

AUTORES VENEZOLANOS

**ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE EL  
DOCUMENTO PUBLICO Y PRIVADO  
EN EL DERECHO PROCESAL CIVIL**

DOCTRINA - LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA



---

Ediciones y Distribuciones "FABRETON", Caracas - Venezuela  
Padre Sierra A. Muñoz, Edificio "Italo" 3º Piso.

1982

---

## CAPITULO IX

### **LA INSTITUCION DEL REGISTRO PUBLICO EN VENEZUELA: ¿SOBRE CUAL DE LOS DOS SISTEMAS CLASICOS DE REGISTRO —EL ROMANO O EL GERMANICO— SE HA MODELADO SU ORGANIZACION? INTERPRETACION DE LA LEY DE REGISTRO PUBLICO: SU CARACTER**

**RAMIRO ANTONIO PARRA**

Un vale reconocido judicialmente, es público, porque la ley faculta a los jueces para darle fe pública a ese acto, que es condición indispensable de la autenticidad.

Las calificaciones de auténticos, autenticados y públicos, son superfluas, porque los efectos jurídicos del documento son siempre los mismos, desde luego que de todos modos es cierto para las partes y para los terceros y sin este requisito esencial, no es ni auténtico, ni autenticado, ni público.

Por el Dr. J. M. Hernández-Ron

Nuestro apreciado colega, el doctor Pablo Ruggeri Parra, leyó hace varios meses en el Salón del "Colegio de Abogados del Distrito Federal", una medulosa Conferencia acerca de las **"Escribanías y Registro Público.—Evolución histórica"**, Conferencia que aparece publicada en la página 87 y siguientes del N° 10 de la Revista, órgano del "Colegio". La lectura de este útil trabajo y las citas que en él hallamos de nuestro **"Tratado Elemental de Derecho Administrativo"**, nos han impulsado a dar, por medio del presente estudio, algunas explicaciones relativas a determinados puntos que no fueron analizados extensamente en el Capítulo XXI del Tomo II de dicho texto, concerniente a la **"protección del Estado a la propiedad privada"**, donde disertamos en torno a la Institución del Registro Público y comentamos muchas disposiciones de la ley especial que la rige.

Como lo hace constar el doctor Ruggeri Parra, el establecimiento de las Oficinas de Registro en Venezuela, se debió a la Ley 24 de mayo de 1836, que derogó la de 22 de mayo de 1826 (Gran Colombia) sobre **"Anotación de Hipotecas y Derecho de Registro"** (1). La Ley de 1836 fue seguida por la de 17 de

(1) Puede consultarse la Ley de Registro de 1836, a la pág. 359 del Tomo I de la **"Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela"**. - Con razón dice el áccioso colega doctor Ruggeri Parra, que hubo error en la cita hecha en el Tomo II de nuestro **"Tratado Elemental de Derecho Administrativo"** (Ed. 1937), al estudiar el Servicio de Registro Público, pues la indemnización a favor de los Escribanos desposeídos no se hizo durante el Gobierno de la Gran Colombia. Acierta el colega cuando escribe: Juzgo que el Prof. Hernández Ron quiso referirse a la Ley venezolana de 1836" (Véase la pág. 94 de la **"Revista del Colegio de Abogados"**, cit.).

marzo de 1838 <sup>(2)</sup>. Esta fue derogada por la de 21 de junio de 1861, ordenamiento que no llegó a imperar en virtud de Resolución de 12 de diciembre del mismo año, dictada por el General José Antonio Páez, Jefe Supremo —civil y militar— de la República, quien dispuso “que mientras se dicten las disposiciones que deban regir en la materia”, continuase en observancia la Ley de Registro de 1838 <sup>(3)</sup>. Viene más tarde el Decreto-ley de 1863 sobre Registro Público (firmado por el mismo General Páez), cuyo texto es conocido de la generalidad de las personas, por figurar en el Tomo IV de la “**Recopilación de leyes y decretos de Venezuela**”; mas no sucede lo mismo con la Ley de 1861, que no está inserta en la Recopilación, pero de la cual suministraremos informaciones precisas, tomadas de un anti-quísimo folleto que contiene el Proyecto. Siguen a éste, en orden cronológico, otro Decreto Ejecutivo de 20 de octubre de 1867, que declaró fuera de vigencia la Ley del 38 <sup>(4)</sup>; la Ley de Registro de 13 de junio de 1876, que derogó el Decreto de 1867 <sup>(5)</sup>, y sucesivamente las Leyes de 19 de mayo de 1882, de 6 de octubre de 1886, 30 de mayo de 1887, 8 de abril de 1904, 13 de agosto de 1909, 27 de junio de 1910, 30 de junio de 1915, 20 de julio de 1925 y la vigente de 6 de julio de 1936.

¿Cuáles eran las bases fundamentales seguidas para la organización del Registro Público, a través de toda la serie de leyes que contemplamos de 1826 a 1936? ¿Cuáles los sistemas adoptados para orientar la misma organización?

Como punto previo a la respuesta que daremos a las preguntas anteriores, conviene que digamos algo respecto a las bases fundamentales sobre las cuales descansa la organización del Registro de la propiedad en general. Estas bases son tres: **La publicidad, la autenticidad y la responsabilidad** (ya del fun-

(2) Recop. cit., Tomo Id., pág. 403.

(3) Véanse las págs. 83 y 122 del Tomo IV de la Recop. cit. (2ª edición).

(4) Véase la pág. 861 del Tomo IV cit. (2ª edición).

(5) Véase la pág. 310 del Tomo VII de la Recop. cit.

cionario, ya del Estado), dividiéndose los sistemas adoptados en dos grupos: **Antiguos y modernos**.

Entre los sistemas **antiguos** son dignos de mención, **el romano, el germano y el francés**.

En el sistema romano era principio fundamental, que para la transmisión de la propiedad y la constitución de los gravámenes bastaba la concurrencia del título y del modo. Era, por tanto, un acto de **carácter privado**, “en el cual no precisaba la intervención de ningún funcionario del Estado, por cuya razón no se conocieron los Registradores. En frente de este sistema se presentan casi todos los que se han inspirado en el **derecho germano**, en el que, constantemente, fue unida a los actos jurídicos sobre la propiedad inmueble, la intervención de la autoridad” <sup>(6)</sup>.

Pero, ¿cuál era la distinción fundamental entre el sistema alemán o germano y el romano? Radicaba la distinción en la circunstancia de que “en el primero no existe verdadera transmisión de la propiedad o constitución de gravamen, mientras un funcionario público no lo apruebe, al paso que en el segundo (como sucede en el **sistema francés** que ha seguido sus huellas) basta la concurrencia del título y del modo hasta el punto de que apenas hay diferencia entre la transmisión de la propiedad mueble y la de la inmueble. Todas las demás diferencias son consecuencia de la que se acaba de indicar: Así, por ejemplo, en los países donde se sigue el **sistema alemán**, se procura la existencia de un catastro o descripción parcelaria de las tierras, cuyos resultados se toman como punto de partida, de donde se deduce que las fincas aparecen numeradas y descritas con toda minuciosidad. En todas las Oficinas de Registro existe, además de un plano detallado y matemático, una registración rigurosa de cada finca, para seguirla en todas

(6) Para mayores explicaciones, recomendamos consultar la “Enciclopedia Jurídica Española”, Tomo XXVII, pág. 92; y también la “Enciclopedia Universal Ilustrada”, de Espasa, Tomo 50, pág. 207 y sigs.

sus evoluciones de carácter jurídico, con lo que ambos medios se completan mutuamente. Por donde cada finca ostenta como una personalidad parecida a la del individuo. Y todo esto público y auténtico, con un valor tan absoluto que aún respecto de las partes se reconoce eficacia a la transmisión o el gravamen, previamente a la inscripción respectiva en el Registro. Claro es que para ello se han de adoptar determinadas precauciones, a fin de que no sea inscrito lo que no reúna las debidas condiciones de legalidad. He aquí por que dentro de este sistema no basta que los interesados presenten sus títulos en el Registro para que la inscripción se verifique, sino que previamente son examinados con detención por el Juez o Tribunal para cerciorarse de su legitimidad y legalidad, y sólo en el caso de que ese Tribunal apruebe el acto, tiene lugar la inscripción. En algunos países se exige, además, que el hecho realizado se ponga en conocimiento de todas aquellas personas que directa o indirectamente puedan estar interesadas en él, publicándolo en los boletines o por edictos, participándosele a los colindantes, empleando, en resumen, toda clase de medios para rodear de garantías la inscripción. Y es que el derecho germánico en cuanto a transferencias de dominio y garantías reales está dominado por el **principio de la publicidad**. De tal modo que la **recepción** del derecho romano en Alemania, si bien destruyó en los primitivos tiempos —para el derecho común— aquél principio, tomando carta de naturaleza las hipotecas tácitas románicas y sus numerosas hipotecas generales, ya legales, ya convencionales, en los **derechos particulares** de las regiones tudescas —dice Wolff— se mantuvieron, casi siempre en toda su pureza, los pensamientos germánicos, y con ellos se resguardó el enunciado principio de la publicidad (7). La organización germánica de los Registros goza de

(7) Véase la exposición que sobre las transmisiones de la propiedad inmobiliaria y el concepto e historia de los derechos reales de garantía, está inserta a la pág. 165 y sigs. del Tomo III, Vol. 2º del “Tratado de Derecho Civil”, por Enneccerus, Kipp y Wolff (traducción española de la 32ª edición alemana, Editorial Bosch, Barcelona, España, 1937); y consúltese, además, la Enciclop. Jurídica cit., Tomo Id., pág. 215.

gran influjo e impera en buena parte de Europa “pues salvo Francia, Italia, Bélgica, Holanda y algún otro país menos importante, todas las demás naciones desenvuelven su régimen inmobiliario bajo los principios de aquel sistema”.

