de noviembre de 2003, se dijo "Vistos".

I

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

En el escrito presentado por los demandantes, respecto al cual resulta obligación de la Sala advertir de que contiene párrafos incompresibles, se afirmó que los artículos impugnados se encuentran viciados por lo siguiente:

1. *Impugnación del artículo 14, por violación de los artículos 137 y 236 (numeral 20 y primer aparte) de la Constitución:*

La parte actora recordó que, según el artículo 137 de la Carta Magna, cada órgano del Poder Público debe sujetar su actuación a la Constitución y a las leyes. Según denunció, el artículo 14 del decreto-legislativo impugnado –que crea la Dirección Nacional de Registros y del Notariado como servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependiente del Ministro del Interior y Justicia- contraviene esa disposición, por cuanto el Presidente de la República se excedió de la habilitación concedida por la Asamblea Nacional. Al efecto, destacó:

- Que la Asamblea Nacional se limitó a delegar en el Presidente de la República la adopción de *"medidas para la automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales por vía de decretos"* en los siguiente términos: *"Dictar medidas para la automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales, y aquellos que otorguen seguridad jurídica y garanticen los principios de libertad contractual y de legalidad de los derechos de las personas, de los actos, contratos y negocios jurídicos, de las sociedades mercantiles y de los bienes muebles e inmuebles, sometidos al régimen de publicidad en los registros y notarías"*.

- Que la creación de una Dirección Nacional de Registros y del Notariado "*como servicio autónomo, sin personalidad jurídica, (…) constituye un acto legislativo que escapa a la simple medida de automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales para lo cual se autorizó al Ejecutivo Nacional".*
- Que con la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado se han invadido *"normas de atribuciones y obligaciones del Presidente de la República relativas a fijar el número, la organización y competencia de los organismos de la Administración Pública Nacional, entre los que se encuentran los servicios autónomos sin personalidad jurídica".*
- Que la creación por vía legal de la referida Dirección *"contradice el ejercicio de la potestad de organización administrativa nacional que corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros de conformidad con la Constitución de la República",* según lo dispone el numeral 20 del artículo 236 constitucional, en concordancia con el primer aparte de ese mismo artículo.
- Que, en tal sentido, crear por ley la referida Dirección menoscabaría *"la potestad administrativa de la cual está investido constitucionalmente el Presidente de la República, para legislar en lo relativo a fijar el número, la organización y competencia de los organismos de la Administración Pública establecida mediante Reglamentos Orgánicos dictados en Consejo de Ministros".*
- Que el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución dispone que el Presidente de la República ejercerá su competencia organizativa, *"dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente Ley Orgánica".* Según expuso la parte accionante, la Constitución contiene

algunas normas *"medianamente operativas o programáticas que no pueden aplicarse sino cuando las complete la legislación ulterior".*

- Que *"ya se estableció por el legislador la fijación del número, organización y competencias de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional mediante la Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial Nº 37.305 de fecha 17 de Octubre de 2001".* En consecuencia, *"como ya se desenvolvió la cláusula la existencia de la norma programática del articulo 236 numeral 20, menoscaba la potestad de que está investido constitucionalmente por delegación la Presidencia de la República para legislar en lo relativo a fijación del número, organización y competencia de los organismos de la Administración Pública Nacional" (*sic).

2. Impugnación de los artículos 62 a 66, por violación de los artículos 137, 218, 292 y 293.7 de la Constitución:

Los recurrentes impugnaron un capítulo entero del decreto-legislativo, integrado por los artículos 62 a 66, todos relativos al registro civil. Al respecto expusieron:

- Que el artículo 62 del Decreto-Legislativo impugnado establece que *"la organización del Registro Civil (...) podrá estar integrada por registros civiles territoriales y por un Registro Civil Central"* y que ello se regulará por Reglamento.
- Que, en su criterio, crear una organización del Registro Civil, dependiente del Ministerio del Interior y Justicia, viola el artículo 292 de la Constitución, por cuanto éste ha entregado el Registro Civil y Electoral al Poder Electoral, para lo que incluso se previó la existencia de un Registro Civil y Electoral.
- Que tampoco sería válido que la organización del Registro Civil se deje a un reglamento, porque todo lo relacionado con la materia es de la reserva legal, en concreto en virtud de la competencia del Poder Nacional para legislar sobre *"los servicios de identificación".*
- Que el artículo 63 del decreto-legislativo impugnado enumera los actos y hechos registrables, de los cuales los accionantes destacaron dos:

la *"adquisición, modificación o revocatoria de la nacionalidad"* (numeral 9); y los *"títulos académicos, científicos y eclesiásticos y los despachos militares"* (numeral 12). En su criterio, ninguno de esos casos está relacionado *"con situaciones jurídicas en la familia y sociedad que determinen su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones"* y tampoco derivan *"de hechos, actos y providencias que lo determinan y califiquen como tales"*.

- Que el artículo 64 del decreto-legislativo se refiere a la inscripción de actos *"de constitución, modificación, prórroga y extinción de las sociedades civiles, asociaciones, fundaciones y corporaciones de carácter privado",* con lo que se prevé *"una inscripción de personas jurídicas civiles";* que el artículo 65 dispone que el Registro Civil es fuente de información del Registro Civil y Electoral; y que el artículo 66 enumera los órganos que tienen obligación de informar al Registro Civil de los actos y hechos registrables. En opinión de los actores, todas esas normas se apartan de lo establecido en el numeral 7 del artículo 293 de la Constitución, que encarga el Registro Civil y Electoral al Poder Electoral y no al Ejecutivo, por órgano del Ministerio de Interior y Justicia. Con ello, denunciaron los recurrentes, se habría incurrido en *"usurpación de Funciones",* sancionada por el artículo 136 de la Constitución, según el cual cada rama del Poder Público *"tiene sus funciones propias".*
- Que todo lo mencionado en el apartado anterior implica también la violación del artículo 137 de la Constitución, que preceptúa el principio de legalidad en el ejercicio del Poder Público.
- Que también se ha violado el artículo 218 de la Constitución, según el cual las leyes sólo se derogan por otras leyes, toda vez que el Decreto-Legislativo impugnado modificó los artículos 445 a 523 del Código Civil. En criterio de los demandantes, las normas del decreto-legislativo son de rango inferior a las de ese Código. El Decreto –afirmaron- sería una *"Ley especial que pretende derogar normas de rango legal inmersa (sic) en un Código".*

3. Impugnación del artículo 15, por violación del artículo 317 de la Constitución:

El artículo 15 del decreto-legislativo objeto de esta demanda establece el poder del Presidente de la República para fijar los aranceles que deben cancelar los usuarios de servicios de registro y notaría, para lo cual se ordena efectuar un estudio de costos de cada proceso. En criterio de los accionantes ello viola el principio de legalidad tributaria dispuesto en el artículo 317 constitucional.

