

Los meros actos administrativos*

Giovanni De Stéfano

* Este ensayo es el resultado de un curso monográfico, llevado a cabo sobre lo tratado por el ilustre catedrático de la Universidad de Roma, Massimo Severo Giannini, en su obra *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Giufre, Milano, 1970, y referente a "Los procedimientos declarativos" (Cap. V, págs. 951 a 1.028).

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Nº 84.

Universidad Central de Venezuela.

Caracas, 1992.

INDICE

Los Actos Declarativos. Inspecciones. Investigaciones o Encuestas. Aclaraciones. Averiguaciones. Actos de Certeza. Registraciones. Inscripciones. Transcripciones. Anotaciones. Registración en sentido estricto. Índice de Registros Públicos. Certificaciones y Atestaciones. Legalizaciones y Autenticaciones. Redacciones de Actas. Relación entre Acta y Acto. Publicaciones, Comunicaciones y Notificaciones. Clasificación de las Certezas. Naturaleza de las Certezas Legales. Valor y Verificación de las Certezas Legales. Certezas Noticieras.

LOS ACTOS DECLARATIVOS

Los actos declarativos indican tanto los que enuncian un efecto jurídico ya producido por otro acto precedente (en oposición a los actos constitutivos), como los que dan representación a un hecho (en oposición a los actos dispositivos). En esta exposición se tratará de la segunda categoría.

Tales actos declarativos establecen: 1) presentan un rasgo común, que consiste en dar certeza a hechos jurídicamente relevantes, en el sentido de que están contemplados y calificados por las normas jurídicas, a prescindir de que produzcan, o no, efectos jurídicos; 2) constan siempre de dos fases lógicas: una de adquisición, y otra de declaración. En la primera se realizan actividades para establecer la identidad, estructura y características del hecho; en la segunda se declara hacia el exterior lo que se ha conseguido saber (Giannini, *Diritto Amministrativo*, Vol. II pág. 954).

Las dos fases se pueden presentar en la forma más diversa, es decir, cada una puede tener hacia la otra una amplitud y consistencia diferente, que van de una operación simple a más actividades y actos, a veces, complejos en lo referente a la primera fase. Casi siempre las normas ponen como preeminente el procedimiento de adquisición; en cuanto para la declaración utilizan los medios de publicación más idóneos, según el tipo de proveimiento definitivo que deba expedirse.

De lo expuesto se deriva también la distinción entre actos (y procedimientos) de ciencia y actos (y procedimientos) de conocimiento: los

primeros consisten en una declaración de saber, de ciencia; los segundos se resuelven en un acto de participación.

Las declaraciones de ciencia equivalen a manifestaciones de juicio, apreciación, evaluación formadas a través de un proceso lógico inherente, según los casos y las situaciones, a la aplicación de normas jurídicas de criterios sobre conveniencia y oportunidad administrativa, o bien y sobre todo, inherente a la aplicación de reglas técnicas. Por lo tanto, tales declaraciones de ciencia pueden alcanzar amplias dimensiones de complejidad técnica, por ejemplo, las que conciernen al estudio sobre la estabilidad, la estructura y los cálculos de una obra pública, de un puente, una carretera, un edificio (aclaraciones), un informe técnico relativo a la necesidad de construir o rehacer una obra de ingeniería hidráulica o electrotécnica (averiguaciones). Tales adquisiciones de ciencia, de saber, aunque se expidan en ejercicio de atribuciones administrativas, se caracterizan por ser el resultado de un juicio lógico de conocimientos técnicos. En efecto, en el ámbito de la misma administración pública existen, en la actualidad, una serie de oficinas, departamentos técnicos, por cuanto están formados por profesionales expertos en una determinada rama de la tecnología moderna, o del saber. Por otra parte, además de las adquisiciones científicas, se forman también adquisiciones históricas, artísticas y críticas.

M. S. Giannini (*ob. cit.* Vol. II, pág. 957) anota:

alguien dijo que la declaración de ciencia vuelve en notorio lo desconocido; en cambio, mejor es decir que hace cierto lo incierto en el mundo de las realidades jurídicas.

Los actos de participación, desde el punto de vista material, se pueden considerar no complejos; sobreentienden un acto expedido por un sujeto jurídico y aun cuando se tenga el acto con su exteriorización de un lado, y la medida de participación del acto ya emanado, por el otro, lo que se participa es el hecho de la emisión del acto con su contenido y demás prescripciones legales, tales como las firmas del Jefe de Estado y de los Ministros competentes, por materia, en los casos de decretos presidenciales.

Las adquisiciones de ciencia, a las cuales se adjuntan las declaraciones de ciencia, son llamadas en el lenguaje común "averiguaciones". Sin embargo, ellas son también inspecciones, encuestas o investigaciones, aclaraciones, "certaciones", registraciones, legalizaciones, autenticaciones, certificaciones, redacciones de acta.

La *inspección* consiste en un examen detenido y diligente a través del cual se observa y percibe de modo directo lugares, bienes e inmue-

bles, personas, los cuales por los caracteres que presentan, por las relaciones en que se encuentran con el mundo circundante, o por las modificaciones que hayan sufrido, pueden ser la prueba de hechos, situaciones, relaciones que tienen relevancia jurídica y pueden incidir en la esfera de derecho ajeno.

La inspección es siempre ejercicio de una potestad, que la norma atribuye a determinados órganos judiciales o administrativos. Ella contiene un perfil autoritario y en frente puede estar una figura subjetiva en estado de subordinación. Las inspecciones son operaciones y actos objetivos, y no subjetivos, es decir: el inspector es titular o está adscrito a oficinas, departamentos que tienen tal competencia, y puede estar auxiliado por peritos, por asesores técnicos y legales. Por ser actos de oficina la inspección se redacta por escrito, o se dejan conclusiones motivadas de ella en actas. La potestad de inspección está comprendida en la relación de jerarquía existente entre los órganos de la administración pública, por lo que el superior ejerce poderes de inspección sobre sus subalternos y, en las relaciones interorgánicas, sobre las oficinas subordinadas. En las relaciones de dirección se verifica que en alguna rama, por costumbre, se atribuye potestad de inspección a determinado director; en otras, precisa una norma expresa. Aparte de las inspecciones que se llevan a cabo en el ámbito interno de la administración estatal y de las demás personas de derecho público, posición de relieve ocupan las inspecciones que el Estado puede realizar sobre las segundas y sobre los concesionarios de servicios públicos, asimismo sobre empresas mercantiles con vista de las actividades y prestaciones de interés público que dan a la colectividad, por ejemplo, institutos de crédito y de seguros.

En virtud de una regla general, cuando el órgano administrativo competente dispone una inspección, ésta debe cumplirse sin grave perjuicio para la otra parte; también si ésta es otro ente público o un tercero, ni les induzca a violar las obligaciones del secreto profesional o del oficio, y, cuando se trate de visita corporal, se garantice el respeto de la persona.

En muchos ordenamientos las inspecciones encuentran su normación en el derecho procesal civil y en el penal; a éstos reenvía, en la práctica, el derecho administrativo, cuando debe realizarlas a los propios fines, y al efecto aplica los criterios siguientes. En los casos de inspección con fin de control o información, se siguen los preceptos del derecho y la jurisprudencia procesal civil. En los casos de inspección tributaria grave y de pesquisas de policía, con adaptaciones sugeridas por la experiencia y los usos, se aplican las normas sobre las inspecciones procesales penales.

Similes a las inspecciones son las *investigaciones* o *encuestas*, sin embargo éstas se diferencian de las primeras por estos caracteres: 1) tienen por objeto acontecimientos extraordinarios de relevante entidad y alcance, para los cuales las inspecciones resultan inadecuadas o no procedentes. Si brota una epidemia que destruye un determinado tipo de ganado, se abre una encuesta para descubrir las causas y advertir en qué medida haya podido contribuir la falta de previsión y de intervención con medios apropiados, por parte de los veterinarios. Se rompe un dique con consecuencias desastrosas, por cuanto inunda la zona colindante y destruye una aldea con decenas de víctimas, además de ingentes pérdidas materiales. La pista de aterrizaje de un aeropuerto, recién construido, presenta inadmisibles y graves deterioros en su estructura, por lo que su uso es peligroso y ha causado desperfectos a los aviones. En tales casos las autoridades competentes disponen investigaciones; 2) en el desenvolvimiento de las inspecciones se instaura, por el principio de la jerarquía, una relación de subordinación hacia los que, directa o indirectamente, son objetos de ellas; en las encuestas falta, de ordinario, semejante relación, más bien se determina entre las autoridades inquisitorias y otros organismos administrativos una relación de colaboración debida, por cuanto entre dados límites son vinculantes los requerimientos dirigidos a estos últimos para recibir informaciones, presentar documentos, permitir indagaciones sobre lugares, datos y hechos. Por otra parte, si una situación de sujeción se establece por parte de la entidad comprometida en el acontecimiento, o siniestro, ella nace con el inicio de la investigación. En general se debe recordar, que el deber de obedecer a los requerimientos de los inquisidores surge en los funcionarios del grado y calidad de la autoridad que ordena la investigación, por causa de su dependencia, o por razones de vigilancia y tutela. En efecto, por práctica, la potestad para disponer investigaciones, en las respectivas jurisdicciones y materias de su competencia, pertenece al Presidente de la República, a los Ministros, a los Gobernadores, a los Concejos Municipales, a las Juntas Directivas de los Institutos Autónomos; 3) de ordinario las inspecciones están hechas por las oficinas ordinarias de los distintos entes administrativos; las investigaciones se confían a Comisiones creadas *ad hoc*, o a oficinas extraordinarias; esto no impide que ellas se encomienden también a oficinas que tengan cometidos de inspección; 4) el carácter extraordinario que ostenta el siniestro, la calamidad pública, o lo sucedido, requieren casi siempre averiguaciones complejas, difíciles, que implican aun la intervención y asistencia de órganos auxiliares altamente especializados en las ramas técnicas de la administración pública; en tales casos se recurre también a las experticias que ofrecen los profesionales privados. Aun

cuando los actos que componen una encuesta o investigación, no se excluyan a la inspección, por lo general son más numerosos en la primera y pueden ser los más diversos, tales como hacer interrogatorios, requerir documentos, ordenar que se comparezca a testimoniar, enviar cuestionarios, nombrar peritos y hacer experticias, inspeccionar lugares, cosas muebles e inmuebles, tomar y examinar declaraciones, reconocer y evaluar recaudos, y así por el estilo; 5) los antecedentes y la práctica administrativa han corroborado la regla de que el inquisidor, para ejercer su oficio, tiene los poderes del inspector judicial en el proceso penal, con excepción de las requisas personales, para las cuales ejerce los poderes del inspector judicial en el procedimiento civil. De todos modos, el decreto, la resolución, la ordenanza, el proveimiento que disponen la investigación o encuesta, delimitan, según los casos, el objeto de la misma, señalan sendas reglas, unas modalidades y directrices, a las cuales los órganos colegiados (comisiones u oficinas) se atendrán en el desenvolvimiento de los actos y acciones integrantes de la investigación. El lapso de duración es un requisito que se pone también, y el término, aunque no sea perentorio, debe acatarse de acuerdo a cuanto han establecido los usos. Sin embargo, previa exposición de los hechos y razones que lo justifiquen, es costumbre aceptar el informe final dentro de un lapso posterior, que guarde proporción con el fijado inicialmente.

Es interesante citar las investigaciones parlamentarias, cuyas comisiones están compuestas por miembros del Senado, o la Cámara de Diputados, elegidos de modo que reflejen la composición política de la respectiva Cámara, es decir, con representantes de las minorías. Estas investigaciones no difieren en sustancia de las administrativas, sólo se debe tener en cuenta que se realizan para recoger datos y aclaraciones coherentes y necesarios sobre problemas de interés general, o en función de los controles que el Congreso ejerce sobre el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, las investigaciones sobre la marcha de determinados servicios públicos, sobre el funcionamiento de un instituto autónomo, de un sector ministerial, para saber si tales organismos cumplen real y efectivamente sus prestaciones y cometidos conforme a las leyes y a los reglamentos, que contemplan la respectiva organización. Por otra parte, las mismas Cámaras con reglamentos internos, comunes o separados, disciplinan todo lo que concierne a la organización, atribución de poderes y a reglas de proceder, para llevar a cabo las investigaciones de forma práctica y efectiva.

