

La impugnación de los actos de registro en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con especial referencia al Registro Público*

María Verónica Espina Molina

Sumario

INTRODUCCION. Importancia del tema. Planteamiento del Problema. DESARROLLO DEL TEMA: Advertencia. 1. Carácter del órgano de registro. 2. Carácter de la función de registro. 3. Carácter del acto de registro. 4. Posibilidad de la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa prevista en leyes especiales: 4.1 Registro de la Propiedad Industrial; 4.2. Registro Nacional de Vehículos; 4.3. Registro Mercantil; 4.4. Registro Público: 4.4.1. Tesis a favor de la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa como la competente para conocer de la nulidad de los actos del Registro Público. 4.4.2. Tesis a favor de la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa. 4.4.3 Tesis acogida por la jurisprudencia en relación con la impugnación de los actos del Registro Público. 5. Consecuencias de la posibilidad de impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa: 5.1 Agotamiento de la vía administrativa. 5.2 Legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad. 5.3 Caducidad de la acción de nulidad. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

- * Trabajo de investigación realizado por la autora y que mereciera el reconocimiento del premio a Investigaciones Jurídicas para Alumnos de la Facultad de Derecho de la UCAB.

INTRODUCCIÓN

Importancia del tema

La doctrina nacional ha descuidado enormemente el tema que se desarrolla en este trabajo de investigación: la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa. Este tema prácticamente no ha sido desarrollado ni estudiado, salvo por dos o tres autores venezolanos. Por esta razón se hace inminente la elaboración de un estudio sobre la posibilidad de impugnar los actos de registro, en especial del Registro Público, porque pareciera haber una limitación a esa posibilidad establecida por vía legislativa, por lo menos así lo ha interpretado hasta hoy la jurisprudencia patria.

Este tema ha causado la adopción de posiciones radicalmente opuestas por parte los pocos autores que se han pronunciado sobre el mismo. Así, una persona que se vea lesionada en sus derechos por la actuación ilegal de algún Registrador se verá en la posición de incertidumbre entre dos opciones, que por demás se excluyen, una la posibilidad de impugnarlo en la vía contencioso-administrativa, con todas las consecuencias y requisitos que eso implica (en este sentido se ha pronunciado Allan Brewer-Carías) o la otra, a través de la jurisdicción ordinaria, con todas las limitaciones que eso acarrearía (en este sentido la jurisprudencia venezolana).

La importancia de este tema no solo tiene su núcleo en la falta de estudios profundizados sobre el mismo, sino en que si bien las leyes en algunos casos prevén expresamente la impugnación de estos actos registrales en la jurisdicción contencioso-administrativa, otras contienen disposiciones confusas, que han llevado incluso a los propios tribunales de la República a adoptar posiciones, a nuestro juicio erradas; por lo que este tema se presenta complicado incluso para nuestros propios jueces, en vista de la falta de claridad en las leyes y de aportes de la doctrina que puedan dar luces a la justicia para resolver estos casos.

Es una necesidad que este tema sea estudiado para dar una solución adecuada desde el punto de vista constitucional y legal en beneficio de los administrados que son los que se ven perjudicados no sólo por las ilegalidades que puedan cometer los funcionarios encargados de las

oficinas de registro, sino por la falta de herramientas rápidas que solucionen esa situación.

Este trabajo de investigación lo que pretende es dar un primer paso para despertar el interés en la doctrina en aportar su valiosa opinión en un tema tan debatido como lo es la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Planteamiento del problema

Algunas leyes especiales establecen expresamente la posibilidad de impugnar en la jurisdicción contencioso-administrativa los actos registrales, pero otras, como es el caso de la Ley de Registro Público, *parecieran* excluir esa posibilidad. Pero ¿con base en cuál fundamento? ¿es ese fundamento válido? o ¿es que realmente nuestra legislación para nada excluye la posibilidad en cuestión, sino que es la jurisprudencia la que la ha excluido?

Ahora bien, en caso de la negativa del Registrador a inscribir un acto o negocio jurídico en el Registro Público la ley prevé expresamente la posibilidad de ir al contencioso-administrativo a impugnar ese acto negativo. ¿Por qué sí se lo admite ante la negativa de inscripción y no frente a la inscripción que lesiona los derechos de un particular?

En sólo estas pocas preguntas por ahora sin respuestas, se asoma el problema de la posibilidad de impugnar los actos del Registro Público en la jurisdicción contencioso-administrativa. Hay argumentos que abogan a favor de la posibilidad de impugnarlos, como también los hay para afirmar lo contrario, pero ¿cuál es el análisis con mejor fundamento y apegado a la estricta constitucionalidad?

En el caso de los actos de los Registradores Mercantiles, no habiendo una ley que regule específicamente la impugnación de sus asientos registrales ¿cuál es la ley aplicable? y en el caso de que un Registrador Mercantil inscriba una empresa con el nombre de una marca registrada en el Registro de la Propiedad Industrial, que se supone protege esa marca en el ámbito nacional, ¿podrá el particular lesionado en sus derechos acudir a la vía contencioso-administrativa para impugnar el acto del Registrador Mercantil?

Esto nos lleva a visualizar a grandes rasgos el problema que encierra la impugnación de los actos registrales.

DESARROLLO DEL TEMA

Advertencia

He decidido tomar una muestra de los tantos registros existentes en el país y hacer las consideraciones pertinentes, siendo que para el resto de los registros se aplican los principios generales que aquí se desarrollarán. Decidí analizar los registros que a continuación menciono, por las siguientes razones: (i) el Registro de Propiedad Intelectual, concretamente los actos emanados de la Dirección de Registro de la Propiedad Industrial, cuyos actos no hay duda que pueden ser impugnados en la vía contencioso-administrativa y así lo ha reconocido la doctrina y jurisprudencia nacionales y de esta manera analizar cómo se ha regulado esta posibilidad en la legislación especial de propiedad industrial; (ii) el Registro Nacional de Vehículos, cuya regulación se establece en el reciente Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, que por ser tan reciente se analiza en este estudio para determinar la posibilidad de impugnación de sus actos; (iii) el Registro Mercantil, por no estar regulada en el Código de Comercio la forma de impugnación de los asientos de registro; y (iv) el Registro Público, en cuyo estudio me detengo por ser la causa que me impulsó al estudio de este tema y porque la jurisprudencia hasta hoy, pareciera excluir la posibilidad de impugnación de sus actos en la jurisdicción contencioso-administrativa.

1. Carácter del órgano de registro

Las oficinas de Registros en Venezuela son órganos que se ubican dentro de la estructura organizativa del Estado, en concreto del Poder Ejecutivo. La figura bajo la que se han creado los registros en Venezuela (Registro de Propiedad Intelectual, Registro Público, Registro Mercantil, entre otros) obedece a una forma típica de organización, regulada por el derecho administrativo, como son los servicios autónomos sin personalidad jurídica. De esta manera, su ubicación no puede ser otra que dentro de la Administración Centralizada, conformándose como órganos administrativos que se encuentran integrados a determinado Ministerio, según

la materia que se les atribuya de su competencia; así por ejemplo el Registro de Propiedad Intelectual, según su decreto de creación¹, es un servicio autónomo del Ministerio de Industria y Comercio. En este sentido, desde el punto de vista de la ubicación de los registros en la estructura orgánica del Estado y al estar encuadrados dentro de la Administración Pública Centralizada, podemos afirmar que los registros son órganos administrativos.

En virtud de tal calificación, los actos que emanan de los registros, vale decir, los actos registrales, son actos administrativos. Esto, si nos plegamos al criterio orgánico que define los actos administrativos y que es el criterio que acogió nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos² en su Artículo 7º: “se entiende por acto administrativo, a los efectos de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo a las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, *por los órganos de la administración pública*” (cursivas mías).

El criterio orgánico define los actos administrativos atendiendo únicamente al órgano del cual emanan, si el acto emana de un ente u órgano de la Administración Pública, el acto en cuestión será un acto administrativo; “en consecuencia, desde el punto de vista orgánico, acto administrativo es toda decisión adoptada por los órganos de la Administración Central, de la Administración Descentralizada y de las organizaciones con autonomía funcional”³.

Analizando los actos de registro bajo este criterio, se evidencia que, indudablemente, son actos administrativos.

2. Carácter de la función de registro

Con la creación de los Registros el Estado persigue la satisfacción de la garantía de seguridad jurídica. La importancia de los registros es enorme si advertimos que éstos se caracterizan por la publicidad de los actos que se inscriben en los mismos y que permiten a los particulares tener acceso a la información contenida en ellos. Pero no sólo se persigue proteger a terceros frente a actos o negocios que se celebren por otras

1 Decreto Nº 1.768 publicado en Gaceta Oficial Nº 36.192 del 24 de abril de 1997.

2 Publicada en Gaceta Oficial Nº 2.818 Extraordinario del 1º de junio de 1981.

3 Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1993, pág.23.

personas, sino que persigue la protección de las misma personas que concurren a esas oficinas administrativas a registrar determinados actos, pues al solicitar la inscripción de éstos, los mismos adquieren el carácter *erga omnes*, que permite que sean opuestos a todos.

Estas características nos permiten definir la actividad de registro como un servicio público que presta el Estado a través de estos órganos, los cuales sin duda tutelan el interés de la colectividad al proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos, otorgándole publicidad a los actos que se inscriben en los mismos. A título de ejemplo vemos lo que la Ley de Registro Público⁴ establece en su Artículo 61:

Los Registradores Principales y Subalternos tienen el deber de mostrar los Protocolos, Índices, Libros, documentos, expedientes, actas y planos que existan en sus Oficinas, a las personas que hayan cumplido con todos los requisitos exigidos por el Reglamento para que *el público tenga acceso a aquéllos*. (...)

Los particulares que consulten los libros registrales podrán tomar de ellos las notas y apuntes que juzguen convenientes, pero no podrán exigir a los empleados del Registro otra ayuda que la simple exhibición de los mismos.(cursivas mías)

Igualmente la Ley de Propiedad Industrial⁵ prevé una norma similar que obliga al Registrador a mostrar, a todo aquél que se lo pida, los libros, índices, documentos, etc., que existan en la oficina, igualmente obtener las copias a quienes lo requieran.⁶

Esta actividad de servicio público que se tutela a través de los registros ha sido reconocida como tal por la doctrina nacional, así se ha señalado: "la concepción del *Registro*, como una institución jurídica que cumple una importante función de *servicio público* y que tiene por finalidad garantizar y fortalecer los diferentes actos y contratos *erga omnes*, según sea el organismo registral que los ampare . . ." ⁷ (cursivas del autor y cursivas mías).

