

EL REGISTRO PÚBLICO RELACIONADO AL SERVICIO DE CATASTRO COMO PROTECTOR DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Liliana María Giménez de Castillo¹

I. Importancia del registro público como protector del derecho de propiedad

La humanidad, desde sus inicios, ha buscado diferentes mecanismos de protección de sus derechos. Uno de los que ha merecido especial atención ha sido el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles.

Los Estados han organizado los Registros Públicos para brindar protección al tráfico inmobiliario. Los Registros Públicos en el Paraguay fueron reconstruidos luego de la Guerra de la Triple Alianza, con la idea de reorganizar políticamente el país, y garantizar las propiedades, a partir de los títulos inscriptos. El Registro de Inmuebles de la República del Paraguay fue creado en el año 1871 por medio de un Decreto que constaba de 33 artículos cuyo propósito era *“salvar en lo que fuera posible los inconvenientes por la pérdida de títulos, por la incertidumbre de la existencia o no de gravámenes sobre determinadas fincas para evitar fraudes”* (Ortiz de Di Martino, 2003)

Los Registros Públicos abarcan diferentes tipos de registros. Así, los registros de inmuebles, el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones, el

¹ Abogada, Escribana Pública y Doctora en Ciencias Jurídicas y Notariales. Realizó estudios de especialización en España sobre “Derecho Registral para registradores Iberoamericanos”, en Taiwan referente a “Políticas de Tierra para el Desarrollo Rural Sustentable” y en Argentina en “Métodos Alternos de Resolución de Conflictos”. Actualmente es Asesora Jurídica de la Dirección General de los Registros Públicos y del proyecto PROCAR, habiéndose desempeñado como Directora del Registro de Automotores y Vice Directora de los Registros Públicos. Es docente de la Universidad Americana. Correo-e: lgc@tigo.com.py

Registro Público de Comercio, el de Prenda con Registro, el de Anotaciones Personales, el Registro de Poderes, entre otros.

Los registros de inmuebles están divididos en Secciones de Inscripción y Secciones de Publicidad. Cada sección tiene a su cargo varios distritos donde la unidad de registración es la finca o la matrícula.

En el registro de inmuebles se inscriben los derechos reales y sus modificaciones o extinciones. Los derechos reales son los que el Código Civil enumera en el Art. 1953: el dominio y el condominio, el usufructo, el uso y la habitación, las servidumbres prediales, la prenda y la hipoteca.

De acuerdo con el Código de Organización Judicial, también se anotan los bienes afectados al régimen legal del bien de familia, así como los embargos u otras restricciones al derecho de propiedad y los contratos de locación. Por leyes especiales se ordenó también la inscripción de contratos tales como el *leasing* y el fideicomiso.

El Registro Público en el Paraguay se caracteriza por ser declarativo de derechos. Esto se refiere al efecto que causa la inscripción. Los derechos reales, en nuestra legislación, nacen fuera del registro. El contrato firmado es perfectamente válido y exigible entre las partes y la inscripción es al efecto de hacerlo oponible a terceros. Vale decir para constatar frente a todos, la transmisión o constitución operada extra registralmente.

El Código Civil consagra el principio puramente consensualista para el nacimiento de los derechos reales. Basta el mero consentimiento, sin necesidad de tradición o inscripción para que la propiedad se transfiera o el derecho real se constituya. Sin embargo, la misma ley alienta la inscripción al declarar la inoponibilidad frente a terceros de los títulos no inscritos, también al consagrar el principio de tracto sucesivo que presupone la previa inscripción de los títulos anteriores para poder inscribir los títulos posteriores y, al prescribir que cuando la Ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquel con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales.

Otra característica es la voluntariedad de la inscripción de las transacciones inmobiliarias.

Con respecto a los derechos inmobiliarios la inscripción no es obligatoria y constituye solamente un requisito de publicidad, es decir, una formalidad establecida por la ley para la oponibilidad del acto frente a terceros. Esto incluye la inscripción del dominio, sus modificaciones, extinciones así como de los derechos reales de garantía y las restricciones ordenadas por los jueces.

