

LOS ENIGMAS DE LA LEY PARA AGILIZAR EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

ARTÍCULO

I. Introducción.....	47
II. Proyecto de la Cámara 2683.....	49
III. Análisis de la Medida.....	51
IV. Conclusión.....	114

*Giselle Lanauze Morales**

I. Introducción

La Ley Núm. 216 de 27 de diciembre de 2010,¹ “Ley para Agilizar el Registro de la Propiedad”, busca resolver drásticamente un problema que viene aquejando al Registro de la Propiedad en Puerto Rico por décadas: el atraso en la inscripción de documentos. Si algún consenso existe en los sectores interesados en el asunto es la existencia de esa crisis y la necesidad imperante de atenderla. El dilema, y a su vez el gran reto, es cómo enfrentarla sin menoscabar los principios básicos del Derecho Registral Inmobiliario.

Durante años, la Asamblea Legislativa ha considerado proyectos y asignado fondos para la mecanización del Registro, pero estos paliativos no han rendido el fruto deseado. El incremento en el atraso de la inscripción de los documentos presentados no ha cesado. Llevan años debatiendo sobre el asunto, intentando enfrentarlo e implantando soluciones que han resultado poco efectivas, y que en lugar de salvar al Registro de su crisis, la ha acercado más a su destrucción. Debido a estos intentos fallidos, es necesario identificar de manera coherente no sólo la raíz del problema y sus posibles soluciones, sino también profundizar en los errores del

* Estudiante de tercer año y miembro del Cuerpo de Redactores de la Revista Jurídica de la Universidad Interamericana. La autora desea agradecer al profesor Luis Rafael Rivera por su orientación en el desarrollo de este artículo.

¹ P. de la C. 1005 y P. del S. 14, radicados ambos el 2 de febrero de 2009 en la 1ra. Sesión Ordinaria de la 16ta Asamblea Legislativa.

pasado para no repetirlos y, de este modo, evitar que se sigan desaprovechando los pocos recursos disponibles para la solución de este problema.

En la evaluación se identificaron varios factores que de alguna manera contribuyeron al monumental atraso, entre ellos: la lentitud en la implantación del sistema computadorizado; el aumento impresionante en la presentación de documentos en los últimos años; la complejidad de los documentos; la desproporción que existe entre los recursos asignados al Registro de la Propiedad, en relación con los altos ingresos que genera y la importancia que representa en el quehacer económico del país; entre otros.

Aun cuando la Exposición de Motivos de la ley enuncia que se trata de una medida transitoria o temporal, lo cierto es que ha generado gran incertidumbre sobre las posibles complicaciones de su implantación ya que podrían quedar menoscabados los principios registrales, sobre todo el pilar en que se asienta la institución: la fe pública registral. Incluso, en varios sectores del quehacer inmobiliario registral puertorriqueño se discute si el remedio legislativo será peor que la enfermedad, si el “remedio” causará una sepsis o contaminación tan maligna en nuestro registro y el deterioro sea tan desastroso que produzca la destrucción total de nuestro sistema registral. Aunque otros sectores de opinión entienden que se trata de un remedio transitorio, es posible que resulte tan invasivo y dañino que sus efectos secundarios sólo vengán a conocerse varios años después, incluso luego del período de vigencia de la ley, por lo que pueda anticiparse una proliferación de pleitos en nuestros tribunales.

Durante los últimos años se ha considerado una serie de proyectos en la Asamblea Legislativa para lidiar con la situación del Registro de la Propiedad. En una ocasión se planteó la posibilidad de crear la Corporación Pública del Registro de la Propiedad de Puerto Rico y dotarla de poderes y facultades para llevar a cabo sus funciones y propósitos. Sin embargo, debido a objeciones de naturaleza constitucional y de otra índole, la idea no progresó.

El proyecto de la Cámara de Representantes,² con su correspondiente en el Senado de Puerto Rico,³ para que se consideraran inscritos la mayoría de los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, fue aprobado luego de varios trámites legislativos. Tras la asignación del proyecto a la Comisión de lo Jurídico y de Ética, y la celebración de dos vistas públicas en las cuales surgieron algunas recomendaciones para atender deficiencias de la iniciativa legislativa, se adoptaron varias enmiendas y se propuso la aprobación del Proyecto. Eventualmente la Cámara de Representantes lo aprobó en votación final y le certificó la aprobación al Senado. El Senado aprobó el Proyecto con otras enmiendas, pero la Cámara no las aceptó y solicitó una conferencia para discutir las diferencias surgidas. Luego ambos

² P. de la C. 2683, radicado el 12 de mayo de 2010 en la 3ra. Sesión Ordinaria de la 16ta. Asamblea Legislativa.

³ P. del S. 1634, radicado el 10 de mayo de 2010 en la 3ra. Sesión Ordinaria de la 16ta. Asamblea Legislativa.

cuerpos rindieron conjuntamente el “Informe de Comité de Conferencia” en el cual se propuso la aprobación del Proyecto tomando como base el texto del enrolado de la Cámara con las enmiendas allí propuestas. Tanto la Cámara como el Senado aprobaron el “Informe de Conferencia” y sus respectivos presidentes lo firmaron. Finalmente, el 10 de diciembre de 2010 lo enviaron para la firma del Gobernador y se convirtió en la Ley Núm. 216 el 27 de diciembre de 2010.

II. Proyecto de la Cámara 2683

A continuación se transcribe el alcance de la medida, según el Informe Positivo del Proyecto de la Cámara 2683,⁴ que recomendó la aprobación de la iniciativa legislativa con las enmiendas propuestas.

El Proyecto de la Cámara 2683 tiene como propósito disponer que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, y para disponer sobre documentos exentos de esta ley; establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos.

Según se desprende de la exposición de motivos de esta medida, el Registro de la Propiedad es el organismo del gobierno que registra y guarda constancia de los actos y contratos relativos al trámite jurídico de los bienes inmuebles y los derechos anotables sobre los mismos. Su característica principal es dar publicidad a estos actos y contratos. Aún cuando el Registro es declarativo y los derechos se crean fuera de éste, por excepción, las hipotecas y documentos sobre propiedad horizontal nacen jurídicamente al quedar inscritos. Los bancos hipotecarios y los comerciales, por ejemplo, prestan capital, tanto para el ciudadano titular, como para el desarrollo de proyectos de vivienda o comerciales, en la medida en que están seguros que sus inversiones están garantizadas por hipotecas sobre bienes inmuebles. El atraso en la inscripción impide que esos préstamos gocen de garantías reales, lo que hace más difícil el acceso al capital y en consecuencia, el desarrollo económico.

Además, contrario a otros modelos o sistemas de registro, el acto de calificar e inscribir documentos en Puerto Rico está investido de la fe pública registral, por lo que se presume que los derechos o contratos sobre los bienes inmuebles inscritos son válidos y legales. Esa presunción de corrección, esencial para la inversión en el desarrollo económico del país, también se afecta con el atraso que existe en el Registro.

Por otra parte, además de propiciar el desarrollo económico, el Registro de la Propiedad genera altos ingresos para el pueblo de Puerto Rico.

⁴ Informe del 22 de junio de 2010 de la Honorable Liza M. Fernández Rodríguez.

Durante los pasados 20 años, la aportación al fondo general por el cobro de aranceles ha sido de más de mil millones de dólares (\$1,000,000,000.00), mientras que el gasto ha sido de menos de trescientos millones (\$300,000,000.00). No obstante generar ganancias de cerca de un 75% de lo recaudado, anualmente se pierden y dejan de cobrar millones de dólares en aranceles, debido al atraso de alrededor de 600,000 documentos que se ha ido acumulando a través de los años. Varios factores han causado este atraso, tales como, el aumento dramático en la presentación de documentos ocurrido durante la década de los noventa, la lentitud en la implantación de modernos sistemas computadorizados, la complejidad de los documentos y sobre todo un crítico desbalance entre los recursos humanos y fiscales asignados al Registro de la Propiedad y la función que éste desempeña en nuestra sociedad.

El atraso en la inscripción de documentos, no solamente atenta contra el tráfico jurídico de bienes inmuebles, sino que lesiona derechos de ciudadanos que esperan 10 ó 15 años para que sus títulos queden inscritos. En ocasiones, se notifican faltas que impiden la inscripción y que por haber transcurrido tanto tiempo desde que se presentó el documento, es imposible resolverlas sin incurrir en gastos adicionales para el notario o la parte interesada. La presente medida devuelve a los consumidores, notarios y al sector financiero del país la certeza de la inscripción, lo que resulta en la seguridad del tráfico jurídico y viabiliza el desarrollo económico. Adviértase que los Notarios certifican, bajo su fe pública, la corrección del documento que autorizan y la legalidad del negocio jurídico que se perfecciona ante ellos.

Esta administración está tomando medidas para eliminar el atraso y modernizar el Registro de la Propiedad, tales como la adquisición de nuevos equipos y programas de computadoras que facilitarán el proceso de inscripción de documentos, revisión del Reglamento Hipotecario y de la Ley Hipotecaria para atemperarlas al siglo XXI y agilizar el despacho, revisión de las normas de procedimientos administrativos internos y la creación de varios grupos de trabajos (“task force”) compuestos por Registradores para la calificación e inscripción de los proyectos de viviendas pendientes de inscripción. Sin embargo, dado el enorme atraso existente, es necesario adoptar una medida transitoria que, sin menoscabar los principios básicos del derecho hipotecario y conservando la fe pública registral, permita que los esfuerzos de calificación e inscripción de documentos se concentren en aquellos relacionados con el desarrollo económico del país, sin que se afecte la fe pública ni la presunción de corrección de los títulos inscritos.

La presente Asamblea Legislativa estima que es urgente y necesario poner al día el Registro de la Propiedad, y eliminar así el efecto negativo

que dicho atraso tiene sobre el tráfico jurídico de bienes inmuebles y el desarrollo económico⁵

III. Análisis de la medida

La Comisión de lo Jurídico y de Ética realizó dos vistas públicas a las cuales comparecieron como deponentes representantes de distintos sectores entendidos en la materia y que, de alguna forma, se verían afectados por la medida. Según la Comisión, los comentarios ofrecidos en estas ponencias fueron utilizados para el análisis de la medida y su eventual aprobación. A continuación, se transcriben las ponencias:

A. Ponencia del señor Nicolás Dardet, Vicepresidente San Juan Abstract Company, Inc.

Agradecemos la oportunidad que nos brinda de expresarnos sobre el Proyecto de la Cámara 2683 el cual dispone para el Registro de la Propiedad de Puerto Rico, que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, excepto las segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollo de proyectos, tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales, documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación. También el proyecto atiende lo necesario sobre la disposición de documentos exentos; establece un plazo para la inscripción de todos documentos; dispone de un periodo de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga La inscripción realizada al amparo de esta medida legislativa; además provee para que el Secretario de Justicia adopte un reglamento para implantación del proyecto senatorial una vez se convierta en ley.

Nuestra empresa por décadas ha estado estrechamente ligada a la importantísima función económica que para el Pueblo de Puerto Rico realiza el Registro de la Propiedad ya que somos una compañía de seguros cuyo principal quehacer es emitir o declinar la expedición de pólizas de título. Nuestra clientela está básicamente compuesta de personas naturales o jurídicas que desean resguardar su inversión en un bien inmueble mediante a adquisición de una póliza de seguro de título para cubrir dicha contingencia, según cada caso particular. La emisión de las pólizas de título, la más de las veces, es un ente de seguridad para el inversionista

⁵ *Id.*

que adquiere y desea participar activamente en el desarrollo económico de Puerto Rico por vía de la adquisición de los créditos que conceden a su vez las casas hipotecarias y la banca comercial.

Para la evaluación de los casos que se refieren a nosotros es fundamental contar con un estudio de título que a su vez realiza el investigador de conformidad a las constancias del Registro de la Propiedad las cuales son públicas. Esta circunstancia abona más aún a nuestra constante visita diaria a las veintinueve (29) secciones registrales. Igualmente realizamos la encomienda de presentar al registro documentos otorgados con efecto real sobre bienes inmuebles; recoger o retirar los mismos, según cada caso en particular y procurar la expedición de certificaciones registrales, según se nos solicite. También colaboramos activamente con asuntos notificados por el Registro de la Propiedad, siempre y cuando ha sido pertinente nuestra ayuda.

Sin duda alguna el proyecto de ley persigue un fin loable al atender de manera directa las necesidades en lo que a documentos pendientes de inscripción respecta hasta el 30 de abril de 2010, salvo las excepciones que se mencionan en el mismo.

Manifiesto nuestra complacencia por habernos permitido presentar nuestro endoso al Proyecto de la Cámara 2683 como ha sido radicado. En su genuina preocupación por una de nuestras instituciones más importantes: el Registro de la Propiedad de Puerto Rico.

**B. Ponencia del señor Steven Vélez, Presidente
Mortgage Bankers Association of Puerto Rico**

Hacemos referencia al P. de la C. 2683, el cual nos fuera remitido para el correspondiente estudio, análisis, sugerencias y comentarios.

Agradecemos la oportunidad que nos ha conferido esta Comisión para expresarnos en torno al proyecto de referencia, el cual propone disponer que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, con ciertas excepciones; disponer sobre documentos exentos de la ley propuesta; establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos; disponer de un período de dos (2) años donde una parte interesada pueda presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de la ley propuesta.

Entendemos que el P. de la C. 2683 persigue la eficiencia y eficacia del Registro de la Propiedad lo que propiciará certeza y confianza sobre el estado registral de los bienes inmuebles sujetos a diversas transacciones y negocios jurídicos. La medida presenta una alternativa efectiva para reducir y eliminar el retraso en la calificación e inscripción de los documentos presentados ante el Registro de la Propiedad. Además, el P. de la C. 2683 contempla la protección de quienes puedan verse afectados con la inscripción, pues provee a terceros el término de dos años para recurrir contra una inscripción que los perjudique.

Es este término o disposición de dos años el que nos causa preocupación. Y es que el Artículo 7 del Proyecto provee como sigue:

Artículo 7. Presunción de corrección.

Las inscripciones practicadas en virtud de esta ley, se presumen correctas. Esta presunción de corrección podrá ser revisada por el Registrador de la sección correspondiente a solicitud de parte interesada durante dos (2) años a partir de la fecha de vigencia de esta ley. El Registrador tendrá la facultad para revisar dichas inscripciones e incluso dejar sin efecto las mismas, de ser éstas contrarias a derecho.

Y es que tal facultad de revisión quita certeza a la presunción de corrección y hasta a la misma inscripción.

Entendemos que se debe dar atención y estudio particular a dicha disposición. Ello a fin de no causar incertidumbre al tráfico inmobiliario y sí para proveer la más amplia y plena seguridad jurídica posible.

Además y con relación a este mismo asunto en los casos en que se recurra contra una inscripción en el término de dos años, sugerimos se requiera la notificación de aprobación de la ley mediante edictos, a ser publicados una vez por semana por dos semanas consecutivas en un diario de circulación general para que así se tenga certeza de la fecha de notificación y desde cuándo comenzará a de cursar el término dispuesto en la ley. Nuestra propuesta de notificación por edicto, es un mecanismo de protección al público y evita situaciones que atenten contra la confianza en las transacciones y la fe registral.

En adición, sugerimos que la ley contenga un plazo de duración, luego del cual se tenga por expirada. Por último traemos ante la consideración

de esta honorable comisión que ya para el 2 de septiembre de 2009 se sometieron a la Hon. Jennifer A. González Colón, Presidenta Cámara de Representantes de Puerto Rico y a su señoría, comentarios de la Asociación de Bancos de Puerto Rico y de la Asociación de Banqueros Hipotecarios de Puerto Rico al P. de la C. 1005 que también trata sobre el Registro de la Propiedad. (ver anejos).

En dicho escrito abogamos entonces y ahora aprovechamos la oportunidad para reiterar nuestro apoyo a la adopción del sistema Torrens en Puerto Rico. Ello sus disposiciones tanto los Registradores de la Propiedad como los Notarios seguirían actuando como tales.

Nuevamente aunque, coma hemos expresado apoyamos la medida que ahora nos ocupa lo hacemos con la esperanza de que eventualmente esta facilitara la aprobación del P. de la C. 1005 con nuestras sugerencias las cuales creemos que es la solución más completa y abarcadora sobre el tema.

Hemos apoyado dicho proyecto, por entender que redundará en beneficios para la ciudadanía en general y dará mayor confianza a los inversionistas del mercado de bienes raíces y la banca.

Por lo antes expuesto, apoyamos el P. de la C. 2683 con las sugerencias antes mencionadas.

Agradecemos la oportunidad brindada para expresarnos sobre este proyecto y esperamos que nuestras sugerencias sean acogidas.

C. Ponencia del señor Pedro Méndez Soto, Presidente de la Junta de Técnicos del Registro de la Propiedad

El Registro de la Propiedad genera altos ingresos para el pueblo de Puerto Rico. Durante los pasados 20 años, la aportación al fondo general por el cobro de aranceles ha sido de más de mil millones de dólares (\$1,000,000,000.00), mientras que el gasto ha sido de menos de trescientos millones (\$300,000,000.00). Gasto Operacional de los Registros es de un 25 por ciento de lo recaudado, teniendo ganancias de cerca de un 75% de lo recaudado.

Anualmente se pierden y dejan de cobrar millones de dólares en aranceles, debido al atraso de alrededor de 600,000 documentos que se han ido acumulando a través de los años. Varios factores han causado este atraso:

- a) Aumento dramático en la presentación de documentos ocurrido durante la década de los noventa,
- b) La lentitud en la implantación de modernos sistemas computadorizados,
- c) La complejidad de los documentos y sobre todo
- d) Un crítico desbalance entre los recursos humanos y fiscales asignados al Registro de la Propiedad y la función que éste desempeña en nuestra sociedad.