Es útil señalar que los actos administrativos de las inspecciones e investigaciones se resuelven en una actividad de reconocimiento y, para que se obtengan los resultados, precisa la expedición de un acto ulterior

frente al cual la investigación, o inspección, se establece como supuesto. Dicho acto presenta naturaleza distinta, porque las normas prevén soluciones varias. De ordinario, tanto la inspección como la investigación termina con la presentación del informe respectivo. En otras ocasiones, al inspector y al investigador se le otorga también la facultad para proponer medidas o para formular un parecer, y esto, cuando la inspección y la investigación se llevan a cabo en ejercicio de un control, por lo que el informe resulta compuesto por dos actos, una declaración de ciencia y una propuesta o parecer. En otros casos, se atribuye al mismo inspector, o a la comisión que investiga, el poder de expedir proveimientos, que de ordinario son órdenes administrativas; por lo que a la inspección o investigación, acto de ciencia, sigue una declaración de voluntad; el acto primero se torna más bien supuesto justificador de la medida subsiguiente (M. S. Giannini, *ob. cit.*, Vol. II, pág. 975).

Las *aclaraciones* son frecuentes en las relaciones de derecho administrativo, en los casos en que los datos, los modos, las calidades inherentes a personas, a cosas, a situaciones ostentan naturaleza técnica, por lo que, sin una evaluación por parte de órganos competentes en la materia, la plena adquisición intelectual de dichos elementos resultaría incierta.

Por lo tanto, las aclaraciones conciernen al modo de presentarse los hechos reales, a las medidas y análisis de datos referentes al campo físico y humano. Por ejemplo, se trata de saber: si una dada máquina funciona de modo productivo y por cuánto tiempo; si un equipo industrial es el más adecuado y racional para producir una calidad de artículos con un margen de utilidad "x"; las características de un terreno, o de un territorio, mediante los croquis que levantan los topógrafos adscritos a las oficinas técnicas de los entes públicos; las pruebas de resistencia de materiales, o de terrenos; los análisis químicos o físicos que practican los laboratorios de higiene, de hidrocarburos y minas, de sanidad; los exámenes de oftalmología y de identidad sensoria para ejercer determinadas actividades, por ejemplo, manejar máquinas pesadas, pilotar aviones civiles o militares, buques; la situación económica de las empresas a través de los documentos financieros y su contabilidad; la situación jurídica de bienes inmuebles, o muebles, mediante la revisión de las respectivas escrituras; y así por el estilo.

Los ejemplos aquí referidos demuestran los objetos y la forma como se determinan las aclaraciones, varias de las cuales están disciplinadas en reglamentos de organización y en ordenanzas. Ellas se resuelven, en definitiva, en representaciones técnicas de datos, situaciones, hechos y

calidades de la vida física y humana, con el objeto de suministrar a los órganos activos de la administración pública "adquisiciones de ciencia", de saber, de modo que los mismos tomen sus decisiones y medidas con pleno conocimiento de los supuestos que legitiman su expedición.

Las "averiguaciones" constituyen un desarrollo ulterior de las aclaraciones, en el sentido de que versan sobre el modo de ser, sobre las calidades y el análisis técnico o administrativo de datos fácticos, pero enfocan también y de modo preeminente "el dato jurídico que consiste en una calidad jurídica del objeto correspondiente" (M. S. Giannini).

Hay que indicar, sin embargo, que en varias ocasiones los confines entre aclaraciones y averiguaciones (*accertamenti*) no resultan firmes, sobre todo, cuando se encuentran como actos parciales e instrumentales en un mismo procedimiento. Entre tales averiguaciones sobre calidad de las cosas, o sobre valores, se pueden señalar: las que realizan las autoridades de la aduana para aplicar el arancel pertinente a los artículos y mercancías que llegan del exterior; las que exteriorizan las medidas de los cambios y el título de los metales preciosos; las que se llevan a cabo sobre las pesas y las medidas; las que se verifican sobre maquinarias y demás equipos, cuyo desgaste o deterioro afecta la seguridad de los trabajadores; el conjunto de actos dirigidos a expedir patente de invención, o la titularidad de la marca de fábrica. Varias de tales averiguaciones se hacen constar mediante cuños, marcaciones, sellos, etc.

Cabe incluir en los actos de averiguación en el interés de la administración: las clasificaciones de las carreteras y las aguas públicas, que se forman para establecer el dominio público y, según las clases a que se adscriben, atribuir las al Estado Central, a los Estados del interior, o a los Municipios; la formación de los catastros de bienes inmuebles; la formación de la lista de los jóvenes declarados idóneos para el servicio militar, de las listas en que se inscriben a los ciudadanos que llenan los requisitos para ser electores.

A las averiguaciones, en cuanto manifestaciones de juicio, se pueden agregar las resoluciones que las autoridades superiores emiten sobre instancias de reconsideración, o bien sobre recursos jerárquicos. En efecto, tales actos comprenden una actividad de reconocimiento sobre el objeto y el contenido del proveimiento anterior, pero terminan con una calificación jurídica que les da el rasgo caracterizante.

No creo superfluo señalar que varios autores (Cammeo, Forti, Romano, Zanobini, Frágola) incluyen el "visto", acto de control de pura legitimidad, en la categoría de las "averiguaciones", por cuanto consideran que la autoridad superior da lugar a un mero acto de juicio cuando

examina si el proveimiento expedido por el órgano subalterno, o por el ente público autárquico, contiene los elementos pertinentes, no es defectuoso y llena los demás requisitos de ley. En cambio, Ranelletti y Vitta opinan que en tal juicio está implícito el consenso de que el proveimiento sea ejecutado y, en consecuencia, el visto es también acto volitivo.

Otros actos de averiguación de uso frecuente y normal en la legislación escolástica, son las admisiones y las inscripciones. No siempre es fácil decir, si las autoridades se limitan a averiguar la presencia en cada caso de los requisitos de ley y, en consecuencia, inscriben, o bien, previa averiguación de los datos, ejercen un poder discrecional de admisión. En este caso se tiene un negocio jurídico, por cuanto la admisión deriva de la voluntad de los que toman la determinación, aunque en atención a cuanto indica la norma.

Se puede sostener que la admisión e inscripción son meros actos administrativos e implican un juicio lógico, cuando los funcionarios, por prescripción legal, averiguan si el solicitante llena los requisitos pertinentes para inscribirle en el Instituto, o en la Universidad.

Aun en los casos, en que a los estudiantes se les pide una prueba de capacitación para ser admitidos en determinadas Facultades, o Escuelas, a tal prueba puede atribuirse el valor de un juicio de segundo grado, por lo que la admisión guarda la naturaleza de "un acto de averiguación" consistente en cerciorar la existencia de los supuestos de hecho y de derecho, para expedir la declaración de ciencia y juicio.

En esta categoría de actos un puesto importante ocupan los "exámenes", que las autoridades realizan para determinar la capacidad intelectual, el grado de preparación y de conocimiento científico, cultural o profesional de determinadas personas, según el objeto y el fin de los mismos. Hay los veredictos que los jurados emiten en los exámenes escolásticos, académicos, o cuando proceden a determinar la capacidad cultural, profesional y técnica de los candidatos, para que se les habilite al ejercicio de una profesión liberal, o de una actividad técnica o artesanal. Asimismo hay los juicios de las comisiones o jurados que intervienen en los concursos de oposición. A través de los actos que integran las pruebas, los jurados emiten el juicio que se han formado en base al resultado de los exámenes, y al efecto atribuyen una calificación.

En este sector, particular interés presentan los poderes que tanto los Ministerios, como los Tribunales del contencioso-administrativo pueden ejercer en los casos de contestación acerca de la validez de los juicios o veredictos que se han emitido como resultado de las pruebas de examen.

Tanto la doctrina comparada, como los principios institucionales que rigen en el derecho administrativo positivo, afirman que las pruebas de examen pueden ser anuladas sólo en caso de fraude, de infracción disciplinaria, de violación en el modo de componer el jurado, o en alguna irregularidad de forma.¹ Empero, la competencia queda pura y exclusivamente de los jurados en lo referente al campo estrictamente técnico de los juicios o fallos, sobre la preparación e idoneidad técnica, cultural, docente de los candidatos. Ninguna otra autoridad, tampoco el Ministro, en caso de recurso jerárquico, tanto menos un Tribunal contencioso-administrativo, en caso de recurso contencioso, pueden entrar a juzgar en el mérito de los fallos o juicios, formados y emitidos por las comisiones examinadoras, es decir: no pueden sustituirse a éstas, convertirse en jurado y aportar reformas a tales veredictos, o redactar *ex novo* otro veredicto en lugar del auténtico, que implícita o expresamente han anulado. Un tal proceder resulta inaceptable, porque no se admite la sustitución de los órganos activos o del contencioso-administrativo, en el juicio técnico formulado por los jurados. Por otra parte, que tal sustitución deba considerarse excluida, lo demuestra el precepto de que las acciones o recursos de nulidad, en lo contencioso-administrativo, pueden intentarse por causales de ilegalidad que afectan los proveimientos, esto es la invalidez está causada por vicios de legitimidad, y no se extiende al "mérito" que es propio del contenido.

En la categoría de las averiguaciones, que consisten en declaraciones de ciencia y juicio están incluidos los títulos de estudio, diplomas de bachillerato, de licenciatura, de doctorado, las atestaciones de examen y otros parecidos.

Se ha discutido si estos actos son declarativos o constitutivos de derechos. En efecto, unos autores lo consideran actos de averiguación pura y simple, por tratarse de meras declaraciones de juicio sobre la idoneidad cultural, técnica, profesional de las personas, otros (De Francesco, Romano, Zanobini, Vitta) los definen "averiguaciones constitutivas". Estos son actos por los cuales la administración reconoce si el sujeto tiene los requisitos instituidos por la ley, para adquirir la titularidad de determinados derechos subjetivos frente a los terceros y frente a la misma administración y, a la vez, le atribuye el mismo derecho subjetivo, de modo que se verifica una modificación activa, positiva en la situación jurídica del interesado.

1. De éstas hay una aplicación en el artículo 64 del Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la UCV del 21-10-1971, actualizado en fecha 6-4-88: "Del fallo del Jurado sólo se podrá apelar por vicios de forma debidamente comprobados, dentro de los 15 días hábiles que siguen a la fecha en que se hizo público". Del mismo tenor es aun el artículo 21 *ejusdem*.

Cino Vitta (*Diritto amministrativo*, 1948, Vol, pág. 314) observa que:

aun cuando la averiguación pura y simple y la constitutiva consistan en una operación lógica de juicio, la primera ofrece una prueba auténtica de la existencia de requisitos que producen efectos jurídicos, en la segunda la entidad pública otorga un derecho subjetivo: en ésta se tiene la creación de una relación, en aquélla, la prueba de la misma. Antes de la averiguación constitutiva, el sujeto tiene sólo derecho para recibir a propio favor una declaración de la autoridad; después de la averiguación, él obtiene, en cambio, aquella determinada utilidad en concreto.

* * *

El otorgamiento de los doctorados y de otros diplomas de instrucción superior atribuyen a sus titulares un derecho subjetivo, que antes no poseían, por ejemplo, aquel de añadir al propio nombre y apellido un predicado calificativo, y poder ejercer una actividad en un sector profesional, ser admitido a concursos de oposición para iniciar una carrera administrativa, sostener pruebas de idoneidad para cursar materias de especialización.

En otros términos, la extinción de la relación escolástica y la adquisición subsiguiente del derecho subjetivo constituye el supuesto jurídico necesario, para establecer otras relaciones jurídicas con la administración, o hacia la colectividad. (Frágola, *Gli atti amministrativi*, pág. 142).

Otros actos de averiguación que, en lugar de tener un valor meramente declarativo, son constitutivos de relaciones, derechos y obligaciones, pertenecen a las registraciones. Por ejemplo: las sociedades mercantiles se constituyen legalmente y adquieren personalidad jurídica, sólo cuando están aceptadas e inscritas en el Registro Mercantil; la garantía hipotecaria asume relevancia jurídica *erga omnes*, en el acto de su inscripción en la Oficina Subalterna de Registro Público de la jurisdicción del inmueble; el derecho exclusivo sobre las obras producto del intelecto surge únicamente con el registro de la obra literaria, artística en la Oficina Subalterna de Registro; el derecho exclusivo sobre las marcas de fábrica, sobre las invenciones surge sólo con la inscripción de las mismas en el Registro Industrial. En los procedimientos antes señalados, previa averiguación de los requisitos y supuestos legales, el ordenamiento atribuye a tales actos la facultad de constituir los derechos subjetivos correspondientes. Sin la averiguación y sin la registración siguiente por parte del órgano público, los requisitos y supuestos, aunque existentes e idóneos, no toman relevancia jurídica respecto a la situación y relación que deben establecerse conforme a las previsiones legales.

Por otra parte, tanto en las averiguaciones declarativas, como en las constitutivas, el efecto jurídico que deriva del acto es consecuencia de la norma jurídica y no de la voluntad del órgano administrativo.

De todos modos precisa afirmar que el acto de averiguación no crea "la calidad", ésta existe y la averiguación declara su existencia. El acto de averiguación no es un acto de voluntad, es un acto de ciencia, juicio, cuyo conocimiento participa. Es cierto también que de este acto de averiguación se derivan situaciones jurídicas subjetivas. Por lo tanto, más bien que tener "averiguaciones constitutivas", resulta más acertado decir que se trata de averiguaciones declarativas con efectos constitutivos, y es la ley que por su voluntad les atribuye tales efectos.