La falta de registro puede generar ciertas situaciones como por ejemplo podría perjudicar al titular real, si adquirió por Escritura Pública o por otro instrumento válido y suficiente, así como también al titular registral por no haber actualizado la información en el registro y no haber dado a publicidad o lo que es lo mismo decir: no haberlo hecho oponible a terceros.

En este sentido, el Notario en su calidad de auxiliar de la justicia, encargado de dar fe y conferir autenticidad a los actos y negocios jurídicos contenidos en los documentos, desempeña una importante función social al prestar un servicio a la comunidad redactando, y aconsejando a los requirentes de sus servicios. Por lo tanto el asesoramiento sobre la necesidad de la inscripción constituye no sólo una valiosa ayuda a la actualización de los datos de los Registros Públicos sino también a precautelar el derecho de los contratantes y en suma colaborar con la administración de tierras en el país.

Sobre la importancia de la inscripción de los contratos en los Registros Públicos, Antonio Pau, Registrador de la Propiedad en España, sostiene que: *“El ciudadano necesita que las situaciones jurídicas, relativas a sus negocios concretos, sean también claras y estables. Si va a adquirir un inmueble, quiere saber con toda precisión cuál es su situación jurídica – es decir, quién es el propietario, qué cargas y gravámenes tiene – si va a contratar con una empresa, necesita igualmente saber con precisión cuál es la situación jurídica de esa empresa – cuál es su capital, quiénes son sus representantes. Y así sucede en todos los campos de la vida negocial, y no sólo en el inmobiliario y en el mercantil”*.

En el mismo sentido, Hernando de Soto nos invita a imaginar “un país donde nadie puede identificar quién es dueño de qué, las direcciones domiciliarias no pueden ser fácilmente verificadas, la gente no puede ser obligada a pagar sus deudas, los recursos no pueden ser cómodamente convertidos en dinero, la propiedad no puede ser dividida en participaciones, las descripciones de los activos no están estandarizadas y éstos no son fáciles de comparar, y donde las reglas que rigen la propiedad varían de barrio a barrio o incluso de calle en calle” (De Soto, 2002, p. 87).

En este sentido conviene mencionar, que aun siendo voluntaria la inscripción, se solicitan alrededor de 16.000 inscripciones mensuales para las secciones inmobiliarias. Además, aproximadamente 3.000 entradas referidas a hipotecas. Aproximadamente la misma cantidad para los oficios de embargos y otras medidas cautelares y 13.500 solicitudes de certificados e informes, por lo que actualmente, no está en discusión cambiar esta modalidad. Por otro lado, en el derecho comparado vemos que en la mayoría de los registros latinoamericanos la inscripción es voluntaria.

La inscripción no es convalidante. La inscripción en el registro no convalida los contratos nacidos nulos. El Art. 293 del COJ señala “*La inscripción no revalida los actos o contratos inscriptos que sean nulos con arreglo a las leyes*”. Por la claridad de la referida norma huelgan los comentarios.

II. Obstáculos a la plena vigencia de la seguridad jurídica

La contribución a la seguridad jurídica sobre el derecho de propiedad, es sin duda directamente proporcional con la eficiencia de los registros. Cuanto más eficiente, mayor será su contribución a la protección a estos derechos.

Existen, sin embargo, obstáculos que se anteponen en el camino y dificultan la prestación de un servicio seguro y confiable. Algunos de los inconvenientes se relacionan con la organización y funcionamiento de los registros que cuenta con 140 años de antigüedad, Otros inconvenientes son extra registrales, pero no por ello con menor incidencia en la labor registral. Así por ejemplo, es posible encontrar predios con información registral y física

discrepante, duplicidades de asientos, superposiciones de áreas y otros; o recorrer varias instituciones para recabar información sobre un inmueble y que al final ésta sea contradictoria.

