

**Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
PUCMM**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS

DIVISIÓN DE POST GRADO



Tesis de Posgrado para Optar por el Título de:
Maestría de Derecho Inmobiliario

Función calificadora de los Registradores de Títulos en el
marco de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus
relaciones con la Administración y de Procedimiento
Administrativo

Sustentada por:

Yessenia Padilla Belén

Asesor Metodológico:

Ángel Brito

Asesor de Contenido:

Ricardo José Noboa Gañán

Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional,

Mayo 2017

Tema de Tesis: "Función calificadora de los Registradores de Títulos en el marco de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo"

Título de la Tesis: "Impacto de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en la función calificadora de los Registradores de Títulos"

Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

**Decanato de Postgrado CSTA
Centro de Desarrollo Profesional**

Tesis de Posgrado para Optar por el Título de:
Maestría de Derecho Inmobiliario

Impacto de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en la función calificadora de los Registradores de Títulos

Yo, **Yessenia Padilla Belén**, a través del presente documento, autorizo a la Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra a reproducir total o parcialmente mi tesis, tanto en soporte físico como digital, y a ponerla a disposición del público, mediante cualquier medio conocido (físico, en línea) o por conocer. Cualquier reproducción de este documento no debe ser para uso comercial o de lucro.

Fecha: _____ Firma del autor: _____

“Declaro, en mi calidad de autor de esta obra que cedo de manera formal, gratuita, permanente y absoluta a la PUCMM todos los derechos patrimoniales, de forma no exclusiva, que ostento sobre mi creación, pudiendo expresamente la PUCMM explotarla a su mejor conveniencia, recibiendo si así fuere el caso, regalías por usos onerosos; que como autor exonero a la PUCMM de cualquier responsabilidad por reclamos en contra de lo creado y que autorizo a que la misma sea protegida mediante las vías que a tales fines establece la ley, indicando siempre mi calidad de autor”

Yessenia Padilla Belén

ÍNDICE

Agradecimientos.....	i
Introducción.....	ii

CAPÍTULO I:

La figura del Registrador de Títulos y su función calificadora en la Jurisdicción inmobiliaria

1.1 El Registrador de Títulos en el Sistema Judicial: Concepto y Contexto.....	1
1.2 Características y naturaleza jurídica de la función Calificadora del Registrador de Títulos.....	4
1.3 Alcances y resultados de la función calificadora del Registrador del Títulos.....	15

CAPÍTULO II:

La Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo

2.1 El Derecho Administrativo Dominicano	23
2.2 Objetivos perseguidos por la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.....	25
2.3 Derechos y Deberes de los sujetos administrados conforme esta Ley, aplicados al ámbito de un Registro de Títulos.....	43
2.4 Potestad Sancionadora y los Recursos Administrativos establecidos por esta Ley.....	47

Capítulo III:

Aplicación de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo en la función calificadora del Registrador de Títulos

3.1 El Registrador de Títulos como funcionario público dentro del marco de aplicación de la Ley 107-13.....	52
3.2 Responsabilidad del Registrador de Títulos en el ejercicio de su función calificadora de cara a la Ley 107-13.....	58

CONCLUSIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXOS	

Agradecimientos

A Dios:

Por ser mi bujía inspiradora, ser de supremacía absoluta, el cual me guía en cada proyecto que me propongo.

A mis hijos Yessie Nicole, Franklin y mi pareja José Listello:

Por toda la paciencia que han manifestado en este arduo recorrido, y en apoyo incondicional respecto a todo el tiempo dedicado a la culminación de este reto asumido.

A la Universidad Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM):

Institución académica, que a través de sus aulas permitió el enriquecimiento académico e intelectual obtenido con la finalización de la presente especialización, enmarcada dentro de los valores éticos y morales que la misma ostenta.

A los profesores y asesores de la Universidad

Por el acompañamiento en todo el recorrido que ha significado la captación de tantos conocimientos intelectuales y morales que me sitúan como un profesional más especializado.

No dejo de también dar las gracias a los profesionales de la talla del Dr. Claudio Maquiera, Licda. Ana Carrasco, Dr. Gabriel Fuster, por su gran cooperación documental y logística desde Argentina, que logro el enriquecimiento del trabajo de investigación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación aborda el tema de La Función calificadora de los Registradores de Títulos en el marco de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

El objetivo primordial fue contraponer la facultad del Registrador de Títulos, en el ejercicio de su función calificadora enfocada directamente en el ámbito de aplicación de la Ley 107-13, cuyas áreas de derecho convergen en su aspecto netamente administrativo, al cual se deben ambas legislaciones; es decir la Ley 108-05 de Registro inmobiliario del 23 de marzo de 2005 (modificada por la Ley 51-07 del 23 de abril de 2007) ley que regula de manera principal esta función registral.

Establecimos que esta función de carácter especializada del Registrador de Títulos, no entra en conflicto con lo preceptuado en la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, ni de sea de manera parcial o total, es decir estas normativas resultan compatibles.

Este análisis tendió a demostrar que los principios que rigen cada normativa permite el desarrollo de la actividad registral, protagonizada por el Registrador de Títulos de cara al espectro que compone la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

Para el desarrollo de la presente investigación, que aborda temas como la figura del Registrador de Títulos dominicano, nos auxiliamos de diferentes fuentes bibliográficas; así como es vista esta figura dentro del derecho comparado a nivel internacional, toda vez que este funcionario realmente ha adquirido relevancia e importancia a partir de la incorporación de la ya mencionada Ley 108-05 sobre registro inmobiliario.

Por otro lado y siendo la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo aun más reciente y menos conocido su alcance, nos auxiliamos, de doctrinarios que ya sobre esta pieza legislativa han escrito, tanto a través de libros, artículos, y revistas; así como realizado derecho comparado doctrinal sobre los aspectos que esta ley consigna.

Para un mejor entendimiento de la investigación, la misma se dividió en varios capítulos que se describen a continuación:

En el capítulo I: se muestran La figura del Registrador de Títulos y su función calificadora en la Jurisdicción inmobiliaria en el capítulo, denotando así su conceptualización, alcance y característica.

Ya en el capítulo II, abordamos la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo y en el capítulo III: Aplicación de la Ley 107-13 sobre los

Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo en la función calificadora del Registrador de Títulos.

Y como último capítulo del trabajo de investigación nos adentramos a conocer de la Aplicación de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo en la función calificadora del Registrador de Títulos.

CAPÍTULO I:

La figura del Registrador de Títulos y su función
calificadora en la Jurisdicción inmobiliaria

Capítulo I: La figura del Registrador de Títulos y su función calificadora en la Jurisdicción inmobiliaria.

1.1 El Registrador de Títulos en el Sistema Judicial: Concepto y Contexto

El Registrador de Títulos es el funcionario encargado de velar por la correcta aplicación de los principios registrales, con la finalidad de que a través de la oponibilidad a terceros obtenida por la publicidad que este genera, blinde el sistema de una robusta seguridad jurídica.

Este oficial detenta dentro de un sistema registral la responsabilidad de la organización y control de todo el tráfico inmobiliario desde el momento de la inscripción (originaria) de este derecho, hasta sus consecuentes mutaciones por efectos de actos de disposición de sus titulares o decisiones emanados de autoridad judicial.

El jurista Dr. Wilson Gómez establece en su libro de Derecho Inmobiliario Registral que "Hay quienes definen al Registrador de Títulos como el funcionario que se encuentra investido de fe pública que tiene como responsabilidad esencial prestar un servicio público de registro."¹

En ese orden de ideas, las informaciones ofrecidas por este funcionario gozan de esta fortaleza y presunción de irrefutabilidad devenida de esta fe pública, cuyo objetivo

¹ Wilson Gómez, Manual de Derecho Inmobiliario Registral, segunda edición, 2015 pág.93.

final es lograr desde el Estado el sostenimiento de la seguridad jurídica que debe brindar este funcionario al ejercer su función.

En Palabras del Dr. Gabriel Fuster, jefe de Sección de Análisis de la Función Registral del Registro General de la Provincia de Córdoba, Argentina, el registrador inmobiliario argentino es un funcionario público que coteja documentos. Si cabe el neologismo es un "cotejador de instrumentos". Ahora bien, ¿qué coteja? Pues coteja el asiento registral (en nuestro caso *matrícula* -folio real-) y el documento presentado para su registración (a saber: escritura pública, expediente o documento judicial o administrativo).

Dentro del ejercicio de la función calificadora del Registrador de Títulos dominicano, por tratarse de otro sistema registral inmobiliario, observa facultades y responsabilidades que van mas allá de ser un compilador de documentos, con fines de asentarlos; sino mas bien el examinador de actos, para que una vez asentados, sea generada esa publicidad registral, que otorga oponibilidad a terceros.

Con la introducción de la Orden Ejecutiva No. 511 el 1ro de julio de 1920, publicada en la Gaceta Oficial No. 3138 del citado año, se estableció el Sistema Torrens, como régimen registral de la propiedad inmobiliaria; bajo este escenario y desde el marco de la ley 1542 de 1947, derogada por la Ley 105-08 de Registro inmobiliario es que podemos precisar el nacimiento de la figura del Registrador de Títulos que actualmente conocemos.

Bajo el amparo de la citada Ley 1542 de 1942, el Registrador de Títulos, tenía sobre sus hombros, la dirección de una oficina registral, subordinada al Tribunal Superior de Tierras, que en principio el país se contaba solo con la sede de la capital dominicana.

Con la incorporación de la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario las oficinas de Registro de Títulos están dirigidas por un Registrador de Títulos, cuyas dependencias responden jerárquicamente de la Dirección Nacional de Registro de Títulos.

Estas oficinas están vinculadas a un único o varios tribunales de Jurisdicción Original y a un Tribunal Superior de Tierras, cuya composición y competencia territorial las establece la Suprema Corte de Justicia.

Conforme el artículo 15 del Reglamento General de Registro de Títulos, "Los Registradores de Títulos son designados, trasladados y removidos por el Consejo del Poder Judicial, por tal razón este funcionario administrativo es un servidor judicial con todas las prerrogativas que otorga la Ley 327-98 sobre la carrera judicial y su Reglamento de aplicación.

