

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

“ANDRÉS F. CÓRDOVA”

TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO
DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

TEMA:

“Folio real informático: sus implicaciones técnico-jurídicas a la luz de la Ley
de Registro de 1966”

AUTOR:

Nelson Eduardo Orna Ladd

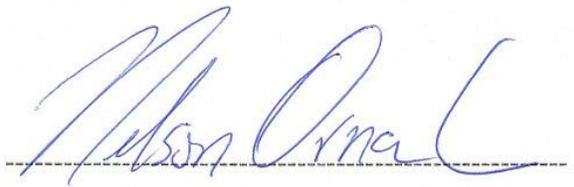
DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Santiago Acurio del Pino

QUITO – 2013

Yo NELSON EDUARDO ORNA LADD, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, sin restricción de ningún género o especial.



Firma

Yo, DOCTOR SANTIAGO ACURIO DEL PINO, certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido.



Firma

Dedicatoria

*A mis padres, porque trabajaron incansablemente
durante toda su vida, para dar a sus hijos las
oportunidades que no tuvieron.*

Agradecimiento

Al doctor Roque Farto y a Edith Ulloa.

Al doctor Santiago Acurio del Pino, por comprender el problema jurídico de mi tesis y proponer el tema.

Son muchas las personas que me han brindado su apoyo a lo largo de mi vida estudiantil. No puedo nombrarlos a todos, pero en su interior seguro tienen presente lo que han hecho por mí. Lo aprecio mucho.

Índice

Introducción.....	1
1.1 Los bienes en general y los bienes registrables.....	4
1.2. Publicidad registral.....	7
1.3. Principios Registrales.....	9
1.3.1. Principio de publicidad.....	11
1.3.2. Principio de legalidad o calificación.....	12
1.3.3. Principio de individualización.....	12
1.3.4. Principio de inscripción.....	13
1.3.5. Principio de prelación.....	14
1.3.6 Principio del tracto sucesivo o de previa inscripción.....	15
1.3.7 Principio de presunción de exactitud registral.....	16
1.3.8 Principio de rogación.....	16
1.3.9. Principio de consentimiento.....	17
1.3.10. Legitimación y Fe pública registral.....	17
1.4. Datos: Tipos y clasificación.....	21
Capítulo II.....	23
2.1. Derecho registral inmobiliario.....	23
2.2. Características del Derecho registral inmobiliario.....	26
2.3. Registro de la Propiedad.....	27
2.4. Sistemas Registrales.....	29
2.4.1. Por los efectos de la inscripción.....	30
2.4.1.1 Sistema sustantivo o de inatacabilidad.....	30
2.4.1.2 Sistema declarativo o de inoponibilidad.....	31
2.4.1.3 Sistema constitutivo o de presunción de exactitud.....	32
2.4.2. Por la forma de la inscripción.....	34
2.5 Los dos planos de la protección registral.....	34
Capítulo III.....	36

3.1. Legislación registral inmobiliaria ecuatoriana.....	36
3.2. El sistema de libros	37
3.3. Sistema de folio personal	38
3.4. Sistema de folio real.....	39
3.5. Libros que conforman el Registro de la Propiedad según la legislación ecuatoriana.	40
3.5.1. Repertorio.....	42
3.5.2. Índice.....	44
3.5.3. Registro de la Propiedad	45
3.5.4. Registro de Gravámenes.....	46
3.5.5. Registro de Interdicciones y Prohibiciones de enajenar.....	47
3.5.6. Registro de Organizaciones Religiosas	49
3.5.7. Registro de Propiedad Horizontal	50
3.5.8. Registro Mercantil.....	50
Capítulo IV	52
4.1. Implementación del folio real en México, Colombia y Perú.....	56
4.1.1. Elementos del sistema de folio real.....	58
4.2. Coordinación entre el sistema de folio real y el catastro	59
4.3. Reseña de los intentos de modernización del registro de la propiedad en el Ecuador ..	61
4.4. Potencial de adopción del sistema de folio real informático en el Ecuador	62
4.4.1. Actos normativos de la DINARDAP	66
4.4.2. Consecuencias de una posible adopción del sistema de folio real informático en la Ley de Registro	71
Conclusiones y Recomendaciones	80

Síntesis

Este trabajo propone la tesis de que la adopción del sistema de folio real informático, a través de una reforma a la Ley de Registro, llevaría a una unificación y estandarización del método de archivo de documentos utilizado por los registros de la propiedad a nivel nacional, facilitando su coordinación con los sistemas informáticos de catastro; además, armonizaría el texto de la Ley de Registro con el ordenamiento jurídico actual del Ecuador, específicamente con la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y las ordenanzas expedidas por los gobiernos autónomos descentralizados en ejercicio de sus competencias. En conjunto, todo esto coadyuvaría a cumplir la finalidad de los registros de la propiedad: la seguridad jurídica a través de la publicidad de los derechos reales sobre inmuebles.

Descriptor: Registro de la propiedad; Derecho registral; sistemas de archivo; folio real; publicidad registral; derechos reales; buena fe; tracto sucesivo

Abstract

This paper proposes the thesis that the adoption of electronic real estate folio system, through an amendment to the Registration Act, would lead to a unification and standardization of document filing methods used by Registries of Deeds nationwide, simplifying coordination with cadastral systems. It would also harmonize the text of the current Registration Act with the present-day legal system in Ecuador, specifically with the National System of Public Data Registry Act and ordinances issued by the autonomous governments in exercise of its powers. Overall, this would help to fulfill the purpose of property records: legal certainty through the advertising of interests in land.

Keywords: Registry of deeds; property law; file systems; real estate folio; bona fide purchaser; deeds registration; chain of title

Introducción

Los registros de la propiedad del Ecuador aunque son eficaces, no son eficientes. En general, se tiene la idea de que este problema no es jurídico sino apenas procedimental, por falta de tecnificación. Sin embargo, de hecho existe un conflicto en nuestro ordenamiento jurídico generado por la Ley de Registro, vigente desde el año 1966.

Basta leer su Art. 11 y sobre todo sus títulos IV y V para deducir que consagra el sistema cronológico de libros para llevar los asientos registrales, contradiciendo el Art. 83 núm. 6 de nuestra Constitución, que enuncia como deber y responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. El desperdiciar papel en la elaboración de cientos y en algunos casos miles de libros de registro, cuando se cuenta en la actualidad con sistemas informáticos, es una clara contradicción a este mandato.

Correlativamente, los artículos 66 núm. 14 y 16 núm. 2 de la Constitución consagran, respectivamente, el derecho a acceder a bienes y servicios de calidad, eficaces y eficientes, junto con el derecho al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. El Art. 12 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala que “La actividad de registro se desarrollará utilizando medios tecnológicos normados y estandarizados, de conformidad con las políticas emanadas por el ministerio sectorial de las telecomunicaciones y la sociedad de la información”. Lo dicho permite interpretar que la información registral debería llevarse en soportes informáticos, en lugar de sistemas de archivo calificados por la doctrina autorizada como obsoletos.

Aunque la competencia de administración de los Registros de la Propiedad según las disposiciones de la Constitución y el COOTAD corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados, la Ley de Registro es jerárquicamente superior a las ordenanzas municipales y las resoluciones de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP). Además su aplicación es obligatoria por principio de reserva de ley.

El presente trabajo aboga por la adopción del sistema de folio real, utilizado en muchos países y destacado por la doctrina. El complemento ideal a esta iniciativa naturalmente es la incorporación de dicho sistema a la plataforma informática, es decir, el folio real informático. La idea, en definitiva, es evitar que las oficinas registrales cuyo sistema de archivo esté informatizado tengan que simultáneamente llevar libros solamente para cumplir con las disposiciones de la Ley de Registro, y así coadyuvar a la estandarización del sistema de manejo de archivos en Ecuador. De este modo, se daría cumplimiento a los preceptos constitucionales y se armonizaría la legislación registral con el resto de nuestro ordenamiento jurídico.

Mi tesis parte de tres hipótesis: a) el sistema de folio real es mejor que el sistema de libros y folio personal; b) es factible implementar el sistema de folio real informático en el Ecuador; y c) con la adopción del folio real informático se armonizaría nuestra legislación en materia registral.

El método empleado fue el analítico sintético: se analizaron la Ley de Registro y leyes conexas para encontrar defectos en su redacción y llegar a conclusiones que permitan proponer soluciones. Con este fin, se emplearon dos tipos de estudio: uno exploratorio, que consistió en investigar en la doctrina las principales características del tema tratado; y uno explicativo, respecto a los defectos que se encontraron en la Ley de Registro, junto con las posibles soluciones a los mismos.

El presente trabajo cuenta con cuatro capítulos. Los primeros dos sirven de marco teórico; el tercero es descriptivo y el cuatro finalmente contiene una propuesta.

En efecto, el capítulo primero consiste en una breve introducción a los conceptos de bienes registrales y publicidad registral. Asimismo brinda una reseña de los principios registrales, concluyendo con un apartado sobre el concepto de dato, los datos públicos y su clasificación.

El segundo capítulo expone de manera sucinta en qué consiste el denominado Derecho registral inmobiliario y sus características; analiza el concepto de Registro de la propiedad y explica los diferentes sistemas registrales. Finalmente se refiere a la interesante teoría de los dos planos de la protección registral, propuesta por el jurista peruano Gunther Gonzales Barrón.

El tercer capítulo analiza las leyes de la materia, discutiendo de manera crítica los sistemas de archivo empleados en el Ecuador. También examina los principales libros registrales utilizados en los registros de la propiedad del país.

Finalmente, el cuarto capítulo explica detalladamente en qué consiste el folio real informático, encuadrándolo en nuestro marco normativo vigente para analizar sus beneficios y desventajas. Se concluye con sugerencias para reformar la Ley de Registro con miras a la adopción de este sistema de archivo.

En Ecuador no está difundido el estudio del Derecho registral inmobiliario, limitándose a unos cuantos foros especializados. El investigar y desarrollar este tema será muy productivo en la medida en que las conclusiones que se obtengan significarán un aporte en un ámbito no tan desarrollado como otros, dando lugar a un efecto secundario significativo: facilitar el tráfico jurídico inmobiliario en el país.

Con este espíritu y teniendo siempre presente que “el análisis jurídico debe partir de lo normal y de lo habitual, no de situaciones excepcionales y patológicas” (Gomá Salcedo, 2004, p. 514), redacté el presente trabajo, procurando ser conciso, de modo que su lectura sea didáctica pero sobre todo agradable, en la medida de las posibilidades del tema.

Capítulo I

De los bienes en general y los bienes registrables.

Publicidad Registral. Principios Registrales.

1.1 Los bienes en general y los bienes registrables

Las cosas circundantes importan al Derecho en la medida en que, por ser accesibles y apropiables, puedan generar conflictos. De ahí que no todas las cosas tengan tutela jurídica, sino aquellas que son aptas para ser objeto de un derecho subjetivo, concretamente del derecho de propiedad. Cuando las cosas cumplen con ese requisito, se denominan bienes (Carrión Eguiguren, 1979, p. 75).

Los bienes pueden estar conformados tanto por cosas corporales como incorporeales. Las primeras son aquellas que pueden ser percibidas por los sentidos, mientras las segundas consisten en meros derechos. El Código Civil ecuatoriano recoge esta clasificación en su artículo 583.

Los autores han ensayado distintas maneras de clasificar a los bienes. La más trascendental ha sido aquella, originaria del Derecho germánico, que distingue entre los bienes muebles e inmuebles, no solo porque atiende a la naturaleza de éstos últimos como principales factores de producción y el fundamento de la riqueza, el poder y el prestigio social, sino también por su influencia en la doctrina clásica que divide a los derechos en reales y personales (Cfr. Marín Pérez, 1947, p. 27).

Para decidir si un bien es mueble o inmueble hay que observar la posibilidad de que pueda ser desplazado en el espacio: si puede moverse, por sí mismo o por una fuerza externa, se dice que es mueble; si no puede transportarse de un lugar a otro, se dice que es inmueble, sin perjuicio que la ley en ciertas ocasiones, por conveniencia práctica, repete

muebles a cosas que en realidad son inmuebles y viceversa. Tan importante es la distinción entre muebles e inmuebles para el Derecho actual, que ha sido determinante en la regulación de varias instituciones jurídicas.

Sin embargo, esta clasificación ha quedado anticuada, en vista que el valor e importancia social de los bienes muebles en las últimas décadas han experimentado un ascenso notable. Incluso hay autores que la han atacado abiertamente, como Marín Pérez (1947, pp. 24-25), quien a más de calificarla de “artificiosa” y de “poca consistencia histórica y científica”, expresó que “no es más que el reflejo de un determinado momento histórico, que resulta ya más que superado por las necesidades actuales del tráfico jurídico” (1947, pp. 2-3).

Efectivamente, aunque la propiedad inmueble sigue siendo esencial para la clase media, hay casos de bienes muebles que superan en valor y en importancia otros inmuebles, requiriendo de regulación registral que garantice la publicidad en los cambios de titularidad de los mismos. Además, es una realidad que las grandes fortunas y los instrumentos de poder ahora también se originan de la titularidad de participaciones en empresas, productos financieros, e incluso en derechos de autor, es decir, bienes incorporeales.

Por todo lo dicho, no es descabellada la idea de plantear la división de los bienes en registrables y no registrables, siguiendo el planteamiento de Federico de Castro, bajo el criterio planteado por Marín Pérez, que distingue entre las cosas susceptibles de publicidad material, y las cosas susceptibles de publicidad formal o registral. Tanto es así, que incluso otros autores la acogen, o por lo menos la insinúan (Cfr. Caicedo Escobar, 2001, p. 11; Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 19).

Las primeras son aquellas que por su poca importancia para las necesidades del tráfico jurídico y del crédito en general, están sometidas a las normas generales de publicidad. Las segundas son aquellas que por su importancia económica, sobre todo crediticia, requieren

de manera indispensable la constatación de sus cambios de titularidad en un instrumento de publicidad formal o registral (Marín Pérez, 1947, pp. 44-45).

Naturalmente, no sería posible seguir un criterio taxativo para determinar qué bienes pertenecen a uno u otro grupo, razón por la cual Marín Pérez (1947) siguiere utilizar el criterio general de la posibilidad de individualización: “Siempre que una cosa pueda ser identificada, individualizándola, será apta para ser objeto de publicidad formal o registral, ya que en los libros registrales se podrán reflejar perfectamente los datos necesarios para esta *identificación*, al mismo tiempo que dichos libros la dotarán de una fuerte garantía de seguridad” y agrega que es indiferente que esta identificación registral coincida o no con la natural: “La dogmática del Registro inmobiliario nos demuestra que es posible la creación de entidades netamente registrales que, lejos de entorpecer, facilitan el tráfico”. Esta idea también ha sido desarrollada por otros autores (Cfr. Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 19; Caicedo Escobar, 2001, p. 11).

Estas ideas de alguna manera han sido recogidas en nuestra legislación actual; la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos en su artículo 13 enumera como registros de datos públicos el Registro Civil, de la Propiedad, Mercantil, Societario, Vehicular, de naves y aeronaves, de patentes, de propiedad intelectual “y los que en la actualidad o en el futuro determine la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, en el marco de lo dispuesto por la Constitución de la República y las leyes vigentes”.

Llama la atención que se caracterice a los registros civil, de la propiedad y mercantil, que por naturaleza son jurídicos, como meros registros de datos públicos, es decir, administrativos, y que se contemple la posibilidad de crear registros de datos públicos adicionales a los ya existentes. Los registros jurídicos no son meras bases de datos; en ellos la inscripción se convierte en verdadera declaración de derechos subjetivos privados, produce efectos jurídicos. Tanto es así, que la doctrina ha abandonado cualquier pretensión de unidad y se ha delimitado el estudio de dichos registros al Derecho registral y al Derecho administrativo respectivamente (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 171).

1.2. Publicidad registral

Por regla general sólo quien está legitimado para disponer de un bien inmueble, por ser su dueño, puede transferir la propiedad o constituir un derecho real sobre el mismo. Así queda protegido su derecho subjetivo en la dinámica del tráfico jurídico, al no poder ser privado de él, salvo que preste su consentimiento en el correspondiente negocio jurídico traslativo.

Los adquirentes, en cambio, no gozan de esa certeza: deben verificar que la propiedad haya sido transferida por quien está legitimado para realizar el acto dispositivo. Requieren de un medio por el cual se ponga en conocimiento general el estado jurídico de los bienes inmuebles, es decir, de publicidad. La razón de ser y la necesidad de la publicidad en materia de derechos reales es una consecuencia del carácter absoluto de estos derechos: todos los integrantes de la comunidad están obligados a respetarlos, pero para que ello ocurra deben conocerlos (Areán, 1987, p. 94).

La doctrina coincide en que, hasta el momento, los registros de la propiedad son indiscutiblemente los medios modernos más aptos y eficaces para la publicidad de los derechos reales (Cfr. Areán, 1987, p. 590; Caicedo Escobar, 2001, p. 8; Méndez González, 2008, p. 15; Ordóñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006, pp. 20-22; Rodríguez, 1974, pp. 15, 174; Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 19), a tal punto que se los ha llegado a considerar como “la más elaborada forma de apariencia jurídica artificial o provocada” (Gordillo Cañas, 2010, p. 77). También hay quienes han afirmado que, *de facto*, han cambiado el sistema de transmisión inmobiliaria, superando la teoría del título y el modo, porque solo mediante la inscripción del título adquisitivo se lo puede dotar de plena oponibilidad (Gómez Gállico, 2009, p. 5). Constituyen un servicio público destinado

a permitir la posibilidad de conocer en todo tiempo la información jurídica sobre bienes registrales, brindando a la vez determinadas garantías sobre la información suministrada.¹

Vale aclarar que la publicidad registral no es necesaria para la protección de los derechos reales ante los terceros en general, sino para la oposición de los derechos reales a los terceros interesados. Los miembros de la sociedad tienen la obligación de respetar los derechos subjetivos ajenos, tanto reales como personales, para lo cual no interesa quienes sean sus titulares. Por otro lado, si no se cumple con la publicidad los terceros interesados pueden invocar un interés legítimo en desconocer, en cuanto a ellos respecta, la transmisión o constitución del derecho real que se trate (Areán, 1987, p. 95).

Asimismo, la función de los registros de la propiedad no se limita a los derechos reales; también se consignan en ellos situaciones y derechos personales que inciden en el estado o disponibilidad jurídica de los inmuebles, como las inhibiciones, medidas cautelares, entre otras (Rodríguez, 1974, p. 15).

La publicidad registral difiere de la fe pública notarial, porque el notario no investiga ni analiza el origen de la propiedad, tarea que corresponde al registrador de la propiedad (González y otros, 1993, p. 54). Adicionalmente su naturaleza es jurídica, por los efectos atribuidos a la inscripción, dependiendo del país: “Algunas legislaciones exigen la inscripción en el registro como requisito para constituir, transferir o hacer cesar los derechos reales sobre los bienes raíces; otras, sólo para oponer el acto inscrito a los terceros” (Vodanovic, 1995, p. 347).

En el primer caso, como el nacimiento de los derechos reales se opera en el registro, los asientos registrales tienen efecto constitutivo. En el segundo, como los asientos se limitan a reconocer la titulación externa, su efecto se conoce como declarativo (Cfr. García Coni, 1978, p. 3).

