

El Sistema Registral de la República Dominicana

Por Wilson Gómez Ramírez*

El sistema Torrens se incorpora a la vida jurídica de nuestro país con la grosera ocupación militar norteamericana del 1916-1924. Fue el 1º de julio del 1920 que estas fuerzas interventoras dictan la llamada Orden Ejecutiva número 511, mediante la cual otorgaron mayor nivel de seguridad a los negocios inmobiliarios.

Aunque ciertamente era necesario crear un clima de confianza, mediante procedimientos transparentes y ágiles que tuvieran avalados por un sistema registral apegado a un método científico, en verdad en el trasfondo se movía de manera decisiva el particular interés imperial.

En los mercados internacionales el azúcar y otros productos agroindustriales alcanzaron atractivos niveles de precios y esto determinó que los norteamericanos mostraran alto interés en cultivar la caña de azúcar e instalar ingenios que garantizaran la molienda, de ahí los esfuerzos sostenidos para instalar estas industrias.

Es así que ocupan grandes extensiones de terrenos apropiados para la siembra y cultivo de caña de azúcar, principalmente en las regiones este y sur del país, es esta la razón primordial que hizo que los invasores norteamericanos pensar en asegurar sus inversiones y garantizar la titularidad de las tierras.

Se procuró el sistema registral con mayor eficacia, el más científico y el que resultara menos vulnerable desde el punto de vista de los efectos de la inscripción, el que no admitiera prueba en contrario, por tanto un sistema con una presunción de exactitud **iuris et de iure**.

Con la Orden Ejecutiva No. 511, no solo se instituye la oficina del Registro de Títulos, sino que se articula todo un sistema del registro de la propiedad inmobiliaria que integra tribunales exclusivos y especializados, una oficina técnica para las operaciones de mensuras catastrales y un Ministerio Público denominado Abogado del Estado, porque representa al Estado ante estos Tribunales e interviene a su nombre.

Fortalecimiento del Sistema Registral Dominicano

A partir del proceso de transformación, cambio y modernización que se ha producido en el ámbito jurídico-institucional de la Jurisdicción Inmobiliaria de nuestro país, el fortalecimiento de sus órganos resulta incontrovertible.

Las debilidades que en general se le enrostraban al sistema Torrens no aplican para el caso dominicano, salvo lo relativo a al acto auténtico que sólo se requiere en algunos casos, no obstante, cada vez su exigencia gana más terreno, y, al final será un insalvable requisito que sufragará en beneficio de un mayor nivel de seguridad.

Hoy por hoy el Certificado de Título aunque conserva fuerza probatoria y ejecutoria, no podemos afirmar de la manera categórica como lo hacíamos, que el Certificado se basta a sí mismo, queriendo significar con ello que tan solo con presentárnoslo es suficiente para hacer la prueba definitiva de vigente titularidad y del estado jurídico del inmueble que ampara tal titularidad.

Aunque la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, señala en su artículo 91 que “El Certificado de Título es el documento oficial emitido y garantizado por el Estado Dominicano, que acredita la existencia de un derecho real y la titularidad sobre el mismo”, lo cierto es que la Certificación del Estado Jurídico es imprescindible para establecer lo relativo a la vigencia.

A partir de la nueva legislación dominicana cuando se expide el Certificado de Título como efecto de la sentencia de adjudicación resultante de un proceso de saneamiento se limita su eficacia por la condición que impone la posibilidad de ser impugnada a través del Recurso de Revisión por Causa de Fraude, durante el año que siga a la fecha de emisión de dicho Certificado de Título, y la desprotección al Tercero Registral que adquiera antes del cumplimiento de este plazo.

El Duplicado del Certificado de Título para manifestarse vigorosamente tiene que apoyarse en una Certificación de Estado Jurídico del Inmueble, toda vez que es este documento que emite el Registro de Títulos dice oficialmente los asientos vigentes que existen en el Registro Complementario o Folio Real, expresa cuáles son las cargas, gravámenes o limitaciones pesan sobre el inmueble de que se trata.

Y es que ya al dorso del Certificado de Título ni de su Duplicado se hacen asientos, todo se lleva al Registro Complementario, y cada Certificado de Título como cada Constancia Anotada, tiene su propio Registro Complementario o Folio Real.