4 Última reforma parcial publicada en Gaceta Oficial N° 5.215 Extraordinario del 2 de marzo de 1998.

5 Publicada en Gaceta Oficial N° 25.227 del 10 de diciembre de 1956.

6 Artículo 40 de la Ley de Propiedad Industrial.

7 Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial*, Caracas, 1993, pág. 5.

Desde el punto de vista de la función que éstos órganos ejercen, se puede afirmar que se trata propiamente de una función administrativa, pues se regulan, a través de estos órganos, relaciones directas entre la Administración y el administrado, característica determinante para poder afirmar cuándo se está ante el ejercicio de la función administrativa. Además, no olvidemos que por tratarse los registros de órganos administrativos, normalmente ejercen la función administrativa, que es la función que les es propia, claro está que en múltiples ocasiones ejercen a su vez otras funciones como la jurisdiccional o la normativa. La doctrina se ha pronunciado al respecto en este sentido:

Pero no sólo los órganos que tienen a su cargo el Registro Público en Venezuela son órganos administrativos integrados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, *sino que la actividad de registro es una actividad cumplida en ejercicio de la función administrativa.*

En efecto, hemos señalado anteriormente que la función administrativa es aquella a través de la cual el Estado entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público; y en base a ello la hemos caracterizado y distinguido frente a la función normativa, a la función de gobierno y a la función jurisdiccional. Ahora bien (...) cuando un funcionario realiza un acto de registro, se establece una relación jurídico-administrativa, independientemente de la relación jurídica, privada o no, que se pretenda registrar⁸.(cursivas mías)

Por lo tanto, desde el punto de vista de la función que ejerce el órgano, criterio normalmente utilizado para determinar si se está en presencia de un acto administrativo emanado de un órgano que no está ubicado dentro de la Administración, los actos de registro son actos administrativos también por la función que ejerce el órgano al dictarlos.

3. Carácter del acto de registro

Los actos registrales son actos administrativos de efectos particulares. Si bien el hecho de inscribir un acto en el registro le otorga efectos *erga omnes*, el acto de registro como tal va dirigido a quien lo gestionó, además con ese acto se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas

8 Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales, Contecioso - Administrativo*, tomo VII, Caracas, 1997, pág. 378.

particulares, y que eventualmente puede afectar a terceros, los cuales estarían legitimados para impugnar ese acto.

Los actos de registro pueden ser de dos tipos, desde el punto de vista de sus efectos: actos constitutivos (*ad sustanciam*) o actos declarativos (*ad probationem*).

Los actos registrales constitutivos o *ad sustanciam* son aquéllos que crean o le dan existencia al acto o negocio jurídico que se está inscribiendo en el registro desde el momento en que se inscribe, vale decir, si no está inscrito no existe en el mundo jurídico y ni si quiera surte efectos entre las partes, mucho menos frente a terceros. Ejemplo claro de estos actos son los testamentos⁹, si no se registran se entienden como inexistentes. Igualmente sucede en los casos de la hipoteca, en tanto no se registre la hipoteca sobre el inmueble o sobre el mueble, se entiende que ese bien no se encuentra gravado¹⁰.

Como se mencionó antes, también los actos registrales pueden ser *ad probationem*, es decir, su registro es necesario para probar el acto o negocio que se registra, pero no es el acto de registro el que le da existencia; por el contrario, se trata de actos declarativos que buscan la preconstitución de la prueba del negocio o acto que se inscribe. Pero las inscripciones en el registro no lo son sólo a los fines probatorios, sino como en el caso de las empresas mercantiles, que deben ser registradas en el Registro Mercantil para la obtención de personalidad jurídica por ejemplo, sin embargo esa inscripción no es constitutiva de la compañía, que por acuerdo entre las partes a través del documento constitutivo estatutario ya adquiere existencia. De hecho, en el caso de no registrarse, la ley les reconoce existencia y las regula, como casos especiales, como sociedades de hecho o irregulares. Los actos registrales *ad probationem* son declarativos del acto o negocio que se inscribe, por lo tanto la inscripción no le otorga efectos constitutivos al mismo.

9 Artículos 852 y 857 del Código Civil venezolano.

10 Artículo 1.879 del Código Civil venezolano en lo que se refiere a los bienes inmuebles y Artículos 1 y 21 de la Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento de Posesión (publicada en Gaceta Oficial N° 1.575 Extraordinario del 4 de abril de 1973), en lo que se refiere a la hipoteca sobre bienes muebles.

4. Posibilidad de la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa prevista en leyes especiales

La posibilidad de impugnar actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa ha generado diferentes posiciones en la doctrina y la jurisprudencia. En ciertos casos los tribunales no han cuestionado la posibilidad de impugnar estos actos en vía contencioso-administrativa, en otros casos la jurisprudencia no ha aceptado esa posibilidad aún cuando se está en presencia de casos análogos, aunque regulados por leyes distintas.

Esta posibilidad hay que analizarla a la luz de las previsiones constitucionales y legales. Según lo establece el Artículo 206 de la Constitución de la República de Venezuela:

La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley. *Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho*, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.¹¹(cursivas mías)

En principio, según lo consagra nuestra propia Constitución, todos los actos administrativos son susceptibles de ser impugnados en la jurisdicción contencioso-administrativa cuando sean contrarios a derecho (entre éstos los actos de registro), sin embargo, no se puede dejar de mencionar que existen actos que la doctrina ha considerado que quedan exceptuados del *control contencioso-administrativo*, *mas nunca del control judicial a través de tribunales con competencia distinta a la contencioso-administrativa*. Esto se debe a que, en ocasiones, la propia ley otorga competencia para conocer de la impugnación, de los actos administrativos, a la jurisdicción ordinaria, por las características de los mismos. Así la doctrina nacional comenta:

11 Constitución de la República de Venezuela del 23 de enero de 1961.

Por tanto, *todos los actos administrativos*, entendiéndolos por tales, en sentido orgánico, como manifestaciones de voluntad que en ejercicio del Poder Público emanan de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, sin distinguir alguno, *son y tienen que ser actos susceptibles de ser impugnables ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo que por Ley expresa su cuestionamiento se atribuya a otros tribunales, los que siempre pueden controlarlos*, independientemente de cuáles puedan ser las normas jurídicas que le puedan ser aplicables, además por supuesto, de las de derecho administrativo.¹²(cursivas mías)

En consecuencia, la excepción a que los actos administrativos de registro sean susceptibles de ser impugnados en vía contencioso-administrativa sería cuando la *ley* otorga competencia, por el asunto de fondo debatido, a tribunales distintos a los contencioso-administrativos. Esto debería suceder *exclusiva y únicamente* en los casos en que la nulidad del acto administrativo de registro, al ser impugnado, amerite el conocimiento del fondo del asunto, materia que al regular relaciones jurídico-privadas entre las partes, escaparía de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos. Por lo que es menester distinguir entre el acto inscripción de registro y el acto que se pretende registrar, en la medida en que ambos puedan deslindarse sin que la nulidad del primero afecte al segundo, podrán ser impugnados en vía contencioso-administrativa.

Se analiza de seguida los registros objeto de este estudio y las leyes que los regulan.

4.1 Registro de la Propiedad Industrial

Recientemente se ha efectuado una reestructuración en lo que se refiere al antiguo Servicio Autónomo de Registro de la Propiedad Industrial (Ministerio de Industria y Comercio) y a la Dirección Nacional de Derecho de Autor (Ministerio de Justicia). Ambos han sido agrupados bajo un solo organismo denominado Servicio Autónomo de la Propiedad Intelectual, que ahora comprende, en uno solo, a los anteriores órganos que se encontraban separados. El Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual

12 Allan R. Brewer-Carías, *Nuevas Tendencias ...*, ob. Cit., págs. 23-24.

entró en funcionamiento el 1º de mayo de 1998¹³ y ya se dictó el Reglamento interno que lo regula.¹⁴

El registro de marcas, patentes, denominaciones y lemas comerciales, dibujos y modelos industriales son regulados por la Ley de Propiedad Industrial y, en la práctica, por la Decisión 344¹⁵ de la Comisión de la Comunidad Andina, (no entraremos en este estudio en el tema de la aplicación, en nuestra opinión inconstitucional, de la referida Decisión 344 en nuestro país), contentiva del régimen común sobre propiedad industrial.

La Ley de Propiedad Industrial desarrolla por mandato constitucional la protección de los derechos de propiedad industrial de los inventores, en este sentido señala el Artículo 2 *ejusdem*: “el Estado otorgará certificados de registro a los propietarios de las marcas, lemas y denominaciones comerciales, que se registren y patentes a los propietarios de los inventos, mejoras, modelos o dibujos industriales, y a los introductores de inventos o mejoras, que también se registren.”

Los certificados de registro y las patentes son actos administrativos y por lo tanto susceptibles de ser impugnados, solicitando su nulidad ante los tribunales con competencia contencioso-administrativa.

El cuerpo normativo especial antes mencionado y que regula la propiedad industrial en Venezuela prevé expresamente la posibilidad de solicitar la nulidad de un registro de un invento o marca o modelo o dibujo industrial.

El Artículo 66 de la mencionada ley prevé la posibilidad de solicitar la nulidad ante los tribunales competentes de un registro de un invento, mejora, modelo o dibujo industrial, igualmente el Artículo 84 *ejusdem* prevé la posibilidad de solicitar la nulidad de una marca, cuando hayan sido concedidas en perjuicio de derechos de un tercero, siempre que no se haya hecho la oposición a que se refiere el Artículo 63 y 77 *ejusdem*, respectivamente. Ahora ¿cuáles son esos tribunales competentes? El Artículo 63 de la Ley de Propiedad Industrial establece tres causales por

13 Según Resolución del Ministerio de Industria y Comercio, publicada en Gaceta Oficial Nº 36.433 del 15 de abril de 1998.

14 Publicado en Gaceta Oficial Nº 36.456 del 19 de mayo de 1998.

15 Publicada en Gaceta Oficial Nº 4.676 Extraordinario del 18 de enero de 1994.

las cuales puede un tercero oponerse al registro que solicita otra persona y el Artículo 77 establece dos causales. En los casos de los ordinales 2º y 3º del Artículo 63 y ordinal 2º del Artículo 77 *ejusdem*, la propia ley atribuye competencia a los tribunales civiles para sustanciar la oposición y si no se hizo la oposición, en nuestra opinión, la nulidad de ese acto debe ser intentada ante los tribunales civiles. Esto es así, pues la competencia les viene atribuida por la propia ley en el caso de la oposición, pero además el fondo a decidir cuando se trata de una oposición por mejor derecho, como lo señala el ordinal 3º del Artículo 63 y el ordinal 2º del Artículo 77, corresponde exclusivamente a los tribunales civiles.