En el **sistema francés** —organizado actualmente por leyes de 5 de enero de 1875 y 27 de julio de 1900, combinadas con el Código Civil— no existen tantas formalidades, empleándose medios sólo de carácter fiscal, con lo cual se debilitan los efectos de la inscripción, si bien para dar facilidades con respecto a la situación legal de cada finca, se lleva en las Oficinas un índice de ellas por orden alfabético de los nombres de sus propietarios. Desde luego, es evidente que el **sistema germano** ofrece mayor conformidad con los principios de la razón, y lleva ventaja indiscutible a su contrario (8).

Previamente el análisis que haremos de las organizaciones **modernas** de los Registros de la propiedad, es pertinente detenernos para apreciar cómo funcionaban éstos en España, y si ese mismo funcionamiento llegó a imponerse en las Colonias de América, particularmente en cuanto atañe a Venezuela.

Si nos remontamos a los orígenes de la legislación española de Registros de la propiedad raíz, hallaremos que en la Península no existían Registros, propiamente hablando. “Sólo en la época del Fuero Real (1255) hay algo parecido, como es la publicidad de las enajenaciones y gravámenes, bien después de la Misa del domingo o en Concejo. En cambio, en el Código de las Siete Partidas (1348), basadas en el Derecho Romano, para nada se hace hincapié en dicha publicidad, bastando la concurrencia del título y del modo para la transmisión”.

En la legislación castellana no encontramos precepto legal referente a los Registros de la propiedad hasta el siglo XV. Es el primero la Pragmática del 21 de diciembre de 1423, en la

(8) Para mayores informaciones, recomendamos consultar la obra intitulada “Derecho Rural Argentino”, por el Dr. G. Garbarini Islas, Buenos Aires, Ed. 1925, a la pág. 67.

que se ordena que los contadores mayores lleven libros especiales para inscribir las mercedes de fincas, sancionando con la declaración de nulidad la infracción de sus prescripciones. Siguió a ésta la disposición de 1539 dada por los Reyes don Carlos y doña Juana, mediante la que se creó un Registro de censos, hipotecas y cargas reales de la propiedad inmueble que se colocó bajo el amparo de los Ayuntamientos, mas aunque repetidamente se mandó que se llevaran a inscripción en dichos Registros todas las escrituras y documentos en que constaran cargas, tributos y censos afectos a la propiedad, ni las disposiciones legales se cumplieron ni aun cumplidas hubieran dado del dominio público un estado completo y acabado. La propiedad libre no se inscribía en parte alguna por aquellas leyes; la propiedad afecta a cargas reales e hipotecarias sólo se inscribía cuando hubiere de hacerse constar estas cargas e hipotecas en los Tribunales de justicia; las hipotecas ocultas y generales no se inscribían en ninguna ocasión y de ningún modo constaban estos gravámenes que eran los más comunes y los más importantes.

Los Registros por la Ley de 1539 se situaron en las ciudades, villas o lugares que fueren cabeza de jurisdicción.

Felipe V, por auto acordado del 11 de diciembre de 1713, los estableció en todas las municipalidades, fueran o no cabezas de jurisdicción, colocándolos a cargo de los Ayuntamientos. Carlos III, por Pragmática del 31 de enero de 1768, los trasladó a los pueblos cabeza de partido judicial, mas no a todos, sino a aquellos cuyo señalamiento hacían las Audiencias y Chancillerías del respectivo Distrito, sin perjuicio de los contadores de hipotecas que entonces hubiere.

Desde su establecimiento los Registros eran **secretos**, pues la Ley de 1539 había dispuesto que “el tal Registro no se muestre a persona alguna, sino que el Registrador puede dar

fe si hay o no algún tributo o venta, a pedimento del vendedor”.

En semejante estado llegaron los Registros hasta mediados del siglo pasado: Eran **incompletos, secretos y viciosamente organizados**. La Ley del 8 de febrero de 1861 abandonando al fin el sistema anacrónico establecido, los fundó sobre bases científicas y racionales, pues esa Ley fue redactada con sujeción a las últimas innovaciones vigentes en las principales naciones europeas. La base fundamental de la Ley de 1861, fue la de la **publicidad absoluta y obligatoria** de los Registros de la propiedad inmobiliaria. Correspondía este ordenamiento al grupo que formaban las legislaciones germánicas (Prusia, Baviera y Wurtemberg), pero sin quedar excluida la influencia de las ideas romanistas; se trata, pues, de una organización marcadamente **ecléctica y doctrinaria**, en la que casi tanto predominaron los principios germánicos como los del sistema francés, en cuyo sentido se pronunció grandemente al declarar que “la inscripción no convalida los actos que son nulos”, extendiendo a todos los vicios de nulidad lo que en el sistema germánico sólo trasciende a la mala fe en la adquisición. Y obra de este eclecticismo es la voluntariedad de la inscripción y las vacilaciones en el desenvolvimiento del principio de sustantividad de los gravámenes, sobre todo en la hipoteca. Ahora bien, hecha la inscripción, y por efecto de la misma sustantividad, aquélla venía a ser un modo de adquirir, bien respecto a todos **erga omnes** (fe pública), como sucede en el régimen alemán y en el australiano, o bien sólo respecto de tercero, como ocurre en el español, en el que los derechos inscritos se hacen valer contra tales terceros, a quienes perjudican, y los no inscritos, no pueden ostentarse contra ellos ni perjudicarles (9).

Las bases científicas y racionales de la citada Ley de 1861, fueron respetadas por la Ley Hipotecaria vigente en España, de

(9) “Enciclop. Jurídica Española”, Tomo XXVII, pág. 105 y sigs.

fecha 16 de diciembre de 1909. Por supuesto que ésta ha sufrido la modificación y adición de numerosos artículos, por diversas leyes sancionadas en estos últimos años por las Cortes, siempre con la finalidad de dar —aproximándose al sistema germánico— la mayor seguridad y publicidad a las transacciones sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales (10).

Pasando ahora a los sistemas modernos de organizar los Registros de la propiedad, habremos de tener consideración especial del llamado “Acta de Torrens”. Mas, previamente advertimos lo siguiente: “Los sistemas modernos tienden a **movilizar la propiedad inmueble**, dando facilidades para las transmisiones de las fincas, siendo los más adelantados el establecido por la Ley prusiana en 1878” y el que se conoce con el nombre de **Régimen Torrens**, cuya importancia merece consideración especial.

Parte este sistema del principio de que una excelente organización del Registro de la propiedad inmueble y derechos reales debe llevar consigo, no sólo la preferencia de los documentos registrados sobre los no registrados, sino también la **inatacabilidad** del título inscrito.

El sistema del “Acta Torrens”, se conoce también bajo la denominación de “**sistema australiano-inglés**”. Representa la última evolución del régimen germánico. Toma su nombre del Coronel inglés Sir Robert Torrens, quien lo ideó para la Australia del Sur en 1858 (11), pero los precedentes del sistema se

(10) Véase, p. ej., una Ley de esta naturaleza, a la pág. 856 del “Apéndice” correspondiente al año de 1934, de la Enciclop. cit.

(11) El Coronel Torrens nació en Cork (Irlanda) en 1814 y murió en 1884. “En 1840 se trasladó a Australia, donde en 1851 ocupaba el cargo de Registrador General, y preocupado por los inconvenientes que ocasionaba la falta de certeza en el derecho de propiedad y la falta de informes sobre la condición jurídica de los inmuebles”, propuso, como ya dijimos, en 1858, “un sistema encaminado a dar a la propiedad y a todos los derechos reales una publicidad completa y una seguridad absoluta” (Enciclop. Espasa, T. 62, pág. 1.338).

hallan en algunas ciudades hanseáticas en el siglo XIII. El régimen de Torrens fue adoptado por el Parlamento de Australia, y aunque la ley lleva el título de “**Real property act**”, es más conocida por el de Ley Torrens. Entró en vigor el 2 de julio del año mencionado (1858), propagándose después a cinco colonias inglesas (12). También se ha implantado en Nueva Zelandia, Islas Fidji, Singapore, Malacca, Indochina, Estado de Yowa (Estados Unidos de Norteamérica), Brasil (1890), Islas Filipinas (1902), Estado de Nueva York (1908), en las posesiones españolas del Golfo de Guinea (1904) y Zona Hispano-Marroquí (1914) (13).