Debo señalar que el aumento dramático en la presentación de documentos, como la implementación de modernos sistemas computadorizados (Sistema Agora), el crítico desbalance de los recursos humanos que ha ido disminuyendo la fuerza laboral en las 29 dependencias del Registro de la Propiedad de Puerto Rico por la falta de asignaciones fiscales que se atemperen con la necesidades del Registro de la Propiedad de Puerto Rico, agrava cada día más el atraso existente.

El Proyecto de la Cámara 2683 se nos plantea como una medida transitoria para atender el atraso del Registro de la Propiedad de Puerto Rico. Para que esto ocurra se pretende:

A) Disponer que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta 30 de abril de 2010. Una vez este proyecto sea aprobado y se convierta en ley, todos los documentos presentados en o antes del 30 de abril del 2010, quedaran inscritos en virtud de esta ley. Además los derechos de inscripción serán automáticamente cancelados.

Explicación del proceso de inscrito en el Registro de la Propiedad de Puerto Rico una vez el proyecto sea convertido en ley:

- (1) El asiento y diario que se le asignó al momento de su presentación en el Registro de la Propiedad de Puerto Rico a dichos documentos llevará entonces una nota a ese asiento y diario que indicará lo siguiente: Inscrito en virtud de la ley número tal. Esta nota de inscrito no llevará la firma de los Registradores como es lo usual.
- (2) Para que este documento o los documentos se lleven a una relación en el Sistema Ágora mediante una inscripción se deberá

solicitar una Certificación Registral para activar los documentos que están archivados e inscritos mediante la ley. Esta relación contendrá solamente lo siguiente: Titular del derecho, estado civil, naturaleza del negocio jurídico, documento que lo motiva, fecha y datos de presentación y derechos consignados.

(3) Otra forma de activar los documentos que están archivados e inscritos mediante la ley, es que se presente un documento que tenga que ver con el documento o documentos previamente presentados. Entonces se procederá a una relación en el Sistema Ágora mediante una inscripción y el documento presentado luego de aprobarse la ley será inscrito mediante otro número de inscripción como se hace en la actualidad. Esta última inscripción será firmada por los Registradores de la Propiedad.

Establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos. El mismo proyecto en el artículo 5, indica que los documentos presentados a partir del 1 de mayo de 2010, tienen que ser calificados en un término improrrogable de 60 días laborables.

B) Para disponer sobre documentos exentos de esta ley. El proyecto excluye las siguientes transacciones: Segregaciones, Rectificaciones de Cabida, Desarrollo de Proyectos, tales como Condominios, Urbanizaciones, Desarrollos Comerciales, Documentos Notificados, Caducados o en Proceso de Recalificación. Establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos. El mismo proyecto en el artículo 5, les indica a los Registradores que tendrán un plazo no mayor de dos (2) años, a partir de la vigencia de esta Ley, para calificar todos los documentos que no quedan inscritos en virtud de esta Ley.

C) Para disponer de un periodo de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de esta Ley. Luego que los documentos hayan quedado debidamente inscritos mediante nota al asiento de inscripción, relación de documentos mediante inscripción o mediante documento presentado. Luego del 1 de mayo del 2010, la parte interesada de encontrar cualquier defecto deberá presentar cualquier subsanación para ser corregida por el Registrador de la Propiedad, al margen de dicha inscripción. Los documentos inscritos en virtud de esta ley, se conservarán en el Registro de La Propiedad por un periodo de dos (2) años a partir de la vigencia de esta ley, siempre y cuando se haya extendido un asiento de inscripción según dispuesto en el artículo 4 de

esta Ley. Transcurrido este plazo y extendido el asiento de inscripción, se procederá conforme a la Ley número 444 de 22 de septiembre de 2004, conocida como la Ley de Destrucción de Documentos (30 días).

Artículo 12. Reglamento

El Secretario de Justicia dispondrá de un plazo de cuarenta (40) días, a partir de la aprobación de esta ley, para adoptar un reglamento para su implementación. Esperamos que este Reglamento contemple que se utilice el Sistema Ágora como un pase para entrar de Lleno en el despacho del documento y no en la alimentación como ocurre en estos momentos. De esto ocurrir los empleados y Técnicos del Registro de la Propiedad de Puerto Rico, tendríamos una mejor herramienta de trabajo. Para despachar más documentos al finalizar cada día de trabajo.

Conclusión

El Proyecto de la Cámara 2683 que una vez convertida en ley se conocerá como “Ley para atender el atraso del Registro de la Propiedad”, intenta ser una medida transitoria que ayude al Registro de la Propiedad de Puerto Rico en su atraso en el despacho de documentos. Esta medida transitoria dejaría aproximadamente 80 % de los documentos inscritos en virtud de esta ley. Estos mismos documentos serán levantados de estos archivos mediante una Certificación Registral que los llevará entonces a una nota de relación en el Sistema Ágora mediante inscripción. La otra forma de levantarse estos documentos es mediante la presentación posterior de otros documentos.

Los documentos excluidos tendrán un periodo de dos años para despacharse. Los documentos presentados luego de aprobarse la ley tendrán 60 días para ser despachados, como lo requiere la ley hipotecaria actual.

A groso modo esta ley le darla al Registro de la Propiedad de Puerto Rico, la oportunidad de tomar un respiro auxiliador, luego de tantas batallas. No debemos dejar de contemplar que los recursos humanos dentro de los Registros son insuficientes en estos momentos. Debemos y tenemos que disponer de más recursos. Solo así le daremos un curso positivo a esta ley, así como a todos los documentos posteriores que se presenten.

Si los recursos humanos en los Registros de la Propiedad de Puerto Rico, no cubren la presentación existente por las razones antes expuestas, mes

tras mes tendremos la acumulación de documentos que nos ha llevado a los 600 mil documentos pendientes de despacho.

Esta medida que se discute hoy, más recursos humanos en el Registro de la Propiedad y un Reglamento debidamente aprobado por el Secretario de Justicia, que se atempere a la realidad Registral, utilizar el Sistema Ágora como un pase de inscripción y la revisión del Reglamento Hipotecario y de la Ley Hipotecaria para atemperarlos al siglo XXI y agilizar el despacho, redundaría definitivamente en el éxito que queremos alcanzar.

D. Ponencia de la señora Luguí Rivera Rodríguez, Presidenta de la Asociación de Notarios de Puerto Rico

Nos referimos al Proyecto de la Cámara 2683, el cual nos fuese remitido para el correspondiente estudio y análisis.

El proyecto dispone que se consideren inscritos todos los documentos presentados y pendientes de calificación y despacho a la fecha de 30 de abril de 2010, con excepción de los documentos de segregación, proyectos nuevos, tales como urbanizaciones, condominios, desarrollos comerciales, rectificaciones de cabida, documentos notificados, caducados y aquellos donde esté pendiente un escrito de recalificación. Estableciéndose el plazo de dos (2) años, para la inscripción de lo documentos exentos de la aplicabilidad de esta ley.

I. Datos históricos del Registro de La Propiedad

Los Registros de la Propiedad, se crean en Puerto Rico por la Ley Hipotecaria para la provincia de Puerto Rico el 6 de diciembre de 1878, la cual comenzó a regir en Puerto Rico en 1880. En el año 1979, se aprueba la Ley Núm. 198, de 8 de agosto. En la misma, según lo establecen las Secciones 2001 y siguientes, se constituye el Distrito Registral de la Propiedad para Puerto Rico. Se compone este distrito de 29 secciones, localizadas en varios municipios. Cada sección es administrada por un Registrador y el personal designado. Así y bajo el manto de la Ley antes relacionada, se ha mantenido en funciones el Registro de la Propiedad desde entonces hasta el día de hoy. Es propósito fundamental del registro de la Propiedad impartir seguridad jurídica, a través de los Principios de Legalidad, Publicidad y Especialidad, fundamentos de la Fe Pública Registral.

II. El Notario y su relación con el Registrador y el Registro de La Propiedad

En nuestro sistema de derecho, la inscripción es meramente declarativa. Como consecuencia de esto, los derechos se crean, se modifican, se transmiten y se extinguen fuera del Registro. Para ser más exactos, el derecho se crea al momento en que se otorga el documento notarial. Es el notario el filtro y garantizador de la legalidad de la transacción, y no el Registro. De hecho, históricamente, el Notario existe desde la edad media, y no es sino hasta finales del Siglo XIX que surge la institución del Registro de la Propiedad.

Como consecuencia de esto, en el caso de una compraventa, la transferencia del título de pleno dominio ocurre cuando las partes otorgan la escritura de compraventa ante el Notario. En la fecha del otorgamiento se han entregado las cantidades, se ha entregado la posesión, se transmite la responsabilidad por el pago de contribuciones sobre inmuebles y se empieza a utilizar del inmueble. En el caso de las hipotecas, las mismas son constitutivas, es decir nacen a la vida jurídica a partir de su inscripción registral. La inscripción no convalida actos nulos. Por ello, si el documento notarial resultara nulo, el mero hecho de que quedó inscrito no lo convalida.

El Registro de la Propiedad produce una garantía adicional a la legalidad que ya ha garantizado el Notario. Por declaración de la Ley, los documentos inscritos quedan automáticamente publicados a terceros. Por ello, la Ley presume que todo el mundo conoce las constancias del Registro: Principio de Publicidad Registral. Por otro lado, el que lleva a cabo una transacción basándose en las constancias que surgen del Registro, queda protegido en su adquisición.

La protección Registral resulta ser, en nuestro mundo de hoy, un beneficio adicional que resulta muy deseable. Los principios básicos del sistema inmobiliario registral son: el de publicidad, especialidad y el de legalidad.

La función notarial esta intrínsecamente relacionada a las funciones de los Registradores de la Propiedad. La gran mayoría de los documentos que califica un Registrador son documentos notariales. Desafortunadamente, en nuestra jurisdicción, la función registral y la función notarial se ven muchas veces como antagónicas, cuando debería ser todo lo contrario. En Puerto Rico, ambas funciones están totalmente separadas, y se debería

auspiciar una mayor colaboración. Esa debe de ser una de las agendas para un futuro cercano.

III. Condiciones de los Registros de La Propiedad en la actualidad

En nuestro Puerto Rico de hoy, el Registro de la Propiedad tiene más de 600,000 documentos presentados y pendientes, que tardan entre 2 a 15 años en quedar inscritos. (Es importante destacar que para el 1995, los documentos pendientes de calificación y despacho eran un total de 195,000) Esta realidad no es nueva, sino que ha venido incrementando durante las pasadas dos décadas. Cuando vamos a preparar un documento notarial para una transacción, tenemos la obligación profesional de constatar las inscripciones del Registro. En la mayoría de las ocasiones, tenemos que examinar documentos que están presentados y pendientes de calificación, Nuestra responsabilidad notarial nos obliga a examinar y “pre-calificar” los documentos presentados y pendientes. Una vez los examinamos, decidimos si solicitar alguna aclaración o si procedemos al otorgamiento.

Las circunstancias y la realidad nos obligan a hacer nuestra propia calificación y a proceder al otorgamiento basado en nuestra evaluación y criterio, y no en las constancias del Registro. Para disminuir nuestra “ansiedad notarial”, en ocasiones logramos hablar con el Registrador o con alguno de los funcionarios de la sección correspondiente. Pero la realidad es que el criterio que nos informen no obliga al Registro, sino que tan solo representa el criterio personal de quien lo ha ofrecido. Si cambia el Registrador, o el oficial, nada impide que otra persona pueda dar en el futuro un criterio diferente, y nos obligará en ese momento a tomar las medidas necesarias para “corregir” ese documento anterior al nuestro, para así garantizar la entrada al Registro de nuestro documento.

Estamos conciente de la urgencia que existe en mejorar y actualizar las condiciones de los Registros de la Propiedad por el bien de la estabilidad económica del País. Los atrasos en la inscripción de documentos, mantienen a los Registros en un *clandestinaje institucionalizado*, según los describe el Profesor Luis Rafael Rivera Rivera, en su libro Derecho Inmobiliario Registral Puertorriqueño, ya que no se publican eficazmente, las constancias del Registro.

Esos atrasos constantemente ponen en riesgo el título de todos los Notarios del país. Las condiciones actuales de los Registros atentan contra la seguridad jurídica que se supone provea al país. Anualmente

a los registros ingresan entre noventa millones (\$90,000,000) y ciento veinte millones (\$120,000,000) de dólares en aranceles, según datos del propio Registro de la Propiedad, sin contar el dinero que se pierde por el retiro de documentos no inscritos. La cantidad que se le asigna para su operación es una mínima, si se compara con el dinero que se recauda. (Entre 17 y 20 millones anualmente.) La situación en que se encuentran los Registros de la Propiedad es una muy delicada, seria y preocupante. No cabe duda que es necesario actuar de forma decidida y dramática. Ahora bien, se hace imperativo que las decisiones que se tomen sean unas ponderadas y estudiadas.

IV. Historial Legislativo

Nos dimos a la tarea de verificar cuantas medidas legislativas han sido presentadas, relacionadas al Registro de la Propiedad, ante la Asamblea Legislativa desde el año 1993 al presente. El resultado es el siguiente:

1993-1996:	10 Resoluciones investigativas
1997-2000:	5 Resoluciones investigativas 2 Proyectos
2001 -2004:	3 Proyectos
2005-2008:	1 Resolución 3 Proyectos
2009:	1 Resolución 2 Proyectos
2010:	2 Proyectos
<hr/>	
Total de Resoluciones:	17
Total de Proyectos:	12

Los números hablan por si solos.

V. Posición de la Asociación de Notarios de Puerto Rico

En la inmensa mayoría de las transacciones, no existe problema serio que ponga en riesgo la validez de la transacción. Independientemente de todo lo que se diga sobre la calidad de nuestro notariado, la realidad es que en la gran mayoría de los casos el Notario puertorriqueño hace un buen trabajo. Para el restante de las transacciones, la mayoría de los errores en que puede incurrir el Notario se deben a faltas menores,

que si bien constituyen violaciones a las norma vigentes, no atentan a la validez del mismo negocio. En muchas ocasiones nos hemos quejado ante los Registradores de que una falta notificada 10 años después de la presentación, requiriendo que se aclare una inicial, o que se presente algún documento complementario, resulta innecesaria. La realidad es que ya el comprador ha estado en posesión del inmueble por 10 años, el acreedor ha estado cobrando su hipoteca por igual tiempo y ninguna de las partes ha hecho planteamiento de nulidad.

Con la situación económica general, la probabilidad de que se asignen más fondos al Registro de modo que puedan añadirse funcionarios que tramiten los documentos pendientes es mínima. Durante los pasados 20 años hemos comparecido en múltiples reuniones, vistas públicas, paneles, ponencias expresando la importancia de asignar los fondos al Registro para actualizarlo, pero no se ha logrado nada.

Estamos concientes de que una medida de esta naturaleza, presenta resistencia, especialmente entre los componentes del mundo de la academia. No obstante, luego de analizar y considerar la situación actual de los Registros de la Propiedad y tomando en cuenta el historial de intentos fallidos por parte del los poderes ejecutivo y legislativo, hemos decidido endosar la medida propuesta, proponiendo una serie de enmiendas, incluyendo dos enmiendas a la Ley Hipotecaria vigente, para conformar el término de inscripción a lo que establece esta medida. Detallamos las enmiendas a continuación:

Enmienda 1:

Artículo 5. Inscripción de documentos excluidos; plazo, para que lea de la siguiente manera:

Los Registradores tendrán un plazo improrrogable no mayor de dos (2) años, a partir de la vigencia de esta ley, para la calificación, despacho y firma de todos los documentos que no quedan inscritos en virtud de esta ley. Los documentos presentados a partir del 1ro. de mayo de 2010, tienen que ser calificados, despachados y firmados dentro de un término improrrogable de 60 días laborables. El incumplimiento de los términos aquí establecidos conllevara sanciones establecidas por reglamento.

Enmienda 2:

Acogemos en parte la enmienda propuesta por el Departamento de Justicia en su ponencia ante el Senado de Puerto Rico, pero entendemos que de la forma en que está redactada es muy limitante ya que excluye casi la totalidad de la Ley Hipotecaria y su Reglamento.

Artículo 7, Presunción de corrección, para que lea de la siguiente manera:

Las inscripciones practicadas en virtud de esta ley, se presumen correctas. La revisión de la presunción de corrección se hará por la vía judicial, de conformidad con la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad y con el Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad, Reglamento Núm. 2674 de 13 de julio de 1980, según enmendado.

Enmienda 3:

Por razón de la naturaleza especial de esta medida, entendemos la conservación de los documentos es de vital importancia, tomando en consideración las transacciones posteriores a llevarse a cabo, las cuales de todas formas requerirán la evaluación de dichos documentos por todas las partes interesadas, incluyendo a los Notarios y los estudiadores de título.

Artículo 9, Recogido y destrucción de documentos inscritos, para que lea en la última oración de la siguiente manera:

Transcurrido este plazo y extendido el asiento de inscripción, se conservará el documento por un período de 120 días, quedando los mismos exentos de la aplicación de la Ley Núm. 444 de 22 de septiembre de 2004, conocida como la Ley de Destrucción de Documentos.

Enmienda 4:

Es necesario se le de seguimiento al progreso de esta legislaciones una vez aprobada, para evitar no caer en lo mismo, por eso proponemos esta medida de fiscalización.

Nuevo Artículo 11. Informes

La administración de los Registros de la Propiedad presentará ante la Asamblea Legislativa, informes escritos trimestralmente de los resultados de la aplicación de esta ley, y comparecerá semestralmente ante la Asamblea Legislativa.

Enmienda 5:

Los 600,000 documentos sin inscribir representan una seria amenaza para la función notarial. El Notario no es responsable de los atrasos y por lo tanto es justo se limite su responsabilidad. Esta limitación no incluye actos fraudulentos o contrarios a la Ley.

Nuevo Artículo 12. Prescripción

Cualquier reclamación contra el Notario autorizante la cual provenga de los documentos cobijados por esta ley, prescribirá al año de haberse extendido y firmado el asiento de inscripción. La prescripción no es de aplicación a actos fraudulentos o contrario a la Ley.