Los requisitos para ser un Registrador de Títulos están establecidos en el Reglamento General de Registro de Títulos en el artículo 16, evidenciándose así que este

funcionario requiere condiciones de idoneidad y capacidades propias de la materia en la cual se desenvuelve.²

El Registrador de Títulos es un servidor judicial que tiene a su cargo múltiples funciones que definen su accionar y sus responsabilidades puestas a su cargo las cuales se encuentran consagradas en el artículo 17 del Reglamento General de Registro de Títulos.

De lo más arriba descrito podemos colegir que las responsabilidades y facultades del Registrador de Títulos dominicano están abocadas a la salvaguarda de uno de los patrimonios más preciados de un país, que es su territorio, toda vez que este es un administrador del inventario registral-inmobiliario que posee la República Dominicana.

1.2 Características y naturaleza jurídica de la función Calificadora del Registrador de Títulos

Etimológicamente, la palabra calificar proviene de los vocablos latinos "qualis" y "facere" que significan "hacer algo como se debe".

La Real Academia define la palabra calificar como el "acto de apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona o cosa", etimológicamente se deriva del latín "quillificare"³

² Artículo 16 del Reglamento General de Registro de Títulos, instituido por Resolución núm. 2669-2009, del 10 de septiembre de 2009 con sus modificaciones.

³Diccionario de la Lengua Española-Real Academia Española. Vigésima primera edición. ESPASA, Madrid 1992

En tanto para el escritor Guillermo Cabanellas, calificar lo estima como el juicio realizado sobre las calidades de las personas, incluyendo las condiciones de cualquier otro orden de algo.⁴

Evidentemente la facultad de calificar un expediente se aboca a determinar la procedencia o no del mismo, atendiendo a criterios propios de la materia en que el juzgador se desempeña.

En cuanto a la calificación el mismo Cabanellas la define como: *"La apreciación, examen, comprobación de la legalidad de los títulos y documentos que se presentan en un Registro de la propiedad y que hace el registrador antes de proceder al asiento o inscripción de aquellos. El resultado puede ser aprobatorio, suspensivo o denegatorio; según se conformen los antecedentes a derecho, lo contradigan o quepa complementarlos o subsanarlos."*⁵

La calificación registral es una función jurídica de carácter inexcusable. Consiste en el examen de los documentos presentados al Registro, en orden a determinar su adecuación, con relación al tipo de acto de negocio y documento que lo contiene, y su confrontación con los asientos respectivos, en punto a establecer si procede su registración definitiva y atribuirle los efectos de la publicidad registral.

⁴ Cabanellas Torres, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, Pág. 23, Bs As. 1998

⁵ Cabanellas Torres, Guillermo, Op. Cit, pág. 24

El jurista Argentino Luis Moisset de Espanes sostiene que la función calificadora tiene variantes importantes en los distintos sistemas jurídicos existentes, que permite que este oficial encargado del registro pueda ahondar o no en el análisis del título, diferencias que se evidencian en los sistemas de carácter constitutivo a la inscripción, mediante el cual se suele ampliar la función calificadora, y este adquirir un convencimiento cabal de que el documento es eficiente para producir el cambio de titularidad del derecho.

Por el contrario cuando la publicidad es meramente declarativa, y no convalida los títulos que acceden al Registro ni subsana los defectos que pueden tener, el análisis de legalidad del documento comúnmente no se hace con tanta profundidad.⁶

Por otro lado, respecto al contenido de forma y fondo de los expedientes sometidos al escrutinio registral la norma española establece lo siguiente:

“Los registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.⁷

⁶Función Calificadora del Registrador. Sus límites (fragmentos de un curso) por Luis Moisset de Espanes, Seminario Jurídico de Comercio y Justicia, No. 17, 31 de Octubre de 1977.

⁷ Artículo 18 de la Ley Hipotecaria Española, Diciembre 2015.

Del análisis del texto normativo Español, nos lleva a cuestionar ¿solo puede el Registrador español hacer cumplir el principio de legalidad examinando únicamente las formas extrínsecas del documento?

Objetivamente hablando, la forma siempre es extrínseca, entendemos que la disposición legal española emplea el término como una especie de pleonismo, destinado a fortalecer el sentido del vocablo forma; toda vez que esta es el modo de exteriorizar la voluntad del disponente; las formas extrínsecas están relacionadas con la dimensión instrumental del acto.

Este criterio va muy de la mano con el tipo de sistema, ya sea declarativo o constitutivo de derecho que rija al Registrador de Títulos.

Evidentemente el Registrador de títulos debe analizar las formas extrínsecas de los documentos a inscribir, pero sus facultades no se extinguen en el estudio de las formas, toda vez que debe analizar también los actos inscribibles, en su contenido u coordinarlos con los asientos ya previamente inscritos que se refieren a ellos.

Según tesis propuesta por el jurista argentino Luis Moisset de Espanes, "el Registrador no tiene facultades judiciales, y por tanto no se pronuncia sobre la validez o invalidez de los documentos, sino solamente sobre su admisibilidad o inadmisibilidad"⁸

⁸ Función Calificadora del Registrador. Sus límites (fragmentos de un curso) por Luis Moisset de Espanes, Seminario Jurídico de Comercio y Justicia, No. 17, 31 de Octubre de 1977.

En la materia de derecho registral dominicano, la denominada función calificadora se enmarca en la acción de determinar si un acto o documento que se le presenta al Registrador de Títulos, cumple o no con los requerimientos establecidos por la normativa legal inmobiliaria, cuyo objetivo sea la de preverse de la validez y eficacia frente a terceros, para así blindarse de la protección que brinda el sistema.

Asimismo, los artículos 43 y 44 del Reglamento General de Registro Títulos establece que la función calificadora *“es la facultad que el Registrador de Títulos tiene para examinar, verificar y calificar los actos, sus formas y demás circunstancias”*, de dicha aseveración podemos inferir que el Registrador de Títulos somete a un proceso de evaluación los documentos que le son presentados para la consiguiente realización del asiento registral.

La Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, consigna en su artículo 96 que: *“En los actos posteriores al primer registro, corresponde al Registro de Títulos examinar, verificar y calificar el acto a inscribir, sus formas y demás circunstancia, de conformidad a lo establecido en la vía reglamentaria.*

La única excepción a esta aseveración la misma ley la pone de manifiesto en el único párrafo del precepto legal citado, al establecer que: *“En lo que se refiere a las decisiones emanadas de los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria el registro de títulos solo está facultado para calificar aspectos de forma”*.

En este sentido existen divergencias de criterio entre Jueces y Registradores dominicanos, situación esta que no escapa de repetirse en países latinoamericanos, dada la gran confluencias de aspectos técnicos-administrativos que dan al traste con la ejecución de un expediente nacido en los tribunales.

La Doctora Kemelmajer de Carlucci refiriéndose al conflicto que se suscita entre registradores y jueces, adopta las palabras del jurista Ruiz Artacho cuando establece que: "Ingrata, en verdad la misión calificadora que nos ha cabido en suerte a los Registradores cuando hemos de rechazar la inscripción de los títulos presentados a tal fin en nuestros registros de la propiedad. Y no sólo ingrata sino anómala y chocante en ocasiones. ¿Qué decir cuando el registrador rechaza de plano la inscripción de un documento de naturaleza judicial? Causa en efecto alarma, incluso a veces a nuestra digna e ilustre Magistratura, el que una sentencia cuyo contenido sea materia inscribible, aureolada por ser firme, con la santidad de la cosa juzgada, pueda ser desestimada o declarada por el Registrador no apta, provisional o definitivamente, para su ingreso en el registro de la propiedad".⁹

Por otro lado, el Registrador de Títulos en su función calificadora esta avocado al cumplimiento de principios

⁹ Kemelmajer de Carlucci, Aída Rosa, Calificación registral de documentos que tienen origen en decisiones judiciales, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1996.

normativos que se convierten en su orientador en la función que ejerce.

En ese orden de forma especial denotamos la presencia obligatoria de los principios de Legalidad, Legitimidad, prioridad, especialidad, tracto sucesivo, publicidad, y actuación administrativa, que deben de servir de eje para un correcto ejercicio de su función calificadora y técnico-administrativa dentro de la oficina que encabeza.

Los principios de la tala de Legalidad y Legitimidad van muy de la mano al cumplimiento de la norma jurídica, los requisitos legales, y la verificación e investigación por parte del Registrador de títulos que el derecho existe y a favor de quien esta previamente registrado.

El Registrador de Títulos en su actividad no puede ser espontáneo, es decir actuar de oficio; sino impulsada. De tal manera éste no puede acomodar sus asientos a la realidad jurídica extra registral sin antes esta ser previamente solicitada, por tales razones el impulso dado en el principio de rogación siempre será necesario.

Como hemos mencionado el Registrador de Títulos es un técnico registrar que tiene que hacer uso de instrumentos y herramientas que le permita establecer la prioridad u orden en que le son sometidas las solicitudes; así como de manera diáfana siempre establecer de manera clara el sujeto, objeto y la causa del derecho que va a registral, presente este requerimiento en el principio de

especialidad, esto sin dejar de lado la organización que debe llevar el tracto sucesivo de los inmuebles que administra.

La misión del Registrador de Títulos se ve alcanzada, luego de que, del cumplimiento de los principios antes señalados puede mostrar a terceros, la actuación registrar asentada, permitiendo así que el principio de publicidad haga su trabajo de dotar de ese carácter Erga omne; es decir de oponibilidad a terceros, para que no puedan alegar ignorancia de la incorporación de este derecho al sistema.

Respecto a la actuación administrativa como principio que tiene lugar en estas oficinas es interesante señalar que este axioma permea todo el accionar del Registrador de Títulos y la labor administrativa de la oficina puesta a su cargo.

El Registrador de Títulos no solo está llamado a emitir documentos que comprueban actuaciones registrales y su posterior control, sino también de servicio a la ciudadanía que demandan de la información que estas oficinas están llamadas a ofrecer, escenario apropiado para que la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo, pueda ser cumplida a cabalidad.

La función calificadora del Registrador de Títulos deviene en obligatoria, indelegable y ejercida con independencia, de conformidad con el artículo 47 del Reglamento General de

Registro de Títulos, ha de ser imparcial y realizada con apego a la ley y a los principios antes señalados.

El quehacer del Registrador de Títulos se circunscribe en valorar los documentos que avalan la rogación de la inscripción de un derecho real, su función principal es la de dotar de publicidad a determinados documentos con el fin de dotarlos de eficacia oponible a terceros. El resultado de esta actividad comprende la divulgación de su contenido, a través de los medios legales de publicidad formal.

