

LA MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO INMOBILIARIO EN VENEZUELA: BREVES NOTAS.

Realizado por la Dra. Marbet Victoria Bonilla Ramírez.

Titular del Registro Inmobiliario de Turnero (Estado de Aragua)

Secretaria de la Asociación de Registradores Civiles e Inmobiliarios de Venezuela (ARCIVEN)

INTRODUCCIÓN: Antecedentes Históricos

El Registro de la Propiedad en Venezuela encuentra sus orígenes en la Real Pragmática de 31 de Enero de 1768 ,que instaura España en los Oficios o Contadurías de Hipotecas que no eran un verdadero Registro de la Propiedad pues en el mismo sólo se inscribían hipotecas y se liquidaban los impuestos.

Su finalidad primordial consistía en dar a conocer la situación jurídica de la finca “ a los compradores e interesados en los bienes hipotecados por la ocultación y oscuridad de sus cargas”

Con la ley de 22 de mayo de 1826 la situación se complico aún más pues en la misma se la prioridad era la liquidación del impuesto quedando la situación registral en un segundo plano.

El 24 de mayo de 1836 promulgó la primera ley de Registro Público que estableció por vez primera las Oficinas de Registro, distinguiendo Oficinas principales, localizadas en las cabeceras de las provincias, y las subalternas, ubicadas en las cabeceras del cantón.

En esta Ley se encomendaban a los Registradores múltiples tareas : transcribir, protocolizar, legalizar, legitimar, dar fe de todos los negocios, contratos, asuntos extrajudiciales, del estado civil...

Además coexistían el Registro Civil , Mercantil, Administrativo y el inmobiliario.

Esta ley tenía adolecía de un defecto confundía la función notarial con la registral y no tenía en cuenta la naturaleza de los derechos ni de los efectos que tenía cada inscripción.

Entre 1838-1978 se dictaron se dictaron una gran cantidad de leyes que retocaron la ley de 1836 pero sin entrar a resolver los verdaderos problemas.

Hay que destacar entre ellas la Ley de Registro Público de 1940 (posteriormente modificada por disposiciones de 1958 y 59) que rigió hasta febrero de 1978.

Sus características más significativas son:

- 1.Distingue entre oficinas principales y subalternas.
- 2.Sigue el sistema de transcripción.
- 3.La función principal de la inscripción es surtir efecto respecto de terceros.
4. Los únicos documentos que acceden al Registro son aquellos que gocen de autenticidad.
- 5.La publicidad formal se realiza por medio de exhibición de las certificaciones y asientos.

Posteriormente se recogió la normativa aplicable a la institución registral en el Código Civil de 1982, (en el libro tercero, título XXII, artículos 1913 a 1928) y en la ley de 1978 que consta de 137 artículos.

En dichas disposiciones se distingue claramente:

- 1.El título registrable.
- 2.La determinación de los bienes.
- 3.La competencia territorial de las oficinas.
4. los efectos frente a terceros.
5. Los medios de publicidad.
- 6.La organización de las oficinas de Registro.
- 7.Los Derechos de Registro y la responsabilidad del Registrador.

Posteriormente se dictaron más leyes entre las que debemos destacar la Ley de Propiedad Horizontal de 1983 , la ley de venta de parcelas de agosto de 1983 y el Código de Procedimiento Civil.

El Decreto de 28 de diciembre de 2001 se recoge las bases y conceptos fundamentales para llevar a cabo la incorporación de las altas tecnologías a la institución registral: firma electrónica, documento electrónico, certificados digitales, claves públicas y privadas...

El 1 de marzo de 2007 se inauguró por el Ministro de Poder Popular para las telecomunicaciones y la informática Jessé Chacón la Infraestructura de Certificación Electrónica del Estado cuyo objetivo básico es establecer una nueva etapa dirigida a unos servicios más eficientes del Gobierno electrónico y permitir las transacciones en línea dentro del país con lo cual se quiere ofrecer al ciudadano venezolano un servicio más eficiente y cercano.

