

ATRIBUCIONES INCONSISTENTES

Por Mario Lendner y Rosa Marta Axelrud de Lendner *

SUMARIO

1. Antecedente. 1.1. Decreto 754/98. 1.2. Fundamento de la normativa regulatoria. 1.3. ¿Quién es el titular de la fe pública? 2. Precisiones gnoseológicas. 2.1. Principio general. 3. El Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. 3.1. Atribuciones legales. 3.2. Calificación legal de documento público. 3.2.1. Alcance de la atribución fedataria del Director General. 3.2.1.1. Fe pública acotada. 4. Disposición 67/98. 4.1. Las habilitaciones de edad. 4.1.1. La cadena de legalizaciones. 5. Inexactitudes. Más precisiones. Críticas. 6. Fundamento de la exclusión legal al Oficial Público como fedatario de la propia actuación. 7. En síntesis.

Que la potestad legislativa ejerce una innegable atracción aun para quienes no revisten la calidad de legisladores, está a la vista. Ello surge de una singular creación, de manifiesta inconstitucionalidad.

1. Antecedente

La cuestión que resulta francamente sorprendente es la sanción por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del decreto 754/98, “implementado” -según su propia expresión- por la disposición 67/98, emanada del Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.

* Especial para *Revista del Notariado*.

1.1. Decreto 754/98

El decreto 754/98 establece para los oficiales públicos, investidos como tales por dicho órgano, una nueva competencia, a tenor de lo expresado en el art.1º: “Los oficiales públicos de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, dependiente de la Secretaría de Gobierno, *intervendrán en las informaciones sumarias iniciadas con el objeto de acreditar extremos de hecho requeridos en la tramitación de beneficios de carácter asistencial, previsional, laboral o administrativo*, debiendo conservar copias de las actuaciones. También lo harán en las *certificaciones de firmas de documentos privados que deben presentarse en actuaciones judiciales o ante reparticiones administrativas.*”

Sin perjuicio de las objeciones que surgen del análisis de diversos conceptos mal vertidos en el mencionado decreto, sobre cuyo particular hacemos algunas precisiones más adelante, es dable comprobar una vez más, la actitud discrecional del órgano administrador, que pone de relieve su desconocimiento de la *ratio juris* de la existencia de instituciones como la notarial y, por ende, concluye en la incongruencia jurídica de pretender extender la competencia notarial a áreas meramente administrativas, en flagrante colisión con la ley.

1.2. Fundamento de la normativa regulatoria

El decreto 754/98 se fundamenta en una contradictoria exposición de motivos, que perfila una suerte de autoconvicción sobre la viabilidad y procedencia de sus disposiciones. De su texto nos hemos permitido extraer los párrafos más sobresalientes, que denotan la endeble apoyatura jurídica de la normativa regulatoria: “...Que las informaciones sumarias son cuestiones incidentales extracontenciosas, tendientes a completar datos, otorgar autorizaciones o acreditar situaciones de hecho exigidas por las distintas disposiciones legales y que por su objeto no pueden ser alcanzadas por la cosa juzgada ya que siempre se dictan en cuanto ha lugar por derecho... Que el Proyecto del Código Procesal Civil y Comercial con trámite parlamentario, en el Libro VII-Procesos voluntarios-Capítulo VII, Informaciones sumarias, art. 851- Extensión, expresa que: «Podrán tramitarse en sede notarial todas las informaciones sumarias tendientes a acreditar en cuanto hubiere lugar por derecho, todos los actos que a continuación se enumeran...» Que siendo ello así, no existe obstáculo legal atendible para que dichas funciones no jurisdiccionales les sean asignadas a organismos administrativos, sin que ello implique el quebrantamiento de ninguna norma legal...Que el resultado de estas actuaciones debe ser considerado como instrumento público según la enumeración enunciativa del artículo 979 del Código Civil...Que la capacidad del Oficial Público para otorgar instrumentos públicos proviene de la investidura que corresponde a su cargo; Que la competencia del Oficial Público estará dada en la medida en que obre en los límites de sus atribuciones respecto de la naturaleza del acto (art. 980 del Código Civil)...Que del análisis de la normativa vigente se desprende que no existe impedimento legal para que se faculte a los oficiales pú-

blicos encargados del Registro Civil, para que ante sí se sustancien las actuaciones consideradas...”