¹ Al respecto, ver el fallo de tercera instancia publicado en Gaceta Judicial, Año LXII. Serie IX. No. 7. P. 829 en Anexo I del presente trabajo.

En definitiva, por tratarse de una creación técnica puramente artificial que cumple una función instrumental, el registro de la propiedad tiene su razón de ser en la medida en que sea útil para la economía y la sociedad del país, pudiendo ser sustituido por otro medio técnico más eficaz para lograr el mismo fin. Su objeto no es tanto la publicidad en sí, sino la seguridad jurídica.

1.3. Principios Registrales

No hay un concepto unívoco para la palabra “principio”. En el ámbito del Derecho, tradicionalmente se los ha considerado como criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico, que se presentan en la forma concreta del aforismo, es decir, una sentencia breve y doctrinal que se propone como regla en una ciencia o arte. Así, existen aforismos para un sinnúmero de situaciones. Quienes sostienen que el Derecho es una ciencia precisamente fundamentan su postura en sus principios generales:

(...) no sólo son «cimientos», sino que recorren todo el cuerpo de la teoría, cuyos concretos desenvolvimientos conceptuales no son más que proyecciones automáticas de esos principios, frente a un supuesto, a su vez concreto y determinado. Estos principios son los que hacen de una ciencia, tal ciencia. Y en el caso de la ciencia jurídica, los que permiten valorarla como un sistema organizado de juicios y conceptos y no como un vasto inventario de recetas para casos prácticos. En este sentido, quien niegue la condición de principios a las bases científicas de una rama del Derecho, debiera llamar a las cosas por su nombre y declarar, lisa y llanamente, que no permite el carácter científico, al menos, para esa rama del Derecho. (Marín Pérez, 1947, pp. 203-204)

En la actualidad, tras un amplio desenvolvimiento doctrinario, se los ha dotado de carácter normativo, sin desconocer que son estructuralmente indeterminados, por cuanto su carácter es genérico y no definen de manera completa y exhaustiva las condiciones y las excepciones de su aplicación (Caicedo Escobar, 2001, p. 209).

En efecto, para Bobbio (1999, p. 251) los principios generales del Derecho “no son sino normas fundamentales o generalísimas del sistema, las normas más generales”, distinguiendo entre principios generales expresos (normas generalísimas y expresadas) y no expresos (los que se pueden obtener por abstracción de normas específicas o no muy generales). Por su parte, Alexy con acierto los define como mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado; en otras palabras, son normas que ordenan que un valor sea realizado en la mayor medida posible (Cfr. Zavala, 2010, pp. 503, 506).

En el caso de los principios registrales, son reglas o ideas fundamentales que sirven de base al ordenamiento jurídico registral de un país determinado, y dan a conocer sus lineamientos, explican su contenido y su función. Se los formula directamente o se los obtiene por inducción del texto de la norma (Caicedo Escobar, 2001, p. 34), y están totalmente entrelazados unos de otros de tal manera que no existen de forma independiente (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 73).

Los principios registrales son hipótesis concretas de protección de la apariencia, de ámbito excepcional, y de aplicación estricta con el fin de salvaguardar algunos actos de adquisición que se fundan en la confianza de uno, y que se origina en la apariencia creada por culpa de otro. Puestos en la balanza ambos intereses, la inocencia y diligencia se valora en nivel superior frente a la negligencia de quien no cumple la carga legal de conservación de su derecho. (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 37).

Existe toda clase de principios registrales, pero no son necesariamente comunes a todos los sistemas; es más, en ocasiones los principios de un determinado sistema son incompatibles con los de otro, pues su alcance depende del marco normativo en el cual se desenvuelve el Derecho registral de cada país.

1.3.1. Principio de publicidad

El Registro de la propiedad fue concebido como medio publicitario de la propiedad de todos los bienes inmuebles y de algunos muebles, así como también de sus gravámenes y otras limitaciones, porque la simple posesión o celebración de un contrato, no otorgan seguridad jurídica frente a terceros. De ahí que la publicidad es la esencia del Derecho registral, su naturaleza ontológica, pues “el fenómeno publicitario se muestra como la técnica tipificante de la institución registral” más que como una característica o rasgo propio, y por lo tanto cambiante, de cada ordenamiento registral en particular (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp. 21, 159).

No obstante, la doctrina tradicional enfoca a la publicidad como un principio, cuyo estudio admite dos puntos de vista: el material y el formal (Cfr. Pérez Fernández del Castillo, 1997, pp. 75-76). La publicidad formal consiste en la posibilidad de consultar personalmente los libros y folios, así como de obtener del Registro de la propiedad las constancias y certificaciones de los asientos y anotaciones. La publicidad material, en cambio, se refiere a los efectos de la inscripción: la apariencia jurídica y la oponibilidad de lo inscrito, para lo cual necesariamente establece una presunción de exactitud de las declaraciones registrales, que como se ha señalado, no es común a todos los sistemas.

El alcance de dicha presunción se encasilla en dos casos. El primero se presenta cuando se trata de proteger al titular registral, en cuyo caso la presunción es *iuris tantum*, es decir, que se mantiene como verdadera la titularidad publicada por el Registro, mientras no se demuestre que no concuerda con la realidad jurídica. A este efecto de la presunción de exactitud se lo denomina principio de legitimación.

En el segundo caso se trata de proteger al tercero que adquiere del titular registral a título oneroso y de buena fe que ha inscrito la adquisición realizada, por lo que la presunción es *iuris et de iure*, esto es, que aunque se demuestre lo contrario, el contenido

del Registro se mantiene como exacto e íntegro, como consecuencia del principio de fe pública registral (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 119).

1.3.2. Principio de legalidad o calificación

En su actividad, los registradores examinan los títulos a ser inscritos, es decir, los califican. De esta manera, se impide el ingreso al Registro de títulos inválidos o imperfectos, contribuyendo a la concordancia entre la realidad y los asientos registrales, además de prevenir la formación de cadenas de inscripciones fraudulentas. La calificación incluye aspectos tales como la capacidad de los otorgantes, la validez de los actos dispositivos y la identidad personal y real en el título presentado.

Sin embargo, la función de calificación de los registradores no es arbitraria ni ilimitada. Precisamente esa reserva de ley es tutelada por el principio de legalidad. Es por este principio que los registradores se hallan facultados para calificar sentencias, y negar su inscripción en caso de encontrar algún error en ellas. Tanto jueces como registradores se desenvuelven en campos autónomos, y se limitan a cumplir sus funciones en el marco del ordenamiento jurídico interno. El registrador se ciñe a calificar la forma de los documentos judiciales.

En la legislación española, la calificación del registrador debe limitarse a la competencia del juzgado o tribunal, a la congruencia del mandato con el procedimiento o juicio en que se hubiere dictado y a las formalidades extrínsecas del documento presentado; nunca el fundamento material o de fondo de la decisión de los jueces (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 94).

1.3.3. Principio de individualización

La precisión registral exige concretar o individualizar los elementos de la publicidad registral, a saber: el inmueble, el sujeto y el título. Históricamente, el principio de individualización o especialidad surgió en el siglo XIX, como una reacción de los liberales

contra las hipotecas generales del Antiguo Régimen. En aquel momento, satisfacía la necesidad de que el derecho de hipoteca apareciera exactamente determinado en cuanto a su objeto y cuantía; en la actualidad, su alcance es más amplio, por cuanto se extiende a la determinación exacta de los derechos reales inscribibles en la totalidad de sus aspectos desde el punto de vista sustantivo; y a la manera de practicar los asientos y el modo de llevarse el Registro desde el punto de vista formal (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 377).

Para facilitar esta tarea, es preferible contar con el sistema de archivo de folio real, que no mantiene un sistema de propietarios, sino de propiedades, junto con su historial, sus limitaciones y gravámenes, sin perjuicio que se pueda contar con índices alfabéticos auxiliares (Ordóñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006, p. 44). “Respondiendo a este principio, cuando un predio es subdividido o fraccionado, o se constituye el régimen de propiedad en condominio, se debe abrir un folio por cada uno de los departamentos resultantes y locales en condominio, en el que se describan sus características particulares” (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 108).

1.3.4. Principio de inscripción

Los asientos (inscripciones y anotaciones) constituyen el medio de actuación del Registro de la propiedad; por eso este es un principio común a los sistemas registrales. La inscripción puede ser voluntaria, cuando la ley le da el carácter de facultativa, como es el caso de los sistemas declarativos; puede ser forzada u obligatoria, cuando por mandato legal es impuesta so pena de una sanción; finalmente, puede ser rogada cuando se produce a instancia de los interesados y de oficio cuando se produce por decisión del registrador. Todas estas maneras de establecer la forma registral con su correlativa eficacia son los problemas que los autores estudian desde la perspectiva del principio de inscripción (Caicedo Escobar, 2001, p. 37).

1.3.5. Principio de prelación

También conocido como principio de prioridad, persigue dar solución al problema de la colisión de los derechos reales (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 114), estableciendo que la preferencia y rango del instrumento ingresado al registro sean determinados por su fecha de presentación, según lo cual la “inscripción más antigua rechaza a las posteriores que le sean incompatibles y no la modifiquen puntual y expresamente, produciéndose, con su aplicación, una suerte de cierre o bloqueo registral que genera un status en favor del titular inscrito” (Ordoñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006, p. 48).

Naturalmente, este principio únicamente se aplica ante la posibilidad de que existan dos o más títulos contradictorios, bien porque su coexistencia sea imposible (preclusión registral), como en el caso de la doble venta de un mismo inmueble; bien porque se trate de derechos que aunque pueden coexistir, exigen un puesto o preferencia (rango) diferente, como en el caso de dos hipotecas sobre una misma cosa (Cfr. Carral y de Teresa, 2007, p. 324; Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 84).

Según Eduardo Caicedo Escobar (2001), la doctrina internacional al estudiar el principio de prelación distingue entre la prioridad en su aspecto sustantivo o material y su aspecto formal, relativo a la manera como se deben hacer constar en el registro los títulos al momento de su presentación. Por su parte Gordillo Cañas (2010, p. 108) aclara que este principio se aplica en los sistemas de publicidad negativa o preclusiva, en los que no existe el concepto de tercero de buena fe, y la razón de ser de la protección registral radica en la mayor diligencia del tercero que se adelanta en la inscripción. En Ecuador este principio se aplica a través del empleo del Repertorio, un libro diario en que se anotan todas las solicitudes de inscripción, de manera provisional, antes de sentar la inscripción definitiva, tras la calificación del título.

1.3.6 Principio del tracto sucesivo o de previa inscripción

Como en el Registro de la propiedad sólo puede transmitirse o gravarse lo que se encuentra previamente inscrito, los asientos se efectúan dentro de una secuencia o concatenación entre adquisiciones y transmisiones sin que haya ruptura de continuidad (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 111). Se conoce como tracto sucesivo a “la historia legal y secuencial de los sucesivos propietarios de un determinado inmueble” (Ordóñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006, p. 51), de modo que “el transferente de hoy sea el adquirente de ayer y que el titular registral actual sea el transferente de mañana”, en palabras de Roca Sastre (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 89).

De este principio resulta la posibilidad de llevar al registro lo que provenga del titular inscrito, así como la prohibición de registrar lo que no emana de él. “El principio logra la coincidencia del mundo real con el mundo registral; logra que no se interrumpa la cadena de inscripciones y que el registro nos cuente la historia completa (sin saltos) de la finca” (Carral y de Teresa, 2007, p. 323). Es decir, el tracto sucesivo está estrechamente vinculado con el sistema de folio real; no pueden separarse (Cfr. Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 676).

Por ello, se trata de un principio de carácter formal, dirigido al registrador, que le impone la conducta a seguir: “practicar el nuevo asiento si quien aparece como disponente en el documento presentado es, en ese momento, el titular registral; en otro caso, rechazará la práctica del asiento. Todo ello independientemente de que quien disponga del derecho sea el verdadero titular” (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 89).

La mayor parte de la doctrina identifica dos aspectos básicos en el principio de tracto sucesivo: a) la identidad que debe existir entre el titular registral y la persona que aparece como transmitente en el acto o negocio jurídico susceptible de inscripción (identidad del sujeto); y, b) la identidad que debe existir entre el derecho inscrito con relación al derecho transmitido en el acto o negocio jurídico (identidad del derecho); así lo expresa Gonzales Barrón (2010, pp. 684-685).

Del mismo modo, se ha señalado que el contenido de los asientos debe ser claro, uno después de otro sin espacios entre ellos; de ahí que se suelen adoptar dos fórmulas. La primera, consiste en asignar un asiento para cada acto, con el fin de descongestionar la hoja registral; la segunda, radica en acumular varios actos en un solo asiento, para así evitar que las hojas registrales se extiendan desmesuradamente (Gonzales Barrón, 2010, p. 704).

1.3.7 Principio de presunción de exactitud registral

Para otorgar legitimidad al sistema, este principio consagra la certidumbre o presunción de exactitud de los asientos registrales, aun en el supuesto de que detallen una mera apariencia formal, inconsistente con la realidad extrarregistral. De tal suerte, el contenido del Registro se convierte en la única realidad jurídicamente relevante, superando con ello la mera publicidad. Se subdivide a su vez en los principios de legitimación y de fe pública registral, “quizá los de mayor trascendencia jurídica”, en opinión de Luis Carral y de Teresa (2007, p. 325). Es propio de los sistemas declarativos.

1.3.8 Principio de rogación

El procedimiento dirigido a practicar un asiento en el Registro se realiza a instancia de parte y nunca de oficio, aun cuando el registrador tenga conocimiento de haberse producido fuera del registro un acto o negocio jurídico que altere la titularidad de un derecho sobre un inmueble escrito (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 80).

Hay que aclarar que rogación y voluntariedad de la inscripción no son una misma cosa, porque incluso en los sistemas en los que la inscripción es obligatoria se aplica este principio, que podría considerárselo como una particularización procesal del derecho de petición consagrado en el artículo 66, numeral 23 de la Constitución vigente, en concordancia con el artículo 11, número 3 ibídem. Para Roca Sastre, el fundamento de este principio radica en la consideración de que el Registro de la propiedad es una institución pública, pero puesta al servicio e interés inmediato de los particulares (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 80).

1.3.9. Principio de consentimiento

Como el cambio o modificación de los asientos tiene como causa un acto jurídico volitivo, es una consecuencia natural que el verdadero titular no puede ser dado de baja en el Registro sin su consentimiento tácito o expreso (Carral y de Teresa, 2007, p. 322; Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 81).

1.3.10. Legitimación y Fe pública registral

El principio de legitimación alude a la certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes y la transferencia de su propiedad que otorga la inscripción en el Registro de la propiedad. En palabras de Landaria, “La legitimación es el reconocimiento hecho por la norma jurídica del poder de realizar un acto jurídico con eficacia” (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 78). De esta manera se establece una presunción en beneficio del titular inscrito, salvo prueba en contrario, pues la inscripción como apariencia genera, por sí misma, un poder al titular registral.

La legitimación nace con el asiento o anotación en el Registro, de tal manera que mientras no se pruebe la inexactitud de lo inscrito frente a lo real, prevalece lo que se encuentra asentado. Lo inscrito es eficaz y crea una presunción *juris tantum* de que el titular aparente es el real; pero si se trata de actos en los cuales se afecte el interés de un ajeno, la presunción se vuelve *juris et de jure*, en protección a los adquirentes de buena fe, presumiendo que un derecho inscrito existe y pertenece al titular registral. (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 79)

La prueba en contrario requiere la rectificación de los errores materiales cometidos por la oficina de registro, o de sentencia que declare nullos, ineficaces, rescindidos o resueltos los actos jurídicos que contienen los derechos inscritos. Según Caicedo Escobar (2001, p. 58), el principio de legitimación tiene una doble manifestación: en sentido positivo, crea la presunción de que el derecho registrado existe y pertenece a dicho titular; en sentido

negativo, la falta de inscripción implica que no hay contenido al cual referirse, razón de lo cual el derecho resulta inexistente.

De ahí que la inscripción registral constituye una prueba especialmente privilegiada por cuanto se basa en tres elementos muy importantes: la titulación pública, la calificación del registrador y el tracto sucesivo. El principio de legitimación se puede fundar en la credibilidad impuesta por el Estado en sus órganos oficiales de autenticación y registración (Gonzales Barrón, 2010, T.2, pp. 219-220).

La fe pública registral implica la presunción de que el contenido del asiento se tiene por cierto para toda la sociedad, aun cuando no coincida con la realidad fuera del registro. Se hace presumir a favor de quien aparece como su titular, que el derecho existe y le pertenece, con la intención de proteger a los terceros adquirentes de buena fe. En otras palabras: “todos pueden confiar (*fides publica*) en lo que el Registro publica” (Gordillo Cañas, 2010, p. 6).

Es un principio aplicable únicamente a las adquisiciones derivativas en las que entra en juego la idea del tráfico, cuando el título del transmitente se halla afectado por alguna causal de nulidad o ineficacia que puede originar un efecto de nulidad en “cadena” respecto a los actos sucesivos (Gonzales Barrón, 2010, T.2, p. 423). Por este motivo, resulta ajeno a los sistemas en los que la inscripción tiene efectos constitutivos, como el ecuatoriano, por cuanto en los mismos la inscripción es el modo de transferir la propiedad y en consecuencia invalida los negocios jurídicos extra-registrales.

Su finalidad es asegurar el comercio jurídico inmobiliario, con relación a los aspectos relativos a los derechos reales registrados, excluyendo el aspecto físico de los inmuebles, los datos registrales concernientes al elemento personal con excepción de su pertenencia o titularidad, así como también los datos relativos a derechos personales o de crédito (Caicedo Escobar, 2001, pp. 63-64).

La protección del principio de buena fe actúa independientemente de si el tercer adquirente consultó los asientos del registro, o si efectivamente conoce su contenido. Detrás de este principio impera la idea de proteger al comprador diligente que inscribe su título y sancionar al negligente que omite la inscripción:

La buena fe del tercero existe en la medida en que realiza la adquisición del derecho con el convencimiento de la exactitud del contenido registral. El adquirente cree que el titular registral es el verdadero titular del derecho que adquiere y que tiene el poder de disposición suficiente para llevar a efecto el acto traslativo. (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 132)

Por ello, para su procedencia, se requieren varios requisitos. Debe intervenir un tercero registral, es decir, “quien ha adquirido unos bienes o derechos que reclama otro sujeto con el cual él no ha contratado” (Caicedo Escobar, 2001, p. 67), cuya adquisición, a título oneroso, se realizó mediante un negocio jurídico válido con aquel quien en el registro consta como legitimado para transferir la propiedad. El tercero debe actuar de buena fe, es decir, debe ignorar la existencia de inexactitud en lo publicado por el registro. Finalmente, el tercero naturalmente debe inscribir el título de su adquisición, pues la protección de este principio únicamente se concede al titular inscrito.

Ahora bien, este principio ha sido constantemente debatido. Por ejemplo, se discute si la buena fe (que debe existir al momento de la celebración del contrato), ha de perdurar hasta el momento en que se inscriba el derecho adquirido. O si la negligencia en averiguar la situación real impide la tutela del registro; en este sentido existe la tendencia entre los autores de exigir un mínimo de diligencia a los terceros de buena fe (Cfr. Caicedo Escobar, 2001, pp. 68-69), porque no pueden lícitamente acogerse a la protección del Registro si no lo consultan o en el peor de los casos si conocen su inexactitud. Es más, la simple denominación “buena fe” conceptualmente “está ya haciendo referencia por sí misma a la dimensión moral que permite diferenciarla del craso error o la simple ignorancia” (Gordillo Cañas, 2010, p. 121).