La base esencial del “Sistema Torrens”, es la **inatacabilidad** del título, según dijimos anteriormente, y en materia de procedimientos, la existencia de un catastro y de un plano exacto que acompaña siempre al título, plano que irá dibujado en la escala prevenida por la ley, levantado o legalizado, al menos, por un Agrimensor Público. “El sistema consiste, por tanto, en justificar el estado jurídico de la propiedad con su título, y una vez conseguido esto, dar toda clase de facilidades para su transmisión, exigiéndose, por lo mismo, tres requisitos previos antes de inscribir la finca: 1º, la justificación del dominio con el título; 2º, la aprobación de la autoridad, y 3º, el que al título acompañe un plano exacto”.

Después se efectúa la inscripción o inmatriculación, que consiste en la sustitución del antiguo título por otro que por un lado contiene el plano antedicho con las declaraciones correspondientes, y por el reverso, un encasillado en el que cada casilla corresponde a una de las operaciones que en el inmueble pueden hacerse.

(12) Las colonias son: Queensland (1816), Nueva Gales del Sur y Victoria (1862), Tasmania (1863) y Australia Occidental (1874) (véase la pág. 102 del Tomo XXVII de la Enciclop. Jurídica Española).

(13) Enciclop. Jurídica. cit., Tomo y pág. Id.

“La inmatriculación se obtiene solicitándola del Director del Registro por medio de escrito (pudiendo valerse de hojas impresas) firmado por el interesado y expresivo de la naturaleza de la finca y demás datos, título en cuya virtud se posee, cargas y obligaciones a que se halle afecta, acompañando a este escrito los títulos y documentos que tenga” y el plano antes mencionado.

Hecha la inscripción, se obtiene un nuevo título, del cual se sacan dos ejemplares, uno de los cuales se entrega al inscribiente, y el otro queda en el Registro, cuyos libros o protocolos se componen de estos títulos ordenados, coleccionados y encuadernados. Los efectos de esta inscripción son muy expeditivos. Mediante la presentación del título, se reconoce el dominio de una manera absoluta, **asumiendo el Estado de responsabilidad de indemnizar al que resulte perjudicado por la inscripción de un título defectuoso, salvo en los casos de dolo por parte del dueño.** El Estado respalda la garantía de inatacabilidad del título, “mediante un **seguro obligatorio** del dos por mil sobre el valor del inmueble”.

Tiene el “Sistema Torrens” sus ventajas, mas con todo no ha faltado quien las impugne. ¿En qué consisten las ventajas? Aparte de la economía y seguridad de esta forma de Registro, se suman las facilidades que se dan para practicar las distintas operaciones que en los inmuebles pueden efectuarse. “Basta para ello que la operación se anote en la casilla correspondiente del título entregado al dueño, se firme por los interesados y se envíe el título a la Oficina de Registro, donde, previa la identificación de las firmas, se anota la operación en otro ejemplar y, sellando ambos, se devuelve el primero al interesado. Una venta de la propiedad de una casa, de un predio rural, de una estancia, etc., por este procedimiento, se verifica por el **simple endoso** del título. Para las hipotecas, el procedimiento es más simplificado aún, bastando que el deudor entregue su título en blanco al acreedor, quedando así seguros

uno y otro, pues el primero no puede disponer de la finca por no tener el título, ni el segundo tampoco, por no llevar el título endoso a su favor, presumiéndose que tiene derecho respecto a la hipoteca aquel en cuyo poder se encuentre dicho título. Mediante este sistema queda resuelto un problema: El de la comerciabilidad de los inmuebles, los gastos se simplifican y se facilita la circulación de la riqueza, suprimiendo multitud de trabas”.

Pese a la movilidad que con el enunciado sistema se le comunica a la propiedad inmobiliaria, o, mejor dicho, a los títulos representativos de ella, sería errado pensar que tal sistema se convierta en la panacea de todos los males que nacen de la organización de la propiedad. En Inglaterra se hizo un ensayo de aplicación del “Act Torrens”, por sus “Land Trader Acts” de 1875 y 1895. De estas tentativas se deduce que no es posible creer, al menos en el Viejo Continente, “ni en sus imponderables ventajas, ni en su éxito maravilloso”. Con respecto a España, escribe el Profesor Jiménez Gil, la aplicación del “Régimen de Torrens” no daría resultados prácticos, pues “ni el diez por ciento de la propiedad tiene titulación y condiciones que resistan las más benévolas bases que para su implantación se adopten” (14).

De la relación precedente de los sistemas de Registro, podrá apreciarse que, el más atrasado es el **francés**, “formado por una yuxtaposición de elementos del derecho romano imperial, de otros del derecho germánico y de algunos de origen nacional”. Este atraso de la legislación francesa se debe a “la tenaz oposición a la reforma y a la aceptación en toda su amplitud del principio de publicidad”. Se le llama **francés** y no románico a este sistema, “principalmente en el bando opuesto, con propósito un tanto insidioso de impugnación, atribuyéndolo-

(14) Véase la Enciclop. Juríd. Española, pág. 103, Tomo Id.



sele genéricamente la característica de amparar la clandestinidad y el fraude por el mantenimiento de las hipotecas generales y gravámenes tácitos, y por la exclusión de ciertos actos del principio de publicidad". Mas esta crítica dirigida a la legislación francesa podrá ser justa, pero no lo es respecto a ciertos países como Holanda, y hasta cierto punto Bélgica e Italia, "donde se ha completado el principio de publicidad y relacionado los asientos con el Catastro" (15).

Por el hecho de estar fuertemente inspirados en el antiguo sistema francés, han merecido duras críticas los regímenes de registro implantados en la República Argentina y en Colombia. Nos permitiremos resumir algunas noticias sobre ambos, pues los lunares que apercibiremos nos servirán para destacar, en mucho, las excelencias de la institución en Venezuela.

Del régimen argentino se ha dicho que no basta que la Constitución y el Código Civil hayan aceptado y garantizado la propiedad teóricamente, si esto no se complementa con la organización adecuada del sistema de publicidad destinado a asegurar al que adquiere una cosa, que ésta le pertenece realmente al vendedor y que no está gravada con otras cargas que las que aparezcan manifiestamente del título, y al propietario que su cosa realmente le pertenece y que nadie podrá quitársela. El tratadista argentino doctor Quesada, citado por el doctor Garbarini Islas en su libro sobre "**Derecho Rural Argentino**" (16), haciéndose eco de tan interesante tema, nos dice "que el régimen de la propiedad inmobiliaria en su país, su saneamiento absoluto, la simplificación de su transmisión y de la constitución de derechos reales involucra la solución del problema económico más trascendental con el consiguiente abara-

(15) Para datos sobre el Registro en Italia, consúltese "**II Digesto Italiano**", Vol. XX (Parte primera), a la pág. 552 (Registri delle pubbliche amministrazioni).

(16) Véase la página 61 de esta obra.

tamiento de los préstamos hipotecarios, la completa seguridad de las transacciones, la eliminación de los pleitos sobre bienes inmuebles y la natural valorización de las tierras, mejoras de la explotación agrícola y ganadera, establecimiento del crédito rural y movilización amplia de la propiedad territorial" (17). También se ha dicho que el régimen inmobiliario argentino, como el hipotecario, se caracterizan "por la más absoluta oscuridad". No importa que el Código Civil asegure la inscripción o la publicidad de las hipotecas, desde que conserva la clandestinidad de la propiedad. ¿Qué adelantamos —exclama el doctor Garbarini Islas— con la seguridad del derecho real de hipoteca si no tenemos seguridad de que la propiedad hipotecada es del deudor que la grava? Podrá nadie en nuestro país —adiciona el mismo tratadista— ateniéndonos al sistema del Código, asegurar que un inmueble le pertenece? Habrá de ser audaz ya que el Código ha dejado una serie de causas de nulidad que la tradición (de la cosa) no alcanza a revelar ni a curar". Tan grave estado de cosas no ha sido solucionado con

(17) No dejará de causar extrañeza a las personas que están en cuenta de la enorme riqueza rural argentina, la carencia de un saneamiento absoluto de la propiedad inmobiliaria en el País del Plata. La defectuosa situación reinante tiene un triple origen: son deficientes las normas reguladoras de la materia en el Código Civil, lo mismo que las que rigen los Registros de la propiedad inmobiliaria, y las consagradas en la "Legislación Rural" imperante en las Provincias. Y es curioso observar que en la República vecina del Uruguay la situación de la propiedad raíz es bien distinta: la inseguridad argentina se troca allí en firmeza y confianza de los terratenientes. Podemos decir que en el Uruguay las propiedades son objeto de un **doble registro**, lo que aleja la posibilidad de fraudes y operaciones clandestinas. Por la "Ley de Registro de Escrituras de Venta, Permuta y Donación", de 1855, corregida por otra Ley de 1880, todo propietario que ejecuta alguna de las enajenaciones o liberalidades enunciadas en dicha Ley, está obligado a realizar la inscripción de las escrituras correspondientes en los libros llevados por los Registradores y Notarios. Ahora bien, según el "Código Uruguayo" de 1878, en cada Departamento de la República se llevará un **Registro** de las propiedades departamentales, con un extracto de los títulos de propiedad de los inmuebles comprendidos dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, y los terratenientes tienen la obligación de presentar ese extracto a la Oficina competente. Se vé, pues, la existencia de un **doble registro**, y si bien las instituciones son creadas con distintos propósitos, no habrá impedimento para su recíproco control (consúltese el Tratado de "**Legislación Rural Uruguayo**", por el doctor Juan Carlos Gómez Haedo, Tomo I, Montevideo, 1927, a la página 31 y siguientes).

la creación de los Registros para la propiedad inmobiliaria <sup>(18)</sup>, entre otras causas por “la reserva en que se mantienen esos registros que debieran ser públicos y consultables por todo el mundo, con los prejuicios que esto acarrea ya que favorece la simulación (tan frecuente en el país argentino), de grandes fortunas tan inconsistentes como el aire; los frecuentes homónimos, etc.”. (Doctor Garbarini Islas).