Los Registros y Notarias de Venezuela se aprovecharán de este avance no cabe duda a través del Servicio Autónomo .

Por otro lado es preciso destacar la esperada ley de Registro y Notarias publicada el 22 de diciembre de 2006 en la que se abordan definitivamente una serie de cuestiones dirigidas a mejorar la Institución Registral y Notarial en nuestro país.

REFORMAS PENDIENTES

1º. FOLIO REAL

El artículo 34 dice:

“En las zonas urbanas o rurales donde existan levantamientos catastrales, las inscripciones de bienes y de derechos se practicarán de conformidad con el sistema denominado folio real, de manera que los asientos electrónicos registrales tendrán por objeto los bienes y no sus propietarios.

El folio real será elaborado por medios mecánicos o automatizados, y consiste en un detallado resumen de la operación sujeta a inscripción, que permita de manera clara y precisa establecer la tradición legal del inmueble, todas las cargas y gravámenes que se constituyan y sus respectivas cancelaciones, así como las medidas judiciales que pesen

sobre el bien y los datos de sus suspensiones. El Registrador o Registradora en la nota de registro, indicará el número del folio real correspondiente.

En las zonas urbanas o rurales, donde no existan levantamientos catastrales, las inscripciones de bienes y derechos se realizarán de acuerdo al sistema denominado folio personal.

Para la inscripción y anotación de aquellos actos previstos en el Código Civil, cuya competencia esté atribuida a los que éste denomina Registro Subalterno o Registro Público, en la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, en la Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento de Posesión, en el Registro Nacional de Hierros y Señales, y en las leyes que rijan la materia de minas e hidrocarburos y otras leyes relacionadas con la inscripción registral, los documentos en que se constituyan, modifiquen, cedan, traspasen, prorroguen o extingan sociedades mercantiles que comprendan inmuebles o que se aporten a las mismas, los decretos de embargo sobre bienes inmuebles, se seguirá llevando por el sistema de folio personal.

Esta nueva regulación, desde mi punto de vista, va dirigida a que :

1°. La finca siguiendo la técnica de folio real constituye la base del Registro llevando el mismo no por personas sino por fincas. Con esta nueva regulación se da un giro definitivo a la regulación tradicional basada en el sistema de "folio formal" conforme al cual los documentos que se insertan en los protocolos se copian íntegramente.

2°. Constatar en el folio registral el historial jurídico de la finca. Es decir, que el folio recoja no solo los datos descriptivos (situación, extensión, límites, estado, distrito, parroquia...) sino también todas las limitaciones jurídicas que afecten a la misma (hipotecas, embargos, demandas...). Este sistema se considera por la mayoría de la doctrina como más técnico pues toma como unidad del Registro el inmueble individualmente considerado, al cual se le destina un folio que facilita la consulta de su historia, tanto en su estado físico como en su situación jurídica ofreciendo una mayor seguridad y garantizando mayor eficiencia.

3°. Iniciar una etapa de progresiva coordinación de las fincas registrales con las fincas catastrales.

Esto tendrá la gran ventaja de ir relacionando la finca registral con la base gráfica (georreferenciación)

Resulta muy eficaz el poder unir todos los deslindes, servidumbres y limitaciones existentes en una misma cartografía temática digital en la que aparezcan claramente definidas las distintas líneas de separación, en coordenadas UTM, que posteriormente en caso necesario pudieran replantarse y amojonarse en el terreno. A esta cartografía temática se le añade la información referente a las restricciones de las distintas zonas, todo ello siendo gestionado mediante un Sistema de Información Geográfica.