M. S. Giannini (*ob. cit.*, Vol. II, págs. 964 y 965) ha formulado la especie de los actos de *certazione*,

los cuales difieren de las "averiguaciones", por cuanto no se limitan a atribuir una calidad jurídica a otra entidad de derecho existente, sino que crean ellos mismos unas calificaciones jurídicas. Los procedimientos de "certazione" son entre los más importantes procedimientos de certeza, y tienen, de ordinario, carácter autónomo; ofrecen realidades definitivas que antes del procedimiento, aun si existían, no eran reconocibles e identificables por lo que habrían debido ser. Un rol interesante y notable presentan también las "certazione", que se insertan en los procedimientos de registración.

En lo referente a la aplicación de tal especie de actos sobre las personas, se reenvía a lo expuesto más adelante en las certezas legales (pág. 40 y siguientes):

Con relación a las cosas, ejemplos de actos de "certazione" presentan los casos, en que las autoridades declaran de interés artístico e histórico un determinado bien, por lo que éste adquiere la calificación de obra de arte; declaran de belleza natural, de centro histórico o cultural determinados lugares, por lo que éstos adquieren tal calificación.

Es el caso de advertir también que sólo el Estado y otros entes públicos tienen la potestad de dar certazione en base a las propias normas, es decir, la potestad de atribuir unas calificaciones jurídicas a determinadas entidades del mundo real, e imponer a todos su uso. Los sujetos de derecho privado pueden crear unas calificaciones jurídicas sobre elementos del mundo real, pero no pueden imponerlas a los otros que no hayan dado su consenso de modo espontáneo, siendo diverso el modo como se desenvuelve la tutela jurídica.

Para precisar el significado y el alcance de estos actos de "certazione", y para distinguirlos de otros actos afines, M. S. Giannini expone

tres situaciones de particular interés y las relaciones entre sí. "La Ingeniería Municipal puede afirmar que un dado edificio tiene un tamaño de 3.000 mts.², o bien sostiene que es inestable. La Superintendencia de Bellas Artes puede declarar que este edificio es una obra de arte, por cuanto ejemplar representativo de tal arquitecto del 1500. Estas proposiciones, aun si inherentes a un mismo edificio, desde el punto de vista jurídico son distintas. Más adelante (certezas legales) se verá qué relación existe o se puede establecer entre la certación y el hecho objeto de la misma: el procedimiento no termina con la creación de una calidad jurídica, sino con la creación de un bien de la vida, idóneo para dar lugar a relaciones jurídicas varias.

La primera proposición contiene una aclaración, porque hace conocer un dato técnico mensurable. La certeza que se obtiene sobre la cabida o volumen del edificio no ofrece una calidad jurídica, enuncia sólo un hecho, aunque útil para varios fines, pero no concreta un dato jurídicamente calificado. Esto lo hace, en vez, el procedimiento siguiente, el cual consiste en una averiguación: en atención al grado de inestabilidad, al peligro para terceros, al fin que se quiere lograr, las normas contemplan que el inmueble va apuntalado, se le debe desalojar, demoler o restaurar. En efecto, un inmueble inestable es un edificio que tiene una calidad jurídicamente definida, cuya averiguación obliga a determinadas autoridades para que intervengan, implica para otras el ejercicio de dadas potestades. Con el tercer procedimiento viene introducida en el mundo jurídico una realidad, porque aquel edificio no es sólo un inmueble obra de ingeniería, ahora se ha convertido en un bien cultural y como tal va protegido por formar parte del patrimonio cultural de la comunidad".

Las *registrações* consisten en declaraciones escritas, hechas en orden cronológico en libros especiales, instituidos *ad-hoc* y denominados "Registros", y de los cuales el mismo funcionario "Registrador" tiene la custodia. Ellas se realizan mediante inscripciones, transcripciones, anotaciones y registrações en sentido estricto.

Los registros en que se inscriban los actos jurídicos anteriores se denominan públicos, porque: a) son asequibles a todos los que tengan interés en conocer algún acto en ellos protocolizados; b) realizan un medio de exhibición permanente de los actos mismos; c) los guarda un depositario público quien, a instancia de los privados interesados, expide copias certificadas y certificaciones de los actos en ellos contenidos.

El registro de las referidas cuatro escrituras, es decir, inscripciones, transcripciones, anotaciones y registrações, presenta naturaleza mixta

por ser declaración de ciencia (exteriorización de certeza o de averiguación) y de conocimiento.

Las *inscripciones* son los actos que la oficina de registro forma directamente por denuncia, requerimiento o declaración de parte interesada. Casi siempre el órgano, antes de inscribir en el registro, cumple algún acto de averiguación o revisión sobre el objeto de lo que se denuncia, requiere o declara. Ejemplos típicos de esta especie son las inscripciones para los actos de estado civil.

M. S. Giannini las define: 'actos de certeza que tienen su exteriorización en la inscripción en el registro'. Mediante las tres restantes especies, la oficina de registro no forma el acto, sino que recibe un acto ajeno. Las "transcripciones" consisten en reproducir en el registro, por extenso o por extracto, actos y contratos sobre derechos reales, o con efectos reales (Oficina Subalterna de Registro) actas constitutivas de sociedades (Registro Mercantil), sentencias referentes a estado y capacidad de las personas, proveimientos administrativos, actos de certeza, por ejemplo, partidas de estado civil formadas por los consulados o por otros municipios. Los documentos, objeto de estas transcripciones, se guardan en el archivo de la oficina de registro respectiva.

Las *anotaciones* consisten en escribir en el registro la indicación de actos y contratos, por los cuales se modifican o se extinguen los efectos de los negocios jurídicos, inscritos o transcritos con anterioridad, o que se relacionan con ellos de modo particular. Tales anotaciones se hacen al margen, o al pie del acto o contrato a los cuales conciernen.

Por otra parte, el registrador competente, antes de transcribir o anotar, revisa el documento que se le presenta, para averiguar si el acto, o contrato, pertenece en el contenido a los que deban transcribirse o anotarse. Es conocido, además, que dicho órgano no puede apreciar el contenido del acto para determinar su validez, ni puede juzgar sobre el mérito del acto, o contrato, para advertir si es susceptible de producir los efectos jurídicos que le son propios. De lo expuesto se infiere que con las transcripciones y con las anotaciones la Oficina de Registro lleva a cabo unas averiguaciones, por cuanto cerciora si el acto en objeto llena los requisitos formales, para que sea transcrito o anotado en los protocolos respectivos.

La *registración en sentido estricto* da lugar a un procedimiento, en el cual el solicitante pide depositar en la oficina de registro competente un objeto, un bien determinado, y la oficina toma nota de ello en un registro, señala la fecha del depósito y atribuye al objeto una matrícula,

para que se localice con facilidad. Las modalidades que se usan al respecto son varias, en atención a la naturaleza de lo que se deposite y al fin, que la parte interesada se propone. Ejemplos de esta especie ofrecen las leyes sobre el Derecho de Autor (1962) y de Propiedad Industrial (1955), en lo referente al depósito de libros y demás obras del ingenio, de mejoras y dibujos industriales, de lemas mercantiles, marcas de fábrica y de comercio.

En tal procedimiento el elemento importante es el depósito, o la presentación descriptiva del lema o del dibujo industrial, y la registración en el protocolo comprueba el depósito hecho y permite, a la vez, encontrar los objetos entregados, o las solicitudes presentadas. El acto de registración asume, de ordinario, la naturaleza de una aclaración del depósito hecho y halla su exteriorización con la escritura en el registro.

Es útil recordar que con tales registraciones la ley atribuye a los sujetos titulares una particular protección de su derecho sobre la producción del propio ingenio, talento, sobre las marcas, lemas y denominaciones mercantiles. Tal protección consiste en atribuirles la exclusiva en el ejercicio del derecho de autor, sea en el campo literario y artístico, sea en el sector industrial. La ley disciplina aún en dichas materias la constitución, modificación y extinción de los derechos y, por ende, de las correlativas situaciones subjetivas. Un procedimiento complejo contempla la ley de propiedad industrial para registrar las invenciones industriales y las mejoras que se aportan a las mismas, por cuanto éstas se someten al estudio y examen de una comisión de expertos, para comprobar su eficiencia y originalidad, antes de que se registre, si el resultado es positivo, la patente solicitada. Dicha registración, por las modalidades que la acompañan, aparte de los derechos exclusivos en favor del titular, ostenta también un rol de publicidad frente a los terceros.

Resulta útil señalar los *registros públicos*, que más interesan por el rol que ejercen, y por los efectos que surten en las relaciones entre los privados, y entre éstos y la administración pública.

1) Los registros de estado civil están confiados a los alcaldes, y a los jefes civiles cuando las ciudades, por su estructura y extensión, están repartidas en jurisdicciones administrativas llamadas "Parroquias". Los cometidos de los funcionarios de estado civil los cumplen aún los cónsules en el extranjero, los comandantes de buques y de aeronaves, quienes forman actos de estado civil que sucesivamente transmiten a los Municipios competentes (los Cónsules, trámite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores). Los Registros de estado civil son los siguientes:

a) de nacimiento, en los cuales se inscriben los actos de nacimiento, de reconocimiento de filiación legítima o natural, se anotan los decretos de adopción, los proveimientos de afiliación, interdicción, emancipación, las sentencias de declaración, desconocimiento o nulidad de reconocimiento de filiación; b) de matrimonio, en el cual se inscriben los actos de matrimonio civil celebrado en el Municipio, en la Jefatura Civil, o también en el Juzgado de Parroquia, donde también llevan dicho registro. En el mismo se anotan aún las sentencias de disolución o de nulidad del matrimonio; c) de defunciones, en que se inscriben los actos de fallecimiento de las personas que han muerto en la jurisdicción de la Jefatura Civil, o del Municipio.

2) Los protocolos del Registro Público (Ley de Registro Público, del 6-2-1978). Este Registro es de capital importancia para el ordenamiento jurídico de Venezuela, por cuanto en sus cuatro protocolos (Art. 57 *eiusdem*) que llevan las Oficinas Subalternas de Registro se reproducen y anotan todos los actos y contratos de derecho civil y mercantil, y en el protocolo que tienen las Oficinas Principales de Registro se transcriben los títulos profesionales, los títulos eclesiásticos, los nombramientos de empleados públicos que deban ser registrados. En el Protocolo Primero se registran: todos los actos y contratos que tengan por objeto derechos y garantías reales sobre inmuebles, las sentencias que deciden los mismos derechos, o ejecuten garantías reales sobre inmuebles; la constitución, modificación, prórroga y extinción de sociedad y fundaciones civiles; lo referente a denuncios, permisos, contratos, concesiones conforme a la Ley de Minas.

En el Protocolo Segundo se registran los actos y contratos referentes: al matrimonio, a la tutela y curatela; a las relaciones y derechos entre cónyuges, entre éstos y sus hijos; a las capitulaciones matrimoniales; a sentencias de nulidad de matrimonio, de divorcio o de separación de cuerpos y de bienes entre cónyuges, a sentencias de adopción, de reconocimiento de hijos ilegítimos; esto es, todo lo referente al Libro Primero del Código Civil.

En el Protocolo Tercero se transcriben los actos y contratos que el Código de Comercio dispone que se registren, por ejemplo, los aportes de inmuebles que se hagan a las sociedades mercantiles, por suscripción y pago del capital social, y las vicisitudes que los mismos tengan por reforma, fusión, disolución anticipada o extinción de las compañías; los mandatos de factores mercantiles, así como toda especie de mandato que contempla la formación y firma de contratos, que deben registrarse en los Protocolos del Registro Público.

En el Protocolo Cuarto se incluyen los testamentos y demás actos relativos a sucesiones testadas o intestadas.

3) Registro Mercantil. Tradicionalmente este Registro ha funcionado en el Tribunal de Primera Instancia en lo Mercantil de las distintas circunscripciones judiciales. Con Decreto del 30-12-1952 se crea en la Capital de la República el primer Registro Mercantil como centro de organización autónomo. En la actualidad se puede decir que en todas las ciudades que son centros mercantiles e industriales, existen los Registros Mercantiles. En ellos se registra todo lo referente a constitución, reforma, fusión, disolución anticipada, o no, de las sociedades mercantiles, a compraventas de carácter mercantil; es, en una palabra, el registro de las empresas.