Enmienda 6:

Artículo 13. Salvedad.

Proponemos que lea de la siguiente manera:

Las disposiciones de esta ley son de carácter transitorio, estas obedecen a circunstancias extraordinarias, de emergencias, salvaguardan la vigencia de los principios hipotecarios, y prevalecerán sobre cualquier ley o reglamento que contravenga la misma.

Enmienda 7:

Se enmienda el Artículo 52 de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, para que lea como sigue:

Registro de documentos; plazo; asiento de presentación; caducidad e interrupción

Se registrarán los documentos dentro de un plazo improrrogable de sesenta (60) días siguientes a su presentación o de corregidas las faltas que se hayan señalado, o de radicado el escrito de recalificación. El incumplimiento de este término conllevará sanciones dispuestas por reglamento.

Se enmienda el Artículo 71 de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, para que lea como sigue:

Si recibida la solicitud de recalificación el registrador decidiere mantener su calificación original, dentro de un término improrrogable de 30 días denegará la inscripción solicitada

Se reenumeran los Artículos 12 y 13 a 14 y 15.

Agradecemos la oportunidad de expresamos ante esta honorable Comisión. Estamos a las órdenes para continuar colaborando en el mejor interés del Registro de la Propiedad, del Notariado Puertorriqueño y del País.

**E. Ponencia del Honorable Guillermo A. Somoza Colombani,
Secretario del Departamento de Justicia de Puerto Rico**

Nos place referirnos al Proyecto de la Cámara 2683, el cual nos fue remitido para estudio y análisis. La medida, según enunciado en su título, propone disponer para que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, excepto las segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollo de proyectos, tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales, y documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación; para disponer sobre documentos exentos de esta ley; establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos; para disponer de un período de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de esta ley.⁷

Expuesto el propósito y contenido de la presente medida, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

De entrada, tengamos presente que el Derecho tiene y debe responder a su entorno para ser vehículo de la justicia y del bienestar de los pueblos. El análisis de este proyecto debe verse, por tanto, a la luz de la realidad operacional del Registro de la Propiedad de Puerto Rico.

En el Departamento de Justicia, hemos tomado medidas para modernizar y agilizar el Registro. Tan recientemente como en los meses de abril y mayo de este mismo año, sustituimos todas las computadoras y servidores de las 29 secciones del Registro. De no haber actuado como lo hicimos, estábamos en riesgo de que el sistema registral colapsara debido a su obsolescencia. Simultáneamente, estamos revisando los procesos administrativos para propiciar la uniformidad, y la agilidad en los trabajos de apoyo al despacho y la calificación. Asimismo, estamos evaluando nuevos programas de inscripción que faciliten el acceso por Internet a la información, la presentación e inscripción de documentos en el Registro y trabajamos en la revisión de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad de Puerto Rico” (“Ley Hipotecaria”), a fin de atemperarla al Puerto Rico de hoy.

A pesar de los esfuerzos realizados recientemente, desde la década de los ochenta, se ha acumulado un atraso en la calificación e inscripción de documentos, los cuales ascienden a cerca de 600,000. La designación de registradores adicionales por contrato (Registradores Especiales) y el nombramiento de plantillas de más de 90 empleados para trabajar fuera del horario regular del Registro, resultó en una reducción neta de unos 40,000 documentos. Al tomar en cuenta la presentación de documentos nuevos, la reducción real del atraso se reduce a alrededor de 16,000 documentos. Ante este cuadro, necesitaríamos más de 30 años, para poder poner al día el Registro. Esa posibilidad es inaceptable. El atraso sabemos, atenta contra el tráfico jurídico de bienes inmuebles y lesiona derechos de ciudadanos que esperan en ocasiones hasta 10 ó 15 años para que sus títulos queden inscritos o que tienen que incurrir en gastos adicionales para corregir defectos tardíamente notificados.

El P. de la C. 2683 es una legislación especial que permitirá reducir dramáticamente el atraso del Registro. Junto a los esfuerzos que realizamos en el Departamento, este proyecto colocará al Registro de la Propiedad en la ruta de eliminar definitivamente el atraso existente en un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la ley.

El Artículo 7 de la Ley Hipotecaria nos explica que el propósito del Registro es:

[L]a registración de los actos y contratos relativos a los bienes inmuebles mediante un sistema de publicidad de títulos que contienen las adquisiciones, modificaciones, extinciones y demás derechos reales sobre dichos bienes . . .

Dicho de otra manera, el Registro solo publica hechos. Es menester recordar que, es el Notario el primer calificador del documento que autoriza y que es ante este funcionario investido de la fe pública, que se crea el derecho.⁶ Aún cuando los derechos se crean fuera del Registro, el atraso existente y la falta de certeza sobre la inscripción afectan el tráfico jurídico de los bienes inmuebles.

La Ley Hipotecaria exige que los documentos que se inscriban cumplan con las formalidades de las leyes y reglamentos vigentes. Este principio, denominado como el principio de legalidad es reconocido por la medida que nos ocupa. Ahora bien, su Artículo 2 dispone que todos los documentos presentados hasta el 30 de abril del 2010 quedarán inscritos, con excepción de los documentos que comprenden segregaciones, cambios de cabida, proyectos de propiedad horizontal y documentos previamente calificados. Se excluyen así, aquellos documentos que históricamente han presentado mayor dificultad para lograr acceso al Registro y que continuarán como al presente, siendo objeto de una rigurosa calificación registral, según lo dispuesto en los Artículos 52 y 64 de la Ley Hipotecaria y el Artículo 76.1 del Reglamento, disposiciones relativas a la presentación y calificación de documentos. Este artículo reconoce a su vez, que en la mayoría de los casos, las faltas que se notifican nada tienen que ver con la validez del negocio jurídico y son, por el contrario, faltas fácilmente subsanables.

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el Informe del Contralor de Puerto Rico del año 2009 sobre las operaciones en las 29 secciones del Registro de la Propiedad, revela que de 5,635 faltas notificadas, 5,216 faltas; o sea, el 92.56%, se refieren a la falta de algún sello, un documento sin certificar, errores de otras agencias y otras de fácil solución y que no suponen ningún vicio en el negocio que pretende acceso al Registro. Como vemos, solamente el 7.4% podría contener faltas que comprometen la legalidad o validez del negocio jurídico y que se atienden mayoritariamente en los documentos excluidos por la presente medida. Del mismo modo, se dispone para que la Ley Hipotecaria continúe con plena fuerza y vigor para los documentos presentados con posterioridad al 30 de abril de 2010.

Por su parte, el Artículo 3 de la presente medida, distinto a lo que dispone el Artículo 35 de la Ley Hipotecaria para los documentos excluidos de la aplicación de esta ley, no hace necesaria la firma del Registrador para

⁶ Véanse, *In re: Davison Lampón*, 159 D.P.R. 448 (2003); *Gasolinas PR v. Registrador*, 155 D.P.R. 652 (2001); *Kogan v. Registrador de la Propiedad*, 125 D.P.R. 636 (1990).

darle eficacia a la inscripción. La mera vigencia de la ley, es suficiente en derecho para que el documento quede inscrito y de fe de su contenido.

De otro lado, el Artículo 4 propuesto trata sobre el contenido del asiento de inscripción de los documentos al amparo de la ley propuesta. Contrario al Artículo 87 de la Ley Hipotecaria, que exige un sinnúmero de circunstancias que deben expresarse en la primera inscripción de un asiento, en el referido artículo 4 se exige solamente lo siguiente: el titular del derecho, estado civil, naturaleza del negocio jurídico, documento que lo motiva, fecha y datos de presentación; y derechos consignados. Nótese que, el Artículo 4 prevalece sobre el Artículo 87 para los documentos para los cuales sea aplicable esta ley. Entendemos, sin embargo, que aunque la inscripción que se propone para estos casos es una abreviada, el Artículo 4 preserva el principio hipotecario de especialidad, que asegura que no se confundan los derechos inscritos, ya que cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 61 de la Ley Hipotecaria, el cual exige que: “[l]os documentos relativos a actos o contratos sujetos a inscripción, expresarán, por lo menos, todas las circunstancias que necesariamente debe contener la primera inscripción y sean relativas a las personas de los otorgantes, a las fincas y a los derechos que son objeto de la inscripción.”⁷

Así también, para prevenir que vuelva a ocurrir un atraso como el existente, el Artículo 5 propuesto dispone un plazo máximo de dos (2) años para la calificación de los documentos excluidos de esta inscripción especial y un plazo improrrogable de sesenta (60) días para la calificación de los documentos de nueva presentación. Trascurridos estos dos (2) años, el Registro de la Propiedad habrá puesto al día sus operaciones por primera vez en más de treinta (30) años.

De otro lado, el Artículo 7 dispone una presunción de corrección de las inscripciones practicadas por virtud de esta ley. La presunción de corrección de las inscripciones actualmente ya está presente en los Artículos 104 a 109 de la Ley Hipotecaria, los cuales, en síntesis, disponen sobre la figura del tercero registral en nuestro derecho hipotecario. Por otra parte, si hubiera alguna inexactitud por defecto o error de algún asiento o inscripción, el Artículo 110, inciso (c) de la Ley Hipotecaria, dispone que se rectificará conforme a lo dispuesto en los Artículos 150, 151, 152 y 154 de la Ley Hipotecaria, los cuales tratan sobre los errores cometidos por el registrador al extender asientos. A su vez, el Artículo 150 dispone,

⁷ Artículo 61 de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad” [énfasis suplido].

entre otros asuntos, que “[l]os errores cometidos por el registrador en el curso de extender un asiento podrán ser corregidos según se dispone en el reglamento.” Sobre el particular, los Artículos 141.1 a 144.1 establecen las normas y el procedimiento administrativo sobre rectificación de los errores en los asientos.

De igual modo, el Artículo 7 permite, a fin de poder corregir cualquier error, que durante un plazo de dos (2) años, una parte interesada pueda solicitar revisión ante el Registrador. Como hemos visto, la corrección de asientos no es materia extraña a nuestro derecho hipotecario. Tampoco el hecho, de que lo que es nulo ab initio, siempre será nulo y corresponde al tribunal correspondiente así declararlo. No obstante, aunque nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que las actuaciones de los registradores son similares a las de un juez¹⁰, entendemos prudente limitar el alcance del Artículo 7 propuesto. Para ello, proponemos la siguiente redacción del Artículo 7:

Las inscripciones practicadas en virtud de esta ley, se presumen correctas. La corrección de cualquier error se hará de conformidad con los Artículos 150, 151, 152y 154 de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad”; y los Artículos 141.3 a 143.2 del Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad, Reglamento Núm. 2674 de 13 de julio de 1980, según enmendado.

Por lo antes expuesto, el Departamento de Justicia endosa sin reservas la medida presentada con la enmienda que hemos sugerido.

F. Ponencia del Dr. Luis Mojica Sandoz, Registrador de la Propiedad retirado y autor del libro *Derecho Hipotecario en Puerto Rico*

Me refiero al proyecto de marras el cual entiendo da paso a una situación de suma gravedad, pues afectaría el derecho de propiedad de un número altísimo aunque indeterminado de ciudadanos. Luego de leer el proyecto y la Ponencia presentada por el Departamento de Justicia creo que sería conveniente enlistar una serie de principios básicos cuya vigencia son esenciales si es que aspiramos a que siga vigente en Puerto Rico un sistema registral avenido con nuestro sistema civil y constitucional.

⁸ Véase *Santiago v. E.L.A.*, 163 D.P.R. 149 (2004).

Antes de ello debo confesar que he echado de menos el procedimiento que habitualmente se sigue en casos donde se afectan instituciones de gran complejidad técnica: la previa discusión entre las personas más familiarizadas con el asunto, en este caso, notarios, registradores, profesores, investigadores de títulos, etc... antes de que aparezca formalmente como proyecto legislativo. Ello evita que tenga el Legislador que toparse con un sinnúmero de cuestiones inusitadas para resolverlas él, en lugar de quienes tuvieron en realidad la iniciativa. He aquí las cuestiones y principios a los que referiré:

1. El asiento registral tiene como objeto los títulos inscritos, y publica (garantiza) derechos, pero solamente a quienes cualifiquen como terceros. No publica hechos, como afirma la ponencia del Departamento de Justicia en la pág.3: La finca puede aparecer con una cabida de 4 cuerdas, pero contar en la realidad con sólo 3 cuerdas; el Registro no garantiza la cabida inscrita, sino sólo el título.
2. Una vez inscrito un título, no importa los defectos de que pueda adolecer, sólo puede alterarse dicha inscripción con el consentimiento del titular o mediante una sentencia judicial donde éste haya sido parte. (*Rodríguez v. Registrador*, 65 D.P.R. 653; *Benítez v. Registrador*, 71 DPR 653; *Bermúdez v. Registrador*, 74 D.P.R. 151).
3. Reza el art. 7 de La Ley Hipotecaria:

Los asientos del Registro en cuanto se refieren a los derechos inscritos están bajo la salvaguarda de los tribunales de justicia y producen todos los efectos legales que a ellos corresponden mientras dichos tribunales no hagan declaración en contrario.

Los errores que pueden ser corregidos por el Registrador con arreglo a los artículos 150 a 154 de la Ley Hipotecaria son los que él mismo cometió al redactar el asiento, jamás los que proceden de los propios títulos cuales son los que nos preocupan aquí. Habría que iniciar litigios. La Ley Hipotecaria no fija término para la corrección de errores.

4. Distinto a la escritura pública que surte efectos en cuanto a las partes contratantes, y a la sentencia judicial la que sólo afecta a las partes en el litigio, la inscripción registral extiende

sus efectos a todos los que partan del Registro para adquirir derechos no importa quiénes sean respecto a los involucrados en actos anteriores. Dice un autor español, famoso por su buen decir, que el favorecido por la fe pública registral “circunyace innominado”. Es por ello que al Registrador se le faculta para pasar juicio sobre instrumentos notariales y sentencias judiciales, porque van a cobrar una eficacia que antes no tenían.

5. Antes de la registración actúa la calificación, lo que quiere decir el examen, la verificación por el Registrador de la legalidad de los títulos que va a registrar. Este paso se suele pasar por alto en la mayoría de las expresiones en torno a lo que ocurre en el Registro: se habla siempre de documentos inscritos, poca veces de títulos calificados. Sin embargo, no habría fe pública sin calificación, no la hay en ninguno de los sistemas vigente en el mundo. Esto por la sencilla razón que se estaría invitando al caos si el Estado garantizara la legalidad de todo título presentado sin que mediara examen alguno. Donde no hay calificación aparece el seguro de título para garantizar el valor según la prima, y los tribunales para resolver todas las controversias; así es en casi todas las jurisdicciones de los Estados Unidos de América.

6. La inscripción no cura los defectos que pueda tener el título, y si éstos surgen del propio Registro, es decir, si el Registrador se equivocó en su calificación o fue descuidado, ello derrotaría la fe pública, aunque el título estuviera perfectamente inscrito con la firma del Registrador. De ahí la delicada función del Registrador.

Con vista a las anteriores consideraciones pasamos a comentar brevemente las consecuencias de la aprobación de una medida como la contenida en el proyecto y a ofrecer algunas opiniones propias sobre este asunto.

Se trata, está a la vista, de una medida desesperada, entre otras circunstancias por la falta de publicidad y consultas previas por quienes hayan ideado esta solución. Es como quien en medio de un ataque de migraña decide cortarse la cabeza. El mentado atraso del Registro es sin duda uno de los problemas más grave con que se confronta la administración pública en Puerto Rico y al que no se le ha dedicado el tiempo y los recursos que merece. A ello iremos más tarde.

Los propulsores de esta medida no ven grandes riesgos en disponer la inscripción de centenares de miles de títulos presentados sin que medie calificación registral (por ello no llevaría la inscripción la firma del Registrador), sin importar los defectos de que adolezcan o los documentos complementarios que falten. Ya consta la advertencia en la Ponencia de los Investigadores de Títulos, quienes viven en el Registro, sobre lo que ello significa. Además se inscribirían testamentos donde no comparezcan los testigos suficientes, expedientes de dominio sin citación de colindantes, ventas donde no comparezca el titular registral, anotaciones de demanda sin orden del tribunal, embargos donde no aparezca demandado el dueño de la finca, copias de escrituras sin certificar por el Notario, etc . . .

Se alude a un estudio del Contralor para señalar que la mayoría de los defectos son superficiales o subsanables (concepto este ya descartado por fin de nuestra legislación), sin que sepamos qué criterios utilizó dicho funcionario y que capacidad tiene para presentar este tipo de señalamiento. Falta de tracto, falta de poder para transmitir, incluso si la finca vendida no se encuentra inmatriculada, cuentan como defectos subsanables.

Para remediar los contratiempos que surjan se fija un plazo de dos años para que cualquiera que se crea perjudicado acuda al Registrador a quien se faculta para revisar la inscripción e incluso para dejarla sin efecto. Ya vimos en las consideraciones enumeradas (Núm. 3) que el Registrador por su cuenta no puede alterar una inscripción sin el consentimiento del titular inscrito o por una sentencia firme de un tribunal. Lo único que puede corregir el Registrador son las faltas que él cometió al inscribir y lo puede hacer no importa cuándo, de suerte que al fijarse un término en el proyecto se deja saber que no se refiere a estas faltas sino a las que aparecen de los propios títulos no atribuibles al Registrador, lo que queda confirmado por la expresión en la Ponencia del Departamento de Justicia, p. 1 sobre que una parte interesada puede “presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de esta ley”: si quien vendió no era titular registral y fue inscrita la escritura en virtud de esta ley, dicha inscripción causaría estado y estaría bajo la salvaguarda del tribunal, la persona afectada tendría que vencerlo en juicio; si el testamento nulo fue inscrito tendrían que ser demandados los que aparecieran favorecidos por él en el Registro, el Registrador por su cuenta no puede resolver controversias ni eliminar titulares del Registro, ni pasar juicio sobre inscripciones anteriores. Si ello se permitiera es clara que habría expropiaciones sin debido procedimiento por las que el Estado tendría que responder.