Pero en los casos del ordinal 1º, tanto del Artículo 63 como del 77, la oposición se sustancia y decide en vía administrativa por el propio Registrador. Dicha oposición de tercero al registro, se prevé para cuando el tercero considere que otorgar el registro solicitado por una persona implicaría la violación de las prohibiciones que la ley señala para efectivamente otorgarlo y que adicionalmente esto afecte sus derechos o intereses legítimos. En estos casos es que consideramos que los tribunales competentes, a los que se refieren los Artículos 66 y 77 de la Ley de Propiedad Industrial, para declarar la nulidad de dichos actos son los contencioso-administrativos. Si bien en los primeros casos arriba estudiados (Artículos 63 ordinal 2º y 3º y Artículo 77 ordinal 2º de la Ley de Propiedad Industrial), se tratan de la nulidad de un acto administrativo, la competencia se atribuye a los tribunales ordinarios, excepcionalmente, porque la materia que se discute es netamente de carácter civil, siendo que la razón de la oposición es el mejor derecho. Esto implica la revisión de fondo del asunto y de los derechos que se pueden derivar del uso de la marca, etc., o tratarse de relaciones entre particulares y por lo general relaciones entre comerciantes que registran sus marcas o patentes para proteger sus derechos.

Ahora bien, los Artículos que prevén la posibilidad de solicitar la nulidad de los actos del Registrador de Propiedad Industrial en los tribunales contencioso-administrativos (Artículo 63 ordinal 1º y Artículo 77 ordinal 1º *ejusdem*) señalan que la acción de nulidad se podrá intentar cuando no se haya hecho la oposición en vía administrativa. Circunscribiéndonos en la materia que nos ocupa, es decir, la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa, ¿quiere decir esto que el particular que hizo la oposición y fue declarada

sin lugar, no puede intentar la nulidad del acto de registro? Esa interpretación no sería la acorde con la intención del legislador. Si se hizo la oposición y esta fue resuelta negativamente para el opositor, este se encuentra legitimado por la propia Ley de Propiedad Industrial en su Artículo 43 a intentar un recurso jerárquico ante el Ministro de Industria y Comercio contra esa decisión y si éste también resuelve de manera desfavorable al tercero opositor, entonces puede intentar un acción de nulidad contra dicho acto que agota la vía administrativa. Incluso puede intentar la acción de nulidad contra el propio acto de registro de la marca o patente a la que se opuso (pues así lo prevé expresamente el Artículo 43 *ejusdem*), ya que ese acto de registro será consecuencia de la declaratoria sin lugar de su oposición, esto es así porque si el juez declara la nulidad del acto que resuelve negativamente la oposición, porque esta efectivamente era procedente, consecuentemente el registro de la patente o de la marca, etc., debería quedar sin efecto; razón por la cual lo pertinente es solicitar la nulidad de ambos actos.

Por último, consideramos que la mención que hacen los Artículos 66 y 77 de la Ley de Propiedad Industrial en cuanto a que la acción de nulidad procede cuando no se hubiere hecho la oposición, sólo en cuanto a la acción de nulidad que puede ser intentada en la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere, debe interpretarse en el sentido de que aún aquellos terceros que no hicieron oposición, tienen la posibilidad de solicitar la nulidad ante los tribunales contencioso-administrativos, incluso la ley los legitima a intentar dicha acción sin haber agotado la vía administrativa. En cambio si se hizo la oposición, se tiene que agotar la vía administrativa. No puede interpretarse dicha norma en el sentido de que por haber hecho oposición, ya no se tenga la posibilidad de solicitar la nulidad del acto de registro, sino que debe ser interpretada en el sentido de que la persona debe agotar la vía administrativa primero, porque si no el acto que decida la oposición quedara definitivamente firme en vía administrativa y no se podrá impugnar en la vía judicial.

Queda de esta manera explicada y evidenciada la posibilidad indiscutible y reconocida por la Constitución y las leyes, de impugnar los actos de registro de propiedad industrial en la vía contencioso-administrativa.

4.2. Registro Nacional de Vehículos

La Ley de Tránsito Terrestre¹⁶ prevé en su Artículo 6 que: “se llevará un Registro Nacional de Vehículos, Conductores y Estacionamientos, cuya organización, funcionamiento y seguridad serán determinados por el Reglamento respectivo.” A su vez, el Artículo 9 *ejusdem* señala que el Registro será público y que los actos inscritos en él tendrán efectos frente a terceros, por lo que se observa que este registro tiene todas las características propias del servicio público de registro bajo estudio. El mismo será llevado en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.¹⁷

Las disposiciones de la Ley de Tránsito Terrestre prevén que será el Reglamento el que regule el funcionamiento de este registro el cual fue recientemente promulgado¹⁸, establece en el Artículo 78 los actos que deben inscribirse en el registro:

El Registro Nacional de Vehículos será público y en él se incluirán el conjunto de datos relativos a la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos, así como todo acto o contrato, decisión o providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción de la propiedad, dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos, *para que surta efectos ante las autoridades y terceros.*(cursivas mías)

El propio texto anteriormente transcrito de manera clara señala que actos, como por ejemplo la declaración o modificación o gravamen sobre la propiedad del vehículo, deben ser registrados para que surtan efectos no sólo frente a terceros, sino frente a las autoridades. Según dicho Artículo, se trata de un registro con efectos constitutivos para algunos casos y con efectos meramente declarativos en otros.

Evidentemente la emisión del certificado de registro o la inscripción de cualquiera de los actos señalados en el Artículo antes transcrito, es susceptible de ser impugnado en la vía contencioso-administrativa, en la medida en que tenga efectos declarativos y lesione los derechos de la persona que acude a los tribunales a solicitar la nulidad del asiento.

16 Publicada en Gaceta Oficial N° 5.985 Extraordinario del 9 de agosto de 1996.

17 Artículos 70 y 71 de la Ley de Tránsito Terrestre.

18 Publicado en Gaceta Oficial N° 5.240 Extraordinario del 26 de junio de 1998.

Existe la posibilidad expresa, en el Artículo 89 del Reglamento de la rectificación de errores y omisiones cometidos en la inscripción, esta corrección puede ser hecha, a petición de parte o de oficio, por el funcionario competente, lo que equivaldría a una suerte de revisión por errores materiales como el previsto en el Artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Los motivos por los que se impugnaría un asiento de registro de este tipo serían las contravenciones a la ley en que se incurriría a la hora de la inscripción y que no se corrijan al ejercer el recurso por rectificación de errores mencionado anteriormente (por llamarlo de alguna manera), razón que legitimaría al particular a solicitar la nulidad del Certificado de Registro expedido por el Registrador con datos sustanciales erróneos o cuando se hayan inscrito, por ejemplo, gravámenes en el registro de un vehículo incorrectos o el traslado de la propiedad de un vehículo distinto, etc., o cualquier otro motivo que implique la lesión de los derechos o intereses legítimos del particular o de un tercero.

4.3 *Registro Mercantil*

El Código de Comercio¹⁹ es el cuerpo normativo que regula lo relativo a los registros mercantiles o de comercio. En el mismo se llevará un registro de todos los documentos que conforme a esa ley deban registrarse²⁰. Si bien este código establece los documentos que deben registrarse, las sanciones en caso de que se incumpla con dicha obligación, el Código nada dice sobre la impugnación de esos asientos registrales. Sin duda, como se mencionó en la primera parte del presente estudio, los asientos o actos que emanan de los Registradores son actos administrativos en sentido orgánico y en sentido material, pues emanan de órganos administrativos en el ejercicio de la función administrativa. Por lo tanto, pareciera obvio sostener que éstos actos son impugnables en la vía contencioso-administrativa, de hecho la ley no adjudica tampoco el conocimiento de dichas impugnaciones a los tribunales con competencia mercantil, sino que silencia al respecto.

19 Reforma Parcial publicada en Gaceta Oficial Nº 475 Extraordinario del 21 de diciembre de 1955.

20 Artículo 17 del Código de Comercio.

Si se busca la respuesta sin olvidar las previsiones constitucionales, la respuesta luce sencilla. El principio de universalidad de control de los actos administrativos es ya un corolario del derecho contencioso-administrativo, por lo tanto si se trata de un acto administrativo (el acto de registro), pues es indiscutible que en caso de que sea dictado de manera ilegal, entonces puede solicitarse su nulidad ante los tribunales contencioso-administrativos.

Pero, no puede darse una respuesta tan apresurada a este problema sin estudiar un poco más a fondo las peculiaridades que rodean a los Registros Mercantiles. Éstos se caracterizan porque los asientos que se efectúan con motivo de la pretensión de un particular, son de carácter declarativo y no constitutivo. Si fueran constitutivos, el tribunal competente para conocer de la nulidad de dicho acto no estaría tan claro, pues a la hora de declarar la nulidad, ésta incidiría directamente sobre el acto o negocio jurídico registrado, lo que a su vez conllevaría un pronunciamiento de fondo, como lo sería la nulidad del negocio cuyo asiento se impugna. En este caso no podría separarse el asiento registral del contenido del acto inscrito. Esto es así porque la inscripción estaría constituyendo o dándole existencia al acto y no reconociéndolo.

En consecuencia, pareciera que en ese caso, los tribunales competentes para anular el registro o el asiento propiamente, serían los tribunales competentes para conocer del fondo del negocio o acto jurídico inscrito; en este caso los tribunales con competencia mercantil.

La doctrina ha reconocido que en el caso de los registros mercantiles su actividad es meramente declarativa, salvo contadas excepciones que establece la propia ley. Así Emilio Calvo Baca comenta:

la finalidad del Registro Mercantil es dar a conocer la situación del comerciante y *no la de constituir actos* (el Registro Público tiene para determinados actos este carácter, por ej.: No existe el privilegio hipotecario mientras no se haya registrado el documento). Pero no es este el carácter que tiene el Registro Mercantil²¹. (Paréntesis del autor y cursivas mías).

De hecho, la sanción que establece el Código de Comercio en caso de que no se efectúe el registro es una multa de Bs. 500 por cada caso de

21 Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral ...*, ob. Cit., pág. 13.

omisión e indemnización de los daños que se causen por la omisión²². La otra sanción prevista y que da razón al argumento que se pretende (en el sentido de advertir que el Registro Mercantil realiza inscripciones de carácter declarativo) es la establecida en el Artículo 25 del Código de Comercio que señala: “Los documentos expresados en los números primeros, segundo, tercero, séptimo, octavo, noveno, décimo, decimoprimer, decimosegundo y decimotercero del Artículo 19 *no producen efecto sino después de registrados y fijados. Sin embargo, la falta de oportuno registro y fijación no podrán oponerla a terceros de buena fe los interesados en los documentos que se refieren esos números*” (cursivas mías).