En síntesis, el régimen civil argentino, inmobiliario e hipotecario, “es malo por la deficiente organización de la publicidad con las múltiples causas ocultas de nulidad que son su corolario”. Esto trae, según dejamos advertido: “Inseguridad en las transacciones, restricción del crédito hipotecario e interés excesivo para el mismo por la necesidad de cargarle una prima correspondiente al riesgo, etc.” <sup>(19)</sup>.

Si pasamos ahora a la República de Colombia, observaremos en este país la existencia, al mismo tiempo, de Notarios y Registradores. Estos funcionarios desempeñan un servicio público. “No obstante —dice el tratadista neogranadino doctor Pareja—, la organización de esas oficinas y la reglamentación de ese servicio adolecen de muchas deficiencias”. “La Federación Nacional de Abogados”, dándose cabal cuenta de la trascendencia de reformar la Institución, “propuso al Congreso

(18) Opina el tratadista argentino doctor Bielsa, que los Registros de la propiedad, establecidos en Buenos Aires y en las Provincias, son inconstitucionales, puesto que han venido a modificar el régimen de la propiedad establecido por el Código Civil, que sólo puede ser dictado o modificado por el Congreso Nacional (Constitución Nacional Argentina, artículo 67, inciso 11). Esto mismo opina el doctor Garbarini Islas, en su obra citada).

(19) En dos ocasiones se ha tratado en la República Argentina de modernizar los Registros de la propiedad inmobiliaria. El primer intento lo hizo en 1889 el doctor Lobos, y el segundo, el doctor Galiano (1904). El proyecto de éste consistía en implantar el **Sistema Torrens** con leves modificaciones tomadas unas de la Ley de 1890 que lo estableció en el Brasil, y otras de las propias características argentinas. Estas iniciativas no prosperaron. En especial el proyecto del doctor Galiano “mereció acérrimas e injustas críticas” hasta de personas de gran preparación jurídica, como lo eran los profesores y miembros de la Academia de Derecho, doctores Llerena, Pizarro e Iburguren (para mayores detalles puede consultarse la obra citada del doctor Garbarini Islas, a la página 70).

Nacional un proyecto de ley”, para encauzar esas actividades con un criterio moderno. “Se propuso al mismo tiempo establecer en las Facultades de Derecho estudios especiales de Notariado y Registro para formar profesionales en esos ramos, que no existen hoy entre nosotros, al revés de lo que pasa en otros países <sup>(20)</sup>. De otra parte —agrega el mismo doctor Pareja— siendo la organización de los servicios de Notariado y Registro materia comprendida en el estudio del Derecho Administrativo, no obstante, “por la manera como fueron concedidas esas actividades desde la redacción del Código Civil, en el cual fueron incorporadas indebidamente, ha contribuido a que se las tenga como simples oficinas de derecho privado, casi de propiedad particular de los funcionarios que las sirven con un criterio asaz estrecho. Una reforma se impone en el sentido de imprimirles el carácter que deben tener, evitando los abusos que a su amparo se cometen y dándoles movilidad en su funcionamiento” <sup>(21)</sup>.

Volviendo nuevamente a las preguntas que formulamos al principio de este trabajo, sobre las bases fundamentales seguidas para la organización del Registro Público a través de la serie de leyes que se han sucedido en Venezuela de 1826 a 1936, y a los sistemas adoptados para orientar la misma organización, habremos de responder así :Es indiscutible que los preceptos de la legislación castellana relativos a los Registros de la propiedad —preceptos apoyados en el Derecho romano— y particularmente desde la Ley de 1539 hasta la de Hipotecas de

(20) En algunos países se ha manifestado la preocupación de buscar personas de conocimientos especializados para desempeñar los cargos de Notario y de Registrador. Así tenemos que, en la República de Costa Rica, según Ley de 25 de febrero de 1920, introductora de reformas a la “**Ley Orgánica de Notariado**”, se estableció el requisito de ser Abogado de los Tribunales de la República, para ejercer las funciones de Notario. Este título lo expedirá la Junta Directiva del Colegio de Abogados (si se desea obtener datos extensos sobre esta materia, consúltese la “**Recopilación**” intitulada “**Leyes usuales de la República de Costa Rica**”, Edición Oficial, dirigida por Don Buenaventura Casorla, San José de Costa Rica, 1935).

(21) Doctor Carlos H. Pareja, “**Curso de Derecho Administrativo**”, Primera Edición, Bogotá, 1937, página 76 y siguientes.

8 de febrero de 1861, hubo de influir notablemente en las disposiciones destinadas a regir la misma materia en las Colonias españolas de América. Por esta causa las normas aplicadas en Venezuela, relativas al Oficio de Escribano, y al Oficio de Anotador de Hipoteca, no dejaron jamás de adolecer, en alguna medida, de los defectos achacados a la legislación hispánica de la época, siendo, por tanto, los Registros viciosamente llevados, incompletos y si no secretos del todo, su publicidad no era franca. No obstante, las viejas normas españolas sobre inscripción de las hipotecas ocultas y generales en los rudimentarios Registros de gravámenes —de los cuales no se dejaba constancia alguna, a pesar de ser los más comunes y los más importantes— sufrieron alguna saludable depuración al pasar el Atlántico, pues, como nos lo hace ver el distinguido colega doctor Ruggeri Parra<sup>(22)</sup>, en el año de 1761, cuando ya existía en la ciudad de Caracas el Oficio de Anotador de Hipoteca, se hizo el traslado y anotación en un libro especial “de todos los actos que constaran en los Archivos de los Escribanos en los cuales se establecieran gravámenes”, de suerte que, para este momento la hipoteca —en la Venezuela Colonial— estaba constituida “por un doble registro: El uno, en el cual se instituye, el otro, que concentra todos los gravámenes, o sea, que existe un Anotador de Hipoteca, **punto de partida de la verdadera publicidad de gravamen mencionado**, y que permite examinar con exactitud el estado de los muebles e inmuebles, porque los muebles en esta época eran susceptibles de hipoteca también”. Seguidamente agrage Ruggeri Parra, “no es menos cierto que con anterioridad a la fecha indicada, los Escribanos llevaban nota de las hipotecas, pero esta notación dispersa dificultaba la búsqueda para precisar el estado de las cosas; por consiguiente, en el año de 1761 comienza en Venezuela la **verdadera publicidad** de tales actos”.

(22) Véase la página 91 de la Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal (Nº 10).

Ya se sabe que mientras existió la Gran Colombia, “siguieron subsistiendo, con los mismos efectos al lado de los Escribanos, los Anotadores de Hipoteca; que por Ley, “también de la Gran Colombia, de mediados del año de 1826” —la que derogó en parte la referente a organización del Poder Judicial— quedó incorporada a la Hacienda Nacional el Oficio de Anotación de Hipotecas y estableció el derecho de registro, “bien entendido, el derecho que llamaríamos específico” (doctor Ruggeri Parra), pues los Escribanos siguieron subsistiendo, pero al fin desaparecieron, por mandato expreso de la Ley de 24 de mayo de 1836, sancionada por el Congreso de la República de Venezuela<sup>(23)</sup>.

Viene en seguida la Ley de Registro Público de 1838. Con ligeras variantes en lo relativo a los derechos de protocolización, “sus líneas generales” son semejantes a las de la precedente. Transcurrió mucho tiempo, y estando el país en plena Guerra de la Federación —a 21 de junio de 1861— el doctor Pedro Gual le pone el “ejecútese” a una nueva Ley de Registro, la que, según indicamos, no entró en vigencia, pues así lo resolvió el General Páez a 12 de diciembre del mismo año. Continuó observándose la Ley de 1838, pero, más tarde, a 20 de febrero de 1863, el mismo General Páez dictó un decreto-ley que derogó expresamente, en su artículo 94, la expresada Ley del 38<sup>(24)</sup>. Decreto que comenzaría a regir en toda la República desde el 19 de abril inmediato. Mas como sabemos, pocos meses transcurrieron y advino el triunfo de la Resolución Federal, convocándose a 13 de agosto de 1863 la Asamblea Constituyente que habría de sancionar la nueva Carta Fundamental, así como numerosas leyes en armonía con la nueva organización político-administrativa que se le dio a la República. Se comprenderá la insuperable dificultad que hubo para la vigencia del Decreto-ley de febrero de 1863, a lo que debe-

(23) Véanse los artículos 31, 32 y 34 de la Ley citada de 1836, a la página 407 del Tomo I de la Recopilación citada.