1.3. ¿Quién es el titular de la fe pública?

Como puede advertirse de la atenta lectura de lo transcrito, surgen evidentes inexactitudes. La confusión consiste en creer que el Estado -representado por el órgano de gobierno, nacional, provincial o municipal- como administrador que es de los intereses de la sociedad, es titular o detentor de la fe pública.

No es así. Debe observarse que el Estado -a través del órgano de gobierno- es administrador y también es mandatario de la voluntad del pueblo y no detenta la fe pública, que en nuestro sistema representativo y republicano es un atributo que le pertenece a la comunidad jurídica. La voluntad de ésta debe ser interpretada por sus representantes, los legisladores nacionales. El legislativo es el único órgano del Estado legitimado para atribuir a determinados sujetos la calidad de fedatarios. Los sujetos con esa calificación deberán ser investidos por el órgano de gobierno -mandatario- que cumple así con la ley emanada del legislativo.

Esta actividad, dentro del Estado de Derecho, es consecuencia del equilibrio de los poderes. Es por eso que no le está asignada a la administración pública -órgano de gobierno- la competencia fedataria, atribuida exclusivamente a quienes puedan ejercerla con la independencia e imparcialidad que el ejercicio de tal función requiere. La actividad fedataria no es sólo ejercida en los países regidos por el derecho continental pues es dable advertirla casi universalmente, lo que se explica porque su fuente es anterior a la existencia misma de los Estados y porque cumple con la necesidad de certeza de determinados documentos, siendo esa necesidad universal.

2. Precisiones gnoseológicas

Bueno es recordar aquí algunos conceptos. En primer término, ¿qué es la fe pública? Fe pública es para Cabanellas, “la veracidad, confianza o autoridad legítima atribuida a notarios, secretarios judiciales, escribanos, agentes de cambio y Bolsa, cónsules y otros funcionarios públicos o empleados y representantes de establecimientos de igual índole, acerca de actos como hechos y contratos realizados o producidos en su presencia y que se tienen por auténticos y con fuerza probatoria mientras no se demuestre su falsedad” (Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Ed. Heliasta, Buenos Aires, Tº IV, pág. 37). Para la *Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe*, es “la que merece y se da a los actos y a los registros de los notarios, secretarios judiciales y demás funcionarios legalmente autorizados para ser sus depositarios” (Tº 23, pág. 430).

Señala Larraud que debe distinguirse entre la creencia y la calidad. La creencia es algo que no hemos visto pero en lo que creemos por la autoridad de quien lo afirma. Esa creencia del pueblo se traduce en su confianza. La primera se relaciona con la fe pública poder o autoridad y la segunda, con la fe

pública calidad. La fe pública confianza traduce una creencia general y un consenso general no siempre ajustado a la realidad ética. Está amparada por el derecho penal en la sanción a los delitos contra la fe pública. La segunda es una fe pública notarial, porque tiene en cuenta particularmente la calidad del instrumento y la intervención de su autor. (Larraud, Rufino, *Curso de Derecho Notarial*, Editorial Depalma, Buenos Aires, pág. 636).

La ley y sólo la ley atribuye autenticidad y, por ello, la certeza de su indubitabilidad, con un valor probatorio superior, a cierta clase de documentos como consecuencia de la intervención del notario. A su vez, éste ha sido investido por el mandatario de la comunidad jurídica con esa autoridad que le permite la acción autenticadora. Pero la fuente de esa autoridad y quien demanda esa credibilidad cierta y oponibilidad *erga omnes* de determinados documentos es el pueblo o comunidad jurídica general que, frente a actos especiales y en protección de determinados institutos, necesita creer en la certeza e indubitabilidad de esos documentos resultantes de la intervención fedataria, sea ésta judicial, o extrajudicial.

Larraud avanza sobre la idea y le agrega a la proposición “fe pública”, el vocablo “calidad” porque explica que ello ocurre cuando se trata de documentos que especialmente requieren la eficacia demostrativa de verdad (Larraud, ob. cit. págs. 636 y ss.).