El proyecto no da pautas para que los jueces puedan resolver las controversias que se suscitarán. Por ejemplo, luego de dos años de la inscripción ¿quedarán subsanados todos los defectos que afectan el título inscrito? ¿Cambiará el principio de que los defectos que aparezcan del Registro afectarán a los titulares posteriores? Por razón del escueto asiento que se redactará quedarán fuera por ejemplo las condiciones resolutorias y suspensivas, ¿quién adquiera luego quedará libre de ellas? ¿Quedará suspendida la fe pública por dos años a partir de esta inscripción? Dice la Ponencia citada, p. 4: “La mera vigencia de la ley, es suficiente en derecho para que el documento quede inscrito y de fe de su contenido.” Jamás la inscripción ha dado fe del contenido del documento donde pueden constar numerosos datos que no entran al Registro, sólo el contenido de la inscripción es objeto de la fe pública, ¿se está cambiando este principio?

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que el atraso registral es de tal magnitud que afecta a todo nuestro sistema hipotecario. La causa del atraso es la negligencia crasa en el manejo de la institución por el Gobierno de Puerto Rico en las últimas cinco décadas o más. El Registro dejó de verse como la institución pública que protege y apoya el trasiego de los derechos sobre inmuebles al servicio de la ciudadanía, institución que en otros países y lugares es mimada y atendida con esmero (España, Massachussets donde incluso se creó un tribunal de tierra, Santo Domingo, Guatemala, Argentina, Alemania, etc...). Al Registro comenzó a vérselo coma una vía para allegar recursos al Gobierno no mucho tiempo luego de que se socializara en el 1904. Pudo haber ocurrido lo mismo con el notariado, tendríamos hoy una Notaría escandalosamente atrasada. Pero lo que paga la ciudadanía para la inscripción de sus títulos y que al comienzo se destinaba a la institución, al irse librando paulatinamente el Gobierno de tal responsabilidad, terminó con asignar al Registro lo suficiente para evitar su descalabro, tomando para otros propósitos sus ingresos.

En la propia Ponencia del Departamento de Justicia se ofrece el dato de que en los últimos 20 años del Registro ha producido más de mil millones de los que sólo ha recibido menos de una tercera parte (como apéndice incluimos algunas consideraciones adicionales sobre este particular).

Quienes entienden que poco afecta al sistema el que se inscriban centenares de miles de documentos sin calificación, bien harían en eliminar totalmente la calificación y abrir la puerta ancha al seguro de títulos, que con esta ley se haría indispensable y dejar las controversias a los tribunales. Incluso el Notariado Latino estaría de más. Naturalmente que habría que bajar el

arancel al nivel que está en los Estados Unidos, una centavería, pues la ciudadanía no estaría dispuesta a pagar lo que manda quizás el arancel más alto del mundo y además por un seguro de título que esta vez si correría riesgos y ajustaría sus primas según la circunstancia.

No se toma este camino, no por estima a la institución, sino por los millones que reporta.

Se informa que una de las causas del atraso es el aumento de la presentación, pero no se reconoce que consecuentemente aumentaron los recaudos que tomaron otra dirección distinta a la del Registro de la Propiedad. Los que ocuparon el cargo de Secretario de Justicia en las últimas décadas no fueron capaces de exigir al menos que se asignara al Registro lo suficiente para que el Registrador cumpliera con la ley que ordena la inscripción en 60 días.

Habría que crear 10 Secciones adicionales y 15 plazas de Registradores. Se vería inmediatamente el impacto. O podría devolverse el Registro a los Registradores, como es el caso de los Notarios y como es todavía en España. Pero el Gobierno se ha tornado goloso y no estaría dispuesto a sacrificarse por la sanidad que tanto necesita la contratación sobre inmuebles en el país.

No nos extrañemos si un buen día alguien logra establecer una causa en la jurisdicción federal y tengamos, como en el caso de las prisiones, que pasar el trago amargo de eliminar el Registro, o atropelladamente asignar los recursos suficientes para evitar el perjuicio que se causa a los necesitados de la inscripción.

G. Ponencia de la licenciada Gloriana Ruiz Jiménez y la licenciada María del Socorro Santaella Arguinzoni, Registradoras de la Propiedad jubiladas y profesoras de Derecho Hipotecario

Nos referimos al Proyecto de la Cámara 2683 que propone:

[Q]ue se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, excepto las segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollo de proyectos, tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales, y documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación; para disponer sobre documentos exentos de

esta ley; establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos; para disponer de un periodo de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de esta ley.

En nuestra capacidad de ex-Registradoras de la Propiedad y en atención a nuestro interés en el futuro del Registro de la Propiedad, ofrecemos comentarios a la medida del epígrafe. Iniciamos nuestra exposición señalando que esta medida propone un cambio dramático al proceso de inscripción de documentos en Puerto Rico al introducir un sistema de archivo de documentos con “inscripción automática” que elimina la evaluación legal o calificación de los documentos pendientes de inscripción, elimina el concepto del tercero registral y prescinde de los principios básicos de nuestro ordenamiento hipotecario. El efecto de este cambio será detrimental para la seguridad del tráfico de transacciones sobre bienes inmuebles porque la confiabilidad del sistema propuesto es cuestionable, afectará adversamente a la industria de estudios de título, afectará adversamente a los notarios que otorguen documentos con posterioridad a la implantación de este nuevo sistema y creará una multiplicidad de pleitos en los tribunales para dilucidar las controversias y adjudicar los perjuicios que el mismo ocasione a las partes interesadas.

Tradicionalmente, toda reforma de un sistema hipotecario requiere un análisis ponderado de los problemas que lo afectan, con el propósito de crear soluciones conducentes a corregirlos y ponerle fin. Cuando surge la propuesta de reforma, se somete a la consideración de todos los Registradores de la Propiedad, los Notarios y los usuarios del sistema vigente para que ofrezcan sus comentarios y sugerencias. Una vez se analiza el insumo recibido y se incorporan las sugerencias meritorias, estamos ante una reforma avalada por la mayoría, que conserve las bondades del sistema vigente, respetando sus principios fundamentales. Todo esfuerzo festinado de reformar el sistema hipotecario vigente, sin atender las causas que ocasionaron el problema de atrasos, tendrá el efecto de colocar el sistema en la posición actual dentro de unos años.

A. Causas del Problema de Atrasos

Para ofrecer una solución efectiva y permanente al problema del atraso en el despacho y calificación de documentos es imprescindible efectuar un análisis de las causas que han motivado que el Registro de la Propiedad esté en el estado actual. Nuestra experiencia dentro de la institución del Registro nos permite señalar algunas de ellas:

1. Implantación de políticas públicas de austeridad dirigidas a limitar el reclutamiento de personal para despacho de documentos, incluyendo la congelación de plazas de los empleados que renuncian o se jubilan - la falta de personal en la mayoría de las secciones del Registro es y ha sido un factor primordial para el atraso en el despacho de documentos.
2. Establecimiento del sistema A.G.O.R.A. en todas las secciones del Registro de la Propiedad, el cual obliga a la recuperación de fincas antes de trabajar cualquier documento en ellas o antes de expedir Certificaciones Registrales - este ha sido un factor considerablemente sustancial en el atraso de despacho de los documentos. Con el Sistema A.G.O.R.A. es mandatario efectuar un resumen de los asientos vigentes de una finca, proceso conocido como recuperación de fincas, antes de despachar cualquier documento pendiente de inscripción. Mientras más inscripciones tiene una finca, más largo es el proceso de recuperarla. Este proceso lo efectúa primeramente un técnico de despacho y luego debe ser cotejado por el Registrador. En una etapa en que el Registro tenía atrasos se necesitaba un sistema que no exigiera la recuperación de fincas. No deben implantarse sistemas de mecanización que causen atrasos en el despacho de documentos.
3. Ausencia de programas efectivos de adiestramiento a Registradores de la Propiedad, Supervisores y personal nuevo, además de educación continua para todo el personal - la falta de capacitación en la materia de derecho hipotecario ha sido un factor que ha afectado por años la productividad de las secciones del Registro.
4. Mecanismos limitados para incentivar y retener al personal bien capacitado - el personal más capacitado emigra hacia la empresa privada donde sus conocimientos son mejor remunerados.
5. Facilidades físicas inadecuadas para acomodar personal adicional - el hacinamiento de que adolecen la mayoría de las secciones tanto en el área de trabajo de los empleados como en el área de trabajo del público no permiten que los empleados y público puedan concentrarse en sus respectivas funciones para ejercerlas a capacidad. La exposición a múltiples

interrupciones es un factor que afecta la productividad directamente.

6. Falta de mecanismos efectivos para que el Registrador pueda implantar la disciplina necesaria y mantener los niveles de productividad adecuados entre su personal - los Registradores pueden efectuar intervenciones con su personal cuando éste no produce lo esperado o por causas de indisciplina. No obstante, el proceso para sacar un empleado problemático del sistema es largo, con poco respaldo de las oficinas administrativas del Departamento de Justicia y expone a los Registradores a demandas por parte de los empleados. Aparte de consumirle tiempo a los Registradores, cuando las medidas tomadas no son efectivas, los empleados llegan al convencimiento de que nadie los puede sacar de sus puestos.

7. Falta de planificación y ausencia de mecanismos para hacer frente a alzas desmedidas en volumen de presentación de documentos según fluctúa la economía - hay causas previsibles de los aumentos desmedidos de presentación de documentos, tales como baja de intereses y/o excesivo desarrollo de algún pueblo en particular. La oficina de administración del Registro y el Departamento de Justicia no cuentan con medidas inmediatas para hacer frente a estas situaciones que se repiten. No hay reclutamiento de personal provisional para atemperar el alza en presentación, no existe equipo para mover ese personal provisional donde sea necesario, etc. Los documentos se siguen acumulando sin que se tomen medidas para ayudar a su despacho y calificación.

8. Enmiendas de ley que tienen el efecto de ampliar la entrada de documentos al Registro sin que se adopten medidas para hacer frente al volumen generado - Ejemplos de esto son la Ley de Multipropiedad y Planes Vacacionales que crea un sistema de inscripción de triple folio, la ley del C.R.I.M. que creó un Registro Especial para anotar sus embargos, registro que está totalmente en desuso porque el C.R.I.M. no está obligado a anotar sus embargos para que éstos tengan prioridad sobre cualquier otro gravamen en las fincas concernidas, amén de que podrían anotarlos en el Registro de Embargos del E.L.A. y el propio embargo del E.L.A. que se anota doblemente en la finca y en el Registro de Embargos del E.L.A. sin que sea necesaria esa doble inscripción.

Como vemos, ante la complejidad del asunto ante su consideración, recomendamos mayor ponderación y estudio como preámbulo a una determinación final.

B. Solución Propuesta por la Medida

El atraso en el despacho y calificación de documentos en el Registro de la Propiedad ha motivado la radicación de la medida de referencia en la cual se propone nuevamente la “inscripción automática” como solución al problema. Por “inscripción automática” se entiende que los documentos pendientes de inscripción se considerarán inscritos prescindiendo del estudio y examen de éstos por parte del Registrador de la Propiedad. Anteriormente se había analizado este tipo de inscripción en el P. del S. 57 el cual no fue favorecido por el propio Departamento de Justicia.

El efecto de la “inscripción automática” es abolir principios fundamentales del ordenamiento hipotecario vigente, afectando adversamente la economía y las salvaguardas que el Registro provee a los ciudadanos. Expondremos brevemente los principios que quedan lesionados con la solución propuesta en la medida:

1. Principio de Legalidad exige que los documentos que pretendan ingresar en el Registro sean sometidos a un examen o calificación por parte del Registrador de la Propiedad para comprobar su legalidad. El propósito de este principio es que accedan al Registro documentos validos y eficaces tanto en su contenido como en su forma. Esta es la única forma de detectar si los negocios jurídicos comprendidos en los documentos están conformes al derecho civil vigente en Puerto Rico. De no estar conformes, se genera un intercambio entre el Registrador y la parte interesada en la inscripción conducente a la subsanación de faltas e inscripción del documento. La medida propuesta elimina la calificación para todos los documentos pendientes de inscripción que no sean los exceptuados en el Artículo 2. Como consecuencia quedarán inscritos dichos documentos con todos sus defectos, omisiones, pactos contrarios a derecho, vicios, deficiencias arancelarias, etc.

2. Principio de Publicidad Formal - La “inscripción automática” no permite que se cumpla con el propósito primordial del Registro que es darle publicidad al negocio jurídico contenido

en los documentos. Esta publicidad requiere que se practique un asiento de inscripción, cancelación o anotación.

Ante la ausencia de estos asientos, se crea un sistema de inscripción por archivo donde se hace constar que el documento quedo inscrito mediante nota en el propio documento y en el Diario de Presentación sin la firma del Registrador. El efecto del sistema de archivo es que el interesado en conocer el estado de una finca debe examinar los documentos “inscritos automáticamente”, los cuales están archivados en el Registro porque no hay inscripciones.

El Artículo 4 de la medida introduce una nueva modalidad de minuta de “inscripción abreviada” para hacer constar ciertos datos del documento “inscrito automáticamente”. Esta “inscripción abreviada” deberá practicarse en tres casos:

a) cuando se vayan a calificar e inscribir los documentos excluidos según el Artículo 2 de la medida,

b) cuando se vayan a calificar e inscribir documentos presentados con posterioridad a la vigencia de la ley (art. 4 de la medida) o documentos presentados a partir del 30 de abril de 2010 (art. 6 de la medida) - observamos que hay una discrepancia entre los dos artículos, o

c) cuando se expida una Certificación Registral. Si vemos este artículo en conjunto con el Artículo 6 de la medida debemos entender que en los casos en que se van a inscribir documentos presentados después del 30 de abril de 2010, el Registrador debe practicar un solo asiento de “inscripción abreviada” donde deje constancia limitada de los documentos previos que quedaron “inscritos automáticamente” y esa inscripción contendrá su firma. En las otras dos circunstancias en que el Registrador debe practicar una “inscripción abreviada” hay ausencia de normas al respecto. La publicidad que ofrece la “inscripción abreviada” propuesta es incompleta, limitada y no reúne los requisitos de publicidad confiable que requiere la figura del tercero registral.

El Artículo 9 de la medida dispone que una vez se practique la “inscripción abreviada”, los documentos “inscritos

automáticamente” y que han estado archivados en el Registro pueden ser destruidos conforme a las disposiciones de la Ley de Destrucción de Documentos. Estamos ante una publicidad incompleta de negocios jurídicos y los documentos archivados se han destruido. Nos preguntamos en qué posición se encontrarán los notarios que deben otorgar documentos con posterioridad a estas incidencias, en qué posición estarán los investigadores de títulos y en qué posición dejamos a un tercero que interesa conocer las constancias del Registro respecto a una finca para efectuar transacciones posteriores.

3. Principio de Especialidad - exige que los derechos que se publiquen en el Registro se especifiquen con detalles porque es necesario que las constancias del Registro sean lo más claras posible para protección del que las examine y confíe en ellas. En la mayoría de los casos este principio no se cumple puesto que no se provee para que se produzca una inscripción, y donde se produce la propuesta “inscripción abreviada” los detalles del negocio jurídico son limitados.

El Artículo 61 de la Ley Hipotecaria establece que los documentos que se presenten para inscripción deben contener como mínimo la información que se requiere para una primera inscripción en la propia ley. Los requisitos para una primera inscripción constan enumerados en el Art. 87 de la Ley Hipotecaria y los requisitos para una inscripción de cancelación están incluidos en el Artículo 149 de la misma ley. La información requerida por estos artículos ofrece información extensa, completa y detallada del negocio jurídico contenido en el documento. El Art. 6 de la medida no cumple con ninguno de estos artículos.

4. Principio de Tracto Sucesivo - exige que el historial de una finca se manifieste como una secuencia ordenada de actos, sin saltos ni lagunas. Con la “inscripción automática” existe una gran posibilidad de que queden inscritos negocios jurídicos que no guarden una secuencia ordenada dentro de una misma finca.

5. Principios de Legitimación y de Fe Pública Registral - el primero establece una presunción de que los asientos del Registro son correctos a favor del titular registral por lo cual el que aparece del Registro como titular del dominio o de un

derecho real se supone que es su dueño. El segundo, establece la presunción de que los asientos del Registro son correctos para efectos del tercero adquirente de buena fe. Estas presunciones están predicadas en la existencia de una inscripción fundada en una previa calificación, función que ejerce un Registrador de la Propiedad. De ninguna forma la propuesta “inscripción automática” puede ser investida de la presunción de corrección sin mediar el proceso previo de calificación.

El Principio de Fe Pública Registral es el que le da vida al tercero hipotecario. Este tercero es aquel que confiando en las constancias del Registro reúne las cualidades establecidas en el Artículo 105 de la Ley Hipotecaria y en el caso de *Banco de Santander v. Rosario Cirino*, 126 D.P.R. 591 (1990). Para que el tercero exista tiene que haber constancias registrales, es decir, deben existir inscripciones confiables revestidas de la presunción de corrección. El efecto más importante de la tercería es que el adquirente que se considere tercero será protegido en su adquisición. Esto significa que ante el ataque externo de su título inscrito, ese tercero tiene el derecho de levantar la defensa de tercería y el peso de la prueba en la litigación lo tendrá la parte que inició la acción. Si éste no logra demostrar que el titular inscrito no tiene tercería, ese titular inscrito conservará el objeto, o sea, conservará la finca o su derecho sobre la misma. Esta medida tiene el efecto de eliminar toda posibilidad de la existencia de este tercero y del beneficio que le asiste al levantar la defensa de tercería.

C. Plazo para Inscribir Documentos

El Artículo 5 de la medida dispone que los Registradores de la Propiedad tendrán un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la ley para calificar e inscribir todos los documentos que no quedan ‘inscritos automáticamente’. Además dispone que los documentos que se presenten después del 1 de mayo de 2010 tienen que ser calificados en un término improrrogable de sesenta (60) días.

