

CARRO NUEVO CON MOTOR VIEJO*

*Luis Rafael Rivera Rivera***

PONENCIA

Respondo a una nueva solicitud de expresar mi parecer sobre la iniciativa dirigida a adoptar una nueva legislación registral inmobiliaria y crear el Registro Inmobiliario Digital, presentada el pasado 18 de mayo de 2015 y referida a la Comisión de lo Jurídico, Seguridad y Veteranos del Senado que dirigió el Honorable Miguel A. Pereira Castillo¹ y a la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes que dirigió el Honorable José L. Báez Rivera². Apenas unos días antes la licenciada Mayra Huergo Cardoso, Secretaria Asociada del Departamento de Justicia, me hizo una solicitud similar cuando envió el borrador del Proyecto. En aquella ocasión, ante la celeridad que ganó el proceso, y por coincidir el trámite legislativo con el ajetreado fin de curso, me limité a exponer mi apreciación preliminar con el compromiso de estar disponible para comparecer a cualquier reunión, vista pública o charla informal propias de los procesos de revisión de una legislación tan neurálgica —importante y decisiva— en el ordenamiento jurídico inmobiliario y la economía del País. En el mes de junio del mismo año [2015] asistí a una reunión ejecutiva de la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes y después me reuní en el Departamento de Justicia con las cinco registradoras que formaban parte del comité revisor: Mayra Huergo Cardoso, Delia Castillo de Colorado, Gloria E. Oppenheimer Keelan, Marisol Marchand Castro y Carmen E. Ávila Vargas. Es

* Este trabajo fue presentado el 17 de marzo de 2017 en un seminario auspiciado por el Colegio de Registradores de la Propiedad de Puerto Rico en la sede del Departamento de Justicia. Es una evaluación crítica de la legislación registral inmobiliaria de reciente aprobación. Se apoyó en la ponencia presentada el 19 de agosto de 2015 ante la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes que evaluaba el P. de la C. 2479, el cual se convirtió en la Ley Núm. 210 de 8 diciembre de 2015, *Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.

** Catedrático de Derecho Civil y Registral de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico

¹ Proyecto del Senado 1400, 5ta Sesión Extraordinaria (18 de mayo de 2015).

² Proyecto de la Cámara de Representantes 2479, 5ta Sesión Extraordinaria (25 de junio de 2015).

necesario dejar consignado que algunas de mis recomendaciones (muy pocas) fueron incorporadas (aunque no siempre de manera satisfactoria) en la nueva versión del Proyecto que consideraron las cámaras legislativas.

Reitero mi reconocimiento al enorme esfuerzo realizado por el Departamento de Justicia de Puerto Rico para modernizar el Registro de la Propiedad en cuanto a la publicidad formal: la digitalización de los libros históricos y el diseño de un sistema telemático de presentación de los documentos y acceso al contenido de los asientos. Sin embargo, hoy con más y mejores fundamentos reitero mi apreciación inicial de que el Proyecto padecía de serias deficiencias que impedían se convirtiera en ley. No se trataba solo de que fuera un borrador de trabajo (tan necesario siempre como punto de partida) de una propuesta que no hubiese madurado lo suficiente, sino que precindía de importantes etapas del trámite legislativo ordinario: el examen de los precedentes históricos de ese tipo de legislación, una mirada a aquellos ordenamientos civiles y registrales que comparten con el nuestro un tronco común y la integración a los trabajos de especialistas y estudiosos de la materia. Resulta que las mismas comisiones que evaluaban el P. del S. 1400 y el P. de la C. 2479 anunciaban la inminente aprobación de un nuevo Código Civil. Esto significaba que los dos principales cuerpos normativos en el ámbito del derecho inmobiliario serían aprobados en un cuatrienio (a meses de diferencia) sin haberse efectuado la necesaria coordinación legislativa. Me consta de propio conocimiento, porque fui uno de los asesores de la Comisión Revisora del Código Civil y estuve a cargo de la redacción del *Libro de Derecho Reales*, además de participar en el comité que la redactó el *Libro de Sucesiones* y en la revisión final del *Libro sobre las Instituciones Familiares* y el *Libro de Derecho Internacional Privado*, que existen numerosísimas incompatibilidades entre la *Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria* que se aprobó y el Proyecto de Nuevo Código Civil (el P. del S. 1710 presentado el 25 de junio de 2016) [en adelante, *PNCC*]. Sancionar ambos cuerpos legales sin la debida coordinación constituía un acto de pura y contumaz disfunción legislativa.

Considero necesario para la sociedad puertorriqueña simplificar y mejorar los trámites registrales, pero no entiendo ni comparto los esfuerzos legislativos *fast track* y descoordinados que no reciben la debida ponderación. El Proyecto tampoco armonizaba adecuadamente con otras fuentes jurídicas de las que se sirve, como la *Ley de Condominios*, la *Ley Notarial* y las *Reglas de Procedimiento Civil*, por solo nombrar las más notorias o de mayor importancia jerárquica. Por esa razón, la ley aprobada es una especie de mosaico armado con piezas que rechinan o zumban por falta de sincronización. Es un carro con gasolina de pobre octanaje cuyo encendido necesita ajustes debido a que el carburador tiene problemas y las bujías están sucias o gastadas.

Después de tantos desaciertos históricos, la prudencia aconsejaba implantarlo de manera experimental (algo que permitía la ley vigente entonces), mientras se afinaba el motor realizando todo el esfuerzo necesario para que el esfuerzo que costó tanto dinero se hiciera efectivo. Es evidente que la tecnología informática en general e

internet en particular son instrumentos que hacen más eficiente un sistema registral. Mas aún si se cuenta con un sitio *web* que permita visualizar el contenido del Registro de la Propiedad desde la comodidad de la oficina u hogar, conocer los datos de una inscripción para posteriormente solicitar los certificados respectivos (por la vía telemática) y, además, enterarse del estado en que se encuentra la solicitud para concurrir a la oficina a retirarla o conocer, si fue rechazada, el motivo del reparo. No obstante, la tecnología es un instrumento y no un fin en sí mismo. De nada vale tener los mejores adelantos disponibles en el mercado si no se atienden los problemas sustantivos de la institución registral que, desde hace unas cuantas décadas, es un verdadero quebradero de cabezas.³

Soy consciente de que algunos de mis señalamientos hieren algunas sensibilidades, un fenómeno incomprensible tanto en la Academia como en otros ámbitos del Derecho (el legislativo y la práctica de la abogacía), terrenos tan propicios para la confrontación de ideas. Aun así, deseo que mis apreciaciones y comentarios se reciban como un genuino gesto de colaboración de parte de alguien que está comprometido con el estudio de la materia, el ejercicio de la abogacía y la notaría, el trabajo académico serio y los mejores intereses del País. Después de todo, cualquier regulación que no esté bien ponderada puede resultar más problemática que beneficiosa. Estas fueron y siguen siendo algunas de mis mayores preocupaciones.

I. Antecedentes de los proyectos de administración

A partir del año 2013 comenzó un proceso de reforma legislativa en el ámbito registral inmobiliario. El 29 de mayo de ese año, el entonces secretario de Justicia, Honorable Luis Sánchez Betances, anunció sus planes para atender el conocido atraso en la inscripción de documentos que padecía el Registro de la Propiedad de Puerto Rico (unos 230,338). En el próximo mes de agosto iniciaría el proceso de digitalización de más de 24 millones de documentos. Adelantó que en unión a una nueva plataforma informática para la inscripción, el acceso al Registro para presentar escrituras y conocer el historial de cualquier propiedad sería posible no sólo visitando las instalaciones, sino también a través de Internet.⁴ Además se expresó

³ A manera de ilustración, vale la pena adelantar que después de varios meses de la puesta en marcha del sistema o aplicación Karibe son patentes sus principales deficiencias tanto en el orden operacional de la calificación e inscripción de documentos como en el orden de la publicidad registral. Sobresale la eliminación de las certificaciones literales (en fotocopia) sin contar con el hecho de que en el conjunto de los documentos digitalizados no figuran los asientos del sistema de folio móvil e intercalable (el popular *Tool Kit*) ni los asientos de los documentos inscritos por virtud de la Ley 216 de 27 de diciembre de 2010 (inscripción automática). Ello significa que las certificaciones expedidas electrónicamente resultan incompletas, en menoscabo de los principios de tracto sucesivo y fe pública registral.

⁴ La modernización del Registro conllevó una inversión de \$6.9 millones. La digitalización estuvo a cargo de INDRA, una multinacional española, y la aplicación a cargo de INVID, una compañía puertorriqueña.

sobre la creación de *dos comisiones de expertos* que elaborarían dos nuevas leyes. El primer grupo, supuestamente integrado por miembros de la academia, notarios distinguidos y registradores, trabajaba en una nueva Ley Inmobiliaria y del Registro de la Propiedad. El otro, integrado por registradores de la propiedad, revisaba y *simplificaba* la ley de aranceles.

Después de dos años de trabajo, el 28 de mayo de 2015, con la intención de que se aprobara durante la sesión legislativa que culminaba el 30 de junio de ese mismo año, una propuesta legislativa se presentó en ambas cámaras: el P. del S. 1400 y el P. de la C. 2479. La Exposición de Motivos del nuevo diseño legislativo expresa que una comisión designada por el Secretario de Justicia evaluó la ley vigente y estableció los parámetros generales de lo que debía ser la nueva ley. Fuera de este escueto pronunciamiento, no surgía del Proyecto, ni de ningún otro documento, que previo a su redacción hubiese habido un debate sosegado y abierto sobre la necesidad de reformar la Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad (1979). Si ocurrió, entonces convenía saber cómo se llegó a la conclusión sobre cuáles serían la naturaleza y la magnitud de la empresa. Digamos, si además de la alternativa de reformar la Ley Hipotecaria en su totalidad se consideró la posibilidad de una reforma parcial para atender esencialmente el asunto de la mecanización y modernización del Registro. Los procesos drásticos de ruptura con el pasado siempre conllevan el riesgo de cometer un tremendo error tratando de cambiar algunas cosas que funcionan adecuadamente. Aconsejaba el sabio dicho: “Si algo no está roto, no lo arregles”.

En fin, con el pie puesto en el acelerador se aprobaron las dos leyes: la Ley Núm. 209 de 8 de diciembre de 2015⁵ y la Ley Núm. 210 de 8 de diciembre de 2015.⁶ Unas leyes que atendían parcialmente los terribles fallos del destartado carromato que venía siendo el registro de la propiedad. La iniciativa, pilotada a control remoto desde el Departamento de Justicia, solo prometía una buena noticia: la implantación de un registro digital conectado a la red que facilitaría la presentación de documentos y la consulta a distancia. Hasta ahí sus virtudes. Es una pena que la puesta en marcha del innovador sistema no viniera aparejada de una ley adecuada. Si bien la novedad tecnológica miró hacia el futuro, el defectuoso diseño legislativo transitó

⁵ Esta ley enmendó el Artículo 1 de la Ley Núm. 43 de 9 de junio de 1956, según enmendada; derogó la Ley Núm. 15 de 16 de mayo de 1958; enmendó el Artículo 1 de la Ley Núm. 30 de 13 de junio de 1958, según enmendada; enmendó los Artículos 1, 2 y 3, añadió un nuevo Artículo 4, y reenumeró los Artículos 4, 5, 6 y 7 como los Artículos 5, 6, 7 y 8, respectivamente, de la Ley Núm. 91 de 30 de mayo de 1970, según enmendada; con el propósito de modificar, actualizar y clarificar los aranceles correspondientes a ciertas operaciones registrales, así como aclarar el lenguaje de dichas disposiciones; y para otros fines. Posteriormente se aprobó el *Reglamento General para la Aplicación de la Ley 209 de 8 de diciembre de 2015*. Departamento de Justicia, *Reglamento General para la Aplicación de la Ley 209 de 8 de diciembre de 2015*, Num. 8714, Título I, Art. 1.1, *et seq.*

⁶ Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210 -2015, 30 L.P.R.A. § 6001 *et seq.* (Westlaw 2017).

por el carril contrario, aparcando sus ojos en una ley de la España franquista que no sabía de constituciones ni de derechos de consumidores. De ahí que en el producto resultante un buen número de los artículos normativos manejen inadecuadamente importantes institutos jurídicos o entren en contradicción con diseños normativos de algunas leyes federales o puertorriqueñas. Incluso, algunos de ellos chocan con el ordenamiento constitucional. Para colmo de males a alguien se le olvidó hacer ilegibles, sin que ello se considerara una alteración del contenido del documento, los números de seguro social de cientos de miles de personas, de manera que circulan ahora por la autopista de la *web* propiciando el robo de identidad.