En otro sentido, algunos doctrinarios españoles establecen que la función calificadora del Registrador de Títulos es realizada bajo una esfera de acción voluntaria, toda vez que los actos que realiza éste están caracterizados por la falta de contradicción; así lo establece Ramón María Roca Sastre, que "sustenta que se trata de una función de tutela pacífica, cuya denominación más ajustada al total principio de legalidad es la de jurisdicción voluntaria", asimismo según estos tratadistas esta también se caracteriza por ser una función administrativa, debido a que su gestor principal lo ejerce un funcionario administrativo y por orden de consecuencia se equipara a un funcionario administrativo.

Asimismo, el Dr. Wilson Gómez Ramírez argumenta, en su Manual de Derecho Registral que la función calificadora del Registrador de Títulos obedece a la naturaleza jurisdiccional de la calificación registral y equipara la función registral con la judicial tomando en cuenta los efectos que podía representar la adquisición o pérdida de

un derecho por el titular; corriente apoyada por el sistema registral judicial alemán.

Este mismo autor es de criterio de que la calificación registral como función estrictamente administrativa, se fundamenta esencialmente bajo la prerrogativa de que todo lo que es solicitado al Registrador de Títulos, en principio es meramente de carácter gracioso, dada su naturaleza administrativa dentro del marco de sus funciones, puesto que inmediatamente a una solicitud le surjan aspectos de contestación entre parte, cesa el ámbito de ejercicio de este funcionario.

La función calificadora de un Registrador de Títulos ha sido equiparada por nuestra Suprema Corte de Justicia como "*jueces de la legalidad de los actos que se le someten para su inscripción*"¹⁰ En esa misma línea de pensamientos al observar las facultades establecidas por el Reglamento General de Registro de Títulos respecto a la función calificadora podemos denotar que el registrador debe al realizar todas exigencias puesta a su cargo se convierte en generador de decisión respecto a la documentación que le he sometida.

La aseveración antes señaladas podemos sustentarla bajo la argumentación de que este funcionario antes de emitir su decisión a la rogación sometida debe:

- a) Comprobar que la documentación sometida a su escrutinio esta completa y cumple con los

¹⁰ Subero Issa, Jorge a. "Dos años de Jurisprudencia dominicana 1982-1984" B.J. 868 de marzo de 1983. , 2da edición, Moca, 1996, Pág. 566

requisitos de forma y fondo requeridos para la tipología de acto sometido.

- b) Verificar si procede o no la actuación rogada,
- c) Comprobar la legitimidad y capacidad legal de los disponentes del derecho real que se pretende mutar.
- d) Verificar la competencia del funcionario que autorice o legalice el acto sometido a su escrutinio.
- e) comprobar la satisfacción del pago del aspecto impositivo relacionado con la actuación solicitada.
- f) Inclusive hasta citar a los titulares o sus representantes del derecho real que este funcionario tiene a su cargo administrar y velar por su seguridad jurídica.

Interesante resaltar que dentro de la función el Registrador de Títulos, este se encuentra compelido a subsanar por su propios medios irregularidades, defectos, errores u omisiones que pudieran contener la documentación que examina, sino que puede mediante el mecanismo de oficio motivado requerirle la enmienda de dicha documentación en procura de realizar la incorporación al sistema registral el acto sometido.

De igual modo este funcionario tampoco les es posible al momento de ejercer su función la de avocarse al conocimiento del referido acto basado en presunción, incertidumbre o dudas del acto que intente registro, es por esta razón que al Registrador de títulos le está permitido

el requerimiento de cualquier documentación cuyo propósito sea el de dotar de legitimidad la actuación que le es sometida.

De todo lo anteriormente esbozado podemos aseverar que el ejercicio de la función calificadora del Registrador de Títulos, dado el rol protagónico en la administración de justicia en el orden inmobiliario-registral inciden directamente en el desarrollo socio-económico de la República Dominicana, toda vez que una de las riquezas de un país, la compone esencialmente su patrimonio inmobiliario y la forma como en que éste sea administrado en pos de otorgar seguridad jurídica es de suma importancia.

1.3 Alcances y resultados de la función calificadora del Registrador del Títulos.

El alcance de esta función registral se circunscribe de forma específica al documento sometido a su escrutinio, sin este funcionario apartarse de lo rogado.

Bajo esta aseveración la Directora del Registro de la propiedad de Neuquén, provincia de Córdoba Argentina establece que “en él y solamente de él se deberán examinar los requisitos legales que hacen a su forma, al derecho que se pretende inscribir, a la determinación del inmueble objeto de la relación jurídica, y de los sujetos que en él intervengan, como asimismo la comparación concordante con lo que resulta de los asientos del Registro. Como queda dicho, su límite es el documento”.

Por lo tanto, la calificación registral no tiene inmediatez con la realidad jurídica extra registral y por consiguiente no puede inmiscuirse en el análisis previo efectuado por el funcionario autorizante del documento, trátase del Juez, notario o funcionario administrativo habilitado.

Conforme el sistema que rige el derecho inmobiliario registral dominicano, una vez este derecho es llevado a la esfera del registro de título, alcanzado por la función calificadora de este funcionario, esta actuación de registro es constitutiva y convalidante de derecho, por lo que su contenido se presume exacto y esta aseveración no admite prueba en contrario, salvo las establecidas en la ley 108-05.¹¹

"El resultado del ejercicio de la función calificadora se concreta en el acto administrativo de ejecutar o rechazar definitivamente la solicitud de inscripción, anotación o certificación y su documentación", conforme lo prevé el artículo el artículo 59 del Reglamento General de Registro de Títulos, podemos establecer que el Registrador de Títulos tiene dentro de sus facultades la de ejecutar o rechazar una rogación presentada a este.

¿Ahora bien, pudiera el Registrador de Títulos, rechazar una actuación provenientes de los Tribunales sean estos inmobiliarios o de otras jurisdicciones, basándose en esta facultad dada por el Reglamento General de Registro de Títulos?

¹¹ Ley 108-05 de Registro inmobiliario, artículo 90, 2005.

La respuesta a esta interrogante la encontramos en las disposiciones dadas en el artículo 51 y 52 del anterior mencionado Reglamento, toda vez que el alcance de la función calificadora en los actos emanados de autoridad judicial solo se circunscriben a detectar solo vicios de forma, sin intentar penetrar a aspectos de fondo de dicha sentencia.

Tan fuerte es esta exclusión en la esfera jurisdiccional de estas decisiones que en caso de existir dificultades en la ejecución de las mismas el Registrador comunicara mediante escrito motivado estos impedimentos al juez que dictó la sentencia para que este le imparta las instrucciones de lugar que viabilicen la ejecución del acto judicial.

Interesante denotar que el Registrador una vez es apoderado de la ejecución de una sentencia, debe proceder a su ejecución, encontradas dificultades informar al tribunal, pero una vez este imparte las instrucciones de cómo ejecutar, no puede negarse a realizar tal ejecución. Los términos del artículo 106 del Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original, facultan al Juez o Tribunal a condenar a petición de parte interesada al pago de indemnizaciones correspondientes o un astreinte al funcionario responsable de tal ejecución y su negativa a hacerlo.

En otro orden de ideas el acto causal de toda rogación de inscripción de derechos no nace en la oficina del Registrador de Títulos, sino fuera de ésta, es pues mediante el rigor calificadorio que se determinarán los

actos que pudieran ser o incorporados al sistema por orden de consecuencia publicitados por esta oficina registral, toda vez que la ciudadanía confía en la información publicitada por éste, creando así las bases de la seguridad jurídica registral.

De esta publicidad registral se reviste la fe pública que acredita la credibilidad institucional del Estado, a través del Poder Judicial, la cual es otorgada por los Registradores de Títulos del país.

La fe pública registral anteriormente señalada permite la protección de los actos que son incorporados al sistema, dotándolos de esa garantía de legitimidad y veracidad, que solo hasta inscripción en falsedad sea el único procedimiento con calidad para demostrar la autenticidad o no de las actuaciones registrales.

El Registrador de Títulos a través de la función calificadora compromete su responsabilidad civil, penal, fiscal y disciplinaria cuando permite por un incorrecto accionar de éste, la vulneración de la seguridad jurídica de los derechos que tiene la responsabilidad de custodiar y salvaguardar.

Cabe denotar que los términos del artículo 148 de la Constitución dominicana¹² alcanzan al Registrador de

¹² Constitución dominicana Artículo 148.- Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

títulos, cuando expresa sobre la responsabilidad civil que *“las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes”*; toda vez que el este servidor judicial, es un funcionario público que al llevar a cabo un mal o excesivo rigor calificadorio pudiere ocasionar daños y perjuicios a cualquier persona física, moral o jurídica que acuda a estas oficinas en búsqueda de esa seguridad jurídica.

La responsabilidad disciplinaria del Registrador de Títulos se ve circunscrita a la esfera del control del Consejo del Poder Judicial al tenor de lo estipulado en la misma constitución dominicana en el artículo 156 numeral 3¹³, tras tal aseveración los alcances del ejercicio de la función calificadora no desborda las limitaciones del poder disciplinario que le reviste al Poder Judicial, al cual pertenece.

En el ámbito impositivo, el Registrador de Títulos tiene la responsabilidad de conformidad con el artículo 53, literal C, del Código Tributario de exigir al beneficiario de una actuación registral, las correspondientes obligaciones fiscales previstas en la ley para cada tipología de actuación. ¹⁴

¹³ Constitución Dominicana Artículo 156.- Funciones. El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones:
Numeral 3: El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁴ Código Tributario Ley 11-92, Artículo 53, República Dominicana.

Esta obligación no solo se extiende al requerimiento del pago impositivo correspondiente a cada actuación; sino también, la responsabilidad de informar a la entidad tributaria de todos los contratos que sean sometidos al registro inmobiliario que tengan vinculación al aspecto impositivo de los contribuyentes.

Evidentemente el Registrador de Títulos al calificar un acto con vocación registral e inmobiliario impacta distintas áreas del derecho de las personas en su relación con la administración y la garantía de que sus derechos reales sean debidamente tutelados por este funcionario administrativo, el cual debe velar por la correcta aplicación del principio de publicidad, revistiéndole de oponibilidad a terceros, y de esta forma brindar esa seguridad jurídica como objetivo principal.