Pero hay quienes van más allá e impugnan la legitimidad del mismísimo principio de presunción de exactitud registral, como Gunther González Barrón. Según el autor peruano (2010, T.1. p.2), el Registro no puede ser autosuficiente, imponiendo una verdad oficial, por cuanto apenas es un mecanismo instrumental:

Por el contrario, en el ámbito de un Estado Constitucional y Social de Derecho, el Registro debe contar con la suficiente base de justicia que lo haga viable, a efecto que las soluciones jurídicas no se reduzcan a buscar la certeza por encima de toda otra consideración, y finalmente se privilegie una justicia de menor entidad.

En este sentido argumenta que es más ventajoso un sistema sin soluciones radicales, en el que la inscripción mantiene un papel importante para la seguridad del tráfico, pero sin desconocer la realidad extrarregistral; un sistema sin verdades dogmáticas, del que se reconoce que sólo puede otorgar una seguridad relativa, en atención a sus límites tanto intrínsecos (inexactitudes, errores, etc.) como extrínsecos (fraude, mala fe etc.).

Es más, asegura que la inexactitud del Registro es el presupuesto de aplicación del principio de fe pública, porque si fuera exacto no habría necesidad de conciliar los conflictos de intereses a través de la protección al tercero, quien naturalmente debe reunir una serie de requisitos a fin de colocarse en el sitio defensivo que le permita mantener inalterable su adquisición, por cuanto su protección implica la lesión de un derecho ajeno, el del adquirente que no inscribió su título:

Nadie puede perder su derecho sin que de alguna manera le sea imputable esa consecuencia, ya sea porque originó, o permitió o toleró la situación de apariencia en la cual ha confiado un tercero. Es necesario que el titular actúe con culpa (imputabilidad), pues solo de esa forma se explica que la apariencia termine imponiéndose a la realidad jurídica. (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 36).

En palabras de Gordillo Cañas (2010, p. 108): “La buena fe es, claramente, la *ratio* determinante de la medida legal protectora en la que termina por sustanciarse el efecto de la fe pública registral”. Se trata de un principio propio de los sistemas declarativos, ajeno a los sistemas constitutivos, cuya aplicación es excepcional, por cuanto se lo aplica en caso de conflictos de titularidades. Además, “en los sistemas causalistas es mucho más complicado justificar dogmáticamente la existencia del principio de fe pública” (Gonzales Barrón, 2010, T.2, p. 432).

1.4. Datos: Tipos y clasificación

En términos informáticos se puede definir el dato como el impulso electrónico que queda grabado y representado en un programa o sistema a través de un conjunto de letras, números o signos que tienen al menos un significado, y que puede ser recuperado (vuelto a la pantalla) siguiendo un determinado procedimiento (Pierini y otros, 1999, p. 29; Uirich, 1999, pp. 45-46).

El dato siempre cumple la misma finalidad: servir como antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo. “El dato constituye una unidad básica de trabajo estructurada por dos elementos: un atributo (nombre del dato) y un valor (expresión particular de ese atributo). Los datos conforman entes reales y objetivos. Esto significa que existen independientemente de sus potenciales usuarios o utilizadores” (Pierini y otros, 1999, p. 29).

En lo atinente a su relación con el derecho a la intimidad, consagrado en el Art. 66 núm. 20 de la Constitución de la República, Rodolfo Daniel Uirich (1999) clasifica a los datos en dos categorías: la de los datos anónimos, que son aquellos de carácter estadístico o general, que no personalizan ni permiten la personalización; y la de los datos nominativos, que son aquellos referidos a una persona determinada.

A su vez, los datos nominativos son indirectos cuando tienen que agruparse para permitir la identificación de una persona, y directos cuando permiten la identificación de una persona sin necesidad de proceso alguno. Son no sensibles cuando, a pesar de ser personales, están destinados a ser públicos, y sensibles cuando son relativos a una persona en particular y propios de su intimidad.

Los datos, al ser filtrados, es decir, seleccionados según criterios previamente establecidos, se convierten en información, y cuando esa información es almacenada en una computadora, constituye una base o banco de datos. Aun cuando no se trate de datos sensibles, la información debe ser tratada con cuidado, para evitar posibles delitos informáticos.

De lo anterior se colige que registros de la propiedad, cuando están informatizados, administran bases de datos, cuyo carácter es nominativo y que, por la naturaleza de la institución, son directos y no sensibles.

Por lo dicho y en conformidad con el Art. 66 núm. 19 de la Constitución de la República, se expidió la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, cuyo Art. 1 inciso segundo explica su finalidad: “garantizar la seguridad jurídica, organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, así como: la eficacia y eficiencia de su manejo, su publicidad, transparencia, acceso e implementación de nuevas tecnologías”.

Este cuerpo normativo en su Art. 30 crea la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, o DINARDAP, cuyas atribuciones están enumeradas en el Art. 31 ibídem, para presidir el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Se trata de un organismo de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. En ejercicio de sus atribuciones la DINARDAP ha expedido varios cuerpos normativos, algunos de los cuales serán reseñados y en algunos casos analizados en el presente trabajo.

Capítulo II

Derecho registral inmobiliario y Registro de la propiedad. Sistemas registrales

2.1. Derecho registral inmobiliario

No existe consenso en la doctrina sobre la correcta denominación de la materia en estudio, por cuanto se presta a diversos enfoques. Quienes hablan de Derecho hipotecario se refieren a su origen, como producto de la necesidad de evitar los fraudes y la clandestinidad en el comercio inmobiliario por medio de la publicidad de los gravámenes, siendo la hipoteca el primer derecho real sometido a registro. Por su parte, Bienvenido Oliver acuñó la definición de Derecho inmobiliario, argumentando que consiste en el “conjunto sistemático de reglas o preceptos legales acerca de los derechos constituidos sobre cosa raíz o inmueble” (Marín Pérez, 1947, p. 177).

Estas denominaciones han sido criticadas, bajo el argumento de que se limitan a características específicas de una materia que es mucho más extensa. Incluso se ha mencionado que tienden a fundirse, pues la denominación de Derecho hipotecario, en su acepción amplia, no es más que el Derecho inmobiliario funcionando a través del Registro de la propiedad inmueble (Marín Pérez, 1947, p. 180). En consecuencia, era natural que se ensaye un concepto más comprensivo por medio de la denominación de Derecho registral.

El problema es que, al margen de su exactitud, “Derecho registral” es en cambio una definición bastante extensa, si se tiene en cuenta que el Registro de la propiedad inmueble es apenas uno entre diferentes registros especializados, que a pesar de ser en esencia iguales, en ocasiones guardan diferentes principios:

Dentro de la expresión genérica de Registros, sabemos que los hay de hechos (como el Registro Civil que inscribe nacimientos, casamientos y defunciones; o el de Testamentos), de documentos (como el Registro Público de Comercio); de derechos (como los de la Propiedad Intelectual o de la Industria; o inmobiliarios constitutivos); de créditos (como el de prendas o los viejos oficios de hipotecas) y de títulos (Registros declarativos de la propiedad). Algunos Registros tienen un contenido mixto, como los Notariales, que abarcan hechos (actas) y derechos (contratos) y algunos de los enumerados precedentemente, que no están totalmente diferenciados. (García Coni, 1967, p. 513)

Sin perjuicio de ello, en 1972 se celebró en la ciudad de Buenos Aires el Primer Congreso Internacional de Derecho Registral (CINDER), cuyos aportes, resumidos en la llamada “Carta de Buenos Aires”, identificaron al Derecho registral como un conjunto normas y principios propios de derecho público y privado que integran el sistema jurídico coexistiendo en armonía, por lo que constituye una disciplina independiente, de la cual el Derecho registral inmobiliario es una de sus principales ramas.

Se ha definido al Derecho registral inmobiliario como el “conjunto de principios y normas que estudia el sistema orgánico (organización interna y eficacia externa) de publicidad legal de los derechos que recaen sobre bienes inmuebles, y cuya finalidad es dotar de seguridad y justicia a su tráfico patrimonial” (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 189). Precisamente por la diversidad de dichas normas y preceptos que lo conforman algunos autores aseguran que es como materia, carece de sustantividad propia en el sentido de disciplina independiente (Gutiérrez Viana, 1976, p. 14).

En efecto, sus preceptos civiles, administrativos y procesales en su mayoría no corresponden a un todo orgánico, a diferencia de las ramas independientes del Derecho, donde sí existe un orden y sistematización que facilitan su identidad plena (Cfr. Colín Sánchez, 1999, p. 7). El registro de la propiedad inmueble se originó como una oficina meramente administrativa, (Carral y de Teresa, 2007, p. 295) y ciertamente aparenta una naturaleza de servicio público; tanto es así, que varios autores, como López Medel y

Cervera encuadran al Derecho registral inmobiliario en el campo del Derecho administrativo (Gutiérrez Viana, 1976, p. 17).

Aun así, existe un consenso sobre su carácter jurídico, sobre su finalidad de brindar seguridad a las relaciones inmobiliarias por medio de la publicidad registral (Cfr. Caicedo Escobar, 2001, pp. 13-14; Carral y de Teresa, 2007, pp. 291, 298; González y otros, 1993, p. 18; Gutiérrez Viana, 1976, p. 18; Marín Pérez, 1947, pp. 190-191; Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 20); después de todo, las normas administrativas o de procedimiento son instrumentos que coadyuvan a la eficacia de la publicidad registral, que a fin de cuentas forma parte del Derecho civil. En otras palabras, “existen algunos actos jurídicos privados cuya eficacia se encuentra vinculada a una forma o procedimiento público”, razón por la cual se los confunde y “el formalismo pasa a ser estudiado como parte del acto o negocio, sin que por ello se le excluya del derecho privado” (Cfr. Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 192). En palabras de Gordillo Cañas:

El Derecho de la publicidad inmobiliaria es Derecho civil porque en materia civil, y en función de intereses civiles, aplica el principio civil de protección del tercero que de buena fe confía en la apariencia. Civil es la materia: las situaciones jurídicas inmobiliarias en su proyección hacia el tráfico; civil, el interés a proteger: el de la seguridad de adquirentes e imponentes; y civil, finalmente, el principio nuclear de la protección de la apariencia. En razón de este principio, al tercero no puede oponerse lo que, sin tacha de negligencia, le es desconocido; al tiempo que, positivamente, dicho tercero puede contar con la efectividad de lo que en forma objetiva se le presenta como realidad. (Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 20)

Actualmente la doctrina divide el contenido del Derecho registral inmobiliario entre una parte material o sustantiva y una parte formal o adjetiva. La primera comprende los conceptos fundamentales que constituyen la base sobre la que se justifica y explica el valor y la protección material concedida por el Registro al titular, tales como el inmueble y su inmatriculación, los actos y derechos inscribibles y los principios fundamentales del sistema, materia esencialmente de derecho privado. La segunda contiene la regulación de lo

referente al aspecto técnico del Registro, es decir, las normas relativas a los requisitos que han de observarse en la redacción y extensión de los asientos registrales, la publicidad formal de éstos y la corrección de sus errores, el modo y forma de llevar los Registros y el estatuto personal de los registradores, materia que se puede considerar esencialmente administrativa (Cfr. Caicedo Escobar, 2001, p. 17; Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 22).

2.2. Características del Derecho registral inmobiliario

Ya se ha indicado que al Derecho registral inmobiliario no le interesa la estructura y contenido del derecho real, sino su dinámica; que tiene como finalidad robustecer la seguridad jurídica en el comercio de inmuebles, a través de la publicidad que otorga. En consecuencia, es un derecho regulador de la publicidad.

Se puede agregar que es esencialmente formalista, porque, en principio, exige que los actos o contratos registrables consten en títulos públicos y adicionalmente, porque impone la observancia de ciertas formalidades en la redacción de los asientos. Se acentúa el interés público o social de sus normas, por cuanto regula el instrumento de actuación de la publicidad en que consiste el servicio público del Registro, y protege a los que han confiado en la situación jurídica creada por él (Gutiérrez Viana, 1976, p. 14).

El formalismo se relaciona con otra característica: es un derecho legitimador de situaciones jurídicas, porque atribuye efectos específicos a sus asientos, orientados a la protección y amparo de los derechos reales inmobiliarios y sus modificaciones. Si se limitara a su función de publicidad, el Registro sería una oficina meramente informativa; por eso Lacruz señaló que en el Registro de la propiedad se inscriben títulos y se publican derechos (Cfr. Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 32).

Su característica de legitimador, a su vez, evidencia su calidad de derecho protector, porque asegura y protege la confianza en la apariencia registral, al aceptar una presunción

de verdad o exactitud basada en los asientos registrales, dando lugar a que el contenido registral prevalezca incontrovertible sobre la realidad discordante.

2.3. Registro de la Propiedad

El concepto de Registro de la propiedad inmueble no es uniforme. En sentido estricto, la palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre una cosa. En consecuencia, se conoce como registro el “contenido tangible, externo y gráfico de lo que es el registro; lo que representa y lo que supone” (Caicedo Escobar, 2001, p. 23), esto es, el conjunto de libros, cartones o bases de datos que reposan en dichas instalaciones, y en los cuales constan los asientos registrales. También se conoce como Registro la oficina encargada de realizar las anotaciones o asientos. Finalmente, se puede conceptualizar al Registro de la propiedad como institución jurídica.

El Registro de la propiedad inmueble es un órgano estatal que brinda publicidad de los actos jurídicos de constitución, transferencia, modificación, transmisión y extinción de los derechos reales, regulados por el Derecho civil y cuya forma ha sido realizada por la función notarial. Su finalidad, común a todas las legislaciones, es la seguridad jurídica.²

Por medio de la inscripción registral, se puede conocer la titularidad y condiciones del dominio de un bien determinado, evitando los inconvenientes de la clandestinidad y facilitando el tráfico jurídico. El Registro de la propiedad atiende intereses particulares, pero cumple también una función de interés público. Por este motivo, hay quienes consideran que el Registro debe ser una oficina pública administrativa, por cuanto los registros dependen directa o indirectamente del Estado y la inscripción es un acto esencialmente administrativo (García Coni, 1978, pp. 7, 9), y otros quienes sostienen que debe ser una dependencia o sección de los tribunales de justicia.

²Para ahondar en este aspecto se puede consultar el fallo publicado en Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 11. pág. 2800; así como también el Expediente de Casación 423 publicado en Registro Oficial No. 11 de 25 de agosto de 2009, en Anexo I del presente trabajo.

En el Ecuador, mientras estaba vigente la Ley Orgánica de la Función Judicial, el Registro de la propiedad era considerado un organismo auxiliar de la Función Judicial. En la actualidad la administración del Registro de la propiedad corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, según la disposición del artículo 142 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Como el Registro de la propiedad es el instrumento o medio de actuación del derecho registral inmobiliario, sus fines son similares. Los registros perduran y se han difundido por su efectividad para publicitar verazmente los derechos reales sobre inmuebles, procurando la eliminación de los peligros inherentes a la clandestinidad, “con lo que se evita, respecto a terceros, las nefastas consecuencias del estelionato (ocultación maliciosa de gravámenes y la doble venta de un inmueble)” (Caicedo Escobar, 2001, p. 24).

El Registro, al configurarse como una institución pública dotada de existencia y finalidad propias, es independiente de lo que en él se registra: es decir, no vive y toma su sustancia de los hechos o derechos registrados, sino, que, contrariamente, son tales hechos o derechos consignados los que reciben vida y valor jurídico del Registro. “El Registro – escribe Morell y Terry– como institución representa la interposición de la autoridad, el reconocimiento por parte del Estado de la validez del hecho jurídico inscrito, su fuerza obligatoria, la necesidad de que tanto él como los particulares le acaten y obedezcan por representar la veracidad y realidad de su existencia”. (González y otros, 1993, p. 38)

Aparte de los mencionados efectos de publicidad y seguridad jurídica, el buen funcionamiento del Registro trae consecuencias secundarias: fomenta el crédito territorial, promueve y favorece la circulación de la riqueza inmobiliaria, reduce el interés del dinero, puede brindar información y estadísticas acerca de la circulación de la riqueza raíz (Cfr. Caicedo Escobar, 2001, pp. 19; 26). En definitiva: “La vocación del Registro de la Propiedad es constituir un elemento que sustituya los orígenes inciertos de la propiedad por otros de carácter cierto, y además con el añadido de la publicidad” (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp. 25-26).

2.4. Sistemas Registrales

En términos generales, los registros públicos de la propiedad surgieron a partir del acceso de la burguesía a la propiedad inmobiliaria, tras ser implantadas firmemente las ideas políticas nacidas de la Revolución Francesa y las realidades económicas surgidas de la Revolución Industrial. “Por lo tanto la regulación inicial de la institución en todos los sistemas tiene una fuerte tendencia liberal y privatista” (Canales y Loiseau, 2005, p. 1).

Existen diferentes tipos de sistemas registrales, en función de la formación y tradición jurídica de los países que los han adoptado, pero ninguno de ellos es puro, porque las divisiones entre ellos no son absolutas, y en la práctica se influyen recíprocamente (García Coni, 1967, p. 513; Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 68). Los sistemas registrales admiten varias clasificaciones, en función de sus características, la forma como se lleva el registro y la eficacia concedida a la inscripción.

Desde el punto de vista formal, puede hablarse de sistemas de transcripción (se copia o transcribe el documento), de inscripción (el asiento es un extracto del documento) y de encasillado. En consideración a su organización se distingue el sistema de folio real (se lleva el registro por finca) o folio personal (se lleva por personas). (Canales y Loiseau, 2005, p. 5)

Roca Sastre realizó una clasificación exhaustiva de los sistemas inmobiliarios registrales, dividiéndolos en tres: 1. Registro con efecto de requisito de oponibilidad, subdividido en: a) registros de actos de gravámenes (antiguos oficios de hipotecas) y b) registros de actos de disposición en general (ordenamiento francés, belga, italiano, etc.); 2. Registro con efecto de presunción de exactitud y plena protección de terceros, subdividido en: a) registro con inscripción constitutiva (ordenamiento alemán, suizo, etc.) y b) registro sin inscripción constitutiva (ordenamiento español, etc.); y 3. Registro con plena eficacia formal o sustantiva, subdividido en: a) sin título real (antiguas legislaciones de Hamburgo, Sajonia, Lubeca, etc.) y b) con título real (sistema australiano, etc.). (González y otros, 1993, p. 65).

Pero esencialmente, se los clasifica desde dos puntos de vista: por los efectos de la inscripción, y por la forma de la inscripción. “Sólo el primero entraña auténtico interés científico y hace factible una clasificación completa; el segundo, forzosamente, ha de tener carácter descriptivo y ha de ser incompleto por la imposibilidad de desarrollar la organización de todos y cada uno de los registros inmobiliarios existentes en el mundo” (González y otros, 1993, p. 64). Una característica común a todos son los efectos probatorios, al ser el registro un medio privilegiado de prueba de lo consignado en el asiento (Gutiérrez Viana, 1976, p. 65).