Una inexistente o incorrecta definición de la línea/s de deslinde o servidumbre puede dar lugar a graves problemas urbanísticos, ya que se desconocen los límites hasta donde se deben aplicar las diferentes restricciones. Esto claro que una buena definición y

delimitación precisa de las zonas afectadas permite garantizar una gestión más eficaz del territorio y al plasmarla con más detalle en la cartografía

. La superposición de esta información sobre la cartografía del territorio puede solucionar posibles problemas futuros que puedan surgir, y que ya suceden actualmente, como pueden ser:

- Definir las competencias entre las Administraciones Venezolana de determinadas zonas en cuanto a la gestión del espacio.
- No permitir y limitar ciertas construcciones en zonas restringidas.
- Detectar las construcciones ilegales
- Evitar conflictos de lindes entre propietarios.
- Incorporar al Registro las limitaciones medioambientales, administrativas...mejorando la cultura del territorio.

Con ello se pone freno ,por un lado, a : dobles titulaciones, la proliferación de litigios sobre la propiedad, linderos, cabidas...y a la inexistencia de una adecuada relación entre Registro y Catastro. y se mejora, por otro, la calidad de los títulos entregados y de la inscripciones en materia ,por ejemplo, de Reforma Agraria y Propiedad Horizontal.

2º DUALIDAD DE LA FUNCIÓN REGISTRAL Y NOTARIAL

Otro de los aspectos que aclara la nueva ley es la diferencia existente entre la función registral y la notarial.

El Registrador comprueba que el documento esta correctamente redactado, que se encuentra extendido en papel sellado, que se hace mención al título anterior y si está debidamente redactado, que no esta sujeto a prohibición ,debidamente firmado...pero no entra en el fondo del asunto. En definitiva, examina y califica el título con la finalidad de decidir si es o no viable su publicidad y ,por tanto, atribuir o no efectos jurídicos a la operación.

Al Notario debe corresponderle la formación y autorización del documento público Sin embargo, sería deseable que en el posterior desarrollo reglamentario se distinga claramente entre la labor del Notario- protocolización ,la autenticación- y la inscripción del documento que corresponde al Registrador

Esta situación que arranca del artículo 1357 del Código Civil , 1º de la Ley de Registro Público puede plantear más inconvenientes que ventajas pues se aglutinan en el mismo funcionario tareas que deben estar claramente apartadas. Las funciones deben estar perfectamente coordinadas pero nunca confundidas.

En definitiva, LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DEL TÍTULO PÚBLICO (escritura pública, documento administrativo, judicial) permite :

- 1) Que el título sea elaborado por un funcionario cualificado como es el Notario (u otro fedatario) lo cual garantiza su legalidad, su fecha y la veracidad de su contenido.
- 2) Que se pueda inscribir con facilidad y bajo costo una vez que se compruebe por el Registrador bajo su responsabilidad que la publicidad que se va dar de la operación en el tráfico(respecto de terceros) es legalmente correcta , exacta y segura.
- 3) Que se asesore tanto por unos como por otros GRATUITAMENTE de los medios jurídicos de que dispone el USUARIO para poder obtener títulos que estén legalmente emitidos e inscritos y, por tanto sean de calidad.

De esta manera se evita:

- 1º) Formalizar y/o inscribir cualquier tipo de operación.
- 2º) La inexistencia de límites a las salvajes Leyes del Mercado.
- 3º) Atraer a la formalidad al mayor número de personas posible.

3º EL PRINCIPIO DE PRIORIDAD Y LA DOBLE TITULARIDAD: EL CIERRE REGISTRAL COMO SOLUCIÓN

A) LA COLISIÓN DE LOS DERECHOS

Este principio esta regulado en el artículo 1924, 1897 del Código Civil y artículo 86 de la Ley de Registro Público

Si bien el principio de prioridad en la nueva ley atribuye preferencia al título que primeramente haya ingresado en el Registro cuando se trate de títulos incompatibles se debe aclarar que para ellos se produce el “cierre registral”.

Igualmente se debe separar la fecha de presentación del título en el Registro que determina la prioridad registral y la fecha de otorgamiento del mismo.