Es sobre entendida la incidencia en el orden administrativo que desentraña el ejercicio de la función calificadora del Registrador de Títulos y las consecuencias que recaen sobre el derecho de las personas, evidenciándose así una fuerte vinculación de este funcionario y su accionar bajo el amparo de Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

En definitiva, como hemos visto el Registrador de Títulos es un servidor judicial que tiene una función de primerísima importancia en el quehacer inmobiliario registral, cuyo objetivo principal es la de dotar la

eficiente y efectiva publicidad registral que está llamado a brindar.

Indudablemente su función se ve interceptada y entremezclada en prácticamente todas las ramas del sistema de justicia dominicano, lo que nos lleva a evidenciar que normativas de la naturaleza de la Ley 107-13 La Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, tiene un fuerte impacto en su quehacer cotidiano.

CAPÍTULO II:

La Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo

2.1 El Derecho Administrativo Dominicano

El derecho administrativo es una rama del derecho público intrínseco del Estado que tiene por objetivo el estudio de la Administración pública, de los organismos y funcionarios que en ella convergen; y sus diversas manifestaciones.

Este derecho gobierna la actividad del Estado, su quehacer administrativo, la reciprocidad entre los particulares y el aparato público; es decir en otras palabras el derecho administrativo es aquel que regula la relación jurídica entre el administrador (llamado Estado) y los administrados (personas).

Las fuentes del derecho administrativo constituyen el conjunto de normas que integran dicha rama del derecho. Estas fuentes se apoyan en dos grandes principios, "jerarquía del derecho escrito" encontrándose por encima de las fuentes subsidiarias (costumbre y principio general del derecho; y "Principio de subsistencia del rango del órgano del que emana la norma" este principio tendrá su sostenimiento en los reglamentos para establecerlos jerárquicamente de conformidad al rango del órgano que los emite; Por otro lado, en ausencia de las normas anteriormente descritas se aplicará subsidiariamente la costumbre y los principios generales del derecho.

Los principios constitucionales de la Administración Pública, conforme la Constitución, "Está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad

y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado".¹⁵

Respecto a las fuentes del Derecho Administrativo, el Licdo. Olivo A. Rodríguez Huertas asevera que el Derecho Administrativo Dominicano se sustenta, en fuentes escritas y las no escritas, que las llamadas, están compuestas por las normativas que integran el denominado "Bloque de Constitucionalidad", y por otro lado la fuente no escrita la podemos encontrar en los principios generales del derecho administrativo.¹⁶

La base normativa del derecho administrativo en la Republica dominicana fue establecida mediante la Ley 1494 de 1947, cuya pieza legislativa se constituyó en el marco para el procedimiento administrativo en ese momento.

Conforme esta legislación los aspectos contenciosos administrativos estaban asignados a la Cámara de cuentas de la Republica Dominicana, dependencia dirigida por el Poder Ejecutivo, por tales razones este poder ejercía una justicia retenida, toda vez que la administración pública se juzgaba a sí misma.¹⁷

¹⁵ Eduardo Jorge Prats, Las Bases Constitucionales de la Administración Pública. Revista de Administración Pública.

¹⁶ Olivo A. Rodríguez Huertas, Derecho Administrativo Dominicano y de principios generales, Pagina 3.

¹⁷ Ley 1794 de fecha 9 de Agosto de 1947, que instituye la jurisdicción Contenciosa Administrativa , artículos 37, 57 y 58.

El 16 de mayo del 1992, entra en vigencia la Ley 11-92, denominándose Código Tributario, que incorpora el Tribunal Contencioso Tributario, para el conocimiento de la legalidad de las actuaciones de la administración tributaria, cuyo tribunal es puesto a cargo del Poder Judicial, lográndose así la eliminación de la justicia retenida en materia contenciosa tributaria.

Con la promulgación de la Ley 13-07 de fecha 5 de febrero del 2007, se estableció el traspaso de Competencias, para que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo dadas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.¹⁸

2.2 Objetivos perseguidos por la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo

El 6 de agosto de 2013, el Estado dominicano promulgó la Ley No. 107-13 que regula los derechos y obligaciones de los individuos en sus relaciones con la Administración Pública, con un vacatio legis que entró en plena vigencia el 6 de febrero de 2015.

¹⁸ Ley 13-07, de fecha 5 de febrero del 2007.

El propósito esencial de la referida ley es la de regular las relaciones de las personas con la Administración Pública, esencialmente, en el marco del procedimiento administrativo; esta ley sienta las bases jurídicas para centrar el derecho administrativo en las personas y en sus derechos fundamentales, a partir de la premisa de una buena y sana administración.

El doctrinario y Magistrado Juez del Tribunal Superior Administrativo, Licdo. Franklin E. Concepción Acosta establece que la ley 107-13,¹⁹ en sentido amplio, vino a regular el procedimiento administrativo, pero no solo como un cauce de formación del acto administrativo, sino como una vertiente en la realización de las actividades administrativas orientadas al servicio de las personas.

Este mismo autor es de opinión de que esta Ley “elabora un nuevo concepto de administración, sometida a la Ley y al Derecho (principio de juridicidad), acorde con la expresión democrática de la voluntad popular, respecto a la necesidad de cooperación entre todas las administraciones públicas para la plena eficacia del funcionamiento de los servicios administrativos a las personas, y además afirmando que, las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantista, han caducado, por más que algunos les parezcan inamovibles que mas que pensar en un interés colectivo, es destinado a un interés particular, y por eso la presente ley se abre decididamente a la tecnificación y

¹⁹ Concepción Acosta, Franklin E. Apuntada Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de Procedimiento administrativo. Primera edición, Santo Domingo, julio 2016, pagina 14.

modernización de las actuaciones en su vertiente de producción jurídica y adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas”

Por otro lado apunta Sigmund Freund, jurista dominicano, especialista en derecho administrativo, durante la presentación de su libro, Ley 107-13, comentada y anotada que “La Ley 107-13 es la legislación más trascendental en materia de Administración Pública y del derecho administrativo de la historia dominicana. El hecho de compilar en una sola normativa los llamados principios que rigen la actuación de la administración, los derechos que las personas poseen en su relación con estos, los deberes, así como el procedimiento administrativo y las sanciones entre otros, es un gran logro para el derecho dominicano y para todos los dominicanos que interactúan constantemente con la Administración Pública”.²⁰

Freund considera que en su gran mayoría el “ciudadano de a pie” desconoce sus derechos y que esta ley los compila todos, y agrega que muchos aún desconocen incluso de la existencia de la referida ley.²¹

Dentro de las consideraciones que adoptó el legislador para las motivaciones de esta ley podemos resaltar “que la Administración Pública debe actuar al servicio objetivo del

²⁰ Artículo publicado en el periódico 7 dias.com.do, 01 sep 2016, 1:05 PM, enlace: http://www.7dias.com.do/cultura/2016/09/01/i216672_abogado-sigmund-freund-pone-circulacion-libro-sobre-ley-107.html#.WLX-h0vhB9M, 11/12/2016, 3:56p.m.

²¹Artículo publicado en el periódico 7 dias.com.do, enlace: http://www.7dias.com.do/cultura/2016/09/01/i216672_abogado-sigmund-freund-pone-circulacion-libro-sobre-ley-107.html#.WLX-h0vhB9M, 11/12/2016, 4:31p.m.

interés general, siendo de gran relevancia su sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado proclamado expresamente en el Artículo 138 de la Constitución".²²

En ese mismo orden de ideas, nos llama poderosamente a la atención también que entre sus argumentaciones preliminares, esta ley establece "que en un Estado Social y Democrático de Derecho los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores del interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos, para adquirir una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas"²³

El objetivo de la ley, se circunscribe a la esfera de regular los derechos y deberes de los sujetos de derechos en su interrelación con la administración Pública, que fundamente esta vinculación y los procedimientos que esta pieza legislativa trae en su contenido.

Como eje central denotaremos en relación a la figura del Registrador de Títulos, el ámbito de aplicación de esta ley, toda vez que esta cobija a todos los órganos que

²² Considerando Tercero de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, 2013.

²³ Considerando Cuarto de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, 2013.

componen la Administración Pública Central, a las entidades autónomas establecidas por leyes y a los sujetos que forman la Administración Local.

Importante resaltar las aclaraciones que emanan en los contenidos de los párrafos que pertenecen al artículo 2 de la referida Ley, en atención a que esta realiza una delimitación a los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y los Poderes Legislativos y Judicial, incluido aquí el Registrador de Títulos, que estarán regidos por los principios y reglas previstos en esta ley orgánica *siempre y cuando* sean compatibles y no transgredan las funciones que la Constitución les otorga, conjuntamente con las leyes que respectivamente regulen su funcionamiento.

Como toda Ley, la misma viene basada en principios que permean todo el accionar de la misma; los cuales nos adentra al extenso ámbito garantista de derecho para el administrado, sus derechos y deberes.

Estos aspectos lo vemos plasmados en el principio de juridicidad que se ubica conceptualmente dentro de uno de mayor extensión, denominado imperio de la ley, que consiste en el postulado de que el derecho es a) la fuente y b) el límite de toda potestad pública: las potestades públicas existen y actúan en la medida en que el derecho las consagra.

La normativa jurídica que resulte aplicable, puede programar con exactitud el ejercicio de la actividad de la

administración; es decir la administración está perfectamente reglada por el ordenamiento.

Este es un principio que dentro del ámbito de la función calificadora del Registrador de Títulos encontramos igual resonancia, toda vez que como funcionario lo puede observar por partida doble en la labor que está llamado a realizar.

Para toda la administración pública el artículo 138 de la constitución dominicana prevé que la misma debe actuar con “sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”, sentencia (TC/0183/14 del 14 de agosto de 2014, Tribunal Constitucional Dominicano.²⁴

Así mismo vemos como el principio de servicio objetivo a las personas guarda estrecha vinculación con el principio de igualdad, cuyo objetivo es que la administración sirva con imparcialidad a los intereses comunes, se refiere al comportamiento de conjunto de la administración, no de cada uno de sus miembros.

Dentro de las oficinas registrales, este principio guarda gran relevancia, puesto que el ciudadano que accede a esta dependencia del Estado, corresponde a un amplio crisol de clases económicas y sociales existente en el país.