II

OPINIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República se opuso al presente recurso, alegando para ello lo siguiente:

1. Sobre la impugnación del artículo 14 del decreto-legislativo:

Respecto de la denuncia dirigida contra el artículo 14, la representación de la Procuraduría General de la República sostuvo:

- Que si bien el decreto-legislativo impugnado prevé *"la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado, como un órgano desconcentrado, dado su carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica"*, también es cierto que su Disposición Transitoria Primera dispone que el *"Ejecutivo Nacional dictará todos los reglamentos que sean necesarios para desarrollar el presente Decreto Ley, en un lapso de ciento ochenta (180) días continuos, contados a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela"*.
- Que si se realiza una interpretación de las normas *"de acuerdo a los principios y valores que el ordenamiento jurídico propugna",* y se aplica el *"marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública",* se puede concluir que *"ciertamente se anuncia la creación de la mencionada Dirección Nacional de Registros y del Notariado"*, pero el decreto-legislativo *"se circunscribe a establecer sólo los lineamientos respecto al contenido del reglamento orgánico de creación del denominado servicio autónomo sin personalidad jurídica".* En tal virtud -agregó- *"corresponderá*

al Ejecutivo Nacional dictar el citado reglamento orgánico de creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado, esto, en ejercicio de la potestad organizativa de la Administración Pública Central Nacional asignada a su titular, es decir, al Presidente de la República, en Consejo de Ministros".

- Que *"la creación de un servicio autónomo sin personalidad jurídica como la Dirección Nacional de Registros y del Notariado, surge de la necesidad de cumplir con una de las directrices formuladas por la Asamblea Nacional en la Ley Habilitante, de la cual emerge un deber del Presidente de la República respecto a una finalidad u objetivo concreto, quedando en sus manos la selección del medio adecuado para lograr dicho fin".*
- Que *"el contenido propio de las leyes habilitantes se concreta en la definición de finalidades u objetivos, quedando en manos del Presidente de la República la determinación de los medios para alcanzar tales objetivos",* lo que explica el uso de *"expresiones como los 'propósitos' y el 'marco' de las materias comprendidas en la delegación, según el artículo 203 de la Constitución de 1999".* Por lo tanto, lo que *"se precisa determinar"* es *"si los medios seleccionados por el Presidente de la República al dictar el Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado resultan acorde con los objetivos especificados en la ley habilitante".*
- Que la ley habilitante se basó en la necesidad de *"lograr la automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales, y de aquellos que otorguen seguridad jurídica y garanticen los principios de libertad contractual y de legalidad de los derechos de las personas, de los actos, contratos y negocios jurídicos, de las sociedades mercantiles y de los bienes muebles e inmuebles, sometidos al régimen de publicidad en los registros y notarías".*
- Que para ello *"es imprescindible crear una dependencia con ciertas características de independencia o autonomía funcional en el ámbito financiero, presupuestario, contable y de gestión",* lo que llevó a *"la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado como un servicio autónomo sin personalidad jurídica que va afectar unos ingresos o*

fondos para alcanzar la eficiencia del objetivo antes descrito". Destacó la abogada de la República que la doctrina admite que los servicios autónomos sin personalidad jurídica se creen bien por ley o por decretos, si bien siempre deben regirse por la Ley Orgánica de la Administración Pública.

- Que el decreto-legislativo impugnado sólo "*anuncia la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependencia dentro de la organización administrativa, con la suficiente autonomía y flexibilidad para alcanzar el fin propuesto",* pero, *"respetando los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública, se limita a prever las pautas que deberá contener el reglamento orgánico de dicha Dirección".* A tal fin, la representación estatal pidió comparar los artículos 14 del Decreto-legislativo impugnado y el 94 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los cuales *"son prácticamente contestes en sus contenidos, en relación con los requisitos del reglamento orgánico que crea un servicio autónomo sin personalidad jurídica".* Es por ello que *"se ordena al Ejecutivo Nacional dictar los reglamentos que sean necesarios para desarrollar el Decreto con Fuerza de Ley del Registro Público y del Notariado, como es el caso del Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado (Disposición Transitoria Primera)".*

2. Sobre la impugnación de los artículos 62 a 66 del decreto-legislativo:

Para la representación de la República, la denuncia de violación de las normas contenidas en los artículos 292 y 293.7 de la Constitución *"devienen de una errada interpretación realizada por los recurrentes, por cuanto inscriben los servicios registrales y notariales dentro de las funciones del Poder Electoral".* En concreto expusieron:

- Que *"es menester señalar, que el Derecho Registral relativo a las personas naturales o físicas se denomina en Venezuela Registro Civil o Registro del Estado Civil, el cual tiene por finalidad servir de fuente de información sobre*

el estado de las personas y suministrar medios probatorios de fácil obtención y eficacia relacionados con él". Por ello, afirmó, si bien el constituyente establece dentro de las funciones del Poder Electoral la de "m*antener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral",* ello debe ser interpretado sin perder de vista que *"el denominado 'Registro Civil y Electoral' que lleva el Consejo Nacional Electoral, como órgano rector del Poder Electoral, en modo alguno comporta el Registro Civil propiamente dicho".*

- Que aun en el caso en que se haga una *"interpretación literal",* debe advertirse que *"el Registro Civil inscribirá a todos los ciudadanos venezolanos y las afectaciones relativas al estado civil en cuanto al nacimiento y la defunción, pero también se encuentran dentro ese corolario, el matrimonio, que evidentemente no es una institución del interés del Poder Electoral".* A tal efecto, destacó que *"para nadie es un secreto que una de las partes neurálgicas del sistema electoral venezolano, siempre ha sido la elaboración del Registro Electoral, sobre todo en lo concerniente a alguna de las variables estrechamente relacionadas con el Registro Civil, como son los nacimientos y defunciones de los ciudadanos electores".*

- Que *"la denominación utilizada por el constituyente al referirse al registro que ha de llevar el Consejo Nacional Electoral, que conjuga estos ámbitos, a saber: el civil junto con el factor electoral, el cual será en definitiva el de su interés, por ser determinante para realizar su función primordial".* Ello explicaría que en la Exposición de Motivos del Decreto-legislativo impugnado se lee que: *"El Registro Civil mantendrá un registro de los ciudadanos venezolanos mayores de edad en ejercicio de sus derechos electorales y esa información será puesta a disposición del Consejo Nacional Electoral, cuando así lo requiera ese órgano constitucional".*

- Que lo anterior explicaría *"el motivo por el cual el constituyente utilizó la denominación 'Registro Civil y Electoral' para referirse al registro de electores llevado por el Consejo Nacional Electoral, pues lo que se quiere es aumentar la probabilidad de transparencia del mismo; encuadrando esta situación en el marco del principio de colaboración entre los órganos que ejercen el Poder Público, aludido en el artículo 136 de la Constitución de 1999".*
- Que *"el Registro Civil inscribirá a todos los ciudadanos venezolanos y las afectaciones relativas a ellos, dentro de las cuales figuran los nacimientos, defunciones, matrimonios, separaciones de cuerpos y bienes, nulidad de matrimonios, reconocimiento de filiación, adopciones, emancipaciones, interdicciones e inhabilitaciones civiles, entre otras, que evidentemente no son del interés del Poder Electoral"*. Agregó al efecto que: *"La denominación 'Registro Civil y Electoral' le da nombre al registro que ha de llevar el Consejo Nacional Electoral, en el cual figuran todos los ciudadanos mayores de edad que tienen derecho al sufragio, de allí que sea necesario que el Registro Civil suministre una información detallada sobre los nacimientos y defunciones que se hayan producido, a fin de mantener un Registro Electoral actualizado, así se desprende de la exposición de motivos del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado. Esta situación se inscribe dentro del marco de colaboración entre los órganos que ejercen el Poder Público, aludido en el artículo 136 de la Constitución de1999".*

La Procuraduría General de la República sostuvo también que no hay violación del principio de reserva legal. Al efecto hizo una reseña del origen de tal principio, a la par que destacó la importancia de la figura de los Decretos-Legislativos como mecanismo de colaboración entre el poder Legislativo y el Ejecutivo, que ha sido aceptada por doctrina y jurisprudencia, incluyendo la de esta Sala.