Vale decir, que si bien la ley señala que dichos actos (enumerados taxativamente) no producen efectos sino después de registrados, también es cierto que de seguidas señala que la falta de registro no es oponible a terceros de buena fe. Razón que nos induce a afirmar que la ley al referirse a que no produce efectos, indica que no tiene efectos *erga omnes* hasta que no se registre, que es la finalidad que se persigue con los asientos en el registro. Pero sí es válido y tiene efectos desde que se acuerda, entre las partes y frente a los terceros de buena fe. Por lo cual en estos casos también se evidencia que los actos de registros en materia mercantil, con efectos declarativos, son perfectamente impugnables en la vía contencioso-administrativa.

Existen múltiples motivos para impugnar un acto del Registro Mercantil. El Código de Comercio señala en el Artículo 28:

Toda razón de comercio nueva debe distinguirse claramente de las existentes y que están inscritas en el Registro de Comercio.

Si un comerciante lleva el mismo nombre y apellido de otro que ya lo ha registrado como firma mercantil suya, para servirse de él debe agregarle alguna enunciación que lo distinga claramente de la razón de comercio precedentemente inscrita.

Este sería un motivo típico, entre muchos otros, para la impugnación de un acto del Registro Mercantil en la jurisdicción contencioso-administrativa. Si el Registrador inscribe una empresa con el nombre de otra ya registrada, los socios de la compañía inscrita primero estarían

22 Artículo 23 del Código de Comercio.

legitimados para solicitar la nulidad de dicho asiento de registro, pues el mismo es de carácter declarativo, les causa perjuicios y constituye una actividad ilegal por parte del Registrador.

Otro motivo para la impugnación de estos actos en vía contencioso-administrativa podría ser el hecho de que el Registrador Mercantil inscriba una empresa con la denominación social de una marca registrada debidamente en el Registro de Propiedad Industrial. Los derechos en materia de propiedad industrial que consagra la Constitución de la República de Venezuela y los derechos de exclusividad que consagra la Ley de Propiedad Industrial se verían violentados por dicha inscripción mercantil. Por lo que el titular de la marca registrada está legitimado para solicitar la nulidad del registro de esa empresa bajo esa denominación porque es ilegal.

En conclusión, los asientos registrales de efectos declarativos, que lesionen los derechos o intereses legítimos de los particulares y que por tanto se constituyan en una actividad ilegal del Registrador, son susceptibles de ser impugnados en la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.4 Registro Público

Como el resto de los registros que hemos analizado hasta ahora, el Registro Público es un órgano administrativo circunscrito dentro de los cuadros que conforman la Administración Pública Centralizada, específicamente dentro del Poder Ejecutivo. Es un servicio autónomo sin personalidad jurídica²³ del Ministerio de Justicia, y es este último el encargado de velar por el buen orden y funcionamiento de todas las oficinas de registro²⁴. Según las previsiones de su propia Ley²⁵ los actos que se inscriben en el mismo, producen efectos *erga omnes*, el Registrador hace fe pública de los actos que inscribe en su carácter de funcionario, se establece el principio de publicidad de los actos y de acceso a los expedientes por parte de los particulares, algunos de los actos que se inscriben son de carácter constitutivo y otros de carácter declarativo, esto según las leyes especiales que regulan la obligatoriedad del registro de ciertos actos.

23 Parágrafo único del Artículo 16 de la Ley de Registro Público.

24 Artículo 4 de la Ley de Registro Público.

25 Artículos 10 y 61 de la Ley de Registro Público.

Como todo Registro, los actos de inscripción o asientos que emanan del mismo son actos administrativos pues provienen de un órgano administrativo y además son dictados en ejercicio de la función administrativa.

El caso del estudio de la impugnación de los actos del Registro Público necesita mayor detenimiento, pues sus disposiciones legales parecieran excluir tal posibilidad. Estas disposiciones han suscitado disparidad de opiniones tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, las cuales pasamos a estudiar.

La Ley de Registro Público establece en su Artículo 12 lo siguiente:

Los interesados podrán apelar de la negativa del Registrador para ante el Ministro de Justicia, debiendo interponerse el recurso dentro del plazo de quince (15) días hábiles, a contar de la fecha de notificación de la decisión. A tal efecto, deberán dirigir un escrito al Ministro por intermedio del propio Registrador, en el cual expondrán las razones de hecho y de derecho que a su juicio le asistan para solicitar la revocatoria de la decisión impugnada.

Y en su Artículo 15 señala: "La resolución del Ministro de Justicia, agota la vía administrativa y contra ella sólo podrá interponer el interesado, dentro del término previsto en la Ley de la materia, el recurso contencioso administrativo".

Como vemos la Ley de Registro Público sí trae disposiciones expresas en cuanto a la impugnación de la negativa del Registrador a inscribir un acto. Está admitiendo la ley que la negativa hace las veces de un acto administrativo que niega el registro y permite al interesado solicitar al Ministro (a través del recurso jerárquico) que revoque la decisión negativa del Registrador. Esta ley elimina el paso que se establece en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en relación con el recurso de reconsideración²⁶ y lo elimina permitiendo que se ejerza directamente el jerárquico²⁷, siendo que la decisión del Ministro de Justicia agota la vía administrativa y luego puede ejercerse el recurso contencioso-administrativo de anulación en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia²⁸. Las disposiciones de la ley a este respecto son

26 Previsto en el Artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

27 Previsto en el Artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial.

28 Según el Artículo 42, ordinal 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

muy claras, reconoce la posibilidad de impugnación y establece reglas especiales que se aplican con preferencia a las de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en cuanto al agotamiento de la vía administrativa.

A su vez, el Artículo 53 de la ley en comentario, establece también la disposición expresa, ya no en cuanto a la negativa de registro, sino en cuanto a la impugnación de los actos ya inscritos. El mencionado Artículo 53 señala textualmente:

*La persona que se considere lesionada por una inscripción realizada en contravención de esta Ley u otras Leyes de la República podrá acudir ante la **jurisdicción ordinaria** a impugnar dicha inscripción. En todo caso la cancelación o anulación de un asiento en el registro presupone la extinción o anulación del acto registrado.* (cursivas mías)

Ante una disposición legal como ésta nos preguntamos ¿excluye este Artículo la posibilidad de acudir a la vía contencioso-administrativa a impugnar un asiento del registro? Algunos opinan que sí y abogan a favor de esta tesis, otros opinamos lo contrario.

4.4.1 Tesis a favor de la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa como la competente para conocer de la nulidad de los actos del Registro Público

A favor de la interpretación de que el Artículo 53 de la Ley de Registro Público, anteriormente transcrito, establece la exclusión de la vía contencioso-administrativa como la jurisdicción competente para conocer de la nulidad de un asiento del registro, se han señalado varios argumentos.

En este sentido, se ha establecido que la jurisdicción contencioso-administrativa no es la competente para conocer de la nulidad de los actos del Registro Público porque la propia ley, especial en la materia, excluye esa posibilidad. Como en este caso, la Ley de Registro Público es especial en su materia y establece formas especiales de agotar la vía administrativa, por ejemplo, excluye el recurso de reconsideración ante la negativa de inscripción, y de esta misma manera podría pensarse que a su vez prevé normas especiales que excluyen la vía de impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa como la vía idónea para impugnar una inscripción en el registro.

Otro argumento que se ha desarrollado a favor de la tesis de que sea la jurisdicción ordinaria la competente para declarar la nulidad de los actos del Registro Público (tanto declarativos como constitutivos), es que el Artículo 124 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece como causal de inadmisibilidad del recurso contencioso de anulación, la existencia de un recurso paralelo. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo pronunciándose sobre el tema del recurso paralelo, incidentalmente hizo alusión a título de ejemplo, a que el Artículo 53 de la Ley de Registro Público establecía un recurso paralelo para la impugnación del acto registral ante la jurisdicción ordinaria:

Por lo que atañe al primer elemento es indudable que para que se dé el supuesto que se examina (existencia de un recurso paralelo) es necesario que contra el acto objeto de impugnación esté prevista una forma específica de impugnación. *A tal efecto el recurso contencioso-administrativo ha de ceder ante los medios concretos establecidos por el derecho en relación con una categoría particular de actos. Ejemplo en el sistema venezolano serían (...) el recurso previsto en la Ley de Registro Público que se ventila ante los Tribunales ordinarios.*²⁹(Paréntesis y cursivas mías)

En este sentido, Francisco Sierra Jaramillo, autor colombiano, se ha pronunciado a favor de la incompetencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de la nulidad de las inscripciones o actos registrales, citando una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquía que señala:

Pero debe afirmarse categóricamente que no se trata de un acto administrativo (la inscripción de un documento público o privado); *es verdad que proviene de un funcionario calificado como tal, y que produce efectos (...) pero no constituye una declaración de voluntad de la administración; es un servicio prestado a los particulares para la seguridad jurídica de los intereses privados. De ahí que las controversias que se susciten en torno a la validez o nulidad de las inscripciones son contenciones de derecho civil, que deben ser dirimidas por los jueces civiles; resultaría insólito, por ejemplo, que la nulidad solicitada fuese tratada como una contención administrativa entre el Estado y el*

29 Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 24 de octubre de 1985, consultada de la Revista de Derecho Público N° 24, pág. 143.

demandante, cuando están en juego los derechos reales de propiedad y de hipoteca de los adquirentes, cuyo título fue registrado, en el acto actos cuya nulidad se alega.³⁰(Paréntesis y cursivas mías)

Así pueden observarse los criterios que la doctrina ha utilizado para afirmar que es la jurisdicción ordinaria la competente para anular siempre los asientos registrales.

La jurisprudencia de nuestro país, que será analizada con detenimiento más adelante, ha asumido la posición de que por tratarse el acto de registro, de un acto cuyo contenido son relaciones jurídico-privadas, la validez de las mismas y su cuestionamiento en los tribunales escapa a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos y no pueden ser conocidos sino por la jurisdicción ordinaria. Y siempre que se ha intentado la nulidad de un asiento registral ante tribunales con competencia contencioso-administrativa, estos han declinado la competencia a la jurisdicción ordinaria.

Veamos ahora la interpretación a favor de la impugnabilidad de los actos del Registro Público en la vía contencioso-administrativa.

4.4.2 Tesis a favor de la impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contecioso-administrativa

La Ley de Registro Público es especial en la materia que regula, por lo tanto, la interrogante de si es ésta la ley que aplica para los casos de impugnación de los actos de registro se responde de manera evidente, pues la propia ley consagra disposiciones especiales al respecto.