²⁴ Sentencia TC/0183/14. Expediente núm. TC-05-2013-0117, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Ministerio de Interior y Policía contra la Sentencia núm. 76-2013, dictada por la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).

Esta Ley consigna el Principio promocional Expresado en la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de oportunidades de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiéndolos obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando igualmente la participación.

El jurista Jesús González Pérez, catedrático de derecho administrativo mexicano, establece que este principio promocional, consiste en una acción decidida a fin de promover las condiciones para que la dignidad sea afectiva y remover cuantos obstáculos dificulten su plena realización²⁵

Este principio promocional garantiza la participación equilibrada de mujeres y hombres, cuya responsabilidad descansa en el Estado, como responsable de que sea llevada a cabo.

En esta Ley el Principio de racionalidad se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.

La Administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego de acuerdo con la buena gobernanza democrática.

²⁵González Pérez, Jesús. Administración Pública y Libertad. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971.

En el ámbito registral, cobra vigor este principio, toda vez que el Registrador de Títulos está llamado a actuar bajo este criterio de racionalidad, para la emisión de decisiones útiles a los ciudadanos.

En el principio de igualdad de trato, establecido por esta Ley, las personas se que encuentren en la misma situación serán tratados de manera similar, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato.

Refrenda este principio el artículo 39 de nuestra carta magna, como uno de los derechos fundamentales al consignar: que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

El Registrador de Títulos conforme esta ley y a su propio accionar está sometido a los términos del principio de eficacia en cuya virtud en los procedimientos administrativos las autoridades removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán la falta de respuesta a las peticiones formuladas, las dilaciones y los retardos.

Por otro lado la constitución exige a la administración que su accionar sea eficaz, la eficacia administrativa, sin embargo, no implica el desconocimiento de los límites formales, procesales y materiales derivados del principio del estado de derecho y establecidos por el ordenamiento jurídico, conforme criterio dado por el especialista en derecho constitucional y administrativo Eduardo Jorge Prats.²⁶

Este principio permite que el ciudadano tenga fácil acceso a la información, organización, bienes y servicios que la administración pública tenga a su cargo expedir, sin que ésta esté torpedeada por la burocracia y niveles de complejidad que alejen al ciudadano de esta.

La aplicación del principio de eficacia, pudiera -en principio- verse amenazada respecto al principio de legalidad, toda vez que la observancia estricta y positivista de la norma lograra suponer un obstáculo, para una actuación eficaz de parte de la administración pública, en esa vertiente podemos inferir la subordinación que tiene este principio de eficacia respecto al principio de legalidad.

Para el Registrador de Títulos supone en ocasión del ejercicio de su función calificadora, grandes escollos, toda vez que manejarse dentro del positivismo de las leyes, concomitante con la praxis de llevar eficacia dada en este

²⁶ Jorge Prats, Eduardo, La efectividad y la eficacia como principios rectores de la tutela jurisdiccional y administrativa de los derechos fundamentales. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional Núm. 13 (enero-junio 2010).

principio supone una labor titánica a realizar, como hemos establecido más arriba guarda primacía el principio de legalidad ya ampliamente analizado.

Dado el carácter público y a la vez privado que reviste el control de los inmuebles registrados para el país, el Principio de publicidad de las normas, de los Procedimientos y del entero quehacer administrativo, traído por esta norma es un principio que el Registrador debe manejar de forma delicada y objetiva en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso.

La incorrecta aplicación del principio de publicidad, directamente afecta los efectos de la eficacia administrativa, bajo el entendido de que todo el accionar administrativo para una sana interacción entre sujeto y administración pública las reglas de juego deben ser dadas a conocer de manera clara y oportuna, para que cada involucrado realice su papel de forma eficiente.

El ser humano tiene el derecho de poder confiar en los actos y las decisiones de la administración pública, este ciudadano en la medida de lo posible, pueda suponer y calcular con tiempo la influencia del derecho en su conducta personal, es aquí donde se pone de manifiesto el principio de Seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa.

La expectativa de protección de la confianza es consecuencia la vez del principio de Buena Fe que también rige en el derecho público. Y es que el Estado no puede actuar de mala fe frente a las personas sometidas a su ordenamiento jurídico, y la persona debe poder confiar en ello, así lo sostiene, el jurista Eduardo Jorge Prats²⁷

Las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las personas, habrán de observar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual los límites o restricciones habrán de ser aptos, coherentes y útiles para alcanzar el fin de interés general que se persiga en cada caso; deberán ser necesarios, por no hallarse un medio alternativo menos restrictivo y con igual grado de eficacia en la consecución de la finalidad pública que pretenda obtenerse; y, finalmente, habrán de ser proporcionados en sentido estricto, por generar mayores beneficios para el interés general y los intereses y derechos de los ciudadanos, que perjuicios sobre el derecho o libertad afectado por la medida restrictiva.

Conforme criterio sobre este principio de proporcionalidad, el doctrinario Franklin E. Concepción Acosta opera dentro de la lógica regla-excepción, donde la regla es la máxima operatividad del derecho o libertad y la excepción es su restricción o limitación.²⁸

²⁷Jorge Prats, Eduardo. Derecho Constitucional. Vol. I, Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2003, Pág. 651.

²⁸ Concepción Acosta, Franklin E. Apuntada Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de Procedimiento administrativo. Primera edición, Santo Domingo, julio 2016, página 83.

Así mismo, la Ley 107-13, nos trae de manifiesto el principio de ejercicio normativo del poder en cuya virtud la Administración Pública ejercerá sus competencias y potestades dentro del marco de lo que la ley les haya atribuido, y de acuerdo con la finalidad para la que se otorga esa competencia o potestad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, con respeto y observancia objetiva de los intereses generales.

La desviación de poder definida por Maurice Haurio en su obra titulada Précis de droit administratif et de droit public général, es el hecho de una autoridad administrativa que, realizando un acto de su competencia, con observancia de las normas prescritas y no incurriendo en violación formal de Ley, usa su poder con fines y por motivos distintos de aquellos en vista de los cuales le fue conferido tal poder; es decir, distintos del bien del servicio.²⁹

Ver lo establecido por el principio de imparcialidad e independencia supone que el personal al servicio de la Administración Pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo, personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses.

²⁹.Haurio, Maurice. Précis Droit administratif. 10ª edición, Paris, 1921, Pág. 455

Realizar el ejercicio de la función administrativa pública dentro del marco de la imparcialidad e independencia otorga una de las más completas garantías, de que el ciudadano recibirá un servicio o producto de la administración pública carente de total arbitrariedad.

Dentro de las obligaciones que la normativa inmobiliaria le coloca al Registrador de Títulos, sobre sus hombros, está la de no presumir aquello que no está expresamente consignado en los documentos presentados³⁰, no menos cierto es, que este funcionario se encuentra investido también por el alcance del Principio de buena fe en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

Para el jurista argentino Roberto Dromi, la fe pública es un principio cardinal que se rige por códigos de lealtad (hacia la otra parte y hacia terceros) y fidelidad, con comportamientos mutuos de coherencia, y sobre la base de los compromisos de cooperación y colaboración.³¹

En el Principio de Asesoramiento, traído por esta Ley analizada, el personal al servicio de la Administración Pública deberá asesorar a las personas sobre la forma de

³⁰ Artículo 53 del Reglamento General de Registro de Títulos.

³¹ Dromi, Roberto, Licitación pública. (4ta ed.) Buenos Aires-Madrid-México, Argentina, Hispania Libros, 2010.

presentación de las solicitudes y su tramitación, en este sentido, la aplicación de este principio adquiere mucho valor en las oficinas registrales, porque en esta vertiente se ve beneficiado el ciudadano que demanda el servicio de esta oficina ; así como lograr que las peticiones que le son rogadas al Registrador de Títulos sean menos dificultosas su ejecución, por éstas estar bien instrumentadas.

El asesoramiento es una práctica que consiste en brindar conocimiento en algún tema. Generalmente este respaldo compromete temas de gran relevancia que requieren un conocimiento técnico específico.³²

La Ley 107-13 trae de manifiesto la incorporación del principio de responsabilidad por el que la administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de las personas ocasionados como consecuencia del funcionamiento de la actividad administrativa. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

En esta línea de pensamientos el Magistrado Concepción Acosta establece que este principio de responsabilidad tiene sustento en el principio de de Igualdad ante las cargas públicas, una variante de la igualdad ante la ley, en el sentido de que ningún ciudadano puede aguantar más imposiciones o perjuicios de parte del Estado que aquellos

³² Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2009. Actualizado: 2009. Definicion.de: Definición de asesoramiento, disponible en: <http://definicion.de/asesoramiento/>.

que la ley expresamente señalada como obligatorios o lícitos.³³

La obligación de resarcimiento por parte del Estado se denomina responsabilidad patrimonial de la Administración.

Conforme el Principio de facilitación, las personas encontrarán siempre en la Administración las mayores facilidades para la tramitación de los asuntos que les afecten, especialmente en lo referente a identificar al funcionario responsable, a obtener copia sellada de las solicitudes, a conocer el estado de tramitación, a enviar, si fuera el caso, el procedimiento al órgano competente, a ser oído y a formular alegaciones o a la referencia a los recursos susceptibles de interposición.

Bajo este escenario, para la incorporación en las oficinas registrales un esquema de buenas prácticas de cara el ciudadano que demanda de sus servicios, la aplicación de este principio colocaría estas oficinas registrales dentro del bosquejo objetivo y fundamental, por lo cual fue creada la Ley 107-13.

Las relaciones interpersonales entre el funcionario público y los usuarios del sistema en expedientes administrativos deben desenvolverse s niveles de mutuas cortesías y

³³ Concepción Acosta, Franklin E. Apuntada Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de Procedimiento administrativo. Primera edición, Santo Domingo, julio 2016, página 110.

prudencias, para así obtener un recíproco y fácil accionar entre estos.

Bajo el principio de celeridad en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizará optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable que, en todo caso, no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en el órgano correspondiente, salvo que la legislación sectorial indique un plazo mayor. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas, de manera escrita o a través de técnicas y medios electrónicos.

Dentro de las funciones del Registrador de Títulos, este tiene la obligación de pronunciarse en un plazo no mayor de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de las solicitudes que le son sometidas, razón por la que este funcionario cuenta con dos disposiciones legales que le somete al principio de celeridad de sus actuaciones y respuestas en beneficio del administrado.