2.4.1. Por los efectos de la inscripción

En cuanto a la primera clasificación, ésta se subdivide en tres tipos de sistemas: el sustantivo, el declarativo y el constitutivo. “El sistema de inscripción sustantiva únicamente existe en Australia; el de inscripción constitutiva existe en toda su fuerza en Alemania y el de inscripción declarativa es el que rige en Francia” (Gutiérrez Viana, 1976, p. 66).

En este apartado vale dejar bien en claro que la adopción de estos sistemas “es un asunto de política legislativa, en la que se encuentran involucrados aspectos de orden social, cultural y económico, no siendo suficiente ampararse en conceptos legales o dogmas jurídicos” (Gonzales Barrón, 2010, T.1 p. 234).

2.4.1.1 Sistema sustantivo o de inatacabilidad

La inscripción sustantiva “es aquella que surte todos los efectos reales sin necesidad de un acuerdo de transferencia” (Gutiérrez Viana, 1976, p. 66). No se toman en cuenta antecedentes jurídicos de ningún tipo, ya que todo comienza en el Registro prescindiendo de la causa. La inscripción es un elemento de la esencia para adquirir la propiedad y da lugar al nacimiento del derecho real.

No se inscriben títulos ni de derechos, sino documentos, que adquieren la calidad de títulos valores, regidos por el principio de literalidad (Cfr. García Coni, 1967, p. 514). El

certificado de título se expide en nombre del Estado y es irrevocable, constituyendo prueba y soporte de la propiedad. La protección no deriva tanto de la presunción de exactitud del registro, sino de la mecánica establecida:

Así, el acceso de la finca al Registro por primera vez tiene lugar tras una minuciosa comprobación e investigación; a partir de ese momento se confecciona un certificado por duplicado, uno de cuyos ejemplares permanece en el Registro y otro es entregado a los particulares; las sucesivas transmisiones se hacen constar en ambos certificados, pero en caso de discrepancia prevalece el contenido del Registro. (Canales y Loiseau, 2005, p. 7)

Tiene sus raíces en las costumbres feudales inglesas, partiendo del principio de que todo inmueble era propiedad de la corona y sólo se consideraba propietario al que aparecía en el Libro-Registro (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 68). “Conforme a los principios feudales no hay propiedad exonerada, sino tenencias. El título de todo inmueble debe ser remontado a la Corona y tiene su origen en una concesión de la misma” (Gutiérrez Viana, 1976, p. 74).

2.4.1.2 Sistema declarativo o de inoponibilidad

La transmisión de la propiedad en este sistema se verifica por mero efecto del contrato, sin necesidad de la inscripción en el Registro público de la propiedad. La inscripción es facultativa y se la realiza si se desea que el contrato o acto jurídico surta efectos frente a terceros, para eliminar problemas en la efectividad del derecho transferido.

Los derechos se inscriben ya constituidos, sin que el Registro los convalide. “La inscripción declarativa es aquella cuya eficacia estriba únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación y la extinción de un derecho, ya operada fuera del Registro por un negocio jurídico contenido en el título que se presenta para la inscripción” (Gutiérrez Viana, 1976, p. 66). En otras palabras, se trata de un registro de títulos.

Este sistema sólo admite instrumentos de origen notarial o judicial, aceptando excepcionalmente algunos instrumentos privados autenticados, de modo tal que la

presunción de legitimidad que emana del origen genuino del derecho es reforzada por la legitimidad notarial (o judicial) y registral. Núñez Lagos expresó de la mejor manera posible el espíritu de este sistema al afirmar que para el mismo “los títulos no son buenos porque se inscriben, sino que se inscriben porque son buenos” (García Coni, 1967, p. 514). Por su parte, Caicedo Escobar (2001, p. 29) señala que los registros declarativos facilitan las operaciones simultáneas, es decir, el tracto abreviado: “al aceptar la realidad jurídica extrarregistral no se presentan demoras en el nacimiento del derecho real”.

2.4.1.3 Sistema constitutivo o de presunción de exactitud

Para este sistema, el derecho nace con el contrato o el acto jurídico, y para su perfección es necesaria la inscripción en el registro de la propiedad; es decir, no se inscriben títulos sino derechos. “En este sistema, la inscripción es un *modus acquirendi* sustitutivo o complementario de la *traditio*” (Caicedo Escobar, 2001, p. 29), por tanto ésta no es facultativa sino obligatoria.

Se exige el acuerdo de transferencia, de creación o extinción del derecho como requisito inexcusable para que el derecho quede constituido, transferido, etc. (Gutiérrez Viana, 1976, p. 66). En otras palabras, “sustituyen el reconocimiento de una realidad jurídica previa o la presunción inserta en el documento (*traditio chartae*), por la “forma” más sofisticada de que la inscripción equivale a la entrega de la cosa (*traditio tabula*)” (García Coni, 1978, p. 17).

El título lo crea *ex post facto* el asiento registral, lo que obliga a un mayor análisis, responsabilidad y dilación en la tarea calificadora del registrador (principio de legalidad y legitimación) y abre un interrogante sobre la vialidad del contrato. Virtualmente, antes de su aceptación por el Registro, no hay derechos reales sino personales, que esperan su transformación. (García Coni, 1967, p. 514)

Se caracteriza por: a) conservar la idea del título y el modo, o sea, que existe por un lado la causa de la adquisición que se da en el contrato, y por otro, la forma de transmisión que

se realiza por medio de la inscripción en el Registro público; b) la existencia de una gran semejanza, casi una identidad entre el catastro y el registro, lo que permite una mayor exactitud en la descripción de la finca dentro del folio real; y, c) como el registrador es el responsable del nacimiento del derecho real, su calificación debe necesariamente abarcar el negocio jurídico, aun cuando éste tenga un autor definido y no anónimo. (Cfr. García Coni, 1978, p. 116)

La idea fundamental de este sistema consiste en presumir que los derechos reales inscritos existen realmente y que los cancelados no existen, de tal forma que la persona que figura registralmente como propietario o titular de un derecho real lo es en realidad, salvo que se impugne el contenido del Registro. (Canales y Louiseau, 2005, p. 6)

Una de las ventajas de este sistema es que obliga a los otorgantes a someterse a la inscripción, porque desconoce la realidad jurídica ajena al registro dentro del campo de los derechos reales, brindando mayor seguridad jurídica.

Entre los inconvenientes del régimen constitutivo está el postergar hasta el último momento la metamorfosis entre el derecho personal y el real. También dificulta la concertación de negocios jurídicos simultáneos, puesto que el derecho real no nace ab initio, sino ex post facto, su inevitable escalonamiento impide las ventajas del tracto abreviado. Muchas legislaciones exigen el registro constitutivo para el derecho real de hipoteca y lo establecen declarativo para los demás derechos reales. (Caicedo Escobar, 2001, p. 29).

Es preciso señalar que en estos sistemas resulta superfluo el principio de buena fe registral, toda vez que el carácter constitutivo de la inscripción impide la posibilidad de una enajenación extra-registral inter vivos respecto a la cual se haga necesario proteger al tercero que inscribe (Gordillo Cañas, 2010, p. 330).

2.4.2. Por la forma de la inscripción.

La segunda clasificación distingue entre sistemas de archivo: el sistema personal, el sistema de libros y el sistema de folios, mismos que serán examinados con detalle en el tercer capítulo del presente trabajo.

2.5 Los dos planos de la protección registral

Según Gunther Gonzales Barrón, la protección registral se desenvuelve en atención a dos problemas prácticos del tráfico inmobiliario. El primero, referido a la transmisión del derecho; el segundo, referido a la exactitud del registro. Para cada uno de estos dos problemas se han ideado dos reglas (o soluciones) legales, clasificadas por el autor de la siguiente manera: (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 236)

- a) Problema referido a la transmisión del derecho
 - 1. Primera regla legal: inscripción constitutiva o principio de la inscripción
 - 2. Segunda regla legal: inscripción declarativa o principio de la publicidad
- b) Problema referido a la exactitud del registro
 - 1. Primera regla legal: principio de la fe pública
 - 2. Segunda regla legal: inexistencia del principio de fe pública

En consecuencia, dependiendo de las opciones tomadas por el legislador en cada ordenamiento nacional, se presentan todas las combinaciones posibles, de las cuales Gonzales identifica cuatro, a saber: (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp. 237-239)

- Principio de la inscripción constitutiva y de fe pública: Se otorga una muy enérgica eficacia a la publicidad registral, brindando la máxima seguridad jurídica al tráfico inmobiliario. En estos sistemas la transmisión del derecho opera con la inscripción y los terceros pueden ampararse en la exactitud del Registro, por lo que aun si este brinda información inexacta le tercero no es afectado aunque el negocio antecedente devenga en nulo o ineficaz. Tal es el caso de la legislación de Alemania, Austria y Australia.
- Principio de la inscripción constitutiva sin presunción de exactitud: La tradición solo se entiende realizada con la inscripción en el Registro, aunque no contiene ninguna otra garantía de exactitud o legalidad. Son casos extraños, “ya que es difícil explicar por qué se le da tanta importancia a la inscripción (elemento final en el iter transmisivo), pero al mismo tiempo no se le considera exacta” (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 237). El caso típico de esta combinación es el Código civil chileno, y por analogía, el ecuatoriano.
- Principio de la inscripción declarativa y de fe pública: Aunque la inscripción no produce la transferencia del derecho real, de todos modos constituye un requisito de oponibilidad absoluta, por lo que solo quien inscribe puede desconocer los otros títulos no inscritos y adicionalmente la nulidad del acto inscrito no afecta al tercero de buena fe. Tal es el caso de los sistemas registrales de España y Perú.
- Principio de la inscripción declarativa sin presunción de exactitud: La inscripción es apenas un requisito de eficacia, subsidiario, que es considerado en caso de conflicto con un tercero registral. Cuando un título es nulo, sencillamente queda sin efecto, afectando a los terceros de buena fe. La protección que genera este tipo de Registro muchas veces es compensada con la aplicación de otros principios jurídicos como la tutela de la confianza o el error excusable; así, en los países que adoptaron este sistema inicialmente, como Francia e Italia, se robusteció la protección registral mediante la introducción atenuada de algunos rasgos propios del principio de fe pública. Sin variantes de ningún tipo este sistema se aplica en algunos países latinoamericanos, como Paraguay (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 239).

Capítulo III

El sistema de archivo que la Ley de Registro prevé para llevar las inscripciones

3.1. Legislación registral inmobiliaria ecuatoriana

El Código civil ecuatoriano en su Art. 702 contempla la clásica distinción entre el título adquisitivo (escritura de compraventa de un bien inmueble) y el modo de adquirir, perfeccionado a través de la inscripción del título en el registro de la propiedad. Aunque el Código no destina un capítulo especial a este tema, el parágrafo tercero, título VI, de su libro II, contiene normas registrales.

El cuerpo legal específico sobre la materia es nuestra Ley de Registro. La legislación registral ecuatoriana, en gran medida influenciada por la chilena, desconoce el sistema de archivo de folio real, razón por la cual las inscripciones se hacen unas a continuación de otras, según el orden de entrada en el registro.³

Se ha llegado a afirmar, con cierta razón, que en nuestro país el registro de la propiedad ha quedado reducido a un simple fichero administrativo, pues nuestra legislación no reconoce los principios de legitimación y de la fe pública registral, razón por la cual no actúan los principios registrales sustantivos (Pérez Lasala, 1965, p. 533). Los mismos han sido reseñados en el capítulo primero del presente trabajo.

³Véase el Expediente de Casación 92 publicado en Registro Oficial No. 475 de 3 de diciembre de 2004; asimismo la Resolución del Tribunal Constitucional 6 publicada en Registro Oficial No. 512 de 26 de enero de 2005, en Anexo I del presente trabajo.

El Registro de la propiedad se encarga del registro público de los derechos de las propiedades, inscribe las sentencias de los diferentes juzgados y brinda información sobre el estado jurídico de los bienes inmuebles.

3.2. El sistema de libros

Este sistema de archivo consiste en un conjunto de libros, divididos en varias secciones, en los cuales se anotan o inscriben los títulos por medio de los cuales se crean, transmiten, modifican o extinguen los derechos reales sobre inmuebles (en otras legislaciones incluso la posesión). “Por ejemplo, en los de la sección primera se inscribe la propiedad; en los de la sección segunda, los gravámenes reales, etcétera. De tal manera que si uno quiere conocer el estado de una finca, es necesario pasar de una sección a otra y de un libro a otro” (Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 71). Así entendido el Registro, se considera el conjunto de asientos resultantes de la toma de razón, que conllevan el doble carácter de autenticidad y legitimación (Gutiérrez Viana, 1976, p. 18).

Verificada la inscripción es obligación del **REGISTRADOR** sentar una razón en el mismo título que entregó el interesado; otra copia con igual razón, o por lo menos con los datos para ubicar la inscripción, queda en poder del funcionario, que debe archivarla. Por lo tanto, paralelamente se forman dos Registros sobre cada materia. (Ortega Jaramillo, 2008, p. 79)

Este sistema obsoleto está estrechamente relacionado con el sistema personal. La Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos lo denomina “folio cronológico” y en su artículo 18 lo define en los siguientes términos:

Es el registro de los títulos, actos y documentos cuya inscripción se solicita, que se efectúa de acuerdo al orden en que esta petición ocurre. Este sistema incluye al menos un libro índice y un repertorio, en ellos se asentarán todos los datos referentes a la persona, inmueble o mueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, nombres, apellidos y datos de la o el titular y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus

cancelaciones, y las constancias de solicitudes de certificados; así como en el caso de las personas jurídicas las modificaciones y todo acto societario que se presente.

La Ley de Registro de nuestro país reconoce expresamente este sistema al disponer como obligación del Registrador llevar un libro denominado Repertorio en el cual las anotaciones se realizan en serie numerada, siguiendo el orden de presentación de documentos y que se debe cerrar diariamente con una razón de las anotaciones hechas durante el día.

3.3. Sistema de folio personal

En el sistema personal, los libros se llevan por índices de personas, es decir, de propietarios o de titulares de derechos reales (Gutiérrez Viana, 1976, p. 65). Por lo general, existe un Registro Único por cada persona física o moral, y los asientos se realizan siguiendo simplemente un orden cronológico. “Para esos fines, se cuenta con libros independientes, de acuerdo con el tipo de documento y se relacionan a través de anotaciones marginales, para que así, siguiendo las indicaciones del caso, se pueda obtener una información completa sobre la operación o inmueble de que se trate” (Colín Sánchez, 1999, p. 130). La búsqueda se efectúa por un sistema de índices llevados con los nombres de las partes en progresión alfabética; la sola descripción o ubicación del inmueble no permite acceder a su historia jurídica, si no es conocido el nombre del titular (Caicedo Escobar, 2001, p. 28).

Es un sistema de transcripción, donde el documento se archiva o se copia íntegramente en los libros del Registro, y se inscriben todas las garantías prendarias sobre bienes presentes o futuros. Del mismo se ha dicho que es “complicado en cuanto a su organización y también dificultoso para los terceros que pretendan la consulta de la información”, por lo que “existe coincidencia doctrinal en el sentido de que se trata de un mecanismo técnicamente imperfecto y en los países que lo adoptan, la doctrina reconoce la necesidad de reemplazarlo por el sistema del folio real” (Gonzales Barrón, 2010, T.1., p. 382).

Este sistema se encuentra vigente en el Ecuador, de conformidad el Art. 23 de la Ley de Registro. La Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos lo define en su artículo 16 de la siguiente manera:

Es el sistema de anotación de hechos y actos jurídicos que se lleva de acuerdo a la persona que los causa o sobre quien recae. En este sistema la o el responsable del registro procederá a registrar: nombres, apellidos y datos del titular de la información y en el caso del registro de la propiedad, la descripción del inmueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus cancelaciones, las constancias de solicitudes de certificados; y en el caso de registro mercantil y civil, el nacimiento o creación de la persona, todas las modificaciones del estado civil o societarias y su muerte o extinción.

3.4. Sistema de folio real

En este sistema de archivo el registro se lleva por predios, a cada uno de los cuales se le abre un folio para la inscripción de todos los cambios que lo afecten (Gutiérrez Viana, 1976, p. 65). En otras palabras, el elemento básico es la cosa objeto de derecho. “Cada inmueble se encuentra inmatriculado con un número de orden y le corresponde una ficha, hoja o matrícula especial donde consta cuál es el estado de su dominio o sus gravámenes, y allí se consignan todas las mutaciones que puedan originarse en la titularidad de estos derechos” (Caicedo Escobar, 2001, p. 28). Por este motivo el autor mexicano Guillermo Colín Sánchez (1999, p. 131) afirma que este sistema tiende por principio “a evitar que el historial jurídico de cada finca, considerada ésta como unidad básica registral, se disgregue en una serie indefinida de libros, obligando, con ello, a establecer la secuencia de las diversas operaciones mediante una inextricable red de notas relacionadas”.

El folio físico, es una carpeta o una mera cartulina (folio cartular) que consta de una carátula y varias secciones, cuya disposición depende de cada legislación. Por medio de este sistema se puede dar una información rápida y completa del estado jurídico en que se encuentra un bien, entre otras cosas porque requiere de un tracto sucesivo y oferta al

público un solo propietario por predio (Cfr. Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 382; Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 70).

Nuevamente la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos brinda una definición al respecto, esta vez en su Art. 17:

Es el sistema de anotación de actos jurídicos que se llevan de acuerdo al objeto del que trata el registro. La información consistirá en la descripción del inmueble o mueble, las titularidades concatenadas de dominio o condominio, nombres, apellidos y datos de la o el titular y el título causal, los gravámenes, interdicciones y sus cancelaciones, y las constancias de solicitudes de certificados.

3.5. Libros que conforman el Registro de la Propiedad según la legislación ecuatoriana.

El artículo 702 del Código civil señala expresamente que se efectúa la tradición del dominio de bienes raíces “por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad”, y en su artículo 711 dispone que “La Ley de Registro e Inscripciones determina, en lo demás, los deberes y funciones del registrador y la forma y solemnidades de las inscripciones”. Entre los deberes y atribución del registrador que la Ley de Registro enuncia, se encuentran los siguientes:

- Llevar, con sujeción a las disposiciones de esta Ley, los libros denominados Registro de la Propiedad, Registro de Gravámenes, Registro Mercantil, Registro de Interdicciones y Prohibiciones de enajenar y los demás que determina la Ley (Art. 11 literal c);
- Anotar en el libro denominado Repertorio los títulos o documentos que se le presenten para su inscripción y cerrarlo diariamente, haciendo constar el número de inscripciones efectuadas en el día y firmando la diligencia (Art. 11, literal d).

Nuestro ordenamiento jurídico no contemplaba ninguna enumeración taxativa de la clasificación mediante series o subseries de los libros que se deben llevar en el registro de la propiedad; razón por la cual, en atención a las facultades que atribuye el COOTAD, cada gobierno autónomo descentralizado clasificaba discrecionalmente los libros que guarda en su archivo y no existía uniformidad en el país respecto a la manera como se clasifican los libros previstos en la Ley de Registro.