Para el caso de autos, sostuvo la representante estatal:

- Que *"la habilitación legislativa otorgada al Presidente de la República por medio de la Ley Habilitante, está inscrita dentro del marco de colaboración de poderes a que alude el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en virtud del mandato contenido en la Disposición Transitoria Sexta* eiusdem, *que exige a la Asamblea Nacional legislar sobre todas las materias relacionadas con la Constitución, en un lapso no mayor de dos (2) años".*
- Que *"este mandato del Constituyente generó, sin duda alguna, una situación de emergencia en la Asamblea Nacional, a quien compete originalmente la función legislativa, pues el incumplimiento del mismo traería consigo, nefastas incidencias en los distintos ámbitos de la vida nacional"*, de manera *"que se autorizó al Presidente de la República para que en Consejo de Ministros, dictara decretos con Fuerza de Ley, a tenor de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 236 y el tercer aparte del artículo 203 del Texto Fundamental".*
- Que *"la llamada autorización de la potestad legislativa por parte de la Asamblea Nacional es total respecto a las materias que son objeto de dicha autorización", a diferencia del "caso bajo vigencia de la Constitución de 1961, en la cual la autorización sólo podía versar sobre materias económicas y financieras".* De esta manera, aseguró, *"no se trata de que la Asamblea Nacional 'delegó' su facultad de legislar en el Presidente de la República, sino que éste, para poder dictar decretos con fuerza de ley, requiere de la autorización de la Asamblea Nacional".*
- Que en todo caso es *"menester acotar que si bien la Constitución de 1999, no estableció ningún tipo de límites a la autorización de la Asamblea Nacional, no puede pretenderse formular una tesis que plantee la exclusión*

del ámbito de la delegación legislativa de todas aquellas materias que forman parte de la reserva legal". Al efecto sostuvo que *"si se excluyen todas las materias que en el artículo 156 son de reserva legal, se le añaden las otras que aparecen señaladas en diversos artículos, y se les adicionan aquellas que se denominan 'reserva legal formal', por la congelación del rango; entonces, las materias quedarían reducidas a un número exiguo, lo que sin duda constituiría una clara infracción de los artículos 203, último aparte y 236, numeral 8, del texto constitucional".*

- Que lo anterior lleva a concluir en *"la absoluta carencia de fundamentos del alegato de los recurrentes, cuando sostienen que el Decreto-legislativo impugnado transgrede el supuesto límite de la 'delegación legislativa', constituido por la reserva legal".* De esta manera, sostuvo*, "la reserva legal no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un límite a la 'delegación legislativa', pues a diferencia de otros países donde el texto fundamental se encarga de señalar las materias que pueden ser objeto de dicha autorización, o especifica aquellas que están exceptuadas de la misma; en el nuestro, no existe límite material alguno para el ejercicio de la potestad que se le autoriza ejercer al Poder Ejecutivo".*

Sobre otra de las denuncias –que el artículo 63 del decreto-legislativo impugnado establece casos de registro de actos y hechos que no deben ser registrables- la abogada de la República destacó:

- Que *"corresponde a la parte actora indicar con precisión las disposiciones constitucionales que presuntamente resultan infringidas (…), así como las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción".*
- Que *"de la lectura del escrito recursorio se evidencia que los recurrentes no invocan la violación de norma constitucional alguna en relación con los numerales 9 y 12 del artículo 63 del Decreto con Fuerza de Ley de Registro*

Público y del Notariado, motivo suficiente para que dicho alegato sea desestimado por este sentenciador".

- Que en todo caso no se entiende *"cómo los actos relativos a la adquisición, modificación o revocatoria de la nacionalidad (...)-, así como el registro de títulos académicos, científicos y eclesiásticos y los despachos militares, no sean situaciones jurídicas registrales, más aún cuando éstas son inherentes a las personas, y por ende deben ser inscritas en el Registro Civil".*

Por último, la representante de la República se refirió a la denuncia de violación del artículo 218 de la Constitución, por cuanto el decreto-legislativo sería de rango inferior al Código Civil. Expuso al efecto:

- Que *"nada más alejado de los postulados constitucionales y legales que constituyen la base jurídica de esta facultad legislativa que ejerce el Presidente de la República, que aun cuando no es una de sus facultades típicas, está perfectamente establecida en nuestro ordenamiento jurídico, así se desprende del numeral 8 del artículo 236 en concordancia con el último aparte del 203, ambos de la Constitución de 1999".*
- Que *"los decretos con fuerza de ley tienen el mismo rango y la misma fuerza de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional; de allí que puedan modificar y derogar a éstas".* En tal virtud, *no* pudo haber incurrido en usurpación de funciones.

III
CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

El Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y Notariado fue dictado por el Presidente de la República con base en ley habilitante; en concreto, en la delegación para *"dictar medidas para la automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales, y aquellos que otorguen seguridad jurídica y garanticen los principios de libertad*

contractual y de legalidad de los derechos de las personas, de los actos, contratos y negocios jurídicos, de las sociedades mercantiles y de los bienes muebles e inmuebles, sometidos al régimen de publicidad de los registros y notarías". De entre las muchas normas que contiene ese decreto-legislativo, los accionantes impugnaron los artículos 14, 15 y 62 al 66. Sobre ellos observa la Sala:

1. Respecto de la impugnación del artículo 14:

El impugnado artículo 14 dispone lo siguiente:

"Se crea la Dirección Nacional de Registros y del Notariado como servicio autónomo, sin personalidad jurídica, que depende jerárquicamente del Ministro del Interior y Justicia. El titular del servicio autónomo es el Director Nacional de Registros y del Notariado.

El Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado desarrollará:

1. La integración y fuentes ordinarias de ingresos.
2. El grado de autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión.
3. Los mecanismos de control a los cuales quedará sometido.
4. El destino que se dará a los ingresos obtenidos en el ejercido de la actividad y el de los excedentes al final del ejercido fiscal.
5. La forma de designación del titular que ejercerá la dirección y administración, y el rango de su respectivo cargo".

Según la parte actora, el transcrito artículo 14 viola el principio de legalidad establecido en el artículo 137 de la Constitución. Al efecto expusieron:

- Que el Presidente de la República *"se excedió de la habilitación concedida por la Asamblea Nacional"*.
- Que la creación de esa Dirección constituiría *"un acto legislativo que escapa a la simple medida de automatización eficiente de los nuevos procesos registrales y notariales para lo cual se autorizó al Ejecutivo Nacional"*.
- Que es competencia del Presidente de la República la fijación del *"número, la organización y competencia de los organismos de la Administración*

Pública Nacional, entre los que se encuentran los servicios autónomos sin personalidad jurídica", lo cual debe ejercer en Consejo de Ministros, todo de conformidad con el número 20 y el primer aparte del artículo 236 de la Constitución. Conforme expusieron los actores, el Presidente de la República debe ejercer su competencia organizativa, *"dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente Ley Orgánica",* la cual sería la Ley Orgánica de Administración Pública.