Cuando la venta de un bien inmueble se realiza a diferentes compradores nos encontramos ante un supuesto de títulos de adquisición que son incompatibles. Situación, por ejemplo, que no se produce cuando el propósito es adquirir la cosa vendida en condominio.

Por tanto, se da una situación de venta inicial por el propietario de la cosa a diferentes compradores confiando cada uno en que su titularidad es la correcta .El conflicto esta servido pues se ha producido atendiendo a la teoría general del negocio jurídico una gran patología que deriva en una DOBLE TITULARIDAD.

La teoría general sobre el ejercicio de los derechos nos dice que este no puede ser ilimitado sino que tiene límites los cuales pueden ser intrínsecos o extrínsecos Dentro de los extrínsecos se recogen, entre otros, aquellos que se derivan de la concurrencia o colisión de los derechos sobre todo cuando no se admite un ejercicio simultaneo como es el caso de la DOBLE TITULARIDAD.

Castán definía la colisión o concurrencia “cuando existen varios derechos correspondientes a personas diversas sobre un mismo objeto sin que admitan ejercicio simultáneo”.

Si bien en el caso de los derechos personales al no excluirse entre sí, tienen la posibilidad de coexistir sin necesidad de subordinación en los Derechos reales la situación es distinta pues el mismo implica una relación inmediata y excluyente con la cosa, no suele permitir la coexistencia por lo que se impone el criterio de la subordinación.

La aplicación de la máxima del Derecho Romano “Prior tempore potior iure” es clave para que exista subordinación cuando se trata de títulos compatibles y cierre registral cuando se trata de títulos incompatibles (doble venta)

La prioridad se fija atendiendo al día, fecha y hora de presentación del título en el Registro dándole por tanto un mayor contenido al asiento de presentación

Con ello el rango, la preferencia viene determinada no por el momento de otorgamiento del título sino de su presentación

B) EL CIERRE REGISTRAL

Al producirse ese cierre para el título posterior incompatible se evitaría que accedieran a los libros del Registro y, por tanto, a la publicidad registral ventas que no deberían haber accedido al mismo y al hacerlo producen un gran número de litigios.

Los compradores litigan entre sí pues se tiene que acreditar cual de ellos tiene mejor derecho ante los Tribunales a través de dilatorios y costosos trámites.

Pues recordemos que el Registro es una institución de seguridad jurídica preventiva, es decir, tiene que prevenir el conflicto y poner todos los medios para que este no acceda a los libros registrales. Si ello no es así en vez de evitarlo lo está creando con lo se frustra la finalidad del mismo.

Esto se podría evitar mediante una adecuada regulación del principio de prioridad (ART. 5) aprovechando la adaptación al sistema de folio real como ya hemos comentado.

De ahí que tenga mucha importancia en Venezuela recoger el cierre registral como una de las consecuencias del mismo pues en los casos de doble titularidad se produce una evidente colisión de derechos

Por ejemplo, el artículo 17 de la ley hipotecaria Española recoge esta situación al decir: “Inscrito o anotado preventivamente ...cualquier título traslativo o declarativo del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos, NO PODRÁ INSCRIBIRSE O ANOTARSE NINGÚN OTRO DE IGUAL O ANTERIOR FECHA QUE SE LE OPONGA O SEA INCOMPATIBLE, POR EL CUAL SE TRANSMITA LA PROPIEDAD DEL MISMO INMUEBLE O DERECHO REAL.

El fundamento de este precepto hay que buscarlo en la Ley Belga de 1851 que parte de la siguiente idea: se inscribe cuando se quiere pero se da preferencia a lo inscrito frente

a lo no inscrito precisamente para evitar que accedieran al Registro situaciones de doble venta.

También se puede observar claramente en el Código Civil Peruano cuando regula el Principio de Prioridad.

Se refiere a que los derechos que otorgan los registros públicos están determinados por la fecha de su inscripción y, a su vez, la fecha de inscripción está determinada por el día y la hora de su presentación. Cumple el apotegma jurídico "prior in tempore in jure" (El primero en el tiempo es el más poderoso en el derecho).

