

LOS RECURSOS CONTRA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DEL REGISTRADOR.

En la República Dominicana los recursos administrativos contra las actuaciones del Registrador de Títulos (en el caso nuestro de la propiedad inmobiliaria) se inicia con la reforma inmobiliaria mediante de la Ley 108-05 del 23 de marzo del 2005. Sin embargo por la profundidad de los cambios en la reforma, muchas cosas tomaron un tiempo de adecuación para la aplicabilidad de las mismas. En el caso que nos ocupa, los recursos contra actuaciones administrativas tomaron cuerpo a partir del año 2008. El Director Nacional de los Registros de Títulos, Dr. Wilson Gómez Ramírez así lo expresó¹:

“Los usuarios de la Jurisdicción Inmobiliaria acuden cada vez más confiados a las acciones y recursos administrativos que ha puesto en sus manos la nueva legislación para hacer valer sus derechos. Los diferentes Registros de Títulos...muestran su disposición de respetar el derecho de todo ciudadano a ejercer con entera libertad su derecho de defensa expresado a través de estas prerrogativas. La Dirección Nacional de Registros de Títulos ha ofrecido respuesta, vía recurso jerárquico, al cien por ciento de los casos que le han sido sometidos desde que fuera puesta en vigencia plena la Ley 108-05, de Registro Inmobiliario, y el Reglamento General de los Registros de Títulos. El 11 de enero del 2008, se dictó la primera Resolución relativa a un Recurso Jerárquico interpuesta ante la Dirección Nacional de Registro de Títulos respecto de un Oficio de Rechazo expedido...”

A partir de esa fecha los recursos han aumentado cada año, en efecto, dice el Dr. Gómez Ramírez: ² *“En el 2009 se recurrieron en jerarquía más de 40 decisiones de los Registradores del país, dando lugar a igual número de resoluciones por parte de la Dirección Nacional de Registros de Títulos”*. Ya para el año 2010 los recursos jerárquicos presentados ante la Dirección Nacional de Registros de Títulos sumaron 64, de ellos 38 fueron acogidos, 13 rechazados, 12 declarados inadmisibles y uno no decidido por desistimiento.³

¹ Revista “Registro” enero-diciembre del 2010, pág. 13.

² Ibidem.

³ Ibidem.

ANTECEDENTES A LA REFORMA.

Antes de la reforma, cuando se encontraba vigente la anterior Ley 1542 de 1947 ⁴ el artículo 160 establecía que “*Los Registradores de Títulos dirigirán sus consultas al Tribunal Superior de Tierras, cuantas veces estuvieren en duda respecto de cualquier asunto que les fuere sometido*”. Las dudas abarcaban desde la inscripción de documentos hasta la ejecución de sentencias emanadas por el Tribunal Superior de Tierras, la generalidad de los casos versaba sobre estos últimos. Las consultas debían estar opinadas, esto no lo establecía la Ley 1542 sino que era un requisito exigido por el tribunal mencionado. Las consultas tenían el inconveniente del tiempo, tardaban mucho en ser respondidas y hay que destacar que en esa época había un solo Tribunal Superior, lo contrario de ahora que son varios diseminados en distintas regiones del país.

También es importante destacar tres jurisprudencias que sentaron las bases de verdaderos principios registrales en ese contexto histórico previo a la reforma.

La primera, relativa a la naturaleza de las funciones del Registrador de Títulos: Juez de la legalidad del acto que se le somete: “*Las funciones del Registrador de títulos no son puramente administrativas, sino que es un Juez de la legalidad del acto que se le somete para su registro, examinándolo para comprobar la validez del mismo y en caso de dudas debe someter la cuestión al Tribunal Superior de Tierras, el cual le indicará el criterio a seguir.*”⁵

La segunda reafirma la anterior: La obligación de examinar la regularidad de los actos que se le someten: “*El Registrador de Títulos está obligado antes de proceder a la inscripción de un acto traslativo del derecho de propiedad o constitutivo de un derecho real sobre inmuebles registrados, examinar la regularidad del mismo, y determinar si han cumplido los requisitos legales exigidos.*”⁶

Por último, en ocasión de un recurso de casación interpuesto por un usuario en contra de una actuación de un Registrador de Títulos en el ejercicio de

⁴ Que a su vez modificó la anterior Orden Ejecutiva 511 del 1920.