(24) Véase la página 234 del Tomo IV de la Recopilación citada (2ª edición).

mos agregar otro Decreto más fechado a 8 de agosto, dictado por el General Juan C. Falcón, en el cual se dijo que “mientras se expidan las leyes y decretos correspondientes, se declaran en su fuerza y vigor” los códigos y leyes que estaban vigentes el día 15 de marzo de 1858, “en todo aquello en que directa o indirectamente no se oponga el sistema federal proclamado por los pueblos” (25), con excepción del Código de Comercio de 1862, el cual continuaría vigente (26).

A pesar de que ni la Ley de Registro de 1861, ni el Decreto-ley de 1863, recibieron aplicación en el país, merecen, no obstante, algunos comentarios interesantes que seguidamente les dedicaremos, advirtiendo, además, que el articulado de ambos fue reproducido con poquísimas variantes en el Decreto Ejecutivo de 20 de octubre de 1867 (27).

El Proyecto de “Ley de Registro Público” que fue sometido a la consideración del Congreso Nacional en 1861, por el Secretario en los Despachos de lo Interior y Justicia, fue elaborado por una Comisión de notables juristas: Los señores Licenciados Juan José Mendoza y Luis Sanojo y doctor Julián Viso, designados por “resolución” de la prenombrada Secretaría, de 8 de noviembre de 1860. Hemos podido consultar el

(25) Dice la “Exposición” de la Memoria de la Secretaría de lo Interior y Justicia, correspondiente al año de 1863, a la página 42, que se fijó esa fecha de 15 de marzo de 1858, porque era preciso buscar un punto de partida, y les pareció muy natural fijarlo en aquel “en que terminó la legalidad”, “fecha fatal que los venezolanos recordarán siempre los unos con tristeza y los otros con remordimientos, y que a todos debiera servirnos de viso para no incurrir nuevamente en las mismas faltas y errores que nos condujeron a ella”. Juzgaba el Secretario del Interior el régimen federal recientemente inaugurado “como un bello sistema político”; se anatematizaba en aquella época, como criminales, a los que no se aliaron al federalismo. No se daban cuenta de la existencia relativa de los “crímenes políticos”, y que si había criminales merecedores de este calificativo es porque salieron perdidosos en la contienda armada.

(26) El Decreto de 8 de agosto de 1863, puede consultarse a la página 267 del Tomo IV de la Recopilación citada (2ª edición).

(27) Ya dijimos que este Decreto fué el que derogó, en definitiva, la Ley de Registro de 17 de marzo de 1838.

proyecto mencionado, así como otro proyecto más de “Ley sobre Régimen Hipotecario” debido a los mismos jurisconsultos, en un folleto editado en Caracas en 1861 (28), proyectos ambos que van encabezados con una interesantísima “presentación” dirigida al Secretario del Interior, que bien puede ser calificada de medulosa “exposición de motivos”. La lectura de ésta y la comparación del contenido de los artículos de la Ley de Registro de 1861 —que son los mismos del Decreto-ley de 1863 y del otro Decreto del Mariscal Falcón, de 1867— con la vieja Ley de 1838, nos llevan a la convicción de haberse ganado mucho terreno en esos nuevos ordenamientos, en pro del más eficiente funcionamiento de la Institución del Registro Público en Venezuela. Se da un gran paso del antiguo sistema español —si bien no tan atrasado como el romano y el francés— hacia la organización germánica, y es curioso observar que cuando se realizaban estos avances en nuestra Patria, también en España se dictaba la “Ley de Hipotecas” de 8 de febrero de 1861 (citada hace poco en este mismo estudio), y que, según hicimos ver, impuso una organización **marcadamente ecléctica**, en la que casi tanto predominaron los principios germánicos como los del sistema francés.

La Comisión de juristas venezolanos redactora del Proyecto de Ley de Registro de 1861, se refiere en la aludida “exposición”, tanto a la Ley sobre Régimen Hipotecario como a la de Registro, pues, en muchos puntos ambas leyes tratan

(28) El Folleto fué tirado en la “Imprenta al Vapor”, a cargo de M. M. Zarzamendi (Caracas), y el ejemplar que poseemos nos fué obsequiado por el distinguido colega, doctor Luis Valera Hurtado, actual Registrador Principal del Distrito Federal. - En el mismo Folleto está reproducida la Resolución de 8 de noviembre de 1860. - Cabe agregar, que los tres juristas cumplieron a cabalidad su cometido, en cuya virtud merecieron el beneplácito del Congreso Nacional, como se desprende del Decreto dictado por este Cuerpo, a 25 de mayo de 1861, que acordó una indemnización a dichos abogados, por los servicios prestados al Gobierno —Con laboriosidad y buen éxito— desde el 12 de noviembre de 1860 hasta mediados del mes de marzo de 1861. La remuneración acordada fué, para cada uno de los miembros de la Comisión, de seiscientos pesos sencillos (Recopilación citada, página 6, Tomo IV, 2ª edición).

materias conexas. En este orden de ideas, dejan constancia de haber introducido en los proyectos presentados muchas innovaciones a la legislación vigente. Tal “la necesidad del registro de todo acto constitutivo, traslativo o declarativo de propiedad de bienes inmuebles y otros derechos reales, en la cabecera del cantón en que esté sita la finca, para que aquel acto tenga efecto respecto de terceros”, y “la supresión de las hipotecas legales generales, indeterminadas y no registradas, con excepción de la del menor e incapaz” (29).

Respecto a la forma en que hayan de hacerse constar en el Registro los actos cuya publicidad se ha juzgado necesaria, los mismos juristas dicen lo siguiente: “Dos son los sistemas que en este punto se han adoptado en las naciones que han establecido un buen plan en el asunto, es a saber, lo que se ha llamado **transcripción** y lo que se ha denominado **inscripción**. Es la primera, el traslado íntegro en los protocolos, de la escritura cuya publicidad se ordena; y la segunda es una nota en que se extracta la misma escritura, poniéndose constancia de ciertas circunstancias calificadas de importantes y necesarias para que haya la requerida publicidad”. Y seguidamente adicionan: “La comisión ha adoptado el sistema de **transcripción**, ora porque según nuestra ley el Registrador no es más que un testigo autorizado que ninguna injerencia ha de tener en los contratos celebrados por las partes, ora porque el sistema de **inscripción** exigiría registradores de instrucción superior, que sería imposible establecer en todos los cantones. La transcripción, por otra parte, no tiene ningún inconveniente, porque el único que pudiera atribuírsele sería el aumento de gastos; y es sabido que los que ocasiona entre nosotros el simple registro, nunca son de consideración. Por otra parte, la inscripción supone siempre que se ha registrado previamente

(29) Compárense estas disposiciones con las contenidas en el artículo 34 del Decreto-Ley de 1863, y con las que preceptúan los incisos 1º y 2º del artículo 27 del Decreto de 1867.

la escritura de que se toma el extracto, al paso que según nuestro plan, no hay más que un solo acto. Nuestro sistema pues, lejos de aumentar los gastos, evita los que había de producir el segundo acto, la inscripción”.

Para poner de manifiesto la necesidad de exigir obligatoriamente el registro de ciertos actos, propugnado en el proyecto de que son autores, escriben: “Uno de los principales objetos del Registro Público es indudablemente evitar el **estelionato**; y habría la posibilidad de que a cada paso se cometiese, si no se exigiese la necesidad del registro de todo acto traslativo de dominio y de otros derechos reales, para que aquel acto tenga efecto respecto de tercero”.

“Todo contrato debe tener fuerza y vigor respecto de los mismos contratantes, luego que se compruebe de cualquier manera, que en efecto se ha celebrado el pacto, sin que ninguna de las partes tenga derecho a alegar la forma en que se le ha hecho constar. Pero desde que el contrato puede afectar los derechos de un tercero que no ha intervenido en él, es menester que se le den medios seguros de informarse acerca del verdadero propietario de la cosa que es materia del contrato”.

“Un individuo vende un inmueble a otro, sin que haga poner constancia de la enajenación en un lugar conocido de antemano y a donde todos puedan ocurrir a conocer, por decirlo así, la historia del inmueble. Luego el mismo vendedor hipoteca o vende a un tercero el mismo inmueble, haciendo constar en el Registro este contrato. ¿Cuál de las dos enajenaciones debe prevalecer? ¿Cuál de los dos adquirientes tendrá que perder la cantidad que ha desembolsado? El segundo ha visto el título de propiedad del enajenante y lo ha encontrado bastante. Ha consultado el Registro y no ha encontrado el acto en cuya virtud haya pasado a otro la propiedad de la cosa. Ha celebrado su contrato sin que pudiese imputársele culpa u omisión alguna. No sucede así con el primero: El ha podido

llenar la formalidad del registro antes de entregar el precio convenido, y si ha sido negligente, es justo que sea de peor condición que el otro a quien no puede hacérsele semejante cargo”.