4) Registro de la Propiedad Literaria y Artística. Según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley sobre el Derecho de Autor, del 12-12-1962, las obras de ingenio señaladas en los artículos 1, 2 y 3 *ejusdem* deben inscribirse en el Registro Público, Protocolo Tercero, que lleva el Registrador de las Oficinas Subalternas. La inscripción contendrá el nombre del autor, del productor, y en el caso del artículo 37, del divulgador, la fecha de la divulgación o publicación y las demás indicaciones que establezca el Reglamento. Se debe depositar en la misma Oficina Subalterna de Registro un ejemplar o copia de la obra, o del producto, protegido por la Ley, en los términos y formas establecidos por el Reglamento. Por lo tanto, se trata de registraciones en sentido estricto, tal como acontece en el Registro de la Propiedad Industrial.

5) Registro de la Propiedad Industrial, el cual está a cargo del Registrador respectivo, órgano del Ministerio de Fomento. En la Oficina de dicho Registro se llevan cinco libros: Libro Primero: para el registro de patentes de invención y de mejoras; Libro Segundo: para el registro de patentes de modelos industriales; Libro Tercero: para el registro de patentes de dibujos industriales; Libro Cuarto: para el registro de patentes de introducción; Libro Quinto: para el registro de marcas, lemas y denominaciones comerciales (Ley de Propiedad Industrial, del 2-9-1955).

6) Registro Electoral permanente y público, cuya organización y formación la hace el Consejo Supremo Electoral conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio (17-1-1973), y a las normas que al efecto dicte el Consejo. En este registro se inscriben: todos los ciudadanos que son electores conforme al artículo 3 de la Constitución y al artículo 7 de la misma ley; y los extranjeros que tienen más de diez años de residencia en el país, y con uno (1) en el Distrito en que votarán

para elegir a los miembros del Concejo Municipal respectivo (Arts. 8 y 60 *eiusdem*). Las inscripciones en el Registro Electoral dan lugar a "actos de certeza".

7) En las Capitanías de Puerto se lleva el Registro de la Marina Mercante Nacional, en el cual se efectúa la inscripción de los buques mercantes venezolanos, de acuerdo con el artículo 2º del Reglamento para la Expedición de Certificados de Matrícula, Patentes y Licencias de Navegación, y Permisos Especiales, del 24-10-1944. Hecha la inscripción, el Capitán de Puerto expedirá el correspondiente certificado de matrícula, el cual acredita la nacionalidad venezolana del buque con el derecho de llevar el pabellón respectivo (Ley de Navegación, de 9-8-1944).

8) En el Libro de Matrículas Nacionales del Registro Aéreo, se inscriben las aeronaves que están en Venezuela y pertenecen a personas naturales o jurídicas venezolanas. En efecto, para las demás aeronaves hay el Libro de Matrículas Extranjeras, aparte del Libro referente a las transferencias y constituciones de garantías reales sobre las mismas aeronaves. Aquí también, una vez que se efectúa la inscripción, se expide el respectivo certificado de matriculación (Ley de Aviación Civil, del 12-4-1955, Art. 68, y su Reglamento, del 22-10-1942).

9) Registro de las Notarías. Las Notarías Públicas fueron creadas con Decreto N° 14, del 30-12-1952; por Decreto N° 93, del 13-3-1954 se dispuso que las Notarías no podían hacer inspecciones oculares, ni evacuar justificaciones, a saber, las previstas por los artículos 936, 937 y 938 del Código de Procedimiento Civil vigente. Las atribuciones y el *modus operandi* de las Notarías Públicas están disciplinados en el Reglamento, del 6-1-1976. Las Notarías: a) transcriben en los libros de autenticaciones los documentos que contienen contratos, sobre todo, de bienes muebles, sea de carácter civil, sea mercantil, para que tengan fecha cierta, autenticidad en el texto de la escritura y en las firmas de los otorgantes; b) transcriben en el Libro de Registro de Poderes toda especie de mandatos, sus sustituciones, renunciaciones y revocatorias; c) reconocen los documentos que presentan las partes en su texto y firmas; d) a tal efecto en el Libro de reconocimiento se inserta un extracto de cada documento, el cual contiene: nombres y apellidos, cédulas de identidad y nacionalidad de los otorgantes; objeto y naturaleza del acto u operación realizados, y el precio si fuese el caso; fecha, número de inscripción y las firmas del Notario y de los otorgantes. Una copia fotostática del documento reconocido, con su nota de reconocimiento, queda archivada en el Cuaderno de Comprobantes de la Notaría; e) levantan protestos; f) evacuan justificaciones para perpetua memoria, con la excepción antes

señalada; g) proceden a la apertura de testamentos cerrados; h) expiden copias certificadas de documentos y demás asientos que reposen en la propia oficina notarial; i) archivan los instrumentos privados según el artículo 1.369 del Código Civil, y los contratos de venta con reserva de dominio al efecto de la fecha cierta.

10) Los Registros que tienen los Colegios Profesionales, en los cuales se inscriben los títulos universitarios de sus afiliados, con el objeto de que puedan ejercer legalmente su respectiva actividad profesional. Para el ordenamiento jurídico de Venezuela, por cuanto los títulos de licenciado que otorgan las universidades dan derecho a ejercer la profesión, la inscripción en el Registro del Colegio confiere *ipso facto* la potestad para ejercer la actividad correlativa, sin necesidad de someter a los graduados a pruebas ulteriores. Este sistema, conocido con el nombre de "los grados habilitantes", da lugar a actos que revisten la naturaleza más bien de certeza con efectos de publicidad *erga omnes*, por cuanto la eficacia habilitante del título de estudios deriva de la ley.

11) a) El Catastro edilicio urbano es un registro que constituye un elenco de los inmuebles existentes en las circunscripciones municipales, y las inscripciones que en él se hacen, asumen el carácter de "averiguaciones" sobre cualidades jurídicamente relevantes de dichos inmuebles. b) En el Ministerio de Agricultura y Cría funciona la Oficina Nacional de Catastro, y por resoluciones del mismo Ministerio se han venido constituyendo, en todo el interior de la República, Oficinas Subalternas de Catastro, con el fin de cualificar y clasificar las fincas y los terrenos agrícolas y pecuarios. c) Por Decreto N° 502, del 30-12-1958, las empresas industriales establecidas y que se establecen en el país, deben inscribirse en el Catastro de Industrias, que lleva la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento.

12) El Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Dirección General Sectorial de Transporte y Tránsito Terrestre, ha constituido y realizado el Registro Automotor Permanente, en que se inscriben los vehículos automotores con los datos de su identificación: matrícula del registro, propietario, placa, seriales de carrocería y del motor, marca, modelo, color, clase, tipo y uso; se inscriben y anotan también las transferencias de propiedad y las revisiones periódicas que se practiquen sobre los mismos. Cumplidos los requisitos pertinentes, el Ministerio otorga al dueño del vehículo el título de propiedad.

Las *Certificaciones* y las *Atestaciones* son declaraciones escritas que representan o reproducen un hecho, o cosa, ya existente, un acto ya formado o un acontecimiento ya surgido, o bien la situación o la cualidad

de una persona. Son pronunciaciones por las cuales el funcionario certificante deja constancia que conoce determinadas situaciones, hechos, actitudes o conductas, por cuanto a la propia oficina pública otros declararon y comunicaron lo que sabían sobre tales hechos, situaciones, acontecimientos, cosas y personas.

Las certificaciones son, por lo tanto, "declaraciones de ciencia y de certeza, exteriorizadas en un documento con función de participación" (M. S. Giannini); y el documento que las contiene se denomina "certificado", ó "partida" el de estado civil.

La función práctica de los certificados y los extractos se comprende, si se considera la imposibilidad de que los actos originales sean llevados adonde los pida el interesado. Por eso "la documentación en copia" se convierte en un medio práctico a través de un "Acto de representación". (U. Frágola, *ob. cit.*, pág. 148).

La expedición de una certificación sobreentiende, la mayoría de las veces, el acto interno de reconocimiento de los datos originarios de la ciencia, que el órgano administrativo exterioriza a solicitud del interesado.

Al respecto se ha dicho, que la categoría de las certificaciones está formada por aquellos actos que, a la vez, pueden definirse declarativos y reconocedores, por cuanto implican certeza de hechos o de cualidades personales, o bien de relaciones jurídicas determinadas, deducidos comúnmente de registros custodiados por la misma autoridad certificante, y llevados al conocimiento de los interesados o del público, con el objeto de suministrar su medio probatorio (Ottorino Tentolini. "Certificati ed attestati". *N. N. Digesto I. Vol. III*). M. S. Giannini observa que las certificaciones están ordenadas, de modo particular y sobre todo, a la circulación de derecho sustancial de las certezas; el valor de elementos de prueba lo ostentan de igual modo que otros documentos escritos.

Cuando el particular pide un certificado, se le entrega, según los casos, o una copia integral del acto registrado, o un extracto del mismo. Sin embargo, para determinados actos de certificación faltan los registros; por lo tanto, ellos se forman en el momento en que la parte los pide, y se le consigna el acto original, por ejemplo: certificación sanitaria, de servicio laudable, de idoneidad para determinado trabajo, evaluación de obras, revisión de equipos, motores, maquinarias. Tales casos dan lugar a las llamadas "certificaciones estimatorias", las cuales son, en realidad, o una aclaración, o una averiguación con una sucesiva certificación del resultado positivo, negativo o neutro. "Dicho en otros términos, éstas no son certificaciones, sino manifestación de un acto de certeza,

de una aclaración, o averiguación. En efecto, las certificaciones son declaraciones de ciencias y, por tanto, no conllevan juicios estimatorios" (M. S. Giannini).

A varios de estos actos se les conoce aún con el nombre de "atestaciones", en cuanto por medio de ellos la autoridad competente da una apreciación, un juicio acerca de determinadas condiciones de hecho y de derecho. En el lenguaje de la práctica administrativa el mismo término se extiende a las declaraciones de testigo que los funcionarios y empleados emiten, por ejemplo, en los procedimientos de averiguación, inspección, disciplinarios.

Las certificaciones, en su acepción más propia, son las que se expiden en base a datos, elementos y requisitos que los certificantes toman de "los registros", por ellos formados y guardados. Por ejemplo, las certificaciones de estado civil, nacimiento, matrimonio, filiación, defunción, residencia; las de inscripción en las listas electorales, en los Colegios Profesionales, en los planteles educacionales y en las universidades; las referentes a las situaciones jurídicas de los inmuebles; en una palabra, las que representan y reproducen las inscripciones, transcripciones, anotaciones y registraciones, que se hallan en los "registros".

La administración pública debe expedir sus certificaciones y atestaciones en base a los principios de objetividad y sinceridad, debe tener su comprobación en los hechos y en los documentos de fuente precisa y segura, o deben resultar de informaciones, o investigaciones cuidadosamente controladas. La fuerza probatoria de las certificaciones y las atestaciones depende del órgano público, o de la persona que las otorga, porque la norma jurídica permite que sendos sujetos, en ejercicio de determinadas atribuciones o calidades, emanen certificaciones y atestaciones, por ejemplo: administradores de empresas, jefes de talleres o de firmas, médicos, veterinarios, abogados.

Por lo tanto, susodichos actos sirven para formar la prueba del hecho, de la situación o relación jurídica; prueba que puede ser constituida de modo distinto sólo mediante un procedimiento jurisdiccional, por ejemplo: rectificación o integración de las partidas de nacimiento, inscripciones en las listas electorales o militares. La eficacia difiere según los casos que pueden acontecer en relación con lo que prevén las normas. Sin embargo: a) en los casos de las personas privadas, las certificaciones y atestaciones producen sus efectos hasta que se produce lo contrario; b) dan fe hasta tacha por falso, cuando dichos actos de ciencia y conocimiento los expide el notario, el registrador u otro funcionario público competente, acatando los requisitos y las formalidades de ley. En efecto, estas certificaciones constituyen certezas legales.

En lo concerniente a los actos notariales y de registro mercantil o de inmuebles, no es superfluo recordar que la plena prueba se refiere a las solas declaraciones de las partes, no cubre, ni se extiende a la sinceridad y verdad de su contenido y objeto; por lo que ellos no están dirigidos a comprobar la correlación de las declaraciones con la realidad de la situación y la relación fáctica, objeto de las mismas. Si las partes en un acto o contrato civil o mercantil, hacen declaraciones no correspondientes a la verdad, no cometen delito; el tercero interesado, o la parte lesa, impugna el negocio jurídico por simulación, para obtener su nulidad y la indemnización por daños y perjuicios, si los hubo. Al contrario, las declaraciones falsas evacuadas en las justificaciones para perpetua memoria, en los procesos jurisdiccionales, en los actos de estado civil, están sancionados por el Código Penal (Art. 321).