Finalmente, llegamos a la precisión de la noción de “fe pública notarial”. Así, la *Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe* expresa que “los notarios son los funcionarios encargados de la fe pública extrajudicial, ellos dan autoridad a los contratos y a los actos de los particulares que, sin su intervención, sólo serían documentos privados de insuficiente eficacia... En España también otros ejercen la fe pública extrajudicial, tal como los notarios eclesiásticos y los cónsules, los párrocos, los militares de cargo para el testamento militar o marítimo y los capellanes en tiempo de guerra, los facultativos, contadores y comandantes y capitanes de buque en casos especiales, los agentes diplomáticos y consulares en los territorios de su jurisdicción, los registradores de propiedad tienen también en los casos de su competencia el carácter de depositarios de la fe pública extrajudicial” (Tº 23, pág. 431). Cabe agregar, a título de referencia, que los sujetos enunciados en la transcripción precedente, tienen conferida su competencia fedataria por la ley.

2.1. Principio general

De lo apuntado puede extraerse un principio general que determina siempre que es la ley y sólo ella la que confiere a determinados sujetos la atribución de la fe pública, para cuyo ejercicio y en orden a la competencia que la misma ley delimita, requieren ser investidos por el Estado-mandatario.

3. El Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas

El art. 2º del decreto 754/98 dispone: “El Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, tendrá a su cargo la *implementación*

del presente decreto, mediante el dictado de las normas e instrucciones que estime necesarias.”

3.1. Atribuciones legales

En este estado de nuestro análisis, nos preguntamos cuáles son las atribuciones que la ley confiere al Director General del citado Registro. Según la ley 14586, modificada por la ley 18248, su función es exclusivamente la de registración de los hechos y actos jurídicos dispuestos por la ley, que como imperativamente lo establece el decreto-ley 8204/63 -con las reformas de las leyes 18248, 18327, 20751, 22159, 23515, 23776 y 24540-, dicha función está circunscripta a una actividad inscriptoria. En efecto, el art. 1° de este decreto-ley, establece que deben registrarse “Todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas...”. Puede afirmarse que las atribuciones, competencia e incumbencias del Director General, son fijadas taxativamente por las normas de este decreto-ley 8203/63.

3.2. Calificación legal de documento público

Del art. 5° del mismo decreto-ley, surge la calificación legal de documento público administrativo, conferido al original y copia de las actas de nacimientos, matrimonios, defunciones o incapacidades. Ello se completa con lo establecido por el art. 24 de la misma normativa, que confiere el valor probatorio de los instrumentos públicos, por considerarlos tales, a “los testimonios, copias, certificados, libretas de familia o *cualquier documento expedido por la Dirección General o sus dependencias que correspondan a inscripciones registrales en sus libros o en las copias a que se refiere el art.5°*, que llevan la firma del oficial público y sello de la oficina respectiva”.

3.2.1. Alcance de la atribución fedataria del Director General

Nótese que esta actividad certificante -por la que se ejerce la fe pública administrativa- está sólo reservada a las constancias registradas en los libros o en las copias a que se refiere el art. 5°.

La calidad de registrador o inscriptor que la ley confiere al Director General del Registro del Estado Civil surge de una minuciosa regulación legal. (Ver *in extenso*, el decreto-ley aludido). Esta competencia fedataria, acotada por las disposiciones del mencionado decreto-ley, se ve ampliada con lo dispuesto por el artículo 186 y siguientes del Código Civil, con la reforma introducida por la ley 23515, En virtud de estas normas, el oficial público encargado del Registro del Estado Civil, ejerce la fe pública administrativa que lo faculta a intervenir en la celebración de matrimonios. Pero es de notar, que la ley pone a cargo de testigos de los contrayentes el juicio de la identidad y capacidad de éstos. La función del oficial público, en consecuencia, está circunscripta sólo al control del cumplimiento de las exigencias legales en orden a la presentación de la documentación pertinente y a la recepción del consentimiento de las partes.