Su Código Civil distingue:

Prioridad de Rango: Contenido en el artículo 2016, es la posibilidad de concurrencia registral, los derechos inscritos no se excluyen, pero sí se jerarquizan en función de la antigüedad de su inscripción. Son permisibles los siguientes negocios de rango:

Reserva de rango: Se hace referencia a lo prescrito en la Ley N° 26481, que se refiere al bloqueo registral.

Permuta de Pago: Intercambio de rangos por dos hipotecas ya inscritos.

Posposición de Rango: Una sola de las hipotecas esta inscrito, cediendo ésta su lugar a otra, que se constituye recién.

Coparticipación: Pluralidad de Derechos hipotecarios de dos formas: Compartida Inicialmente, que esté autorizada la coparticipación.

Prioridad excluyente: Contenida en el método 2017, si un título que pretende inscribirse, si es incompatible con otro ya inscrito simplemente no podría inscribirse.

Existe un cierre registral y se expresa de 2 modos: erga omnes oportunidad.

Si un título está inscrito, el cierre es definitivo, es decir se rechazará la inscripción del título incompatible.

Si el título simplemente se ha presentado al registro, el cierre registral, para el título incompatible, es condicional, en el sentido de que está condicionado a la inscripción del primer título. Si el primer título no se inscribe, no se producirá el cierre registral para el segundo y éste podría lograr acceso al registro.

Por tanto, el efecto básico del principio de prioridad es el cierre registral el cual colabora de forma decidida con el principio de consecutividad (art.7) que nos asegura el cumplimiento del tracto sucesivo y que se observe la máxima romana "Nemo dat quam non habet" según la cual nadie puede transmitir aquello que no tiene.

Es más si el problema real esta en que se produce un lapso de tiempo entre el momento de otorgamiento del título y de su definitiva inscripción se puede resolver la cuestión, a mi juicio, de cuatro formas diferentes:

1°. Anotación registral con Reserva de Puesto.

2°. La expedición de certificación con efecto de cierre

3°. La simple solicitud suscrita por el titular registral y el potencial adquirente con las firmas debidamente legitimadas.

4°. Presentación por medios telemáticos de la solicitud por medio del notario practicándose en el registro un asiento provisional de presentación que estará sometido a un plazo de caducidad de 10 días. Término en el que habrá de presentarse el documento original.

La segunda de ellas tiene su origen en el Derecho Argentino y fue recogida en Puerto Rico. Aunque tiene el inconveniente de conceder preferencia a un "proyectado y futuro derecho no nacido" frente a otro ya nacido y perfeccionado e incluso inscrito condicionalmente. La cuarta es la que se recoge en España.

En definitiva, para que el cierre registral se lleve a cabo es necesario que el título que se que se pretenda inscribirse o anotarse sea “sustantivamente” opuesto o contradictorio con el inscrito que el caso de la doble venta.(titularidad)

C) PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA DIRIGIDA A SOLUCIONAR LAS DOBLES TITULARIDADES INSCRITAS

En el supuesto de doble venta nos encontramos que el dueño de la cosa la ha transmitido a diferentes compradores. Dichos contratos, en principio, son válidos y eficaces pues producen la transmisión de la propiedad sobre todo si han accedido al registro.

Sin embargo, surge una clara incompatibilidad entre los títulos adquisitivos de los diferentes compradores y nos encontramos con el problema de que la propiedad solo puede pertenecer a uno de ellos.

La doctrina para este supuesto establece :

1°. Si una misma cosa se ha vendido a diferentes compradores , la propiedad se transferirá al adquirente que antes la haya inscrito en el Registro.

2° Cuando no haya inscripción , pertenecerá la propiedad a quien de buena fe sea primero en la posesión, y, faltando ésta, a quien presente título de fecha más antigua.

Por tanto, en los casos de doble titularidad habrá que estar al que antes la haya inscrito en el Registro.