Pero la pregunta que en este momento toca responder es si la exclusión (asumiendo que existe una), por vía legislativa, es legítima para excluir del control contencioso-administrativo un acto administrativo, pues se sostiene que la competencia corresponde a los tribunales civiles porque así lo señala la ley.

En nuestro país se ha aceptado el principio de universalidad del control de lo actos administrativos, principio desarrollado con base en previsiones constitucionales.

30 Francisco Sierra Jaramillo, *Derecho Contecioso Administrativo*, segunda edición, Bogotá-Colombia, 1980, págs. 93-94.

La constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa³¹, concretamente prevista en el Artículo 206 de dicho texto y que ya se citó en este estudio, prevé el control de los actos administrativos contrarios a derecho, sin exclusión de ninguno de ellos, por lo tanto resulta enérgico concluir que cualquier exclusión hecha por una vía distinta a la constitucional (léase a través de una ley, reglamento, decreto, acto administrativo) resulta, evidentemente, inconstitucional. En consecuencia, si la Ley de Registro Público verdaderamente prevé una exclusión absoluta de control del acto administrativo de registro con carácter declarativo del acto que se inscribe, dicha previsión sería inconstitucional. Por lo que el argumento que eventualmente se podría aducir en contra de la impugnación por la vía contencioso-administrativa, amparándose en que es su ley especial la que la prevé, carece de fundamento constitucional.

Pero ¿será que la exclusión que se pretende que consagra la Ley de Registro Público en su Artículo 53, no es tal, sino que ha sido una interpretación errónea que se ha hecho?

Vuelvo a transcribir el Artículo 53 *ejusdem*:

La persona que se considere lesionada por una inscripción realizada en contravención de esta Ley u otras Leyes de la República podrá acudir ante la jurisdicción ordinaria a impugnar dicha inscripción. En todo caso la cancelación o anulación de un asiento en el registro presupone la extinción o anulación del acto registrado.(cursivas mías)

En primer lugar, es necesario hacer una distinción entre el asiento, inscripción o acto registral y el acto o negocio jurídico que se pretende registrar.

El Dr. Emilio Calvo Baca señala una definición de asiento registral: “Es la inscripción con carácter permanente y definitivo de los hechos, actos o situaciones de trascendencia jurídica que legalmente deben hacerse en el Registro Público, en el tomo que señala la Ley o en los libros especiales designados al efecto”³². De esto se evidencia que es algo distinto el asiento registral, de los hechos, situaciones o negocios jurídicos que se registren.

31 El término técnicamente adecuado es el de “competencia” contencioso-administrativa, pues en Venezuela no existe la doble jurisdicción.

32 Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial*, tomo I, Caracas, 1997, pág. 159.

En este sentido, nuestro propio Código Civil hace la distinción, así en el Artículo 1.355 señala:

el instrumento redactado por las partes y contentivo de sus convenciones es sólo un medio probatorio; *su validez o nulidad no tiene ninguna influencia sobre la validez del hecho jurídico que está destinado a probar, salvo los casos en que el instrumento se requiera como solemnidad del acto.*(cursivas mías) .

Es la clásica distinción entre los actos *ad probationem* y los actos *ad solemnitatem* o *ad sustanciam* a los cuales se hizo mención al inicio de este estudio. Los primeros, buscan un fin meramente probatorio, es decir, se registra un acto o se extiende por escrito para tener prueba de la convención o hecho que se verifica entre las partes; y los segundos, se registran o redactan porque sin dicho instrumento el negocio o acto no existe. Por lo tanto, tal y como lo señala el Artículo 1.355 del Código Civil, la nulidad del instrumento contentivo de la relación privada no afecta a la misma, sino sólo en la medida en que dicho instrumento sea un requisito indispensable para la existencia del acto, entonces si se anula el instrumento, y en nuestro caso el acto registral, será nulo el acto registrado.

Siendo así, el argumento que sostiene que por tratarse el objeto del acto registral de contenido de relaciones jurídico-privadas, la competencia tiene que ser obligatoriamente de la jurisdicción ordinaria, aplicaría sólo en los casos en que el acto registral no pueda separarse del acto registrado, cuestión que se verificaría sólo en los casos en que los actos registrales lo sean *ad solemnitatem*, pues la nulidad del asiento conllevaría la nulidad del acto registrado y el conocimiento o cuestionamiento del mismo no podría ser sino de la competencia de los tribunales de derecho común.

Por lo que *el Artículo 53 de la Ley de Registro Público de ninguna manera excluye la posibilidad de impugnar los actos registrales en la jurisdicción contencioso-administrativa, que es la única competente para anular los actos administrativos contrarios a derecho.*

La única interpretación posible y adecuada al texto constitucional, sería la de sostener que la Ley de Registro Público otorga la competencia para conocer de la impugnación de los asientos registrales a la jurisdicción ordinaria en los casos en que la nulidad del asiento registral implique un

pronunciamiento sobre el acto registrado (de contenido privado), caso en el cual por tratarse el instrumento contentivo del acto de un requisito para su validez y existencia, el juez tendría que pronunciarse sobre la nulidad del acto en cuestión.

Tan es cierto que esta es la única interpretación posible constitucionalmente, que el propio texto del Artículo 53 de la Ley de Registro Público señala que en todo caso la nulidad del asiento conlleva la del acto registrado y esto es posible precisamente cuando el registro es una condición *sine qua non* para la existencia del acto o negocio inscrito. Por lo que la previsión del legislador fue bastante precisa y concreta, ya que, los únicos tribunales competentes para anular el fondo de los actos registrales (por contener relaciones esencialmente privadas) son los de derecho común. Pero el Artículo 53 de la Ley de Registro Público no excluye a la jurisdicción contencioso-administrativa como la competente para anular los asientos registrales de carácter declarativo.

En el caso en que se esté en presencia de un asiento de un contrato de compraventa que produce todos sus efectos con el solo consenso de las partes, si el tribunal anula el asiento del registro, la venta seguiría siendo perfectamente válida, pues el registro no es un requisito para la existencia de la misma.

Por último no compartimos el criterio sentado por la jurisprudencia según el cual el Artículo 53 de la Ley de Registro Público prevé un recurso paralelo y que por tanto el recurso contencioso-administrativo de nulidad, según el Artículo 124 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, queda excluido. La acción prevista en el Artículo 53 de la Ley de Registro Público no es un recurso paralelo, porque la jurisdicción ordinaria sólo es competente para conocer de la nulidad de los asientos registrales de carácter constitutivo, porque así lo señala expresamente la ley, siendo que dicha acción no estaría sustituyendo de ninguna manera al recurso contencioso-administrativo de anulación de los asientos registrales de carácter declarativo.

Queda de esta manera expuesta la tesis que avala la posibilidad de impugnar los actos registrales en la jurisdicción contencioso-administrativa, pues su exclusión es excepcional, y es cuando la nulidad del asiento implique una revisión del negocio o acto registrado, como sucede en el caso de la solicitud de nulidad por mejor derecho de un acto del Registrador de la Propiedad Industrial, en que la propia ley atribuye la

competencia a los tribunales ordinarios. O cuando se solicita la nulidad del acto de inscripción de una hipoteca, pues si se anula éste, implica la nulidad de la hipoteca y el juez competente para anular la hipoteca y declarar que el bien queda sin gravamen no podría ser el juez contencioso-administrativo, sino un juez de derecho común.

En consecuencia, los tribunales competentes para anular los asientos registrales del Registro Público cuando éstos no sean de carácter constitutivo, son los que tienen competencia contencioso-administrativa.

4.4.3 *Tesis acogida por la jurisprudencia en relación con la impugnación de los actos del Registro Público*

Nuestra jurisprudencia se ha inclinado a interpretar el Artículo 53 de la Ley de Registro Público de una manera muy superficial y sin querer descubrir el sentido de las palabras dispuestas por el legislador y sin hacer una interpretación constitucional del texto. Así, los tribunales contencioso-administrativos siempre han declinado la competencia del conocimiento de la impugnación de los actos registrales a los tribunales ordinarios o de derecho común (independientemente de que el acto de inscripción sea de carácter constitutivo o declarativo) y nunca se han pronunciado sobre la nulidad que se pretende. Hasta ahora la jurisprudencia es partidaria de que la jurisdicción competente para conocer de la nulidad tanto de los actos registrales, declarativos como de los constitutivos, es la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, en algunos de sus fallos tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo han dejado entrever que la jurisdicción competente en los casos en que el registro es un requisito *ad probationem* es la *jurisdicción contencioso-administrativa* aunque en la práctica nunca hayan entrado a conocer de la nulidad de estos actos. Veamos como ha evolucionado nuestra jurisprudencia.

En sentencia de la Sala Político-Administrativa³³, en un juicio incoado por "La compañía de Fomento y Producción Agropecuaria, S.A." contra actos del Registrador Subalterno del Distrito Girardot del Estado Aragua. El Registrador inscribió actos que implicaban enajenaciones sobre un

33 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 23 de febrero de 1967. Consultada de Gaceta Forense, segunda etapa, N° 55, págs. 15-18.

inmueble objeto de otro juicio sobre el cual recaía una prohibición de enajenar y gravar. Contra dichas inscripciones se solicitó la nulidad conforme a la Ley Orgánica de la Corte Federal, que otorgaba competencia a la Corte para conocer la nulidad de los actos administrativos. En dicha sentencia la Corte aseveró que:

[Este tribunal es competente, en principio, para declarar la nulidad de los actos efectuados por cualquier funcionario administrativo en contravención con la Ley. *Pero aún cuando esto sea cierto, como norma general, hay situaciones en las cuales el legislador no sanciona el acto con nulidad o permite que ella sea declarada por un órgano de la jurisdicción ordinaria, como consecuencia de una controversia suscitada entre particulares, con ocasión de la validez o nulidad de un acto sujeto a las disposiciones del derecho privado, que es lo que ocurre, precisamente, en el caso que es objeto de ésta decisión.* (cursivas mías)

Esta afirmación es perfectamente válida, los tribunales ordinarios conocen de la nulidad de los actos administrativos, eventualmente. Por ejemplo, como lo dice la sentencia, cuando la nulidad del acto amerite la definición de una controversia privada entre particulares, la cual debe ser resuelta por el tribunal que sea competente para resolver controversias entre particulares, que serían los tribunales de derecho común.