II. El número de seguro social en los libros históricos digitalizados

Uno de los temas de actualidad es la aplicación de la normativa sobre la protección de datos, la seguridad patrimonial y el derecho a la intimidad en la publicidad registral.⁷ La consulta electrónica ha activado el principio de exclusión de datos sensibles ante la llamada “curiosidad malsana”. A su vez, ello ha implicado el resurgimiento del asunto del *interés legítimo* para acceder a la información del registro, suscitando interrogantes como las siguientes: ¿qué se entiende por interés legítimo? ¿Cómo se prueba? ¿Se investiga el asunto o basta una manifestación? En nuestro ordenamiento, la Ley Núm. 151 de 22 de junio de 2004 establece como política pública la incorporación de las tecnologías de información a los procedimientos gubernamentales de manera armonizada con las disposiciones aplicables relativas a la protección de la privacidad y la seguridad. En consonancia con ese criterio, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 207 de 27 de septiembre de 2006 afirma que en el año precedente (2005) sobre 9.3 millones de consumidores en los Estados Unidos fueron perjudicados por el fenómeno de la usurpación de identidad. La Administración de Seguro Social, la Comisión Federal de Comercio y otras entidades gubernamentales y de la industria recomiendan a todas las empresas o agencias que usan o recogen el número de Seguro Social que no lo desplieguen de manera que esté a la vista casual del público, que lo mantengan como dato confidencial para uso interno de referencia, tomando medidas de seguridad de información en todo momento; y que se considere ofrecer a la clientela números de identificación, caso o empleado distintos al “SSN” si no se involucran transacciones fiscales o contributivas. Ante la realidad de que muchas entidades públicas y privadas no habían acogido estas recomendaciones y continuaban utilizando ese número como una forma de identificación cotidiana, la Ley Núm. 243 de 10 de noviembre de 2006 dispuso la

⁷ Emilio Guichot Reina, *Publicidad registral y derecho a la privacidad: una necesaria conciliación* (Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España 2006); María Elena Sánchez Jordán, *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral* (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi 2013); Irma Giovanni Llaja Cueva, *El derecho a la intimidad y la publicidad registral*, Derecho y Cambio Social, 2013, N° 32.

política pública sobre el uso del número de Seguro Social como verificación de identificación y la protección de su confidencialidad. Así, consagró la idea de que “la protección de la seguridad y los derechos del ciudadano tiene que ir por encima de facilitarle la tarea a las agencias públicas”. Dispuso en el Artículo 2 que el número de Seguro Social Federal será usado por las agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado, las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sus Municipios y corporaciones públicas y los contratistas de dichas entidades gubernamentales, dentro de los parámetros y para los fines dispuestos y autorizados por la Legislación Federal. En específico, en el Artículo 6 prohibió a las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial: *difundir, desplegar o revelar el número de Seguro Social en la faz de cualquier documento de circulación general o en cualquier material que se encuentre accesible o visible a cualquier persona dentro o fuera de la entidad que no necesite tener conocimiento de ese dato*. El inciso (B) del aludido artículo es más preciso aún en lo que atañe a agencias como el Registro de la Propiedad:

(B) No se podrá mostrar o hacer despliegue del Número de Seguro Social de ningún usuario, abonado, cliente, beneficiario o solicitante como número de caso, número de querrela, número de cliente o número de identificación en ningún documento público o de circulación general. El ciudadano podrá ofrecer voluntariamente el dato como mecanismo para facilitar la localización de su expediente, en caso de no tener disponible otra referencia, mas el mismo no se reflejará en los documentos.

Preocupa que en el proceso de digitalización de los libros históricos no se hiciera ilegible el número de Seguro Social, como manda la ley. Ello, sin duda, convirtió a la institución del Registro de la Propiedad en un ente vulnerable a ataques judiciales.

III. Una ordenación sistemática superada

La Ley 210 copió la estructura u ordenación sistemática de la Ley Hipotecaria española de 1944-46, iniciativa que no modificó sustancialmente la Ley Hipotecaria de 16 de diciembre de 1909. Esta extraña vuelta al pasado, descartada por el legislador en 1979, introdujo una nueva ordenación de los títulos para, supuestamente, “dar más sistemática distribución”, sin percatarse de que el texto español se refería a las deficiencias de la Ley Hipotecaria de 1909. Por razones muy particulares del sistema español, en 1946 se optó por colocar en primer término todos los títulos relativos a las llamadas “materias sustantivas”, dejando para el final los atinentes a

“la parte adjetiva y orgánica, reguladora de la Dirección General y del Cuerpo de Registradores”.

Cabe destacar que esta iniciativa legislativa prescindió del debate que sobre este particular se suscitó en Puerto Rico en la Reforma de 1979 y de las críticas de un gran sector doctrinal a la sistemática de la ley española. Como botón de muestra basta con citar el parecer del eminente hipotecarista Roca Sastre: “[e]n lo que respecta a la *sistemática* adoptada por la vigente Ley Hipotecaria *es detestable*. Es suficiente para demostrarlo tener en cuenta lo *desperdigados* que están en ella artículos como los 7.º, 8.º, 198, 199, 201, 203, 205 y 208 y otros concordantes”.⁸

Aun cuando la ley crea el *Registro Inmobiliario Digital de Puerto Rico* en el Artículo 1, no es hasta el TÍTULO XVIII (Administración del Registro), Artículos 274 a 301, que trata la institución del Registro como oficina y como conjunto de libros (la publicidad formal). Este disloque en la ordenación equivaldría a ubicar los temas de *la persona y los bienes* en el último libro del Código Civil. No convence la escueta justificación que aparece en la Exposición de Motivos, calcada de la ley española: “Se comienza con todo lo relativo a la materia registral sustantiva y se deja para el final lo que tiene que ver con lo administrativo y regulador de la Dirección Administrativa y del Colegio de Registradores”.⁹ Desde hace muchísimo tiempo el Registro de la Propiedad de Puerto Rico fue absorbido plenamente por el Ejecutivo, convirtiendo al registrador en un funcionario y la revisión de sus actuaciones por el Tribunal Supremo en otro más de los trámites judiciales cuya atención no es discrecional. De hecho, en nuestro ordenamiento no tiene sentido hablar de “recurso gubernativo” (sinónimo de administrativo) debido a que no existe una Dirección General de Registros (como en España) competente para atender estos recursos.¹⁰

⁸ Ramón M Roca Sastre y Luis Roca Sastre Muncunill, *Derecho Hipotecario*, Tomo I, 216-219 (8va edición, Barcelona: Bosch 1995).

⁹ Exposición de Motivos de la Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210-2015.

¹⁰ *Housing Inv. Corp. v. Registrador*, 110 D.P.R. 490, 501-504 (1980):

La jurisdicción gubernativa de este Tribunal, a falta de una Dirección General de Registros con esa facultad, es de amplia competencia para una vez el recurso está propiamente ante nuestra consideración, conocer de y resolver de un todo el conflicto registral, ilustrando tanto al recurrente como al Registrador sobre cuál sea el curso registral correcto de los documentos pendientes de inscripción. Con ese método preceptivo aligeramos la solución total de la discrepancia, le impartimos eficacia a nuestra intervención; y nada malo hay en que evitemos una segunda o tercera confrontación entre parte y Registrador. Si desacreditada está la decisión fragmentaria en revisión, no se justifica incorporarla a la jurisdicción gubernativa de ámbito preceptivo irrestricto.

...

Nuestra jurisdicción gubernativa se activa por recurso contra denegatoria o suspensión de la inscripción, y aunque no había que decirlo, por obvio, contra la negativa del Registrador a calificar, y así lo tiene declarado este Tribunal en *Jiménez v. Registrador*, supra. El recurso gubernativa es una simple incidencia de la calificación y tiene el carácter propio de los actos

Debe recordarse que la Reforma española de 1944-46 tuvo una experiencia azarosa que se llevó con una excesiva celeridad y no cumplió los objetivos consignados en la Exposición de Motivos. García García, puntilloso historiador de la legislación hipotecaria, destaca que si bien se quería dar una modernidad al sistema hipotecario español, orientándose hacia la tendencia germánica, “el resultado final fue totalmente diferente, y en muchos aspectos, un auténtico retroceso en el sistema hipotecario, si no fuera porque, según se dijo después, no se trata de *una nueva Ley Hipotecaria*, sino de una *mera reforma de la anterior* de 1861, cuyas bases fundamentales continúan intactas”.¹¹

Lo más prudente hubiese sido efectuar la debida coordinación o armonización con el PNCC, aprobar un texto que mantuviera la sistemática de la Ley de 1979 y atender adecuadamente los asuntos que merecían una verdadera actualización. Adoptar la criticada sistemática española no solo representó un regreso a un pasado superado en 1979, sino regir la materia por una ley desordenada que desde el principio alude a un registro que viene a conocerse al final del texto, que habla de inscripción de derechos antes de manejar el tracto sucesivo, que ejecuta la hipoteca antes de que se presente, califique e inscriba el documento, y que cancela asientos antes de inmatricular la finca. Nada, una ley que exige del jurista la pericia de los fanáticos del escritor argentino Julio Cortázar cuando leen *Rayuela*.¹²

de jurisdicción voluntaria. No hay que confundir su esencial naturaleza con la acción judicial contenciosa ni la alzada administrativa.

Dicha jurisdicción y competencia tiene la extensión que en el Derecho inmobiliario español se confiere a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Una vez la cuestión registral llega a este Tribunal por el cauce señalado en 30 L.P.R.A. secs. 1771-72, el Tribunal tiene amplia facultad para pasar y decidir sobre cualquier área relativa a la calificación de los documentos afectados; y no debe rehuir su acción supervisora del Registro de la Propiedad reservando su criterio de calificación, especialmente en aspectos que trascienden la particular operación de registro objeto del recurso, y en los que nuestra preceptiva sentará pauta a seguir en todas las secciones del Registro y del notariado en general. Recuérdese que actuamos en un campo de jurisdicción voluntaria, análogo al de la Dirección General que no tenemos en Puerto Rico; y que la naturaleza jurídica del recurso gubernativo participa de la misma naturaleza de la calificación, tiene el carácter propio de los actos de jurisdicción y es simple proyección o incidencia de la facultad calificadora. Roca Sastre, Derecho Hipotecario, T. II, pág. 293 y ss.

...

La jurisdicción voluntaria se ejerce libre de trabas y contrapesos que en la civil contenciosa sirven el propósito de proteger a partes adversativas. Su flexibilidad aprovecha al recurso gubernativo librándolo de la rigidez que derrota su utilidad y merma su eficacia de vehículo ilustrativo y de dirección del Registro de la Propiedad. La doctrina científica hipotecaria no necesitó de la corriente contemporánea que impulsa la solución justa, rápida y económica, para en este caso usar la jurisdicción y competencia para resolver, en vez de posponer.

¹¹ *Op. cit.*, p. 271.

¹² Esta novela surrealista, publicada por primera vez en 1963, puede leerse de varias maneras: por la lectura normal, leyendo secuencialmente de principio a fin; por la lectura “tradicional” propuesta por

Una ley registral no es la sede natural de los derechos reales de superficie, servidumbres en equidad y concesiones administrativas. Tampoco debe serlo de la hipoteca. Por supuesto, mucho menos estos derechos deben tratarse sustantivamente en un Reglamento. La ley registral y su reglamento reciben estos derechos del ordenamiento civil para darles publicidad, siendo un grave error definirlos y asignarles cualidades sustantivas en una ley “adjetiva”. En el caso de la hipoteca, la ley derogada era en realidad dos leyes en una y, por esa razón, se le denominó *Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad*. Aun cuando el Código Civil trata la hipoteca en ocho artículos (1773 a 1780), como se adelantó, determinadas razones históricas, ya superadas, obligaron a tratar el instituto en una llamada “ley especial”, siempre con la idea de devolverlo a su sede orgánica cuando las condiciones fueran propicias.

La insistencia en adoptar un derecho de superficie de inscripción constitutiva carece de justificación (Artículos 6 y 166-181). Tal parece que se confunde el requisito de la inscripción para que el derecho quede debidamente constituido con el requisito formal de la escritura pública (*ad solemnitatem*) cuando lo exige la ley (p. ej. la Ley 489 de 24 de septiembre de 2004, según enmendada, para los derechos de superficie que conceda el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña).

Bien vale apuntar aquí una reflexiones sobre la relación entre el Código Civil y la Ley Hipotecaria (entiéndase ahora Ley del Registro Inmobiliario), pues durante el breve trámite de la divulgación pública del Proyecto escuché reiteradamente algunas expresiones que considero dos mitos: uno, que la Ley Hipotecaria es una ley procesal; y dos, que la Ley Hipotecaria es una ley especial frente al Código Civil. Por un lado, la Ley Hipotecaria, como el Código Civil, es eminentemente sustantiva aunque contiene normas procesales (como puede ser, por ejemplo, el procedimiento de inscripción o el procedimiento de ejecución de las hipoteca). ¡Acaso puede pensarse en algo más sustantivo que la hipoteca o las normas que consagran la protección de la fe pública registral! Por otro lado, la coexistencia de los dos cuerpos legales plantea el problema de la relación entre ellos y de su respectiva preferencia, si es que las soluciones de uno y otro no son coincidentes. Sobre el particular, autores como Lacruz Berdejo, Sancho Rebullida y Amorós Guardiola estiman que entre ambas legislaciones existe “unidad legislativa e igualdad de rango”. Al reseñar ese parecer, José María Chico y Ortiz advierte: “Hoy la Ley hipotecaria, en su parte sustantiva, sigue siendo un trozo del Código civil. No hay, así, problemas de precedencia entre una y otro, por cuanto ambos cuerpos son una misma cosa, y la colisión de normas ha de resolverse como si se tratara de preceptos que se hallan en un mismo cuerpo legal”.¹³

Cortázar, leyendo secuencialmente desde el capítulo 1 hasta el 56 y prescindiendo del resto; por el orden que el lector desee; o por la secuencia establecida por el autor en el tablero de dirección (que se encuentra al inicio del libro), que propone una lectura completamente distinta, saltando y alternando capítulos.