Por estos y otros motivos, la interrelación con las instituciones que forman parte del circuito de la administración de tierras es una necesidad. Sólo por citar algunos de los obstáculos relacionados al derecho de propiedad y la realidad registral, se pueden mencionar:

1. Falsificaciones y adulteraciones. Acceden al registro títulos falsos. Como se dijo anteriormente, los contratos se formalizan extra registralmente y la inscripción no convalida títulos viciados de nulidad. No obstante, la inscripción permanece válida hasta que un Juez competente declare la nulidad del asiento registral, lo que en la mayoría de los casos no sucede, pues al interponer la demanda los actores se limitan a solicitar la nulidad del instrumento atacado de nulidad, pero no del asiento que su registración ha generado.

También existen casos de adulteración de asientos registrales o sustitución de folios. Al detectarse uno de estos casos, la Dirección del Registro eleva la correspondiente denuncia ante las autoridades competentes. Esto ocasiona la apertura de un sumario administrativo o una carpeta fiscal. Hasta la fecha, existen aproximadamente 1087 denuncias.

2. Necesidad de modernización de las prácticas registrales. Los años de registración, que en algunos casos podrían ser motivo de orgullo por la cantidad de información almacenada en los archivos, en otros casos juegan en contra, por el modo de conservación de los documentos. Existen folios deteriorados por el paso de los años, incompletos o extraviados. Esto genera inseguridad y ralentiza la expedición de documentos. También las solicitudes de inscripción y/o publicidad sobrepasan ampliamente la capacidad de respuesta por el modo de realizar las inscripciones y certificaciones, que en la mayoría de los casos es manual.

Por este y otros motivos, desde el año 2001 la Dirección de los Registros Públicos y el Servicio Nacional de Catastro han estado trabajando en la preparación de un Proyecto que permita la Modernización de ambas

instituciones. Por Ley No. 2551 del año 2004 el Congreso ha aprobado el préstamo para llevar adelante el Programa Catastro Registral que se viene ejecutando con éxito en sus tres componentes. El Componente 2, específicamente se refiere a la Modernización de la Dirección General de los Registros Públicos y es así que desde el año 2008 se están digitando y escaneando todos los asientos registrales que actualmente obran en formato papel para contar con un soporte informatizado de tan importantes documentos. Esta labor es considerada única en nuestro país por el volumen de la documentación a escanear: Si se considera solamente el escaneado de la última inscripción vigente, se tienen aproximadamente 6 millones de folios, no obstante, por motivos de seguridad se tomó la decisión de digitalizar desde la primera inscripción aunque ya no esté vigente, y con esto, la cifra puede ir fácilmente a 40 millones de folios.

A octubre de 2010 se han convertido 603.712 fincas a formato alfa numérico y se han escaneado 782.475 fincas. Para alcanzar estos objetivos, se ha requerido la realización de procesos previos de arreglo de folios, encarpetao, relevamiento y finalmente digitación y digitalización.

Superposición de derechos de propiedad sobre un mismo inmueble. Puede ser por duplicación de títulos, vale decir dos títulos para un mismo inmueble o superposición parcial de superficies. Aquí se ve con claridad la importante función que cumple el Servicio Nacional de Catastro en su relación con los Registros Públicos ya que el oportuno informe sobre duplicación al expedir el certificado catastral, o mejor aún, la denegatoria a expedir el certificado catastral en caso de superposición de inmuebles, advertirá al registro sobre la situación física, lo que permitirá, al registrador, calificar mejor el documento sujeto a inscripción. Obviamente quienes en primer lugar debieron haber tenido en cuenta la advertencia hecha por la Institución Catastral son las partes y el Notario autorizante del acto y del documento que eventualmente se presentaría ante el Registro.

La superficie del Paraguay, de acuerdo a los registros oficiales es de 406.752 km² pero en varias ocasiones las autoridades catastrales han dicho que al sumar la superficie de todos los padrones y cuentas corrientes existentes dan 30% más de la superficie oficial. Vale decir, existe la necesidad de sanear los datos para relacionar los padrones desprendidos y descontar

de los padrones matrices, evitando así que las superficies se dupliquen. Sobre esto también se está trabajando y se ha diseñado un ambicioso plan a fin de contar con todos los planos georreferenciados para formar la cartografía rural.