⁵ B.J. 868 marzo de 1983, pág. 566.

⁶ B.J. 908, pág. 961, 16 de julio del 1986.

sus funciones, la Suprema Corte estatuyó: “*Los Registradores de Títulos no son funcionarios administrativos, cuyas decisiones pueden ser objeto de recursos jerárquicos*”.⁷ En este último caso es necesario aclarar que la Suprema Corte de Justicia estaba separando, deslindando, dos áreas totalmente distintas, por un lado la función administrativo-judicial del Registrador de Títulos ya expresada en los dos precedentes jurisprudenciales citados, y por el otro, la esfera contencioso-administrativa, jurisdicción existente mediante ley especial y que regula los actos administrativos emanados por los órganos de la administración Pública competentes, así como las acciones derivadas de éstos, esfera que es ajena a los Registros de Títulos.

LA REFORMA INMOBILIARIA. LEY 108-05.

La Ley 108-05 en sus artículos 74 al 78 inclusive, prevé los recursos ante la Jurisdicción Inmobiliaria contra actos administrativos dictados por los órganos administrativos y técnicos, así como contra las resoluciones administrativas de los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria. Es decir, contra los actos de los Registradores, de la Dirección Regional de Mensuras Catastrales, y de las resoluciones emanadas por los tribunales de primer grado, estos últimos se denominan de Jurisdicción Original. Los aspectos detallados y los procedimientos la ley 108-05 los refiere a los reglamentos respectivos de cada órgano de la jurisdicción. Por ello vamos a concretizar exclusivamente con los recursos en contra de los actos del Registrador de Títulos.

EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN ANTE EL REGISTRADOR DE TITULOS.

El Reglamento General de los Registros de Títulos en los artículos 152 al 171 prevé todo lo relativo a los recursos.

¿Qué se puede recurrir en reconsideración? Son susceptibles de ser recurridos por la vía administrativa las decisiones definitivas de los Registros de Títulos que aprueban o rechazan un actuación.⁸ En caso de no haberse pronunciado definitivamente el Registrador⁹, no procede el recurso, debe el solicitante exigir su pronunciamiento definitivo y si cuando haya ocurrido, no satisface sus expectativas, acudir entonces a la acción en

⁷ B.J. 953, pág.463.

⁸ Art.152 del Reglamento Gral. de los Registros.

⁹ El plazo para pronunciarse definitivamente es de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de las documentaciones ingresadas, al tenor del art. 17 literal c del Reglamento, ibidem.

reconsideración¹⁰. Generalmente las actuaciones impugnadas son las calificaciones registrales, sean de acción (positivas) u omisión (negativas, de mantener el estatuto existente inalterable) porque la calificación es el origen, la base de toda actuación en el Registro.

Hay que destacar la visión de los redactores del Reglamento General de los Registros de Títulos, sabiamente previeron en el artículo 62 la posibilidad de que el usuario intime por la vía de alguacil, en caso de inercia del Registrador, para que resuelva definitivamente en los casos de inejecución o ausencia de calificación de un expediente. Otorgándole un plazo de quince (15) días desde la fecha de intimación, en ausencia de respuesta, esta vía agotada deja abierto el recurso jerárquico.

¿Quién puede interponer el recurso de reconsideración? Todo aquel que se considere afectado por un acto definitivo emanado de un Registro de Títulos, con el objetivo de obtener una modificación a su favor.