Los actos recurridos en el caso expuesto no eran actos constitutivos, pues se trataba de la protocolización de unos contratos de arrendamiento (sin que se tomara en cuenta la prohibición de enajenar y gravar que existía sobre el inmueble), pero éstos, abstracción hecha de la prohibición de enajenar que pesaba sobre los bienes arrendados, eran válidos aún sin registrarse. Los contratos se celebraron en contravención a lo declarado por una sentencia y por la ley, pero aún cuando no se hubieren registrado eran nulos si se *celebraban* en fecha posterior a la prohibición de enajenar y gravar, y los únicos que pueden declarar la nulidad del contrato son los tribunales ordinarios.

Pero, a su vez, la Corte Suprema en ese caso era competente para declarar la nulidad del asiento, pues el mismo no era constitutivo de las enajenaciones realizadas. Claro, sí era incompetente para declarar la nulidad de los contratos registrados, como erróneamente lo pretendía el particular en la demanda de nulidad del asiento.

Más adelante en el mismo fallo la Corte afirmó que:

si dichos tribunales (los ordinarios) son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo, también, lógicamente para declarar la ineficacia del registro del documento en que aquél se ha hecho constar, por ser ambos consecuencia de una sola acción y efectos diferentes pero subordinados el uno al otro, de una misma decisión judicial.(cursivas y paréntesis mías)

El análisis hecho en la sentencia es muy acertado, si los tribunales ordinarios son competentes para declarar la nulidad del acto o negocio registrado, entonces, excepcionalmente tiene que ser competentes para declarar la nulidad del acto administrativo de asiento del registro. Ahora bien, para que esto suceda el acto de registro debe ser constitutivo del acto registrado, por lo que necesariamente si se solicita la nulidad de un asiento de registro constitutivo, ésta debe ser declarada por el tribunal competente para anular el acto o negocio registrado, porque la nulidad del primero (del asiento registral) implica un pronunciamiento sobre el acto registrado. Entonces, por argumento en contrario, cuando se solicite la nulidad de un asiento de registro, cuya declaratoria de nulidad no implique un pronunciamiento sobre el acto registrado, porque el asiento sea declarativo, los tribunales competentes para declarar la nulidad son los que tienen la competencia natural para declarar la nulidad de los actos administrativos, que no son otros que los tribunales contencioso-administrativos.

Lógicamente el dispositivo del fallo fue el de declarar que la competencia para resolver este caso era la jurisdicción ordinaria. El magistrado ponente fue Martín Pérez Guevara y no hubo votos salvados.

Posteriormente, ese mismo año, la Corte en la misma sala³⁴ ratificó el criterio de que la competencia era de la jurisdicción ordinaria, aunque incurrió en una contradicción, porque en el fallo anterior había señalado (al momento de ratificar su competencia para anular actos administrativos), que la Corte era competente para conocer de los actos que emanaban de funcionarios administrativos. En el fallo de los días siguientes, en cambio,

34 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 13 de marzo de 1967. Consultada de Gaceta Forense, segunda etapa, N° 55, págs. 104-113.

sostuvo que sólo conocía de los actos emanados de funcionarios que cumplieran con funciones administrativas, como si el Registrador no ejerciera dicha función, y continua señalando que los actos del Registrador ni en su contenido ni en sus efectos se dictaban en ejercicio de la función administrativa. Consideramos que dicha afirmación no está acorde con la naturaleza de las funciones del Registrador y en este sentido damos por reproducido lo explicado en la sección 2 del presente trabajo.

Pero este fallo contiene un voto salvado del magistrado Jonás Barrios Escalona con un acertado razonamiento, que sin embargo nuestra Corte Suprema de Justicia, hasta hoy, no ha admitido. Transcribo parte del mismo para mayor entendimiento:

En efecto, los registradores son funcionarios de la administración pública, regidos por la Ley de Registro Público y el Código Civil; son de libre remoción del Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia, al cual corresponde velar por el buen orden y funcionamiento de todas las oficinas de registro; *sus actuaciones son fundamentalmente de carácter administrativo y su institución tiende a beneficiar a la colectividad en cuanto a garantizar mejor los derechos que las leyes reconocen a los ciudadanos y a ofrecer mayor seguridad en las negociaciones que éstos celebren, impidiendo, o dificultando, al menos, fraudes y sorpresas. La anotada función-de servicio público- la desempeñan los Registradores con independencia absoluta de los actos o contratos que celebren los particulares con relación a sus intereses privados,* y no puede entenderse que el acto del Registrador, cuando presencia y da fe de la manifestación de los otorgantes de un determinado acto, o bien cuando registra un acta de remate que se le presenta para su inscripción en los Libros respectivos, sean ellos la culminación de los realizados por los particulares, *pues bien es sabido que el acto registral se hace a los efectos de garantizar derechos contra terceros, pero de igual modo no puede negarse, que la mayoría de los contratos o convenciones entre particulares, tienen perfecta validez para las partes que intervienen en los mismos, aún sin las formalidades del registro.* (Cursivas mías)

En este voto salvado se explica magistralmente y de una manera muy clara, el carácter del órgano de registro, se ratifica que la función que ejerce es la función administrativa y los efectos de los actos que de ellos emanan, además de la diferencia entre el asiento registral y el acto o negocio que se registra. Así como se señala en el voto salvado, existe una diferencia entre el asiento de registro y el acto o negocio registrado,

siendo que cuando el asiento es de carácter declarativo, y por lo tanto su contenido es perfectamente válido y cumple todos sus efectos aún antes del asiento, por lo que la nulidad del asiento no implica un pronunciamiento sobre el acto registrado.

En sentencia de la misma sala de la Corte³⁵, el mismo día que la anteriormente comentada, la mayoría sentenciadora ratificó la sentencia anterior y el mismo magistrado nuevamente salvó el voto en el mismo sentido, señalando:

La anterior afirmación conduce, de manera inevitable, a la completa confusión del acto de los particulares con el del registro, el cual por su naturaleza, tiene características propias como actuación administrativa con la finalidad de servicio público. Y es precisamente dicha confusión de intereses, la que lleva a asignarle a los tribunales ordinarios una competencia de la que carecen, ya que ellos solamente deciden cuestiones entre particulares, aplicando el derecho privado. *Pero nunca tendrían la competencia legal necesaria para decidir sobre la nulidad de un Acta de Registro, ya que esta competencia está expresamente atribuida a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.* (cursivas mías)

Es cierto que es la jurisdicción ordinaria la encargada de resolver las contiendas privadas entre dos o más personas, por eso cuando la nulidad de un acto de registro implica necesariamente esa contienda, la competencia para declarar la nulidad del asiento es de los tribunales de derecho común. Pero la última afirmación del voto salvado, no es del todo ajustada, pues los tribunales ordinarios sí son competentes para declarar la nulidad del acto administrativo de registro, eventualmente (lo que sería según la doctrina, el contencioso-administrativo eventual), cuando la nulidad implique un pronunciamiento sobre el contenido del acto registrado que regule relaciones jurídico-privadas. Así que si bien es cierto que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa normalmente es competente para declarar la nulidad de los actos administrativos, esta competencia se ve sustraída de su juez natural y atribuida al juez ordinario, de manera eventual, cuando la nulidad del acto implique la nulidad del acto o negocio privado que se registra.

35 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 13 de marzo de 1967. Consultada de Gaceta Forense, segunda etapa, N° 55, págs. 113-121.

Este criterio (el de la mayoría sentenciadora) se mantuvo vigente en los mismos términos por mucho tiempo, pero poco a poco la jurisprudencia ha dejado entrever que la competencia corresponde a los tribunales contencioso-administrativos y ha variado un poco la manera tan radical en que desechó al principio su competencia para conocer de estos casos.

En otra sentencia de la Corte Suprema de Justicia³⁶, en un caso en que un asiento registral había sido declarado nulo por el juez ordinario, ya que, el título inmediato que se había mencionado de la adquisición de un inmueble era un documento privado agregado al cuaderno de comprobantes, contraviniendo expresas disposiciones de la ley, pero además el juez anuló los asientos sucesivos que se verificaron para documentar transferencias posteriores de propiedad del mismo inmueble, y según lo señala la sentencia, el juez anuló el contrato de compraventa como consecuencia de lo anterior. En este sentido la Corte señaló:

Pero además decidiendo aplicar el citado Artículo 40-A³⁷ de la Ley de Registro Público, el Juzgador no sólo declaró la nulidad del asiento de registro del documento, *sino también declaró nula la operación misma de compra venta a la que se refería dicho asiento. Considera la Sala, que el criterio del sentenciador es correcto en cuanto a la declaratoria de nulidad del asiento de registro, pero no lo es con respecto a la declaratoria de nulidad del negocio jurídico contenido en el documento que fue registrado indebidamente.* (cursivas mías)

Si el juez ordinario no era competente para anular el negocio jurídico, entonces es forzoso concluir que tampoco era competente para anular el acto de registro, porque esa competencia le deviene sólo eventualmente, en el caso de ser competente para anular el contenido del acto.

Continuó la sentencia en este sentido:

36 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 17 de septiembre de 1987. Consultada del Repertorio Mensual de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Oscar Pierre Tapia, tomo 8-9, agosto-septiembre, 1987, págs. 228-229.

37 Actual Artículo 53 de la Ley de Registro Público reformada.

Esta ineficacia del instrumento para ser inscribible en el Registro no acarrea per se la nulidad del acto jurídico que está destinado a probar, según lo previsto en el Artículo 1.335 del Código Civil, cuyo texto distingue muy bien, como cosas absolutamente diferentes, la nulidad del título y la nulidad del negocio jurídico, salvo que el instrumento se requiera como solemnidad del acto, como ocurre por ejemplo con la hipoteca.(cursivas mías)

Aquí la Corte está señalando que cuando el asiento registral es *ad probationem*, puede ser perfectamente anulado sin incidir en el acto o negocio registrado, ¿no quiere decir esto que la competencia para conocer de la nulidad de este tipo de asientos es de los tribunales contencioso-administrativos?

Precisamente la distinción que aquí hace la Corte, es la que advertía el magistrado Barrios Escalona en su voto salvado del año 1967 al que ya se hizo referencia, esta distinción se encuentra en el Artículo 40-A de la Ley de Registro Público, hoy Artículo 53 de la misma ley. La Corte continuó en su fallo interpretando la última parte del Artículo 53, la parte *in fine* de dicho Artículo establece textualmente que: “en todo caso, la cancelación o anulación de un asiento en el Registro presupone la extinción o anulación del acto registrado”. La Corte advirtió que la interpretación de dicho párrafo era: “que la nulidad de un asiento en el registro presupone, o sea, da por sentado que el acto registral queda anulado, *pero sin que ello influya sobre la validez del negocio jurídico que hubieren celebrado las partes*”(cursivas mías). Esto es una interpretación contra *legis*, es muy claro que el Artículo establece que la nulidad del asiento implica la nulidad del negocio que se registra. Esa es la única interpretación posible y no creo que haya duda sobre la misma. De lo que tampoco hay duda es que la Corte en dicho fallo hizo una interpretación totalmente improcedente. El Artículo en comentario señala que la nulidad del acto implica la del negocio registrado, lo que indica que el legislador se refería a la nulidad de los actos registrales constitutivos, ya que de ser declarada su nulidad, esta implicaría indefectiblemente la del acto o negocio registrado. Por lo tanto, la competencia en estos casos corresponde a los tribunales ordinarios.