Pero también la Certificación del Estado Jurídico consigna la vigencia del Duplicado del Certificado de Título, pues es sabido que a veces un titular detenta su Duplicado y el inmueble ha sido ya objeto de una adjudicación por parte de un acreedor hipotecario que ejecutó el inmueble porque no fue satisfecha su acreencia con el pago, o sencillamente hizo un procedimiento por pérdida o destrucción. En ambos casos su Duplicado originario perdió eficacia jurídica, por tanto carece de vigencia.

Otra deficiencia que se le señala al sistema Torrens en la centralización en un solo Registro de los negocios de todo el país donde tiene aplicación. En nuestro caso no resulta así, ya existe más de una veintena de oficinas registrales y la nueva legislación establece facultad a la Suprema Corte de Justicia para crear y poner funcionamiento tantas oficinas de esta naturaleza como sean necesarias.

Los críticos del sistema Torrens dice que el procedimiento de inmatriculación, entre nosotros el proceso de saneamiento, es lento y detallado. La verdad es que para depurar derechos que recaen sobre bienes inmuebles y que han de integrarse a un sistema registral de cierta seguridad, se precisa seguir con rigor protocolar un procedimiento que garantice este propósito.

Esta es la gran virtud del sistema, el inmueble requiere de esa depuración jurídica y topográfica o catastral, luego de que el juez conoce cuidadosamente el caso, dicta una sentencia de adjudicación a favor del reclamante que ha probado su derecho, que ha poseído a “título de dueño” o a través de otro que ejerce el derecho en su nombre; esta posesión ha de ser de buena fe, pacífica, pública o notoria, inequívoca e ininterrumpida por veinte, diez y cinco años, tiempos fijados por nuestro Código Civil.

Este es nuestro principal proceso inmobiliario, con él tiene lugar el primer registro o inmatriculación, su principal característica es que es de orden público e interés social, el mismo se dirige contra el Estado Dominicano, pues a este se le reputa propietario originario de todo terreno respecto del que nadie pueda probar derecho de propiedad alguno.

Otra característica importante es la imprescriptibilidad que la consagra el principio general IV de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, publicada en la Gaceta Oficial Núm. 10316, de fecha 2 de abril del 2005, que dice textualmente que “Todo derecho registrado de conformidad con la presente ley es imprescriptible y goza de la protección y garantía absoluta del Estado”.

Conviene tocar, aún tangencialmente, el criterio predominante en el sistema registral Torrens que establece que en cada transferencia el Estado, en el origen la Corona, retoma la propiedad y es el mismo Estado quien lo transfiere al nuevo adquirente y lo dota de titularidad, colocando a este nuevo título un sello indeleble de originalidad.

Esta es una ficción jurídica cuestionada por algunos tratadistas de la materia registral, al respecto Raúl García Coni y Enrique O. Soler, autores de un breve trabajo sobre el sistema registral dominicano, a principio de la década de nos 90s, señalan que “Los panegiristas del Acta Torrens aducen que la transmisión inmobiliaria debería parecerse a la de los bienes muebles, en los cuales la posesión vale por título”.

Estos autores citan a José Galiano, al decir “convirtiendo la acción reivindicatoria en acción de daños y perjuicios y creando un fondo de seguros para responder por ellos”.

García Coni y Soler, agregan “la experiencia nos enseña lo contrario y hoy es cada vez mayor la cantidad de bienes muebles cuya enajenación y gravamen requiere de formalidades instrumentales (autenticidad o autenticación), pues ya no basta con la mera tradición o la inscripción”.

En la República Dominicana existe una dualidad de sistemas de registro de la propiedad inmobiliaria, por un lado el sistema ministerial francés que se expresa mediante la oficina conocida como Conservaduría de Hipotecas, allí se inscriben las operaciones que tiene como objeto inmuebles que no han sido objeto de incorporación al Sistema Torrens.

En el sistema ministerial francés predomina el consensualismo, tiene plena aplicación el Código Civil francés, el cual fue promulgado el 16 de abril del 1884, mediante Decreto del Congreso Nacional.

Es un sistema de una débil eficacia y gradualmente se ha ido dejando de lado, pasando por una cuasi-derogación decretada por el desuso.

La generalidad de los titulares prefiere que su propiedad figure bajo el amparo del Sistema Torrens, en el cual no prescribe el derecho de propiedad y se procesa su depuración con extrema rigurosidad.