El hecho de que en la redacción del reglamento se utilice el término “solicitud” a la reconsideración, ha dado origen a una opinión doctrinal que por el hecho de utilizarse ese vocablo lo cuestione como un verdadero recurso. La fragilidad de esa corriente doctrinal estriba en que el solo hecho de que la misma sea susceptible de dos recursos más de alzada (jerárquico y jurisdiccional) y se discute la admisibilidad de un tercero en casación -de hecho hay casos pendientes de conocer en la Suprema Corte de Justicia- lo consagra como un verdadero recurso, incluso agregamos de carácter retractario, porque busca como establece el artículo 153 del reglamento una modificación del acto administrativo emanado.

PLAZO. INCONVENIENTES CON LOS 10 DIAS LABORABLES DEL ARCHIVO CENTRAL DE LA JURISDICCION INMOBILIARIA.

El artículo 159 del Reglamento General de los Registros de Títulos establece un plazo de quince (15) días hábiles para el Registrador decidir sobre el recurso de reconsideración. Hay que destacar que en la República Dominicana los documentos físicos que van ingresando a los diferentes Registros de Títulos se digitan e introducen en el sistema informático y se envían paulatinamente hacia un Archivo Central de documentos físicos con asiento en Santo Domingo, cuando un Registrador solicita uno o varios documentos en fotocopia al archivo citado para apoyar, probar y robustecer

¹⁰ El artículo 62 del reglamento citado prevé que transcurridos los plazos para la ejecución de un expediente sin que el Registro de Títulos haya resuelto definitivamente, el solicitante puede intimar por la vía de alguacil

los argumentos jurídicos sobre el recurso de reconsideración apoderado, tiene el inconveniente de que el Archivo Central tarda un mínimo de diez (10) días laborables para enviar las copias solicitadas, resultando el Registrador con un plazo muy precario.

REQUISITOS.

El artículo 154 del Reglamento citado establece que debe la solicitud de reconsideración realizarse ante el mismo Registrador que emitió el acto definitivo, debiendo presentarse por escrito y especificar que se trata de una solicitud de reconsideración; Estar dirigida al Registro de Títulos que emitió el acto impugnado; Especificar el acto impugnado identificando el expediente y la fecha del mismo; Debe además identificar la calidad del solicitante con sus generales de ley (nombre, nacionalidad, cédula, estado civil, domicilio, etc.), justificando su interés; Debe estar motivada, y contener las razones y justificaciones por la que se solicita el recurso de reconsideración. La misma debe contener la fecha de solicitud y la firma del o los solicitantes o su representante si lo hubiere.

El artículo 155 del reglamento en cuestión exige un requisito de rango constitucional, el derecho de defensa, por ello establece la condición de notificación mediante acto de alguacil a las contrapartes involucradas en caso de que el acto impugnado involucre a una o varias personas diferentes. Por lo que en caso contrario, el Registrador declarará inadmisibles el recurso. Las personas afectadas que han sido notificadas mediante actos de alguacil, para la solicitud de reconsideración deberán depositar sus objeciones ante el Registro de Títulos en un plazo de cinco (5) días calendario. En caso de no presentar objeción en el plazo indicado se presumirá aquiescencia a la solicitud¹¹.

PUBLICIDAD DEL RECURSO.

Los actos se consideran publicitados: 1) Cuando son retirados del Registro de Títulos correspondiente por las partes involucradas o su representante, siempre que se deje constancia escrita de dicho retiro. 2) Una vez transcurridos treinta (30) días después de su emisión. Particularmente en el caso del registro a nuestro cargo, le damos entrada la inscripción del Oficio en reconsideración en el Libro Diario aun cuando el Reglamento no lo contempla, esto le da más transparencia, pues despeja dudas sobre una posible antedatación caprichosa por parte de un Registrador sobre algún recurso del cual es apoderado.

¹¹ Arts. 156 y 157 ibidem.