El ya analizado principio de la eficacia, guarda estrecha relación con esta figura de la celeridad en los procesos de administración pública, en atención a que los trámites de procedimiento deben ser lo más expeditos posibles, sin trabas, ni dilaciones inútiles que coadyuven en beneficios tanto para el administrado como el funcionario administrativo.

La Ley 107-13 enarbola el principio de Protección de la intimidad De forma que el personal al servicio de la administración pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.

El artículo 44 de la Constitución dominicana establece que "Toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley."

Bajo el principio de ética todo el personal al servicio de la Administración Pública así como las personas en general han de actuar con rectitud, lealtad y honestidad.

Un vistazo a la ley 41-08 sobre Función Pública, nos retrotrae a este principio, en atención a que esta rige la ética pública en el ejercicio de esta, al establecer deberes, prohibiciones, e incompatibilidades a todas las personas que se desempeñan como funcionario público, ya sean estos de forma permanente o provisional, extendiéndose esta aplicación a todos los jueces, funcionarios (Registradores de Títulos), y empleados del Estado.

En un órgano técnico administrativo como lo es el Registro de Títulos, vinculado a aspectos judiciales y de administración de justicia, el principio de debido proceso tiene cabida, puesto que las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Para el abogado peruano especialista en asuntos administrativos Juan Carlos Cortez Tataje, el debido proceso se define como la regulación jurídica, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de modo que ninguna actuación de la autoridad jurisdiccional dependa de su propio arbitro, sino que se encuentre sujeta al procedimiento señalado en la ley.³⁴

El debido proceso enarbola un principio-derecho que permite a las personas una serie de derechos y garantías implícitas que conlleva un procedimiento regular y justo.

De manera amplia podemos inferir que el marco de principios traídos por la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, visto en su concepción puramente administrativista encajar de forma armoniosa con el manejo cotidiano de una oficina de Registro de Títulos y la forma en que puede y debe comportarse un Registrador de

³⁴ Cortez Tataje, Juan Carlos. El debido procedimiento administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista Gaceta Constitucional, Lima Núm. 52, 2012.

Títulos, cuya aplicación de los mismos, redundaría en beneficios tanto al sujeto administrado; así como a este funcionario público.

2.3 Derechos y Deberes de los sujetos administrados conforme esta Ley, aplicados al ámbito de un Registro de Títulos

A los usuarios del sistema de derecho administrativo público dominicano, la presente ley, les consagra una serie de derechos subjetivos que estos ostentan frente a la administración pública, a través de los cuales el concepto de buena administración encuentra lugar.

La administración pública conforme esta ley, y a través de la implementación del principio de facilitación, al dar a conocer esos derechos que los sujetos administrados tienen acceso, es como puede lograr el cometido de entablar un buen sistema de administración

Dentro del coctel de derechos establecidos en el artículo 4 de la presente ley, podemos enfocar en una oficina registral los siguientes:

1. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
2. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.

5. Derecho a presentar por escrito peticiones.
6. Derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.
7. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública o que versen sobre hechos no controvertidos o no relevantes.
8. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración.
9. Derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios a cargo de la Administración Pública.
10. Derecho a conocer las obligaciones y compromisos que se deriven de los servicios a cargo de la Administración Pública.
11. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
12. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.
13. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa.
14. Derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
15. Derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.

16. Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos, registros y bases de datos administrativos físicos o digitales.
17. Derecho de acceso a la información de la Administración, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.
18. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.
19. Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
20. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
21. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.
22. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
23. Derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
24. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
25. Derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.
26. Todos los demás derechos establecidos por la Constitución o las leyes.

Por otro lado la ley en el artículo 5, no solo le otorga derechos subjetivos al administrado; sino que de manera

reciproca el ciudadano tiene también responsabilidades y deberes para con la administración pública, esto incluidas las oficinas registrales.

1. Cumplir con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general.
2. Actuar de acuerdo con el principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en los procedimientos, y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas.
3. Ejercer con responsabilidad sus derechos, evitando la reiteración de solicitudes improcedentes.
4. Observar un trato respetuoso con el personal al servicio de la Administración Pública.
5. Colaborar en el buen desarrollo de los procedimientos, cumpliendo con sus obligaciones previstas en las leyes.

Esto sin dejar de aclarar que el incumplimiento de estos deberes por parte del administrado no será óbice justificativo para la administración pública desatender una reclamación de la persona.

Evidentemente el carácter garantistas de los derechos del ciudadano dominicano guarda preponderancia, respecto a los deberes que este debe observar frente a la administración, desde el hecho de que el incumplimiento por parte de este administrado de los deberes puestos a su cargo, no es fundamento para que desde la administración Pública puedan ser utilizados como fundamentos para ignorar un derecho reclamado por la persona.

2.4 Potestad Sancionadora y los Recursos Administrativos establecidos por esta Ley

La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.³⁵

Esta facultad conforme el artículo 35 de la Ley objeto de estudio, solo podrá ser ejercida en virtud de habilitación legal expresa. Correspondiéndole exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida.

Acorde esta disposición normativa, serán responsable de las infracciones legalmente establecidas, todas las personas físicas o jurídicas que incurran en esta incorrecta practica, esta responsabilidad administrativa emanada del desenlace del procedimiento sancionador, será exigida al infractor con la reposición de la situación a su estado original, con sus correspondientes indemnizaciones de daños o perjuicios derivados al respecto.

³⁵Enciclopedia jurídica, Potestad sancionadora, 2014. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>

Estas sanciones prescribirán, conforme las normas que así lo establezcan; y en los casos en que no se contemplen, tendrán un plazo de prescripción de 5 años a partir de la fecha de la comisión del hecho objeto de infracción, las muy graves, las graves a los tres años y las leves al año del plazo anteriormente descrito.

Los criterios y principio que debe observar todo procedimiento sancionador, conforme lo establece el artículo 42 de la ley analizada deberá estar caracterizado por la:

1. Separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos.
2. Garantía del derecho del presunto responsable a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le puedan imponer, así como de la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias.
3. Garantía del derecho del presunto responsable a formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento.

4. Garantía de los derechos de las personas, en la medida en que el presunto responsable es parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador.
5. Adopción, cuando proceda, y en virtud de acuerdo motivado, de las medidas provisionales que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse.
6. Garantía de la presunción de inocencia del presunto responsable mientras no se demuestre lo contrario.

Una vez llevado a cabo el procedimiento sancionador por parte de la Administración, se emitirá resolución motivada que pondrá fin al procedimiento sancionador.

En ese mismo orden de ideas esta pieza legislativa contiene los recursos administrativos, cuya finalidad es la de posibilitar a la administración que vuelva a considerar los términos decisivos del acto administrativo.

Interesante resaltar que esta ley incorpora el carácter optativo de los recursos administrativos, quienes de forma opcional, podrán interponerlos en el orden jerárquicos de los mismos o directamente a la vía contenciosa administrativa correspondiente; en materia registral inmobiliaria daría celeridad a los procesos, para su inmediato pronunciamiento ya en altas instancias, más allá del alcance administrativo de los registros de títulos y la Dirección Nacional de Títulos.

En conclusión, la Ley 108-05, es una normativa marco, compuesta por 10 principios en cuyo eje gira todo el entramado legal que permea la jurisdicción inmobiliaria completa, en ese sentido la ardua tarea está centrada en intentar lograr la hegemonía y simbiosis de esta, de cara a los principios que dominan el instrumento legal que componen la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, más arriba analizados.

En relación a los aspectos espinosos de la responsabilidad administrativa, ya llevada por esta ley a la esfera del Registrador de Títulos, obliga a este funcionario a actuar de forma más apegada a normativas que convergen en el entablado legal, al cual se debe, por lo que esta Ley en lugar de verla como un instrumento nocivo para este funcionario administrativo, abre las puertas a una era de servicios que preservan las más amplias garantías para el usuario que acude a la jurisdicción inmobiliaria, usuario que merece sea tratado conforme el paradigma que significa la aplicación de la Ley sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo dentro de los Registros de Títulos.

Capítulo III:

Aplicación de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo en la función calificadora del Registrador de Títulos

3.1 El Registrador de Títulos como funcionario público dentro del marco de aplicación de la Ley 107-13

Como hemos ya plasmado en los capítulos anteriores, la figura del Registrador de Títulos Dominicano, aunque interactúa de manera directa con órganos técnicos y jurisdiccionales, evidentemente su rol primordial está sometido a asuntos netamente administrativos.

El especialista en derecho registral dominicano, Licdo. Héctor Alíes Rivas, en un artículo publicado por su firma de consultores "Alíes & Rivas", afirma que no obstante, es necesario precisar que la aplicabilidad de la ley 107-13 dependerá de si se logran conciliar las garantías básicas del procedimiento administrativo en ella prevista y su aplicación al procedimiento registral.³⁶

Precisamente el meollo o espina dorsal de la presente investigación descansa justamente en esta aseveración y es en ese sentido que la respuesta a esta cuestión la podremos precisar al hacer las validaciones y concordancias de los principios que cada norma contiene previamente ya analizadas.

En este mismo sentido el jurista anteriormente citado, es de criterio que la aplicación a los Registros de Títulos

³⁶ Héctor Alíes, Ley 107-13 y los Registros de Títulos en República Dominicana, comentada. 2014, disponible en: <http://aliesrivas.com/la-ley-107-13-y-los-registros-de-titulos-en-republica-dominicana/>

de la ley 107-13 no sería ninguna extravagancia e intromisión, si se tiene en cuenta que los Registradores tienen la condición de funcionarios públicos y que su responsabilidad se rige supletoriamente por el derecho común, conforme al Principio General VIII de la ley 108-05.

El principio II de la Ley 108-05³⁷ reposa en criterios de Legalidad, legitimidad, y publicidad, que podemos hallar sus homólogos en la Ley 107-13, establecidos en sus principios de juridicidad, seguridad jurídica y del ejercicio normativo del poder, sin embargo el criterio de especialidad conforme está definido en la Ley 108-5, no se visualiza dentro del alcance de la normativa administrativa.