La Procuraduría General de la República se opuso a esta denuncia y expuso:

- Que la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado debe completarse con el reglamento orgánico del referido servicio autónomo sin personalidad jurídica. La creación de ese servicio era imprescindible para cumplir la autorización de la Asamblea Nacional, al requerirse *"una dependencia con ciertas características de independencia o autonomía funcional en el ámbito financiero, presupuestario, contable y de gestión".*
- Que como el decreto-legislativo impugnado sólo *"anuncia la creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado como un servicio autónomo sin personalidad jurídica"* se han respetado *"los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública"* y será *"el reglamento orgánico de dicha Dirección"* el que regule el detalle de su organización.

Al respeto la Sala observa:

La reforma que se hizo en el año 1993 a la Ley de Registro Público de 1978 contuvo una novedad relevante: se convirtieron en servicios autónomos a los registros. Al respecto se lee lo siguiente en la Exposición de Motivos de dicha reforma parcial:

> "Otra de las innovaciones fundamentales que incorpora la Comisión redactora, es el 'autofinanciamiento' de las Oficinas de Registro, a través de la figura de

> derecho administrativo conocida como servicios autónomos sin personalidad jurídica.
>
> Se pretende a través de esta innovación, que las Oficinas de Registro como servicios autónomos sin personalidad jurídica, puedan brindar a los usuarios y público en general, un mejor servicio, así como también incorporar a éstos los adelantos ocurridos en informática y computación en general y mejorar los criterios de organización y sistemas de procedimientos internos.
>
> Los ingresos que integrarán el patrimonio de estos servicios autónomos sin personalidad jurídica de Registro, serán aquellos provenientes del costo a los usuarios de los costos de prestación de los servicios de copiado o reproducciones fotográficas o fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, del cobro del recargo por inserciones anticipadas (habilitaciones) y por los traslados. Adicionalmente, podrán ser considerados como tales, los bienes e ingresos de cualquier naturaleza que se deriven del desempeño de las actividades de los servicios autónomos de Registro: los aportes extraordinarios que les concedan los Gobiernos Estadales y los Concejos Municipales y por ultimo, los aportes y contribuciones que reciban de otras personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, o de personas naturales de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

La Exposición de Motivos de aquel Decreto, entonces, revelaba que la intención de convertir a las Oficinas de Registro en servicios autónomos sin personalidad jurídica era el logro de su autofinanciamiento y, con ello, de su modernización. Ahora, ese autofinanciamiento quedaría limitado al cobro a los usuarios del costo de los servicios de copiado o reproducciones fotográficas o fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, el cobro del recargo por inserciones anticipadas (habilitaciones) y el cobro por los traslados. Ello se plasmó en el artículo 17, según el cual:

> "Los servicios autónomos sin personalidad jurídica de Registro deberán autofinanciar todos sus gastos operativos y de inversión para lo cual, además de los aportes que podrán establecerse en la Ley de Presupuesto correspondiente, contarán con aquellos provenientes del cobro a los usuarios de los costos de prestación de los servicios de computación, copiado o reproducciones

> fotográficas o fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, por las inserciones anticipadas de documentos y escritos y los traslados".

Además, en el artículo 131 se incluyeron, para el autofinanciamiento, además de los cobros por servicio de fotocopiado y algunos casos de inserciones anticipadas (habilitaciones), algunas verdaderas tasas.

El Decreto-Legislativo dictado en 2001, ahora impugnado en su artículo 14, sustituyó la idea del Decreto-Legislativo de 1993 y reservó el carácter de servicio autónomo a la Dirección Nacional de Registros y del Notariado, dependiente jerárquicamente del Ministro del Interior y Justicia.

Según los demandantes, la creación de ese servicio autónomo no podía hacerla el Presidente de la República por medio del decreto-legislativo impugnado, basado en ley habilitante, sino que debió hacerlo por reglamento orgánico dictado en Consejo de Ministros.

Es cierto que la Ley Orgánica de Administración Pública asigna la competencia al Presidente en Consejo de Ministros para darle carácter de servicio autónomo a órganos encuadrados en la Administración Nacional. Se establece así en su artículo 92, según el cual:

> "Con el propósito de obtener recursos propios producto de su gestión para ser afectados al financiamiento de un servicio público determinado, el Presidente o Presidenta de la República, mediante el reglamento orgánico respectivo, en Consejo de Ministros, podrá crear órganos con carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica u otorgar tal carácter a órganos ya existentes en los ministerios y en las oficinas nacionales. Sólo podrá otorgarse el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica, en aquellos casos de prestación de servicios a cargo del Estado que permitan, efectivamente, la captación de ingresos propios. Los referidos servicios son órganos que dependerán jerárquicamente del ministro o ministra o del viceministro o viceministra que determine el respectivo reglamento orgánico o del jefe de la oficina nacional de ser el caso".

La creación de la Dirección Nacional de Registros y del Notariado se hizo directamente por decreto-legislativo, y no por reglamento orgánico, aprovechándose que el Ejecutivo estaba autorizado para ciertas reformas en la legislación sobre registros y notarías. Es criterio de la Sala que, aunque para los accionantes el Ejecutivo se excedió de la habilitación concedida, en realidad lo que hizo fue ejercer un poder que le es propio, si bien no lo plasmó en un acto sub-legal, sino en uno de rango legal, que estaba por excepción habilitado a emitir.

Pudo el Ejecutivo Nacional dictar el decreto-legislativo y, aparte, dictar el reglamento por el que creara la referida Dirección Nacional de Registros y del Notariado, concediéndole carácter de servicio autónomo, pero prefirió hacerlo todo conjuntamente, por disponer temporalmente de ambos poderes reunidos. No se trata, pues, del ejercicio de una competencia que guarde relación con la Ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional, por lo que resulta inútil determinar si la creación de la Dirección excede o no de la habilitación parlamentaria. Por el contrario, el Ejecutivo no requería esa habilitación, pues se trata de una atribución que le es propia.

La tesis de los demandantes sólo conduce a una conclusión carente de sentido práctico: que se anule una disposición legal por incompetencia, para exigir que el órgano sea creado por el mismo Presidente de la República, actuando también en Consejo de Ministros. Sería un caso insólito de incompetencia, en el que el órgano supuestamente incompetente podría de todas formas hacer lo mismo, pero a través de un acto normativo de inferior rango.

La existencia del decreto-legislativo, por supuesto, no elimina la posibilidad de que se dicte el reglamento orgánico de la referida Dirección. Incluso, la diferencia de rango entre el decreto-legislativo y el reglamento orgánico no impide que por este último se prive a la Dirección Nacional de Registros y del Notariado del carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica, pues el Ejecutivo Nacional estaría autorizado para ello por el artículo 92 de la Ley Orgánica de Administración Pública.

Por lo expuesto, esta Sala desestima la solicitud de anulación del artículo 14 del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado. Así se declara.