Esta situación generaba cierto conflicto con lo dispuesto en el Art. 54 de la Ley de Registro, porque sin un criterio uniforme, no se puede saber con certeza si un asiento ha sido debidamente registrado: “Por ejemplo, mientras para hipotecas y patrimonios familiares algunas Registradurías tienen libro propio, otras los inscriben simplemente en el libro de gravámenes. Pero en ninguno de los dos casos se puede alegar que la inscripción no ha sido debidamente concluida” (Ortega Jaramillo, 2008, pp. 83-84).

El problema fue solucionado por la DINARDAP mediante su Resolución 017-NG-DINARDAP-2013, publicada en el Registro Oficial No. 955, de 16 de mayo de 2013, que en su Art. 3 enumera taxativamente los libros que los registros de la propiedad deben mantener para inscribir los actos y contratos que ordena la ley, a saber:

1. Libro de Registro de Actos Administrativos;
2. Libro de Registro de Cancelaciones;
3. Libro de Registro de Convenios;
4. Libro de Registro de Demandas;
5. Libro de Registro de Embargos;
6. Libro de Registro de Gravámenes;
7. Libro de Registro de Insolvencias e Interdicciones;

8. Libro de Registro de Organizaciones Religiosas;
9. Libro de Registro de Personas;
10. Libro de Registro de Prohibiciones;
11. Libro de Registro de Propiedad
12. Libro de Registro de Propiedad Horizontal; y
13. Libro de Registro de Sentencias.

A continuación se describe, en sendos apartados, los libros más importantes que conservan a su cargo los registros de la propiedad del Ecuador:

3.5.1. Repertorio

Es el libro de ingresos; sirve para anotar los documentos cuya inscripción se solicite y por lo tanto establecer la prioridad de las inscripciones en el tiempo. Por su importancia, la Ley de Registro le dedica un título, cuyo único artículo, el 18, detalla la manera como debe llevarse. Denominado en otras legislaciones “Asiento Diario”, este libro permite cumplir el principio de prelación, por medio del cual se otorga preferencia al título que cronológicamente haya sido presentado primero, siguiendo un orden, para así evitar el problema de la colisión de los derechos reales (Cfr. Sánchez Calero y Sánchez-Calero Arribas, 2009, p. 114).

Al establecer que la preferencia y rango del instrumento ingresado al registro sean determinados por su fecha de presentación, la “inscripción más antigua rechaza a las posteriores que le sean incompatibles y no la modifiquen puntual y expresamente, produciéndose, con su aplicación, una suerte de cierre o bloqueo registral que genera un status en favor del titular inscrito” (Ordóñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006, p. 48).

Naturalmente, este principio únicamente se aplica ante la posibilidad de que existan dos o más títulos contradictorios, bien porque su coexistencia sea imposible (preclusión registral), como en el caso de la doble venta de un mismo inmueble; bien porque se trate de derechos que aunque pueden coexistir, exigen un puesto o preferencia (rango) diferente, como en el caso de dos hipotecas sobre una misma cosa (Cfr. Carral y de Teresa, 2007, p. 324; Pérez Fernández del Castillo, 1997, p. 84).

Según Eduardo Caicedo Escobar (2001, p. 42), la doctrina internacional al estudiar el principio de prelación distingue entre la prioridad en su aspecto sustantivo o material y su aspecto formal, relativo a la manera como se deben hacer constar en el registro los títulos al momento de su presentación. Por su parte Gordillo Cañas (2010, p. 108) aclara que este principio se aplica en los sistemas de publicidad negativa o preclusiva, en los que no existe el concepto de tercero de buena fe, y la razón de ser de la protección registral radica en la mayor diligencia del tercero que se adelanta en la inscripción.

El Repertorio también es importante por cuanto posibilita las anotaciones provisionales, denominadas en otras legislaciones anotaciones preventivas, que se presentan en caso de negativa de la inscripción, en concordancia con los artículos 12 y 13 de la Ley de Registro.

El inciso tercero del Art. 18 detalla el número de columnas que constituyen el asiento en el Repertorio: a) Nombre y apellido de quien presenta el documento; b) Naturaleza del acto; c) Clase de inscripción; d) Hora y mes; finalmente, e) Registro Parcial, con el número que le corresponda.

El número de orden que se asigna al documento, es lo primero que debe considerarse cuando se anota su ingreso en el diario; y para eso se necesita otra columna. Las columnas **2** y **3** de la disposición, destinadas a la naturaleza y clase pueden reducirse a una, porque son lo mismo: por ejemplo: naturaleza, penal; clase embargo; bajo cualquiera de los dos epígrafes podría constar el EMBARGO Penal, y se entendería lo mismo. Por lo general los Registradores para formar el Repertorio lo hacen en libros especialmente preparados, con el rayado de las líneas verticales que separan los títulos de cada concepto;

cuando los textos no se procesan con escáner. A ningún Registrador se le puede ocurrir emplear ordinales, como lo expresa el *inciso sexto*, porque resultaría imposible escribirlos en letras; difícil en números romanos; y señalando el cardinal con el cerrillo para volverlo ordinal no se gana nada. Por lo mismo, se hacen constar simplemente números de orden, en la primera columna de la izquierda, tal como lo manda el **Art. 21** en su *primer inciso*. (Ortega Jaramillo, 2008, pp. 55-56)

La manera de llevar el Repertorio no afecta a su contenido o a sus importantes efectos jurídicos, en la medida en que incluya la información requerida por mandato legal. Por tal motivo, no hay impedimento para adoptar un sistema de Repertorio informático, estandarizado y dotado de las seguridades que ofrece la tecnología en la actualidad, que contemple las mismas columnas que en la actualidad figuran en libros; es más, debería promoverse esta medida para ahorrar tiempo, espacio y recursos.

3.5.2. Índice

El artículo 24 de la Ley de Registro ordena llevar un libro de índice general, en el que se anotan por orden cronológico y alfabético los títulos o documentos que se inscriban cada año. Esto es así porque se forma a medida que se vayan haciendo las inscripciones y en él constan, entre otras cosas, los nombres y apellidos de los interesados, según el sistema personal:

Pese a que se trata de la propiedad inmobiliaria los índices que se forman, alfabéticamente, no pueden ser sino por el nombre de las personas. El nombre del inmueble no se procesa en los índices, por cuanto no todos los tienen. De tal manera que, una vez concluida la inscripción, es necesario formar los índices para poder ubicar a los actuales titulares de derecho, principalmente. (Ortega Jaramillo, 2008, p. 59)

Con la adopción del sistema de folio real informático se eliminarían los índices, por dos motivos: a) cada inmueble tendría su número de matrícula, mediante el cual sería inmediatamente individualizado y ubicado; b) Al emplear el número de matrícula para identificar al inmueble en un sistema informático se torna innecesario elaborar índices de

propietarios; de hecho, los registros personales serían auxiliares, concatenados con el folio de cada inmueble, destinados a las anotaciones de interdicciones y demás medidas cautelares, junto con los procedimientos determinados en otros cuerpos legales, como por ejemplo, la inscripción de liquidación de sociedad conyugal indicada en el Art. 819 del Código de Procedimiento Civil.

3.5.3. Registro de la Propiedad

En el Registro o Libro de Propiedad se anotan las inscripciones (incluyendo sus cancelaciones, alteraciones y todo lo que concierne a ellas) relacionadas con los cambios que ocurren en los derechos reales inmobiliarios, tales como los traspasos de dominio, en cualquier concepto, y todos los beneficios que obtiene la propiedad: servidumbres activas, contratos de construcción de obra, propiedad horizontal, entre otros.

La forma en que se realiza esta operación es copiando íntegramente el texto del documento inscrito, lo cual duplica esfuerzos y ocupación de espacio; supuesto que además la pieza que pasa al archivo, queda su texto en el libro indicado. Con el sistema del **FOLIO REAL** se suprime el copiado, toda vez que el mismo documento original, en un duplicado con la razón de inscripción, en el cual consta el número correspondiente del Repertorio, y del Registro de la Propiedad, con la fecha, pasa a formar el libro. Se evitan así los errores que se cometen con la nueva transcripción, y el espacio en el archivo. (Ortega Jaramillo, 2008, p. 37)

La cita anterior hace referencia al sistema de archivo de folio real llevado en libros, no obstante lo cual se podría realizar el procedimiento por medios informáticos. Existen algunas disposiciones anacrónicas o contradictorias en el artículo 20 de la Ley respecto al libro de Propiedad. Así, se expresa que se lo debe llevar en el papel del sello correspondiente, y que su manejo debe ser similar al del protocolo de las notarías.

El problema radica en que el protocolo del sistema notarial es de inserción, esto es, se añade el documento (matriz) para conformar el libro llamado protocolo; en tanto que

nuestro sistema registral, la inscripción implica tomar nota de lo fundamental del documento presentado para luego devolver el documento al interesado con la respectiva certificación (Palacios Gavilanes, 1998, p. 62). Sin embargo, aunque no se protocoliza el documento, la oficina de Registro siempre conserva una copia certificada del mismo, de conformidad con el Art. 22 de la Ley de Registro. La forma de llevar este libro está detallada en el Art. 21 *ibídem*:

Los registros empezarán y concluirán en el año y en cada uno de ellos se hará la inscripción bajo una serie sucesiva de números independientes de la serie general del Repertorio.

Cada uno de los registros se abrirá al principio del año con un certificado en que se mencione la primera inscripción que vaya a hacerse en el; y se cerrará al fin del año con otro certificado del Registrador, en el cual se exprese el número de foja y de inscripciones que contenga, el de las que han quedado sin efecto, las enmendaduras de la foliación, y en cuanta particularidad pueda influir en lo sustancial de las inscripciones y conduzca a precaver suplantaciones y otros fraudes.

Por otro lado, el Art. 23 de la Ley dispone que se lleve un índice por orden alfabético, “destinado a expresar separadamente el nombre y apellidos de los otorgantes y el nombre del inmueble a que se refiere la inscripción”. En el apéndice de este índice se debe formar un inventario de los documentos que el Registrador debe conservar. Nótese que se trata de un índice independiente del libro denominado “índice general”.

3.5.4. Registro de Gravámenes

Se menciona este libro en los artículos 1 literal b) y 11 literal c) de la Ley, que por cierto no contiene disposiciones precisas sobre el modo de manejarlo. En consecuencia, puede interpretarse que el procedimiento detallado para los libros Repertorio y Registro de la Propiedad, se extiende para todos los libros a los que hace mención (Cfr. Villalva Plaza, 2011, p. 224).

El Registro de Gravámenes contiene todo cuanto afecta a los bienes raíces, en el sentido negativo: las hipotecas, los embargos, las demandas, patrimonios familiares, arrendamientos de inmuebles, celebrados por escritura pública, contratos de forestación, órdenes de expropiación, servidumbres pasivas. Por razones de comodidad en los lugares donde no está computarizado el servicio, el REGISTRADOR, por su propia iniciativa, lleva un libro para cada clase de gravámenes; así se facilita a la búsqueda, problema que desaparece con la mecanización. De ahí que muchas oficinas se encuentren libros especiales para HIPOTECAS, para PATRIMONIOS FAMILIARES, para PROHIBICIONES DE ENAJENAR, para DEMANDAS. El gravamen hipotecario comprendemos que siempre constó en libro aparte, porque debemos recordar el tiempo en que el REGISTRADOR se denominaba ANOTADOR DE HIPOTECAS. (Ortega Jaramillo, 2008, p. 37)

Los registros de la propiedad fueron creados con la idea de fomentar el crédito mediante un sistema moderno para brindar publicidad a las garantías reales (Cfr. Gonzales Barrón, 2012, p. 43); en otras palabras, surgieron como registros de gravámenes. De ahí la importancia histórica de este libro.

3.5.5. Registro de Interdicciones y Prohibiciones de enajenar

Las interdicciones y prohibiciones de enajenar, son una especie del género medidas cautelares. Una medida cautelar, en palabras de Eduardo Caicedo Escobar (2001, p. 279), es “la providencia que adopta el juez respecto de personas, pruebas o bienes que pueden resultar afectados por la demora en las decisiones que se tomen dentro del juicio”.

Estas inscripciones presentan los mayores inconvenientes en el orden práctico, ya que las interdicciones son medidas que imponen una condición que atañe a la capacidad de la persona, y las prohibiciones de enajenar pueden ser dictadas en juicio sin que guarden relación con inmuebles determinados, como en el caso de los juicios coactivos y ciertas causas civiles y penales. Asimismo, en esos casos es común que el actor no cuente con el nombre completo o la cédula de la persona contra la que ejerce su pretensión, perjudicando

a los homónimos. En definitiva, son cauciones personales, que sin embargo deben ser inscritas por estar estrechamente vinculadas con la propiedad inmueble.

Todo esto nos hace pensar en la necesidad de un libro que revele el impedimento personal de quienes, por cualquier razón no pueden enajenar ni gravar un inmueble. Lo cual indudablemente se aleja de la técnica registral tradicional. Este libro mejor debería ser para inscribir generalmente los impedimentos personales de enajenar que recaen sobre todos los bienes de alguien y que, por lo mismo, más atañen a la capacidad del propietario que al inmueble mismo. (Ortega Jaramillo, 2008, p. 39)

El autor de la cita precedente incluso sugiere que se elimine el libro donde se copian las demandas, procedimiento realizado en atención a lo dispuesto por el Art. 1000 del Código de Procedimiento Civil, incluyéndolas como gravamen (Ortega Jaramillo, 2008, p. 40).

Los problemas señalados dificultan considerablemente la aplicación del sistema de folio real, cuya premisa es llevar los asientos en función del objeto del registro. La supresión de libros implicaría reformas a los cuerpos normativos que los contemplan; por otro lado, vale aclarar que la institución del sistema de folio real no impide el uso de registros personales auxiliares, que facilitarían la tarea de organización de archivo para cumplir con los fines legales.

En general las medidas cautelares se deben inscribir para poner en conocimiento de la sociedad si alguno o varios bienes de una determinada persona están afectados con embargos o prohibiciones de enajenar. Aun cuando sean ordenadas y notificadas en el proceso judicial, no surten efectos contra terceros hasta ser debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad. Las disposiciones normativas al respecto son las siguientes: Arts. 421, 426, 451 y 900 CPC, Art. 1480 CC, Art. 27 de la Ley de Registro.

Al respecto, el autor Villalva Plaza, tras analizar la evolución normativa pertinente en nuestra legislación, comenta que al disponerse que se inscriba en el Registro de la

Propiedad la prohibición de enajenar y el embargo sobre bienes raíces, pero sin señalar ningún efecto especial en contra de los terceros, las medidas cautelares

[S]urten efectos desde la fecha que se las haya ordenado, ya que la inscripción tiene como finalidad cerrar el registro para todo acto o contrato de enajenación o gravamen celebrado por el afectado con la medida que se pretenda inscribir, y esta es la razón por la cual la anotación en el repertorio de la orden judicial que contiene la medida cautelar ya impide la inscripción del título traslativo otorgado por el afectado”. (Villalva Plaza, 2011, p. 73)

El Art. 450 del CPC hace referencia a la manera de ejecutar el embargo, por lo que se puede deducir que consiste en la aprehensión y entrega del bien del deudor al depositario respectivo, para que quede en su custodia, pero sin desconocer su permanencia en poder del acreedor ejecutante. Caicedo Escobar (2001, p. 280), basándose en el Art. 1521 del Código Civil Colombiano, lo define como el “acto jurisdiccional dirigido a colocar un bien fuera del comercio jurídico, de tal forma que una vez practicado se logra la inmovilización del bien, por cuanto existe objeto ilícito en la enajenación o gravamen de lo embargado”.

Por otro lado, de la lectura del texto del Art. 426 CPC, se infiere que la prohibición de enajenar se debe entender como el impedimento para vender, hipotecar o gravar los bienes afectados por la medida, so pena de nulidad.

3.5.6. Registro de Organizaciones Religiosas

El Art. 3 de la Ley de Cultos (Decreto 212, R.O. 547 23-VII-1937), dispone que el Estatuto de las organizaciones religiosas sea publicado en el Registro Oficial y que se lo inscriba en el Registro de la propiedad, en un libro especial denominado “Registro de las Organizaciones Religiosas”.

Esto, con la finalidad de permitir al registrador de la propiedad conferir un certificado, que sirve como documento habilitante para los actos jurídicos en que deban intervenir las organizaciones religiosas. En el mismo, se hace constar las facultades y atribuciones conferidas a la persona que ejerce su representación legal, en conformidad con el Estatuto inscrito.

3.5.7. Registro de Propiedad Horizontal

Es un libro especial mencionado en el Art. 10 de la Ley de Propiedad Horizontal, cuya finalidad es servir de una suerte de archivo: Una vez terminada la construcción de un condominio inmobiliario, se protocoliza luego del Registro catastral un plano general que establezca con claridad los espacios y terrenos, tanto condominiales como de propiedad exclusiva. Una copia de este plano general se debe inscribir en el Registro de la propiedad, precisamente en este libro.

3.5.8. Registro Mercantil

El artículo 30 del Código de Comercio dispone llevar en uno solo libro foliado el Registro mercantil. Mediante la ya derogada Ley Orgánica de la Función Judicial, se determinó la independencia orgánica del Registro mercantil (Disposición transitoria Décima segunda) que se mantiene hasta la actualidad, en conformidad con los artículos 13 y 20 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

Por este motivo, los registradores de la propiedad ya no mantienen a cargo este libro, sino únicamente los registradores especializados de lo mercantil. Aclarando este detalle, no está de más incluirlo en el presente capítulo, por cuanto la Ley de Registro es tan general que lo menciona, y fue expedida con anterioridad a la Resolución 017-NG-DINARDAP-2013, que en todo caso es de menor jerarquía.

Los registros mercantiles surgieron “frente a la inseguridad que provoca el uso de un nombre comercial distinto al civil, y ante la insuficiencia informativa que genera la

utilización de razones sociales por parte de las personas que integran la sociedad”. Nuevamente, se busca brindar seguridad jurídica, esta vez brindando publicidad a los actos de comercio; la idea es “delimitar el sujeto a quien se le anuda la responsabilidad patrimonial por las relaciones jurídicas que entabla dentro del tráfico” (Gonzales Barrón, 2012, p. 731).

Capítulo IV

El sistema de folio real. Su posible implementación como un sistema de archivo uniforme en el Ecuador, través de una reforma a la Ley de Registro

El punto de partida de la publicidad registral por medio del folio real radica en la inmatriculación del inmueble, o mejor dicho, finca. El concepto de finca es una creación del Derecho, producto de la necesidad de singularizar determinados perímetros de la superficie terrestre (en sí simples hechos naturales) con el fin de convertirlos en objeto de derechos reales: “Los límites de un terreno son mera consecuencia del derecho real de propiedad, sin el cual la superficie terrestre solo estaría interrumpida, pero no delimitada, por los accidentes físicos” (Caicedo Escobar, 2001, p.235).

Si la finca es elemento de la relación jurídica registral y base de la ordenación del registro de la propiedad, es natural que se adopte como sistema de archivo el de folio real, mediante el cual se abre una matrícula a cada finca, para llevar de manera más organizada y eficiente los asientos. El sistema va estrechamente relacionado con el principio de especialidad registral, que “obliga a una precisa y adecuada determinación de los elementos de la publicidad, a fin de lograr que la información contenida en el Registro sea jurídicamente relevante y de fácil acceso a los terceros” (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 374).