Luego en sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1990, es decir 23 años después de las primeras sentencias que comentamos en este capítulo, la Corte prácticamente transcribe dichas sentencias, a pesar

del desarrollo doctrinario en el derecho administrativo y sus nuevas tendencias en el contencioso. La posición de la Corte fue la de afirmar que:

*los actos de los registradores no resultan del ejercicio de la función administrativa propiamente dicha; y en los casos que se alegaren vicios en los documentos ya registrados, o se estimare que el funcionario registral ha incurrido en actuaciones ilegales, el conocimiento y decisión sobre tales materias corresponde a la jurisdicción ordinaria*³⁸(Subrayado mío).

Ya en este estudio quedó evidenciado que la función que ejerce el Registrador no es otra que la función administrativa, pues a través de su labor se establece una relación entre la Administración y el administrado, tanto que su actividad ilegal puede perjudicar a un particular que estaría legitimado a solicitar la nulidad de dicho acto. De hecho el Registrador presta una función de servicio público y de esta manera tutela el interés colectivo de otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos.

Posteriormente la Corte ha seguido ratificando el criterio según el cual la jurisdicción contencioso-administrativa no es competente, porque no puede resolver conflictos particulares. Ya se dijo que el pronunciamiento sobre la relación jurídico-privada no siempre es forzoso cuando se anula un acto registral, éste se hará sólo en la medida en que el registro del acto sea un requisito constitutivo del mismo.

En 1997 la Corte Suprema de Justicia ante la pretensión de nulidad de un acto registral se pronunció en el siguiente sentido, refiriéndose al Artículo 53 de la Ley de Registro Público:

De la norma transcrita se entiende que la impugnación recae sobre la inscripción y no sobre el título o documento registrado, pues en este último caso el ordenamiento jurídico dispone una serie de acciones idóneas para tal fin. En el presente caso, ataca la inscripción de un documento público ante un Registro Público, y el correspondiente asiento del mismo en los libros que allí se llevan, es decir, sin que tenga importancia la materia sobre la que se trate, pudiendo ser ésta civil, mercantil o como en el caso de autos, agrario.

38 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 21 de febrero de 1990. Consultada de Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral ...* ob. Cit., pág. 464.

En su demanda de nulidad de inscripción y registro de documento, la parte actora persigue la anulación de determinado acto registral, y poco importa la naturaleza del negocio jurídico contenido en los documentos que fueron protocolizados, siendo que lo que se impugna es un acto que tiene fundamento en el Código Civil, como es el registro de los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles, que adquieren el carácter de título de propiedad oponible a terceros luego de cumplidas las formalidades requeridas en el texto legislativo antes indicado.³⁹(cursivas mías)

No obstante tan contundente afirmación, la Corte atribuyó la competencia a un tribunal civil porque la materia estaba, supuestamente, asignada a ellos. Es decir, que según la Corte, *aunque no se iba a revisar el fondo*, sino la inscripción (que es un acto administrativo), la competencia viene dada por el fondo, que no está controvertido y no propiamente por la pretensión de nulidad del acto formal solicitada.

Lo cierto es que este es el criterio que hasta ahora ha mantenido nuestro Supremo Tribunal con respecto a esta materia. Quizás la redacción del Artículo 53 de la Ley de Registro Público no es la más clara, pero tan bien es cierto que existen herramientas del ordenamiento jurídico que nos pueden ayudar a la hora de interpretar textos que se presentan confusos y, a todo evento, siempre debemos interpretar los textos normativos a la luz de las previsiones constitucionales, y éstas señalan expresamente que la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la ley son competentes para declarar la nulidad de los actos administrativos contrarios a derecho.

5. Consecuencias de la posibilidad de impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa

Vistas las distintas tesis acogidas por nuestra doctrina y jurisprudencia, unas que consideran que la ley ha excluido la posibilidad de impugnar los actos del registro Público en la jurisdicción contencioso-administrativa, otros que opinamos lo contrario y vista la posición que ha adoptado hasta ahora la jurisprudencia, pasemos a analizar las

39 Auto de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 28 de mayo de 1997. Consultada de Repertorio Mensual de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Oscar Pierre Tapia, tomo 5, mayo, 1997, págs. 309-310.

consecuencias que implica aceptar que los actos registrales en general y no sólo en cuanto a los actos del Registro Público se refiere, son susceptibles de ser impugnados en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El hecho de afirmar que los actos registrales son susceptibles de ser impugnados en la vía contencioso-administrativa implica ciertas consecuencias que no pueden pasar inadvertidas, como lo son el agotamiento de la vía administrativa, la legitimación para recurrir en vía judicial y la caducidad de la acción de nulidad.

5.1 Agotamiento de la vía administrativa

El agotamiento de la vía administrativa es un requisito previo para la admisibilidad del recurso contencioso de anulación previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia⁴⁰, y consiste en agotar las instancias en el órgano administrativo, siendo que el órgano que dictó el acto o el superior jerarca, otorgue al particular lo que este pretende. Los medios establecidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para agotar la vía administrativa son el recurso de reconsideración y el recurso jerárquico⁴¹. El modo de agotar la vía administrativa que establece la mencionada ley se utiliza cuando la ley especial de la materia no prevea disposiciones al respecto.

En general, el agotamiento de la vía administrativa en estos casos resulta muy particular, pues los actos registrales en su mayoría, dependiendo de la previsions legales, merecen fe pública, lo que hace que estos no puedan ser revisados en vía administrativa, pues: "ello sería contrario a la seguridad jurídica en el tráfico de bienes y derechos y a la fe pública que constituyen la esencia de la institución del Registro"⁴². Además, estos actos desde el momento en que son emitidos crean derechos para los particulares, por lo cual no podrían revocarse por la Administración, sino sólo por la autoridad judicial, según lo prevé la Ley

40 Artículo 124, ordinal 2 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

41 El recurso de reconsideración se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acto, Artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El recurso jerárquico debe ser interpuesto ante la negativa o el silencio del órgano inferior en decidir, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la decisión del órgano inferior, Artículo 95 *ejusdem*.

42 Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas* ..., ob. Cit., pág. 384.

Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 82. Así, los actos registrales al dictarse causarían estado, es decir, agotarían la vía administrativa con su sola emisión, salvo que exista autorización expresa de agotar la vía prevista en la propia ley. Así lo ha reconocido jurisprudencia: “La Ley de Registro Público vigente desde 1978 distingue claramente: cuando el Registrador niega un registro, primero hay que cumplir la vía administrativa (Artículo 11)⁴³, pero cuando se acordó el registro de reclamación de quien sostiene haber sido perjudicado es una acción judicial a tenor del Artículo 40-A....”⁴⁴(cursivas mías)

Por lo tanto, en el caso de los actos de asientos del Registro Público no es necesario agotar la vía administrativa, sino que el particular se encuentra legitimado para acceder a la vía judicial directamente.

En el caso del Registro de Propiedad Industrial la ley que lo regula permite, en su Artículo 43, la posibilidad de que todos los actos emanados del Registrador puedan ser recurridos en vía administrativa ante el Ministro de Fomento, actualmente Ministro de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación al particular. En este caso, la Ley de Propiedad Industrial excluye la instancia del recurso de reconsideración y prevé sólo el recurso jerárquico. En el caso de que se recurra, es el acto del Ministro el que causa estado y agota la vía administrativa y luego queda libre la vía de acceso al contencioso-administrativo. También prevé la ley que en el caso de que no se haya hecho oposición de tercero en vía administrativa, éste acuda directamente a la vía judicial a solicitar la nulidad del acto de registro, sin agotar previamente la vía administrativa. Esta consagración legal en los Artículos 66 y 84 de la Ley, parece ser una protección que se le da al tercero que al no estar enterado de la sustanciación de un procedimiento administrativo para el otorgamiento de un registro, que eventualmente le causará algún perjuicio a sus derechos o intereses legítimos, por lo difícil que será enterarse de cada uno de los procedimientos que se sustancien el Registro, pueda aún así una vez otorgado el registro acudir a la vía judicial a los fines de que se preserven sus derechos o intereses.

43 Artículo 12 de la Ley de Registro Público vigente.

44 Auto de la Corte Suprema de Justicia del 28 de enero de 1988. Consultado de Emilio Calvo Baca, *Derecho Registral y Notarial*, Caracas 1993, pág. 228.

En el caso del Registro Nacional de Vehículos, el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre no prevé disposiciones sobre el agotamiento de la vía administrativa, siendo que el Artículo 70 del mencionado Reglamento señala que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones llevará el registro. No prevé la Ley de Tránsito Terrestre que los actos que emanen del funcionario encargado del Registro merezcan fe pública, por lo que sus actos sí pueden ser recurridos en vía administrativa. Si la competencia la asume directamente el Ministro, entonces sus decisiones podrán ser objeto de recurso de reconsideración, según las previsiones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y esta decisión causará estado y podrá accederse al contencioso inmediatamente. Si no es así, y la competencia se delega en un funcionario de menor jerarquía se podrán ejercer los recursos administrativos. En la medida en que el asiento de registro otorgue derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos al particular, éstos no podrán ser revocados por la autoridad administrativa⁴⁵, sino por los jueces, y la sola emisión del acto, causará estado, aunque provenga de una autoridad inferior jerárquicamente al Ministro. Recordemos que se prevé un recurso por errores, por lo que existe la posibilidad de la corrección en vía administrativa, por parte del funcionario que emitió el acto.

En lo que respecta al Registro Mercantil, los actos que allí se inscriben, como hemos visto hasta ahora, merecen fe pública y ante la omisión del legislador sobre la posibilidad de agotar la vía administrativa, se entiende, como en el caso anterior, que los actos al dictarse causan estado y pueden ser recurridos inmediatamente en la vía judicial.

5.2 Legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad

La legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa, a través de un recurso de nulidad contra un acto registral, debe estar revestida, en primer lugar, de las condiciones que establece la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia⁴⁶, vale decir ser titular de un derecho subjetivo o por lo menos de un interés personal, legítimo y directo para solicitar la nulidad.