Nos remitimos primeramente a los comentarios vertidos por el entonces Secretario de Justicia respecto al P. de S. 57 que proponía dar por inscritos automáticamente los documentos que tuvieran más de tres años de presentados. Su ponencia en oposición a la medida muy acertadamente toca tres puntos fundamentales con los cuales coincidimos:

1. Que el principio de legalidad exige que los títulos que van a acceder al Registro se sometan al proceso de calificación del

Registrador de la Propiedad. El propósito fundamental de este principio es fomentar que sólo aquéllos títulos que reúnan los requisitos de ley o reglamento tengan acceso al Registro de la Propiedad.

2. Que la inscripción de títulos no es un acto meramente rutinario porque es la culminación del proceso de calificación o evaluación legal de los documentos que se presentan para inscripción. Una vez inscrito, el Registro provee unas salvaguardas a los titulares del dominio y de los derechos reales sobre el mismo.

3. Que establecer un término, sin considerar otros factores y justas causas para la dilación, puede tener el efecto no deseado de que se inscriban documentos que no han sido calificados para dar cumplimiento al término de ley.

Reiteramos nuestra apreciación anteriormente expresada a los efectos de que si no se atienden efectivamente los problemas que han ocasionado la situación actual del Registro nos veremos de aquí a unos años discutiendo ante ustedes este mismo asunto. Generar una presión indebida a los Registradores de la Propiedad sin proveerles las herramientas de trabajo para solucionar los problemas internos que deben enfrentar no es la solución al problema.

D. Revisión del Registrador a “Inscripciones Automáticas”

El Artículo 7 de la medida establece que se presume que las “inscripciones automáticas” son correctas. No es aceptable ni concebible que en ningún tribunal se sostenga la presunción de corrección propuesta por la medida. La presunción de corrección actualmente está respaldada por el proceso de calificación. Habiéndose eliminado el proceso de calificación respecto a estos documentos, no puedo operar la presunción por la mera expresión de la ley, máximo cuando sabemos que los documentos “inscritos automáticamente” tendrán muchos errores. En las Secciones del Registro se notifican por deficiencias aproximadamente una tercera parte de los documentos que se presentan mensualmente por lo que podemos concluir sin mucho esfuerzo que aproximadamente una tercera parte de los documentos que actualmente están pendientes de inscripción se considerarán “inscritos automáticamente” con los defectos que tengan.

Por otra parte, ese mismo artículo faculta a los Registradores de la Propiedad a dejar sin efecto las “inscripciones automáticas”, a solicitud de parte interesada, en los casos en las califique y encuentre que éstas son contrarias a derecho. Debemos entender que se va a revocar la “inscripción automática” de un documento inscrito por virtud de ley para proceder a notificarlo como defectuoso con la posibilidad de que la parte afectada decida retirarlo o dejarlo caducar.

Nos preguntamos cómo se afecta la responsabilidad que tienen los notarios que otorgaron documentos después de la “inscripción automática” y antes de la revisión y qué responsabilidad tienen los investigadores de títulos en esas mismas circunstancias. Esto va a generar multiplicidad de pleitos ante los tribunales en los casos en que no se solicite la revisión del Registrador dentro del término establecido en la medida y aún en el caso en que se solicite la revisión del Registrador, van a generarse litigios por la publicidad incompleta y por los perjuicios ocasionados por la revocación de la “inscripción automática”.

E. Posibles Soluciones

Antes de concluir nuestra exposición, y basándonos en nuestra experiencia como Registradoras de la Propiedad, respetuosamente ofrecemos posibles soluciones al problema de atraso en el despacho y calificación de documentos pendientes de inscripción.

1. Soluciones urgentes y a corto plazo:

- a. reclutamiento de personal con carácter permanente
- b. reclutamiento de personal con carácter transitorio o por contrato
- c. creación de plantillas para trabajar documentos sencillos
- d. creación de plantillas para trabajar documentos complejos
- e. modificar el sistema AGORA para que permita el despacho de documentos sin la recuperación de fincas
- f. establecer adiestramientos para Registradores de la Propiedad de reciente nombramiento y educación continua en áreas del derecho, administración y supervisión de personal que requieran atención especial

- g. establecer adiestramientos para Supervisores y Técnicos del Registro
 - h. ofrecer incentivos de productividad
2. Soluciones a largo plazo:
- a. proveer facilidades físicas más adecuadas para las Secciones del Registro
 - b. crear unidades de empleados transitorios con su equipo para cubrir emergencias
 - c. restablecer los funcionarios administrativos
 - d. revisar la Ley Hipotecaria en algunos aspectos que pueda simplificarse y otras leyes que estén sobrecargando el despacho de documentos
 - e. revisar los procesos de evaluación de empleados y medidas disciplinarias

F. Conclusión

Por los motivos discutidos con anterioridad, no endosamos el P. de la C. 2683. Los perjuicios que causaría la aprobación de esta medida para los Notarios, para los Investigadores de Título y sobre todo para los terceros serían mayores que el problema existente que se pretende corregir. Una reforma del sistema hipotecario vigente no debe lograrse con la aprobación acelerada de una medida que claramente no resuelve los problemas que han ocasionado el atraso del Registro.

Sugerimos que en el momento en que se considere la extensión de la vigencia del Fondo Especial de la Mecanización del Registro de la Propiedad, la cual recomendamos, se establezcan mejores parámetros para el uso de dicho fondo.

H. Ponencia del Dr. Luis Rafael Rivera Rivera, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana y autor del libro *Derecho Registral Inmobiliario Puertorriqueño*

En mi carácter personal comparezco a expresar mi parecer sobre la iniciativa legislativa de un proyecto que me ha resultado, cuanto menos, sorpresivo.

Ayer, cuando uno de mis ex estudiantes supo que me proponía deponer hoy sobre el Proyecto de la Cámara 2683, me preguntó: Profesor, ¿no le parece que es más sabio atacar al Registro de la Propiedad que defenderlo? O, ¿acaso no sería mejor abolirlo, como se intentó en Francia, en 1789, después que el burgo lo asaltara y quemara los documentos que anunciaban los derechos señoriales de los propietarios?

Los estudiantes casi siempre tienen la razón y hay que escucharlos, pero tomando en cuenta que las crisis siempre suscitan las soluciones más drásticas, vale la pena unirse al esfuerzo de aportar ideas y preocupaciones para atender un problema que nos está afectando a todos.

He podido leer las respectivas ponencias del licenciado Luis Mojica Sandoz y las profesoras Gloriana Ruiz Jiménez y María del Socorro Santaella Argionzoni, y debo decir que allí están los planteamientos esenciales que podrían hacerse al Proyecto. También he tenido la oportunidad de hablar sobre el asunto con mi colega, la profesora Margarita García Cárdenas, y puedo dar fe de que su sentir es muy parecido al de los tres compañeros mencionados. Así que para no ser repetitivo y aprovechar de manera óptima el tiempo que me han concedido para expresarme, suscribo, en esencia, lo dicho por ellos y paso a identificar de manera esquemática otras preocupaciones. Después estaré disponible para contestar preguntas o ampliar algunas de las ideas aquí expuestas.

En primer lugar, pienso que es posible que al redactar el Proyecto no se hayan meditado suficientemente sus implicaciones constitucionales. Digamos, que tal y como se ha diseñado el esquema de la inscripción automática sin previa calificación pueden afectarse derechos esenciales como los dispuestos en las Secciones 7 y 9 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El primero reconoce como derecho fundamental el disfrute de la propiedad, lo que significa que ninguna persona será privada de su propiedad sin debido proceso de ley. El segundo dispone que “no se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de

acuerdo con la forma provista por ley”. Añado que la ley, por sus efectos retroactivos, menoscaba obligaciones contractuales porque cuando se presentaron los documentos para inscripción o anotación, y se pagó por ello, se hizo a partir del entramado legal vigente entonces. De manera que inscribir sin calificar, con las consecuencias negativas que tiene el acto para la fe pública registral, sin duda menoscaba la relación contractual que supone un acto voluntario bilateral como lo es la relación que queda establecida entre el interesado presentante que satisface unos aranceles y el organismo público que, como contraprestación, efectúa el trámite registral.

¿Qué significa esto? Pues sencillamente que, por ser la institución del Registro de la Propiedad un brazo administrativo del Estado, como se señaló en el caso *Banco de Santander v. Rosario Cirino*, 126 D.P.R. 591 (1990), las actuaciones de sus funcionarios podrían privar de su derecho al titular extrarregistral, sin mediar una justa compensación. El asunto se complica porque los tribunales han resuelto que un “uso público”, para los efectos de la incautación o “taking” puede ser, incluso, una actividad privada avalada por alguna ley.

En segundo lugar, la idea de convertir al Registrador en un funcionario facultado para dilucidar quién tiene mejor título o mejor derecho, plantea un potencial choque del ejecutivo con la rama judicial; es decir, una vulneración de la idea de la separación de poderes. El Registrador de la Propiedad no es un juez, ni podrá serlo jamás. Pues el día que lo sea, o ejerza como tal, se derrumbará la noción básica que dio origen a la institución. En el diseño actual, la facultad calificadora del Registrador está tasada y además tiene unos límites claros: sólo podrá determinar si el documento presentado contiene derechos reales o con trascendencia real inscribibles y, a partir de un acto voluntario de rogación, inscribir o anotar, notificar faltas o denegar la inscripción o anotación. Una vez inscribe, el asiento es intocable y está bajo la salvaguardia de los tribunales. El hecho de que la propia Ley Hipotecaria faculte al Registrador para corregir errores en unas circunstancias muy particulares, no significa que pueda adjudicar derechos. Esta es una confusión que desgraciadamente ha estado presente en algunos ámbitos registrales, notariales y hasta judiciales, y no deja de traslucir en el proyecto que hoy evaluamos.

Otro asunto que merece un comentario es lo que he denominado el *virus de la ilegalidad*. Cuando leí en una ponencia que sólo el siete por ciento de los documentos notificados tiene faltas “graves”, en palabras del Honorable Secretario de Justicia, “faltas que comprometen la legalidad o

validez del negocio jurídico”, pensé en el caso del jefe militar que durante la Primera Guerra Mundial reclutó mil hombres para mandarlos como soldados al frente de batalla en Europa. Sólo setenta de ellos padecían de tuberculosis, pero por la premura de la acción no hubo tiempo para identificarlos. La crisis obligó a que aquellos mil hombres subieran a los buques, sin que pudieran tomarse medidas de aislamiento. Al cabo de tres meses eran trescientos los infestados. Por supuesto, cada uno de ellos perdió la confianza en el vecino, perdió la fe en aquel que gentilmente le extendía la mano.

Implantar el virus de la ilegalidad en el Registro, borrando la vieja idea de que allí sólo ingresan títulos perfectos, significaría que el Registro perdería su mejor cualidad, la característica que le ha dado razón de ser: la fe pública registral. Pasaría a convertirse en un archivo y ya nadie tendría el incentivo de inscribir o consultarlo para buscar protección. Retornaríamos a los tiempos de las Leyes de Indias.

La medida que hoy discutimos, podrá estar respaldada por las mejores intenciones, que de seguro existen, y a mí, como notario, hasta me hace un guiño para que la respalde, pero en realidad no es más que otra manifestación de un fenómeno que sorprende a todo el que nos visita y entiende de estos temas: la institución registral puertorriqueña cobra aranceles de lujo y da servicios como si fuera una casa a donde se va a pedir la caridad. De hecho, de esta innegable realidad no sólo carga con la culpa el Departamento de Justicia, sino también el Tribunal Supremo de nuestro país por haber validado por décadas conductas que han ido degradando paulatinamente el papel del Registro hasta convertirlo en algo parecido a una agencia pública que ofrece servicios gratuitos a indigentes. Al convertir los plazos del Estado en directivos (digamos, para calificar o para recalificar), mientras los plazos de los interesados siempre son fatales, al admitir cualquier excusa para no calificar en causa justa, al esfumar la responsabilidad civil del Estado por los actos negligentes de los funcionarios del Registro, no ha hecho otra cosa que no sea promover la actitud desdeñosa de los repartidores de fondos hacia la institución registral. Su razonamiento debe ser el siguiente: «si nuestro máximo foro ha dispuesto que no cabe el mandamus para obligar a calificar aunque hayan pasado diez años desde la presentación del documento, pues no hay razón para aumentar el presupuesto para reclutar más personal».

A la verdad que podría decir muchísimas cosas más sobre este Proyecto, pero preferiría que fluyeran espontáneamente, a partir de las preguntas o preocupaciones específicas que tenga esta Honorable Comisión. Gracias

por concederme la oportunidad de expresarme y quedo a su disposición para iniciar un dialogo constructivo que no implique quemar el Registro.

**I. Ponencia del Sr. Ramón L. Cruz Colón,
Comisionado de Seguros del Gobierno de Puerto Rico**

Saludos cordiales. Hemos recibido y examinado el Proyecto de la Cámara 2683 (el Proyecto), mediante el cual se propone que se consideren inscritos todos los documentos presentados en el Registro de la Propiedad hasta el 30 de abril de 2010, excepto segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollo de proyectos, tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales, y documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación. Asimismo, el Proyecto propone un término de dos (2) años para que una parte interesada pueda presentar mejor título ante los Registradores de la Propiedad que controvierta la inscripción realizada al amparo de esta ley. Es importante mencionar que este Proyecto es uno de administración, cuyo equivalente en el Senado es el P. del S. 1634, el cual se encuentra ante la consideración de la Comisión de lo Jurídico Civil de dicho Cuerpo Legislativo.

De entrada, queremos reconocer el propósito de esta medida, que busca afrontar y lidiar con el atraso de inscripciones en el Registro de la Propiedad y de esta forma solucionar los problemas que dicha situación le genera a nuestro Pueblo. Surge que desde la década de los ochenta, se ha acumulado un atraso en la calificación e inscripción de documentos, que asciende a cerca de 600,000 documentos. Dicho atraso, atenta contra el tráfico jurídico de bienes inmuebles y lesiona los derechos de los ciudadanos que esperan, en muchas ocasiones, hasta diez años o más para que sus títulos queden inscritos. A pesar de que los derechos nacen fuera del Registro, el atraso existente y la falta de certeza sobre la inscripción, afectan el tráfico jurídico de los bienes inmuebles. Ciertamente, el Proyecto ante nos es una legislación especial que permitiría reducir dramáticamente el atraso en el Registro Inmobiliario. Específicamente, la aprobación de dicho Proyecto busca que el Registro de La Propiedad elimine el atraso existente en un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la ley.

Luego de haber analizado detenidamente el Proyecto, nos percatamos de que La materia que éste abarca no cae bajo el ámbito de nuestra jurisdicción ni pericia, por lo que de modo responsable, y en deferencia a las entidades con tangencia sobre el asunto, nos abstendremos de realizar comentarios en esta ocasión.

No obstante lo anterior, nos reiteramos a su disposición para asistirlos en cualquier asunto que tengan a bien encomendarnos.

J. Ponencia de la licenciada Lorraine J. Riefkohl y el licenciado Otto J. Riefkohl, Registradores de la Propiedad retirados

Tengo el placer de referirme al P. de la C. 2683 el cual tiene el propósito de disponer que se consideren inscritos todos los documentos presentados hasta 30 de abril de 2010, excepto las segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollo de proyectos, tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales, y documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación; para disponer sobre documentos exentos de esta ley; establecer un plazo para la inscripción de todos los documentos; para disponer de un periodo de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título ante los registradores de la propiedad que contravenga la inscripción realizada al amparo de esta Ley.

Con el propósito de cumplir con nuestro deber, ya que fuimos Registradores de la Propiedad y además hasta el pasado 30 de junio ostentamos el cargo de registrador de la propiedad especial, a continuación, respetuosamente, presentamos este documento con el propósito de sugerir el estudio de la institución del Registro de La Propiedad, qua data ya de más de un siglo. Deseamos hacer constar que los comentarios aquí vertidos tienen el propósito de identificar esta problemática, formular recomendaciones con el propósito de realizar una reorganización de toda una estructura administrativa del Registro de la Propiedad y proponemos varias enmiendas a la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad, de ahora en adelante Ley Hipotecaria, para agilizar el proceso de presentación e inscripción de los títulos, actos y contratos documentos que según dispone el artículo 38 de dicha ley son inscribibles.

I. La estructura administrativa

El Registro de la Propiedad comenzó a regir en Puerto Rico al entrar en vigor la Ley Hipotecaria Española de primero de mayo de 1880. El propósito principal de esta legislación era ofrecer seguridad en las transacciones relacionadas a los bienes inmuebles al poderse constatar con certeza la realidad registral de una finca, en otras palabras, verificar las cargas y titularidad relacionadas con una propiedad específica. En España el Registro de la Propiedad es una institución pública dentro del Ministerio de Justicia el cual, como dato interesante, cobija no sólo a los

registradores de la propiedad que hoy día ascienden a más de 500, sino que también bajo esta sombrilla se encuentran los notarios. De esta forma cualquier directriz que formule la Dirección General de los Registros en cuanto a la inscripción o denegación de un documento debe ser acatada por igual tanto por los registradores como por los notarios. Véase art. 274 y ss. Ley Hipotecaria Española.

La administración de los registros en España es sencilla, cada registro opera como una entidad independiente donde para efectos prácticos el registrador tiene una concesión administrativa y por lo tanto tiene completa libertad de establecer el esquema administrativo que entienda le brinda mayor efectividad. El registrador como dueño para efectos prácticos de dicho registro corre con la administración, incluyendo completa autonomía en el reclutamiento y remuneración de sus empleados; y todos los gastos administrativos que conlleva tal operación. De ocurrir alguna situación imprevista que amerite el reclutamiento temporero de personal adicional el registrador tiene plena facultad para tomar las medidas necesarias para atender tal situación. Del arancel que cobra el registrador deberá devolver a la tesorería una aportación en compensación por el derecho de operar el registro, en otras palabras por operar esta franquicia. En fin goza de independencia administrativa pero siempre su función calificadora está enmarcada dentro de la Ley Hipotecaria.