¹³ José María Chico y Ortiz, *Estudio sobre Derecho Hipotecario*, tomo I, 94 (3ra ed., Madrid: Marcial Pons 1994).

Tanto la exposición de motivos como la estructura del Proyecto se inspiraron en la ley Hipotecaria española de 1944-1946. La legislación española que sirvió de modelo —intento en medio de la Segunda Guerra Mundial para acoger unos principios germánicos en la España franquista— respetó el Código Civil vigente entonces. Como precisa García García: la ley que facultó la publicación de una nueva redacción de la Ley Hipotecaria (Ley de Reforma de 30 de diciembre de 1944) contenía entre sus cuatro pilares, la armonización de los textos legales vigentes. En ese aspecto, la preocupación fundamental de los redactores del texto fue procurar la acomodación de la legislación hipotecaria al Código Civil.¹⁴ Por gracia, en la propuesta puertorriqueña de 2015 ese asunto ni se tomó en consideración.

IV. El alcance y la trascendencia del acto legislativo

La Ley 210 derogó: a) la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada conocida como *Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad* y su Reglamento; b) la Ley de 8 de marzo de 1906, según enmendada, conocida como *Ley de Inscripción de Sentencias que Crean Gravámenes sobre Bienes Inmuebles*; c) la Ley de 15 de marzo de 1909, según enmendada, conocida como *Ley de Registro de Embargos a favor del Estado Libre Asociado*; d) la Ley 12-2010, según enmendada, conocida como *Ley para crear un Gravamen por Contribuciones a favor del Estado Libre Asociado*; e) la Ley Núm. 54 de 13 de junio de 1964 conocida como *Registro de Gravámenes por Contribuciones a favor de los Estados Unidos de América*; f) los Artículos 10 al 19 y del 22 al 25 del Código de Comercio de 1932, conocido como el Registro Mercantil; y g) el inciso 1(b) de la Sección 9-313, los incisos 5 y 6(c) de la Sección 9-402, el inciso a(2) de la Sección 9-501, el inciso b(2) de la Sección 9-502, el inciso f de la Sección 9-525 y el inciso c de la Sección 9-526 de la Ley 208-1995, según enmendada, conocida como *Ley de Instrumentos Negociables y Transacciones Bancarias*.

Nada dice en cambio sobre el impacto de la iniciativa legislativa en el Código Civil de Puerto Rico, la *Ley Notarial de Puerto Rico* (Ley Núm. 75 del 2 de julio de 1987, según enmendada) y abundante legislación especial, entre la cual se encuentran la *Ley de Condominios* (Ley Núm. 104 de 25 de junio de 1958, según enmendada); el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico (Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, según enmendada al 19 de septiembre de 2014); la *Ley de Derecho de Multipropiedad y Clubes Vacacionales de Puerto Rico* (Ley Núm. 252 de 26 de diciembre de 1995, según enmendada); la *Ley de Municipios Autónomos* (Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada); la *Ley de Planificación* (Ley Núm. 213 de 12 de mayo de 1942, según enmendada (23 L.P.R.A. secs. 25 y 9019, que creó el Registro de Planos de Lotificación en cada una de las demarcaciones regis-

¹⁴ Jose Manuel García García, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, tomo I, 280-282 (Madrid: Editorial Civitas, 1988).

trales; la *Ley de Servidumbres Legales de Servicios Públicos* (Ley Núm. 143 de 20 de julio de 1979, según enmendada); la *Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales* (Ley Núm. 1 de 1 de marzo de 2001); la *Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad* (Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, según enmendada); la *Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña* (Ley 489 de 2004, según enmendada); la *Ley de Control de Acceso de Vehículos* (Ley Núm. 21 de 20 de mayo de 1987, según enmendada); la *Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico* (Ley Núm. 161 de 2009, según enmendada); la *Ley de Transacciones Comerciales* (Ley Núm. 208 de 1995, según enmendada); la *Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los Procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal* (Ley Núm. 184 de 17 de agosto de 2012); la *Ley Orgánica de la Administración para el Sustento de Menores* (Ley Núm. 5 de 30 de diciembre de 1986, según enmendada); la *Ley de Fidecomisos* (Ley Núm. 219 de 31 de agosto de 2012); la *Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar* (Ley Núm. 195 de 13 de septiembre de 2011); la *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003* (Ley Núm. 201 de 22 de agosto de 2003, según enmendada) (recurso gubernativo); la *Ley de Administración del Patrimonio Histórico Documental de Puerto Rico* (Ley Número Núm. 5 del 8 de diciembre de 1955, según enmendada). También habría que armonizar este Proyecto con las *Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico* (en los temas del *exequatur* y las anotaciones preventivas), el ordenamiento federal de los Estados Unidos en asuntos de sentencias y resoluciones (Reglas de Procedimiento Civil federal 69 y 70 y el Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el tema del recurso gubernativo). Solo así se evitaría un verdadero estado de *disfunción legislativa*, pues el Artículo 311 del Proyecto original expresaba: “[e]n caso de discrepancia entre la presente Ley y cualquiera otra, prevalecerá lo dispuesto en esta ley”.¹⁵ Por suerte, la Ley aprobada prescindió de esa norma.

V. Ausencia de bases o criterios orientadores

La Exposición de Motivos expresa que una comisión designada por el Secretario de Justicia evaluó la ley vigente (*Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad* de 1979) y estableció los parámetros generales de lo que debía ser la nueva ley. Fuera de este escueto pronunciamiento, ni el Proyecto original, ni ningún otro documento relacionado con el trámite legislativo, reveló que antes hubiese ocurrido un debate sosegado y abierto sobre la necesidad de la reforma. Si ocurrió, sería conveniente saber cómo se llegó a la conclusión sobre la naturaleza y magnitud de la empresa. Digamos, ¿si además de la alternativa de reformar la ley en su totalidad se consideró la posibilidad de una reforma parcial para atender esencialmente el asunto de

¹⁵ Proyecto de la Cámara de Representantes 2479, 5ta sesión ordinaria (18 de mayo de 2015).

la mecanización y modernización del Registro? Los procesos drásticos de ruptura con el pasado siempre conllevan el riesgo de cometer un tremendo error tratando de cambiar algunas cosas que funcionan adecuadamente. Por esa razón, aconseja el sabio dicho: si algo no está roto, no lo arregles.

Sobre este particular convendría visitar el documento titulado: *Criterios orientadores para la revisión y reforma del Código Civil de Puerto Rico*.¹⁶ Se trata de un texto resultante de una experiencia reciente en la cual participaron expertos en *legística*, puertorriqueños y extranjeros, que asesoraron a la Comisión de lo Jurídico sobre las posibles metodologías a seguir en la revisión de cuerpos normativos complejos (como la *Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad*) que pueden incidir en todo el ordenamiento civil. En esa experiencia legislativa se hizo un primer acercamiento a las disposiciones del Código Civil, un diagnóstico previo a los denominados *Estudios Preparatorios*. Tras el examen de las normas vigentes se hicieron recomendaciones iniciales sobre cuáles de ellas debían suprimirse y cuáles modificarse formal o sustantivamente. Además, fueron identificados con especificidad los asuntos que debían regularse en legislación especial y el posible impacto en otras normas. Esos estudios permitieron tener una idea más clara de la vigencia de las instituciones del Código Civil y, a su vez, arrojaron luz sobre la magnitud de la encomienda, permitiendo hacer los ajustes necesarios en el plan de trabajo en atención a la complejidad de la labor a realizarse. En la Segunda Fase se conformaron los grupos de trabajo, con la participación de la Academia, y se analizó el origen y la evolución histórica de las normas en el Derecho puertorriqueño, el tratamiento dado en otros ordenamientos jurídicos y las nuevas tendencias legislativas y doctrinales. También se hicieron recomendaciones sobre las alternativas que debían considerarse en Puerto Rico para cada institución jurídica y su posible impacto en otras normas contenidas en el Código Civil o en leyes especiales.

Sobre el tema de las “bases capitales” de una nueva legislación hipotecaria es recomendable la lectura del discurso de Luis Díez-Picazo en ocasión de la celebración del acto “Los 150 años de la Ley Hipotecaria”.¹⁷ Traigo a colación el asunto debido a que es obvio, que tanto la estructura como la exposición de motivos del P. del S. 1400 se inspiraron en la Ley Hipotecaria española de 1946.¹⁸ Sobre este particular

¹⁶ Microjuris, *Criterios orientadores para la revisión y reforma del Código Civil de Puerto Rico*, <http://home.microjuris.com/comisioncodigocivil/>.

¹⁷ Luis Díez-Picazo, *Los 150 años de la Ley Hipotecaria*, 24-27, Revista Registradores de España enero-febrero 2011, N° 58.

¹⁸ Decreto 2453/1946 de 8 de febrero, *Decreto por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria*, BOE 1946, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1946-2453> (accedido el 23 de mayo de 2017).

Exposición de Motivos:

La Ley de 30 de diciembre de 1944, que introduce considerables reformas en el Derecho hipotecario, autoriza al Gobierno, en su disposición adicional segunda, para publicar, en el plazo máximo de un año, *una nueva redacción de la Ley Hipotecaria, cuya finalidad debe consistir*

conviene citar el fragmento de la Exposición de Motivos que alude a la base del proceso de reforma por cuanto permitirá volver a él cuando se señalen y discutan tanto las virtudes como las deficiencias del proceso legislativo que se siguió y es objeto del presente escrutio:

en armonizar debidamente los textos legales vigentes, en abreviar el contenido de los asientos del Registro, sin mengua de los principios fundamentales del sistema, y en dar a los preceptos legales una más adecuada ordenación sistemática y la necesaria unidad de estilo, sirviendo de base para todo ello, además de las disposiciones de la Ley Hipotecaria y la de su Reforma, la del Reglamento, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Ateniéndose con fidelidad a las directrices señaladas por la Ley de 1944, el nuevo texto se limita a dar cumplimiento a lo que ésta determina como normas inexcusables de su redacción.

Se ha introducido, a tal fin, una nueva ordenación de los títulos de la Ley para darles más sistemática distribución, colocando en primer término todos los relativos a las materias sustantivas y dejando para el final los atinentes a la parte adjetiva y orgánica, reguladora de la Dirección General y del Cuerpo de Registradores. Y aunque el nuevo texto comprende menor número de artículos que el anterior, se ha procurado conservar la misma numeración a los más importantes y más frecuentemente citados en sentencias y resoluciones, no sólo por respeto, que podría pecar de excesivo, a una tradición, sino también por facilitar en lo futuro el conocimiento y aplicación de la doctrina jurisprudencial relativa a las materias reguladas por aquellos artículos.

Asimismo, se ha procurado, en lo posible, unificar el estilo de las dos Leyes refundidas, mediante leves correcciones gramaticales y sustituciones de locuciones y vocablos arcaicos o en desuso en la actual nomenclatura jurídica; si bien para una labor minuciosa y acertada en tal sentido habría sido necesario contar con el tiempo suficiente, para nuevas revisiones de la redacción del texto.

En cuanto a la mayor brevedad de los asientos del Registro, aspiración expresada por el legislador en armonía con las exigencias modernas, que requieren la máxima sencillez y claridad en las fórmulas de la inscripción, el nuevo texto simplifica no sólo la redacción de los asientos principales, en los que se refleja el historial del dominio y de los derechos reales sobre inmuebles, sino también la del asiento de presentación, cuya importancia es tan capital en nuestro sistema inmobiliario. La redacción al mínimo de los requisitos formales de todos los asientos, sin menoscabo de los principios esenciales del sistema, unido a la supresión de las menciones del derecho que pueden y deben ser objeto de inscripción esencial, así como la eliminación de los derechos de naturaleza netamente personal u obligacional del ámbito inmunizante del Registro, han de contribuir poderosamente a la claridad de éste y a facilitar su publicidad, haciéndolo más asequible al directo conocimiento de los interesados.

Se han incorporado a la nueva Ley en su integridad los preceptos de la reforma de 1944, casi literalmente o con pequeñas correcciones de estilo, y alguno de ellos con nueva ordenación sistemática. Ocioso sería tratar de explicar la profundidad y sustancia de las modificaciones e innovaciones que estos nuevos artículos introducen en el conjunto de la legislación hipotecaria, pues fueron explicadas y puestas de relieve en la magistral exposición de motivos de la referida Ley de 1944.

Haciendo uso de las facultades concedidas por el legislador al Ministerio de Justicia en orden a la organización territorial de los Registros y a la regulación del Estatuto Orgánico de los Registradores, se han incluido en el nuevo texto los preceptos indispensables para armonizarlos con las disposiciones vigentes y especialmente para llevar a la práctica el expreso mandato legislativo referente a la sustitución de las clases de los Registros por las categorías personales de los Registradores. Con el nuevo texto, que regula de modo definitivo estas materias, se agota y consume la autorización concedida por el legislador; y de este modo las nuevas normas que establecen el régimen orgánico de los funcionarios que sirven los Registros adquieren su tradicional rango legislativo. (Énfasis suplido).