3.2.1.1. Fe pública acotada

La certificación de los nacimientos y de las defunciones no están a cargo del oficial público. La ley dispone que los nacimientos deben ser certificados por “el médico u obstétrica que hayan atendido el parto...” (art. 242 del Código Civil). En cuanto a las defunciones, su certificación está a cargo de un médico u obstétrica, si una persona naciera muerta (art.36) o de un médico o de una autoridad policial o civil si no hubiera médico en el lugar (art. 55), ambas normas del decreto-ley 8204/63 y reformas ya citadas.

Como se observa, la ley no confiere en estos casos al oficial público, competencia alguna para tales certificaciones, por lo que se infiere que la fe pública de los nacimientos y de las defunciones, está a cargo de aquellos a quienes la ley atribuye esa competencia.

En otros casos, como divorcios, nulidad de matrimonios, adopciones, incapacidades, inhabilitaciones, declaraciones de ausencia con presunción de fallecimiento, etcétera, se está frente a la competencia judicial de la que surge la actuación del secretario del juzgado interviniente, quien al expedir testimonio de las sentencias respectivas, actúa en el ejercicio de la fe pública judicial (ver al respecto ley 1893 y el Reglamento para la Justicia Nacional). Concluimos en suma que: *el registrador tiene el atributo de inscribir y registrar documentos emanados de otros autores, distintos de él.*

4. Disposición 67/98

La disposición 67/98 que “implementa” el decreto 754/98, avanza sobre la propia letra del mentado decreto. Podría interpretarse que el art. 1º del referido decreto, por estar redactado en un párrafo único, se refiere a la facultad de certificar firmas de documentos privados que deben presentarse en informaciones sumarias. Sin embargo, la disposición 67/98 desprende de ese párrafo único, parte de su texto y entonces se dispone en el art.3º: “Los señores oficiales públicos podrán también certificar firmas de documentos privados que deban presentarse en actuaciones judiciales o ante reparticiones administrativas. Por lo que se dispone llevar un Libro de Certificaciones”. El art.7º agrega: “Se adjuntan formularios que podrán ser utilizados como modelo para dar acabado cumplimiento a la presente disposición”.

Entre tales “modelos”, circulan en el ámbito de las diversas secciones del Registro del Estado Civil de esta Ciudad, los que corresponden a actos que nada tienen que ver con informaciones sumarias, tales como: autorizaciones para viajar y habilitaciones de edad.

4.1. Las habilitaciones de edad

Formalmente y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 131 del Código Civil, “ Los menores que hubieren cumplido 18 años podrán emanciparse por habilitación de edad con su consentimiento y mediante decisión de quienes ejerzan sobre ellos la autoridad de los padres...La habilitación por los padres se otorgará por instrumento público que deberá inscribirse en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas”; y el art. 264 quáter dispone

que: “En los casos de los incisos 1, 2 y 5 del artículo 264 -se refiere a la patria potestad conjunta y a los deberes y derechos de los padres con los hijos- se requerirá el consentimiento expreso de ambos padres para los siguientes actos: 1º autorizar al hijo para contraer matrimonio; 2º habilitarlo...4º autorizarlo para salir de la República; 5º autorizarlo para estar en juicio; ...En todos estos casos si uno de los padres no diere su consentimiento o mediara imposibilidad para prestarlo, resolverá el juez lo que convenga al interés familiar”. Va de suyo que el inciso 4º procede si no estuviere habilitado y lo dispuesto por el inciso 1º constiuye una excepción legal a la capacidad conferida al menor por efecto de la habilitación de edad. (Art.168 del Código Civil).

El Director General del Registro del Estado Civil carece de competencia para receptor otra voluntad que no sea la de contrayentes de matrimonio, porque así lo dispone el Código Civil, por lo que cabe afirmar que si carece de competencia para sí mal puede delegarla en los jefes de las secciones del aludido Registro.

Por ende, esta distorsión jurídica instrumental en que está incurriendo dicho funcionario al realizar autorizaciones para viajar y habilitaciones de edad atenta sin duda contra la validez de esos actos y la de los instrumentos que los contienen, porque no alcanzan la categoría de públicos y, en consecuencia, van contra la seguridad jurídica. (arts. 986 y 18 del Código Civil).