Aunque no exista una disposición escrita de carácter general, la práctica y los usos administrativos han determinado que los organismos públicos expiden certificaciones sobre los temas u objetos de su competencia, por cuanto, por estar al servicio de la colectividad, entre sus cometidos tienen el de participar el saber y conocimiento que han adquirido. Es útil ver aún si hay una obligación a cargo de las oficinas públicas sobre la emisión de las certificaciones. No cabe duda alguna que dicha obligación la tienen los registradores públicos, los funcionarios del estado civil y los que tengan en custodia elencos, listas y libros que por su naturaleza y finalidad, a la cual están ordenados, revisten carácter público y constituyen certezas legales. Para los otros órganos hay sólo una facultad en la expedición de las certificaciones, y la misma se ejerce en base a criterios que la misma práctica ha corroborado. Por lo general, no se dan certificaciones sobre actividades y actos internos, reservados, secretos, sobre actividades que están en fase de estudio; se expiden en los casos en que no lo impida un interés público, o cuando resulta indiferente, neutral para la entidad administrativa. En la segunda alternativa, dichas certificaciones no ofrecen certeza legal.

De lo expuesto se deriva que, en el primer caso, la expedición de las certificaciones es un acto reglado para el funcionario certificador, y un derecho recibirlas para los ciudadanos interesados. El sistema tradicional y más actualizado es aquel de que los documentos originales quedan depositados en el archivo de los registros, mientras los que circulan son las copias conformes que llevan constancia de su colación con los originales. Hay también el otro sistema de los actos transcritos en los protocolos, o libros de los "registros"; de ellos se hacen copias que reproducen fielmente el texto de los actos registrados con nota de certi-

ficación por conformidad; se certifican también las inscripciones y las anotaciones en ellos estampadas.

En lo referente a la validez temporal de los actos de certificación, de ordinario, ella es relativa y de duración limitada, por cuanto los objetivos, hechos, situaciones y relaciones que representan, pueden tener modificaciones. En sendas materias la misma norma atribuye a las certificaciones su lapso de eficacia, en atención también a la naturaleza de los hechos y situaciones respectivos. En otros casos, según el tipo del acto, por ejemplo, los de aclaración y de averiguación, en ausencia de una disposición, la misma práctica determina una serie conforme de antecedentes dirigidos a atribuirles una eficacia temporal limitada.

Las certificaciones tienen valor y producen sus efectos en la jurisdicción de competencia territorial de los organismos administrativos que las expiden y, casi siempre, también las emitidas por los Estados del interior y por los Municipios extienden su eficacia al entero territorio de la República, sin necesidad que las firmas de los respectivos funcionarios sean legalizadas por las autoridades superiores. Si las certificaciones deben surtir efectos en el exterior, es regla usual, o positiva, que los órganos de mayor jerarquía procedan a certificar que quien suscribe el documento contenente la certificación es el titular de la oficina y cuya la firma puesta, a saber, emiten el llamado acto de legalización.

Como ejemplo de simplificación y agilidad en los trámites administrativos se cita la disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicada por "Aviso" en la *Gaceta Oficial* N° 25.719, del 29 de julio de 1958, la cual prescribe que las firmas oficiales de nuestros funcionarios diplomáticos y consulares en países extranjeros tienen en Venezuela pleno valor, sin necesidad de legalización alguna.

LEGALIZACIONES Y AUTENTICACIONES

La autenticación y la legalización se resuelven en actos de aclaraciones, es decir, en declaraciones de ciencia que se dirigen a dar certeza sobre la procedencia de un documento, o de una firma, mediante la identidad de su autor, de la copia con su original, o la identidad entre el objeto real y su reproducción gráfica o mecánica. Por lo tanto, ellas no atienden al contenido del documento, sobre el cual están puestas y del cual constituyen un requisito formal, en el sentido de que el acto o contrato, objeto del documento, puede no surtir efectos en ausencia de la legalización, o autenticación, fuera de la jurisdicción territorial en que el autor del acto administrativo tiene competencia.

Es interesante ver las diferencias entre legalización y autenticación: a) la legalización se refiere, de ordinario, al reconocimiento de las firmas de los empleados y funcionarios de la administración, así como de los profesionales que ejercen función pública, por ejemplo, los médicos y veterinarios a quienes los Ministerios respectivos han autorizado, para que emitan certificaciones en su respectiva especialidad; los notarios en los Estados, en que ellos constituyen el ejemplo típico del ejercicio privado de una función pública. La autenticación se refiere, en cambio, al reconocimiento de las firmas de los privados; b) la legalización es de competencia de los funcionarios de alta jerarquía, quienes delegan, a veces, en algún subalterno calificado el ejercicio de la misma; la autenticación está atribuida a los notarios y a los registradores, de acuerdo a la naturaleza jurídica de los actos y contratos que suscriben los particulares; c) la legalización se refiere siempre a firmas puestas al pie de actos o certificados, mientras la autenticación concierne a bienes originales respecto a su autor (obras artísticas, literarias, científicas, escrituras, etc.) o bien a actos en su relación con copias y con originales depositados o exhibidos (copias auténticas), concierne aun a firmas inherentes a documentos con los cuales forman contexto; d) tanto la legalización, como la autenticación, dan certeza legal.

De todos modos, en atención también a lo dispuesto en los varios derechos positivos, no asumen tales criterios de diferenciación carácter rígido y absoluto. (U. Frágola, *ob. cit.*, pág. 149).

La *Redacción de acta* consiste en descripciones de situaciones o eventos naturales, tales como las actas de inspección ocular, inventario, destrucción de mercancías, deterioración de un bien que tiene un depositario; más frecuentes y de mayor importancia son las descripciones de conductas humanas jurídicamente relevantes, y de actos jurídicos que se exteriorizan verbalmente, y las normas establecen que de los mismos quede testimonio escrito, memoria.

Las "redacciones de acta" pueden clasificarse en tres categorías. La primera comprende los casos en que se levantan actas de las actividades de los organismos colegiados del Estado y demás entes públicos, para formar las propias deliberaciones (Consejo de Ministros, Junta Administradora de Institutos Autónomos, Concejos Municipales, Universitarios, de Facultad).

La segunda categoría comprende los casos en que el órgano público levanta el acta de actividades realizadas por él mismo, o por autoridades de jerarquía superior, o de declaraciones que le hagan otros sujetos. Por ejemplo: acta de prestación de juramento por parte de los que asumen

cargos públicos; acta de evacuación de pruebas testificales; actas de documentos y de actos sumariales inherentes a investigaciones administrativas o parlamentarias; actas de exámenes y concursos de oposición; acta sobre ofertas y licitación pública; acta de expresión de votos por parte de electores y su escrutinio.

La tercera categoría concierne a los hechos, actos y declaraciones que de ningún modo interesan a quien levanta acta de ellos (notario, alcalde, funcionario civil), sino a los sujetos privados, a prescindir de una particular relación que puedan tener con la administración pública, por ejemplo, las actas notariales y del estado civil.

Se observa, en fin, que mientras para las actas de la segunda categoría, quien toma la iniciativa para redactarlas es el funcionario público; para las actas de la tercera, es el privado el que solicita el cumplimiento de esta actividad, y el órgano público la lleva a cabo (A. Pizzorusso. "Processo verbale. Diritto Público". *NN.D.I.* Vol. XIII).

A la redacción no se debe considerar como una reproducción mecánica de los hechos y los actos, que acontecen en presencia de quien levanta el acta, y de los demás asistentes quienes pueden ser protagonistas en las sesiones, en las asambleas y en los acontecimientos, objeto y contenido de las actas.

Ella es una narración histórico-jurídica, en la cual se da evidencia, sobre todo, a las declaraciones y a las contradeciones de las partes. El acta consta en primer lugar, de una aclaración histórico-contemporánea, por cuanto: a) se realiza simultáneamente al acontecer de los hechos y los actos, que constituyen su objeto; b) expone los hechos en su conversión en actos, sin atribuirles calificación jurídica (ésta pertenece a los autores de los actos); c) es una adquisición de ciencia dirigida a dar un conocimiento legal sobre el formarse de los actos jurídicos transcritos en el acta.

En segundo lugar, el acta es una medida de garantía recíproca entre las partes, autoras de los actos que vienen redactados, por cuanto cada una puede pedir que se transcriba en el acta su declaración, opinión, objeción. De este modo es posible advertir en el acta eventuales puntos de contraste entre las partes, tanto de carácter fáctico, como jurídico sobre lo que concierne al objeto de la aclaración o averiguación. Dicha medida de garantía surge y se afirma en las actas referentes a situaciones y operaciones, en que intervienen más sujetos portadores de intereses distintos y, por tanto, se determinan fases contradictorias.

En tercer lugar, el acta es una participación de conocimiento, y tal carácter es general como el primero (aclaración histórica), en el sentido

de que ambos perfiles son propios y comunes a todas las actas. En efecto, con la redacción del "acta" se crea, a la vez, ciencia y conocimiento, y algunos autores la definen "acta que sirve de documentación", otros, "acta con función de certificación".

Por otra parte, no todos los actos de documentación coinciden con las redacciones de acta, porque en la actividad interna de la administración pública hay oficinas auxiliares, tales como las secretarías, las consultorías, que forman documentos contenedores de actos, que serán aceptados, con o sin rectificaciones, por los órganos decisorios. Sin embargo, entre "los actos de asistencia documental" y "las redacciones de acta" se nota la diferencia siguiente: en los primeros hay el autor del documento (secretarías) y el autor del acto (órgano que decide); en las segundas, el redactor del documento es, a la vez, autor del acto. En otros términos, se distinguen dos autores, el que levanta el acta y el del acto levantado; los dos actos juntos forman un acto compuesto. En atención a lo expuesto se puede decir que la redacción del acta presta al acto así redactado una "enunciación documental escrita". (En esta exposición se ha seguido la disertación de M. S. Giannini, *ob. cit.*, Vol. II, págs. 977 a 979).

RELACION ENTRE ACTA Y ACTO

Cuando se utiliza el medio de levantar un acta, se tienen dos actos: el acto redacción del acta y el acto objeto de tal redacción y, en la fase prejurídica, cada uno de los dos actos tiene su propia exteriorización, pero desde el punto de vista jurídico la relación puede ser distinta, por cuanto la norma jurídica puede establecer: 1) valga como exteriorización en sentido jurídico aquella que cada acto tiene en sentido material; por lo que cada uno de los actos tiene una exteriorización jurídicamente relevante, y el acta documento exterioriza su misma redacción. Los actos transcritos en el acta tienen, cada uno, la propia exteriorización que habrá sido oral (declaraciones orales); escrita (declaraciones escritas), operativas (actos reales); después reciben una segunda exteriorización mediante su transcripción en el acta, que se levanta. De las dos exteriorizaciones la segunda presenta naturaleza de "reproducción documental"; 2) sólo una de las dos exteriorizaciones materiales valga como exteriorización también en sentido jurídico. En tal caso la redacción del acta se vuelve exteriorización única, tanto de los actos en ella transcritos, como de la misma acta. Esta alternativa comprende la exteriorización de los actos contenidos en el acta, pero ella constituye sólo una parte de la exteriorización; la otra parte es la enunciación que de la misma hace el redactor del acta en el documento escrito.

En el acta exteriorización del acto transcrito (2ª alternativa), lo que no está en el acta tampoco está en el acto; por lo tanto, si el extensor del acta omite una parte del acto que se debe transcribir, o la fórmula de modo erróneo, no hay posibilidad de enmendar. Si hay acuerdo entre las partes, se procederá a una renovación, o integración del acto en sí considerado y del acta respectiva. En caso contrario, tal emisión o error constituye un elemento que da lugar al vicio del acta misma. La disciplina que se tiene al respecto varía según si el acto, objeto del acta, sea un acto normativo, un proveimiento, un negocio jurídico; por lo que las consecuencias del "acta infiel" pueden ser diversas, y se encuentran reguladas por las normas sobre la exteriorización de los actos contenidos en el acta.

En el caso del acta de reproducción documental (1ª alternativa); el acta infiel queda vicio sólo de ella, no se extiende al acto objeto y contenido del acta, el cual guarda su validez y eficacia. Sin embargo, en la práctica los resultados son distintos, por cuanto si de la exteriorización de un acto falta la documentación, el saber (ciencia) del hecho o acontecimiento queda subjetivo, por faltar el documento. Si éste existe pero resulta "infidel", el resultado no cambia. A diferencia de lo que acontece en el acta exteriorización del acto en ella contenido, para el acta de reproducción documental, si hay acuerdo entre las partes, hay mejor posibilidad de corregir el acta. En su defecto, en el derecho sustantivo el acta asume la calidad de acta contestada, y se vuelve prueba en el derecho procesal.

Se puede decir lo mismo sobre la omisión de levantamiento del acta: a) si se trata del acta exteriorización del acto transcrito, la omisión de ella es vicio también del acto en la misma contenido; b) si se trata del acta reproducción documental, su omisión no vicia el acto correlativo, él queda válido y eficaz, le falta sólo el medio objetivo y formal de su averiguación.