En España el notario que no este conforme con la calificación registral puede entablar un recurso de índole apelativa ante la Dirección General de los Registros, antes de presentar el Recurso Gubernativo ante las cortes. Otro dato interesante es que en España tanto el notario como el registrador también ejercen su función en una demarcación en particular. Por tal motivo, en España es impensable que un notario no atienda con prontitud la notificación que le curse un registrador y menos aún que deje caducar un documento por no haber corregido las faltas señaladas.

En Puerto Rico el Registro de la Propiedad opera como una oficina dentro del esquema del Departamento de Justicia. El Secretario de Justicia es quien nombra al Director Administrativo del Registro. A su vez los registradores son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado por el término de doce años. (*Véase* arts. 2-23, Ley Hipotecaria).

En una consulta que le formula el Ilustre Cuerpo de Registradores de la Propiedad al Centro Internacional de Derecho Registral (C.I.N.D.E.R.) en 1985 sobre la ubicación del registro de la propiedad se reafirmó la

Declaración del II Congreso de Madrid que señala:

[L]os Registradores de cada país se integrarán en Colegios, Corporaciones u organismos similares, de carácter público, con fines científicos, técnicos, de solidaridad y ayuda mutua . . . Los registradores al igual que los notarios son profesionales en quienes se les delega la fe pública indispensable para la seguridad del tráfico jurídico.

Dicha consulta concluye que los Registradores de la Propiedad no pueden estar sujetos a decisiones colegiadas pues se atenta contra su independencia de criterio; no pueden estar sujetos a la disciplina orgánica del administrador puesto que su función sobre la validez de los negocios jurídicos podría verse afectada, y tampoco pueden estar sujetos a un nombramiento sujeto a un organismo administrativo. (*Véase* Revista de Derecho Registral del Cuerpo de Registradores. vol. I núm. 1 (1985).

Luego de darnos a la tarea de examinar varios esquemas organizacionales, tales como, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, la Oficina del Comisionado de Seguros, la A.C.C.A. y la Comisión de Servicio Público, sugerimos que se establezca una agenda administrativa, dirigida por un administrador nombrado por el término de seis años, por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Se establece este término para darle mayor autonomía e independencia al Registro de la Propiedad. De ser nombrado un registrador como director del registro éste deberá renunciar a su cargo de registrador. El propósito es afianzar la función estrictamente administrativa del director. Sugerimos como requisitos mínimos para ocupar dicho cargo ser abogado revalidado y contar con experiencia en el campo registral y notarial por un término no menor de siete años, y tener reconocida experiencia en el campo de la administración pública, en cuanto a su sueldo el mismo deberá ser similar al establecido para otros administradores y funcionarios del Gobierno el cual no debería ser menor del sueldo de un juez del Tribunal de Apelaciones. Recomendamos que se establezca el cargo de sub-administrador quien será un registrador para que de esta forma pueda asesorar al administrador en materia de Derecho Hipotecario.

Por su parte la Mortgage Bankers Association ha recomendado en su ponencia en torno a esta Resolución el establecimiento de una Junta Consultiva. En cuanto a esta recomendación la favorecemos siempre que la misma debe ser de carácter estrictamente consultivo por las razones antes expuestas. Tanto la Junta Consultiva de la Oficina del Comisionado

de Instituciones Financieras como la establecida en el Departamento de Transportación y Obras Publicas taxativamente expresan que no podrán pertenecer a dicha junta personas que tengan intereses encontrados con la función pública para la cual deberán asesorar. De establecerse tal Junta sugerimos los siguientes cinco miembros, los cuales serán nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado: un registrador o ex registrador, el cual será su Presidente, el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el Presidente del Instituto del Notariado Puertorriqueño, una persona en representación del interés público y una persona de reconocida experiencia en el campo de la informática.

En fin, el Registro de la Propiedad necesita tener independencia administrativa y fiscal para tomar aquellas decisiones que redunden en una ágil implementación de todas las medidas administrativas que propendan un mejor servicio para el Pueblo de Puerto Rico. Pare obtener los fondos necesarios para lograr este fin, deben auscultarse ideas innovadoras como el establecer una alianza público privada para la mecanización y modernización del registro. Otras alternativas para allegar fondos para implantar una real y efectiva modernización puede, por ejemplo, provenir de un préstamo al Banco Gubernamental, tal como se hizo en Guatemala mediante un arancel adicional exclusivo para el pago del préstamo y por tiempo limitado.

II. La calificación registral

El Registrador de la Propiedad en España se considera un funcionario público que al calificar un documento ejerce una función similar a la de un juez de jurisdicción limitada. Los registradores son nombrados luego de un proceso de un examen por oposición y su nombramiento es de carácter vitalicio y solamente puede ejercer sus funciones en la demarcación particular a la cual fue nombrado. Dichos funcionarios pasan a formar parte del Colegio de Registradores, una organización similar al Colegio de Abogados de Puerto Rico. El registrador no puede ser trasladado a menos que se le hayan formulado cargos y en virtud de sentencia judicial. Cuando un registrador se retira o fallece los otros registradores pueden solicitar un cambio de demarcación y así aspirar a otra localidad. Este factor es importante ya que no todos los registros generan los mismos ingresos, es decir, no es lo mismo ser un registrador en Madrid que ser un registrador en otra demarcación.

En Puerto Rico, con el cambio de soberanía se introdujo, en primer término la eliminación del nombramiento por oposición y vitalicia, y

en segundo lugar la independencia fiscal que gozaban durante la época española. Los registradores eran nombrados luego de haber aprobado un examen y su nombramiento era vitalicio. Su sueldo provenía del arancel que cobrarán por la inscripción de los títulos. Hoy día los registradores ni son nombrados por vida ni tienen independencia fiscal y administrativa. Sin embargo es importante destacar que en España todavía existe esta misma organización administrativa que ha servido eficientemente a sus necesidades pues los títulos se inscriben en la mayoría de los casos en el término de uno o dos días pero nunca en un plazo mayor de 60 días. La razón para ello es sencilla; siendo los aranceles el equivalente de su sueldo lógicamente les interesa inscribir todo documento para poder generar ingresos. Por otro lado, de no inscribir en el plazo señalado no puede cobrar el arancel.

Nuestra Ley Hipotecaria en su artículo 20 deja claramente establecido la independencia del registrador pues goza de la misma inmunidad que un juez. Sólo responde en el caso de haber sido convicto de algún delito, *Feliciano v. Rosado*, 110 D.P.R. 550. Según dispone el artículo 6(b) de la Ley Núm. 104 de 24 de junio de 1955, según enmendada, conocida como Ley de Pleitos contra el Estado, la función de índole discrecional que ejerce el registrador goza de inmunidad. *Santiago v. E.M.*, 1004 T.S.P.R. 162. (*Véase* Mojica Sandoz, L. Derecho Hipotecario de Puerto Rico, publicaciones J.T.S. Págs. 3-13). La similitud en las funciones que realiza puede constatarse además mediante su remuneración ya que los registradores perciben el mismo sueldo que un Juez Superior del Tribunal de Primera Instancia.

La función calificadora está enmarcada en el principio de la legalidad pues sólo tienen acceso al registro aquellos títulos válidos y perfectos y susceptibles de publicidad, *Dershowitz & Co. v. Registrador*, 105 D.P.R. 267 (1975). Luego de la inscripción de un título le cobija la presunción de que la información que consta del registro es exacta e íntegra. El alcance de la función calificadora se establece en el Artículo 65 de la Ley Hipotecaria que dispone en parte: “el registrador tendrá autonomía en su facultad calificadora” a su vez el Artículo 64 dispone el ámbito de esta función calificadora al señalar que “Los registradores calificarán, bajo su responsabilidad la legalidad de los documentos . . .” A su vez, el Artículo 67 dispone que: “La calificación hecha por un registrador de los documentos presentados será a los únicos efectos de extender o denegar la inscripción . . .” El análisis legal que realiza el registrador es una función propia de su cargo como funcionario público que no puede estar sujeta a factores externos. Es por tal motivo que como dijimos anteriormente el

registrador goza de inmunidad pues su función de evaluación del derecho es de carácter discrecional.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo como la jurisprudencia de España así como los distintos tratadistas considera al registrador como un juez de jurisdicción voluntaria. A vía de ejemplo véase *Dershowitz, supra, R.F.C. Mortgage Co. v. Registrador*, 60 D.P.R. 235, (1942), *Rodríguez Morales v. Registrador*, 142 D.P.R. 347 (1997). Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico volvió a reiterar esta norma en *Nelly Santiago v. E.L.A.*, 2004 T.S.P.R. 152. En dicho caso y citando al tratadista Lacruz Berdejo señala: “. . . la actuación del registrador consiste en la aplicación del derecho— esencialmente, del derecho privado— semejante a la del Juez, necesitada de igual o mayor especialización, en igual posición de independencia jerárquica y alienad al asunto y hasta la misma obligación de juzgar . . .”

La función calificadora del registrador debe estar dotada de independencia en el juicio jurídico que lleva a cabo al examinar un documento para determinar si procede a su inscripción o por el contrario no puede ser inscrito tal como fue presentada pues le faltan elementos necesarios para cumplir con las disposiciones de la propia Ley Hipotecaria o de otra legislación, en particular la del Código Civil. La función del registrador tal como señala el profesor José Vélez Torres es personalísima e indelegable. (*Véase La Crisis del Principio de Legalidad en el Sistema Registral Puertorriqueño: Ponencia y Comunicaciones presentadas al III Congreso Internacional de Derecho Registral, Tomo III.*)

Por último, debemos señalar que el artículo 64 de la Ley Hipotecaria establece que un registrador no puede pasar juicio sobre una inscripción, ni aún en el caso que haya sido firmada por el mismo. La trayectoria jurisprudencial tanto en Puerto Rico como en España considera al registrador un juez con jurisdicción limitada, pues no resuelve controversias si no que su función se circunscribe a determinar si inscribe o no un título. De haber alguna controversia le corresponde a los tribunales resolverla.

El esquema jurídico de nuestra Ley Hipotecaria que proviene de España, ha servido bien durante cerca de dos siglos. La Ley Hipotecaria española ha servido de base para la legislación en muchos de los países de América Latina entre los cuales se encuentra Guatemala, que cuenta con un sistema registral que inscribe los documentos en un promedio de dos días. Dicho país puede servirnos de modelo ya que acaba de mecanizar las funciones del Registro de la Propiedad mediante principalmente la digitalización de los tomos históricos y mediante la modernización de sus funciones mediante un programa preparado por la Compañía IBM. Volvemos a

reiterar que el atraso del registro no se debe al esquema jurídico sino al esquema organizacional. La propuesta de la Mortgage Bankers de cambiar nuestro sistema jurídico por el sistema Torrens no resuelve el atraso. Para resolver el atraso se necesita un nuevo andamiaje administrativo unido esto a un programa de mecanización ágil y efectivo y conforme a nuestras necesidades.

PRESUPUESTO

En Puerto Rico hasta prácticamente la década de los setenta el Director Administrativo tenía un control absoluto sobre su presupuesto sin interferencia del Departamento de Justicia, pues se consideraba que el arancel cobrado debía ser utilizado en la administración del Registro de la Propiedad. En *Baetjer v. Registrador*, 57 DPR 175 (1940), el Tribunal Supremo expresó que los derechos arancelarios que devengaban las operaciones registrales tenían el carácter de una compensación por los servicios prestados y no una contribución. Luego en *Díaz v. Registrador*, 107 DPR 233 (1978), el Tribunal Supremo cambió de parecer y expresa que se trata de una contribución. (Véase Rivera Rivera, L. Derecho Registral Inmobiliario Puertorriqueño, pág. 258). Con esta decisión el Registro de la Propiedad perdió la independencia fiscal que gozaba y el Estado por medio del Departamento de Hacienda tuvo la excusa para quedarse con la mayor tajada de los ingresos que genera el registro.

La lentitud en la inscripción de documentos en un plazo corto ha ocasionado cuantiosas pérdidas en el área fiscal debido al retiro de documentos antes de ser inscritos, especialmente en cuanto a las hipotecas. Cada vez que ocurre una baja en los intereses hipotecarios las personas aprovechan y refinancian sus propiedades. Si pensamos que la hipoteca promedio para una casa es entre \$150,000 y \$200,000 esta transacción genera entre \$1,100 a \$1,500. Actualmente la población de Puerto Rico es de cuatro millones de habitantes y la meta de todo ser humano es ser el dueño de su hogar, la pérdida de fondos es cuantiosa. A modo de ejemplo si 100,000 de todos los documentos pendientes de inscribir tratasen de hipotecas de esta índole la suma podría ascender entre \$3,000,000 a \$6,000,000. Sin embargo hemos sido informados que actualmente el monto total de documentos sin inscribir asciende a cerca de 700,000 y que esta cifra aumentó drásticamente en el pasado año 2009, entre algunas razones, a! no renovar el contrato de los registradores especiales, que se dedicaban al estudio y despacho de los documentos más complejos, tales como la inscripción de los regimenes de propiedad horizontal y las urbanizaciones. Recomendamos que se solicite al Departamento de Justicia estadísticas sobre el número de documentos pendientes de los últimos tres años. Dicha información debe incluir un desglose por

sección. También debe solicitarse toda la información relacionada con el recaudo de ingresos al Fondo General mediante el pago del arancel de inscripción y el sello de Rentas Internas y el Arancel de Presentación. Esta información es necesaria ya que el arancel de presentación establecido hace más de veinte años era precisamente para la modernización del Registro, meta que hasta el presente no ha sucedido. Es necesario destacar que el sueldo de los registradores especiales provenía precisamente de estos fondos recaudados mediante este arancel especial. Es bueno destacar que el sueldo de estos registradores, que ejercen exactamente las mismas funciones que un registrador regular es la mitad del sueldo de estos. Recomendamos que se solicite al Departamento de Justicia un desglose detallado del uso que se le ha dado a dichos fondos. Hace varios años, se enmendó dicha legislación y se estableció el arancel de presentación para la modernización del Registro de la Propiedad y tal como hemos expresado anteriormente todavía no se ha logrado la misma. Peor aún hace varios años se enmendó dicha legislación para permitir que dichos fondos fuesen utilizados para cualquier uso indirecto relacionado con la modernización del registro. Recomendamos que dicha legislación sea enmendada para aclarar el uso que podrá dársele a dichos fondos, los cuales no deberán en ningún momento ser utilizados para costear la operación diaria de los registros.

Otra modalidad y la cual tiene efectos todavía más nefastos para el fiasco es la relacionada con las hipotecas por el financiamiento interino de los proyectos de construcción. Una hipoteca para este tipo de negocios puede significar una pérdida de \$150,000 a \$200,000 en aranceles. Para el 1992 se calculó en \$4,000.000. Debe solicitársele al Departamento de Justicia un informe detallado de todas estas hipotecas retiradas durante los pasados tres años.

El presupuesto del Registro de la Propiedad debe estar a tono con las metas que se establezcan en cuanto el tiempo que tomará poner al día las operaciones y modernizar todas las funciones administrativas.

III. El atraso en el despacho de documentos pendientes

Al día de hoy el Registro de la Propiedad cuenta con un programa mecanizado llamado “Ágora”, el cual provino de España. Debemos señalar que nuestro programa instalado en el 2004 no ha sido mejorado ya que cualquier cambio tiene que ser a través del Colegio de Registradores de España quienes tienen los derechos de autor sobre el programa. Al día de hoy en España ya se han instalado múltiples versiones nuevas, por lo que nuestro programa para todos efectos es obsoleto. Por otro lado dicho programa nunca fue ajustado a las necesidades de Puerto Rico. Como

ejemplo de ello el programa almacena data para la cual se le podrían dar otros usos, tales como el informe mensual estadístico que debe rendir cada registro el cual incluye data sobre los documentos y data sobre los recaudos. Otros usos que podrían ser de provecho para agilizar el proceso están la preparación de los listados de documentos inscritos por titular y por finca (Índices de Fincas y de Personas). ¿Por qué sigue el atraso en Puerto Rico? La respuesta aunque parezca increíble es sencilla, falta de fondos para el reclutamiento y adiestramiento de personal adicional, incluyendo el nombramiento de registradores adicionales. Cuando se estaba instalando el programa Ágora los asesores recordaron que se resolviese primero el atraso y luego se instalara el programa, ya que su programa estaba orientado a mecanizar y no a resolver el atraso en la inscripción de documentos, ya que el mismo no ha existido ni existe hoy día en España. A tono de relación histórica de los tropiezos en que se incurrido a través de los últimos veinte años en la modernización del Registro de la Propiedad, se encuentra el programa instalado en la sección V de San Juan, el cual incluía la digitalización de los tomos históricos. Ambos programas fallaron en parte por la misma razón, el Departamento no era el dueño del programa, en otras palabras cualquier cambio tenía que ser a través de los suplidores, en otras palabras no teníamos el “source code”. Debe en este momento destacarse que el proceso de modernización de las operaciones del registro de la propiedad en España incluyó la digitalización de los tomos históricos.

Otro factor que afectó negativamente la implantación del programa fue la ausencia de un verdadero y efectivo adiestramiento para todo el personal así como para los registradores. El llamado adiestramiento consistió de una charla para grupos de 10 técnicos por una semana y una semana adicional en que estaban presentes los asesores en la sección durante el inicio del programa para atender consultas. Luego de este escueto curso inicial nunca ha habido un efectivo apoyo. A los técnicos nunca se les ofreció un curso intensivo en sistemas de información y teclado. Esta falta de adiestramiento ha ocasionado que la implantación del sistema generará atraso mayor. No debemos olvidar que al momento de la implantación del programa Ágora la mayoría de los empleados despachaban los documentos manuscritos por lo que el cambio fue demasiado abrupto para muchos de estos técnicos.