La base para todo esto ha sido, además de las disposiciones de la Ley Hipotecaria y su Reglamento, la incorporación y estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de las doctrinas reconocidas en esta materia y el análisis y reconocimiento a características y negocios de gran desarrollo en Puerto Rico así como la eliminación de aquellos que no son propios del siglo actual.

No todo acto que se realiza con buenas intenciones arroja un resultado satisfactorio para lo que se propone. La Ley 210 tiene serios defectos sustantivos y de sistemática que no pueden corregirse con cirugías menores a algunos artículos.

VI. Operadores jurídicos imprescindibles en la revisión

La Exposición de Motivos de la Ley 210 informa que una Comisión de Trabajo, compuesta por registradores, notarios y profesores de derecho, evaluó la ley vigente para establecer los parámetros generales de lo que debía ser la nueva ley. De esta manera también se supo que otra Comisión, compuesta por registradores y expertos en tecnología, estuvo a cargo del diseño y la selección de la nueva plataforma tecnológica registral que, a partir de julio de 2015, ofrecería todos los servicios en línea y de manera electrónica. Revela, además, que, establecidos los parámetros generales, un grupo de registradores tuvo a cargo la propuesta.

Debería aclararse que, en realidad, la participación de la Academia se limitó a un profesor (Pedro A. Cabán Vales) en una etapa temprana del proceso. También colaboraron, en algún momento, por lo menos tres notarios (Dennis Martínez Colón, Lugi Rivera Rodríguez y Rafael Morales Cabranes). Un hecho que no deja dudas es que el texto divulgado constituyó el producto intelectual de un reducido grupo de registradores de la propiedad y no del Ilustre Cuerpo de Registradores, el organismo oficial llamado a cumplir ese fin actuar en la ley hipotecaria de 1979 (Artículo 13, 30 L.P.R.A. sec. 2057). Estuvieron ausentes en el proceso importantes operadores jurídicos que hubiesen contribuido otras miradas e intereses vitales presentes en nuestra sociedad. Además de los profesores de la materia o de disciplinas afines, como Enid Martínez Moya, Luis Muñiz Argüelles, Michel Godreau Robles, Érika Fontáñez Torres, Ramón Antonio Guzmán, Margarita García Cárdenas, Rosario Fernández Vera, Andrés Cordova Phelps, Virgilio Mainardi, Ana Cristina Gómez, Félix Figueroa Cabán, Gloriana Ruiz Jiménez, Sylvia Cancio González, María de los Ángeles Diez Fulladosa, Miguel *Garay* Auban¹⁹, Gerardo Bosques Hernández, Lourdes Quintana Lloréns, Joel González Romanace y Luis Mojica Sandoz, por solo

¹⁹ El profesor Miguel Garay Aubán se integró al proceso de aprobación de la Ley y del Reglamento en la fase final y su trabajo es una buena muestra de cuánto pudo haber mejorado tanto el producto legislativo como el administrativo, si desde el comienzo se hubiese procurado la colaboración gratuita de los miembros de la Academia y de otros sectores cuya presencia era imprescindible.

mencionar algunos de ellos, era necesaria la participación del Instituto de Derecho Notarial y Registral del Colegio de Abogados, la Oficina de Inspección de Notarías (ODIN), la Asociación de Notarios de Puerto Rico, la Banca y representantes de agencias administrativas asociadas al tráfico inmobiliario en Puerto Rico, de los consumidores y de las empresas comunitarias.

Algo debe quedar claro. Una nueva ley registral inmobiliaria no puede ser el producto exclusivo de los registradores de la propiedad y menos aún de un reducido grupo de esos funcionarios. Además de propiciar la conjetura de parcialidad, y dar pie a posibles señalamientos de que el proceso “arrimó las brasas a determinadas sardinas”, se corre y sufre el riesgo de huir de la teoría y los diseños conceptuales para abrazar el *empirismo*: método que promueve la idea de que la nueva norma sea el resultado de la *experiencia* (en este caso de alguna experiencia de determinado registrador) y no de un proceso de análisis de los intereses en conflicto y la protección que se les deba dispensar (la llamada *regla del menor esfuerzo*). Los registradores son un componente esencialísimo de la empresa reformadora, pero no deben monopolizarla o secuestrarla. Dejar la redacción de una ley de esta naturaleza en las manos de los registradores es tan pernicioso como asignarla exclusivamente a profesores de derecho. En ambos casos la mirada siempre será parcial o sesgada.

VII. El proceso no justificó los cambios ni dejó huella documental del debate y la metodología utilizada

El Proyecto se presentó sin estar acompañado de un informe que documentara el proceso deliberativo al interior de la Comisión, la metodología seguida y la justificación de cada cambio. En la ronda de actividades informativas, el Departamento de Justicia reconoció que durante el proceso de reconstrucción de libros y digitalización de las constancias del Registro, se tuvo la oportunidad de identificar un sinnúmero de anomalías ocurridas a lo largo de las últimas décadas. Esa especie de «radiografía» debió documentarse y divulgarse. Pues, con afirmar que el Proyecto exhibía “coherencia” y se trabajó “con rigurosa atención y máximo cuidado”, no se llegaba muy lejos. Asegurar liviana y categóricamente que “con esta nueva ley Puerto Rico pasa a ocupar uno de los primeros lugares del mundo en esta área del derecho privado que tanto afecta el desarrollo económico de un país”, puede ser un deseo plausible, pero carece de sustento probatorio. En realidad, en estos asuntos decenas de países nos llevan ventajas de décadas. Bastaría decir que desde mediados de los años noventa en Alemania se fue sustituyendo la versión impresa del registro por una versión electrónica.²⁰

²⁰ En Italia la informatización de los datos registrales comenzó en 1986. Con ocasión de una amplia reorganización del Ministerio de Hacienda, el Catastro y los registros de la Propiedad Inmobiliaria italianos fueron integrados en una única administración, iniciándose en 1995 el traspaso de la información a formato electrónico. La informatización de estos servicios se intensificó y condujo al actual

El texto original de la exposición de motivos declaraba que, con la nueva Ley, Puerto Rico pasaba del lugar número 163 (de un total de 189 países) al primer lugar (número 1). La versión final de ese fragmento introductorio suavizó el lenguaje

sistema de información electrónica, inaugurado a comienzos de 2007. En Países Bajos, durante el período 1981-1985, el *Kadaster* neerlandés informatizó todos los datos que tenía. La información existente desde 1985 se ofrece en línea. La información histórica (1832-1985) está en archivos digitales a los que tienen acceso los empleados del Catastro. En Austria, su correspondiente archivo de documentos electrónicos pueden consultarse en línea en el sitio web *la Justicia en Austria*.

En Portugal están disponibles dos servicios especiales de registro de la propiedad: Bienes Inmuebles en Línea (*Predial Online*) y *Casa Pronta*. En España la consulta del Registro de la Propiedad, por Internet es un procedimiento es muy sencillo, y bastaría con seguir las indicaciones de la página indicada. La presentación puede hacerse de cinco maneras: por vía telemática, físicamente o en persona, por correo, por fax o a través de otro Registro de la Propiedad. En Polonia, el Registro de la Propiedad Inmobiliaria polaco se establece por la Ley relativa al Catastro y las Hipotecas. De conformidad con esta ley, el catastro sirve para conocer el estatuto jurídico de los bienes inmuebles. En él se pueden consultar, entre otras, las informaciones siguientes: la identificación del bien inmueble (incluida la identificación de las parcelas que lo componen), la identidad del propietario o propietarios del bien inmueble o del usufructuario, datos sobre los derechos reales de otras personas relacionadas con el bien inmueble, el tipo y el importe de las hipotecas que gravan el inmueble. Los registros de la propiedad inmobiliaria son públicos y pueden ser consultados por cualquier persona por internet. Además, cualquier persona puede obtener una copia del registro de la propiedad inmobiliaria o un certificado de cancelación del registro.

En Suecia es posible acceder a varios servicios de búsqueda electrónica a través del sitio web del Instituto o a través de sus agentes (mencionados en su sitio web). Los servicios se proporcionan en línea y directamente o por selección y tratamiento. El sitio web del Instituto ofrece también el servicio *Min fastighet* (Mi propiedad), con información detallada a la que solo puede acceder el titular de la propiedad de que se trate. También es posible obtener información de otros países a través del *Servicio Europeo de Información sobre Propiedad Inmobiliaria* (EULIS). El registro electrónico sueco comenzó a establecerse en 1970 y el almacenamiento completo de toda la información no concluyó hasta 1995. El entorno técnico del registro inmobiliario sueco, así como los medios para consultarlo, se han ido desarrollando gradualmente.

En Dinamarca, el Registro de la Propiedad Inmobiliaria se puede consultar en línea en la dirección de correo electrónico: tinglysning@domstol.dk

El acceso al Registro de la Propiedad de Inglaterra y Gales es gratuito. La inscripción para acceder en línea al Registro es gratuita y el precio de la mayoría de los servicios en línea es inferior al de los servicios por correo. El acceso en línea: los *Business e-Services* son servicios en línea diseñados para las empresas, que deben aceptar las condiciones de uso, registrarse como usuarias y disponer de una cuenta de débito directo variable en un banco o una sociedad de crédito inmobiliario del Reino Unido. El Servicio de Búsqueda de Propiedades (*Find a Property Service*) está diseñado para su uso por particulares y también lo utilizan pequeñas empresas. En Australia la transferencia de la propiedad forma parte de las operaciones del mercado de la tierra y tiende a ser un proceso totalmente on-line. En el Estado de Victoria, en el año 2004, es factible seguir on-line todo el proceso de la venta, desde el certificado con manifestaciones del vendedor hasta el pago de la inscripción de la transferencia antes de que todos los datos queden liberados para su uso general.

En Guatemala el proceso de modernización del Registro de la Propiedad dio inicio en el año 1996 con la implementación de un sistema de operación electrónico y la digitalización de los libros físicos, pero es a partir de 2004. La puesta en ejecución del programa de modernización del Registro Público de Panamá, desde la implementación del Sistema Electrónico de Inscripción Registral, SIR, comenzó en octubre de 2014.

hiperbólico: “Puerto Rico pasa a ocupar uno de los primeros lugares del mundo”.²¹ En realidad, hay docenas de países que cuentan con registros mucho más adelantados que el nuestro. Como trataré de demostrar, el resultado neto de la iniciativa legislativa no fue más que un *carro nuevo con motor viejo*.

La nueva Ley no está al tanto de los nuevos desarrollos de la publicidad registral inmobiliaria ni consideró, a la hora de diseñar el sistema Karibe, la posibilidad de enlazarse en el futuro próximo en las redes de registros de la propiedad como la llamada *Red Iberoamericana de cooperación en materia registral* [en adelante *IBEROREG*].²² Es necesario que el diseño del registro digital se ajuste a las tendencias internacionales hacia la interconexión. Y todo ello porque en la economía mundial se imponen los llamados “negocios jurídicos transnacionales” y los “créditos hipotecarios transfronterizos”.²³ La permanente expansión de la publicidad registral se debe en gran parte a que el desarrollo de “economías eficientes” junto con la movilidad del capital propician el tráfico jurídico transnacional y las nuevas tecnologías viabilizan el enlace de los registros nacionales. A partir de la idea de la seguridad jurídica preventiva en tiempos de posmodernidad y globalidad, el principal objetivo de ciertas organizaciones internacionales es la creación de una red mundial de registros de la propiedad como el ELRA (European Land Registry Association). La implantación del registro moderno que anuncia la Ley, ¿vislumbra la inserción en la corriente de los proyectos de interconexión de Registro de la Propiedad y Mercantiles que desarrollan IRI e IGRIAM? Más importante aún, ¿reune este los requisitos tecnológicos para que pueda lograrse? Ojalá la respuesta sea en la afirmativa, pero hasta ahora no hay forma de saberlo.

La ausencia de un rastro legislativo también supone una limitación a la hora de interpretar la ley cuando el texto no sea claro o choque con otras normas de igual jerarquía. Sobre todo, impedirá que los ciudadanos, abogados, notarios, historiadores, jueces e investigadores académicos aprecien o descifren la voluntad e intención del legislador, pues faltando el *elemento histórico* no podría aludirse a cada una de las etapas del proceso de formación de la ley. Si no se conoce el origen o procedencia de la norma, sería muy difícil establecer sus sentidos o alcances y mucho menos interpretar a partir del *elemento sistemático* (atendiendo a las conexiones de la norma con

²¹ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 210.

²² Melba Altamirano, *Crean red registral iberoamericana*, http://www.poderjudicial.gob.ni/prensa/notas_prensa_detalle.asp?id_noticia=2828 (accedido el 18 de mayo de 2017). La tendencia a la creación de redes es una realidad también en Europa. Véase el Servicio Europeo de Información sobre Propiedad Inmobiliaria (EULIS), la Asociación Europea de Registros de la Propiedad Inmobiliaria (ELRA), el proyecto “CROBECO” (Transmisión de la propiedad electrónica transfronteriza), el proyecto “ELRN” (Red de Registros de la Propiedad Europeas).