4.1.1. La cadena de legalizaciones

El avance y actuación fuera de los límites de su competencia se hacen más notorios cuando los documentos, de dudosa eficacia, a que hicimos referencia antes, son legalizados para su ejercicio fuera del ámbito de esta Ciudad.

En efecto, como la firma del oficial público en cuestión está registrada en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de esta Ciudad, este organismo, que no tiene facultad convalidatoria de vicios documentales, sólo legaliza la firma del funcionario actuante. Y la firma del funcionario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, a su vez, puede resultar legalizada y continuarse la cadena de legalizaciones o, en su caso, el documento llevar la apostilla, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tampoco abre juicio sobre la calidad o eficacia del documento, pues sólo legaliza la firma del funcionario de la Cámara o apostilla, en su caso, el documento.

5. Inexactitudes. Más precisiones. Críticas

De la exposición de motivos del decreto 754/98 se infieren serias confusiones que ciertamente conducen a afirmaciones y disposiciones inexactas, de cuestionable consistencia jurídica. Expresar “Que la capacidad del Oficial Público para otorgar instrumentos públicos, *proviene de la investidura*”, sugiere: desconocer que la voz “otorgar” (Cabanellas, op.cit.Tº V, pág. 721) significa “proceder a un otorgamiento, consentir; condescender; aceptar; conceder; establecer; ofrecer.” En definitiva, es la acción que compete exclusivamente a la parte, al sujeto activo del acto jurídico quien, en el otorgamiento, consiente con el contenido documental, pues refleja la exteriorización de su voluntad.

En cambio, el notario, el actuario o secretario de juzgado y en su caso y para lo que la ley dispone, el oficial público, no otorgan, *autorizan*, lo que para el autor mencionado (Tº Y, pág.427) significa “Dar autoridad o facultad para hacer alguna cosa, legalizar el escribano o notario una escritura o instrumento de forma que haga fe pública. Confirmar, comprobar con autoridad, texto o sentencia de autor acreditado...” .

En cuanto a suponer que la investidura de su cargo confiere al oficial público, per se, la fe pública extrajudicial, que requiere dotar a un documento de la calidad de público, de modo que resulte cierto, indubitable y que haga plena fe, en la jurisdicción voluntaria, es inexacto. El citado decreto-ley 8204/63 no le atribuye esa calidad ni lo faculta a autorizar documento privado alguno, circunscribiendo, reiteramos, su ejercicio funcional a “los testimonios, copias, certificados, libretas de familia o *cualquier documento expedido por la Dirección General o sus dependencias que correspondan a inscripciones registrales en sus libros o en las copias a que se refiere el art. 5º*. Debemos destacar que en modo alguno el oficial público es autor de un instrumento público, a excepción del acta de matrimonio, como lo expresamos antes.

El vocablo “certificar” (Cabanelas, op.cit., Tº II, pág.132) significa “asegurar, afirmar algo, dar por verdadera una cosa. Hacer cierta una relación, un acto o un hecho, mediante instrumento público, por la fe de quien lo autoriza”. En lo concerniente al vocablo “competer”, para este autor significa: pertenecer, tocar, corresponder, incumbir. Estar en las facultades de quien se dice; en especial, se refiere a competencia de un tribunal o a las atribuciones de un jefe u organismo administrativo. (op.cit., Tº II, pág. 231). Cabe agregar que la acción certificadora requiere de la investidura como fedatario con competencia legal para tal acto y, en el caso del oficial público, a los actos expresados en el decreto-ley 8204/63.

Y completando estas precisiones gnoseológicas, puede afirmarse que “norma”, (Cabanelas, op.cit. Tº V pág. 566), significa: regla de conducta imperativa...disposición legal. Norma legal es la regla jurídica positiva: la ley. El precepto vigente en tanto que dispone en sentido de potestad, liberación o deber...”

Nos preguntamos, en virtud de lo apuntado, qué norma puede dictar el Director General.

No es ocioso destacar que la exposición de motivos en comentario asimila al notario con el oficial público. Ello se infiere al comprobar que extiende al oficial público, la incumbencia reservada al Notariado, para intervenir en procesos de jurisdicción voluntaria, que le asigna el art.851 del citado Proyecto del Código Procesal.