3. Discordancia entre el área expresada por los títulos de propiedad inscriptos en el registro de inmuebles y la realidad de campo. Esta es una realidad muy común que ya se ha analizado bastante en el seno del proyecto PROCAR.

Ocurre cuando las medidas registradas en el SNC, la DGRP y la situación real no coinciden. Para que el registro de inmuebles resulte un garante de los derechos de propiedad sobre la tierra debe haber coincidencia entre los datos de los títulos de propiedad inscriptos y la situación real; para ello se precisa que la inscripción en el registro de inmuebles contenga una descripción clara y concisa del inmueble que a su vez tendrá que contener los linderos, las medidas y la superficie del mismo para su identificación geográfica exacta. El Servicio Nacional de Catastro es la repartición técnica del Ministerio de Hacienda destinada a proporcionar, en el marco de su competencia, información precisa sobre el estado parcelario de los bienes inmuebles, en el manejo de los datos técnicos e información catastral. En este sentido se ha analizado e incluido en el Anteproyecto de Ley, actualmente en estudio; el “Certificado Catastral-Registral unificado” por medio del cual, los Registros Públicos y el Servicio Nacional de Catastro certificarán la información obrante en sus bases de datos en un documento único. Si la información no es coincidente, el interesado deberá iniciar el proceso de subsanación que sea necesario. Esta disposición se halla vigente en la actualidad, pero no se la observa a cabalidad.

4. Ocupación informal de tierras. Existen grandes extensiones de tierra que están fuera del mercado inmobiliario formal. Es necesaria la definición clara de una política de estado para la formalización de la tenencia de la tierra por medio de la titulación masiva con dominio pleno para sus propietarios. Existen modelos exitosos a cuya experiencia se puede recurrir al momento de diseñar un plan estratégico. Así, el modelo peruano, que a la fecha ya ha expedido casi dos millones de títulos y según informó el Jefe de Estado Alan García: “*en los últimos 3 años y medio se logró inscribir en los*

Registros Públicos 640 mil títulos de propiedad a favor de miles de familias humildes a nivel nacional”. Señaló también que “la formalización permite también avanzar en la generación y la distribución eléctrica, en la instalación de los medidores del agua potable y el alcantarillado; y por consiguiente en el desarrollo nacional...el ciudadano, con el título inscripto en los Registros Público tiene la propiedad garantizada y puede transferirla, venderla o hipotecarla porque es propietario y también puede asociarse con otros propietarios para tener servicios públicos”.

Mirando otros ejemplos, tenemos a la República de China en Taiwan, que con una reforma agraria ordenada, basada en el principio “*la tierra para el que la cultiva*” empezó por rebajar la renta pagada por los campesinos arrendatarios, luego se adjudicaron tierras públicas a los campesinos, y finalmente la mayor parte de las propiedades fueron compradas a los terratenientes y vendidas a los que anteriormente explotaban el agro en condición de arrendatarios. Taiwan ofrece lecciones de interés para los que quieran abordar el problema de la titulación masiva. Vemos que estas medidas no son exclusivas de una sociedad. Pueden ser adaptadas a cualquier sociedad libre y democrática y tendrán el efecto de estimular la formación de capitales y al mismo tiempo facilitarán el arreglo y la solución de los diferentes conflictos sociales y la inseguridad que actualmente se presenta en el campo” (Noticias Boletín Informativo sobre Taiwán, 2011).

III. La interrelación entre el Registro Público con el Servicio Nacional de Catastro y adicionalmente con otras instituciones involucradas en la administración de tierras.

Esta interrelación es la comunicación constante entre el registro y otros entes del sector público, a efectos de mantener actualizados y debidamente entrelazados sus sistemas de información; como serían el Servicio Nacional de Catastro, el Poder Judicial, el Registro Civil, el Colegio de Escribanos, las Asociaciones de Agrimensores, los Municipios, el Instituto Geográfico Militar, la SEAM y otros. Esto posibilitará que el Catastro pueda incorporar al Registro a través del Sistema de Información Geográfica, la ubicación física de la finca, entre otros datos que afectan al inmueble. El desarrollo tecnológico moderno permite a la oficina de catastro, georreferenciar e incorporar a sus archivos no sólo el polígono de la finca, sino otras capas de información de

gran importancia a la hora de inscribir los actos jurídicos relativos a inmuebles por ventas, donaciones, arrendamientos, hipotecas, entre otros.