2. Sobre la impugnación de los artículos 62 a 66 del decreto-legislativo:

La parte actora ha impugnado todo el Capítulo VII del Título II del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, denominado "Registro Civil" e integrado por los artículos 62 al 66, en los que se dispone:

> "Artículo 62. La organización del Registro Civil, que podrá estar integrada por registros civiles territoriales y por un Registro Civil Central, será definida en el reglamento correspondiente.
>
> Artículo 63. Corresponde al Registro Civil efectuar la inscripción de los actos siguientes:
>
> 1. Las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción.
> 2. Las sentencias de divorcio.
> 3. La separación de cuerpos y bienes.
> 4. La nulidad de matrimonio.
> 5. Los reconocimientos de filiación.
> 6. Las adopciones.
> 7. Las emancipaciones.
> 8. Las interdicciones e inhabilitaciones civiles.
> 9. Los actos relativos a la adquisición, modificación o revocatoria de la nacionalidad.
> 10. La designación de tutores, curadores o consejos de tutela.
> 11. La sentencia que declare la ausencia o presunción de muerte.
> 12. Los títulos académicos, científicos y eclesiásticos y los despachos militares.
> 13. Los demás previstos en la ley.
>
> Artículo 64. El Registro Civil, a través de una sección registral, inscribirá los actos de constitución, modificación, prórroga y extinción de las sociedades civiles, asociaciones, fundaciones y corporaciones de carácter privado.
>
> Artículo 65. El Registro Civil es fuente de información del Registro Civil y Electoral.
>
> Artículo 66. Son responsables en su jurisdicción de informar al Registro Civil los nacimientos, matrimonios, defunciones y todo hecho que afecte el estado civil de las personas:
>
> 1. Las Jefaturas Civiles.
> 2. Las Alcaldías.

3. Los Hospitales, Clínicas y Centros de Salud.
4. Los Consulados venezolanos.
5. Los Procuradores, Tribunales y Consejos del Niño y del Adolescente.
6. Las Instituciones Educativas.
7. La Fuerza Armada Nacional, en cuanto corresponda a la emisión de Despachos Militares.
8. Los órganos de Seguridad Ciudadana.
9. Las demás que indique la ley".

Sobre ellos la parte actora sostuvo lo siguiente:

- Que el artículo 62 viola el artículo 292 de la Constitución, por cuanto éste ha entregado el Registro Civil y Electoral al Poder Electoral.
- Que tampoco sería válido que la organización del Registro Civil se deje a un reglamento, porque todo lo relacionado con la materia es de la reserva legal, en virtud de la competencia del Poder Nacional para legislar sobre *"los servicios de identificación".*
- Que algunos de los supuestos enumerados en el artículo 63 (numerales 9 y 12) no están relacionados *"con situaciones jurídicas en la familia y sociedad que determinen su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones"* y tampoco derivan *"de hechos, actos y providencias que lo determinan y califiquen como tales".*
- Que los artículos 64, 65 y 66 violan el numeral 7 del artículo 293 de la Constitución, que encarga el Registro Civil y Electoral al Poder Electoral y no al Ejecutivo, lo que implicaría haber incurrido en *"usurpación de Funciones".*
- Que todo el Capítulo en cuestión viola el artículo 137 de la Constitución, que establece el principio de legalidad en el ejercicio del Poder Público.
- Que, asimismo, viola el artículo 218 de la Constitución, toda vez que se modificaron los artículos 445 a 523 del Código Civil, siendo que el decreto-legislativo es de rango inferior a ese Código.

Por su parte, la representación de la República sostuvo:

- Que la denuncia de violación de las normas contenidas en los artículos 292 y 293.7 de la Constitución es debida a *"una errada interpretación realizada*

por los recurrentes, por cuanto inscriben los servicios registrales y notariales dentro de las funciones del Poder Electoral". En su criterio, la competencia del Poder Electoral para *"mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y Electoral",* debe ser interpretada de manera de no abarcar "*el Registro Civil propiamente dicho".*

- Que la Constitución usa la expresión "*Registro Civil y Electoral"* con la intención de vincularlos, de manera de aumentar la transparencia, pero que en realidad *"el Registro Civil inscribirá a todos los ciudadanos venezolanos y las afectaciones relativas a ellos, dentro de las cuales figuran los nacimientos, defunciones, matrimonios, separaciones de cuerpos y bienes, nulidad de matrimonios, reconocimiento de filiación, adopciones, emancipaciones, interdicciones e inhabilitaciones civiles, entre otras, que evidentemente no son del interés del Poder Electoral".* A los efectos del Registro Electoral, el Consejo Nacional Electoral es relevante especialmente la *"información detallada sobre los nacimientos y defunciones que se hayan producido".*
- Que, respecto al artículo 63 del decreto-legislativo impugnado, la parte actora ha incumplido su carga de *"indicar con precisión las disposiciones constitucionales que presuntamente resultan infringidas (...), así como las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción".* Que, en todo caso, no se entiende *"cómo los actos relativos a la adquisición, modificación o revocatoria de la nacionalidad (...)-, así como el registro de títulos académicos, científicos y eclesiásticos y los despachos militares, no sean situaciones jurídicas regístrales, más aún cuando éstas son inherentes a las personas, y por ende deben ser inscritas en el Registro Civil".*
- Que *"los decretos con fuerza de ley tienen el mismo rango y la misma fuerza de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional; de allí que puedan*

modificar y derogar a éstas". En tal virtud, no se habría producido el vicio de usurpación de funciones ni se habría violado el artículo 218 de la Constitución.

Sobre esta denuncia observa la Sala:

Ante todo, debe la Sala rechazar de plano la afirmación realizada por la parte actora, según la cual las normas del decreto-legislativo son de rango inferior a las del Código Civil, por lo que no pueden aquéllas modificar las de éste. Se hace innecesario detenerse sobre el particular, pues la identidad de rango entre leyes (como el Código Civil) y decretos-legislativos es aceptada unánimemente por la doctrina y reconocido por la jurisprudencia.

Hecha esta observación, la Sala agrega, en relación con el fondo de la controversia:

Ya esta Sala se pronunció, con ocasión de un recurso de interpretación, sobre la competencia en materia de "Registro Civil y Electoral", lo que implica, de cierta forma, precisar su alcance.

En efecto, en la sentencia N° 2651 dictada por esta Sala el 2 de octubre de 2003, el problema interpretativo se centró en la determinación del órgano competente para llevar el Registro Civil, en concreto aquel Registro en el que consta la información esencial sobre las personas: nacimiento, matrimonio y muerte. La duda era la siguiente: si el Registro Civil estaba separado del Electoral, correspondiendo el primero a la Administración (en este caso la local) y el segundo al Poder Electoral; o, si por el contrario, se trataba de un único registro, a cargo totalmente del Poder Electoral.

Para la Sala, si la Constitución se refirió a un "Registro Civil y Electoral", cuando bien pudo decir sólo Electoral si hubiera pretendido mantener el régimen previo, era en razón de la necesidad de unir en uno sólo ambos registros, y dejar en el pasado la dualidad que imperó en el país. Destacó la Sala, en esa oportunidad, que esa solución, además, encuentra acogida en diversos ordenamientos y se justifica por razones indiscutibles, que guardan relación con la imprescindible transparencia de los procesos comiciales, tal como se reconoció en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, en la que se lee: *"Especial mención, en la consagración de este nuevo Poder [Electoral], merece por su novedad la*

integración del Registro Civil y Electoral, cuya organización, dirección y supervisión se atribuye al Poder Electoral; busca esta fórmula la posibilidad de explotar el desarrollo de mecanismos armónicos que permitan la conformación y depuración automática de un registro nacional como base fundamental para garantizar la transparencia de dicha institución".

La Sala, analizado con detenimiento aquel caso, concluyó que nuestra Constitución no confiere atribución sobre Registro Civil a ningún órgano de ningún Poder que no sea el Electoral, lo que incluso permitiría admitir que el legislador entregue a ese Poder Electoral la totalidad del Registro Civil y derogue el Código Civil o cualquier norma similar. Sin embargo, aceptó la Sala como válido que el legislador prefiriese, guiado por la prudencia, cumplir con la Carta Magna sin alterar nuestra tradición jurídica y, sobre todo, sin generar situaciones que sólo condujesen a complicar un asunto que, de tan importante que es, debe ser sumamente sencillo. Así, aunque pudo crear toda una burocracia que sólo dependiese del Poder Electoral, la realidad nacional exigía –entendió la Sala- que no se produjesen cambios que se convirtiesen en trastornos, debido a sus enormes costos o a la dificultad de que la población se adapte a ellos.