Sin embargo, al no distinguirse en Venezuela claramente entre la fecha de otorgamiento del título y la de su presentación (fecha de presentación en el libro de presentaciones) y no haberse prohibido en su momento la inscripción de títulos posteriores incompatibles con los ya registrados creo que el conflicto se podría solucionar estableciendo la siguiente norma:

En el caso de existir varias inscripciones sobre la misma finca a favor de diferentes titulares el Registrador citará a los interesados y practicará una inscripción nueva y cancelará las contradictorias con arreglo a los siguiente criterios:

1°. De existir acuerdo:

Se atenderá a la fecha de otorgamiento del título o bien a la de su presentación en el libro de presentaciones.

Los Titulares afectados(y los que tengan derechos sobre las fincas: acreedores...) expresaran en el acuerdo(en escritura) que título es el válido y , por tanto, que titularidad inscrita debe ser respetada. En cuyo caso serán canceladas los asientos contradictorios por parte del Registrador.

2°. En caso de desacuerdo, el Juez de primera instancia del distrito donde radique la finca siempre que no exista duda de la identidad de la misma, con citación de los interesados y a la vista de los títulos aportados dictará auto determinando cual de los múltiples compradores tiene mejor derecho.(lo normal es que tenga en cuenta el título de fecha más antigua)

En el auto se determinará expresamente que titularidad ha de ser respetada y cuales son los asientos contradictorios que tienen que ser cancelados así como las acciones de que disponen los interesados que se consideren perjudicados por la decisión judicial.

Sería deseable que en la ley se estableciera una disposición transitoria que permitiera este sistema hasta un plazo determinado transcurrido el cual se atenderá a la fecha de presentación

4º INFORMATIZACIÓN DE LAS OFICINAS REGISTRALES

En la nueva ley se crea el Servicio Autónomo de Registros y Notarías como organismo dependiente del Ministerio del Interior y Justicia .

. Sus funciones abarcan además del nombramiento de los Registradores y Notarios, reglamentación del régimen de remuneración y salarios, régimen del personal, funcionamiento de las oficinas,... la modernización de las Oficinas Registrales.. En leyes anteriores se contemplaba la autonomía de cada Registro como servicio autónomos independientes, situación que ha sido eliminada por la ley sancionada. Cada Registro o Notaría dependerá directamente del Servicio Autónomo

Este Servicio velará por mejorar la atención del Usuario Venezolano y Venezolana introduciendo, entre otros, los siguientes avances:

1. Publicidad Registral por vía telemática .
- 2 Incorporación del folio real.
- 3 Identificación de la finca con su base gráfica catastral (Georreferenciamiento)
- 4 Mejorar el contenido de la información registral incorporando limitaciones como las medio ambientales que nos permiten un mejor conocimiento del mercado de tierras y contribuyen a reforzar la finalidad social que cumple la propiedad.

A través de estas medidas brevemente examinadas en el presente trabajo estimo que se afrontan retos como son:

- 1.Evitar desplazamientos inútiles al ciudadano.
- 2.Coordinación mejor el momento de presentación del título y de su inscripción.
- 3.Mejorar la calidad de los títulos y la de las inscripciones evitando las patologías del negocio jurídico y los conflictos judiciales.
- 4.Reducir los absurdos geográficos, las dobles inmatriculaciones, dobles titularidades...
- 5.Ofrecer una información lo más completa posible sobre la situación real de su finca y mejorar el servicio público que se presta al usuario venezolano y venezolana.

De esta forma pretendemos los Registradores/Notarios y Registradoras /Notarías situar de manera lenta pero segura (a la chita callando) la Institución Registral y Notarial Venezolana a la vanguardia en una sociedad como es la siglo XXI que esta en continuo cambio y mirar al futuro siempre con ESPERANZA.

Como decía Jean-Jacques Rousseau (1712 –1778):

“la paciencia es amarga, pero el fruto es dulce”

Señores, Señoras...Muchas Gracias