Cada institución cuenta con archivos y datos que puestos a la orden de los servicios públicos, pueden contribuir al correcto ejercicio de la función registral y catastral, lo que finalmente redundará en la seguridad del tráfico jurídico de bienes inmuebles, y a la protección del derecho de propiedad.

El Componente 1 del Proyecto PROCAR prevé la elaboración de un nuevo Marco Legal que permita el trabajo coordinado entre ambas instituciones (Registro-Catastro). Teniendo en cuenta las funciones propias de cada una de ellas se consideró necesario fortalecer la interrelación de manera sustentable para mejorar el funcionamiento del tráfico inmobiliario y por ende brindar seguridad jurídica en todo lo referente a la administración de la tierra en sus diferentes facetas: física, social, económica, jurídica, ambiental, fiscal y urbanística. Para lograr este objetivo es necesario ajustar y homogeneizar las tareas y trabajos a cargo de cada una de las instituciones de tal manera que el intercambio de datos sea realizado en el “mismo leguaje” y respetando procesos bien definidos y normalizados oficialmente. Existen también otras entidades públicas y privadas que intervienen en el circuito de la administración de la tierra y cuyos procesos debe ser normalizados para crear un Sistema Nacional Catastro Registral, adaptando sus procesos institucionales para mejorar la compatibilización e intercambio de información de las bases de datos, previa validación de los mismos por los técnicos autorizados. Algunas de las instituciones que formarán parte del Sistema son las Municipalidades, la Policía Nacional, el INDERT, el INDI, la ANDE, la OPACI, el Colegio de Escribanos del Paraguay, etc.

La aparición de nuevas tecnologías, demandan un registro de propiedad cada vez más ágil y capaz de adaptarse al desarrollo tecnológico y las exigencias de la sociedad moderna.

Desde esta perspectiva los registros públicos se ven obligados a entrar en el proceso de modernización y coordinación con otras instituciones a efectos de actualizar y homogenizar sus registros, a fin de satisfacer la demanda de servicios de los tiempos modernos y a facilitar a los interesados el acceso y el manejo de la información jurídica, física y económica de los

inmuebles, a reducir la posibilidad de la creación fraudulenta de títulos de propiedad sobre inmuebles o de aquellos títulos por los que se constituyan, modifiquen, declaren o extingan falsamente derechos reales sobre los mismos y a coordinar actividades para la implementación de la base de datos gráficos y alfanuméricos.

Una adecuada coordinación Registro-Catastro, permite verificar en forma previa a la inscripción los aspectos como ubicación, características geofísicas o afectación del patrimonio natural del Estado; en relación a cada inmueble que se inscribirá en el Registro con utilización de medios tecnológicos que ofrecen grandes posibilidades de producir y registrar información de vital importancia al momento de realizarse las transferencias o estudios registrales sobre el inmueble.

En el proyecto actualmente en ejecución se prevé la implementación del SICAR, que es el Sistema de Información Catastroal Registral por el cual tanto la información que obra en el Servicio Nacional de Catastro que depende del Poder Ejecutivo y la Dirección General de los Registros Públicos que depende de la Corte Suprema de Justicia, estarán interconectadas entre sí, de manera que si se requiere información sobre determinado inmueble; ubicación física, evaluación fiscal, superficie, planos y demás, se podrá visualizar por medio de la base de datos del Servicio Nacional de Catastro, el cual permitirán que pueda ser cotejada y corroborada la coincidencia o no de informaciones sobre un mismo inmueble y viceversa sobre la titularidad o las afectaciones en la base de datos de la Dirección General de los Registros Públicos.

Conclusiones

Los derechos reales nacen al margen del Registro. En la instancia registral no se verifica si efectivamente se produjo o no la transferencia, porque previamente el Notario, recogió la voluntad de las partes.