Los requisitos y las modalidades que se deben acatar en la redacción del acta varían con vista del objeto y la materia, sobre los cuales versa el acta. De todos modos se pueden señalar sendas reglas, que son comunes a ambos tipos de acta.

En el ámbito de la administración pública están los órganos, que entre sus atribuciones tienen la obligación de levantar actas y, por lo tanto, se tornan en auxiliares de los organismos colegiados, cuando éstos deben deliberar. Este sistema presenta la ventaja de que el órgano burocrático *ad hoc* asegura una cierta continuidad a la acción del órgano deliberante, por encima del cambio que se verifica entre los miembros del

colegio, y aporta un dato positivo por la competencia técnica, que tiene en el desempeño de su oficio. En tal caso, como ya dicho, hay el autor del acta y los autores de las declaraciones y las deliberaciones, incluidas en el acta mediante su redacción.

Existe aún otra modalidad: levantar el acta se confía a uno o más integrantes del mismo organismo deliberante, a quienes se llaman secretarios, y se les da la colaboración de algún personal burocrático. Cuando se trata de juntas administradoras, o de otro órgano colegiado sin muchos miembros, a mayor razón se puede decir que dicho secretario ostenta doble carácter, es autor del acta que se levanta y, a la vez, coautor del acto que incluye en el acta.

De ordinario el acta se levanta: a) en el lugar, donde se realizan los hechos y actos, objeto del acta; esto no excluye, previo acuerdo de las partes, que el acta se redacte en otro lugar; b) contemporáneamente a ellos, o después, sin que pase demasiado tiempo, porque en tal caso la redacción podría no reflejar de modo completo el acto correspondiente y, de no ser fiel, se tendrá un acta irregular, o inválida, con las consecuencias enunciadas. En lo referente a su contenido, es regla general que el acta debe estar redactada en términos tales que ponga a los terceros en condición de comprender lo que se ha hecho, declarado y opinado.

Es notorio que la suscripción del acta implica su aprobación y, a la vez, sirve de control por parte de los sujetos que han asistido y/o intervenido en las reuniones o sesiones, en que se han producido los hechos y actos, respecto a los cuales se ha levantado el acta. En efecto, alguien de los presentes, que no está conforme con algún punto o parte del acta, puede pedir que se rectifique, precise o elimine tal punto o parte, o deja constancia de su objeción.

Una vez concluida el acta, es usual escribir que se ha dado lectura y, en prueba de conformidad, los asistentes firman. Sin embargo, en muchos casos, cuando se trata de actas que se refieren a asambleas, o consejos, con cantidad numerosa de miembros, el mismo reglamento, o por uso inveterado, suscriben el acta el presidente, el secretario, redactor, o no, si es componente del órgano colegiado. Se usa también distribuir con anterioridad el acta entre los miembros, y en la sesión sucesiva se aprueba con las rectificaciones acordadas, si las hay; o bien, se lee el acta en la reunión siguiente, y el órgano colegiado le da formal aprobación. (También en esta exposición se ha seguido la disertación de M. S. Giannini, *ob. cit.*, Vol. II, págs. 980 a 984).

PUBLICACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES

Los actos mediante los cuales se llevan a conocimiento de los terceros los proveimientos de carácter general, plúrime y particular son las publicaciones, comunicaciones y notificaciones.

Los proveimientos que por su contenido se dirigen a la generalidad, o a categorías más o menos extensas de ciudadanos, se publican en la Gaceta Oficial de la República, en las Gacetas Oficiales de los Estados, en la Gaceta Municipal del Distrito Federal, o en las Gacetas de los Municipios, y en los principales periódicos de amplia divulgación. Tales medios oficiales de publicidad insertan en sus páginas por entero los actos de la Administración Pública, tanto central como descentralizada; en sendos casos se publican extractos, o resumen de los actos.

Al respecto la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 72 establece, que se deberán publicar en la Gaceta Oficial, que corresponde al organismo que tome la decisión, los actos administrativos de carácter general, o que interesan un número indeterminado de personas. Cuando los exija la ley, se publican en igual forma los actos administrativos de carácter particular.

Las entidades locales y también los entes no territoriales usan carteleras, puestas en lugares de fácil acceso al público, en las cuales se fijan documentos que son copias, o extractos, de proveimientos, o bien dan noticia de actos. Análoga a la fijación es la exposición del conjunto de documentos, en un local abierto al público de una entidad administrativa, por ejemplo, cuando se trata de un proyecto urbanístico, o de una gran obra pública.

Otra medida que se aplica consiste en "Avisos" al público, esto es, poner carteles o anuncios conteniendo actos, extractos, en puntos muy concurridos de la ciudad o del pueblo.

Las leyes respectivas, los reglamentos, o las ordenanzas, disponen en atención a la categoría de los proveimientos, sobre todo, si tienen carácter dispositivo, o normativo, la aplicación del medio de publicidad más apropiado. En la materia ejercen un propio papel también los usos del pasado, cuando se trata de adoptar la fijación en las carteleras, los avisos al público, o la publicación en los periódicos de mayor circulación.

Las operaciones, por las cuales se hacen conocer a sus destinatarios los actos y proveimientos administrativos particulares y plúrimos, son las comunicaciones y las notificaciones.

Las comunicaciones más frecuentes son las en que la administración deja constancia en un registro de los extremos del acto comunicado y la

fecha del envío, pero no su recibimiento por parte del interesado. Si el acto emanado es individual, se usa enviar el original a la persona, y en el archivo del organismo emittente se guarda una copia con la anotación del envío. Si el acto administrativo tiene varios destinatarios, en cuanto es plúrimo, el original queda en el archivo de la oficina, y a los interesados se envían con la misma modalidad copias certificadas.

En caso de que, en lugar de comunicar el acto o proveimiento en el texto integral, se envía un extracto o un resumen, tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen que la comunicación debe contener todo lo que sea necesario para que el, o los destinatarios, reciban un conocimiento *ex acto*, concreto del proveimiento. En su defecto, la sanción consiste en que para el interesado no empieza a contarse el lapso legal para la impugnación del acto.

Tales comunicaciones que, por supuesto, son escritas, se efectúan por entrega directa, mediante mensajero, o por intermedio del correo.

Con la notificación, además de hacer constar en el libro respectivo la fecha de envío del acto administrativo particular, se deja constancia aun de que la parte destinataria ha recibido la comunicación del acto, y al efecto se indica la fecha y la identificación de la persona que ha firmado el recibo. Es el caso de no omitir el tipo de notificación por convocatoria, la cual acontece cuando se invita al interesado para que pase por la oficina y, dejando recibo, retire el original o copia del acto que le concierne.

El rasgo común a las notificaciones es el de dar certeza legal tanto al envío como al recibo del acto, o del documento, si en éste resulta incluido el acto. Por cuanto con la notificación se llega directamente al destinatario, ella se vuelve acto de certeza inherente al conocimiento del proveimiento. (M. S. Giannini, *ob. cit.*, Vol. II, pág. 1.008).

Desde un punto de vista general, precisa decir que la publicación de los actos administrativos de carácter no general se dirige a los terceros interesados al proveimiento, si éste por su naturaleza y por los efectos que produce, repercute indirecta o directamente sobre la esfera jurídica de otros ciudadanos titulares de intereses legítimos, o simples.

Al contrario, se recurre a la comunicación, o notificación personal, cuando la medida debe ponerse en conocimiento de los destinatarios, para que tenga ejecución. Y no cabe duda alguna que hay actos administrativos de carácter ordinario, o dispositivo, que no producirían los efectos jurídicos que les son propios, si no son llevados directamente a conocimiento de los destinatarios. Se trata de aquellas declaraciones que

los civilistas denominan "receptivas" y que, en derecho administrativo, han dado lugar a los actos administrativos receptivos.

Para saber cuándo la comunicación, o la notificación, es necesaria, no basta decir con Adolfo Merkl (*Teoría del derecho administrativo*, Madrid, 1935) que lo es cada vez que sea prescrita de modo explícito por la ley. El enfoque dado por Oreste Ranelletti (*Atti amministrativi speciali*, págs. 123 y 124) resulta más adherente a las relaciones de la administración pública, al sostener que si el acto impone al destinatario una obligación positiva o negativa, o extingue o limita un derecho, tal obligación surge, el derecho desaparece o se reduce, sólo en el momento en que el interesado tenga conocimiento del acto mismo.

Por lo tanto, la administración pública comunicará sus proveimientos a las personas, a quienes están dirigidos, cada vez que su ejecución acarrea consecuencias perjudiciales, o desfavorables, que los interesados podrían evitar o neutralizar, con un previo conocimiento de la medida en objeto. Por ejemplo, para que un organismo público aplique una sanción por inobservancia de un acto, es necesario que éste haya sido notificado al interesado. Además, tal como se ha dicho, antes de que la administración proceda a ejecutar un proveimiento, se requiere que los destinatarios sean notificados con suficiente antelación, para permitir que ellos acaten el acto de su iniciativa.

Una vigencia de efectos anterior al conocimiento del acto se puede haber sólo en los casos, en que los proveimientos producen efectos favorables para los particulares, o bien modifican su esfera jurídica sólo de modo indirecto y de reflejo. (Ugo Forti, *Diritto amministrativo*, Vol. II, pág. 191).

Tal como aconteció en derecho civil, en derecho administrativo se ha estudiado la relación que se establece entre la comunicación y el acto comunicado, o bien, la función que debe atribuirse a la participación de la voluntad, en el sentido de advertir si la misma es un elemento de perfección de la declaración, la cual no existe si no está comunicada, o bien es un requisito de eficacia y, desde luego, su falta impide que el acto, aunque perfecto, surta sus efectos. Para Cammeo (*Diritto Amministrativo*, pág. 577), la comunicación, en cuanto necesaria, es un elemento de perfección; De Valles (*Elementi di diritto amministrativo*, págs. 171 y 181) afirma que se trata de un requisito de eficacia.

La cuestión no es meramente teórica, y lo advierte Ugo Forti (*ob. cit.*, págs. 190 y 191), porque de la una o de la otra forma pueden derivar consecuencias diversas, por ejemplo, en relación a la revocabilidad del acto receptivo todavía no comunicado.

Sobre esta distinción influye aún el modo de formación y comunicación de la voluntad en las entidades públicas, por cuanto: 1º) En muchos casos el mismo órgano que forma la voluntad, la comunica por "carta oficial" al interesado; 2º) En otros casos el cometido de comunicar el acto a los destinatarios está atribuido a un órgano distinto de aquel que ha formado la voluntad. De todos modos, las formalidades inherentes a la notificación, o a la comunicación, no afectan la validez del proveimiento respectivo; una ilegitimidad de ellas suspende sólo la producción de los efectos jurídicos.

Ni resulta pertinente referir que: a) en los primeros casos, la comunicación es "forma del proveimiento" (que se comunica), el oficio, o la carta oficial, constituye el modo de emisión del proveimiento, el modo exterior a través del cual se realiza la voluntad administrativa hacia el destinatario; b) en los segundos casos, la comunicación se presenta más bien como acto distinto, diferente del proveimiento, por ejemplo, la comunicación colectiva mediante publicación del acto en la Gaceta Oficial del ente público, por cuanto su contenido concierne a un número extenso de personas (U. Frágola, *ob. cit.*, págs. 151 y 152). En efecto, en ambas alternativas los efectos jurídicos; que son propios de cada proveimiento, brotan del "acto comunicado", a éste solamente deben referirse, y tanto la comunicación personal, como la colectiva o general, una vez cumplidas, guardan su función de medio a fin, y lo que ponen en clara evidencia es el proveimiento respectivo y el efecto por él producido.

Tampoco parece procedente pensar que, en los casos de la primera especie, la comunicación se inserta en el procedimiento como elemento de perfección de la voluntad, y en los de la segunda especie, se introduce como requisito de eficacia, por cuanto para los proveimientos se puede establecer el principio que ellos son perfectos independientemente de la comunicación. El acto administrativo se emite determinado lo que el logro del fin público requiere y, una vez que el ente público tome su decisión y proceda de conformidad, el acto debe considerarse perfecto a prescindir de la comunicación. La formación de la voluntad administrativa procede de modo objetivo, en cuanto sus fases están reguladas por el derecho y son jurídicamente relevantes, tanto en el ámbito interno de la administración, como hacia el exterior. En este sentido Vittorio Ottaviano (*NN. Digesto I, "Comunicazione"*, Vol. III, pág. 851).

El mencionado principio se torna operante, además, para los actos que, por no exigir un comportamiento positivo o negativo en otros sujetos, su fin se puede obtener al estar perfecta la declaración, independientemente del conocimiento de los interesados.

Por otra parte, la función de la comunicación es dúplice: al lado de la primera, principal y directa, la que consiste en hacer posible la producción de los efectos jurídicos, está la segunda que tiene un efecto secundario, a saber, hacer posible, mediante el conocimiento del acto en objeto, que empiece a correr el lapso legal para que los interesados recurran, en vía administrativa o contenciosa, contra el proveimiento.