Hacen hincapié, los conspicuos juristas componentes de la Comisión, acerca de la conveniencia de armonizar el proyecto de Ley sobre Privilegios e Hipotecas que presentaban al Despacho del Interior, con la Ley de Registro también proyectada por ellos. Y al comentar juiciosamente la delicada materia, dan a conocer las varias legislaciones hipotecarias que se formaron después de la promulgación del Código Civil francés, y “que pueden dividirse, al decir de Wolowski, en tres clases, según que han adoptado el régimen hipotecario de Francia o que han aceptado los principios de las leyes alemanas, o que en fin, se han separado del sistema francés y del sistema germánico”. Si bien es cierto que en los lineamientos generales del proyecto de Ley de Registro, acogen varias normas —como luego veremos— de la organización germánica de esta Institución, en cambio, respecto a la Hipoteca legal del menor e incapaz, le niegan su voto al sistema germánico que exige la inscripción impretermitible de todas las hipotecas legales para su validez. En este punto se adhieren a la legislación francesa —donde varias veces se ha traído a discusión la materia— sin haberla jamás adoptado, “porque se le ha considerado casi como una supresión de la protección que las leyes acordaban a las personas favorecidas con aquellas hipotecas legales”.

En general, la Comisión aprovechó la oportunidad de arreglar su proyecto de Ley de Registro Público, “para establecer mejor método en dicha ley, corregir algunos defectos y llenar algunos vacíos que ha hecho notar en ella la experiencia”.

Para no alargar excesivamente este artículo, tomaremos otros dos puntos referidos en la “exposición de motivos”, que

nos harán ver el criterio de los miembros de la Comisión enrumbado hacia las reformas germánicas de nuestra Institución de Registro: Buscan de un lado la **mejor publicidad de los actos**, y del otro, **acrecentar la responsabilidad de los Registradores**.

En cuanto concierne al primer tópico, juzgan que “**la publicidad representa un gran papel en su proyecto**”. Con el fin de conseguir este importante objeto, “la Comisión propone que se le imponga a los Registradores el deber de presentar a todos los que quieran consultarlos, ciertos protocolos en que constan los actos cuyo conocimiento pueda interesar más a terceros que no han tenido parte en ellos, y de dar a todo el que lo pida copia íntegra de los títulos registrados en los mismos protocolos, expedir las certificaciones de gravámenes que les soliciten, etc. De esta manera el que desee celebrar un contrato sobre una propiedad inmueble, podrá informarse con facilidad y de un modo seguro sobre el verdadero propietario de una finca y sobre los gravámenes que la afecten, y decidirse en consecuencia a la celebración del contrato proyectado”<sup>(30)</sup>.

Relativamente al segundo punto —el de la **responsabilidad de los Registradores**— mereció igualmente “una atención singular de parte de la Comisión. Aquellos funcionarios (los Registradores) son **depositarios de la fe pública**, pueden influir de una manera muy trascendental sobre los derechos de los particulares, y por lo mismo sus faltas serán siempre merecedoras de castigos severos”. En atención a lo expuesto, la Ley de 1861 hace responsables a los Registradores, por los daños y perjuicios que directa o indirectamente le causen a las partes, ya por no registrar los documentos presentados o por no hacerlo en el orden de prioridad establecido en el “Cuaderno

(30) Compárense los artículos 60 a 67 del Proyecto de Ley de 1861, con el texto de los artículos 60 a 67 del Decreto-Ley de 1863 y con los artículos 54 a 61 del decreto de 1867.

de Presentaciones”; por diferir los registros y demás diligencias sin causa grave que les impida el desempeño de sus deberes; por no satisfacer a las solicitudes de copias, testimonios o certificados; por errores u omisiones cometidas en los registros y notas de cancelación; por haberse separado del destino sin ser reemplazado, etc., etc.

Podía destituirse a los Registradores en virtud de sentencia judicial y podían ser también suspendidos del empleo e inhabilitados hasta por 10 años para servir destino alguno en la República, todo según la gravedad de la falta cometida. En algunos casos la responsabilidad se mantenía hasta por dos años después de cometida la falta (artículos 82 a 85). Debían los Registradores Principales prestar fianza personal o hipotecaria a satisfacción del Poder Ejecutivo, para responder del producto de los derechos de registro cobrados en las Oficinas respectivas y para cubrir los casos de responsabilidad por daños y perjuicios, directa o indirectamente causados a las partes<sup>(31)</sup>. No llegó a prescribirse en la Ley de 1861 la fianza para los Registradores Subalternos, y así continuaron las cosas hasta la Ley de 1876<sup>(32)</sup>, donde se impuso a éstos ese requisito, para entrar a desempeñar el cargo. Y es de observarse que desde la vigencia de la Ley de 1836, la formalidad de la fianza (para los Registradores Principales) se prestó a inconvenientes, y así anotamos que el Secretario del Interior y Justicia, en la Memoria que presentó al Congreso en 1837<sup>(33)</sup>, se quejaba de la mucha dificultad que había para hacer los nombramientos de Registradores Principales en algunas Provincias “debido a la falta de productos y a la dificultad de la fianza”

(31) Compárense los artículos 86 a 90 de la Ley de 1861, con el texto de los artículos 82 a 88 del Decreto-Ley de 1863 y con los artículos 77 a 80 del otro Decreto de 1867.

(32) Puede consultarse la Ley de Registro de 13 de junio de 1867, a la página 310 del Tomo VII de la Recopilación citada.

(33) Consúltese a la página 35 de la citada Memoria de 1837.

(34). Tal contratiempo se deja sentir todavía en determinadas capitales de Distrito, donde escasean las personas solventes para ofrecer la debida garantía.

El proceso que observamos en la serie de Leyes organizadoras de la Institución del Registro Público, hasta llegar a la vigente de 1936, no es otro que el de la mejora progresiva del sistema, adaptándolo cada vez más a las necesidades peculiares del medio venezolano, e implantando —en muchas ocasiones tal vez sin saberlo— principios que tienen parentesco próximo con los usuales en países donde impera el régimen germánico para los registros de la propiedad inmobiliaria.

El último paso de avance en la materia de Registro Público, se debe a la Ley de 1936, que transformó la Institución en **Servicio Nacional**. Desde que fue promulgada esta Ley —dice el Ministro de Relaciones Interiores en su Memoria al Congreso de 1938<sup>(35)</sup>—, “el Despacho no ha cesado en trabajar intensamente en la organización y mejoramiento continuo de las funciones del servicio. Gracias a la centralización establecida, este Departamento ha podido desarrollar una actividad continua y uniforme y mantener una fiscalización constante y eficaz”. “Ha tropezado, es cierto —agrega el Ministro—, con muchas dificultades; pero todas ellas afortunadamente han sido solucionadas en forma favorable”.

Siendo ahora el Registro un Servicio administrativo centralizado, se requiere controlarlo eficientemente<sup>(36)</sup>. Con tal fin, el Ministro de Relaciones Interiores tiene la facultad de

(34) El doctor F. González Guinán, a la página 68 del Tomo III de su “**Historia Contemporánea de Venezuela**”, hace notar los inconvenientes prácticos con que había tropezado en 1838 la para entonces reciente Institución del Registro Público. Para este año sólo se hallaban funcionando las Oficinas Principales de Guayana, Barcelona, Coro, Caracas, Carabobo, Maracaibo, Mérida y Barquisimeto. “No se habían instalado las demás porque era escasa la remuneración de los Registradores y las flanzas excedían en mucho a la producción del oficio”.

(35) Memoria de Relaciones Interiores, Año de 1938, p. XXIV, “Exposición”.

(36) Para mayores informaciones, puede consultarse nuestro “**Tratado Elemental de Derecho Administrativo**”, a la p. 370 del Tomo II (Ed. 1937).

nombrar Inspectores Nacionales de Registro Público, con carácter permanente, para ejercer la fiscalización de la marcha y del funcionamiento de las Oficinas de Registro y el cumplimiento de la Ley que lo rige, informando al Ministerio sobre el resultado de sus labores, las faltas observadas y cuanto juzguen conveniente en orden a la buena organización de ellas. De otra parte, el Ejecutivo Federal podrá nombrar también Inspectores o Fiscales accidentales, cuando las circunstancias lo requieran, a los mismos fines indicados. Para el año de 1938 funcionaban con regularidad ocho inspectorías fijas: por mediación de éstas el Despacho del Interior “ejerce una constante labor de vigilancia y control y propende real y efectivamente la mayor eficiencia e ilustración de los Registradores. Los cargos de Inspectores han sido provistos con Abogados o Procuradores de la República, quienes han rendido al Ministerio, ajustándose a las instrucciones expuestas en el plan, importantes reformas que han servido para subsanar deficiencias y remover funcionarios incapaces”. (37).