²³ María Elena Sánchez Jordán, *La Eurohipoteca, Estudios Homenaje al Profesor Luis Díez Picazo*, tomo III (Madrid: Ed. Thompson-Civitas 2003); Otmar Stöcker y Manuel Casero Mejías, *La eurohipoteca, RCDI*, enero-febrero año LXX, N° 620; Fernando Azofra Vegas, *La hipoteca flotante* (Madrid: Dykinson 2015).

la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte). Y si la norma carece de una justificación manifiesta, quedaría menoscabado el *elemento teleológico*, aquel que permite establecer el sentido o alcance de un precepto legal atendiendo a los objetivos que se buscó conseguir mediante su establecimiento.

VIII. La Ley no está alineada con el Proyecto de Nuevo Código Civil

La Ley 210 es el resultado del típico “proyecto de administración” que no fue coordinado con otros esfuerzos legislativos concurrentes, como es el caso de la “Proyecto de Nuevo Código Civil” retomado por el Senado de Puerto Rico y que en el cuatrienio 2013-2016 atendía el presidente del Cuerpo, Eduardo Bhatia Gautier. Además, perdió de perspectiva la naturaleza de la legislación registral debido a que soslayó la primacía de las relaciones entre ambos cuerpos legales. Incluso el asunto fue tratado con cierta ingenuidad en la Exposición de Motivos:

Por otra parte, en la Ley Núm. 198, aparecen reguladas en el reglamento temas o materias que deben aparecer en el texto de la ley. En otros casos, ni siquiera aparecían, tales como el derecho de superficie, las servidumbres de equidad y las concesiones administrativas. Esas omisiones quedan subsanadas. Del mismo modo, contenidos propios de un reglamento, han sido suprimidos de la Ley para ser incorporados en detalle al Reglamento que se deberá adoptar al aprobarse esta Ley.

No es la ley registral la sede natural de los derechos reales de superficie, servidumbres en equidad y concesiones administrativas. Tampoco debe serlo de la hipoteca. Por supuesto, mucho menos estos derechos deben tratarse sustantivamente en el Reglamento. La ley registral y su reglamento reciben esos derechos del ordenamiento civil para darles publicidad, siendo un grave error definirlos y asignarles cualidades sustantivas en una ley que el propio legislador cataloga de eminentemente adjetiva. En el caso de la hipoteca en realidad hay dos leyes en una y por esa razón la ley de 1979 fue denominada “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad”. El Código Civil trata la hipoteca en ocho artículos (1773 a 1780), pero, como antes se dijo, por razones históricas que impidieron su aprobación fue necesario tratar el instituto en una llamada “ley especial”, siempre con la idea de devolverlo a su sede orgánica cuando las condiciones fueran propicias.

También constituía un error conceptual seguir hablando de “servidumbres en equidad” si el instituto aparecía tratado sustantivamente en la ley. Al operar la voluntad legislativa, la fuente de la figura dejaba de ser “la equidad”. La ley vino a validar la trascendencia real del acto unilateral o bilateral (contrato) que las crea siempre que se cumpla con la inscripción registral. Por cierto, en el Proyecto de Código Civil

se les denomina “restricciones privadas voluntarias” para distinguirlas de las restricciones legales. El derecho de superficie también tiene un tratamiento sustantivo en la Ley 210. En estos tres casos, como en muchos otros, una nueva ley registral solo debería contener normas sobre la inscripción y la publicidad de estos derechos.²⁴

La insistencia en adoptar un derecho de superficie de inscripción constitutiva carece de justificación. Así lo pude constatar en las reuniones que sostuve con las registradoras que redactaron la Ley. Por lo visto se confundió el requisito formal de la escritura pública (*ad solemnitatem*) cuando lo exige la ley —por ejemplo, la Ley 489 de 24 de septiembre de 2004, según enmendada, para atender los derechos de superficie que conceda el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña—, con el requisito de la inscripción para quedar debidamente constituido.²⁵

IX. Deficiencias en la redacción y el empleo de lenguaje coloquial en menoscabo del lenguaje jurídico

Expresa la Exposición de Motivos, calcando una vez más la homóloga de la ley española de 1944-46: “Asimismo, se ha procurado, en lo posible, mejorar el estilo y lenguaje de la Ley mediante correcciones gramaticales y sustitución de vocablos arcaicos, con el uso de oraciones más cortas y precisas”.²⁶ En realidad, esos objetivos no siempre se cumplieron en la Ley 210. Abundan las deficiencias de redacción y el empleo de voces coloquiales o populares en menoscabo del lenguaje jurídico. Sin duda, toda esta Ley debió pasar por un esmerado proceso de revisión y edición para corregir problemas de sintaxis, concordancias, tiempos verbales, anglicismos, imprecisiones, puntuación, erratas y uniformidad en la división interna (utiliza indistintamente números, letras mayúsculas o minúsculas, etc.) A manera de ejemplo, hay que señalar que abunda el uso de la conjunción *y/o*. Estima la Real Academia Española que hoy es frecuente el empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua, calco del inglés *and/or*, con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones. Se olvida que la conjunción *o* puede expresar en español ambos valores conjuntamente. La RAE desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos.

Abunda también el uso incorrecto del adjetivo “mismo” como pronombre. La expresión “mismo” funciona como adjetivo, lo que se puede comprobar por la concordancia en género y número con el sustantivo al que complementa (“mismo”, “misma”, “mismos”, “mismas”). Su significado es “idéntico, no otro”, “exactamente

²⁴ Sobre el tema de la relación entre el Código Civil y la Ley Hipotecaria podría consultarse la obra de José María Chico y Ortíz, *supra* n. 12 págs. 91-94.

²⁵ Sobre este tema véase a García García, *supra* n. 13, *op. cit.* págs. 575-578.

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 210.

igual”. También se puede emplear a fin de enfatizar una información. Sin embargo, en la Ley 210 se emplea frecuentemente en función anafórica, remitiendo a información expresada con anterioridad, como si se tratara de un pronombre personal (él, ella, ellos), un pronombre demostrativo (este, ese, aquel, esto, esta, esa, aquella y sus respectivos plurales) o un pronombre relativo (el que, la que, el cual, los cuales, quien, etc.). También incurre en otro error frecuente de sustituir expresiones con valor de adjetivo posesivo (su, sus) por “el mismo”.

Para ilustrar otras deficiencias tomo como ejemplo la imprecisa redacción del Artículo 30. Tal parece que intenta tratar el asunto de la inscripción exclusiva a favor de un excónyuge de un bien que pertenecía a la sociedad de gananciales. No obstante, el fin no está claro. En *Pagán Rodríguez v. Registradora* se había resuelto que, para los fines del tracto sucesivo, en la cesión de una propiedad a favor de uno de los excónyuges no es necesaria una inscripción adicional a favor de ambos.²⁷ De esa determinación judicial vinculante se saltó a una nueva exigencia: Es requisito indispensable el otorgamiento de la escritura de cesión o adjudicación para transferir parte de la titularidad perteneciente a la sociedad de gananciales.²⁸ Se olvidó que la llamada “cesión o adjudicación” puede ser el resultado de un trámite judicial por vía de un divorcio por consentimiento mutuo o el resultado de una partición en un pleito contencioso.

Una simple lectura de la Ley 210 bastaría para detectar que su aprobación no pasó por un genuino proceso de armonización interna del texto. A manera de ejemplo, nótese que a veces habla de “faltas” y otras veces de “defectos” (un asunto que suscitó un debate doctrinal en la reforma de 1979); evita la expresión “nota marginal”, aunque la emplea en varios artículos; y cuando trata el tema de las anotaciones, a veces suprime el calificativo “preventiva”, a pesar de que el efecto principal de estas anotaciones es enervar la fe pública registral alertando a los terceros sobre determinadas situaciones. De hecho, en el texto original del Proyecto se prescindía del concepto “anotación preventiva”.

X. La Ley 210 no soluciona muchos problemas reales ni atiende algunas deficiencias de la ley anterior derogada

Son abundantes los ejemplos en este asunto, pero resaltan los siguientes:

a. No adopta un verdadero régimen de inscripción de urbanizaciones, conjuntos inmobiliarios o desarrollos urbanísticos

Aunque la Exposición de Motivos admite que la inscripción de los desarrollos urbanos es hoy una de las causas de mayor atraso en los registros, solo atiende el

²⁷ *Pagán Rodríguez v. Registradora*, 177 D.P.R. 522 (2009).

²⁸ *Id.*

problema sustituyendo el Artículo 93 de la Ley de 1979 por los Artículos 150 y 151. Sobre el particular expresa: “Aunque se mantiene la prohibición de inscripción si no ha ocurrido la cesión de usos públicos, se proveen alternativas que permiten la inscripción del desarrollo de manera cónsona con nuestro ordenamiento civil. De conformidad con esta visión facilitadora, los anteriores Artículos 85 y 86 que atendían de manera confusa los temas de agrupaciones, segregaciones y agregaciones de fincas, se recogen bajo un nuevo Título VII que comprende los Artículos 138 a 154”. Con esta solución se burlaría la política pública urbanística, como lo confirma la norma del Artículo 150:

En los desarrollos urbanos no podrá inscribirse segregación alguna, sin que previamente se segreguen y se dediquen las parcelas destinadas al uso común o público.

Cuando sea requerida por la agencia o municipio pertinente la cesión de las parcelas dedicadas al uso común o públicos, así se hará constar en la primera inscripción de las parcelas. La falta de presentación del documento de la cesión no será impedimento para la segregación e inscripción de las referidas parcelas ni de los demás solares del desarrollo urbano. En estos casos, el titular deberá segregar y dedicar a uso público los predios correspondientes para ser transferidos en su día a la entidad correspondiente.

En igual tenor se expresa el Artículo 151:

Las servidumbres de usos públicos podrán constituirse de la siguiente forma:

1. Mediante certificación emitida o escritura pública otorgada por la agencia pública pertinente.

2. Que la servidumbre esté ilustrada en los planos aprobados y que conste el endoso de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, municipio o cualquiera otra y que así surja en la resolución emitida por la agencia o municipio pertinente. En estos casos la falta de presentación de la certificación o escritura mencionadas en el inciso 1, no será impedimento para la segregación e inscripción de los demás solares del desarrollo urbano.

Soy consciente de los graves dolores de cabeza que este asunto ha causado en el ámbito registral, pero de ninguna manera debe promoverse una norma que aliente la

ilegalidad, el clandestinaje y la corrupción. El impedimento de inscripción cuando no se segregan e inscriben las parcelas o servidumbres públicas constituye precisamente una buena manera para atajar los actos ilegales que han proliferado en el País (nunca llegan a segregarse o la autoridad pública se niega a admitir la transmisión de la parcela). Ese conflicto entre la entidad administrativa que autoriza la segregación u otro acto urbanístico y la entidad pública llamada a ser el ente receptor de la nueva finca debe contar con una solución en otra pieza legislativa que no sea necesariamente el menoscabo de la seguridad jurídica en sede del Registro de la Propiedad que promueve la Ley: “[l]a falta de presentación del documento de la cesión no será impedimento para la segregación e inscripción de las referidas parcelas ni de los demás solares del desarrollo urbano. En estos casos, el titular deberá segregar y dedicar a usos públicos los predios correspondientes para ser transferidos en su día a la entidad correspondiente”.²⁹ No hay que olvidar que la jurisprudencia normativa ha determinado que el Estado tiene amplio poder constitucional para imponer a un urbanizador, en casos apropiados, y como condición previa a la aprobación del correspondiente plano de lotificación, una transferencia gratuita para uso público de parte de los terrenos a ser urbanizados, siempre que tal condición sea razonable.³⁰ Es un valor del derecho urbanístico que el Registro inmobiliario sea una institución al servicio de asentamientos humanos sostenibles, lo que significa que el acceso a la institución de los procedimientos urbanísticos sancionadores exige la constancia registral de su iniciación y de su terminación (como lo sería la dedicación de unos espacios al uso público).

El asunto tiene una dimensión adicional tan importante como la anterior. En Puerto Rico no existe un verdadero régimen de inscripción de urbanizaciones, conjuntos inmobiliarios o desarrollos urbanísticos. La urbanización supone una realidad física definida por la existencia de: 1) unas fincas principales, destinadas al uso planeado como principal (vivienda, comercial, industrial) y 2) otras fincas y unos servicios subordinados a aquellas para su adecuada utilización y mejor disfrute según el uso planeado. El dominio sobre la finca principal lleva consigo la participación en la finca subordinada. De manera que el derecho sobre la finca subordinada se concibe como un caso de concurrencia plural de sujetos de cotitularidad. En Puerto Rico han proliferado las urbanizaciones y en las pasadas décadas aparecieron unas nuevas clases importadas o diseñadas a partir de modelos extranjeros, sobre todo estadounidenses y españoles, que se caracterizan por constar de una o un conjunto de urbanizaciones que comparten áreas comunes (recreativas, deportivas, sistemas de seguridad, calles, etc.). Sin embargo, aún no se ha adoptado un régimen jurídico uniforme para ellas. Las llamadas “urbanizaciones cerradas y con control de acceso”

²⁹ 30 L.P.R.A. § 6224.