Los actos de comunicación, cuando son requeridos por la ley, o son necesarios por la "causa jurídica" que justifica la emisión del proveimiento, suspenden la eficacia del acto, hasta que se cumplen, tanto respecto al efecto principal y directo del acto, como respecto al efecto secundario del transcurso de los términos para impugnar.

En lo referente al segundo efecto, o consecuencia, de la comunicación, puede acontecer también que el destinatario, o el interesado a recurrir, pueden conocer el acto antes que se cumpla la comunicación, o notificación. Esto ha inducido al legislador italiano (Art. 7, Texto Unico Consejo de Estado 26-VI-1924 n. 1058; Art. 5 T.U. Consejo de Estado 3-III-1934, n. 383) a equiparar el pleno conocimiento del proveimiento a su notificación, y los términos para recurrir inician desde cuando el interesado tenga tal "pleno conocimiento". La doctrina ha objetado esta equivalencia en el sentido de que, mientras el momento de la notificación se comprueba de modo fácil, el conocimiento que del acto se obtiene por otro medio, no es averiguable de igual modo y da lugar a incertidumbre sobre el transcurso del término. De todos modos, el conocimiento del acto administrativo debe ser preciso, completo y resultar de pruebas válidas y concluyentes.

En la actualidad la doctrina y la jurisprudencia se han inclinado en acoger la corriente que atribuye a la publicación, a la comunicación y a la notificación la calidad de requisito de eficacia de los proveimientos a que se refieren. Y el legislador venezolano ha aceptado tal criterio en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por la cual ha disciplinado de modo amplio y claro lo referente a la notificación de los actos administrativos en sus artículos del 73 al 77; y esto con el laudable objetivo de amparar los derechos e intereses de los particulares frente a los mismos organismos de la administración pública.

En efecto, el artículo 73 *ejusdem*, dispone que a los interesados se notificará el texto íntegro de todo acto administrativo de carácter particular, que afecte sus derechos subjetivos, o sus intereses legítimos; además, si fuere el caso, se indicarán los recursos que proceden, los términos para ejercerlos y los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

La notificación es un requisito inherente a la eficacia del proveimiento, en el sentido de que si la autoridad notificante no cumple cabalmente cuanto dispuesto en la disposición anterior, esto es, le falta a la notificación una de las dichas menciones, ella resulta defectuosa y, en consecuencia, no producirá ningún efecto (Art. 74). En tal caso no comenzarán a correr los lapsos para impugnar esos actos administrativos.

Por lo que atañe a la forma de realizar la notificación, el subsiguiente artículo 75 exige que el destinatario del acto sea notificado en su domicilio, o residencia, o en los de su apoderado. En atención a lo que acontece aún en otros ordenamientos positivos, esto ha contribuido en afirmar que no necesariamente la notificación deba ser hecha en la persona del interesado, o de su apoderado: es suficiente que la reciba otra persona que se encuentre en la residencia, o en el domicilio, y tenga vinculación con el interesado, o el apoderado, por ejemplo: la consorte, un hijo, la secretaria, un empleado calificado. Sobre el particular precisa señalar que, por cuanto el artículo 26 de dicha ley orgánica prevé que ante la Administración Pública se puede estar representado también por un simple mandatario directamente designado en la petición o recurso ante la entidad, la notificación no puede estar hecha a nombre del representante simple, sino sólo del propio interesado, o del apoderado constituido por documento registrado, o autenticado en una Notaría. Esto no excluye, por otra parte, que dicho representante reciba la notificación y firme la constancia, que el alguacil levantará indicando la fecha, el contenido de la notificación y la identidad de quien la recibe (Art. 75 *eiusdem*).

Si la notificación no pudo efectuarse de acuerdo con los términos contemplados en el citado artículo 75, el artículo siguiente dispone que el acto en objeto se publique en un diario de mayor circulación de la entidad territorial, donde tenga su sede la autoridad que conoce del asunto. En este caso, en el mismo acto de publicación se advertirá que la parte interesada se considerará notificada quince días después que sale en la prensa el proveimiento respectivo. Además, si en la referida entidad falte tal periódico, la publicación será en un diario de gran circulación de Caracas. Al respecto interesa destacar que el legislador insiste en la expresión *diario de mayor o gran circulación*, al referirse al medio de publicidad que se debe utilizar, para notificar por la prensa los actos administrativos. Esto se debe interpretar en el sentido de que no resulta válida una publicación sucedánea en la Gaceta Oficial de la entidad territorial, donde tiene su sede el organismo público que conoce del caso. En efecto, tal como se mencionó antes, en la Gaceta Oficial se publican sólo

aquellos actos administrativos de carácter particular, que la ley expresamente establece.

En fin, coherente en su propósito de tutelar las situaciones subjetivas de los individuos, el legislador en el artículo 77 *ejusdem* dispone, que si "el administrador" incurre en error, por cuanto en la notificación señala un recurso no pertinente, unos términos no exactos, un órgano o un tribunal que no son los competentes para conocer el recurso y, por consiguiente, el interesado intenta un recurso ilegítimo, el tiempo transcurrido para interponer el recurso equivocado, no corre en su contra a los efectos de determinar el vencimiento del plazo, que le corresponde para iniciar el recurso apropiado.

CLASIFICACION DE LAS CERTEZAS

Por regla general se puede decir que cada procedimiento declarativo tiende a determinar una certeza jurídica, más bien ésta constituye su cometido principal. Según la función que se atribuye a los procedimientos declarativos, éstos pueden producir certezas diversas.

Una primera distinción es la entre certezas de hechos y certezas de relaciones; una segunda distinción concierne a las certezas legales y a las de noticias.

Las primeras certezas versan sobre hechos considerados en su materialidad; si algunos hechos resultan jurídicamente relevantes en virtud de una norma que los contempla, asumen relevancia jurídica aun los procedimientos que los determinan; y éstos presentan como actos constitutivos unos actos que dan certeza a un hecho jurídicamente relevante.

Por ejemplo, los datos de las oficinas de estadística, aunque importantes desde el punto de vista social y económico, en sí y de por sí considerados no tienen relevancia jurídica, y su publicación en tanto asume valor jurídico, en cuanto es acto de una oficina pública, a veces, acto necesario y reglado, pero acto conclusivo de una actividad interna. Sin embargo, puede acontecer que una norma atribuya relevancia jurídica a uno de estos hechos: a) la población de un municipio es relevante para determinar la categoría, a la cual pertenece el municipio (Art. 31 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), y para conocer su organización, la composición de su Consejo, sus atribuciones; b) el número de electores existentes en una circunscripción electoral ostenta relevancia jurídica, para saber el número de los parlamentarios que se deben asignar a la circunscripción, y el número de las mesas electorales que se deben establecer. En los dos casos, el acto de estadística del censo de la pobla-

ción adquiere relevancia jurídica, y se pone como una aclaración que da certeza a un hecho relevante. Del mismo no se derivan situaciones jurídicas subjetivas, por cuanto queda externo a ellas y, según los casos, podrá servir en calidad de supuesto, de hecho de legitimación o de condición jurídica.

Las certezas de relaciones tienen por objeto relaciones, cosas, figuras subjetivas; ellas están dirigidas a obrar en relaciones jurídicas intersubjetivas o interorgánicas. Una persona que ostenta un estado civil anda y actúa tal como éste lo identifica, es decir, con los derechos, con las obligaciones y relaciones que se determinan en virtud de la edad, del sexo, del estado familiar, del *status civitatis*.

La segunda distinción, aquella entre certezas legales y de noticias, no coincide con la primera, por cuanto las certezas de hechos siempre son certezas de noticias, mientras las certezas de relaciones pueden ser tanto legales como de noticias.

Se definen certezas legales aquellas en que la proposición afirmada por el acto de certeza debe ser aceptada por todos como cierta; certezas de noticias son todas las demás. Por lo tanto, el acto que crea la certeza legal produce la obligación, para los integrantes del medio jurídico en el cual la certeza obra, de recibir como cierto lo que está enunciado por el acto de certeza: que Caio es hijo de Sempronio, porque así está expresado en la inscripción o acto de nacimiento; que Fulano adquirió aquel inmueble, porque así consta en la Oficina Subalterna de Registro Público; que Ticio es abogado porque así resulta del título universitario y del acto de admisión en el colegio respectivo.

La doctrina de derecho civil ha explicado las certezas legales en función de "medios de prueba", utilizando también la presunción de verdad, de conocimiento, de fe, y aquel conjunto de normas en que se declara que tal acto o documento, merece fe hasta la impugnación o tacha de falso, o bien, hasta prueba en contra. Esto ha contribuido en hacer creer que las certezas legales están destinadas al proceso, en calidad de pruebas legales que vinculan al juez, a menos que se las impugnen o tachen.

Sin embargo, tal como ha observado M. S. Giannini (*ob. cit.*, Vol. II, págs. 1.015 y sigs.), las certezas legales ejercen su cometido, sobre todo y antes que todo, en las relaciones de derecho sustancial. En efecto, el administrador de la sociedad mercantil es aquella persona designada por la asamblea de accionistas, conforme a los términos transcritos en el Registro Mercantil, y quien contrata con él procede válidamente. El proceso viene utilizado, a lo sumo, para desvirtuar las certezas legales.

Ellas actúan tanto fuera del proceso, como en el proceso, pero no están destinadas al proceso. Usada en éste, la certeza legal se torna elemento de prueba, con tal que resulte exteriorizada o reproducida en un documento, pero es aún calificación de las relaciones que son objeto de la controversia. Por lo tanto, "constituir fe hasta la impugnación de falso", o "hasta prueba en contrario" son expresiones de lenguaje procesal que supone el orden sustancial.

Ahora bien, si se coteja una entidad dotada de certeza legal con otra que no lo es, se advierte que la primera tiene una disciplina jurídica que no posee la segunda: la persona "x" es ciudadano, si en el registro de ciudadanía existe constancia en tal sentido; otra persona, que por error no fue inscrita en el registro, aunque sea ciudadano, por no resultar tal, no puede ejercer los derechos cívicos y políticos. Dicho en otros términos, la inscripción en el registro de la ciudadanía determina el "status de ciudadano".

Se puede decir que el acto productor de certeza legal crea un bien no autónomo, en el sentido de que siempre accede a una figura subjetiva, a una relación jurídica, a una cosa; por lo que tal bien no tiene actuación propia, es una cualidad jurídica que enriquece la entidad a la cual accede.

NATURALEZA DE LAS CERTEZAS LEGALES

En línea general, el acto de certeza no tiene ningún efecto de innovación respecto a la capacidad, a las situaciones y relaciones de las cuales da fe; él sólo declara algo que ya existe. En efecto, el acto de certeza no es un acto de voluntad, es acto de ciencia, o participación de conocimiento; pero es otro tanto verídico que mediante el acto de certeza se constituyen, modifican y extinguen situaciones jurídicas subjetivas.

Para explicar este aspecto, G. M. De Francesco (*L'ammissione nella classificazione degli atti amministrativi*, Milán, 1926), tomando por modelo la noción de la sentencia de averiguación constitutiva de Chiovenda, propuso la teoría de "la averiguación constitutiva" (ver pág. 11).

Esta corriente doctrinaria ha sido objetada por M. S. Giannini (*ob. cit.*, Vol. II, págs. 1.017 y sigs.), por cuanto: a) no todos los actos de certeza coinciden con las averiguaciones; b) la sentencia de averiguación constitutiva es un acto de voluntad, en el cual la averiguación está en función de una pretensión que nace de una relación sustancial, por lo que afirmar la pretensión constituye el modo para realizar el derecho que se va a formar; esto no resulta aplicable al acto de certeza,

por no ser un acto de voluntad. Si, al contrario, con el término de averiguación se quiere indicar el acto de certeza legal, no se hace sino constatar que algunos de estos actos, aun siendo declarativos, producen efectos constitutivos.

Otra doctrina (G. Vignocchi, *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Milán, 1950) marca un desarrollo ulterior, al sostener que el efecto constitutivo sólo en apariencia es del acto de certeza legal, en realidad él está producido por el hecho jurídicamente relevante declarado por el acto de certeza. Sin embargo, precisa advertir que el acto de certeza legal no se limita a poner en evidencia un hecho relevante; él crea efectivamente algo, que es la obligación de aceptar como certeza lo enunciado por el acto. A tal obligación puede corresponder, o no, un derecho en otro sujeto, pero de ella pueden resultar favorecidos determinados sujetos, de modo que la misma concierne a un bien de la vida creado por el acto de certeza legal. Si después este acto hace referencia a un hecho jurídico que una norma considera constitutivo, el acto de certeza permite al hecho desplegar su efecto constitutivo, pero sólo como el acto de certeza lo ha individuado. Por lo tanto, el acto de certeza legal presenta un propio particular perfil: modelo al hecho al cual se refiere; produce un efecto exclusivo: nadie puede afirmar que el hecho es diverso de como está representado por el hecho de certeza legal.