Otra causa que incide en el atraso en el despacho de documentos es la lentitud de los notarios en atender las notificaciones emitidas por los registradores. A vía de ejemplo durante el año 2004-05 del total de documentos despachados 245, 792 fueron inscritos mientras que 83,461

fueron notificados. Esto significa que una tercera parte de los documentos estudiados inicialmente no pueden ser inscritos en ese momento por deficiencias en el documento provocando las llamadas cartas de notificación y ocasionando que el proceso de inscripción se atrase.

IV. La solución al atraso

De todos es conocido el atraso que enfrenta el Registro de la Propiedad en la inscripción de documentos, pero para resolver el mismo bajo las condiciones actuales sería necesario aumentar el personal adicional y aumentar el número de secciones. Sin embargo de implantarse medidas tales como la digitalización de la entrada de documentos y la digitalización de los tomos históricos, se podría lograr esta meta en un corto plazo.

El atraso debe ser objeto de un tratamiento especial mediante la utilización de las herramientas adecuadas para una solución inmediata. En primer lugar, recomendamos el establecimiento de dos turnos de trabajo para así acabar con el atraso de documentos pendientes que hay ascienden aproximadamente a 700,000 documentos. (Esta cifra incluye todo tipo de transacción incluyendo otros asuntos tales como certificaciones, anotaciones de embargo, entre otras). El primer turno trabajaría de 7:00 a 3:00 p.m. y el segundo turno de 3:00 a 8:00 p.m. A vía de ejemplo un empleado excelente puede realizar en el sistema de computadora de 8 a 10 documentos dependiendo de la dificultad que conlleve su estudio y despacho.

El acabar con el atraso no es tarea de seis meses tomando en consideración el proceso de contratación y adiestramiento de este personal, que deberá incluir, entre otros, procesadores de entrada de data, técnicos, todos estos supervisados por un registrador. El establecer dos turnos es beneficioso en términos presupuestarios pues se utilizarían las mismas facilidades y el mismo equipo. La solución estriba en contratar un grupo de empleados temporeros para atender el atraso. El término que tome la erradicación de tal atraso dependerá de los fondos que puedan ser destinados para este proyecto.

Otras alternativas a considerar son la contratación de una firma externa que entre al sistema la data vigente de las fincas que tengan documentos pendientes de despacho tal como se hizo en España.

Esta inversión de fondos tendría un rendimiento inmediato pues entrarían al fisco los aranceles correspondientes a estos documentos, que si bien ya se

compraron y se presentaron con el documento al solicitarse la inscripción, de no ocurrir la misma al retirarse el documento pueden solicitar la devolución de los fondos consignados en el arancel de inscripción. Tal como se expresó anteriormente definitivamente se recaudarían por lo menos el triple de lo invertido.

V. Secciones del Registro

Actualmente el Registro de la Propiedad cuenta con 29 secciones. Es de conocimiento general que no todas las secciones tienen el mismo volumen de presentación ni los mismos recursos, en cuanto a empleados, equipos, facilidades etc. Debe solicitarse al Departamento de Justicia, data sobre este aspecto con el propósito de considerar la posibilidad de reorganizar las demarcaciones de las secciones. Sin embargo entendemos que existen otras alternativas de mayor eficiencia tal como agrupar todas las demarcaciones en un registro central en San Juan y establecer unos terminales para lo cual se solicitaría la colaboración de los Municipios. El establecer un sistema central permite la mejor utilización de los recursos. Precisamente el propósito de la mecanización debe ser el fácil acceso y agilidad del sistema que bien puede lograrse mediante la utilización del Internet para la radicación de documentos etc. Para ello sirve de modelo Costa Rica, que cuenta con un sistema centralizado.

Para resolver el atraso y agilizar la tramitación de los documentos pendientes de despacho el Registro de la Propiedad necesita una administración ágil que atiende sus particulares necesidades acompañado de los fondos necesarios para reclutar el personal idóneo. La estructura administrativa actual del Registro de la Propiedad que data desde los tiempos de España no responde a las necesidades del siglo veintiuno. Actualmente una sección típica cuenta con un registrador, un supervisor, un certificador, y un número de técnicos que varía en las secciones y un empleado de servicios, un asistente administrativo, y un procesador de data. Hasta hace poco había dos categorías de empleados un asistente administrativo y un procesador de data que fueron cesanteados recientemente. Este esquema administrativo no responde a las necesidades actuales.

VI. Proceso de presentación

Es necesario evaluar los métodos de presentación de documentos los cuales al presente son: personal, por correo y por fax. Los primeros dos métodos conllevan el pago de los aranceles en el momento de la presentación, mientras que el tercer método permite un asiento temporero

por el término de diez días, lo que equivale a reservar un asiento en la que el interesado presenta el documento personalmente en el registro con los debidos aranceles. Si bien es cierto que la propuesta del fax era evitar las largas filas en el registro para la presentación de documentos, este sistema conlleva un tiempo y esfuerzo adicional para lo cual no se le proveyeron los recursos adecuados, ya que al momento de enviar el fax el registro debe entrar el documento al sistema temporalmente, enviar una notificación de acuse de presentación y luego cuando se presenta el documento se termina de llenar la ficha por lo que el documento tiene que ser localizado y terminada de llenar las pantallas pertinentes. También es necesario tener presente que el procedimiento actual permite guardar un turno a un documento que todavía no ha pagado los aranceles correspondientes. Por otro lado muchos usuarios no utilizan el correo por el riesgo que puede conllevar el envío de comprobantes por cantidades cuantiosas.

VII. Sugerencias para agilizar el proceso de presentación

1. Aumentar el horario de presentación una hora adicional, de 3-4 de la tarde para así compensar por la eliminación del método de presentación por fax.
2. A tono con esta propuesta y para que sea más seguro el método de presentación por correo, se podría establecer un sistema de cuenta que tendría el notario, similar a la cuenta por el uso del peaje, contra la cual el registro giraría para el cobro del arancel. Este método tiene dos ventajas. Primero se eliminarían las notificaciones por motivo de falta de aranceles y por otro lado de haber sobrante en el registro se le daría un crédito en la cuenta en lugar de las actuales cartas sobrantes que el usuario tiene que llevar al Departamento de Hacienda para recobrar el exceso. Segundo, el proceso de la contabilidad de los fondos ingresados sería más fácil lo que permitiría que estos empleados se dedicaran al despacho de documentos. Además se eliminaría el sello de rentas internas por la suma de cincuenta centavos que se sumaría al cómputo del arancel de inscripción.

VIII. Proceso de inscripción

El artículo 52 de la Ley Hipotecaria establece que los documentos serán inscritos o notificados en el término de sesenta días, que por cierto es el término que establece la ley hipotecaria española. De todos es conocido el atraso que existe actualmente en el despacho de los documentos presentados que hemos sido informados ronda

en los 700,000 documentos Algunos de estos documentos tienen más de diez años pendientes. Sugerimos a esta Honorable Comisión que solicite un informe especial sobre la cantidad de documentos pendientes, el término de tiempo que llevan pendientes y el tipo de documentos de que trata. También podría solicitarse un informe sobre los condominios y urbanizaciones sin inscribir y el tiempo que llevan pendientes. Estos informes deben solicitarse por sección. Un sistema que permite tal atraso es clara evidencia que el proceso de inscripción necesita ser agilizado radicalmente para que pueda lograrse esta meta. La meta debería ser que todo documento que no sea inscrito en el término de 60 días conlleve un informe especial del registrador sobre los motivos que incidieron en este incumplimiento y dicho informe se haría formar parte del expediente de evaluación del registrador. Por último recomendamos se solicite información sobre la producción durante el pasado año la cual deberá incluir el número total de documentos atendidos por cada registrador, incluyendo a los especiales que trabajaron durante los primeros seis meses. Tal información deberá contener el total de documentos inscritos, el tipo de documento de que se trata, por ejemplo compraventas, hipotecas, cancelaciones, el total de documentos notificados, caducados, retirados y el total de documentos que tenía pendientes sin firmar al finalizar el año.

IX. Sugerencias para la etapa de despacho e inscripción

1. Es necesario que se estructure un sistema objetivo, ágil y especialmente diseñado para la evaluación de todo el personal del registro así como a los registradores de la propiedad. El sistema actual de evaluación no se ajusta a las necesidades particulares del Registro de la Propiedad. En cuanto a los registradores no existe actualmente ningún procedimiento de evaluación. Podría utilizarse como modelo el sistema de evaluación que opera en la Rama Judicial para los jueces. Por otro lado no todas las secciones tienen el mismo volumen de trabajo ni la misma complejidad en los documentos pendientes. Además algunas secciones cuentan dentro de la estrechez actual de personal con un número alto de personal mientras que otras tienen muy poco personal. Esta disparidad ocasiona que en unas secciones el personal tiene un volumen alto de asuntos que atender mientras que en otras la diferencia es sustancial. Por otro lado también incide en la operación del Registro la falta de diligencia de los notarios en la corrección de las faltas señaladas por los registradores. Para atender esta situación ofrecemos varias sugerencias.

2. Debe de evaluarse todas las demarcaciones de las diferentes secciones para que atiendan el mismo volumen de trabajo a base del personal disponible.

3. Todo el proceso de notificación de faltas que impiden la inscripción del documento debe ser objeto de un ponderado estudio. Algunas posibles enmiendas para agilizar este proceso incluyen el extender el término para presentar el escrito de recalificación de 20 a 30 días (artículo 50 de la Ley Hipotecaria), y el término para acudir en Recurso Gubernativo de 20 a 30 días (artículo 77 de la Ley Hipotecaria). El artículo 71 de la Ley Hipotecaria dispone que el Registrador tendrá 30 días para resolver el escrito de recalificación. Sin embargo es común que dichos escritos permanezcan un término en ocasiones de años sin resolverse. Tal actuación por parte de un registrador debe conllevar una sanción administrativa. Podría establecerse un mecanismo mediante el cual luego de pasados los 30 días una copia del recurso deberá ser enviado a la Oficina del Director, para que éste le brinde el apoyo necesario para que pueda resolver el asunto.

4. Todo documento que es caducado ya que el notario no atendió en el plazo de 60 días la carta de notificación deberá conllevar la cancelación de la totalidad de los aranceles (artículo 69 de La Ley Hipotecaria). Además todo documento caducado no podrá ser presentado nuevamente si las faltas señaladas no han sido corregidas.

5. En muchas ocasiones un documento es presentado, notificado, retirado y vuelto a presentar sin haber corregido las faltas señaladas. Debe de enmendarse la Ley del Arancel de Presentación para en estos casos, exigir un arancel adicional a manera de multa que podría incrementar si se sigue presentando el documento sin corregir. Una forma de atender toda esta situación sería con la inscripción obligatoria de toda transacción relacionada con bienes inmuebles.

6. Otra situación que genera atraso en el despacho de documentos se encuentra la falta de diligencia de los desarrolladores en presentar al registro proyectos de viviendas ya sea de urbanizaciones como de condominios sin los debidos documentos complementarios. Una gran parte de los documentos pendientes de despacho en muchas secciones son proyectos comerciales, industriales, residenciales ya fuere de régimen de propiedad horizontal o de viviendas. La falta de diligencia de estos desarrolladores, por medio de sus notarios, en atender las notificaciones de los registradores debido al incumplimiento de los requerimientos de

los órganos administrativos, como la Administración de Reglamentos y Permisos (A.R.P.E.) ha ocasionado que ciudadanos que han comprado propiedades en estas urbanizaciones o condominios no hayan podido inscribir las propiedades a su nombre. La situación típica de la venta de las propiedades sin haber sido presentado previamente al Registro de la Propiedad los llamados usos públicos que pueden ser calles, servidumbres de agua, energía eléctrica, teléfono y parques o áreas de recreación impide que en virtud de lo dispuesto en el Artículo 92 de la Ley Hipotecaria pueda ser inscritas tales escrituras de separación de apartamentos o segregación de solares. Dicho artículo exige que previo a cualquier segregación deberán presentarse los planos debidamente aprobados y el estricto cumplimiento con todos los requisitos establecidos en la resolución de A.R.P.E. la cual naturalmente incluye las servidumbres antes mencionadas. Para atender esta situación es necesario enmendar el referido Artículo 92 para disponer que no podrá presentarse la escritura de segregación o individualización de cualquier propiedad si no se han presentado previamente tales usos públicos. De esta forma los desarrolladores se verán en la obligación de atender los reclamos de los registradores. Son muchas las ocasiones en que los desarrolladores retiran los documentos y los vuelven a presentar sin haber corregido las faltas notificadas. En cuanto a las calles, sugerimos que los municipios deberán a aceptar las mismas, y de estar todavía alguna parte del proyecto en construcción, el urbanizador deberá prestar una fianza para responder por cualquier daño. Otra alternativa a considerar es utilizar el articulado de la reserva de prioridad para establecer un procedimiento especial para la presentación de este tipo de documento para la cual el registrador tendrá 30 días para estudiar el documento, reunirse con el notario y determinar si procede la presentación del condominio o de la urbanización. Es decir deberá constar que se acompañaron los complementarios necesarios, tales como planos, “plot plans”, escrituras de servidumbres, de estar todo completo se procederá a darle asiento de presentación definitivo.

7. Recomendamos que uno de los usos que deberá darse al Fondo de Fianza Notarial sea para la corrección, de ser posible, de cualquier documento otorgado por un notario ya fallecido o que no reside en la jurisdicción.

X. Otras recomendaciones sobre posibles enmiendas a la Ley Hipotecaria

1. Se permita la agrupación de bienes privativos y gananciales, la cual esta contemplada en la legislación española y en Puerto Rico indirectamente al permitirse en una partición de

herencia que un heredero casado compre participaciones en una propiedad, siempre que se indique la proporción privativa y la ganancial, artículo 95 de la Ley Hipotecaria.

2. La descripción de la propiedad, especialmente en caso de condominios debe ser una sencilla para efectos registrales, aunque el documento puede incluir una más detallada para propósito del negocio jurídico de que se trate.

3. Se aclare que la descripción no puede ser geométrica, la descripción es por linderos. Al igual que en el caso anterior el documento puede incluir una descripción geométrica para propósito del negocio jurídico de que se trate.

4. La inscripción de toda propiedad inmueble sea obligatoria para cualquier efecto jurídico no sólo ante terceros sino entre las partes. Son varias las razones para proponer este cambio. En primer lugar se tendría una constancia certera de la titularidad de toda propiedad inmueble lo cual redundara en beneficio para el fisco a través del CRIM. Segundo se evitarían los fraudes a través de los expedientes de domino. Tercero el registro recaudaría más fondos al tener que inscribirse cualquier traspaso de dominio en una propiedad. La persona adquirente tendría treinta días desde que ocurre el traspaso para presentarla. Cuarto también se evitarían los traspasos clandestinos o fraudulentos. Por último promueve mayor certeza de las constancias del registro y se evitaría el costo de los llamados estudios de título. Para ello habría que dar un término de gracia que podría ser de cinco años.

5. El proceso de la presentación de la sentencia de expropiación deberá ser enmendado para exigir en todo caso que se presente la certificación de mensura y la sentencia deberá indicar la descripción registral actual y la nueva, de conllevar una disminución de exceso de cabida deberá presentar un plano o una certificación del agrimensor.

6. En el proceso de presentación se deberá indicar el nombre y dirección postal del interesado y la del titular y la dirección física de la propiedad deberá indicar la dirección para efecto del sistema postal. A tono con esto las notificaciones se harán al notario y al titular de la propiedad.

7. Establecer un sistema de bonificación especial a aquellos empleados y registradores que realicen una tarea extraordinaria (hay un estudio sobre el número de documentos que puede inscribir mensualmente un registrador).

8. Enmendar todo el procedimiento actual de ejecución de hipoteca y venta en pública subasta bajo el procedimiento ordinario. En particular debe aplicar el artículo 225 sobre confirmación de la venta para que sea más sencillo y parecida al sistema de la Corte Federal. A estos efectos el juez deberá emitir una orden sobre confirmación de la venta, para que la evaluación de este procedimiento le sea aplicable el tercer párrafo del artículo 64 sobre la calificación de los documentos expedidos por autoridad judicial.

XI. Resumen de recomendaciones a corto plazo

1. La contratación de los registradores especiales nuevamente para la tarea de atender el atraso especialmente en la inscripción de regimenes de propiedad horizontal y urbanizaciones.

2. La contratación de personal adicional fuera de horas laborables para la entrada de data y la digitalización de los tomos del Registro. Este sistema permitiría utilizar las mismas facilidades y equipos sin necesidad de incurrir en costos adicionales. Para ello sugerimos que se estudie el sistema registral de Guatemala que mediante la digitalización pusieron los registros al día.

3. La aprobación de un proyecto de ley para enmendar la Ley Hipotecaria en los términos antes señalados.

4. La creación de una oficina con total autonomía sobre sus fondos, y sus funciones administrativas tales como el reclutamiento de personal. Dicha oficina o administración debe quedar adscrita al Departamento de Justicia o a la Oficina del Gobernador.

XII. Resumen de recomendaciones a largo plazo

1. La digitalización de los tomos históricos del Registro de la Propiedad para de esta forma agilizar el proceso de inscripción

que sería más sencilla al estar en el sistema toda la información sobre la finca ya fuese vigente o no. La digitalización es necesaria para poder implantar la presentación por correo electrónico y realizar estudios de fincas desde la propia oficina del notario, tal como sucede en España.

2. La modernización del programa de inscripción del actual programa Ágora a otro sistema que permite el introducir otras funciones tales como la preparación del informe estadístico mensual y la compilación de los Índices de personas y fincas.

Ante lo antes expuesto nos oponemos a la aprobación del Proyecto de la Cámara 2683 y en vez que se apruebe una Resolución de la Cámara para que a la mayor brevedad estudie a cabalidad el problema del Registro de la Propiedad, en vez de destruir el mismo que tan bien le ha servido a Puerto Rico por más de un siglo. Además, nos ponemos a la disposición de la Comisión de lo Jurídico Civil de la Cámara, que usted preside, para comparecer a vistas públicas o ejecutivas en relación a este proyecto.