³⁰ *The Richards Group v. Junta de Planificación*, 108 D.P.R. 23 (1978); *Chase Manhattan Bank, N.A. v. Registrador*, 136 D.P.R. 650 (1994).

se rigen por una ley especial y un reglamento que atiende exclusivamente la constitución de los controles de acceso y la administración y mantenimiento de tales sistemas. Es común la presencia de una entidad que puede tener personalidad jurídica, denominada Asociación de Vecinos.³¹ No debe pasarse por alto el hecho de que la Ley de Condominios no excluye su aplicación a las urbanizaciones, fenómeno que la doctrina denomina «propiedades horizontales volcadas».

b. En cuanto a la fe pública registral se obvió el desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha venido rellenoando las lagunas del diseño legislativo.

Una pretendida reforma de mayor calado debe prestar atención a los precedentes legislativos en esta materia y a los cuestionamientos, sobre todo constitucionales, del diseño de la protección al tercero frente al titular civil (un posible *taking* sin debido proceso de ley ni justa compensación). Véase *Banco de Santander v. Rosario Cirino*.³² Era aconsejable consultar libros recientes sobre el tema, como *La buena fe registral* de Carmen Jerez Delgado.³³ Asuntos como la diligencia del tercero, el momento en que debe tenerse la buena fe, el requisito de la adquisición de un derecho inscrito, por solo señalar algunos, podrían ser tratados con mayor cuidado y especificidad en una nueva legislación registral inmobiliaria.

c. La llamada presentación *on line* invisibiliza al abogado que no es notario

Al tratar el asunto de la presentación telemática, la Ley 220 alude al notario, pero olvida que la mitad de los abogados puertorriqueños no ejercen la notaría. ¿Acaso se está pensando solamente en la presentación telemática de documentos notariales y administrativos? Piénsese, por ejemplo, en los supuestos en que un abogado quisiera inscribir el derecho hereditario fundado en una resolución judicial de declaratoria de herederos, o cancelar una inscripción de dominio por la nulidad declarada del expediente judicial que se siguió, o anotar preventivamente una demanda. ¿Tendrá que recurrir a un notario para que efectúe la presentación *on line* o solo tendrá disponible la presentación presencial?

En cuanto al asunto de la legitimación para presentar documentos en el Registro, el Artículo 260 (2) dispone: “La presentación telemática solamente podrá hacerse por un notario o funcionario autorizado. En estos casos, deberá acompañar además una certificación la cual expresará lo siguiente: “Certifico: Que la copia certificada de la escritura/documento (número/tipo documento) autorizada por (nombre del no-

³¹ Véase el libro: Margarita García Cárdenas, *Derecho de urbanizaciones: servidumbres en equidad, controles de acceso e instalaciones vecinales*, (Interjuris 2010).

³² *Banco de Santander v. Rosario Cirino*, 126 D.P.R. 591 (1990).

³³ Carmen Jerez Delgado, *La buena fe registral* (Editorial Colegio Nal. Registradores Propiedad y Mercantiles 2005).

tario/funcionario) en (fecha) y que en formato PDF estoy presentando al Registro de la Propiedad, es una copia fiel y exacta de la copia certificada de dicha escritura/documento. En (lugar y fecha), (firmado, signado, sellado y rubricado por el notario)”.

d. Mantiene separada una ley de aranceles registrales

Hoy no existe razón para que el asunto de los aranceles registrales se trate en otra ley. Tal vez pueda seguir teniendo sentido en España (Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre), porque allí se aprueba el Arancel de los Registradores de la Propiedad, pero no en Puerto Rico desde que los registradores son funcionarios asalariados.

XI. El Proyecto deforma figuras o institutos útiles y pacíficos

a. Da la impresión de que en algunas ocasiones equipara los conceptos “finca registral” y “parcela catastral”.

Dice la Exposición de Motivos: “Por primera vez, además del número de finca, se utilizará como herramienta de búsqueda el número de catastro. El usuario, registrador o funcionario del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales o de cualquier agencia autorizada, podrá acceder al plano geofísico catastral en tiempo real”. El hecho de que pueda accederse al plano geofísico catastral no significa que haya una coordinación con el Catastro, pues la representación gráfica catastral no está coordinada con la descripción literaria (la del título y no la de la realidad física). Si ambas coinciden, no hay inconveniente en que la representación catastral se asuma como la de la finca registral, mientras no cambie. Si luego cambia, por actuaciones unilaterales de Catastro, de acuerdo con su normativa, no puede producirse ningún efecto para el propietario, que sigue teniendo identificada gráficamente su finca.

b. Manejo inadecuado de la hipoteca legal

El Proyecto solo aludía a las hipotecas voluntarias y a la hipoteca legal tácita. Olvidaba que tanto en el Código Civil como en la legislación especial existen numerosos supuestos en los que la ley concede un derecho a exigir la constitución de la hipoteca (la denominada *hipoteca legal*), aunque esto no signifique que sea creada por la ley automáticamente. El propietario del bien o titular del derecho sobre el que ha de recaer la hipoteca deberá constituirla siguiendo el trámite regular: otorgamiento de escritura pública e inscripción. En caso de que no acceda a dar cumplimiento a la obligación legal, podrá ser compelido por mandato judicial. Así, por ejemplo, en la vigente legislación civil tienen derecho a exigir hipoteca legal:

1. Los reservatarios sobre los bienes de los reservistas, en los casos señalados y con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 923 a 935 del Código Civil, los hijos sobre los bienes de sus padres por lo que éstos deban reservarles según las leyes, y por los que pertenezcan a dichos hijos mientras están bajo la patria potestad del padre o madre, en el caso de que éstos contrajeran segundo matrimonio, o que en estado de viudez tuvieran otros hijos que no fueran póstumos. El Artículo 933 del Código Civil dispone que estará obligado el viudo o viuda, al repetir matrimonio, a asegurar con hipoteca: 1) El abono de los deterioros ocasionados o que se ocasionaren por su culpa o negligencia. 2) La devolución del precio que hubiese recibido por los bienes muebles enajenados o la entrega del valor que tenían al tiempo de la enajenación si ésta se hubiese hecho a título gratuito. 3) El valor de los bienes inmuebles válidamente enajenados.

2. Los hijos sometidos a la patria potestad, por los bienes de su propiedad, usufructuados o administrados por el padre o la madre que haya contraído segundo matrimonio, y sobre los bienes de dichos padres, según lo dispuesto en el Artículo 158 del Código Civil.

3. Los menores o incapacitados sobre los bienes de sus tutores por los que éstos administren y por la responsabilidad en que incurran, de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 200 a 206 del Código Civil, a no ser que en lugar de la fianza hipotecaria presten otra garantía establecida y autorizada por el Código Civil.

4. El Artículo 28 de la “Ley Orgánica de la Administración para el Sustento de Menores” (Ley Núm. 5 de 30 de diciembre de 1986, según enmendada), (8 L.P.R.A. sec. 527) faculta al alimentista, en los casos en que el alimentante haya incurrido en mora en el pago de pensión alimentaria en uno o más ocasiones, conforme dispone la Regla 69 de Procedimiento Civil, Ap. III del Título 32, a solicitar al tribunal o al Administrador que ordene al alimentante, o el tribunal o Administrador motu proprio, previa notificación concediéndole diez días para objetarla, que deposite una suma de dinero suficiente, o presente una fianza u otra garantía de pago determinada por el tribunal o el Administrador para asegurar el cumplimiento de la obligación alimentaria. Esa garantía de pago puede ser una hipoteca.

c. Limita la eficacia de la inscripción de las sentencias.

Además de derogar la Ley de 8 de marzo de 1906, según enmendada, conocida como “Ley de Inscripción de Sentencias que crean Gravámenes sobre Bienes Inmuebles”, el Proyecto anuncia en el Artículo 316 que, a partir de la vigencia de la nueva ley, las sentencias se anotarán en la finca y no procederá inscripción alguna en el Registro de Sentencias vigente al presente. Esta fórmula significara la pérdida parcial de la eficacia de la inscripción de las sentencias, pues el actual diseño le-

gislativo está predicado en la idea de que el acreedor busca perseguir los bienes presentes y futuros del deudor (fórmula que se ajusta perfectamente a la idea del Artículo 1811 del Código Civil: “Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor, con todos sus bienes presentes y futuros”. Una sentencia inscrita tiene el efecto de un gravamen sobre todos los inmuebles del demandado no exentos de embargo radicados en el distrito donde se inscriba y sobre todos los que posteriormente adquiera en dicho distrito, teniendo tal gravamen el alcance y prelación que se determina en el inciso 5 del Artículo 1823 del Código Civil. La nueva fórmula equivale a convertir la anotación de la sentencia en un embargo de bienes inscritos a favor del deudor. Desaparece el efecto de “nasa” para atrapar los bienes que el deudor inscriba a su favor mientras esté vigente el gravamen. ¿Esa es la solución que realmente pretende el legislador o se trata simplemente de la única manera de estimar viable el libro electrónico llevado por fincas (no por personas)? No hay más que leer la Exposición de Motivos del Proyecto para confirmar que ese ha sido el presupuesto del que han partido los redactores, aunque lo formularan defectuosamente:

En esta Ley,[sic] se elimina el Libro de Sentencias por ser innecesario y ajeno a un registro de bienes inmuebles y de contratos o de los derechos reales que los afectan. Las sentencias constituyen gravámenes sobre las fincas por lo que se deben anotar o inscribir en el folio real cuando así lo ordena el Tribunal o cuando recaen sobre un bien inmueble o derecho inscrito. Las obligaciones personales no tienen acceso al registro por lo que las cargas deben aparecer registradas en la finca y no en abstracto.

d. Deforma el régimen catastral de la propiedad horizontal

Dice el Artículo 2 de la Ley: “La publicidad del Registro se extenderá única y exclusivamente a la titularidad, los derechos reales sobre bienes inmuebles, a las condiciones suspensivas y resolutorias inscritas en el Registro y a todo acto o contrato que modifique las facultades de dominio sobre bienes inmuebles o las inherentes a dichos derechos reales. En los casos de propiedad horizontal o condominio se extiende a las características físicas de los inmuebles según resulte de los planos archivados en el Registro”. Originalmente la fórmula olvidaba que la Ley de Condominios, acogiendo la doctrina jurisprudencial, extendió la fe pública registral a las circunstancias físicas de los inmuebles. De ahí que una de las características del régimen de propiedad horizontal sea su naturaleza catastral (Artículos 22 al 33 de la Ley de Condominios, 31 L.P.R.A. secs. 1292-1292k). *García Larrinua v. Lichtig*,³⁴

³⁴ *García Larrinua v. Lichtig*, 118 D.P.R. 120 (1986).

*Bravman, González v. Consejo de Titularres.*³⁵ Al adquirente o titular de una finca adscrita al régimen de la Ley de Condominios se le garantiza la cabida que surja del Registro de la Propiedad. De haberse aprobado la propuesta legislativa original habría sido necesario revisar completamente la Ley de Condominios puesto que una de las medidas transitorias (el Artículo 322) dispone: “El Registro conservará los libros oficiales históricos según se disponga en el reglamento. De igual forma se procederá con el archivo de otros documentos conservados en el Registro tales como planos, escritura de constitución de propiedad horizontal, facultades, certificaciones y otros”. ¿Qué pasará? De hecho, la Ley 210 no considera libro oficial el archivo que denomina “Libro de Planos”.

e. Trata defectuosamente el asunto de los derechos inscribibles

Veamos las razones que impiden el logro de los deseos de la Exposición de Motivos:

El empeño en aclarar las normas de inscripción y acceso al Registro, es evidente en el tratamiento dado al Artículo 38 de la Ley Núm. 198, ahora artículos cuatro (4), cinco (5), seis (6) y siete (7). Al dividirse en varios artículos, los modos de inscripción de diferentes negocios jurídicos, adquieren mejor [debió decir *mayor*] claridad y organización. Por otra parte, la inscripción del derecho hereditario que al presente es objeto de gran confusión entre registradores y notarios, se atiende sustantiva y procesalmente de manera coherente. En la nueva Ley, los Artículos 58, 60, 95 y 121 de la Ley Núm. 198, se organizan y aclaran bajo un mismo Título VI. Se incorporan además, las normas establecidas en la jurisprudencia más reciente sobre este tema del Tribunal Supremo de Puerto Rico según los casos de *Vega Montoya v. Registrador*, 179 D.P.R. 80 (2010); *B.L. Investment v. Registrador*, 181 D.P.R. 5 (2011), entre otros.³⁶

De entrada, cabe reparar que, además de tratar dos asuntos (la definición de “título para los efectos de la inscripción” y la enumeración de los títulos inscribibles) en un mismo artículo (técnica que no es bien vista por los especialistas en la materia), el Artículo 4 está totalmente desfasado y no armoniza con el Código Civil y la legislación especial sobre la materia, particularmente en lo atinente a los llamados

³⁵ *Bravman, González v. Consejo de Titulares*, 183 D.P.R. 827 (2011). Luis Muñiz Argüelles, *Ley 103 de 5 de abril de 2003: Cambios fundamentales y consecuencias registrales*, Rúbrica, vol. 1, 20-26 (2004).

³⁶ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 210.