Los elementos de la publicidad son tres: la finca, el titular, el derecho. La información jurídicamente relevante es aquella depurada o adecuada según los parámetros del ordenamiento jurídico. Así, principio de especialidad elimina las cargas ocultas y gravámenes generales, a la vez que impide la recarga del contenido del Registro con información innecesaria (Cfr. Gonzales Barrón, 2010, T.1, PP. 372-377).

El folio real consiste de tres secciones: a) El asiento de propiedad en sí, con toda la información relacionada con la inscripción; b) sección de gravámenes; c) sección de limitaciones de dominio. Se trata de un claro avance sobre la organización planteada por el sistema de folio personal, vigente en nuestro país mediante la Ley de Registro y caracterizado por ser un archivo de documentos complementados por unos índices alfabéticos:

Los actos, negocios o decisiones judiciales depositados se agrupan cronológicamente sin tener en cuenta su correspondencia a un bien inmueble determinado. Por ello, la única manera como los terceros pueden consultar el Registro es a través del nombre del titular o de los titulares del bien inmueble para, de esta forma, obtener los datos de los actos que hayan afectado dicho bien, y solo de esa manera será posible recomponer su historia jurídica. Es un sistema complicado en cuanto a su organización y también dificultoso para los terceros que pretendan la consulta de la información. Definitivamente, existe coincidencia doctrinal en el sentido de que se trata de un mecanismo técnicamente imperfecto y en los países que lo adoptan, la doctrina reconoce la necesidad de reemplazarlo por el folio real. (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp. 381-382)

Lo ideal es concentrar el historial de transmisiones del bien en un solo documento, en vez de recurrir a una complicada red de notas referenciales (después de todo, la Ley de Registro vigente en Ecuador ordena al Registrador administrar y custodiar los libros a su cargo), aun cuando ese proceso cuente con un programa informático auxiliar. Sin perjuicio de que el efecto de la inscripción en nuestro ordenamiento jurídico sea constitutivo, razón por la cual se verifica que el transmitente tenga un título previo que sustente su enajenación, no se justifica la existencia de una forma de organización tan innecesariamente complicada, sobre todo cuando en la actualidad se cuenta con medios tecnológicos avanzados, en plena era de la información. El sistema de folio real “no solo responde a un problema formal de organización interna del Registro para establecer orden en las inscripciones, sino que trata de resolver un problema de fondo que repercute en la totalidad de las características del ordenamiento registral” (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp.

388-389), y efectivamente, al tener la información de la finca concentrada en una sola hoja registral, se facilita la aplicación de los principios registrales.

Como se indicó en el capítulo anterior, el folio como instrumento físico se manifiesta como una carpeta o cartulina plegada en varias secciones. Me permito una digresión para indicar que en México, uno de los países que lo adoptaron, su formato y proporciones se determinaron con fines a posibilitar su manejo mediante instrumentos electromecánicos (Colín Sánchez, 1999, p. 131). Contiene información general con respecto al predio, que usualmente permanece inalterada; en la otra parte se consignan en orden cronológico los actos, títulos y documentos sujetos a registro, conforme se presentan, razón por la que constantemente cambia. Insisto: el sistema de folio tiene la ventaja de facilitar su conversión a medios electrónicos, como en el caso de Colombia, cuyo resultado recibe el nombre de folio magnético:

El proyecto folio magnético, en palabras sencillas, consiste en el traslado, digitación y grabación de la información contenida en el folio de matrícula que se encuentra en una cartulina a una base de datos, de tal manera que el folio documental es sustituido por el medio magnético (...); mientras el tradicional es una fotocopia del folio, que contiene una serie de secciones y columnas, el magnético se presenta en forma de texto. (Caicedo Escobar, 2001, p. 239)

Es decir, el folio real consolida y organiza los datos más importantes de la finca para facilitar su consulta, y su conversión a medios informáticos es sencilla y no altera su contenido, solo su presentación. Es de conocimiento general que la tecnología informática permite almacenar enormes cantidades de información e interrelacionarla, para aprovecharla al máximo. Las computadoras son rápidas y eficientes. Con el paso del tiempo su costo se reduce y simultáneamente sus prestaciones y accesibilidad aumentan. La tecnología digital permite comprimir cualquier tipo de información convirtiéndola en bits, esto es, en dígitos o códigos numéricos, posibilitando su uso en las más diversas aplicaciones: no importa que la información sea representada en texto, imagen o sonido, la

convergencia tecnológica (la posibilidad de transformarla en bits) permite su transmisión instantánea y reproducción en cualquier lugar del mundo.

Así, las empresas de cable pueden ofrecer servicios telefónicos y mediante las redes telefónicas se pueden enviar imágenes. Por su lado, las editoriales pueden ofrecer sus productos en línea. A través de diversas redes (Redes telefónicas, cable, fibra óptica, espectro radioeléctrico etc.) el flujo de información no cesa de circular, sean textos, imágenes, sonido o video. Por ello es fundamental la informatización de los archivos de los registros de la propiedad. Porque facilitaría considerablemente la ubicación de la información; reduciría el espacio físico destinado en la actualidad a los archivos y los costos de mantenimiento de los mismos; permitiría la interrelación de la información consignada en el Registro con las bases de datos de otras entidades públicas en conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Precisamente, el mismo Dr. Caicedo Escobar (2001, p. 247) detalla los inconvenientes causados por llevar los folios en medios físicos, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Problemas inherentes al material con que están elaborados: Las cartulinas se deterioran, culposa o dolosamente se traspapelan o alteran, cuando se manejan grandes volúmenes una equivocación en su archivo dificulta su consulta a tiempo.
- b) Problemas inherentes a los instrumentos usados en su impresión y reproducción: Las máquinas se discontinúan y no se garantiza su mantenimiento, que por cierto, es muy costoso.
- c) Problemas inherentes a la técnica utilizada en su elaboración: Los procesos de llenado manual son lentos y requieren de una considerable mano de obra (factor humano), con la que no siempre se cuenta por motivos presupuestarios.

Es conveniente, en caso de la adopción del sistema de archivo de folio real, procurar su inmediata implementación por medios informáticos, es decir, “por una base de datos relacional que contiene la información referente a las anotaciones, la complementación, los propietarios, las direcciones, la ubicación, los linderos, la historia jurídica, las matrículas relacionadas, y un archivo de control” (Caicedo Escobar, 2001, p. 248). Así, se solucionan los problemas reseñados causados por el uso físico de los folios:

- a) Proporciona mayor seguridad, porque para alterar los datos consignados habría que irrumpir en la base de datos, configurándose un delito informático, fácilmente comprobable.
- b) No requiere de máquinas para ser impreso; es más, las bases de datos permiten la instalación y consulta de un sistema nacional interconectado. Así, la información almacenada puede ser suministrada y consultada rápidamente, por cualquier persona, en cualquier lugar.
- c) Se reducen los tiempos operativos, porque los procesos se realizan en menos tiempo y en menos pasos. Los sistemas informáticos pueden ser manejados por un número reducido de personas, a más del departamento de sistemas de la institución.

4.1. Implementación del folio real en México, Colombia y Perú.

En ciudad de México, el aumento de la población y su correlativa demanda de espacios para vivienda causó muchos problemas en el Registro público, llevándolo al borde de la inoperancia. La legislación, aplicada casi sin modificaciones desde la época de los Oficios de Hipoteca de la época colonial, se había tornado inadecuada, requería de constantes cambios para hacer frente a los desafíos de la modernidad (Colín Sánchez, 1999, p. 130). Ante esa realidad, se adoptó el sistema de folio real en lugar del sistema cronológico de libros. La Dirección del Registro Público de la Propiedad y de comercio del Distrito Federal, mediante circular, en 1980 justificó la medida mediante el siguiente argumento:

En repetidas ocasiones se han señalado las ventajas de un sistema sobre el otro y la necesidad del cambio, ya que éste no obedece a un puro afán innovador, sino que se impone por virtud de la propia evolución del complejo institucional público y privado y de las fuertes presiones ocasionadas por el incremento poblacional. Es obvio que los métodos registrales puestos en marcha cien años atrás, cuando la población del Distrito Federal escasamente alcanzaba la cifra de trescientos mil habitantes, resultan totalmente inadecuados cuando esa misma cifra sobrepasa el orden de la decena de millón. (Colín Sánchez, 1999, pp. 130-131)

El proceso fue accidentado: en 1988 se realizó una microfilmación de folios, sin certeza de la cantidad exacta; en 1997 se digitalizó parte del acervo de folios, nuevamente sin conocer su avance real; en 2000 se instituyó un sistema registral, pero los antecedentes no fueron incluidos en las bases de datos, provocando un gran perjuicio en la información registral; en 2004 se intentó nuevamente digitalizar los folios, sin conocerse la cantidad exacta de imágenes.

En 2008, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal contrató a una empresa consultora especializada en materia de modernización registral. Se realizaron cambios estructurales en los procesos registrales y se inició una digitalización de la información registral sobre la demanda de certificaciones, con buenos resultados.

Los sistemas de archivo arcaicos fueron sustituidos por un modelo con tecnología de vanguardia, dotado de seguridades informáticas que permiten garantizar la seguridad jurídica de la información registral y agilizar su tratamiento. En tres años de trabajo se logró una modernización integral de la institución, en un proceso que también involucró la generación de normativa actualizada, bases jurídicas y una nueva Ley Registral para el Distrito Federal.

En Colombia, el decreto 1250 de 1970 impuso el folio real y derogó las disposiciones creadoras del sistema de libros múltiples. Este decreto fue derogado por la Ley 1579 de 2012, cuyo Art. 6 inc. 1 establece:

La información de la historia jurídica de los inmuebles que se encuentran en los libros múltiples o sistema personal, en el folio de matrícula inmobiliaria documental, en medio magnético y en el sistema de información registral; los índices de propietarios y de inmuebles y los antecedentes registrales deben ser unificados utilizando medios magnéticos y digitales mediante el empleo de nuevas tecnologías y procedimientos de reconocido valor técnico para el manejo de la información que garantice la seguridad, celeridad y eficacia en el proceso de registro, en todo el territorio nacional a través de una base de datos centralizada, para ofrecer en línea los servicios que corresponde al registro de la propiedad inmueble.

Perú desde un inicio acogió el sistema del folio real, descartando el sistema de folio personal. Todos los actos referidos a un inmueble determinado se agrupan en una sola hoja, cuya consulta basta para conocer su historial jurídico (Gonzales Barrón, 2010, T.1, pp. 386-387).

4.1.1. Elementos del sistema de folio real

El tipo y número de elementos que constituyen el folio real dependen de las disposiciones establecidas en la legislación de cada país respecto al contenido del asiento de inscripción; recuérdese que es apenas un sistema de archivo de documentos, o si se quiere, la forma como se organizan las inscripciones. El proceso siempre empieza con la inmatriculación, es decir, la apertura de un folio real al incorporarse por primera vez una finca al registro. Se realiza entonces una primera inscripción, de dominio o propiedad.

Con el tiempo, pueden presentarse modificaciones en la finca, que se verán reflejadas en su historial registral. Caicedo Escobar (2001, p. 243) las clasifica en dos categorías: cualitativas y cuantitativas. Las primeras no afectan la esencia de la finca; apenas ocasionan una descripción o determinación inexacta, sujeta a enmiendas. Las segundas implican una alteración esencial de las fincas y dan lugar a la apertura de nuevos folios; tal sería el caso de la división de una finca en varias, o viceversa: la consolidación de varias fincas en una sola.

4.2. Coordinación entre el sistema de folio real y el catastro

Se conoce como catastro al inventario o censo de la propiedad raíz, mediante una representación gráfica, con fines de tributación predial. Aunque ciertamente la cartografía catastral permite determinar impuestos, tasas y contribuciones, sirve también para inventariar la propiedad municipal, para el estudio de expropiaciones, remates y adjudicaciones; para garantizar la propiedad y los empréstitos, para el control ecológico, entre otras actividades. En general es una herramienta muy útil para una administración municipal eficiente (Cfr. Benalcázar Subia, 2004, pp. 158-161). Según el Art. 264 núm. 9 de la Constitución de la República, es competencia exclusiva de los gobiernos municipales formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

Mientras el Registro de la propiedad permite definir, identificar y verificar los derechos sobre los inmuebles, el catastro ofrece información sobre las cualidades físicas y económicas de la finca. Así, su coordinación es recomendable, ya que el simple hecho de llevar un folio real no garantiza que la descripción de la finca corresponda a su realidad física; de hecho, el correcto funcionamiento del sistema de folio real requiere de la existencia de correlación entre la finca y el derecho.

En buena cuenta, el objetivo teórico es lograr la debida correspondencia entre unidad catastral técnicamente determinada y la finca registral; con lo cual se eliminan –o por lo menos se reducen drásticamente– los problemas de superposición de áreas, dobles inmatriculaciones, mediciones inexactas, conflictos de límites, fincas imaginarias, etcétera. (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 406)

Ahora bien, la labor catastral es técnica, y trae consigo algunas dificultades. En principio, lo ideal es utilizar los métodos más recientes de medición, tales como la descripción perimetral georeferenciada, en lugar de los datos físicos, que no siempre son precisos. Y como estos últimos ya existen, habría que correlacionarlos, para lo cual se requiere de normas claras y criterios razonables:

El problema mayor se plantea cuando se trata de aplicar las avanzadas técnicas de descripción a las fincas ya inscritas con sistemas de descripción artesanales o empíricos. Si la descripción que se trata de modificar es imperfecta, introducir en ella una mayor precisión implica una asignación concreta de espacio, con la posibilidad de invadir las fincas limítrofes. (Gonzales Barrón, 2010, T.1, p. 408)

Sin embargo, los trabajos de levantamiento catastral son lentos, complejos y onerosos. Por este motivo, aunque es aconsejable la coordinación entre Registro y catastro, no es absolutamente necesaria, porque no es decisiva para el buen funcionamiento de la institución registral; así señala Gunther Gonzales Barrón, quien de paso agrega:

Dentro de esta posición realista se ha sostenido, efectivamente, que no es necesario llevar a cabo un levantamiento catastral en todo el territorio nacional. Lo que sí es posible es un mejoramiento técnico llevado a cabo paulatinamente a través de los mismos interesados y utilizando estándares uniformes para todos, sin que ello signifique medidas traumáticas y onerosas para el Estado, sino que cada propietario vaya perfeccionando su propio título (que no es otra cosa que el asiento de inscripción) de acuerdo con sus posibilidades y necesidades. Es necesario avanzar en este sentido sin medidas “perfeccionistas” a las que nunca se llega. (Gonzales Barrón, 2010, p. 415)

En todo caso, el motivo del presente apartado no es abogar por una integración total entre el Registro y el catastro, sino señalar las ventajas y desventajas que traería consigo su coordinación. El sistema de folio real, por su naturaleza, facilita dicha tarea, sobre todo si es informático, debido al fenómeno de la tecnología digital y la convergencia.

Sobre este tema, la Constitución de la República, en su Art. 375 núm. 2 establece como obligación del Estado, para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda digna, el mantener un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda; y siguiendo esa línea de pensamiento, en su disposición transitoria decimoséptima dispone que el Estado central, dentro del plazo de dos años de entrada en vigencia de la Constitución, financie y elabore en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados “la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los

catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución”.

En efecto, en el Registro Oficial 410 de 22 de marzo de 2011, mediante Decreto 688, se creó el Sistema Nacional de Catastro Integrado Geo Referenciado de Hábitat y Vivienda, con el objetivo de “registrar de forma sistemática, lógica, geo referenciada y ordenada, en una base de datos integral e integrada, los catastros urbanos y rurales, que sirva como herramienta para la formulación de políticas de desarrollo urbano”.

4.3. Reseña de los intentos de modernización del registro de la propiedad en el Ecuador

Los problemas propios del anticuado sistema registral simple de archivo de documentos no se resuelven implementando un sistema informático (Cfr. Villalva Plaza, 2011, p. 255). No obstante, esta ha sido la tendencia que, a lo largo del tiempo y por necesidad, han seguido los registros de la propiedad del Ecuador. Y basta con una rápida revisión de las resoluciones de la DINARDAP para intuir que las cosas no cambiarán y se continuará con esta tendencia en el futuro.

En general, los registros de la propiedad se han modernizado adoptando los medios informáticos disponibles, digitalizando los libros y migrando la información a bases de datos, con el fin de implementar un sistema informático completo que sirva como herramienta para el trabajo diario tanto de inscripciones como de certificados, y con el tiempo hacer efectiva la vinculación con los respectivos catastros municipales, a fin de desarrollar la vinculación informática que permita la confección de la matrícula inmobiliaria.

La sofisticación de cada sistema varía de cantón en cantón. Uno de los más exitosos es el guayaquileño, que data de 1998; tanto así, que contribuyó para que 62 registros de la

propiedad del país implementaran un sistema informático llamado SIRE -Sistema Integrado de Registros de la Propiedad y Mercantiles del Ecuador (Cfr. Ordóñez Ortiz e Izquierdo Dávila, 2006; Ortega Jaramillo, 2008, p. 88 y ss; Villalva Plaza, 2011, pp. 256-264). En la actualidad la DINARDAP procura unificar los sistemas informáticos de los registros de la propiedad para estandarizarlo y regularlo.

Por otro lado, cabe destacar en este apartado el proyecto de Ley propuesto por el Dr. Marco Proaño Maya, ingresado al entonces Congreso Nacional el 4 de julio de 2000, por cuanto planteaba la posibilidad de que los registros de la propiedad sean administrados por las Municipalidades, a manera de dependencias, para así lograr el “fortalecimiento de las entidades del régimen seccional autónomo”. Aunque el proyecto es bastante escueto, por estar constituido por apenas nueve artículos, constituye una interesante iniciativa que se anticipó en casi una década a nuestra actualidad.⁴

4.4. Potencial de adopción del sistema de folio real informático en el Ecuador

La Ley de Registro vigente es de carácter especial y consta de 57 artículos distribuidos en once títulos:

- Título I: Objeto del Registro
- Título II: De la Oficina del Registro
- Título III: Del Registrador, sus deberes y atribuciones
- Título IV: Del Repertorio
- Título V: De los registros y de los índices
- Título VI: Títulos, actos y documentos que deben registrarse

⁴El texto puede ser consultado en Anexo II del presente trabajo.

- Título VII: Del procedimiento de las inscripciones
- Título VIII: De la forma y solemnidad de las inscripciones
- Título IX: De la variación de las inscripciones y de su cancelación
- Título X: Disposiciones Generales
- Título XI: Disposición Transitoria

Su evolución histórica fue accidentada: fue dictada mediante Decreto 1405 publicado en Registro Oficial No. 150 de 28 de octubre de 1966, pero fue derogada por el Consejo Supremo de Gobierno mediante Decreto 3810 publicado en Registro Oficial No. 8 de 22 de agosto de 1979, a su vez derogado por otro Decreto, dictado por la Cámara Nacional de Representantes, publicado en Registro Oficial No. 89 de 19 de diciembre de 1979. Finalmente, la Ley de Registro del año 1966 fue declarada vigente por Decreto Legislativo No. 000, publicado en el Registro Oficial 136 de 28 de febrero de 1980. Fue reformada por la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo de 2010.