¿Pueden los recursos administrativos anotarse en el Registro Complementario (Folio Real)? El artículo 92 del Reglamento General de los Registros de Títulos en su literales *i* y *n* permiten interpretar positivamente. Veamos: art. 92, literal *i* “ *i) Las cargas, gravámenes, medidas provisionales, anotaciones y demás limitaciones que afectan al derecho de propiedad, así como cualquier transformación o alteración que registre el inmueble.*” Por otra parte el literal “*n*” establece: “ *Cualquier otro evento que resulte de interés para el historial del inmueble.*”

Sería contradictorio con el espíritu de la publicidad registral el hecho de eliminar la posibilidad de anotar mediante un asiento en el registro complementario los recursos administrativos. Esto último pone en conocimiento a los terceros sobre los diferentes incidentes del inmueble, sean de carácter civil, fiscal, administrativo, etc.

EL RECURSO JERARQUICO ANTE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS DE TITULOS.

El recurso jerárquico queda abierto:¹² a) Cuando el solicitante de la reconsideración ha tomado conocimiento de la decisión sobre ella, en el Registro de Títulos correspondiente previa constancia escrita de dicho conocimiento. B) Si han transcurrido quince (15) días hábiles desde la interposición de la solicitud en reconsideración sin que el Registro de Títulos apoderado se haya pronunciado¹³.

El recurso jerárquico implica los mismos requisitos que vimos anteriormente, en cuanto la especificidad del mismo, la calidad, motivación de hecho y de derecho, fecha, firma, notificación a la contraparte en caso de existir, tiene además el mismo plazo para objetar de cinco días, sólo que en este caso el artículo 164 habla de (5) días hábiles, mientras que en el art. 156 para la reconsideración es de (5) días calendario. Por lo que hay una ligera diferencia. Los días hábiles son los días laborales, no se cuentan los días feriados ni los sábados ni domingos; mientras que los días calendario son consecutivos, no distinguen días laborables con feriados ni sábados ni domingos, resultando los últimos, plazos más breves para ejercer el recurso.

¹² Art. 161 Ibidem.

¹³ Esta inercia o ausencia de respuesta, la doctrina administrativa la denomina “silencio administrativo” ver Muñoz Grillo, Germinal “Lecciones de Derecho Administrativo”, págs 164-165, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, Santo domingo, 2006.-

Otra diferencia en el recurso jerárquico consiste en que el recurrente debe anexar copia certificada de la decisión recurrida, si la hubiere. En caso contrario estamos frente al silencio administrativo ya visto anteriormente.

EL RECURSO JURISDICCIONAL.

El recurso jurisdiccional queda abierto a) Cuando el recurrente haya tomado conocimiento de la decisión del recurso jerárquico en la Dirección Nacional de los Registros de Títulos previa constancia escrita de la actuación. b) Hayan transcurrido quince (15) días hábiles desde la interposición del recurso jerárquico sin que el Director Nacional de los Registros de Títulos haya emitido su decisión. Dicho recurso se interpone ante el pleno (todos los integrantes) del Tribunal Superior de Tierras competente.

Se requieren los mismos requisitos de los anteriores recursos de reconsideración y jerárquico en general en cuanto la especificidad del recurso, firma, fecha, motivaciones de hecho y de derecho las calidades del recurrente, y la necesidad de anexar copia de la decisión recurrida, cuando la hubiere. También la obligatoriedad -so pena de inadmisibilidad- de notificar a las partes afectadas si las hubiere por la vía del alguacil y con un plazo de cinco (5) días hábiles (laborables).

PROCEDIMIENTO. CONTRADICCIÓN DE LOS PLAZOS CON LA LEY 108-05.