Para el año de 1939, el Ministro del Interior expresa lo siguiente: el Despacho “ha persistido en su propósito de mantener una permanente vigilancia sobre las actividades propias de los Registradores del país como medio de alcanzar el perfeccionamiento de la función del Registro. La labor del Despacho

(37) Memoria cit. de 1938, p. XXV, “Exposición”. - En el año de 1877 recibió la Institución del Registro Público un gran impulso, resultante de la aplicación de la Ley de Registro de 1876, y del empeño de la Administración que presidía, el General Guzmán-Blanco. Este anhelo de organización consta en la Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores correspondiente a dicho año de 1877, en cuya p. XXV (“Exposición”), se lee lo siguiente: “El Registro Público es una de las oficinas que reclaman exquisito esmero en una Administración que aspire a la regularidad y al orden, porque en ella tienen que guardarse, como sagrado depósito, los documentos más delicados y de mayor importancia y trascendencia; y así el Presidente ordenó el 26 de mayo de 1875 que se procediese al arreglo del Archivo Nacional del Registro Público, cuyos expedientes se encontraban en un desorden y confusión indescriptibles”. Mas consideramos que, en ninguna época de la historia de Venezuela, se ha laborado con mayor eficacia para importantizar la Institución objeto de nuestro estudio, como a partir de la promulgación de la Ley de 1936. La centralización ordenada por esta Ley ha sido la clave del éxito obtenido hasta ahora, y asegurará la continuidad de su perfeccionamiento.

se traduce a dos resultados de positivos beneficios para el Estado: el mejoramiento continuo de la Institución, es decir, de su específico servicio notarial y el aumento de la renta que proviene del Registro”. La Memoria de 1939 pone de manifiesto los esfuerzos que realiza el Ministerio en su deseo de convertir la “función escueta de fiscalización”, que le compete, “en un proceso lento de enseñanza y de perfeccionamiento”, pues “no solamente interesan al Despacho los resultados inmediatos de las actividades públicas de los Registradores sino también la permanencia de sus observaciones en su intencionado objeto de enseñanza y normas de conducta”.

Las actuaciones del Ministerio en materia de Registro Público —agrega la novísima Memoria—, se viene caracterizando “por dos rasgos esenciales”: “por una parte, el ascenso del empleado y su estabilidad en el cargo, y por la otra, la comprensión razonada de sus derechos y deberes”. “Utiliza también el Ministerio otro factor de positivos resultados: el interés pecuniario del empleado. Fiscaliza las liquidaciones de renta que los Registradores efectúan y les exige en consecuencia las cantidades dejadas de cobrar”. La fiscalización llevada a cabo minuciosamente, ha venido a confirmar la sospecha que se tenía desde hace tiempo: que “la Institución del Registro Público es un servicio que no retribuye actualmente a la Nación los gastos que ocasiona. El conjunto de partidas autorizadas en el Presupuesto nacional de 1938-1939 para financiar este servicio, asciende a Bs. 2.105.920 y la renta producida por el mismo a penas llega a Bs. 1.475.098,25” (38). Ante este resultado se impone aumentar las tasas del servicio: “tasas por servicios materiales y tasas propiamente de registro”, así como “los impuestos sobre enajenación de bienes y otros actos”, lo que ameritará la sanción de una nueva Ley de Registro Público. Esta falta de equilibrio entre lo gastado hasta ahora en sostener las 21 Oficinas Principales de Registro, las 153 Ofici-

(38) Consúltese la Memoria de Relaciones Interiores, Año 1939, p. XXXV, “Exposición”.



nas Subalternas y las 8 Inspectorías, aparte del costo de libros, planillas, etc., para cada Oficina, y los ingresos, impide, naturalmente, atender a la mejor remuneración del tren de funcionarios, pues, como acertadamente y con criterio positivo asevera el Ministro, “Los gastos han llegado a un límite que no podría ser racionalmente traspasado. Las posibilidades de la Institución circunscriben, en principio, la acción financiera del Gobierno”. Como es una regla de buena administración, la de remunerar con justeza al empleado o funcionario público, con más razón si éstos cargan con graves responsabilidades, el camino a seguir no será otro que el de aumentar progresivamente —en el caso contemplado— el sueldo de los Registradores e Inspectores. Las tasas vigentes pueden alzarse y lo mismo los impuestos sobre enajenación de bienes, y esta alza capacitará al Gobierno para superar el nivel actual de la remuneración. “El valor de cambio de los bienes soportaría, pues, en definitiva, el aumento de gravamen. Sería la solución más justa del problema. Es en sus bienes —los inmuebles sobre todo— que los particulares reciben los beneficios efectivos del Registro Público”. El aumento de tasas incidiría “sobre el valor de cambio de los bienes, gracias al fenómeno de regresión del gravamen que se produciría”. Este fenómeno de regresión “permitiría que los porcentajes o cifras aumentados se pagaran del valor de cambio de aquellos bienes, o en términos mejores, se compensarán con parte de la ganancia que el aumento progresivo de los precios proporciona actualmente a los propietarios de los bienes” (39).

\* \* \*

El magnífico estudio del colega Ruggeri Parra hace mención, en su parte final, de la facultad conferida a la Corte Federal y de Casación para resolver las dudas sobre la inteligencia de la Ley de Registro Público, facultad que aparece

(39) Memoria cit. de 1939, p. XXXIX, “Exposición”.

consignada, por primera vez, en la Ley de 13 de agosto de 1909 (40).

Es una de las peculiaridades de la Ley de Registro Público, la de ser dificultosa —en su interpretación— para los Registradores, que raras veces son abogados o procuradores de la República. En la Memoria de la Secretaría de lo Interior y Justicia, correspondiente al año de 1837, el Secretario se quejaba de las numerosas consultas dirigidas en el año de la cuenta al Despacho, sobre “dudas ocurridas acerca del cumplimiento de la “Ley creadora de las Oficinas de Registro”, consultas que fueron evacuadas por el mismo Despacho. El Gobierno —escribe el Secretario— “llama encarecidamente la atención a las Honorables Cámaras hacia los vacíos de que adolece la citada Ley” (se refiere a la de 1836) y “que no ha sido posible al Ejecutivo llenar”. “Desea el Ejecutivo que añadiéndose a la Ley todo lo que la prudencia y la sabiduría del Congreso estime conveniente para desvanecer las dudas ocurridas, venga a ser estable en la República (41).

No descuidó el Cuerpo Legislativo su deber de ir mejorando poco a poco la Ley de Registro Público. Mas, con todo, las consultas eran continuas. Durante el lapso de 51 años (1836-1887) el Despacho del Interior, por imperativo mismo de la necesidad de velar por el cumplimiento eficiente de las Leyes de Registro, evacuaba las consultas emanadas de los Registradores, relativas a la aplicación de ellas. Al evacuar tales consultas, el Despacho sentaba una **práctica administrativa**, pues las leyes guardaban silencio al respecto, y fue sólo a partir de la promulgación de la Ley de 30 de mayo de 1887, que le fue conferida **expresamente** al Presidente de la República,

(40) Véase el Art. 112 de esta Ley, a la p. 234 del Tomo XXXII de la Recop. cit.

(41) Véase la p. 42 de la Memoria del Interior y Justicia, Año de 1837. —En la Memoria de 1839— ya vigente la Ley de 17 de marzo de 1838 sobre Oficinas de Registro a la p. 18, hay constancia de las numerosas consultas evacuadas por el Gobierno, sobre dudas en la interpretación de la Ley respectiva.

con el voto del Consejo de Estado, la facultad de resolver las dudas que ocurriesen sobre la inteligencia de dicho Ordenamiento (Art. 137). En todo esto debemos ver los antecedentes de la potestad privativa conferida más tarde, en 1909, al Supremo Tribunal de los Estados de la Unión Venezolana.

De manera, pues, que ese mal de las "dudas" acerca de la interpretación de la Ley de Registro Público, sobrepasa el siglo. La Ley de 1836 se da la mano en este punto con la de 1936, a pesar de las modificaciones sucesivamente introducidas en los Ordenamientos reguladores de la Institución, tendientes todas ellas a darle claridad y precisión a multitud de disposiciones confusas.

Y ahora preguntamos: ¿qué carácter tiene esa potestad de la Corte Federal y de Casación para interpretar la Ley de Registro Público?

Hemos sostenido en nuestro "**Tratado Elemental de Derecho Administrativo**"<sup>(42)</sup>, siguiendo en esto al parecer del ex-Profesor de la Universidad Central, doctor F. Alvarez Feo, que tal facultad conferida a la Alta Corte "constituye una excepción en el Derecho Venezolano, pues el dictamen emitido tiene el carácter de **una reglamentación** de la Ley de Registro: único caso en que la Autoridad Judicial ejerce **la potestad reglamentaria**, que entre nosotros ha sido siempre un atributo del Poder Ejecutivo".