Se trata de una ley especial cuyo objeto es servir de marco regulatorio a la actividad registral en el Ecuador, independientemente de la materia objeto de la misma. Por lo tanto, aunque sus disposiciones prevalecen sobre las contenidas en otros cuerpos normativos, tales como el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil (Cfr. Palacios Gavilanes, 1998, p. 33), no se puede desconocer que están estrechamente vinculadas, así como también con las de otros cuerpos normativos, tales como el Código de Comercio, la Ley de Cultos, la Ley de Propiedad Horizontal, entre otras. Por otro lado, está supeditada a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, en conformidad con la disposición general primera de aquel cuerpo normativo.

En cuanto a la actividad registral como tal, la Constitución de la República en su Art. 265 dispone que la administración del sistema público de registro de la propiedad sea concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades. En concordancia, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) desarrolla este precepto en su artículo 142, cuyo texto dice lo siguiente:

Art. 142.- Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad.- La administración de los registros de la propiedad de cada cantón corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales de acuerdo con lo que disponga la ley que organice este registro. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijarán por parte de los respectivos gobiernos municipales.

Asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala en su Art. 19 que esta administración conjunta se llevará a cabo a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), por lo que es competencia de cada municipio la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro, mientras que es competencia de la DINARDAP dictar las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional.

Con más detalle, el Art. 13, inc. 2 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos expresa que los registros son dependencias públicas, desconcentradas, con autonomía registral y administrativa, sujetos al control, auditoría y vigilancia de la DINARDAP en lo relativo al cumplimiento de políticas, resoluciones y disposiciones para la interconexión e interoperabilidad de bases de datos y de información pública.

Si la competencia de la DINARDAP se limita precisamente a normar la interconexión e interoperabilidad de bases de datos y de información pública, queda claro que de ninguna

manera puede regular la manera como cada registro de la propiedad debe llevar su archivo, sin perjuicio de que la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos en varios de sus artículos, específicamente los Arts. 12 y 15, destaquen la importancia de llevar la información en soporte digital, con medios tecnológicos normados y estandarizados. Al respecto Villalva Plaza (2011) va más allá y argumenta que en atención a lo dispuesto en el Art. 265 de la Constitución y el Art. 142 del COOTAD debe expedirse una nueva Ley de Registro como marco normativo para los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados, en su tarea de administración de los registros de la propiedad.

En consecuencia, si por disposición del Art. 142 del COOTAD, el registro de la propiedad de cada cantón o distrito metropolitano forma parte del sistema público nacional de registro de la propiedad significa que no tendrá aplicación por mucho tiempo, por decir lo menos, el direccionamiento contemplado en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (Ley SINARDAP), que en cambio, lo ubica bajo la férula de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, que es un órgano netamente técnico, y que tiene a su cargo el sistema nacional de registro de datos públicos. (Villalva Plaza, 2011, p. 273)

Este argumento parte de la necesaria distinción entre los conceptos de “generación de información”, como parte de la actividad propia de los registros de la propiedad, y de “información generada”, como el resultado de esa actividad, que se constituye en una especie de materia prima para la elaboración de bases de datos, destinadas a ser empleadas por el Estado para otros fines distintos a los de los registros que la generaron, específicamente para ser aprovechadas por otras entidades estatales para cumplir sus funciones específicas (Villalva Plaza, 2011, pp. 277-278).

En conclusión, el ámbito de la generación de la información debe ser regulado por una nueva Ley de Registros Públicos en concurrencia con las respectivas ordenanzas de los gobiernos autónomos descentralizados, y la regulación del ámbito de la información generada debe ser competencia exclusiva de la DINARDAP.

4.4.1. Actos normativos de la DINARDAP

A pesar de lo dicho, la DINARDAP ha expedido varios actos normativos con el objeto de estandarizar el sistema de archivo de los registros de la propiedad, amparada por el Art. 15 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, que determina claramente, sin permitir discrecionalidad alguna, la manera como los registros públicos deben llevar sus archivos; y adicionalmente, el Art. 31 núm. 7 *ibídem* faculta a la DINARDAP la vigilancia y control de la “correcta administración de la actividad registral”. Destacan los siguientes:

- Instructivo básico general de transferencia documental, datos digitales y sistemas informáticos de los registradores mercantiles (Res. 025-DN-DINARDAP-2011; R.O. 442, 6-V-2011): Regula el procedimiento para la transferencia de archivos físicos documentales, archivos digitales y sistemas informáticos de las antiguas a las nuevas dependencias de Registro mercantil.
- Instructivo normativo para la administración, protección de datos públicos y transferencia de archivos documentales, datos digitales y sistemas informáticos de los registradores de la propiedad del país (Res. 65, R.O. 488, 11-VII-2011): En su Art. 4 lit. d) enuncia: “En el caso de que el Registro de la Propiedad que pasa a ser administrado por el Municipio, nunca haya contado con un sistema informático, el Municipio, antes de iniciar el proceso de transición y traspaso de los archivos documentales, desarrollará o adquirirá un sistema informático que garantice la información pública y que mejore la calidad de atención al cliente; sin que esto signifique la paralización del servicio;”.
- Instructivo para la separación de libros registrales que contienen actos de la propiedad y mercantiles (Res. 006-NG-DINARDAP-2012; R.O. 723, 13-VI-2012): Afirma la diferencia entre actividades de la propiedad y mercantiles. El Instructivo en su Art. 5 enuncia que en los cantones donde se cree un Registro mercantil, corresponde al Registrador de la propiedad entregar al nuevo Registrador mercantil la fotocopia íntegra de

los libros que contienen actos mercantiles dejando constancia a través de la suscripción de un acta entrega-recepción. Haciendo una pequeña digresión, se puede señalar que fotocopiar todo el contenido de los libros que contienen actos mercantiles no es tan práctico como migrar su contenido a una base de datos.

- Instructivo para llevar el repertorio, los libros y los archivos físicos, documentales y datos digitales de los registros de la propiedad que tienen a su cargo las facultades y funciones del registro mercantil (Res. 104-NG-DINARDAP-2011; R.O. 715, 1-VI-2012): Dispone llevar de manera separada los libros del Registro de la propiedad y del Registro mercantil.
- Manual para el usuario de los registros de DINARDAP (Res. 106-NG-DINARDAP-2011; R.O. 715, 1-VI-2012): Define al servicio registral como “un servicio público que deberá cumplir con los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y buen trato” a la vez que enuncia las sanciones aplicables a los registradores que incurran en causales que las originen.
- Instructivo para la digitalización de archivos de los registros de datos públicos (Res. 114-NG-DINARDAP-2012; R.O. 724, 14-VI-2012): Básicamente establece reglas claras para el proceso de digitalización de los archivos físicos de los registros públicos, por ejemplo, que los libros sean inventariados y que se procure su integridad durante el proceso. Destaca su Art. 6, cuyo primer inciso dice lo siguiente: “Una vez que los libros salgan de la oficina registral, el proceso de digitalización no podrá ser superior a cuarenta y ocho horas por cada 50 libros de 500 fojas aproximadas cada uno. Si la contratista demuestra contar con los medios tecnológicos suficientes para digitalizar mayor número de documentos, previa solicitud a la DINARDAP, podrá requerir la entrega de más libros, debiendo cumplir con el plazo fijado de cuarenta y ocho horas para la devolución.”.

- Norma para la homologación de los libros registrales mercantiles con el Sistema Nacional de Registro Mercantil (Res. 001-NG-DINARDAP-2013; R.O. 875, 21-I-2013): Su objeto, según su Art. 1, es “determinar los libros de registro que deben mantener los Registros mercantiles y Registros de la propiedad con funciones y facultades de Registro Mercantil, ya sea en soporte físico como digital”, razón por la cual su Art. 3 enumera dichos libros taxativamente, estableciendo un criterio de uniformidad a nivel nacional.
- Obligatoriedad de las Doctrinas Jurídicas (Res. 004-NG-DINARDAP-2013; R.O. 893, 18-II-2013): Esta Resolución, que merece especial atención, se refiere a los resultados de las investigaciones registrales, denominados “Doctrinas Jurídicas”, establecidas por resolución y numeradas cronológicamente, cuya aplicación es obligatoria para la propia DINARDAP y cuyo cumplimiento es forzoso para los Registros sujetos a su control y vigilancia. Entre los considerandos que justifican su expedición, destaca el cuarto, cuyo texto dice: “Que la aplicación de diferentes prácticas registrales a nivel nacional ha generado una problemática frente al cumplimiento de varias disposiciones legales, lo cual, hace necesario que la DINARDAP en uso de su facultad investigativa determine las doctrinas jurídicas necesarias para la homologación de la actividad Registral mercantil;”.
- Norma para la foliación, empastado y archivo de libros registrales (Res. 012-NG-DINARDAP-2013; R.O. 927, 5-IV-2013): Fue expedida siguiendo la política de estandarizar la actividad registral, y argumentando que “se han producido cambios significativos dentro de la organización y dinámica de los archivos administrativos, por lo que se requiere tomar ciertas medidas que permitan atender las necesidades a las que actualmente responden estos archivos para conseguir un control riguroso de los mismos y posibilitar su adaptación a las nuevas tecnologías” y que “con la finalidad de alcanzar el objetivo mencionado, es preciso establecer una organización uniforme y sistemática de los archivos de los Registros de la Propiedad y Registros Mercantiles así como regular los procedimientos de foliación, empastado y archivo de los documentos que reposan en dichos entes registrales”.

• Norma para la homologación de los libros en los registros de la propiedad (Res. 017-NG-DINARDAP-2013; R.O. 955, 16-V-2013): Es una de las resoluciones más importantes para efectos del presente trabajo. Su finalidad es estandarizar y definir los libros registrales a cargo de los Registros de la propiedad, y según su Art. 1, “determinar los libros de registro que deben mantener los Registros de la Propiedad, ya sea en soporte físico como digital”. El Art. 3 de esta Resolución enumera taxativamente los libros registrales que los registradores de la propiedad deben mantener a su cargo, que son los siguientes:

1. Libro de Registro de Actos Administrativos;
2. Libro de Registro de Cancelaciones;
3. Libro de Registro de Convenios;
4. Libro de Registro de Demandas;
5. Libro de Registro de Embargos;
6. Libro de Registro de Gravámenes;
7. Libro de Registro de Insolvencias e Interdicciones;
8. Libro de Registro de Organizaciones Religiosas;
9. Libro de Registro de Personas;
10. Libro de Registro de Prohibiciones;
11. Libro de Registro de Propiedad
12. Libro de Registro de Propiedad Horizontal; y
13. Libro de Registro de Sentencias.

- Norma que regula la asequibilidad a los datos personales de los registros públicos (Res. 021-NG-DINARDAP-2012; R.O. 863, 5-I-2013): Expedida con el objeto de “Determinar los datos personales que son libremente asequibles y aquellos que son restringidos, y establecer las condiciones para su asequibilidad” (Art. 1 ibídem), cuenta con dos anexos: un cuadro explicativo y un formulario de solicitud.

Más allá de que la DINARDAP por medio de algunos de estos actos normativos esté o no invadiendo la autonomía registral y administrativa del Art. 13 inc. 2 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, se quiere señalar cómo estos actos normativos tienen como elemento común el afán de unificar los criterios de archivo, de estandarizar el manejo de las oficinas registrales y adaptarlos a las nuevas tecnologías.

En este contexto, la Ley de Registro resulta anacrónica, no obstante lo cual prevalece, por su carácter especial y en atención con la jerarquía normativa establecida por el Art. 425 de la Constitución de la República, sobre las ordenanzas que los gobiernos autónomos descentralizados emitan para normar la administración de los registros de la propiedad a su cargo y sobre los mismos actos normativos expedidos mediante resolución por la DINARDAP.

Este trabajo propone la tesis de que la adopción del sistema de folio real informático, a través de una reforma a la Ley de Registro, llevaría a una unificación y estandarización del método de archivo de documentos utilizado por los registros de la propiedad a nivel nacional, facilitando su coordinación con los sistemas informáticos de catastro; además, armonizaría el texto de la Ley de Registro con el ordenamiento jurídico actual del Ecuador, específicamente con la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y las ordenanzas expedidas por los gobiernos autónomos descentralizados en ejercicio de sus competencias. En conjunto, todo esto coadyuvaría a cumplir la finalidad de los registros de la propiedad: la seguridad jurídica a través de la publicidad de los derechos reales sobre inmuebles.

El Art. 13 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, califica a los registros como dependencias con autonomía registral y administrativa. Sin perjuicio de esta autonomía, la Disposición Transitoria Sexta da un plazo máximo de 3 años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley para que los registros públicos que mantengan su información y registros de manera física, los transformen a formato digital con las características y condiciones definidas por el Director Nacional, para lo cual “se asignarán los fondos pertinentes y se proveerán los programas informáticos necesarios. Esta omisión será sancionada con la destitución del correspondiente funcionario por la Directora o Director Nacional de Registro de Datos Públicos”.

Asimismo, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley del Sistema de Registro Nacional de Datos Públicos ordena que los registros públicos que mantienen digitalizados sus registros, deben mudar sus bases de datos al nuevo sistema, para lo cual la Dirección Nacional asignará los fondos para la creación y unificación del sistema informático nacional de registro de datos públicos. En la misma línea, la Disposición Transitoria Décimo Segunda ibídem señala: “Los programas informáticos que actualmente utilicen los registros de la propiedad inmueble y mercantil, se seguirán utilizando hasta que la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos elabore el nuevo programa informático sin que esto le signifique ningún costo a las municipalidades y a la Función Ejecutiva”.

4.4.2. Consecuencias de una posible adopción del sistema de folio real informático en la Ley de Registro

El Art. 3 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos reconoce que corresponde a la ley relativa a cada uno de los registros o en las disposiciones legales de cada materia el determinar los hechos, actos, contratos o instrumentos que deban ser inscritos o registrados. Dicha ley relativa es la Ley de Registro vigente, que “adoptó una técnica de registración que impone la elaboración de un asiento registral en orden

cronológico por cada acto o contrato inscrito, en virtud de lo cual con el transcurso del tiempo se han formado muchos libros físicos” (Villalva Plaza, 2011, p. 254).

Los asientos se realizan unos a continuación de otros, según el orden de entrada en el registro, en un libro llamado Repertorio. No toman en cuenta la ubicación de los inmuebles ni los nombres de los intervinientes en los actos o contratos inscritos, en conformidad con los Arts. 21 y 36 de la Ley de Registro. Tras la calificación del título y su aprobación, se lo inscribe en el libro de Propiedad.

Como se llegaron a formar muchos libros registrales, para llegar a un asiento registras de una persona determinada se debieron confeccionar, por disposición de la Ley, **Libros Índices**, por cada libro de registro y un índice general, tomando para este efecto los nombres de quienes intervinieron en los actos y contratos inscritos, con indicación de los datos en donde se encuentra el asiento registral, es decir, número de inscripción, foja y libro de registro que recoge el asiento de inscripción de la persona a la que se refiere el índice, asiento de inscripción que debió quedar relacionado con las inscripciones de las cuales depende por medio de las notas de referencias que son propias de la técnica de inscripción en orden cronológico. (Villalva Plaza, 2011, pp. 254-255)

Para modificar esta situación y procurar una efectiva eliminación del sistema de libros, habría que reformar y derogar varios artículos de la Ley de Registro, empezando por el Art. 11, relativo a los deberes y atribuciones del Registrador. Sería conveniente derogar el núm. 1 del literal a) de este artículo, no sólo porque da ejemplos de inadmisibilidad legal, entre ellos “no estar conferida la copia en el papel del sello correspondiente”, sino porque dicha inadmisibilidad está ya suficientemente cubierta por los números 4 y 5 de dicho literal, referentes a la nulidad y la falta de requisitos legales en el título para su inscripción, respectivamente. Por lo tanto deviene redundante y da lugar a confusión. Asimismo, habría que derogar los literales c) y d) del mismo artículo, porque se refieren explícitamente a los libros que debe llevar a su cargo el registrador, y la idea de la presente propuesta es eliminar el sistema cronológico de libros para adoptar un sistema de archivo informático bajo el modelo de folio real.

En lo que respecta a los Arts. 12 y 13 de la Ley de Registro, se trata de artículos conexos cuyo contenido se refiere al principio de prelación o prioridad; el primero da pautas generales, mientras el segundo es más específico respecto al procedimiento que debe realizarse, razón por la cual puede ser reformado. Otro artículo que debe reformarse es el Art. 15, específicamente mediante la supresión de sus dos primeros literales, pues nuevamente se refieren de manera expresa el libro Repertorio, cuyo manejo está detallado en el Art. 18 de la Ley.

En efecto, la adopción de un folio real informático implicaría la supresión del libro Repertorio, razón por la cual el texto del Art. 13 podría ser reformado tomando como modelo el Título III de la Res. 079-2005-SUNARP/SN, expedida por la SUNARP del Perú. Según esta resolución, el procedimiento registral se inicia mediante la presentación de una solicitud, que una vez calificada, es anotada con un número de orden una oficina de ingresos, denominada “Diario”, constituyéndose en el denominado “asiento de presentación”, cuyo contenido está detallado en su Art. 23, a saber:

“Cada asiento de presentación tendrá un número de orden en atención a la presentación del título a la Oficina del Diario. El asiento contendrá, bajo responsabilidad del funcionario encargado de extender el mismo, los siguientes datos:

- a) Fecha, hora, minuto, segundo y fracción de segundo de presentación;
- b) Nombre y documento de identidad del presentante. Cuando la presentación se hace en nombre de un tercero distinto al adquirente del derecho o al directamente beneficiado con la inscripción solicitada, se indicará, además, el nombre y el número de su documento de identidad o, en su caso, la denominación o la razón social, según corresponda.
- c) Naturaleza del documento o documentos presentados, sean éstos públicos o privados, con indicación del tipo de acto que contiene, de la fecha, cargo y nombre del Notario o funcionario que los autorice o autentique;

- d) Actos o derechos cuya inscripción se solicita y, en su caso, de los que el presentante formule reserva de conformidad con lo señalado en el artículo III del Título Preliminar;
- e) Nombre, denominación o razón social, según corresponda, de todas las personas naturales o jurídicas que otorguen el acto o derecho; o a quienes se refiere la inscripción solicitada;
- f) Partida Registral, de existir ésta, con indicación según corresponda, del número de tomo y folio, de la ficha o de la partida electrónica. En el Registro de Propiedad Vehicular se indicará, además, el número de la Placa Nacional Única de Rodaje o de la serie y motor, según el caso;
- g) Registro y Sección al que corresponda el título, en su caso;
- h) En el caso del Registro de Propiedad Inmueble, la indicación del distrito o distritos en que se encuentre ubicado el bien o bienes materia del título inscribible;
- i) Indicación de los documentos que se acompañan al título.”

Para efectos de la presente propuesta, sería ideal tomar como punto de partida, *mutatis mutandis*, el inciso tercero del Art. 18 de nuestra Ley de Registro vigente, que enumera el contenido de los asientos en el libro Repertorio, estos son:

- a) Nombre y apellido de la persona que presente el documento
- b) Naturaleza del acto que se trata de inscribir
- c) Clase de inscripción que se pide
- d) Hora y mes de la inscripción
- e) El registro parcial en que se debe hacerse la inscripción, y el número en que en este le corresponda.