Para la jurisdicción inmobiliaria este criterio de especialidad guarda mucha relevancia, especialmente al momento del registro de los asientos correspondientes, toda vez que el sujeto, objeto y la causa del derecho deben estar perfectamente definidos en la instancia rogatoria, pudiendo inclusive, por omisión a este criterio, el Registrador denegar el registro de una actuación registral.

³⁷ PRINCIPIO II La presente Ley de Registro Inmobiliario implementa el sistema de publicidad inmobiliaria de la Republica Dominicana sobre la base de los siguientes criterios: Especialidad: Que consiste en la correcta determinación e individualización de sujetos, objetos y causas del derecho a registrar; Legalidad: Que consiste en la depuración previa del derecho a registrar; Legitimidad: Que establece que el derecho registrado existe y que pertenece a su titular; Publicidad: Que establece la presunción de exactitud del registro dotando de fe pública su constancia.

Por otro lado, la Ley 108-05 enarbola conforme el principio IV³⁸ la garantía de imprescriptibilidad de la cual goza todo derecho registrado, que de manera principal lo encontramos debidamente tutelada por nuestra constitución.

En este mismo sentido es una simbiosis muy positiva la encontrada tanto en la ley 108-05 y la Ley 107-13, como marcos normativos evidentemente garantista y tuteladores de la relación que debe existir entre la administración pública y el ente administrado.

La función calificadora del Registrador de Títulos, dominicano evidentemente se encuentra enmarcada de manera principal en la Ley 108-05 de registro inmobiliario, constituyéndose esta en una ley, que en adición al conjunto de reglamentos y resoluciones emitidos por el pleno de La Suprema Corte de Justicia, le delimita su radio de acción.

Por otro lado dentro del conglomerado de normativas jurídicas, que guardan relación con esta función inherente al Registrador de Títulos, contamos con la Ley 107-13; que dado la disposiciones contenidas en la misma, respecto a su ámbito de aplicación dado en el artículo 2³⁹ y de forma específica en lo establecido en su párrafo II⁴⁰ podemos inferir que el Registrador de Títulos evidentemente está amparado, bajo esta amplia sombrilla que cubre los efectos

³⁸ PRINCIPIO IV Todo derecho registrado de conformidad con la presente ley es imprescriptible y goza de la protección y garantía absoluta del Estado.

³⁹ Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los órganos que conforman la Administración Pública Central, a los organismos autónomos instituidos por leyes y a los entes que conforman la Administración Local.

⁴⁰ Párrafo II, Art. 2, Ley 107-13.

de esta ley, pero no podemos dejar de observar esta gran condicionante que este último texto citado no trae al establecer que...“siempre que resulten compatibles con la normativa específica”.

Del análisis de los capítulos anteriores, podemos establecer que ambas regulaciones contemplan pocas contradicciones o incompatibilidades entre sí, y que solo el criterio de especialidad lo encontramos ausente en todo el contexto de la Ley 107-13, dejándole al Registrador de Títulos esta especialización que apunta al sujeto, objeto y la causa como elemento distintivo de una ley y la otra, cediéndoles al Registrador de títulos en el ejercicio de sus funciones, la libertad de decisión en torno a la preservación de este criterio, que podríamos verlo técnicamente como un principio en sí mismo.

Interesante constatar que el legislador de la Ley 108-05 de registro inmobiliario, fue previsor al establecer lo preceptuado en el principio X⁴¹, toda vez que esta afirmación se convierte en la antesala de bienvenida dentro del derecho inmobiliario a toda tipo de instrumento legislativo, que contenga prohibiciones al ejercicio abusivo de los derechos, cuyo ambiente es propicio para la concatenación del objetivo que persigue la Ley 107-13 de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de su Procedimiento Administrativo.

⁴¹ PRINCIPIO X La presente ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considera ejercicio abusivo de derechos el que contraría los fines que la ley ha tenido en mira al reconocerlos, o al que exceda los límites impuestos por las leyes vigentes, la buena fe, la moral y las buenas costumbres.

Evidentemente los objetivos trazados con motivo a la incorporación de la Ley 107-13 de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de su Procedimiento Administrativo, van de la mano con la ola de reformas que desde el Poder Judicial se viene llevando a cabo en los últimos 15 años de vida judicial y la jurisdicción inmobiliaria ha estado al cónsone con este proceso.

A todas luces es evidente que en los procesos que están bajo la responsabilidad del Registrador de Títulos, la Ley 107-13 viene a dibujar un marco claro y diáfano hacia donde debe apuntar este servidor judicial, dentro de sus relaciones con el ciudadano que demanda servicios de las oficinas Registrales.

Este tipo de gerencia estará orientada en los parámetros de servicios objetivos a las personas titulares del inventario del derecho inmobiliario registral dominicano, servicio que deberá ser ofrecido con racionalidad, toda vez, que se verá reflejado a través de buenas decisiones emitidas por este funcionario, que vayan en pos y provecho del usuario de esta jurisdicción.

Este servicio ha de estar amparado bajo el manto de la igualdad de trato a todas las personas que acuden a buscar a diario servicios o productos a estas oficinas registrales.

El Registrador Dominicano se ve urgido de implementar procesos y proyectos abocados a obtener la eficacia en sus

procedimientos administrativos, y sus decisiones están matizadas por este principio de eficacia que toda administración pública, así sea de justicia está llamada a exhibir.

Hemos anteriormente establecido las condiciones de especialidad propias e inherente que guarda la administración pública de derecho inmobiliario registral, sin embargo la proporcionalidad, relevancia y coherencia deben encontrar asidero dentro del esquema de procesos que compone la gerencia administrativa del Registrador de Títulos; así como de sus decisiones productos del ejercicio de la función calificadora, puesta sobre sus hombros.

El tráfico inmobiliario dominicano exige celeridad de sus procesos y sus respuestas, que va muy de la mano sobre la aseveración de que “una justicia tardía se transforma en denegación de justicia”, este principio de celeridad adquiere una relevancia capital en nuestras oficinas registrales y es de responsabilidad intrínseca del Registrador de Títulos de que este cree procesos tendentes a este fin sin dejar de lado la inquebrantable seguridad jurídica que revierte el quehacer registral, para que cobre valor el principio de buena fe, ya anteriormente analizado.

Es indiscutible que el Registrador de Títulos dominicano puede encontrar en el texto legislativo que compone la ley 107-13 de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de su Procedimiento Administrativo, un excelente marco de referencia para lograr los avances que el país demanda de ellos.

Respecto al sujeto administrado, la Ley 107-13, constituye un bastión de defensa y exigencia para la incorporación de las buenas prácticas dentro de las oficinas registrales, para lograr de estas verdaderas oficinas de administración pública que vela por el bienestar de sus administrados.

3.2 Responsabilidad del Registrador de Títulos en el ejercicio de su función calificadora de cara a la Ley 107-13

La responsabilidad administrativa se establece como una garantía dada a favor del particular para obtener el desagravio del perjuicio causado por el Estado.

La constitución Dominicana, instituye un régimen de responsabilidad administrativa, consignado en su artículo 148⁴², mediante el cual regula la “responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes”.

La Ley 107-13 contempla la responsabilidad de los funcionarios cuando en el ejercicio de sus funciones causen daños, ya sea por abuso de poder, por desviación de poder, al utilizar el poder conferido para obtener fines distintos a los ya establecidos en la norma atributiva de competencia, y en general, por violación o contrariedad al

⁴² Artículo 148.- Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

derecho, escenario este que el Registrador de Títulos no se encuentra exime.

Cabe destacar que conforme la legislación analizada, no contamos con jurisprudencia, en la cual haya sido cuestionada la responsabilidad del Registrador de Títulos, conforme el esquema anteriormente descrito, esto en razón del poco tiempo que esta normativa lleva en aplicación.

Si podemos denotar que sobre este tipo de disposiciones legales de origen administrativo, en otros países, por ejemplo España, al Registrador de Títulos se le establece la responsabilidad vista desde su doble condición de funcionario público y profesional del derecho, y sus respectivas consecuencias por la actuación negligente de este funcionario, conllevan las correspondientes indemnizaciones de los daños y perjuicios de los que debe responder y los plazos para el ejercicio de esta acción de responsabilidad.

Interesante señalar que este funcionario español goza de un seguro que desde su propio presupuesto se provee, para hacer frente a este tipo de sanciones.

Jurisprudencialmente la Sala Civil del Tribunal Supremo Español de fecha 18 de Marzo de 2014 condena a un Notario a indemnizar nada menos que con 2.450.000 € (de forma solidaria con la empresa vendedora) en favor de la empresa otorgante de una escritura de compraventa porque aquél no le proporcionó certeza sobre la inexistencia de cargas o

embargo sobre el inmueble adquirido, con el consiguiente perjuicio patrimonial.

En definitiva tanto en la constitución Dominicana como en la Ley solo se reguló un supuesto de responsabilidad subjetiva (solidaria y conjunta del funcionario y del Estado) por actuaciones "antijurídicas" de los funcionarios, lo que no excluye que un perjuicio singular o individualizado ocasionado con motivo de una actividad administrativa lícita también pueda generar responsabilidad del Estado, fundado en el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas.

La Ley 107-13, nos trae en el artículo 59⁴³ la figura del daño indemnizable, desde la óptica de la responsabilidad patrimonial que descansa sobre la existencia del daño, una vez supuesta la producción de una lesión resarcible, es preciso determinar el contenido del deber indemnizatorio que pesa sobre la administración, en ordenar a reparar aquella, que es el caso objeto de análisis recaería en la figura del Registrador de Títulos.

Finalmente podemos inferir que la figura del Registrador de Títulos dominicano, se ve permeada por todo el ámbito de aplicación de la ley 107-13 de Derechos de las Personas en

⁴³ Artículo. 59. Daño indemnizable. Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante. Párrafo. La indemnización podrá sustituirse, previa motivación, por una compensación en especie o por pagos periódicos cuando resulte más adecuada para lograr la reparación debida de acuerdo con el interés público siempre que exista conformidad del lesionado.

sus Relaciones con la Administración y de su Procedimiento Administrativo, y que a pesar de su escenario de especialización esto no es óbice para que este funcionario no pueda verse plenamente regulado por sus disposiciones.