El apreciado colega doctor Ruggeri Parra disiente de la opinión anterior, y no cree, por tanto, que la "interpretación de la Corte tenga carácter reglamentario, ya porque cada decisión puede ser modificada en caso análogo, ya, porque se trata de la simple interpretación de un precepto". Mas, si el colega no acoge nuestro parecer, en cambio admira la previ-

(42) Véase la p. 383 del Tomo II.

sión de la Ley, cuando escribe: "E independientemente de toda discusión, esta facultad **es notabilísima**, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de los registradores no son togados. La interpretación de la Corte suple, en cierto modo, la deficiencia científica de éstos"<sup>(43)</sup>.

Compartimos el sentimiento admirativo del colega Ruggeri Parra, pero insistimos en nuestro criterio de sostener que la facultad de la Corte para resolver las dudas que ocurren en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley de Registro Público<sup>(44)</sup>, tiene las características más importantes de la **potestad reglamentaria**, en el sentido de que, según las nuevas orientaciones de la doctrina alemana del Derecho administrativo, aparece esta potestad, en sentido amplio, como la facultad conferida a los órganos del Estado a cualquier autoridad pública, que no tenga carácter legislativo, para dar reglas y explicaciones conducentes a la aplicación concreta y regular de puntos comprendidos en el articulado de algunas leyes<sup>(45)</sup>.

Además, cuando la Corte resuelve alguna consulta sobre dudas en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley enunciada, **no introduce derecho nuevo**, condición ésta que precisa-

(43) En la obra intitulada "**Principios y Doctrinas que informan la Legislación Ecuatoriana**", por el doctor Cristóbal Salgado, publicada en Quito el año de 1934, a la p. 408, hay constancia de consultas sobre aplicación de la Ley de Hipotecas, dirigidas a la Academia de Abogados de Quito por Registradores de la propiedad, resueltas por dicha Corporación, que tiene facultad legal para hacerlo respecto a muchas otras leyes y códigos. Y en la misma obra se hace constar que **no debe** atribuírse carácter dogmático o magistral a las opiniones que emita la Academia sobre los puntos jurídicos consultados, lo que equivale a declarar, en consecuencia, que la Corporación "podrá volver al estudio de ellos si se presentare alguna observación por cualquier abogado de la República". Quiere decir que el dictamen de la Academia Ecuatoriana es susceptible de modificación para casos análogos consultados, pero entre tanto tal modificación no se haga, los dictámenes anteriores conservan fuerza obligatoria, como es lógico suponerlo. El sistema tiene sus puntos de contacto con el venezolano.

(44) Véase el Art. 13 de la Ley de Registro Público de 1936.

(45) Se trata aquí de una concepción de la doctrina jurídica alemana, cuyo desarrollo, algo complejo, por cierto, puede estudiarse en la obra del Profesor Adolfo Merke, "**Teoría General del Derecho Administrativo**", especialmente en el Capítulo intitulado "**Administración y Estado metajurídico**", a la p. 62 y siguientes de dicha obra.

mente distingue el Reglamento, pues éste “no introduce ninguna novedad en el ordenamiento jurídico existente” (doctrina de Laband y Jellinek).

En principio, las interpretaciones dadas por la Corte a la Ley de Registro Público, “**son obligatorias**, no sólo para el caso consultado, sino para los casos semejantes que se ofrezcan en lo sucesivo” (46). Esto no impide la posibilidad de modificar alguna decisión entre las muchas dictadas por nuestro Alto Tribunal, ni le quita al dictamen el carácter de ser **una reglamentación**, pues el Reglamento no tiene por qué ser inmutable, sino más bien ha de ser dinámico, y para esto sufrirá tantas modificaciones cuantas sean necesarias, en presencia de la Ley —más firme y estable. Una Ley puede mantenerse vigente por muchos años, en el decurso de los cuales su reglamentación ha podido variar constantemente, pues ya sabemos que los Reglamentos sirven para adaptar las normas legislativas a las condiciones de lugar y de tiempo (47).

A mayor abundamiento, la Corte Federal y de Casación puede, en sus fallos, ampliar, modificar o restringir la anterior jurisprudencia sobre algún punto de derecho, “pues es menester no olvidar que si el Alto Tribunal de los Estados carece de Superior Judicial que revea sus decisiones y las someta a su censura, semejante poder, virtualmente, residen en él mismo, dependiendo su aplicación de los nuevos conceptos jurídicos que ilustren su criterio en el estudio y consideración de los múltiples problemas sometidos a su más atinada solución” (48). Y precisamente, se ha dado muchas veces el caso de **modificar substancialmente** la Corte, la **doctrina**, consagrada por ella anteriormente sobre consultas emanadas de los Registra-

(46) Esta opinión la consigna el doctor Alvarez Feo en su Cuaderno de Derecho Administrativo (escrito a máquina) y también la hemos acogido en nuestro Tratado cit. (Véase el N.º 17, p. 383 del Tomo II).

(47) Para mayores informaciones sobre la características de los Reglamentos, puede consultarse nuestro Tratado cit., a las págs. 68 y 108 del Tomo I.

(48) “**Memoria de la Corte Federal y de Casación**”, Año de 1933. p. VI, “Exposición”. Firma ésta el notable juriconsulto doctor Alejandro Urbaneja, quien a la sazón desempeñaba la Presidencia del Supremo Tribunal de los Estados.

dores, respecto a la interpretación de artículos de la Ley de Registro Público, de lo cual nos ofrece varios magníficos ejemplos la Memoria del Alto Tribunal, correspondiente al año de 1933 (49).

Para finalizar diremos, que la Institución del Registro Público a que se refieren los artículos 1985 y siguientes de nuestro Código Civil, ha sido organizada en Venezuela con sumo cuidado y mejorada sucesivamente en las Leyes especiales ordenatorias de su funcionamiento. Por esto seguimos juzgándola como de las más meritorias en su género existentes en los diversos países de Europa y América. Las normas del Código Civil son felizmente complementadas por la legislación administrativa y es por esto por lo que surge de la materia del Registro Público una estrecha vinculación entre el Derecho Civil patrio y el Derecho Administrativo, debido a la comunidad parcial de objeto de ambas ramas jurídicas.

Pero la calificación honrosa que nos merece la Institución de que tratamos, alcanza certidumbre con este valioso antecedente: el dicho del insigne Maestro doctor Anibal Dominici, quien desde hace muchos años había afirmado y escrito: “Nuestro sistema de Registro Público **es mucho más seguro, más práctico y ventajoso** que el observado en Francia, Italia, España, y otros países donde los Notarios dan autenticidad a los actos y contratos, intervienen en éstos como representantes de las partes, son agentes de ellas y depositarios de los valores que les confían. Aunque son funcionarios públicos, las oficinas de los Notarios **son privadas**, tanto que en Francia y otras naciones, para dar publicidad a algunos actos y revestirlos de validez en cuanto a terceros, la ley impone la transcripción en la oficina del Conservador de hipotecas del Distrito en que

(49) Véase, entre otros, el caso de la consulta hecha a la Corte por el Registrador Subalterno del Distrito Giménez del Estado Lara, sobre interpretación del Art. 64 de la Ley de Registro de 13 de junio de 1925 (equivalente al 59 de la Ley vigente), y la necesaria ampliación del dictamen recaído, en años anteriores, sobre el mismo artículo (p. VII de la Memoria cit., “Exposición”).

están situados los bienes, así como la inscripción de las hipotecas que se constituyen”.

“Por manera, que el documento tiene que pasar allá en tales casos por dos oficinas, y, como los Notarios representan a los otorgantes, deben asistir dos Notarios a la formación de algunos contratos; **todo lo cual se evita entre nosotros en la organización de nuestras Oficinas de Registro**, servidas por empleados extraños a los intereses de las partes; de donde resulta que las escrituras reciben con la protocolización **el carácter de auténticas y públicas para todos los efectos legales, sin más requisitos**”.<sup>(50)</sup>.

Poseemos, pues, una adelantada organización del Servicio de Registro Público, que garantiza eficazmente la propiedad inmobiliaria. Es cierto que no hemos llegado al plano de perfección del **“Sistema australiano-inglés”**, cuya base esencial es —según dijimos—, **la inatacabilidad del título registrado**, ni tampoco entre nosotros **el Estado se responsabiliza indemnizando al que resulte perjudicado por la inscripción de un título defectuoso**, etc., pero nuestra Institución **es activa**, el Estado interviene en ella **positivamente**, atendiendo a razones de orden administrativo, fiscal, económico y social. Lejos de ser personales, nuestros Registros **son territoriales**, pues el régimen venezolano ha venido separándose cada vez más del francés como del español, donde todavía se aprecian los vicios del vetusto sistema romano.

Formulamos votos porque siga el avance y perfeccionamiento de la Institución del Registro Público en nuestra Patria, y recomendamos no mirar hacia atrás para así evitar que nuestros ojos sean dañados por la carcoma desprendida de los amarillos legajos recopilados en tiempos pretéritos por Escribanos y Notarios...!

**J.M. Hernández Ron.**

Caracas: julio de 1939.

---

(50) Doctor Aníbal Domínicí, “Comentarios al Código Civil Venezolano”, Tomo IV, p. 356.