“derechos reales administrativos”. Tómese como ejemplo las transferencias de derechos de desarrollo.³⁷

Llama particularmente la atención el siguiente lenguaje: “[c]ualquier acto o contrato de [*sic*, con] transcendencia real que modifique en alguna forma las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o que son inherentes a derechos reales tales como el derecho de superficie, la servidumbre en equidad y la[s] concesiones administrativas o alianzas público privadas, entre otros”.³⁸ ¿Acaso no los considera derechos reales? Por otro lado, el Artículo 5 altera los supuestos que actualmente permiten la inscripción del arrendamiento: “[l]os contratos de arrendamiento de bienes inmuebles se podrán inscribir cuando sean por un término de seis (6) años o más. La opción de compra contenida en un contrato de arrendamiento será inscribible, única y exclusivamente por la duración del arrendamiento sin incluir la prórroga”.³⁹ ¿Se trata de un *lapsus* legislativo o, por el contrario, se quiso impedir el acceso del arrendamiento al Registro en los siguientes dos escenarios: 1) cuando el plazo sea menor de seis años y las partes pacten la inscripción; y 2) cuando la suma del plazo y las prórrogas, cuyo ejercicio se deja a discreción exclusiva del arrendatario, alcanza o supera los seis años?

Debe señalarse también el tratamiento inadecuado de la inscripción de las servidumbres reales en el Artículo 24: “[l]as servidumbres reales deberán hacerse constar mediante nota al margen de la inscripción del predio dominante”.⁴⁰ ¿Acaso no se hará constar el gravamen en el predio sirviente? ¿Y cuando se trate de servidumbres reales de las denominadas “personales”, debido a que la relación se establece entre una persona y un predio (el titular del gravamen real es una persona natural o jurídica) en las cuales no existe predio dominante?

Las normas sobre la inscripción de derechos hereditarios son defectuosas, particularmente los Artículos 131, 132, 133 y 135. El Artículo 130 del Proyecto original convertía al Registrador en juez porque lo facultaba para invalidar la institución de herederos o el propio testamento y adjudicar derechos de partes, al enunciar que no se inscribiría el derecho hereditario: “[c]uando en el testamento se disponga del caudal en contravención con [*sic*, de] las disposiciones del Código Civil de Puerto Rico en materia de herencia, en cuyo caso el Registrador podrá requerir se presente la declaratoria de herederos del causante para proceder con la inscripción del derecho hereditario”.⁴¹ No es necesario que la ley registral defina la declaratoria de herederos (Artículo 129) ni la comunidad hereditaria (Artículo 130). Además, la anotación

³⁷ Ley de Municipios Autonomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991, 21 L.P.R.A. §4622 (C)(c) (Microjuris 2017).

³⁸ 30 L.P.R.A. § 6011.

³⁹ *Id.* § 6012.

⁴⁰ *Id.* § 6039.

⁴¹ P. de la C. 2479.

preventiva del legado (Artículo 133) aparece tratada después de la inscripción del legado (Artículo 132). Además de esta anomalía cronológica, es un error tratar este tema separado de las restantes anotaciones preventivas, pues el legatario de cosa específica no es un heredero, sino un acreedor de la herencia.

El Artículo 135 se desentiende de los contratos verbales ratificados por los herederos en un proceso judicial, olvido que choca con las normas y el espíritu consensualista del Código Civil. La norma dramatiza una vez más la descoordinación de la Ley 210 y el Código Civil. En materia de derecho de los contratos el *solus consensus obligat* implica que, en principio, los contratos se forman por el solo consentimiento de las partes y los modos para su exteriorización son libres. El principio del consensualismo gobierna en casi todos los contratos y los asuntos de las formalidades y las solemnidades, para efectos de la inscripción, pueden ser suplidos posteriormente mediante los trámites notariales o judiciales pertinentes.

No es necesario que la Ley defina sustantivamente las concesiones administrativas ni la llamada “alianza público privada”, pues ya lo hacen las leyes especiales sobre la materia. También deberían revisarse las modalidades del derecho de superficie que son inscribibles y aparecen en el Artículo 166 de la Ley para incluir otras accesiones (no se limita a edificaciones) y considerar el derecho de superficie forestal (para atender los casos de las siembras y plantaciones). La lista de accesiones que la Ley estima construcciones parecería ser *numerus clausus* (edificios, antenas, placas fotovoltaicas, molinos de viento, pizarras electrónicas o *billboards*). Ahora bien, la deficiencia mayor del tratamiento legislativo de la figura es considerarlo un derecho real de naturaleza constitutiva, como lo expresa el Artículo 168: “[e]l derecho de superficie queda válidamente constituido mediante su otorgamiento en escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad”.⁴² Olvida también que existe la modalidad del derecho de superficie legal. Nuevamente, como no se ha documentado el debate no hay forma de saber si se trata de un *lapsus* o descuido, un calco irrazonado de una modalidad del derecho de superficie de la legislación española o un criterio bien pensado y fundamentado. Finalmente, el Artículo 209 deja de establecer otros supuestos que permiten cancelar las restricciones privadas voluntarias (“servidumbres en equidad”): al transcurrir el plazo estipulado o cumplirse la condición resolutoria.

XII. El tratamiento de las anotaciones prescinde del desarrollo histórico de la figura

El tratamiento de las anotaciones (que el Proyecto original no apellidaba “preventivas”) omitió el desarrollo histórico de la figura en Puerto Rico, chocando con el Código Civil, las Reglas de Procedimiento Civil (el debido proceso de ley de

⁴² 30 L.P.R.A. § 6263.

rango constitucional) y la Ley de Procedimientos Legales Especiales. Muchas de las exigencias procesales y probatorias de estas anotaciones son el producto de un variado y rico debate doctrinal y jurisprudencial en el cual han estado presentes principios constitucionales sobre la protección del derecho de propiedad, el debido proceso de ley y el abuso de los procedimientos judiciales. Descartar de un plumazo el diseño vigente de las anotaciones de demanda cuando no se tiene un derecho real inscrito o alterar las normas sobre los embargos o las prohibiciones de enajenar de origen judicial puede causar un serio disloque en el ordenamiento jurídico puertorriqueño. El tratamiento de este tema demuestra la ausencia, en el Comité que redactó la propuesta, de un procesalista experimentado en el campo inmobiliario registral. Adviértase que el Artículo 95 de la Ley 210 (2015) mantuvo el texto del Artículo 202 de la Ley de 1979 que fue declarado inconstitucional por impedir la sumisión en contrario en cuanto al foro competente donde se ventilaría el procedimiento de ejecución de hipoteca.⁴³

XIII. No supera la incertidumbre sobre la convalidación de las sentencias federales

El Artículo 11 excluye del procedimiento de exequátur a las sentencias y resoluciones promulgadas por los tribunales del sistema federal de los Estados Unidos de América. Nada dice, sin embargo, sobre si estos dictámenes deberán cumplir con el trámite dispuesto en las Reglas de Procedimiento Civil federales (69 y 70) que exigen un mandamiento de la Corte de Distrito de los Estados Unidos en Puerto Rico.

XIV. No incorpora todos los supuestos de afectación ni atiende la constancia de la desafectación en el Registro

Aunque el Artículo 14, al tratar los bienes de dominio o uso público, dispone que se podrá practicar la inscripción de los bienes de dominio o uso público mientras estén destinados al uso general y público y admite la afectación al uso o dominio público de los inmuebles privados (originalmente decía que no era necesaria), no atiende otras circunstancias o supuestos de afectación o desafectación, como, por ejemplo, las resultantes de los deslindes de la zona marítimo terrestre y la desafectación tácita vislumbrada en la ley en cuanto a las carreteras. El tema se mantiene pobremente regulado en la Ley 210, por lo que debería estudiarse el cambio en la política legislativa sobre los bienes públicos en España y considerarla como uno de los posibles modelos a seguir, pues en su día allí el asunto generó muchísimo debate y aún en el presente no es pacífico.⁴⁴

⁴³ *Ramírez v. Registrador*, 116 D.P.R. 541 (1985).

⁴⁴ Fernando López Ramón, *Sistema jurídico de los bienes públicos* (Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra 2012)); Julio V. González García, *La titularidad de los bienes de dominio público*

XV. Suprime el procedimiento de ejecución sumario sin calibrar el efecto en el procedimiento ordinario

Informa la Exposición de Motivos que entre las medidas modernas adoptadas “destaca la eliminación del procedimiento sumario de ejecución de hipotecas que está en desuso en esta jurisdicción desde hace varias décadas”.⁴⁵ ¿En qué consiste la “modernidad” de eliminar el procedimiento sumario de ejecución de hipotecas? El procedimiento sumario es el ejercicio de la acción real propio de la realización de valor de la hipoteca (Artículos 201 a 235 de la Ley Hipotecaria de 1979 y Artículos 181.1 a 192.1 del Reglamento Hipotecario). De manera que el procedimiento ordinario no se contrapone al sumario, sino que lo incorpora al acumular la acción personal a la acción real. Hablar de eliminar el procedimiento sumario implica suprimir el ejercicio exclusivo de la acción real y supone, además, ir en contra de uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento procesal: la economía de la justicia. De ahí que se promuevan los procedimientos sumarios (p. ej. desahucio, cobro de dinero, interdicto posesorio, por solo nombrar algunos de los más conocidos).

En muchísimas situaciones factuales el procedimiento sumario de ejecución de hipotecas es el trámite idóneo. Ocurre que los propios diseños legislativo y reglamentario fueron complicándolo innecesariamente. Olvidó también el legislador que en el año 2010 (Ley Núm. 106) fue enmendada la Ley Núm. 252 de 26 de diciembre de 1995 (*Ley de Derecho de Multipropiedad y Clubes Vacacionales de Puerto Rico*) para establecer un procedimiento extrajudicial de ejecución de hipotecas ante notario.⁴⁶ Nada dice tampoco sobre la mediación compulsoria previa a la ejecución de ciertas hipotecas (*Ley para Mediación Compulsoria y Preservación de tu Hogar en los Procesos de Ejecuciones de Hipotecas de una Vivienda Principal*) (Ley Núm. 184 de 17 de agosto de 2012), ni sobre la legislación y reglamentación federal de protección de consumidores, la dación en pago, la cesión para pago y la denominada “short sale”.

(Madrid: Marcial Pons, 1998); Introducir comentario Antonio Cumella Gaminde y Jorge Navarro Flores, *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad* (Editorial Tirant lo Blanch 2014); Oscar Joaquín Rivas Minaya, *El dominio público y las inexactitudes registrales en el registro de predios*, <http://librejur.net/librejur/Documentos/RevistaVirtual/029oscar%20rivas.pdf> (accedido el 18 de mayo de 2017).

⁴⁵ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 210.

⁴⁶ Ley Núm. 106-2010 § 13-101-Procedimiento de Ejecución. El Acreedor Hipotecario o la entidad administradora [en adelante denominado el “acreedor”] podrán ejecutar el gravamen constituido o mediante un procedimiento de subasta pública ante un Notario Público, quien fungirá como subastador independiente, nombrado por el Acreedor Hipotecario, que cumpla con los términos y condiciones de esta Ley o mediante un procedimiento ante un Tribunal con competencia en Puerto Rico, según aquí se dispone. (Énfasis suplido.)

XVI. No corrige jurisprudencia defectuosa del Tribunal Supremo y rinde la función legislativa ante la autoridad judicial

Desde la aprobación de la ley hipotecaria de 1979, el Tribunal Supremo ha adjudicado controversias (en casos contenciosos) y resuelto recursos gubernativos (cosas que no son sinónimas, por la distinta naturaleza de los dos recursos) en los cuales ha interpretado defectuosamente la ley (según el criterio del legislador) u olvidado el cauce limitado del recurso gubernativo, adjudicando derechos sin que las partes afectadas hubiesen tenido su día en corte. A manera de ilustración, identifiqué los casos cuyas determinaciones deberían pasar el escrutinio legislativo: *Santiago v. E.L.A.*,⁴⁷ la responsabilidad del Estado por actos negligentes de los registradores; *Banco Popular v. Registrador*,⁴⁸ documento privado otorgado en República Dominicana y protocolizado en Puerto Rico; *Rivera García v. Registradora*,⁴⁹ resolvió que para inscribir el derecho de hogar seguro (reconocido en la Ley Núm. 195 de 13 de septiembre de 2011, 31 L.P.R.A. secs. 1858-1858k) en una propiedad que forma parte de una comunidad hereditaria es necesario que comparezcan todos los cotitulares a la autorización del acta notarial (reiterado en *Bones Cruz v. Registrador de la Propiedad*,⁵⁰ (no procede el registro si uno de los cotitulares de la propiedad no autorizó el Acta Notarial mediante la cual se requirió la inscripción del derecho de hogar seguro); *Quiñones Reyes v. Registrador*,⁵¹ (anotación de demanda, acción judicial que tiene como base un derecho real inscrito, excepción consagrada en el Artículo 113 de la Ley Hipotecaria). Véase *Quiñones Reyes v. Registrador*,⁵² (voto particular disidente en reconsideración emitido por la Jueza Asociada Rodríguez Rodríguez al que se unieron el Juez Presidente Hernández Denton y la Jueza Asociada Fiol Matta), y *Bechara Facundo v. Registradora*,⁵³ un intento de distinguir la peculiaridad de *Quiñones Reyes v. Registrador*;⁵⁴ *Calo Rivera v. Reyes*,⁵⁵ y la interpretación defectuosa del Artículo 164 de la Ley Hipotecaria de 1979.