Para la Sala, el hecho de que la Constitución asigne al Poder Electoral el "Registro Civil y Electoral" no implica que sea sólo ese Poder el que tenga facultad para llevarlo en su totalidad. Al contrario, se sostuvo en el fallo reseñado que nuestro ordenamiento se basa en el principio de colaboración, establecido expresamente en el artículo 136 del Texto Fundamental y desarrollado de manera amplia por la Ley Orgánica de la Administración Pública. Por ello, lo esencial, para respetar la norma suprema, es que sea el Poder Electoral, a través de su Comisión de Registro Civil y Electoral, el que centralice y controle ese Registro, el cual deberá ser único.

De esta manera, aunque el legislador podría atribuir al Poder Electoral *todo* lo relacionado con el registro civil, válidamente puede asignar parte de él a otros entes y

órganos, siempre que respete lo esencial de esa competencia: que el Poder Electoral tenga la facultad de centralización y control.

Según lo expuesto, entonces, el Poder Electoral debe centralizar el Registro Civil, con el objeto de depurar las listas de electores. De hecho, la creación misma de un Poder Electoral se hizo para, en palabras de la Exposición de Motivos del Texto Constitucional vigente, dar el *"salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica".* Ahora bien, es obvio que ese cometido no podría ser cumplido con seriedad sin la existencia de un Registro Civil fiable. Baste recordar cómo en muchas elecciones figuraban como votantes personas fallecidas e incluso algunos usurpaban su identidad, así como menores de edad o extranjeros. La separación total, más que la duplicidad de los registros, se prestaba a toda suerte de trampas.

La Constitución de 1999, pretendió variar esa situación e instauró una centralización de ambos registros en uno solo, que pasaría a denominarse "Registro Civil y Electoral". Ya no sería válida la duplicidad registral, por lo que la legislación futura debe atender a esa exigencia. Es el caso, aceptado por la Sala, que la Ley Orgánica del Poder Electoral asignó parte de esa competencia a los Municipios, con base en el principio de colaboración y atendiendo a una tradición secular, que se remonta a los registros eclesiásticos y que continuó luego del surgimiento de los registros estatales. Con ello, se logró mantener la vigencia del Código Civil, si bien éste debe ser leído ahora partiendo de las nuevas previsiones constitucionales. De hecho, en la mencionada sentencia N° 2651 del 2 de octubre de 2003, la Sala determinó cuáles normas del Código Civil deben entenderse derogadas y cuáles deben ser objeto de relectura, con base en una nueva interpretación. No es el caso, sin embargo, de repetirlo en este fallo.

Ahora bien, la lectura detenida de la referida decisión permite confirmar que el Constituyente ha unido el Registro Civil y el Electoral, pero que ello sólo tiene utilidad en aquellos aspectos que guarden relación con información relevante para fines electorales, lo que deja libertad al legislador para encargar a otros órganos –la Administración Nacional,

por ejemplo- el registro de actos y hechos jurídicos que se estime importante asentar en libros oficiales, pero que no son útiles a los efectos comiciales.

Por ejemplo, en el artículo 63 del decreto-legislativo impugnado se ordena el registro de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, sentencias de divorcio, sentencias de separación de cuerpos y bienes, sentencias de nulidad de matrimonio, reconocimientos de filiación, adopciones, emancipaciones, interdicciones e inhabilitaciones civiles, actos relativos a la adquisición, modificación o revocatoria de la nacionalidad, designación de tutores, curadores o consejos de tutela, sentencias que declaren la ausencia o presunción de muerte, títulos académicos, científicos y eclesiásticos y los despachos militares. De todos esos actos registrables, sólo algunos tienen importancia para el Registro Electoral, mientras que otros son absolutamente intrascendentes. Por ello, el artículo 65 *eiusdem* dispone que el Registro Civil llevado por la Administración Nacional será fuente de información del Registro Civil y Electoral. Así, de la misma forma en que corresponde a los Municipios el Registro de determinados sucesos (nacimientos, matrimonios y defunciones), otros están asignados al Ejecutivo Nacional, sin perjuicio que tanto esas entidades locales como este último deban cumplir con la obligación de suministrar la información de que disponen al Poder Electoral, como centralizador de la misma.

Por otra parte, resulta incorrecta la afirmación de la parte actora según la cual el decreto-legislativo impugnado exige el registro de actos o hechos que no deben tener el carácter de registrales. Debe advertir la Sala que es al legislador al que compete, en atención a las necesidades de información con carácter oficial que tenga la sociedad, exigir el registro de ciertos acontecimientos o documentos. No es cierto que el registro civil sólo esté concebido para la información sobre el estado de las personas, sino que puede contener otros datos, igualmente personales, pero no relativos al status individual.

Asimismo, no comparte la Sala la denuncia de que sería inválido que la organización del Registro Civil se deje a un reglamento. En criterio de los demandantes, todo lo relacionado con la materia es de la reserva legal, en virtud de la competencia del Poder Nacional para legislar sobre *"los servicios de identificación"*. Ahora, aparte de que no es correcta la asimilación entre registro civil y servicios de identificación, en el decreto-legislativo no se deja al Ejecutivo, por vía reglamentaria, la regulación de la materia relacionada con el registro en sí, como operación, sino la organización administrativa que lo tiene a su cargo. De hecho, esta denuncia se contradice con la afirmación de los propios

actores cuando sostuvieron que la Dirección Nacional de Registros y del Notariado debió ser creada por reglamento orgánico, pues es competencia del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Por lo expuesto, esta Sala desestima la impugnación de los artículos 62 a 66 del decreto-legislativo recurrido. Así se declara.

3. Sobre la impugnación del artículo 15 del decreto-legislativo:

Por último, los accionantes solicitaron la nulidad del artículo 15 del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, en el que se dispone:

> "El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a solicitud del Ministro del Interior y Justicia, fijará los aranceles que cancelarán los usuarios por los servicios registrales y notariales, de conformidad con el estudio de la estructura de costos de producción de cada proceso registral y notarial.
> Las operaciones registrales y notariales y la recaudación de los respectivos aranceles se efectuarán mediante sistemas automatizados".

Sólo un motivo de impugnación: que el poder del Presidente de la República para fijar los aranceles que deben cancelar los usuarios de servicios de registro y notaría, viola el principio de la legalidad tributaria contenido en el artículo 317 constitucional. La representación de la República nada alegó en defensa de esta disposición.

Sobre esta última denuncia observa la Sala:

El Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado impugnado, a diferencia de los anteriores textos normativos sobre la materia, no contienen ninguna disposición tributaria, más allá del denunciado artículo 15, que no es una norma tributaria realmente sino la habilitación dada al Ejecutivo para fijar unos llamados aranceles para el pago de servicios de registro y notariado.

En Venezuela, las tasas por servicios registrales y notariales se repartían en dos leyes distintas; las tasas por servicios notariales y de los registros mercantiles se encontraban en la Ley de Arancel Judicial, mientras que las tasas por servicios de los registros principales y los llamados subalternos se hallaban en la Ley de Registro Público.