45 Artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

46 Artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se está en presencia de un acto de registro, es decir, de una inscripción registral, (no de un acto negativo, pues en este caso es el propio particular que interviene en el procedimiento administrativo y que en vista de la negativa, ocurre a impugnar el acto y está perfectamente enterado de lo que ha sucedido en el procedimiento), resulta que quienes van a solicitar la nulidad probablemente no sean las personas que ocurrieron ante el Registrador a solicitar su inscripción, sino que la solicitud de nulidad la va a hacer un tercero a quien la inscripción le cause algún perjuicio.

En general, es necesario que a ese tercero se le cause algún perjuicio con la inscripción porque ésta haya sido efectuada sin observarse las normas que informan la inscripción de los actos en el registro, en esta medida el tercero estará perfectamente legitimado para ocurrir a la vía contencioso-administrativa a solicitar la nulidad del asiento registral.

Así la Ley de Propiedad Industrial en las normas que han sido objeto de este estudio⁴⁷, señala la posibilidad de que el interesado solicite la nulidad del registro cuando dicha inscripción de haga en perjuicio de sus derechos. El código de Comercio y el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre no prevén nada en cuanto a la legitimación, por lo que se aplica lo previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por último la Ley de Registro Público prevé en su Artículo 53, en similares términos a los de la Ley de Propiedad Industrial, que la persona que se considere lesionada por una inscripción realizada en contravención de la Ley de Registro Público u otras leyes, podrá solicitar su nulidad. Es decir, se prevé la posibilidad de que cualquier persona solicite la nulidad, siempre y cuando se lesionen sus derechos o intereses por la inscripción cuya nulidad se alega.

5.3 Caducidad de la acción de nulidad

La particularidad de la legitimación en estos casos no viene dada porque se necesiten condiciones distintas a las que generalmente son necesarias para solicitar la nulidad de cualquier acto, sino que la particularidad viene dada por el hecho del *sujeto* que solicita la nulidad, en la mayoría de los casos, será un tercero ajeno a la relación objeto del registro. Por ejemplo, el caso en que un Registrador Mercantil asiente en

47 Artículos 43, 66 y 84 de la Ley de Propiedad Industrial.

el registro el nombre de una compañía igual al de otra ya registrada, esto sin duda puede generar confusión en los terceros que se relacionan con esas empresas y confusiones dentro del propio Registro Mercantil, que le causarán una lesión a los derechos del particular. Además el Código de Comercio establece la prohibición de registrar empresas con idéntico nombre. En este caso el tercero, es decir el que registró primero con esa denominación, está legitimado a solicitar la nulidad de la segunda inscripción, aunque no tenga ninguna relación con la empresa inscrita bajo el mismo nombre.

Esto nos lleva a analizar también el problema con respecto a la caducidad para intentar la acción de nulidad contra el asiento registral, prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la cual se aplica cuando no hay una disposición legal especial que establezca otro lapso para recurrir el acto. El Artículo 134 *ejusdem* señala: “Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero *los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquella no se efectuare*” (cursivas y negrillas mías).

En el caso de los actos de registro, se advirtió que se tratan de actos administrativos de efectos particulares. Los mismos desde que se inscriben adquieren el carácter *erga omnes* y una de las características propias de los registros es la publicidad de sus actos, por lo que cualquier persona puede revisar y solicitar copias de los archivos contentivos de los actos inscritos en el Registro, como ya lo hemos señalado anteriormente.

Pero también es cierto que quienes están al tanto de los actos inscritos, son las personas que están gestionando dicho registro en las oficinas administrativas, es decir, el particular que va a un registro a solicitar la inscripción de un acto está notificado de la inscripción del mismo, porque él mismo lo está gestionando. Pero el tercero que eventualmente se ve perjudicado por la inscripción le es difícil enterarse de dicha inscripción de manera inmediata, por lo menos no desde el momento de la inscripción, para ello tendría que estar todos los días revisando los archivos o libros diarios del Registro. Entonces si pasan los

seis meses, y posteriormente se entera de la inscripción que lesiona sus derechos ¿no podrá solicitar la nulidad porque caducó la acción?

Esta solución parece un poco injusta. El lapso de caducidad es aplicable al tercero que va a solicitar la nulidad del acto, pero hay que detenerse a analizar su condición. El Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé que el lapso de seis meses se contará a partir de la notificación del acto (o publicación si fuere el caso) *al interesado*. En este caso la notificación del *interesado* en solicitar la nulidad es *el tercero lesionado en sus derechos o intereses*, y este será notificado cuando se entere de que existe una inscripción que está perjudicando sus derechos o intereses. Es a partir de ese momento, desde cuando debe contarse el lapso de caducidad de seis meses.

Para salvar este obstáculo también existe la acción conjunta de amparo y nulidad contra actos administrativos⁴⁸, según la cual la misma procede en cualquier tiempo, aun cuando hayan transcurrido los lapsos de caducidad previstos en la ley. Lo que ocurre es que para ejercer esta acción hay una limitación y es necesario que el acto haya violado derechos constitucionales, cuestión que no siempre sucede, por lo tanto si el acto de registro no violentó derechos constitucionales, el tercero habría quedado desprovisto de acción contra ese acto ilegal. De ser así, entonces la ley estaría consagrando un medio de impugnación contra actos que es prácticamente imposible de ejercer si se cuentan los seis meses a partir de que el particular que gestiona la inscripción es notificado de la misma, por lo que a mi juicio debe contarse el lapso de caducidad a partir del efectivo conocimiento por parte del particular interesado de la existencia de un acto registral lesivo a sus derechos o intereses.

Es importante aclarar que este lapso general de caducidad de seis meses se aplica cuando no haya una disposición legal expresa que prevea otro lapso de caducidad, por ejemplo la Ley de Propiedad Industrial prevé⁴⁹, cuando no se haya hecho oposición, un lapso de caducidad de dos años contados a partir de la fecha del certificado de registro, que se

48 Previsto en el parágrafo único del Artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, publicada en Gaceta Oficial N° 33.891 del 22 de enero de 1988.

49 Artículos 66 y 84 de la Ley de Propiedad Industrial.

aplica con preferencia la establecido en al Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser especial en la materia que regula.

Han quedado expuestas de esta manera, las consecuencias que implica el hecho de aceptar la posibilidad de la impugnación de los actos registrales en la jurisdicción contencioso-administrativa y su regulación legislativa.

CONCLUSIONES

La impugnación de los actos de registro en la jurisdicción contencioso-administrativa es un tema del cual queda mucho por estudiar y profundizar. Este estudio ha pretendido exponer un poco el problema que encierra la impugnación de estos actos en la jurisdicción contencioso-administrativa, además de estudiar las posiciones doctrinarias y jurisprudenciales con respecto al tema.

A través de este estudio he podido llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las oficinas de registro son órganos administrativos situados dentro de la estructura organizativa del Estado, concretamente dentro del Poder Ejecutivo.
2. Las oficinas de registro ejercen funciones administrativas por el hecho de prestar un servicio público a los particulares, estableciéndose relaciones directas entre la Administración y el administrado y al tutelar el interés colectivo al ser garantes de la seguridad jurídica.
3. Los actos registrales son actos administrativos tanto en su sentido orgánico como material y por sus efectos son actos administrativos de efectos particulares, los cuales a su vez pueden ser actos registrales *ad substantiam* o *ad probationem*.
4. Los actos registrales por ser actos administrativos y atendiendo a las previsiones constitucionales y legales, son susceptibles de ser impugnados en la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando el asiento registral tenga carácter declarativo del acto o negocio que se inscribe.

5. La Ley de Registro Público no excluye la posibilidad de impugnar los actos de registro de carácter declarativo en la jurisdicción contencioso-administrativa.
6. La Ley de Registro Público atribuye la competencia de conocer la nulidad de los actos registrales a la jurisdicción ordinaria sólo y únicamente cuando el acto registral es un requisito constitutivo del acto. En estos casos la nulidad del acto registral amerita necesariamente un pronunciamiento sobre el acto o negocio registrado, razón por la cual la competencia está atribuida a los tribunales ordinarios, quienes son los únicos que pueden pronunciarse sobre las relaciones jurídico-privadas que se registren y excepcionalmente sobre la nulidad del acto administrativo de registro.
7. El agotamiento de la vía administrativa es excepcional en estos casos, ya que, la sola emisión del acto de registro generalmente causa estado, pues los actos registrales al merecer fe pública no pueden ser desvirtuados en vía administrativa. Por lo que, con la sola emisión del acto se producen todos sus efectos, generando derechos a favor del administrado, por lo que sólo podría revocarlo la autoridad judicial.
8. La legitimación para solicitar la nulidad de un acto registral es ser titular de un derecho subjetivo lesionado o poseer un interés personal, legítimo y directo en la nulidad del acto.
9. El lapso de caducidad de seis meses para solicitar la nulidad, previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (aplicable sólo en la medida que no exista una disposición al respecto en la ley especial), debe contarse sólo a partir de que el interesado, que generalmente será un tercero ajeno al negocio o acto que se registra, conozca efectivamente que existe un acto registral que lesiona sus derechos o le causa algún perjuicio, aún cuando las oficinas de registro se caractericen por la publicidad de sus actos.
10. Hasta la fecha, la jurisprudencia venezolana en el caso de la impugnación de los actos del Registro Público, ha dejado entrever de manera tímida que los mismos son susceptibles de ser impugnados en la vía contencioso-administrativa, pero nunca ha entrado a conocer los casos que se le han sometido a su conocimiento, siempre ha declinado la competencia a los tribunales ordinarios.

BIBLIOGRAFÍA

- BREWER CARÍAS, Allan Randolph, *Contencioso Administrativo*, tomo VII, Instituciones Políticas y Constitucionales, Caracas, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana, 1997. 658 p.
- : *Estudio de Derecho y Control Judicial*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987. 679 p.
- : *Nuevas Tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Universidad Católica Andrés Bello (Cuaderno N° 4). 237 p.
- CALVO BACA, Emilio, “Derecho Registral y Notarial”, Caracas, 1993. 195p.
- : *Derecho Registral y Notarial*, tomo I, Caracas, 1997. 527 p.
- : *Derecho Registral y Notarial*, tomo II, Caracas, 1997. 371 p.
- SIERRA JARAMILLO, Francisco, “Derecho Contencioso Administrativo”, segunda Edición Bogotá, 1980. 387 p.
- VEGAS ROLANDO, Nicolás, “Ley de Registro Público”/ Nicolás Vegas Rolando, Fanny Colmenares, Caracas. 240 p.
- : “Ley de Registro Público. Anotaciones Jurisprudenciales y Administrativas”/ Nicolás Vegas Rolando, Laurentina Da Silva Goncalves. Caracas, 1994. 350 p.