**K. Ponencia del licenciado Luis E. Colón Ramery,
Presidente del Instituto del Notariado Puertorriqueño**

Me dirijo a usted en mi capacidad de Presidente del Instituto del Notariado Puertorriqueño, Inc., entidad sin fines de lucro, la cual fue creada a los fines de representar a todos los abogados notarios que ejercen la profesión en Puerto Rico.

El Registro de la Propiedad brinda la seguridad jurídica a las transacciones reales que en el mismo se inscriban. Sólo es posible pensar en Seguridad Jurídica si existe seguridad documental, sin cualidades que dificulten la adulteración o falsificación de las escrituras otorgadas ante un notario.

Nuestro sistema Registral se distingue por que la función calificadora que ejecutan los Registradores, la cual presupone la verificación de parte del Estado de la correcta aplicación del principio de legalidad a que están sujetos todos los actos y contratos inscribibles. Por ello, el prudente y bien fundamentado cumplimiento de esa función y su correspondencia con las funciones notarial y administrativa son, los cimientos idóneos para la existencia y el positivo funcionamiento de un sistema normativo confiable, efectivo y eficiente, que brinde la seguridad, certeza y publicidad de los derechos y actos inscritos.

Por su parte la publicidad inmobiliaria es el conjunto de reglas, e implantación de aquellas impartiendo con fuerza legal, y permite determinar con precisión la situación jurídica de los inmuebles y el patrimonio inmobiliario de las personas, de modo que es absolutamente necesaria para garantizar la seguridad jurídica.

En Puerto Rico esa seguridad jurídica ha mermado grandemente al existir un atraso de más de 650,000 documentos pendientes de despacho. Atraso que no se ha creado en los últimos años, esta situación viene de hace por lo menos dos décadas. Las razones para ese monumental atraso han sido presentadas a la legislatura de Puerto Rico desde principios de la década de los noventa. El Notario Puertorriqueño dio la voz de alerta para esa época y continuó alertando al Legislador, así como, a la Rama Ejecutiva de las terribles consecuencias que esto podría traer para la economía de nuestro país, no solo en el ámbito registral sino ante los inversionistas extranjeros. Tan es así que el Banco Mundial en su revista “Doing Business” catalogó a Puerto Rico en la posición número 21 de 32 países de Latino América, y el Caribe.

El proyecto de marras presenta unas soluciones drásticas que han de afectar el tráfico jurídico y pondrá en peligro los pilares en que descansa el Sistema Registral de nuestro País. Los cuales van de la mano “El principio de la Fe Pública Registral” y la “Fe Pública Notarial”. La cual le brindan la certeza al adquirente de un derecho real es correcta y que lo que surge del Registro de la Propiedad es correcto y cierto.

Nuestro Tribunal Supremo reiteradamente se ha expresado en términos de que como parte del principio de legalidad inmerso en nuestro ordenamiento registral los Registradores de la Propiedad tienen la obligación legal de verificar que todo documento presentado ante el Registro sea válido y perfecto. Ello contrasta con una función propia de otras jurisdicciones donde la tramitación es meramente informativa, sin ningún compromiso de garantía, y que la mejor certeza para el adquirente consiste en la contratación del Seguro de Título.

El P. de la C. 2683 tiene como propósito disponer que se consideren inscritos automáticamente dentro de un término de 60 días todos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, excepto las segregaciones, rectificaciones de cabida, expedientes de dominio desarrollo de proyectos, (condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales), Documentos notificados, caducados o en proceso de recalificación; que no conlleva la creación de nuevas fincas. Además, establece un plazo para la inscripción

de todos los documentos; para disponer de un periodo de dos (2) años donde una parte interesada puede presentar mejor título que contravenga a la inscripción realizada al amparo de esta ley.

Ante la situación que plantea este Proyecto, hacemos las siguientes observaciones:

Como hemos señalado el efecto de la “inscripción automática” es abolir principios fundamentales del ordenamiento hipotecario vigente, afectando adversamente la economía y las salvaguardas que el Registro provee a los ciudadanos, según los principios que quedan lesionados con la solución que propone ésta.

Principio de Legalidad — exige que los documentos que pretendan ingresar en el Registro sean sometidos a un examen o calificación por parte del Registrador de la Propiedad para comprobar su legalidad. El propósito de este principio es que accedan al Registro documentos válidos y eficaces tanto en su contenido como en su forma. Esta es a única forma de detectar si los negocios jurídicos comprendidos en los documentos están conformes al derecho civil vigente en Puerto Rico. De no estar conformes, se genera un intercambio entre el Registrador y a parte interesada en la inscripción del documento. La medida propuesta elimina la calificación para todos los documentos pendientes de inscripción pero no sean los exceptuados en el Artículo 2. Como consecuencia quedarán inscritos dichos documentos con todos sus defectos, omisiones, pactos contrarios a derecho, vicios, deficiencias arancelarias, etc.

Principio de Publicidad Formal — la “inscripción automática” no permite que se cumpla con el propósito primordial del Registro que es darle publicidad al negocio jurídico contenido en los documentos. Esta publicidad requiere que se practique un asiento de inscripción, cancelación o anotación.

Ante a ausencia de estos principios, se crea un sistema de inscripción por archivo (“Filing”) donde se hace constar que el documento quedó inscrito mediante nota en el propio documento y en el Diario de Presentación sin la firma del Registrador. El efecto del sistema de archivo es que el interesado en conocer el estado de una finca debe de examinar los documentos “inscritos automáticamente”, los cuales están archivados en el Registro porque no hay inscripciones ni calificaciones.

El notario descansa en la corrección del registro al redactar los negocios jurídicos que autoriza y en esos mismos pilares también descansan los

otorgantes que ante él otorgan el negocio jurídico. El notario cargarla con la responsabilidad de cualquier defecto que pueda tener el documento inscrito a tenor con lo dispuesto en el proyecto

Para ilustrar la arriba señalado y como ejemplo indicamos lo siguiente:

Los documentos que se inscriban automáticamente pueden adolecer de unos errores insubsanables y al ser inscritos como dispone esta ley, ese defecto podrá crear un problema en la inscripción de documentos subsiguientes. Ejemplo A le vende a B mediante poder y el mismo no cumple con los requisitos de ley y se inscribe el documento. Luego dentro del término de los dos (2) años B vende a C, ese documento no podrá ser inscrito por falta de previa. Para evitar esta situación el notario antes de otorgar una escritura vendrá obligado a tener que ir al registro a examinar y calificar el documento que fue inscrito bajo esta ley, a tenor con la jurisprudencia en Puerto Rico, el notario no podrá descansar en estudio de títulos ni tampoco en certificación registral pues el documento nunca fue calificado, lo único que diría esa certificación es que fue inscrito a tenor con lo dispuesto por este Proyecto de Ley. Ante esta situación el notario vendrá obligado a cobrar a su cliente estos gastos Si el notario o los otorgantes compran un Seguro de Título y este tiene que responder, el seguro repetirá contra el notario o notarios que intervinieron en la transacción.

El Instituto del Notariado luego de analizar profundamente este Proyecto tiene las siguientes recomendaciones:

Al Artículo 5 se le debe añadir que los documentos tienen que ser calificados e inscritos excepto aquellos que tengan que ser notificados en un término improrrogable de 60 días laborables.

Respetuosamente recomendamos que en el Artículo 12, se le añada que el Secretario de Justicia, publicará en un periódico de circulación general, una vez por cuatro semanas consecutivas, un edicto para alertar a la ciudadanía sobre el alcance de la medida.

Que en el Artículo 13 se añada que la ley tiene una vigencia de dos (2) años a partir de a efectividad, a cual proponemos que sea 60 días a partir de su aprobación.

Que dentro de la propia ley se establezca un comité compuesto por el Director (a) de los Registros de la Propiedad, el Presidente o persona que este designe del Ilustre Cuerpo de Registradores, el Presidente del

Instituto del Notariado Puertorriqueño, Inc., o persona que este designe, un experto en computación y un Contador Público Autorizado. Estos dos últimos serán nombrados por el Secretario de Justicia de Puerto Rico. Los miembros de este comité actuarán ad-honorem y deberá rendir un informe de sus recomendaciones al Señor Gobernador y a la Legislatura en un período de 12 meses contados a partir de la aprobación de dicha ley.

Que como parte del trabajo de poder inscribir todos los documentos que queden pendiente después de los que a esta ley se aplica, entendemos que el sistema Ágora sea sustituido por el sistema de inscripción usado en la República de Guatemala. Dicho sistema fue diseñado por una subsidiaria de la I.B.M., “Internacional Business Machine” y la misma permite que los documentos se inscriban en un periodo de 2 a 4 días.

En nuestras recomendaciones a la Resolución del Senado 726, la cual tiene el propósito de realizar una investigación profunda y exhaustiva sobre la oficina del Registro de la Propiedad de Puerto Rico con el fin de proponer enmiendas a la Ley Hipotecaria y a su estructura administrativa y económica, para mejorar el servicio que ofrece esta institución y dotar a Puerto Rico de un sistema de inscripción más ágil y moderno; sugerimos que se examine, si es viable adoptar el Sistema Registral de la República de Guatemala en sustitución del Sistema Ágora que se usa al presente en Puerto Rico.

A esos efectos hicimos las siguientes sugerencias las que pasamos a enumerar.

El Sistema Registral utilizado en Guatemala tiene la influencia del Sistema Registral Español, igual que en Puerto Rico. No obstante, tiene a su vez sus propias características.

1. La utilización del folio real para sus inscripciones, eso hace que cada finca este individualizada por su propio número, y en el mismo folio constan sus operaciones, incluso las canceladas. El folio real es de suma importancia, ya que se conoce todo el historial de la finca desde su creación hasta su cancelación o extinción.
2. Es declarativo ya que los derechos nacen, se modifican, transmiten y extinguen fuera del Registro, sólo surten efectos ante tercero si se inscriben.

3. Las inscripciones se hacen a petición de parte.
4. La forma de los asientos registrales es por inscripción, es decir, de cada operación lleva un resumen de la operación, no se transcribe total o literalmente el documento, tampoco se encasilla, aunque un duplicado del documento se conserva en el Registro, que es la base de la inscripción.
5. La inscripción tiene fuerza convalidante y la inscripción da plena protección a los derechos adquiridos por la fe pública registral, pero el negocio ya existe antes de llegar al Registro.
6. Se reconocen y distinguen entre las partes y terceros.
7. Todo lo inscrito es público.
8. Rigen los principios registrales, algunos de ellos, regulados por la misma ley.

El Instituto del Notariado Puertorriqueño recomienda que se utilice como modelo el Sistema Registral de Guatemala. En primer lugar el Sistema de Guatemala, según se indicó anteriormente, es parecido al sistema actual de Puerto Rico, por lo que no habría que invertir muchos fondos en el cambio e implementación. En segundo lugar, bajo el sistema de Guatemala los documentos se inscriben en un periodo de 4 días. Actualmente, Guatemala es el sistema registral latinoamericano más rápido inscribiendo documentos y el más eficiente.

En vista de que la calificación registral constituye la piedra angular del principio de legalidad y como la medida propuesta elimina la calificación de miles de documentos públicos, el Instituto del Notariado Puertorriqueño, ante a seriedad y profundas repercusiones que esto traería sobre nuestro ordenamiento jurídico adopta en esta etapa una posición orientadora sobre dicha medida a los fines de que se profundice más sobre el alcance de esta medida.

Nos ponemos a la disposición de la Comisión de lo Jurídico Civil del Senado, que usted preside, para comparecer a vistas públicas o ejecutivas en relación a este proyecto.

**L. Ponencia señor Arturo L. Carrión, Vicepresidente
Ejecutivo Asociación de Bancos de Puerto Rico**

Agradecemos la oportunidad que nos brinda para comentar en torno al P. de la C. 2683 (el “Proyecto”) que propone establecer una ley especial para que se consideren inscritos los documentos presentados hasta el 30 de abril de 2010, sujeto a ciertas condiciones y excepciones.

La Asociación de Bancos de Puerto Rico favorece la urgente aprobación del P. de la C. 2683.

El Registro de la Propiedad es el mecanismo en el cual descansa la constancia de la situación de titularidad de la propiedad inmueble y los demás derechos de que ellos emanan. En consecuencia, es de suma importancia que el Registro de la Propiedad desempeñe sus críticas funciones en una manera segura, confiable y dentro de un marco de tiempo razonable.

Tal como reza la Exposición de Motivos del Proyecto, la industria financiera presta capital en gran medida descansando en que sus empréstitos están garantizados por hipotecas, generalmente sobre bienes inmuebles. Por tanto, es indispensable para nuestra industria el que el Registro de la propiedad funcione adecuadamente y en forma rápida y confiable a fin de asegurar que sus créditos gozan de la protección de colateral máxima y, así propiciar el acceso a los mercados secundarios y mantener la liquidez necesaria para incrementar su actividad crediticia.

No obstante, es de todos conocido el atraso con el que opera el Registro de la Propiedad desde hace mucho más de una década. Las cifras oficiales colocan dicho atraso en aproximadamente 603,000 documentos para abril de 2010. Según se reconoce en la Exposición de Motivos del Proyecto, el atraso en la inscripción de documentos no solamente atenta contra el tráfico jurídico de bienes inmuebles, sino que lesiona derechos de ciudadanos que esperan 10 ó 15 años para que sus títulos quedan inscritos.

Son variadas las razones que pueden señalarse como las que han contribuido a través de los años a que el Registro de la Propiedad haya llegado al estado de atraso en el que se encuentra. Entre éstas, se destaca la falta de recursos para entre otros, permitirle al Registro de la Propiedad implantar un sistema de mecanización efectivo. Para las necesidades del Puerto Rico del siglo veintiuno, el Registro de la Propiedad aún se enfrenta a éstas utilizando instrumentos y tecnología que no ha cambiado en cien años. Por esto, aplaudimos la iniciativa de esta Administración de tomar medidas urgentes para eliminar el atraso y modernizar el Registro. Respaldamos la

creación de los grupos de trabajo compuestos por Registradores que han dedicado tiempo y esfuerzo en ofrecer alternativas viables para atender el asunto del Registro de la Propiedad con carácter prioritario.

Entre las medidas que han resultado del esfuerzo de este dedicado grupo de Registradores se encuentra el Proyecto. El Proyecto busca atender efectivamente el atraso del Registro de la Propiedad a base de medidas administrativas extraordinarias y de emergencia que no conlleven necesariamente la erogación de fondos adicionales. Así, se propone mediante esta medida considerar inscritos todos los documentos presentados y pendientes de inscripción hasta el 30 de abril de 2010, con excepción de las segregaciones, rectificaciones de cabida, desarrollos de proyectos de construcción tales como condominios, urbanizaciones y desarrollos comerciales. También quedarían exceptuados los documentos ya notificados al 30 de abril de 2010 o que hayan caducado o que se encuentren en proceso de recalificación. Aún en estos casos, se provee para un período de dos (2) años para que los Registradores califiquen los mismos. Se estima que de aprobarse el Proyecto, la inscripción administrativa y demás medidas incorporadas en éste, logrará reducir el atraso existente en el Registro de la Propiedad en aproximadamente dos años.

Para proteger a terceros cuyos derechos pueden haber quedado afectados por tal inscripción administrativa, el Proyecto dispone de un período de dos (2) años durante el cual una parte interesada puede presentar mejor título ante los Registradores. En tales casos, el Registrador tendrá la facultad para revisar dichas inscripciones e incluso dejar sin efecto las mismas de ser éstas contrarias a derecho.

Esta Asociación de Bancos de Puerto Rico favorece la aprobación del Proyecto por entender que las medidas de emergencia contenidas en el mismo para eliminar cuanto antes el atraso en el Registro de Propiedad son de vital importancia para la seguridad del tráfico mercantil y el desarrollo económico de nuestro País.

Exhortamos a esta Honorable Legislatura a que apoye los esfuerzos que conjuntamente están llevando a cabo la Administración y los líderes legislativos a través del grupo de trabajo de Registradores, para que se continúen los esfuerzos conducentes a una profunda Reforma Registral para atemperar la Ley Hipotecaria y su reglamento a las demandas del siglo XXI. La Asociación de Bancos de Puerto Rico está disponible para apoyar este esfuerzo conjunto como lo ha hecho consistentemente en el pasado.

Por las razones antes expuestas esta Asociación de Bancos favorece la urgente aprobación de P. de la C. 2683.

IV. Conclusión

Como puede constarse con una simple lectura del proceso legislativo documentado en este escrito, la aprobación de la controvertida Ley 216 supuso la instalación de un verdadero enigma en el imaginario puertorriqueño, pues la sabiduría y eficacia de la estrategia sólo podrán constatarse dentro de unos años. A pesar de la fuerte y bien fundamentada oposición de importantes sectores de la comunidad jurídica, principalmente de especialistas en la materia, entre ellos ex-registradores y profesores de Derecho Registral Inmobiliario, se aprobó una medida “transitoria” que persigue disipar el consabido atraso en el proceso de calificación e inscripción registral sacrificando los cimientos del sistema y promoviendo incógnitas e incertidumbres.

El malestar más profundo que causó esta medida fue la superficialidad del diagnóstico del problema, su desconexión del marco histórico y material que constituye el sustrato de la institución del Registro de la Propiedad y el accidentado proceso legislativo que permitió legislar en contra del parecer de los conocedores del tema y en atención a intereses puramente coyunturales. Al dejar de evaluar las raíces del atraso e identificar las decisiones desacertadas que agravaron el problema, como bien indicaron varios deponentes, no existe la seguridad de que no recurrirá en el futuro próximo. Sólo el tiempo dirá si entonces habrá que aprobar otra medida “transitoria” o si será tarde debido a que la enfermedad que aqueja al Registro es terminal.