Esa separación obedecía al hecho de que, durante un tiempo, los tribunales mercantiles cumplían funciones de registro y los tribunales civiles funciones de la llamada "jurisdicción voluntaria", más parecidas a las que pudiesen ser cumplidas por los notarios. De hecho, en la Ley de Arancel Judicial de 1956, los Registradores Mercantiles y los Notarios eran considerados "Auxiliares de la Administración de Justicia" (artículo 1), lo que no ocurría con los Registros Principales y Subalternos.

El Decreto Ley impugnado no derogó de manera total la Ley de Arancel Judicial, sino que mantuvo sus normas en vigencia *"en cuanto no contravengan las disposiciones contenidas en el presente Decreto Ley, hasta tanto el Ejecutivo dicte las que hayan de reemplazarlas".* Ello trajo como consecuencia que los pagos previstos en ese texto se mantuvieran, y no los contenidos en la Ley de Registro Público. Así, como el decreto-legislativo ahora impugnado derogó expresamente la Ley de Registro Público surgió un problema de orden fiscal: no existían tributos que exigir. De hecho, ello fue ya observado por esta Sala en su sentencia N° 961 del 24 de mayo de 2002, en la que se lee lo siguiente:

> "Respecto a la solicitud de exoneración de tributos de cualquier clase para la documentación que genere la reestructuración de crédito, se declara que, de acuerdo a lo expresado en este fallo, los derechos registrales previstos en la Ley de Registro derogada no se encuentran vigentes, ni ningún otro para esta fecha; y en cuanto a los aranceles notariales, se encuentra vigente lo señalado en el Decreto Ley de Arancel Judicial de 5 de octubre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.391 de 23 de octubre de 1999".

Días después, el 31 de mayo de 2002, un tribunal de instancia -el Tribunal Superior Quinto en lo Contencioso Tributario- declaró con lugar una acción de amparo constitucional intentada por un usuario que se negó a pagar los *"derechos de registro"* por un documento de compra-venta e hipoteca. Se lee en la sentencia:

> "Es criterio de este Juzgador que la aplicación ultraactiva (sic) de la Ley de Registro Público derogada, al tiempo de que se ignora el ánimo manifiesto del Legislador al establecer en la Exposición de Motivos del Decreto Nº 1554 con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado, la garantía del derecho a la propiedad, se traduce en la verificación de una violación del mencionado derecho para el caso aquí ventilado, ya que vista la imposibilidad de protocolizar el documento de compra-venta por la no cancelación de unos tributos no establecidos en ley trabaría y limitaría el derecho de disposición sobre el bien de marras ya que la propiedad sobre el mismo no estaría perfeccionada para gozar plenamente del carácter de presunción de verdad legal y la consiguiente oponibilidad a terceros".

En el impugnado artículo 15 se dejó al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la determinación y fijación de dos esenciales elementos de una obligación tributaria: el hecho generador y la alícuota. Ni uno ni otro aparecen en la ley, en franca violación del principio de la legalidad tributaria preceptuado en el artículo 317 de la Constitución, según el cual:

> "No podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales sino en los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio".

A su vez, el artículo 8 del Código Orgánico Tributario dispone:

> "Sólo a la ley corresponde regular con sujeción a las normas generales de este Código, las siguientes materias:
> 1. Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible fijar la alícuota del tributo, la base de su cálculo e indicar los sujetos pasivos del mismo (…)
> Parágrafo Primero: En ningún caso se podrá delegar la definición y fijación de los elementos integradores del tributo así como las demás materias señaladas como de reserva legal por este artículo, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el Parágrafo Segundo de este artículo. No obstante, cuando se trate

> de impuestos generales o específicos al consumo, a la producción o a las ventas, así como cuando se trate de tasas previstas en leyes, la ley creadora del tributo correspondiente podrá autorizar para que anualmente en la Ley de Presupuesto, se proceda a fijar la alícuota del impuesto entre el límite inferior y el máximo que en ella se establezca
> (…)".

Como se observa, el Código Orgánico Tributario pretende ser una flexibilización del principio de legalidad tributaria, referido precisamente al punto que interesa ahora a esta Sala, el de las tasas, pues dispone que en ese caso la ley que cree el tributo puede autorizar que la fijación de la alícuota se haga en la Ley de Presupuesto de cada año. Si se ve con cuidado podrá notarse que en nada se modifica el principio de legalidad: es la Ley, la de Presupuesto, la que fijará esa alícuota, lo cual puede hacerse aunque nada diga el referido Código

El artículo 15 del decreto-legislativo impugnado califica como aranceles al pago que debe hacerse por servicios de registro y notariado. Esta Sala prefiere calificarlo, al menos a efectos de este fallo, como tasas, pues es lo que son. Es cierto que en otros países (España y algunos de Latinoamérica) se emplea el vocablo *arancel* para identificar el pago de servicios de notaría, pero es el caso que la actividad notarial es distinta en esos países. Así, en esos países los notarios son Licenciados en Derecho autorizados para dar fe pública y, como pago por su labor, cobrar honorarios. En esos países, la función notarial implica una especie de concesión de servicio público y entonces se admite que los notarios cobren honorarios, si bien regulados por el Estado.

Es ilustrativa la cita de la siguiente doctrina española sobre este tema (Villarín Lagos, Marta, *La tributación de los documentos notariales en el impuesto sobre actos jurídicos documentados*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 93-95). Según esta autora *"ciertamente, el arancel notarial es una figura cuya naturaleza jurídica ha sido y sigue siendo controvertida"*. Reseña así que *"tradicionalmente ha sido considerado por la*

doctrina tributaria mayoritaria como una figura tributaria encuadrable, más concretamente, en la categoría de las tasas", por cuanto el presupuesto de hecho del arancel notarial responde exactamente al de las tasas: el Notario obtiene un pago en virtud de que los particulares se ven obligados por la ley a acudir a él. De hecho, ello es lo que justificaba que, en ciertos países, el notario esté habilitado para acudir a los llamados procedimientos de apremio, a fin de exigir el pago del arancel, es decir, se le trata como acreedor de una obligación tributaria.

Sin embargo, Villarín advierte que otros autores niegan carácter tributario al arancel notarial. Por ejemplo, la Ley de Tasas y Precios Públicos española, del año 1989 establece un régimen especial para los aranceles directamente percibidos por los funcionarios públicos distinto del régimen de las tasas y los precios públicos, lo que ha llevado a algunos a sostener que los aranceles constituyen un tercer género diferente de tasas y precios públicos. Es más, en doctrina –según reseña la autora citada- hay quienes estiman que el arancel notarial no sólo carece de naturaleza tributaria, sino que ni siquiera es encuadrable como ingreso público. En realidad, el monto del arancel sería el resultado de una medida de intervencionismo administrativo cuya finalidad es limitar la remuneración de determinados profesionales. El arancel notarial no tendría naturaleza tributaria porque no implica ingreso para el Tesoro, sino que va directa y totalmente al patrimonio de quien ejerce la actividad.

El Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y Notariado no contiene ningún tributo, según se ha indicado. Ahora, lo normal es pensar que los pagos son tasas, tal como la propia doctrina venezolana lo ha considerado (por ejemplo, Vigilanza García, "Problemática jurídica en torno a la legislación sobre 'aranceles', tasas registrales y notarías en el Derecho venezolano", *Revista de Derecho Tributario*, N° 98, 2003). Sin embargo, debe advertir la Sala que la derogada Ley de Registro Público contenía algunos supuestos que en realidad debían ser encuadrados como impuestos, pues no se pagaba por la operación registral sino por la negociación que se celebraba.