XVII. No fija consecuencias para el supuesto en que el Registrador no califique dentro del plazo de noventa días

Aunque el Artículo 234 parece fijar el plazo de calificación en noventa días laborables, a partir de la fecha del asiento de presentación, y supuestamente suprime “la

⁴⁷ *Santiago v. E.L.A.*, 163 D.P.R. 149 (2004).

⁴⁸ *Banco Popular v. Registrador*, 172 D.P.R. 448 (2007).

⁴⁹ *Rivera García v. Registradora*, 189 D.P.R. 628 (2013).

⁵⁰ *Bones Cruz v. Registrador de la Propiedad*, 194 D.P.R. 852 (2016).

⁵¹ *Quiñones Reyes v. Registrador*, 175 D.P.R. 861 (2009).

⁵² *Quiñones Reyes v. Registrador*, 176 D.P.R. 1 (2009).

⁵³ *Bechara Facundo v. Registradora*, 183 D.P.R. 610 (2011).

⁵⁴ *Quiñones Reyes*, 175 D.P.R. 861 (2009).

⁵⁵ *Calo Rivera v. Reyes*, 115 D.P.R. 123 (1984).

justa causa” para que el registrador exceda el plazo, la Ley 210 no establece consecuencias que no sean sanciones administrativas para el caso en que se incumpla el mandato de ley. Por lo visto se partió de la premisa de que el evento de tardanza no ocurriría una vez se adoptara la nueva ley. Ojalá se cumpla la promesa. Además de las sanciones administrativas que promete adoptar el nuevo reglamento⁵⁶, ¿por qué no se considera la adopción de la fórmula española que obliga a devolver al interesado en la inscripción una porción de los aranceles satisfechos cuando el registrador no califica e inscribe dentro de los plazos especificados?

XVIII. Deforma la agrupación y la agregación

La “agregación” es la operación compleja o mixta que consiste en la segregación de una porción de una finca para agruparla a otra. Contiene elementos de la segregación y de la agrupación y exige el cumplimiento de los requisitos de ambas figuras. Se distingue de la agrupación porque en ella se añade o se une a una finca una porción de terreno. De manera que la porción segregada no se convierte en una finca nueva (como dice la última oración del Artículo 143 de la Ley), sino que se agrupa a otra que gana cabida.

Además, siendo la “agrupación” un acto de dominio, ¿cuáles son las razones para exigir que si las fincas estuviesen gravadas con hipotecas, los acreedores registrales comparezcan en la escritura pública de agrupación a prestar su consentimiento al acto (Artículo 137)? Aquí se dramatiza el desatino de no documentar en unas minutos la discusión que sobre este particular se suscitó en el seno del Comité que redactó el Proyecto. Es posible que desconocieran que en este tema ha imperado siempre el principio de la voluntad de las partes. Corresponde exclusivamente a ellas arbitrar el asunto.

XIX. Imita por inercia la corrección del asiento por la vía penal

El Artículo 34 de la Ley 210 postula que a todos los efectos legales se presume que los derechos publicados existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. Quien tiene inscrito a su nombre el dominio goza de la presunción de que le pertenece, lo que produce un desplazamiento de la carga de la prueba, que de ninguna manera significa que haya exactitud entre la realidad registral y la realidad extrarregistral. A ello se debe que la última oración del precepto disponga: «no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de un titular determinado, sin que previamente o la vez se pida en una acción civil o criminal la corrección, nulidad o cancelación de la correspondiente inscripción, cuando proceda». En una extraña

⁵⁶ 30 L.P.R.A. § 6386 (*Véase* el cuarto párrafo).

involución o vuelta atrás a la vieja legislación española, la Ley de 2015 admite la solicitud de corrección, nulidad o cancelación de la correspondiente inscripción en una *acción civil o criminal*, inadvirtiéndose las diferencias sustantivas y procesales que existen entre el ordenamiento español y el puertorriqueño. La derogada Ley Hipotecaria de 1979 (Artículo 104) había superado el asunto acudiendo a la expresión *demanda judicial*, pues en Puerto Rico, contrario a España, la pretensión civil no puede acumularse al procedimiento penal.⁵⁷

XX. El trámite judicial y la autoprotección de los registradores

Al tratar el asunto de la autonomía calificadora de los registradores, el nuevo Artículo 232 adoptó un mecanismo de autoprotección al disponer:

El Registrador es autónomo en su facultad calificadora. Contra su calificación solamente procederá el recurso que se establece en esta ley sin que los tribunales u otras autoridades puedan obligar o impedir que los Registradores practiquen cualquier operación registral. *De igual forma, no podrán requerir la comparecencia de los Registradores y Registradoras para testificar, sobre la validez o nulidad de los asientos, o sobre la calificación o cualquier otro asunto capaz de ser objeto de certificación registral que se expida según se dispone en esta Ley. A esos efectos se remitirán exclusivamente a las certificaciones registrales que se expidan según se dispone en esta Ley.* La autonomía del Registrador no se extiende a su deber de cumplir con las normas y directrices administrativas emitidas por el Secretario de Justicia y/o el Director Administrativo del Registro.⁵⁸

Este diseño confronta problemas constitucionales. Primero, tiene un problema de ubicación, pues la norma se refiere a la etapa de la calificación para internarse en una etapa posterior, cuando el asiento extendido está bajo la salvaguardia de los tribunales. Segundo, impedir que en un pleito pueda citarse a un registrador para que testifique sobre el asiento impugnado atenta contra el debido proceso de ley. Tercero, de la certificación registral no surgirá la información que necesita el juzgador para adjudicar el asunto de la validez del asiento. Un asiento puede ser inválido, entre otras cosas, debido a que[,] como apunta el Artículo 291, el Registrador “incurra

⁵⁷ La acumulación heterogénea de pretensiones y la regulación del ejercicio de la acción civil en el proceso penal se apoya, entre otras cosas, en el principio de la *celeridad procesal*. María del Pilar Martín Ríos, *El ejercicio de la acción civil en el proceso penal: una aproximación victimológica*, (La Ley 2008).

⁵⁸ 30 L.P.R.A. § 6384.

en soborno, conducta que implique depravación moral, negligencia inexcusable o ineptitud manifiesta en el desempeño de su cargo, o en cualquier delito grave o menos grave que implique cualquiera de las anteriores conductas”⁵⁹; o debido a una violación del Artículo 231: “[l]os Registradores no podrán calificar los documentos en los que ellos, sus cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan algún interés. Tampoco podrán intervenir en la calificación de documentos que se relacionen con transacciones anteriores en las cuales participaron como parte o como notario autorizante”.⁶⁰ El asunto también cobra importancia cuando se demanda al registrador y al Estado Libre Asociado, pues es necesario determinar si fue intencional la conducta del funcionario.

XXI. El híbrido “Colegio de Registradores de la Propiedad” voluntario

El Artículo 296 transformó el Ilustre Cuerpo de Registradores de la Propiedad de Puerto Rico en Colegio de Registradores de la Propiedad de Puerto Rico cuya “membresía” será voluntaria (Artículo 297). Por lo visto, atrapado por el vocablo “colegio”, la Ley 210 trasplantó mecánicamente las expresiones del Tribunal Supremo sobre la colegiación compulsoria de los abogados, olvidando que se trata de asuntos que no corren por el mismo carril. El abogado es una profesional liberal, mientras que el registrador es un funcionario. Si alguna garantía existiera sobre una comunicación efectiva entre los registradores es precisamente ese organismo gerencial y, en alguna medida, gremial (independientemente de cómo se denomine). La naturaleza voluntaria del Colegio de Registradores acentuaría aún más las brechas formativas y la desarmonización en la calificación, amparada en el elástico principio de la “autonomía calificadora”. El derecho a la libre asociación no interfiere con la exigencia del Estado de que sus funcionarios formen parte de un organismo, reglado por la propia ley, cuyas funciones y objetivos solo estén dirigidos al garantizar el mejor funcionamiento de la institución registral: coordinar el ejercicio de la actividad profesional de los Registradores, velando por la ética y dignidad profesional y por el correcto ejercicio de sus funciones; procurar con todos los medios a su alcance la permanente mejora de las actividades profesionales de los Registradores, proponiendo a la Administración las medidas que sean necesarias para la actualización y modernización de dichas actividades; colaborar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en las materias de competencia de los Registradores; impulsar el proceso de modernización de las oficinas registrales y proponer a este fin las disposiciones pertinentes; fomentar las actividades culturales de su competencia y llevar a cabo el desarrollo de los estudios registrales pertinentes. Otro asunto es la “cuota” que se exigía [ahora dice se “podrá imponer”] a los registradores para sub-

⁵⁹ *Id.* § 6514.

⁶⁰ *Id.* § 6383.

vencionar las actividades del Cuerpo de Registradores (Artículo 300). Tal vez ahí está la anomalía del diseño legislativo o reglamentario. Tratándose de una entidad oficial debería contar con una partida presupuestaria para costear las actividades dirigidas a alcanzar los fines de su creación.

XXII. La oscuridad sobre la vigencia de la ley

Al tratar el asunto de la vigencia, el Artículo 322 dispuso la entrada en vigor de la ley noventa días después de su aprobación, pero no adoptó todas las medidas transitorias o cautelares que exigía un cambio de la naturaleza y el alcance propuestos. Digamos, que no tomó las providencias para iniciar, desde la fecha de su aprobación, las medidas necesarias a los fines de lograr una transferencia adecuada, de conformidad con lo dispuesto en esa ley y otras leyes relacionadas.

En otros casos la medida transitoria suscita confusión, como ocurre con el Artículo 310: “[a] partir de la vigencia de esta Ley y mientras no se apruebe el Reglamento aquí dispuesto, se estará a lo establecido en la ley y reglamento anterior en todo lo que le sea incompatible”.⁶¹ O tómesese esta otra norma: Artículo 314. “Los defectos subsanables que subsistan en el Registro, quedarán cancelados al momento de la vigencia de esta Ley”, un imperdonable desliz si se toma en consideración que los llamados *defectos subsanables* fueron desahuciados de nuestro sistema registral en 1979. Además, la complejidad de la Ley y el cambio radical respecto al modelo anterior aconsejaba un plazo de *vacatio legis* de unos años, para permitir la progresiva puesta en marcha del nuevo modelo, evitando disfunciones en el tratamiento de la información registral y la implantación de la nueva estructura organizativa. Para ello, como admite la propia Ley, precisaba la aprobación de un nuevo reglamento en sustitución del vigente. Esto no impedía la puesta en marcha de la nueva plataforma digital, pues la ley vigente entonces así lo autorizaba. Conviene recordar que el Artículo 256 de la ley de 1979 manejó el asunto de la vigencia con una fórmula sensata y razonable: “[e]sta ley empezará a regir al año de su aprobación [8 de agosto 8 de 1979], dentro de cuyo término se redactará el Reglamento Hipotecario”.⁶²

XXIII. Una penúltima reflexión

La Ley 220 no atiende frontalmente el verdadero problema: la tardanza en la inscripción, fenómeno que confrontó el Tribunal Supremo en *CRIM v. Registradora* al atender la falta de calificación de un documento que llevaba quince años esperando ingresar en el Registro de la Propiedad.⁶³ El diseño legislativo ensamblado en el

⁶¹ *Id.* § 6543.

⁶² 30 L.P.R.A. § 2001.

⁶³ *CRIM v. Registradora*, 193 DPR 943 (2015).

Departamento de Justicia arrimó brasas a determinadas sardinas y se olvidó de los consumidores que pagan al Estado enormes cifras arancelarias sin recibir el servicio oportunamente. Se perdió de perspectiva que son los usuarios, no los contribuyentes, quienes pagan directamente el registro, lo que significa que no es un gasto a cargo del presupuesto público. De hecho, ni consideró la naturaleza contractual de la relación entre el Registro de la Propiedad y el usuario o consumidor.

El mayor problema que confronta el Registro no es el acto inicial (la presentación) ni el acto final (la posibilidad de acceder a las constancias registrales), sino el acto intermedio: la calificación e inscripción de los documentos. Tampoco puede pasarse por alto que, en los últimos veinte años, desde 1995, se han adoptado varios modelos para enfrentar ese estado crítico y ninguno de ellos parece satisfacer las expectativas de sus promotores o de sus sucesores en la administración del sistema. ¿Quién ha evaluado esas experiencias? ¿Dónde se han documentado los pocos éxitos y los muchos fracasos de esas iniciativas? ¿Cuánto dinero han costado los experimentos mal pensados o mal ejecutados? Es comprensible que los registradores, por su contacto directo con la dura realidad del atraso, puedan sentirse especialmente sensibles a que miles de personas sigan condenadas de por vida a moverse en el ámbito de la clandestinidad por falta de una publicidad adecuada. Sin embargo, ello no riñe con el ideal de que la reforma legislativa debía meditar seriamente. Después de todo, también se estaba ante una especial coyuntura para efectuar una rectificación histórica: la devolución del instituto de la hipoteca al Código Civil, su sede natural y la limitación de la ley especial a la institución que dispensa la publicidad: la oficina y sus funcionarios (la publicidad formal), el régimen arancelario, el procedimiento registral y los efectos de la inscripción tanto para las partes como para los terceros.