Asimismo, dicha exposición de motivos, incurre en otra inexactitud al hacer referencia a “Que la competencia del oficial público estará dada en la medida en que obre en los límites de sus atribuciones respecto de la naturaleza del acto (art.980 del Código Civil,,,)”.

Pero, es de advertir, que el artículo 980 de dicho Código se ha visto complementado con el párrafo introducido por la ley 24.441, que dispone: “...*Los instrumentos públicos extendidos de acuerdo a lo que establece este Código, gozan*

de plena fe...” y las atribuciones a que se refiere la primera parte de la citada norma, no pueden ser otras que las que surgen de la ley, como es el caso de lo dispuesto por el inc. 2º del art. 979 del mismo Código, que prescribe: “Son instrumentos públicos respecto de los actos jurídicos: ...2º: Cualquier otro instrumento que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado”.

En cuanto al párrafo de la exposición de motivos que se refiere a “Que del análisis de la normativa vigente se desprende que no existe impedimento legal para que se faculte a los oficiales públicos encargados del Registro Civil, para que ante sí se sustancien las actuaciones consideradas...” es de observar que no existe tal “normativa vigente”.

En efecto, si se interpreta que la alusión a la mentada normativa se refiere al Proyecto del Código Procesal Civil y Comercial en trámite parlamentario, éste no sólo no es vigente, sino que reserva una incumbencia exclusivamente para el notariado. Si se interpreta que la expresión “normativa vigente” alude al artículo 980 del Código Civil, tal afirmación es también inexacta, por lo comentado más arriba.

Sin perjuicio de ello, debemos señalar que en principio, no criticamos el primer párrafo de la exposición de motivos que hemos transcripto, el cual delimita la atribución del oficial público, a la procedencia de informaciones sumarias, pues como bien lo expresa, éstas “son cuestiones incidentales extracontenciosas que no hacen cosa juzgada ya que siempre se dictan en cuanto ha lugar por derecho..”. A ello debe agregarse que en lo concerniente a las informaciones sumarias, la Cámara Nacional en lo Civil se ha pronunciado en forma pacífica en el sentido de considerar que “la información sumaria no produce efectos respecto de terceros, dada la unilateralidad del trámite, quedando latente siempre su modificación o revisión...”

En este sentido la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, por Acordada del 14/07/98, por estos mismos motivos, traslada la responsabilidad de la información sumaria al ámbito de la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, omitiendo pronunciarse sobre la atribución de certificar firmas en documentos privados, conferida a los oficiales públicos por el art. 1º del decreto 754/98.

6. Fundamento de la exclusión legal al oficial público como fedatario de la propia actuación

Al tiempo de la sanción del Código Civil, no existía el Registro Civil como tampoco el del Estado Civil y Capacidad de las Personas. De tal modo que la expresión “Oficial Público”, vertida en dicho Código, no pudo alcanzar a los actuales funcionarios encargados de dicho Registro o sus secciones. Tal expresión comprendía a los escribanos -fedatarios judiciales y extrajudiciales para entonces- y a otras personas que, por circunstancias especiales y para muy específicos actos, eran investidos por la ley como fedatarios: párrocos, médicos, capitanes de buques y capellanes en tiempo de guerra, cónsules, etcétera.

El Codificador en su momento y posteriormente el legislador que sancio-

nó en primer término la ley 1893 -que establecía nítidamente la división de la fe pública en judicial y extrajudicial- y luego la ley 12.990, que reguló la función notarial fuera del ámbito judicial, tuvieron muy en cuenta la necesidad de externalizar la atribución fedataria del ámbito de la administración pública. ¿Cuál debió de haber sido el criterio de interpretación legislativa de la voluntad de la comunidad jurídica? Sin ánimo de remontarnos a épocas remotas, parece admisible concluir que ello ciertamente se debió a la necesidad de separar la función administrativa propiamente dicha, de la fedataria para la propia actuación. Admitir la función fedataria en cabeza de la administración pública es admitir la posibilidad que se produzcan arbitrariedades y abusos que atentarían en definitiva contra el Estado de Derecho. Ésta es sin duda, la razón de que inveteradamente a través del tiempo se haya mantenido acotada la incumbencia administrativa a la dación de fe de los actos que ha registrado, provenientes de la certificación -fedataria- de otros, no de los propios actos, con excepción de la firma del acta de matrimonio, que podría llegar tal vez a calificarse como una autorización del matrimonio. (Ver arts.17 y 43 ley 2393, receptados sin variantes por arts. 186 y ss. reforma ley 23515). Sin embargo, en nuestra opinión, ni siquiera se trata de una autorización, porque la ley 2393 excluyó expresamente esta acción, que sí estaba receptada en la fuente normativa del Código Francés.