No puede desconocerse que existen diferencias entre el gravamen al *instrumentum* notarial, en el cual encuadrarían todos los cobros que tengan por objeto retribuir prestaciones que efectúa la Oficina de Registro o Notaría y el gravamen al *negotium* notarial, el cual tiene por objeto actos y contratos. Así se ha sostenido en doctrina:

> "El gravamen sobre el *negotium* notarial, también a diferencia del gravamen sobre el *instrumentum* notarial, sí responde a la categoría tributaria de los impuestos, porque su exacción no se vincula a la realización de ninguna actividad administrativa concreta (...) Pertenece este impuesto a la difícilmente descriptible categoría de los impuestos sobre el tráfico jurídico. Dos aspectos corroboran esta idea. Por una parte, que los actos jurídicos sobre los que recae quedan sujetos precisamente cuando se formalizan en el documento notarial apto para el tráfico jurídico" (Villarín, *ob. cit.*, p. 374).

Como se ve, existe una diferenciación entre el tributo sobre el "*instrumentum*" y el tributo sobre el "*negotium*". No es el caso entrar en esas consideraciones, pues esa ley ya no está en vigencia, pero la Sala considera prudente advertirlo, ya que a continuación sólo se referirá a las tasas.

Es sabido que nuestra legislación carece de una definición de tasa como figura tributaria, pero la misma ha sido definida pacíficamente por la doctrina e incluso por ordenamientos jurídicos extranjeros como aquel tributo cuyo pago retribuye un servicio individualizado y concreto que recibe un contribuyente o un servicio potencialmente al alcance de ese contribuyente.

El modelo de Código Orgánico Tributario para la América Latina define a la tasa como *"el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente".* Asimismo, establece que *"no es tasa la contraprestación de servicios no inherentes al Estado***".**

Como la tasa es un tributo, no queda duda de que se sujeta al principio de legalidad, por lo que ningún acto que carezca de rango legal puede contenerlas. Conoce la Sala las tesis doctrinarias según las cuales las tasas no son tributos. Puede citarse al efecto, pues reseña esa división doctrinal, al colombiano Plaza Vegas, quien ha escrito que *"la propia división tripartita de los tributos en impuestos, tasas y contribuciones (...) ha dado lugar a un grado tal de controversia, que puede decirse que la única modalidad respecto de la cual no se discute su naturaleza tributaria autónoma es la de los impuestos. Hay sectores de la doctrina que consideran que la 'tasa' no tiene atributos propios que permitan identificarla como tributo independiente y llegan a sostener que es susceptible de encuadrar entre los impuestos o afirmar que ni siquiera ostenta naturaleza tributaria y simplemente constituye un 'precio'. Y no faltan las apreciaciones según las cuales la única modalidad admisible de 'tributo' es el impuesto, como ocurre con la de Antonio Berliri o Enrico Potito, entre los italianos. Para Berliri, si bien las 'tasas' interesan al derecho tributario no constituyen propiamente 'tributos' porque no participan del elemento 'coacción' que es inherente a las prestaciones impuestas por el soberano."* (Plaza Vegas, Mauricio, "Los tributos vinculados", en: *Revista Tributum,* Nº VIII, 1999. Universidad Católica del Táchira, p. 41).

No deja de tener razón el autor citado cuando menciona las dudas que han invadido a la doctrina. De hecho, han sido ingentes los esfuerzos de tributaristas para deslindar dos nociones –tasa y precio público-, con ánimo de excluir a la segunda del principio de la legalidad tributaria y, en consecuencia, de la obligación de que estén previstos en leyes. Tanto tasa como precio público son pagos por servicios, pero la tasa –es al menos el acuerdo doctrinal existente hoy en día- se paga frente a un servicio al que el particular se ve obligado a acudir, mientras que el servicio por el que se paga un precio, el usuario bien pudo escoger otra alternativa de prestación.

Colombia, país no sólo vecino sino de trayectoria jurídica en ocasiones similar a la nuestra, sí prevé constitucionalmente que ciertas tasas no se fijen por ley, pues se permite la

delegación al Ejecutivo de algunos de los elementos del tributo, con fundamento en la ley. En concreto, el artículo 338 de la Constitución de ese país dispone:

> "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos por servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.
>
> Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo".

La intención del articulo 15 del decreto-legislativo demandado tal vez fue conferir al Ejecutivo Nacional el poder para aumentar las alícuotas de las tasas registrales y notariales, haciéndolas escapar de la rigidez que rodea las leyes. Sin embargo, constitucionalmente ello no es posible entre nosotros, aunque lo sea en otros países.

Por supuesto, es necesario distinguir entre tasa y precio público, nociones bastante trabajadas por la doctrina reciente. Según el modelo de Código Orgánico Tributario para la América Latina, *"no es tasa la contraprestación de servicios no inherentes al Estado."* Esas contraprestaciones son los denominados precios públicos, que al no ser tributos no requieren creación ni regulación legal.

En el caso de registros y notarías, es indudable que el servicio es inherente al Estado: los particulares están obligados a recurrir a él en ciertos casos, o al menos se hace aconsejable si pretenden disfrutar de la fe pública, que sólo la proporciona el Estado.

En consecuencia, no es posible afirmar que los servicios registrales y notariales sean *"precios públicos"* y no tasas, cuando la "*fe pública"*, principal beneficio obtenido del registro o protocolización de documentos, no es obtenible de prestadores de servicios particulares. Quedan a salvo los pagos que se efectúen en las dependencias registrales y notariales que, siendo importantes para la prestación del servicio, no sean en sí mismo producto del acto de registro o notariado.

Por lo expuesto, esta Sala declara con lugar la presente denuncia y, en consecuencia, anula el artículo 15 del Decreto con Fuerza de ley de Registro Público y Notariado. En vista de que hasta la fecha no se ha hecho uso de la facultad que otorgaba el artículo anulado, se hace innecesario fijar efectos retroactivos a la decisión.

IV

DECISION

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República, por autoridad de la Ley, declara: **PARCIALMENTE CON LUGAR** el recurso de nulidad presentado por los abogados JAIRO JOSE ARANGUREN PIÑUELA y MARBELLA JOSEFINA NAVAS CORONIL contra los **artículos 14, 15, 62, 63, 64, 65 y 66 del DECRETO CON FUERZA DE LEY DE REGISTRO PÚBLICO Y DEL NOTARIADO**, publicado en la Gaceta Oficial Nº 5.556 Extraordinario, del 13 de noviembre de 2001. En concreto:

1) SE DECLARA CONSTITUCIONAL el artículo 14.

2) SE ANULA el artículo 15 y SE ORDENA publicar el texto íntegro del presente fallo en la Gaceta Oficial de la República, en cuyo sumario se indicará: *"Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que anula el artículo 15 del Decreto con Fuerza de Ley de Registro Público y del Notariado".*

3) SE DECLARAN CONSTITUCIONALES los artículos 62 a 66, en el entendido de que el Registro Civil llevado por la Administración es fuente de información del Registro Civil y Electoral a cargo del Poder Electoral.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Cúmplase lo ordenado. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Audiencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de septiembre de dos mil cuatro (2004). Años: 194° de la Independencia y 145° de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESUS EDUARDO CABRERA ROMERO

Los Magistrados,

ANTONIO J. GARCÍA GARCÍA

Ponente

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. 02-1548

AGG/asa