Así, se elaboraría un programa informático para remplazar al libro Repertorio, cuyo contenido sería el siguiente:

- a) Fecha, hora, minuto, segundo y fracción de segundo de presentación;
- b) Nombre y documento de identidad del presentante. Cuando la presentación se hace en nombre de un tercero distinto al adquirente del derecho o al directamente beneficiado con la inscripción solicitada, se indicará, además, el nombre y el número de su documento de identidad o, en su caso, la denominación o la razón social, según corresponda.
- c) Naturaleza del documento o documentos presentados, sean éstos públicos o privados, con indicación del tipo de acto que contiene, de la fecha, cargo y nombre del Notario o funcionario que los autorice o autentique;
- d) Actos o derechos cuya inscripción se solicita;
- e) Nombre, denominación o razón social, según corresponda, de todas las personas naturales o jurídicas que otorguen el acto o derecho; o a quienes se refiere la inscripción solicitada;
- f) De ser el caso, Partida Registral con indicación del número de tomo y folio del libro registral, de la ficha, o de la partida electrónica, según corresponda;
- g) Indicación de los documentos que se acompañan al título.
- h) El registro parcial en que se debe hacerse la inscripción, y el número en que en este le corresponda.

Al igual que en el libro Repertorio, las anotaciones se deberán incluir en el asiento diario en serie numerada, siguiendo el orden de presentación de los documentos. Si el Registrador se negare a practicar la inscripción por alguna de las razones que constan en la ley, se expresará en un campo del formulario la causa de la negativa, dejando en blanco el campo

destinado para designar el registro parcial en que debe inscribirse el documento y darle el número que le corresponde a la fecha en que de nuevo sea presentado, si la autoridad competente ordenare la inscripción.

De este modo se da cumplimiento al principio de prelación, explicado en líneas anteriores. Adicionalmente, no hace falta anotar en libros los documentos cuya inscripción se solicite, se evita la foliación de los mismos, las marginaciones para justificar la negativa de inscripción, la razón de la suma de anotaciones hechas en el día para cerrar el Repertorio y la firma del Registrador, en la medida en que todos estos pasos se vuelven instantáneos por medio de su incorporación a una base de datos y el uso de sistemas de certificación y firma electrónica.

En lo que respecta al contenido de los asientos, nuestra Ley de Registro aborda el tema en su Título VIII, “De la forma y solemnidad de las inscripciones”, Arts. 34 y siguientes, de los cuales, varios deberían ser reformados para adoptar el sistema propuesto en el presente trabajo.

Para empezar, en el Art. 36 la palabra “Repertorio” debería sustituirse por “asiento diario”. En lo que respecta al Art. 37 de la Ley de Registro, ateniendo al desistimiento o suspensión de la inscripción, sería conveniente desarrollarlo tomando como modelo el Art. 13 de la Res. 079-2005-SUNARP/SN. Tanto el Art. 38 como el 39 por ser meramente formales deberán derogarse. Por otro lado, el Art. 41 también debe reformarse, conservando su contenido pero también considerando los Arts. 46 a 50 de la Res. 079-2005-SUNARP/SN. El resultado sería, a manera de borrador, el siguiente:

“El asiento registral expresará necesariamente el acto jurídico de donde emana directa o inmediatamente el derecho inscrito, el mismo que deberá constar en el correspondiente título.

La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes.

Los asientos de inscripción referentes a una partida se extenderán en estricto orden de presentación de los respectivos títulos. Pueden constar en tomos, fichas movibles o sistemas automatizados de procesamiento de información. Serán extendidos en partidas electrónicas, salvo en aquellos casos en los que la DINARDAP autorice la utilización de técnicas distintas.

Las partidas registrales llevarán un código o numeración que permita su identificación y ubicación.

En la partida registral se extenderán también, con expresa constancia de los datos de identificación del Registrador que las extienda, las anotaciones de correlación de inscripciones, cierre de partidas y demás que señalen las leyes y reglamentos.

Todo asiento de inscripción contendrá:

1. La fecha, hora, minuto y segundo del asiento de presentación;
2. El número de presentación del título que da lugar al asiento;
3. La fecha de inscripción;
4. Los nombres y apellidos de las partes;
5. Un resumen del acto o derecho materia de inscripción, en el que constará la naturaleza y fecha del título, designando la oficina en que se guarda el original;
6. El nombre y linderos del inmueble.

El asiento de inscripción extendido en mérito de una resolución judicial comprenderá, además de los requisitos señalados en el artículo precedente que resulten pertinentes, la indicación de la Sala o Juzgado que haya pronunciado la resolución, la fecha de ésta, los nombres de las partes litigantes y del auxiliar jurisdiccional, la transcripción clara del

mandato judicial y la constancia de haber quedado consentida o ejecutoriada, de ser el caso.”

En cuanto al Art. 45 de la Ley de Registro, se lo derogaría, por cuanto la firma física del Registrador sería suplida por la firma electrónica. Del mismo modo, se derogaría el Art. 46 por ser anacrónico. Situación similar se presenta con el Art. 50, que debería ser reformado en conformidad con el Art. 78 de la Res. 079-2005-SUNARP/SN, es decir:

“Todo error deberá rectificarse mediante un nuevo asiento que precise y enmiende claramente el error cometido.

Las omisiones se rectificarán con la extensión de un asiento en el que se precise el dato omitido o la circunstancia de no haberse extendido en su oportunidad.”

Respecto al Art. 57 de la Ley de Registro, debe ser reformado, según el espíritu de nuestro ordenamiento jurídico actual. No deberían sacarse copias de los certificados expedidos, ni se los debería numerar, peor formar libros con los mismos. Sería más conveniente archivarlos en soporte informático, de tal suerte que solo sea impreso en físico el certificado entregado al usuario, si fuera ese el caso. Por lo tanto, el contenido de este artículo podría reformarse de la siguiente manera:

“El Registrador conservará un respaldo de los certificados que expida, cualquiera que sea la clase de éstos. Los certificados serán conservados, archivados en orden cronológico, en cualquier soporte de almacenamiento que se considere adecuado, bajo la custodia de la oficina registral”.

Por otro lado, el Art. 56-A de la Ley de Registro resultaría redundante ante la existencia de la certificación mediante firma electrónica, por lo que se aconseja su derogación, al igual que la derogación del Art. 57 *ibídem*, por no ser aplicable.

Estas reformas tendrían cierto impacto en otros cuerpos normativos. La tarea de ubicar y reformar todos los artículos de nuestro ordenamiento jurídico interno que hagan alusión a los libros registrales es una tarea mecánica y tediosa, pero necesaria en el supuesto de adoptar el folio real informático, para mantener la armonía del ordenamiento jurídico. Afortunadamente, no sería excesivamente complicada, por cuanto existen medios tecnológicos adecuados y suficientes para realizarla.

Ahora bien, volviendo a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, sería conveniente reformar su Art. 25, ya que de aplicarse las reformas sugeridas a la Ley de Registro resultaría irrelevante “mantener la información en soporte físico como determinan las diferentes normas de registro”; y es que la idea es eliminar el sistema registral de libros, para ahorrar tiempo y recursos.

Conclusiones y Recomendaciones

“No puede imponerse un texto literal que no sea adecuado a las circunstancias reales de la situación jurídica de que se trate”. Esta frase, de Gunther Gonzales Barrón (2010, T.1, p. 147) resulta adecuada para describir la situación actual de la Ley de Registro que, expedida mediante Decreto hace más de cuarenta años, adoptó un sistema de inscripción anacrónico, casi centenario, revelando una falta de técnica jurídica en su contenido. Y con el paso del tiempo estos defectos se han hecho cada vez más evidentes, llegando al punto de alterar la armonía del ordenamiento jurídico posterior a la Constitución de 2008.

Sin embargo sigue vigente. La Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos reformó algunos de sus artículos, pero dejó intacto el sistema de inscripción, ratificando tácitamente la carencia de un sistema de archivo. Es cierto que el Art. 15 núm. 2 de dicha Ley impone a los registros de la propiedad el uso simultáneo de tres sistemas de archivo (denominándolos “de información”) diferentes, excediendo sus atribuciones ya que su finalidad es regular los sistemas públicos de base de datos y no organizar administrativamente los registros públicos; pero estos sistemas de archivo son excluyentes entre sí: O bien se lleva el registro por personas, o bien se lleva por predios. Y si se lo lleva por predios, de ninguna manera es conveniente manejar un sistema cronológico, sino de folio real.

Por mandato constitucional la administración del sistema público de registro de la propiedad es concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades, precepto desarrollado por el COOTAD en su Art. 142. En consecuencia, cada municipio expide ordenanzas para brindar un marco normativo a la administración de su registro de la propiedad. Asimismo, la DINARDAP regula mediante resoluciones el manejo de la información generada en cada oficina registral. Pero tanto las ordenanzas como las resoluciones son jerárquicamente inferiores a la Ley de Registro.

Existe unanimidad doctrinaria sobre la conveniencia de adoptar el sistema de folio real para archivar las inscripciones de los registros públicos de la propiedad, no solo por tratarse

de un sistema técnicamente superior a los demás, al ofertar al público un solo propietario por predio y facilitar la consulta del tracto sucesivo, sino por la facilidad que brinda para su adaptación a medios informáticos. En la actualidad los registros de la propiedad de varios cantones cuentan con el sistema de folio real informático, pero por reserva de ley sus funcionarios aplican la Ley de Registro, y también llevan las inscripciones en libros.

Con lo dicho se quiere explicar que no es descabellado adoptar el folio real informático, porque es un sistema ya empleado por varios gobiernos autónomos descentralizados. Ahora bien, hay que aclarar que no se trata de una mera base de datos; es un sistema de tutela jurídica de la apariencia. Los registros de la propiedad, al contrario de lo que insinúa la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, trascienden el concepto de bancos de datos, pues su existencia es centenaria, anterior a la informática; los asientos registrales tienen efectos jurídicos. De tal suerte que no hay que informatizar los registros de la propiedad por el simple hecho de entender que de esta forma se los moderniza: es preciso entender su origen, funcionamiento y misión para emprender un proceso de tecnificación coherente.

No se puede negar que la adopción del sistema de folio real trae aparejado ciertos problemas: no todos los cantones cuentan con los recursos para emplearlo, y el contar con la finca como objeto del registro dificulta la inscripción de cauciones personales y de demandas relacionadas con inmuebles. Pero en relación a la falta de recursos, el presente trabajo ha expuesto que la informatización de los registros públicos ha sido una política de Estado, incluso de rango constitucional, emprendida hace mucho tiempo, razón por la cual no debería haber inconvenientes en este sentido. Y respecto a la inscripción de ciertos actos jurídicos relacionados con personas, también se ha explicado que esta dificultad puede subsanarse mediante el empleo de un sistema de folio personal auxiliar.

La derogación de la actual Ley de Registro y su reemplazo por una Ley de Registros Públicos es necesaria toda vez que la Constitución, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y las resoluciones de la DINARDAP establecen un marco jurídico

diferente, con el cual esta Ley irremediablemente no está a la par. Pero sobre todo es importante adoptar ya un sistema de archivo sofisticado que permita organizar ingentes cantidades de información y recuperarla en poco tiempo, estandarizando procesos, como es el caso del folio real informático.

Sentadas ya estas conclusiones, me permito hacer las siguientes recomendaciones:

- a) Derogar la Ley de Registro, y reemplazarla por una Ley de Registros Públicos, de carácter ordinaria, destinada a regular el ámbito de generación de información de los registros de la propiedad, dejando a la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos la regulación del ámbito de la información generada, en conformidad con la opinión de Jaime Villalva Plaza.

- b) La Ley de Registros Públicos debería contar con un título preliminar dedicado a brindar conceptos y definiciones, a más de expresar los principios registrales por ella acogidos.

- c) Los registros de la propiedad deben organizar sus archivos mediante el sistema de folio real informático.

- d) Sin perjuicio del empleo del folio real informático, los registros de la propiedad deben contar con índices auxiliares, también informáticos, con el sistema de folio personal

- e) Una vez implementado el folio real informático, los libros registrales deberían remitirse al Archivo Nacional, para su custodia como bienes patrimoniales, por su valor histórico.

- f) Debería regularse en la Ley con más detalle la función de calificación de los registradores de la propiedad.

BIBLIOGRAFÍA

Areán, B. (1987). *Curso de derechos reales*. 2ºed. reimpresión. Buenos Aires: Abeledo-Perrot

Benalcázar Subia, G. (2004). *La función del catastro en la tributación municipal enMemorias de lasIV Jornadas ecuatorianas de derecho tributario*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario

Bobbio, N. (1999). *Teoría general del Derecho*, 6ta. reimpresión. Madrid: Debate

Caicedo Escobar, E. (2001). *Derecho Inmobiliario Registral*. 2º ed. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Canales P. y Loiseau V. (2005). *El registro inmobiliario en la legislación extranjera*. En URL:

http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro310.pdf

Carral y de Teresa, L. (2007). *Derecho Notarial y Derecho Registral*. 18º ed. México D.F.: Editorial Porrúa

Carrión Eguiguren, E. (1979). *Curso de derecho civil. De los bienes*. 3º ed. Quito: Ediciones de la Universidad Católica

Colín Sánchez, G. (1999). *Procedimiento Registral de la Propiedad*. 4º ed. México D.F.: Editorial Porrúa

Eguiguren, G. (2008). *Derecho de Propiedad en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional

Escobar García, C. (2010). *El rol de las reglas en la era de los principios en Teoría y práctica de la justicia constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

García Coni, R. (1967). *Registro de la propiedad*. En Enciclopedia Jurídica Omeba. (T.24, pp. 512-518). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina

García Coni, R. (1978). *El contencioso registral. Recursos y subsanaciones*. Buenos Aires: Depalma

Gonzales Barrón, G. (2010). *Tratado de derecho registral inmobiliario*, 2° ed. 2 T. Lima: Ediciones Legales

Gonzales Barrón, G. (2012). *Derecho registral y notarial*. 3° ed. Lima: Jurista editores

González, M., González F., y Jiménez López, C. (1993). *Temas de Derecho registral y práctica forense*. Caracas: La Lógica

Gordillo Cañas, A. (2010). *El Principio de Fe Pública Registral*. Lima: Jurista Editores

Gutiérrez Viana, G. (1976). *Derecho inmobiliario registral*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana

Madrazo, J.A. (1967). *Derechos Reales*. En Enciclopedia Jurídica Omeba. (T.8, pp. 367-369). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina

Marín Pérez, P. (1947). *Introducción al Derecho Registral*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado

Méndez González, F. (2008). *De la publicidad contractual a la titulación registral*. Pamplona: Civitas

Ordóñez Ortiz, A. e Izquierdo Dávila, G. (2006). *Derecho registral y seguridad jurídica*. Cuenca: Universidad del Pacífico.

Ortega Jaramillo, R. (2008). *Manual para registradores*. 2° ed. Loja: Servicios Editoriales Daniel Álvarez Burneo.

Palacios Gavilanes, M. (1998). *Derecho Registral Inmobiliario en la Legislación Ecuatoriana*. Quito: Abya-Yala

Pérez Lasala, J.L., (1965). *Derecho inmobiliario registral. Su desarrollo en los países latinoamericanos*. Buenos Aires: Ediciones Depalma

Pérez Fernández del Castillo, B. (1997). *Derecho registral*. 6°ed. México: Editorial Porrúa

Pierini y otros (1999). *Hábeas data*. Buenos Aires: Editorial Universidad

Rodríguez, A.W. (1974). *Publicidad Inmobiliaria. Antecedentes nacionales y extranjeros*. Buenos Aires: Ediciones Depalma

Sánchez Calero, F.J. y Sánchez-Calero Arribas, B. (2009). *Manual de Derecho Inmobiliario Registral*. Valencia: Tirant lo Blanch

Uirich, R. (1999). *Los Bancos de Datos y el Derecho a la Intimidad*, Buenos Aires: Ad Hoc

Villalva Plaza, J. (2011). *Manual de derecho inmobiliario registral del Ecuador*. Guayaquil: Megaleyes

Vodanovic, A. (1995). *Curso de Derecho Civil. Los bienes y los derechos reales. Explicaciones basadas en las clases de Arturo Alessandri y Manuel Somarriva*. 3° ed. Santiago: Nascimento

Zavala, J. (2010). *Derecho constitucional, neoconstitucionalismo y argumentación jurídica*. Lima: EDILEX

PLEXO NORMATIVO

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008)

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010)

Ley de Registro (Decreto Supremo 1405, Registro Oficial 150 de 28 de octubre de 1966)

Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (Registro Oficial Suplemento 162 de 31 de marzo de 2010)

Decreto Supremo 530 (Registro Oficial 563, 30 de mayo de 1974)

Instructivo normativo para la administración, protección de datos públicos y transferencia de archivos documentales, datos digitales y sistemas informáticos de los registradores de la propiedad del país (Registro Oficial 488 de 11 de julio de 2011)

Manual para el usuario de los registros de DINARDAP (Registro Oficial 715, 1 de junio de 2012).

Instructivo para llevar el repertorio, los libros y los archivos físicos, documentales y datos digitales de los registros de la propiedad que tienen a su cargo las facultades y funciones del Registro Mercantil (Registro Oficial 715, 1 de junio de 2012).

Instructivo para cierre y apertura de libros registrales de DINARDAP (Registro Oficial 717, 5 de junio de 2012).

Instructivo para la reposición y recuperación de los libros y registros que contienen datos públicos (Registro Oficial 718 de 6 de junio de 2012).

Instructivo para la separación de libros registrales que contienen actos de propiedad y mercantiles (Registro Oficial 723, 13 de junio de 2012).

Instructivo para la digitalización de archivos de los registros de datos públicos (Registro Oficial 724, 14 de junio de 2012).

Norma para la homologación de los libros registrales mercantiles con el Sistema Nacional de Registro Mercantil (Registro Oficial 875, 21 de enero de 2013)

Resolución 004-NG-DINARDAP-2013 Dispónese que los resultados de las investigaciones registrales denominadas “Doctrinas Jurídicas”, serán de aplicación obligatoria para esta Dirección y que su cumplimiento es forzoso para los registros sujetos a su control y vigilancia (Registro Oficial 893, 18 de febrero de 2013).

Norma para la foliación, empastado y archivo de libros registrales (Registro Oficial 927, 5 de abril de 2013).

ANEXOS

- **Anexo I**

- 1.- Expediente de casación 92, R.O. 475, 3-XII-2004
- 2.- Expediente de casación. Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 11. Pág. 2800
- 3.- Fallo de tercera instancia. Gaceta Judicial. Año LXXXII. Serie XIII. No. 14. Pág. 3353
- 4.- Expediente de casación 423, R.O. 11, 25-VIII-2009
- 5.- Resolución del Tribunal Constitucional 6, R.O. 512, 26-I-2005
- 6.- Fallo de tercera instancia. Gaceta Judicial. Año LXII. Serie IX. No. 7. Pag. 829

- **Anexo II**

Proyecto de Ley propuesto por el Dr. Marco Proaño Maya, ingresado al entonces Congreso Nacional el 4 de julio de 2000.

- **Anexo III**

Ley de Registro. Decreto Supremo 1405, R.O. 150, 28-X-1966.

- **Anexo IV**

Escrito ingresado al Registro de la Propiedad de Quito solicitando información, con su correspondiente respuesta.

- **Anexo V**

Proyecto de Ley de Registros Públicos de la Propiedad.