De forma contundente hemos de aseverar que el Registrador de Títulos es un funcionario eminentemente administrativo, a pesar de su alta interacción con órganos jurisdiccionales, y su condición de especialidad, que viene dada gracias a lo técnico y especializado de su quehacer cotidiano, es claro que la aplicación de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo en la función calificadora del Registrador de Títulos, marca un hito de cómo debe desarrollarse las actividades propias de los registros de títulos y de que manera los sujetos administrados pueden hacer valer sus derechos como tales, así como el Registrador de Títulos, como representante de la administración hacer su labor.

CONCLUSIONES

El Registrador de Títulos dominicano, ve discurrir su aparato calificativo y ejecutivo en prácticamente todas las esferas del derecho, presencia esta que busca avalar la implantación de la técnica registral, fundamentado en el sistema Torrens.

Mediante la utilización de los principios que norman el espectro registral, es que este servidor puede realizar esta labor de crear asientos, que persiguen la delimitación de un derecho real, cuyo sujeto de derecho queda investido de una fortaleza robusta, que se obtiene a través de la publicidad otorgada por este funcionario.

El Registrador de Títulos deviene eminentemente un funcionario administrativo, con funciones únicas, en un entorno conformado por aspectos de tecnicismos que le brindan ese carácter de especialidad a la funciones que este desarrolla, converge de manera aproximada a esferas jurisdiccionales, que de no aplicar los principios registrales que le son propios a su accionar, podría verse en dificultades de ejecución de tales mandatos.

La Ley 108-05, sobre Registro inmobiliario, define claramente a este servidor judicial dominicano, estableciéndole de manera contundente, el perfil de este dentro del tren administrativo judicial, dotándoles de las funciones puestas a su cargo.

A través del presente trabajo de investigación final, hemos podido comprobar primero; que el alcance de la función calificadora del Registrador de Títulos, se circunscribe al análisis de un acto con vocación registral, en la cual al ser avalado por este fedatario, lo coloca en el espectro de conocimiento a todos los que puedan tener interés en este derecho.

También que la Ley 107-13, sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo, por su lado viene a dotar de las más extremas garantías de derechos a los sujetos administrados, que observarlas dentro del ámbito inmobiliario registral crea un esquema de avances significativos para el usuario que frecuenta las oficinas registrales; así como, que esta legislación incorpora todo un entramado legal respecto a los tipos de procedimientos de actos y recursos administrativos para el sujeto administrado de cara al funcionario administrativo y su dependencia; ámbito que el Registrador de Títulos se supedita a esta norma de manera absoluta.

Asimismo también pudimos denotar que esta norma incorpora un régimen de consecuencias y responsabilidades que toda administración pública está llamada a acatar, con sus correspondientes sanciones una vez comprobadas las faltas imputables a este funcionario.

Es por estas razones que a título de conclusión general podemos establecer que la figura del Registrador de Títulos dominicano, guarda una estrecha vinculación y sujeción

absoluta a los términos que contempla la Ley 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento administrativo, en atención a que el discurrir del efecto calificadorio de este funcionario no riñe en lo absoluto con la norma señalada.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Gómez, Wilson. *Manual de Derecho Inmobiliario Registral*, segunda edición, pág.93. 2015.
- Diccionario de la Lengua Española-Real Academia Española. Vigésima primera edición. ESPASA, Madrid 1992
- Cabanellas Torres, Guillermo: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo II, Pág. 23, Bs As. 1998
- Olivo A. Rodríguez Huertas, *Derecho Administrativo Dominicano y de principios generales*, Pagina 3
- Concepción Acosta, Franklin E. Apuntada *Ley No. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de Procedimiento administrativo*. Primera edición, Santo Domingo, julio 2016
- González Pérez, Jesús. *Administración Pública y Libertad*. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1971
- Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Vol. I, Santo Domingo: Gaceta Judicial, 2003, Pág. 651.
- Haurio, Maurice. *Precis Droit administratif*. 10^a edición, Paris, 1921, Pág. 455
- Dromi, Roberto, *Licitación pública*. (4ta ed.) Buenos Aires-Madrid-México, Argentina, Hispania Libros, 2010.

Normativas jurídicas

- Constitución Dominicana, 2010.
- Ley No.108-05, del 23 de marzo del 2005, sobre Registro Inmobiliario.
- Ley No. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.
- Código Tributario
- Ley Hipotecaria Española
- Ley 13-07, de fecha 5 de febrero del 2007
- Suprema Corte de Justicia, Resolución núm. 2669-2009: 2009) "Reglamento General de Registro de Títulos".
- Subero Issa, Jorge a. "Dos años de Jurisprudencia dominicana 1982-1984" B.J. 868 de marzo de 1983. Pág. 566, 2da edición, Moca, 1996
Ley 1794 de fecha 9 de Agosto de 1947, que instituye la jurisdicción Contenciosa Administrativa , artículos 37, 57 y 58.

Artículos

- Función Calificadora del Registrador. Sus límites (fragmentos de un curso) por Luis Moisset de Espanes, Seminario Jurídico de Comercio y Justicia, No. 17, 31 de Octubre de 1977
- Kemelmajer de Carlucci, Aída Rosa, Calificación registral de documentos que tienen origen en decisiones judiciales, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1996.
- Eduardo Jorge Prats Las Bases Constitucionales de la Administración Pública. Revista de Administración Pública

- Jorge Prats, Eduardo, La efectividad y la eficacia como principios rectores de la tutela jurisdiccional y administrativa de los derechos fundamentales. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional Núm. 13 (enero-junio 2010).
- Cortez Tataje, Juan Carlos. El debido procedimiento administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista Gaceta Constitucional, Lima Núm. 52, 2012

Páginas de Internet

- Olivo A. Rodríguez Huerta. Derecho Administrativo Dominicano y Principios Generales: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wpcontent/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf>
- Héctor Alíes. La Ley 107-13 y los Registros de Títulos en la Republica Dominicana: <http://aliesrivas.com/la-ley-107-13-y-los-registros-de-titulos-en-republica-dominicana/>
- Artículo publicado en el periódico 7 dias.com.do, enlace: http://www.7dias.com.do/cultura/2016/09/01/i216672_abogado-sigmund-freund-pone-circulacion-libro-sobre-ley-107.html#.WLX-h0vhB9M

<http://definicion.de/asesoramiento/#ixzz3ugx30vxr>

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>

Sentencias:

- Sentencia TC/0183/14. Expediente núm. TC-05-2013-0117, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el Ministerio de Interior y Policía contra la Sentencia núm. 76-2013, dictada por la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).

Anexo:

- Entrevista-Cuestionario al Jefe de Sección "Análisis de la Función Registral Registro General de la Provincia de Córdoba, Argentina.

Buenas tardes, **Dr. Fuster.**

De conformidad con la reunión que sostuvimos hace unas semanas en su despacho, y en ocasión a la cooperación requerida por mi persona relativa a la Tesis que actualmente sustento, denominada "LA Función Calificadora del Registrador de Títulos en el marco de la Ley 107-13 de Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo", tengo a bien realizarle el siguiente cuestionario:

- 1) Conforme su experiencia como definiría usted la figura del Registrador de Títulos de la propiedad inmobiliaria?
- 2) Podría usted establecer el alcance de la función calificadora del Registrador de Títulos dentro del derecho inmobiliario?
- 3) Cual entiende usted es la naturaleza jurídica y administrativa de la función calificadora de este funcionario?

Paso a responder:

1) El **registrador** (inmobiliario argentino) es un funcionario público que coteja documentos. Si cabe el neologismo es un "cotejador de instrumentos". Ahora bien, ¿qué coteja? Pues coteja el asiento registral (en nuestro caso *matrícula* -folio real-) y el documento presentado para su registración (a saber: escritura pública, expediente o documento judicial o administrativo).

2) La ley registral inmobiliario nacional (Ley N° 17.801) habla, en su artículo 8, de la calificación de las formas extrínsecas, como médula espinal de la función calificadora registral inmobiliaria.

En términos sencillos, podemos decir que el registrador *califica todo lo que resulta ostensible* del documento cuya registración se pretende. Por ejemplo, durante mucho tiempo se debatió si el asentimiento conyugal era susceptible de calificación registral-inmobiliaria, lo que la jurisprudencia terminó reconociendo como incluida en el ámbito del registrador inmobiliario.

Por tanto, respecto del documento traído a registración el registrador verifica lo que resulta visible en cuanto es atiente a la forma y tiene vocación registral inmobiliaria.

Dicho más derechamente, califica *formas* (**no califica** si compró con dinero propio o ganancial, si la persona es hábil -demente-, si lo que dice la escritura es verdad, etcétera) y en cuanto tenga *relevancia jurídica registral inmobiliaria* (causa: por ejemplo "compraventa"; sujeto:

nombre completo, tipo y número de documento nacional de identidad, clave de identificación tributaria; etcétera).

Queda la duda si algunos aspectos documentales tiene o no relevancia jurídica a nivel registral inmobiliario: por ejemplo, las facultades del fiduciario, el destino de los bienes a la culminación del mismo, etcétera. Sobre esto existen diversas posturas y posiciones, en el marco de debates aún no concluidos.

Son aspectos que hacen a la forma y con relevancia jurídica por ejemplo los siguientes, a saber: fecha de facción del instrumento, lugar de celebración del negocio, funcionaria instrumentador, firma de las partes, etcétera; pero también se califican algunos aspectos fundales (aunque ha sido objeto de muchas críticas) tales como la existencia de causa válida y la capacidad de las partes para celebrar el negocio jurídico, entre otras.

3) Tengo para mí que el registrador es un funcionario público administrativo, cuya función pública es la de tomar razón de documentos (susceptibles de registración) en aras de la oponibilidad de los mismos a terceros.

(*) Misceláneas:

A) Cuadra recordar que en Argentina los registros inmobiliarios son provinciales (no nacionales) por lo que existen diferencias (pese a haber una ley nacional) y particularidades (muchas veces receptadas en su propias leyes locales) de cada jurisdicción provincial. Por ejemplo, en Córdoba no se registran en general los boletos de compraventa inmobiliaria, en Rosario y Tucumán sí se registran TODOS los boletos en cuestión.

B) La reciente sanción del Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994 y modificatorias) vigente a partir del día uno de Agosto del año 2.015, ha replanteado muchas cuestiones. Más aún teniendo en cuenta que la ley registral inmobiliaria nacional y las provinciales siguen siendo las viejas y no siempre “encajan” en la nuestra normativa fondal, de la cual muchas veces quedan “descalzadas”.

Quedo a su disposición para lo que necesite.