Al referirnos a los ejemplos expuestos antes: conforme a la última doctrina, el "status de hijo" no es producido por el acto de nacimiento, sino del hecho jurídico que es el nacimiento; "la certeza" del acto de nacimiento hace que frente a todos aquella persona física puede ostentar el status que le está definido por el acto de nacimiento, por lo que con la "certación" consigue un bien que atañe a la propia persona. En efecto, en el medio social en el cual aquella persona vive y actúa, los demás sujetos están obligados a recibir por cierto lo que consta enunciado en la partida de nacimiento, a saber, su *status filii*; por lo que una diversa asunción de este concreto estado de hijo no es válida. Para desvirtuarlo, si resulta que el padre o la madre de Caio es persona distinta de la que consta del acto de nacimiento, precisa incoar el procedimiento jurisdiccional, y sólo una sentencia favorable puede anular la certeza legal creada por la partida de nacimiento: hasta que ésta rija, se excluye una diversa calificación de aquel status.

La transferencia de la propiedad es un efecto del negocio de compraventa, no del acto de su transcripción en la Oficina Subalterna de Registro: ésta, por acertar y por enunciar que Fulano adquirió aquel inmueble, crea una certeza legal oponible *erga omnes*, por lo que los

terceros deben aceptarla conforme a los términos y condiciones en ella expresados, a menos que acudan ante el juez para demostrar que tal compraventa fue simulada, ilegal, ilícita, y obtener así su anulación.

Una similar posición de certeza legal se verifica en el ejemplo de Ticio, cuyo título universitario lo acredita como abogado, en el sentido de que para negarle tal cualidad profesional, es necesario incoar un juicio y demostrar la falsedad del título.

VALOR Y VERIFICACION DE LAS CERTEZAS LEGALES

Mediante los actos de certeza legal el Estado obliga, para que todos acepten como cierto lo que está declarado en el acto respectivo; lo que se expresa diciendo que la certeza legal tiene "una actuación con eficacia necesaria *erga omnes*" (M. S. Giannini, *ob. cit.*, Vol. II, pág. 1.020).

De esto se deriva que la norma establece de modo taxativo los actos de certeza legal, y que si hay una duda acerca de si un acto de certeza sea legal, o bien de noticia, la regla es que se deba considerar de la segunda especie, por cuanto las certezas legales son excepciones, mientras las de noticias son comunes. Por lo tanto, si de la norma no se infiere de modo seguro y claro que tal acto de certeza ostenta carácter vinculante, obligatorio, al mismo se debe atribuir valor de certeza noticiera. Es notorio, además, que sólo una norma puede vincular una acción o conducta de un sujeto a un proveimiento.

Las certezas legales, no obstante presenten un efecto exclusivo, pueden no reflejar, a veces, la realidad del hecho, de la relación o situación que enuncian y, por cuanto es menester que el acto de certeza legal coincida con el correlativo hecho histórico, pueden ser reexaminadas con el objeto de "hacer reversible el efecto excluyente".

Las verificaciones de las certezas legales pueden realizarse a través de varios procedimientos:

1º) El de rectificación del acto de certeza, que puede ser administrativo y de voluntaria jurisdicción; a) el procedimiento de rectificación administrativo es de segundo grado, y se admite y ejerce de acuerdo con las previsiones de la ley pertinente; esto no impide que, según los usos vigentes en varios ordenamientos, la parte se dirija al mismo órgano que ha emanado el acto de certeza legal, para que haga la rectificación necesaria del mismo, adoptando al respecto trámites expeditos; b) en lo referente a la voluntad jurisdicción, basta mencionar el procedimiento que se ejerce ante el Juez Civil de Primera Instancia sobre los actos de estado civil, y disciplinado por el nuevo Código de Procedimiento

Civil del artículo 768 al artículo 774, ambos inclusive; 2º) La tacha de falso civil, propuesta con acción directa y principal, esto es, mediante proceso civil.

Además, es útil señalar la innovación que el legislador ha aportado con el artículo 773 *ejusdem*, el cual contempla precisamente los errores materiales que más ocurren en la redacción de los actos de Registro Civil, tales como cambio de letras, palabras mal escritas o con errores ortográficos, transcripción o traducción errónea de nombres y apellidos, y otros semejantes. En tales casos, "...el procedimiento se reducirá a demostrar ante el juez la existencia del error, por los medios de prueba admisibles, y el juez con conocimiento de causa resolverá lo que considere conveniente".

En otros términos se atribuye al juez la facultad discrecional de omitir la publicación del cartel en un diario, el emplazamiento de las personas interesadas y los demás requisitos previstos en los artículos 770 y 771 *ejusdem*, por cuanto en dichos casos quien solicita la rectificación del acto de registro es casi siempre el que ejerce la patria potestad, el tutor, el mismo interesado, o algún familiar.

Por otra parte, no faltan medios indirectos, tales como las acciones civiles de desconocimiento de paternidad, reconocimiento de filiación, disolución de matrimonio, anulación de un contrato registrado, las cuales implican la rectificación de un acto de certeza legal. Los ejemplos mencionados demuestran que el sujeto menos vinculado a las certezas legales es precisamente el juez, por cuanto hasta tiene la potestad de examinarlas y anularlas.

Ahora bien, si, a pesar de tales remedios de averiguación, queda vigente una certeza legal que no refleja la veracidad del propio supuesto, se verifica una situación similar a la de cosa juzgada no correspondiente a la verdad de los hechos y, en consecuencia, injusta.

Los actos que dan certeza legal son: los que se inscriben en los registros públicos, tales como las inscripciones, transcripciones, anotaciones; las notificaciones; las averiguaciones si constan en registros públicos; las redacciones de actas, tanto con la forma de exteriorización, como con la de documentación, y las rogaciones si hechas por funcionarios públicos; las certificaciones, si las expiden las oficinas que son depositarias de archivos públicos, o de registros públicos; las autenticaciones, las legalizaciones.

No producen certeza legal las aclaraciones simples, los informes de inspección y de investigación, las publicaciones en periódicos legales, las

inserciones en recolecciones oficiales, las fijaciones de carteles, los avisos al público.

CERTEZAS NOTICIERAS

La práctica usa el vocablo "noticiero", para significar que se trata de actos que hacen notorio algo, y desde el punto de vista jurídico este hacer notorio constituye un trato homogéneo, pero también genérico.

Una primera sección de tales actos está integrada por todos los avisos que se dirigen al público mediante los medios de comunicación de masa, tales como fijación de carteles por las calles, inserción de avisos en los periódicos, anuncios por radio y por televisión, los cuales son utilizados para divulgar la noticia de un evento jurídicamente relevante, la emanación de un acto legislativo, reglamentario, administrativo, de una certeza legal, o no, que pueden interesar a un número considerable de personas.

Cuando la norma dispone que las autoridades competentes adopten los medios más seguros y eficaces, para que el mayor número de personas tenga noticia de tal acontecimiento, texto normativo o proveimiento, la omisión, insuficiencia o no idoneidad de los medios de divulgación dan lugar a un vicio del procedimiento. La situación no cambia si la norma reenvía a la discrecionalidad del organismo, y éste no da suficiente difusión al propio acto y, en consecuencia, su conocimiento escapa a muchas personas interesadas.

Estos actos de divulgación pertenecen a la categoría de las participaciones de conocimiento. Los demás actos de esta categoría integran la otra sección, cuya función consiste siempre en el conocimiento jurídico del acto participado; y ellos son las publicaciones en periódicos legales, las inserciones en recolecciones oficiales, las fijaciones en carteleras, la custodia de documentos con exposición al público, los registros. Tales medidas tienen el fin de hacer conocible algo, de ordinario, un proveimiento, otro acto, o un documento.

La doctrina anterior atribuía a ambas secciones de actos de certezas noticieras, y a algunos actos de certeza legal, tales como los registros públicos, el carácter de "presunción de conocimiento", corriendo los riesgos de dicha presunción el sujeto que tuviese la obligación, o el deber, de usar las certezas que tales actos formaban. Sin embargo, la doctrina actual y gran parte de la jurisprudencia consideran no satisfactoria esta concepción, por cuanto no corresponde a equidad considerar conocido lo que a veces resulta materialmente imposible conocer y, por

consiguiente, distingue entre "conocimiento, posibilidad de conocer y divulgación". Se trata de tres nociones jurídicas, y su distinción procede con relación al interés, que la norma quiere tutelar. (M. S. Gianini, *ob. cit.*, Vol. II, pág. 1.024). En determinados casos la norma quiere proteger el interés del destinatario, o del usuario, y dispone que éste tenga un conocimiento efectivo del proveimiento, o del acto normativo que se participa, y pone a cargo de la autoridad el logro del resultado. Tales son los casos de las notificaciones y las comunicaciones individuales; en éstas últimas el grado de probabilidad que lo participado llegue a conocimiento del interesado depende del medio técnico que se utiliza. No cabe duda que la certeza de tal hecho lo ofrece la notificación directa y personal.

En otros casos la norma concede al destinatario del proveimiento, que se participa, un amparo menor, por lo que dispone que el participante adopte los medios idóneos para que reciba conocimiento del enunciado, pero da al interesado el riesgo del conocimiento, es decir, le hace responsable de la falta de conocimiento. El operador que actúa de modo diligente tiene posibilidad para conocer; sin embargo, si la autoridad ha utilizado medios no idóneos, ni suficientes con vista de las circunstancias del caso, o bien participa mal o de modo defectuoso, la misma sufre los efectos negativos, por cuanto el interesado puede objetar que ha conocido sólo, como, cuando y en la medida en que le ha sido posible conocer. De este modo actúan los actos que hacen posible el conocimiento. En otros términos, el legislador, con vista de los intereses que ameritan protección, reparte los riesgos y la responsabilidad entre quien participa y el destinatario: éste corre el riesgo de no saber consultar los actos y medios de conocimiento, que tiene a su alcance, cuando quiere cumplir algún acto jurídico.

Para los actos que son declaraciones de ciencia, qué cosa sea la certeza de noticias resulta suficientemente claro del cotejo con las declaraciones de ciencia que producen certeza legal. Mientras éstas obligan a quienquiera a usar las certezas que ellas fijan, las de noticias no tienen esta calidad y no difieren de las declaraciones de ciencia de los privados. El hecho que las expiden órganos públicos, les atribuye una autoridad, por lo que otros órganos las aceptan y, de ordinario, si surge una divergencia entre adquisición o declaración de ciencias privada y las equivalentes de ciencia pública, prevalecen las segundas. Estas no obligan a los particulares, sin embargo, con frecuencia las reciben por el crédito y por la seriedad de los organismos públicos que las forman y emiten, o bien por resultar útiles y convenientes. (En lo referente a las certezas

se han seguido los enfoques y conceptos, que M. S. Giannini expone en su obra citada, Vol. II, págs. de 1.013 a 1.025).

BIBLIOGRAFIA

- Massimo Severo Giannini: *Diritto Amministrativo*. Giuffré, Milán, 1970.
- : *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Giuffré, Milán, 1981.
- Oreste Ranelletti: *Atti amministrativi speciali*. Giuffré, Milán, 1945.
- Ugo Forti: *Diritto Amministrativo*. Vol. II, Jovene, Nápoles, 1947.
- Cino Vitta: *Diritto Amministrativo*. Vol. I, Utet, Turín, 1948.
- Arnaldo De Valles: *Elementi di Diritto amministrativo*. Cedam, Padua, 1951.
- Guido Zanobini: *Corso di Diritto amministrativo*. Vol. I, Giuffré, Milán, 1958.
- Federico Cammeo: *Diritto amministrativo*. Cedam, Padua, 1960.
- Giuseppe M. De Francesco: *L'ammissione nella classificazione degli atti amministrativi*. Milán, 1926.
- Gustavo Vignocchi: *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*. Giuffré, Milán, 1950.
- Aldo M. Sandulli: *Manuale di Diritto amministrativo*. Jovene, Nápoles, 1988.
- Ottorino Tentolini: "Certificati e attestati". *Novissimo Digesto Italiano*, Tomo III, págs. 129 a 132, Utet.
- Vittorino Ottaviano: "Comunicazione". *Novissimo Digesto Italiano*, Tomo III, págs. 850 a 852, Utet, Turín.
- Alessandro Pizzorusso: "Processo Verbale, Diritto Púbblico". *Novissimo Digesto Italiano*, Tomo XIII, págs. 1.214 a 1.220, Utet, Turín.
- Umberto Frágola: *Gli atti amministrativi*. Jovene, Nápoles, 1964.
- Renato Alessi: *Instituciones de Derecho administrativo*. Tomo I, Bosch, Barcelona, 1970.