La Jurisdicción Inmobiliaria es un sistema en el que funcionan los órganos que garantizan su eficacia, así para los conflictos se establecen Tribunales especializados en la cuestión inmobiliaria; si se precisa de la perfecta ubicación de un inmueble, establecer sus colindancias, su extensión superficial, etc., entonces entra en juego la Dirección de Mensuras Catastrales; mientras que lo concerniente a lo propiamente registral, está reservado al Registro de Títulos, estos tres órganos dependen del Poder Judicial.

El Abogado del Estado o Ministerio Público ante la Jurisdicción Inmobiliaria

El Abogado del Estado constituye un cuarto órgano también con una fuerte incidencia en la Jurisdicción Inmobiliaria, es una dependencia del Poder Ejecutivo y con éste se materializa uno de los principios cardinales de nuestro sistema registral, antes principio de autenticidad, ahora denominado por la nueva legislación dominicana, principio de legitimidad, legitimación o de exactitud.

En la actividad registral en general se retiene este principio como uno de los más importantes recae sobre la titularidad, en el caso de nuestro sistema el Estado Dominicano como presunto propietario de la tierra es quien otorga un documento oficial que da constancia de propiedad oponible a todo el mundo, inclusive al propio Estado.

Con este documento se da certeza y exactitud, se procura garantizar la seguridad jurídica sobre la titularidad inmobiliaria otorgada, las transferencias y las afectaciones de los derechos.

La legitimidad registral se puede definir como la calidad auténtica que otorga y reconoce la ley al Certificado de Título para que éste resulte útil y eficaz.

En el principio general II de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, se refiere la legitimidad como aquel criterio que “establece que el derecho registrado existe y pertenece a su titular”.

Contrario a lo que ocurre en otros sistemas registrales que la presunción de exactitud es mera presunción *iuris tantum*, entre nosotros resulta *iuris et de iure*, irrefragable, no admite prueba en contrario, por lo menos este el principio.

En el artículo 90 de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, se establece que “El registro es constitutivo y convalidante del derecho, carga o gravamen registrado. El Contenido de los registros se presume exacto y ésta presunción no admite prueba en

contrario, salvo lo previsto por el recurso de revisión por causa de error material y por causa de fraude”.

En los procedimientos que se justifique y que un particular requiera del concurso del Abogado del Estado, éste deberá prestar su oportuna colaboración.

Como Ministerio Público ante la Jurisdicción Inmobiliaria tiene plena competencia para presentar cargos contra los presuntos autores de infracciones, para que sean juzgados, y, comprobados los hechos, dictaminará en procura de que sean debidamente sancionados.

El Abogado del Estado tiene la facultad de emitir dictámenes, opiniones y mandamientos, también adoptar las providencias le están reservadas como Ministerio Público.

Es su responsabilidad dictar mandamientos de conducencia o de arresto y ejecutar las sentencias penales dictadas por los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria, así como cualquier otra decisión, dictada por estos, que sea susceptible de ejecución forzosa.

Rol del Abogado del Estado o Ministerio Público Inmobiliario

El Abogado del Estado o Ministerio Público ante la Jurisdicción Inmobiliaria tiene como obligación esencial constituirse en garante de la seguridad jurídica en el ámbito inmobiliario, tiene que, por encima de cualquier otra cosa, hacer respetar los derechos registrados, consciente de que su única atribución es la de cuidar con el celo propio del “buen padre de familia” la seguridad jurídica.

En razón de que al Estado se le presume propietario de todo inmueble respecto del cual nadie pueda probar titularidad alguna, todo aquel que tenga un derecho de esta naturaleza debe hacer prueba ante el órgano denominado Abogado del Estado de que realmente está amparado en un Certificado de Título expedido por el propio Estado para que haga su prueba de su condición de titular legítimo ante ésta o cualquier otra instancia.

El Abogado del Estado desnaturalizaría su función si celebra audiencias controvertidas, adopta medidas de instrucción, recibe escritos de conclusiones, réplicas, etc. que escapan a la órbita de su competencia; este órgano, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene que apoyarse en los demás órganos de la Jurisdicción Inmobiliaria, dependientes de la Suprema Corte de Justicia, para cumplir su cometido.