Una vez que ingrese al registro, los registradores califican la documentación. Esta calificación consiste en el control del cumplimiento de las formalidades legales del acto contenido en un instrumento público. Luego, inscribirá el acto rogado, y publicitará los derechos reales.

Los derechos quedan inscriptos para que, un particular con motivo justificado, o un tercero, que pretenda celebrar un contrato, pueda acceder a la información contenida en los Registros Públicos. La función que cumple la inscripción es, por tanto, dar a publicidad los actos o contratos que por ley deban ser inscriptos.

Es aquí donde radica la importancia del Registro en la protección del derecho de propiedad, posibilitando que las personas formalicen contratos amparados en la veracidad de su información. Información que debe ajustarse a la realidad jurídica y a la realidad física, por cuanto debe contrastarse con datos obrantes también en el Catastro, ya que los Registros Públicos inmobiliarios, siendo los encargados de brindar publicidad y seguridad jurídica a los actos y contratos inscriptos no pueden concebirse, en lo que respecta al tráfico inmobiliario, sin que se encuentren estrechamente vinculados a un sistema catastral que permita obtener la información gráfica, real y tangible de la ubicación geográfica del bien inmueble.

Basados en los hechos expuestos, los registros públicos brindan mayor protección a los derechos de propiedad inmobiliaria en la medida que se relacione con el Catastro Nacional.

A mediano plazo se deberá pensar en un proceso de saneamiento de las fincas inscriptas y formalización de las parcelas ocupadas. Por tanto, el Sistema permitirá una adecuada protección y seguridad jurídica a los derechos de propiedad inmueble contribuyendo también al desarrollo económico del país.

La publicidad registral que brindan los Registros Públicos es, en consecuencia, un medio idóneo para contribuir a la seguridad del tráfico jurídico - comercial, poniendo al alcance de los interesados la posibilidad de tomar conocimiento de la situación jurídica del bien, su libre disponibilidad o los gravámenes y cargas que sobre él pesan. La publicidad registral es una necesidad para proteger el tráfico jurídico y facilitar la circulación de la riqueza, mediante la información que brinda a los interesados sobre la realidad "oficial" de una finca, como contraparte de la clandestinidad, que va a permitir a las personas tomar conocimiento efectivo y diligente de la situación jurídica de un derecho inscripto.

Para lograr la seguridad jurídica, el Registro debe tener reglas claras, sencillas y uniformes las que deben ser convenientemente publicitadas, lo que permitirá al usuario acceder en forma directa a sus servicios. La actividad registral debe constituirse en un elemento dinamizador del mercado de las transacciones al expedir en tiempo y forma los documentos. En este punto se requerirá de la colaboración de los demás auxiliares de la justicia, quienes también deberán presentar los documentos requeridos en forma correcta para evitar dilaciones innecesarias.

Finalmente, para que el registro cumpla su función dinamizadora del tráfico jurídico y brinde protección a los titulares registrales y a los terceros, es necesario recordar que *“La protección plena se logra a partir del cumplimiento de determinados presupuestos que permiten sentar las bases de un Registro eficiente. Los mismos son, entre otros, el carácter público del documento que accede al Registro, el respeto a la técnica del folio real, la aplicación de los principios registrales, la capacitación permanente de los registradores, y un sistema en que los fondos provenientes de la actividad registral se destinen a la misma. Dichos presupuestos deben estar recogidos por las leyes”*².

² Declaración de Lima. Congreso Internacional de Derecho Registral "Lineamientos, Sistemas de Garantías y Modelos de Gestión en el Moderno Derecho Registral", Lima. Perú Mayo 2007.

BIBLIOGRAFÍA

De Soto, H. (2002). El Misterio del Capital. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45, 186.

Noticias. (2011). *Boletín Informativo sobre Taiwán*. 41,13. Recuperado en <http://noticias.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=104108&CtNode=1696>

Ortiz de Di Martino, L. (2003). *Manual de Derecho Notarial*. Edición actualizada. Asunción: Editora Marben.