Por lo demás, ¿a qué atribuciones se refiere la comentada exposición de motivos? Si como lo analizamos antes, tales atribuciones sólo corresponden al notario o al secretario de juzgado, sin perjuicio de las facultades especiales conferidas a cónsules, militares, facultativos, capitanes de buques, capellanes en tiempo de guerra, etcétera.

Las leyes emanadas del Congreso Nacional y en su caso y para los actos de competencia local, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son la única fuente constitucional para atribuir la fe pública a determinados sujetos, siempre que, en este último caso, no se vulnere la ley de fondo o afecte el orden jerárquico de supremacía de las leyes.

En relación directa con el tema en análisis, nadie duda de la existencia de la denominada en doctrina “fe pública administrativa”, pero ella se sustenta en la ley.

Independientemente de las razones arguidas en la exposición de motivos del decreto en comentario, lo cierto es que atribuir a un funcionario administrativo la fe pública, aunque tan sólo tenga por objeto conferir autenticidad a las firmas de los documentos que deban circularse dentro de esa administración o presentarse en sede judicial, es no tomar en cuenta una antigua institución como lo es la notarial, que por sus características y porque ha nacido por exigencia de la comunidad jurídica tal como lo recuerda el Profesor Fávrega, no puede ser suplida por una novedosa creación del Ejecutivo de esta Ciudad; cuanto más, que esa administración cuenta con un cuerpo notarial con plena competencia legal para tal tarea.

7. En síntesis

Sobre la base de lo expuesto, extraemos estas conclusiones:

a. El oficial público -Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, carece de atribuciones para crear instrumentos públicos. Las excepciones, establecidas taxativamente por la ley son: intervenir en la celebración del matrimonio civil, conforme el Código Civil y certificar la autenticidad de las copias de las inscripciones que constan en los asientos de los libros de Registro.

b. La disposición 67/98 es *contra legem*. Crea un “Libro de Firmas” y faculta no sólo a certificar firmas en documentos privados sino que además extiende una fe pública que no le ha sido conferida por la ley, para intervenir en la redacción de instrumentos receptivos de la voluntad de los peticionantes, como es el caso de autorizaciones para viajar y emancipaciones.

c. Si bien es cierto que las autorizaciones para viajar pueden realizarse en instrumentos privados con certificación de la firmas de los otorgantes, carece de validez la certificación practicada por oficiales públicos, pues éstos carecen de la atribución autenticadora.

d. Las habilitaciones de edad, conforme la ley, sólo pueden realizarse por instrumentos públicos. La actuación del oficial público no confiere a estos documentos el carácter de instrumento público. Carecen de las formalidades de ley y, por lo demás, de autenticidad.

e. Finalmente, cabe señalar que: los artículos 979 y 980 del Código Civil fueron interpretados y regulados por las leyes 1893 y 12.990. Por ello, en la inteligencia que los decretos, las resoluciones y disposiciones administrativas son reguladoras de la letra de la ley, nos ha resultado sorprendente que el decreto 754/98 y la disposición 67/98, regularan nuevamente disposiciones ya reguladas; que avanzaran creando incumencias que la ley no confiere al oficial público: Director General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas ni a los delegados de éste; que resulta por lo demás ilegítimo dotar al oficial público de incumbencias notariales, cuando la ley no lo ha hecho, ni antes -cuando se sancionó el Código Civil y las leyes que posteriormente organizaron la actividad judicial y notarial, únicas fedatarias- ni actualmente, con la ley reguladora del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.