Si se advierte contradicción en documentos relativos a la titularidad ha de buscar el auxilio de la oficina de Registro de Títulos correspondiente; si se tratare de de la ubicación, linderos, extensión superficial, etc., debe acudir a la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, para poner en práctica las inspecciones como efectivo mecanismo de control.

Cuando el Abogado del Estado se percatara de que está ante una cuestión que presenta caracteres litigiosos, entonces no hay tiempo que perder, debe remitir las partes ante los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria: (a) Tribunales de Tierras de Jurisdicción Original (primer grado), y, (b) Tribunales Superiores de Tierras (segundo grado).

Esta es otra de las ventajas del modelo registral dominicano, es un verdadero sistema integrado, aunque cada órgano tiene sus propias funciones y competencias, no obstante, entre estos órganos existe una estrecha relación, una inevitable interdependencia, pues cada uno está normado por las previsiones y alcances de los Reglamentos que los rigen, los cuales les vinculan recíprocamente.

El Notario en el Sistema Torrens

El Notario dominicano atiende a la naturaleza del sistema de organización propia del Notariado Latino, cuyo fundamento es el derecho escrito y codificado, por tanto el rol de este oficial público es esencial, conjuntamente con el registrador de Títulos, en la materialización del llamado “derecho preventivo”.

De ahí que en tal sentido cobra todo su imperio la expresión atribuida al tratadista de la materia notarial Joaquín Costa y Martíñez, citado por Nelson R. Castillo Ogando, en su “Manual de Derecho Notarial”: “Notaría abierta, juzgado cerrado”.

Siendo la prueba escrita, literal o documental la del mayor rango jerárquico y el notario el oficial público que lidera los actos de voluntad en el ámbito registral, hay que convenir en que un documento que cumpla con los principios del derecho inmobiliario y formalidades de ley, tiene que resultar plenamente eficaz.

El principio de Fe Pública es común al Notario y al Registrador, mediante esta directriz se presume que el acto emanado del Notario así como el documento que libra el Registrador tienen un sello de veracidad, se han de tener como manifestaciones escritas hechas al amparo de la verdad.

En ambos casos se trata de delegaciones de legitimidad que hace el Estado para que estos oficiales puedan detentar la calidad fedataria, en ellos se ven prolongados los ojos del Estado, por tanto tienen el privilegio de otorgar documentos auténticos, siempre acogiéndose a los principios, en especial el de legalidad.

En la realización de la función calificadora, situada dentro de la jurisdicción voluntaria por algunos autores, tanto el Notario como el Registrador tienen que esmerarse para conseguir que la operación inmobiliaria resulte eficaz y exitosa.

En el Artículo 55 de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, se establece la posibilidad de opción notarial de emplear el acto auténtico o la legalización de firmas en el acto privado.

Es el artículo 38 del Reglamento General de Registros de Títulos donde se precisa las formalidades y manera de redactar los actos entre entrañen operaciones inmobiliarias.

En tanto que en el artículo 39 de dicho Reglamento se trata lo concerniente a los requisitos de fondo del documento que sustenta la actuación registral.

En algunos casos en lo que se entiende necesario rodear determinadas actuaciones de mayor nivel de seguridad, se establece, por vía reglamentaria, que ha de formular el documento cumpliendo con los requisitos de fondo y forma reservados a los actos auténticos.

En el Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria, se indica que “Cuando se trate de inmuebles registrados sólo podrán anotarse a nombre de terceros las mejoras permanentes que cuenten con el consentimiento expreso y por escrito del dueño del terreno mediante acto auténtico o legalizadas las firmas ante Notario Público”.

En sentido general, el Notario tiene la facultad legal de recibir los actos a los cuales los interesados quieran otorgarle la autenticidad propia de los actos que emanan de la autoridad pública, darles fecha cierta, conservarlos en depósito y expedir copias de los mismos.

Es también atribución del Notario dominicano, de conformidad con las leyes vigentes, que él legalice firmas o huellas digitales, cumpliendo con determinadas formalidades especiales imprimiéndoles carácter de autenticidad al declarar haberlas visto ponerlas de manera libre y voluntaria. Estas actuaciones no otorgan fecha cierta, la cual se reserva a los actos públicos o auténticos.

(*) Director Nacional del Registro de Títulos de la República Dominicana.