El artículo 171 del Reglamento General de los Registros de Títulos establece que *“El recurso jurisdiccional será conocido siguiendo el procedimiento establecido para el recurso jurisdiccional contra resoluciones de los Tribunales de Jurisdicción Original”*. (Son los tribunales en primer grado de la Jurisdicción Inmobiliaria) se refiere al artículo 171 del Reglamento de los Tribunales Inmobiliarios (Los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original). Las resoluciones a que se refiere el citado artículo 171 son decisiones de carácter estrictamente administrativo, por tanto no tienen el carácter de la cosa juzgada por no ser la consecuencia de una litis contradictoria entre partes, y son conocidas en Cámaras de Consejo (sin audiencia pública y contradictoria).

De acuerdo con los artículos 171 al 177 inclusive, del citado Reglamento de los Tribunales Inmobiliarios, los plazos, publicidad y demás requisitos son los mismos exigidos para los recursos de reconsideración que vimos al principio, incluyendo los días para notificar a la contraparte que son

calendarios (es decir consecutivos sin diferenciar días feriados ni sábados ni domingos).

El Reglamento General de los Registros de Títulos es claro en cuanto al procedimiento que vimos anteriormente, sin embargo, se supone que el recurso jurisdiccional lo conocerá el Tribunal Superior de Tierras (territorialmente competente) pero ninguno de los reglamentos es claro en ese aspecto. En cuanto al plazo de quince (15) días a partir de la fecha en que se habilita el recurso establecido por el Reglamento de los Tribunales, choca con el plazo de treinta (30) días establecido por el artículo 78 de la Ley 108-05 para interponer el recurso jurisdiccional “...*en función del órgano que dictó el acto o resolución recurrida...*” abarcando dicho texto este plazo a todos los órganos de la jurisdicción (Los Tribunales de primer y segundo grado, La Dirección General y las Regionales de Mensuras Catastrales y la Dirección Nacional de los Registros de Títulos y los Registros de Títulos respectivos).

Esta contradicción implícita entre la ley 108-05 y los reglamentos citados son contrarios al Principio VII previstos en el preámbulo de la Ley 108-05 que establece la supremacía de la misma sobre sus reglamentos, en caso de existir contradicciones.

RECURSOS DE CASACIÓN CONTRA RECURSOS JURISDICCIONALES.

Existen algunos casos de recursos de casación contra recursos jurisdiccionales conocidos en diversos Registros de Títulos del país pendientes de ser fallados por la Suprema Corte de Justicia. Quedan las interrogantes si serán o no admitidos, eso, en cuanto a la forma, y en cuanto al fondo, en caso de ser admitidos qué precedentes surgirán. Ni la Ley 108-05 ni los Reglamentos de los Registros y de los Tribunales respectivamente contemplan este recurso. La Ley 108-05¹⁴ se limita a las decisiones contradictorias previstas en la Ley de Casación. Existen precedentes jurisprudenciales reiteradas que han declarado inadmisibles^{15 16} los recursos de casación contra resoluciones administrativas de los Tribunales Superiores de Tierras por la naturaleza de las mismas, pero estas jurisprudencias datan con anterioridad a la creación de los recursos administrativos internos de la Jurisdicción Inmobiliaria.

¹⁴ Art. 82 de la ley 108-05.-

¹⁵ S.C.J. B.J. 1004-1009, pág. 11, sentencia del 4 de julio del 1994; S.C.J. B.J. 1050, vol. II, mayo 1998, pág. 370; S.C.J. B.J. 1049, abril 1998, págs. 491-492; 1060, marzo de 1999, pág. 989.-

CASOS MÁS COMUNES INTERPUESTOS EN LOS RECURSOS.

En el caso particular del Registro de mi responsabilidad los casos más comunes tratan principalmente sobre: Procedencia o no de inscripciones de Hipotecas legales de la mujer casada; Pagarés Notariales sin la firma del cónyuge común en bienes; procedencia o no de inscripciones de medidas cautelares tales como oposiciones o notas preventivas; Inscripción de hipotecas sin los requisitos completos, entre otros.

Muchas gracias,

LIC. JUAN LUIS GUZMAN BENCOSME
REGISTRADOR DE TITULOS DE MOCA