

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS



**LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COHERENCIA CONTENIDO EN LA
LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LOS CRITERIOS DE
CALIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL
REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTADO POR:

HERRERA RUMALDO KAREN ARELY

NAVARRO PÉREZ KATYA CAROLINA

DOCENTE ASESOR:

LIC. NOE GEOVANNI GARCIA IRAHETA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2021

TRIBUNAL CALIFICADOR

Dr. Henry Alexander Mejía

PRESIDENTE

Lic. Pedro Rosalío Escobar

SECRETARIO

Lic. Noé Giovanni García Iraheta

VOCAL

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Dr. PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco
VICEDECANO

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo
SECRETARIA

Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Licda. Diana Del Carmen Merino de Sorto
DIRECTORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN

Lic. Enmanuel Román Funes
**COORDINADOR DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
CIENCIAS JURIDICAS**

DEDICATORIA

Primeramente, doy gracias a Dios, por haberme ayudado a finalizar mi carrera universitaria, por guiar e iluminar mi mente durante este largo proceso de aprendizaje, por darme fortaleza, paciencia, perseverancia y salud para poder seguir adelante y concluir mis metas.

A mis amados padres Eliberto Herrera Cornejo y Vilma Nohemy Rumaldo, por ser el pilar fundamental en mi vida para lograr esta meta, por todos los sacrificios que han hecho desde el inicio de mis estudios para lograr que termine mi carrera, por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas, por brindarme el apoyo moral, espiritual y económico, para poder llegar hasta este momento, por toda la comprensión, confianza y todo el amor que me brindaron durante el desarrollo de toda mi carrera universitaria, por sus sabios consejos que han forjado a la persona que soy, de la cual me siento orgullosa y por muchos otros motivos que no se alcanzan a plasmar en una hoja, porque son lo mejor que la vida ha podido darme.

A mi hermano, que siempre me ha apoyado de manera incondicional, brindándome sus consejos y apoyo moral cuando lo necesitaba, lo cual fue muy importante para el logro de mi objetivo.

Y finalmente, a todas aquellas personas que de una u otra manera fueron parte de mi formación académica y profesional brindándome sus conocimientos, tiempo, experiencia y esfuerzo para poder finalizar con éxito esta carrera.

Karen Arely Herrera Rumaldo

DEDICATORIA

Quiero agradecerle Dios todo poderoso por haberme brindado paciencia, sabiduría y fuerza para continuar a lo largo de toda la carrera, y sobre todo para culminar este tan anhelado objetivo en mi vida.

A mis padres, María Vilma de Navarro y José Matías Navarro, por ser la inspiración para llegar hasta aquí, por todo el apoyo incondicional y consejos que me brindaron todos estos años, por inculcarme que todo éxito requiere de un esfuerzo, y que siempre debe estar basado en la humildad y el amor a Dios, a mi hermano, por escucharme y animarme cada vez que lo necesité en todo momento de mi carrera.

A mis amigas, por brindarme palabras de aliento cuando me encontraba en situaciones difíciles, por su atención y apoyo en cada momento del proceso de tesis; y a mi compañera de tesis, Karen Arely Herrera, con quien pasé desde el primer día de la carrera, y a pesar de las dificultades que se han interpuesto en el camino, tratamos de apoyarnos en todo momento.

Katya Carolina Navarro Pérez

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	I
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	II
INTRODUCCIÓN.....	III
CAPÍTULO I:.....	1
ANTECEDENTES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS DE EL SALVADOR Y LA EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL	1
1.1. Origen y desarrollo del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.....	1
1.1.2. Real Pragmática española de 1768.....	5
1.1.3. Código Civil francés de 1804.....	6
1.1.4. Ley Hipotecaria española de 1861	7
1.1.5. Código Civil chileno de 1857	8
1.2. Antecedentes nacionales.....	9
1.2.1. Código Civil	9
1.2.2. Primera Ley Hipotecaria	11
1.2.3. Segunda Ley Hipotecaria	12
1.3. Evolución de la calificación registral	14
1.3.1. Primer período.....	16
1.3.2. Segundo período.....	17
1.3.3. Tercer período.....	18
1.4. Origen y desarrollo de las unidades calificadoras	18
1.5. Requisitos para la calificación de documentos.....	20
CAPITULO II:.....	23

EL PRINCIPIO DE COHERENCIA EN RELACIÓN CON LA FUNCION CALIFICADORA DE LOS REGISTRADORES AUXILIARES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS.....	23
2.1. Principio de Coherencia.....	23
2.1.2. Definición	24
2.1.3. Objeto.....	26
2.1.4. Importancia y fin	26
2.2. El precedente administrativo.....	28
2.2.1. Diferencia entre precedente administrativo y costumbre.....	30
2.2.2. Diferencia entre precedente administrativo y práctica administrativa .	31
2.2.3. Diferencia entre precedente administrativo y la doctrina de los actos propios.....	32
2.3. Desconcentración del registro de la propiedad raíz e hipotecas	32
2.4. Función Calificadora	34
2.5. Criterios de calificación registral	38
2.5.1. Uniformidad en los criterios de calificación	40
2.6. Generalidades de la inscripción registral	41
CAPITULO III:.....	44
MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL Y LA JURISPRUDENCIA APLICABLE EN LA CALIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS.....	44
3.1. Leyes salvadoreñas sobre principio de coherencia y calificación registral	44
3.1.1. Constitución de la República de El Salvador	44
3.1.2. Ley de Procedimientos Administrativos	45

3.1.3.	Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo	46
3.1.4.	Decreto que Declara al Centro Nacional de Registros como Institución Pública con Autonomía Administrativa y Financiera.....	47
3.1.5.	Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual	48
3.1.6.	Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas	50
3.1.7.	Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas	51
3.1.8.	Ley del Notariado	53
3.1.9.	Código Civil	54
3.2.	Principio de coherencia y calificación registral en la legislación internacional.....	55
3.2.1.	Colombia: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011	55
3.2.2.	Chile: Ley de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de administración del Estado.....	56
3.3.	Jurisprudencia internacional	58
3.3.1.	Jurisprudencia de Colombia	58
3.3.2.	Jurisprudencia de Chile	61
3.4.	Jurisprudencia de El Salvador	63
3.4.1.	Sentencia de referencia 285-2009, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia	63
3.4.2.	Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro.....	64

3.5. Derecho internacional.....	64
3.5.1. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.....	64
3.5.2. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública	65
CAPITULO IV:	67
CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COHERENCIA CONTENIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA CALIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS.....	67
4.1. Principio de coherencia como base para una eficaz calificación registral .	67
4.2. Principio de coherencia en la calificación registral para el respeto de los derechos a los administrados.....	71
4.3. El problema de la variabilidad de criterios en las distintas oficinas registrales del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas	73
4.4. Importancia de la mesa de Registradores	75
4.5. La Ley de Procedimientos Administrativos como eje fundamental para una mejor administración.....	77
4.6. La falta de criterios jurisprudenciales afecta el respeto al precedente administrativo	79
4.7. Los recursos como mecanismo clave para sentar bases al precedente administrativo	80
CONCLUSIONES.....	84
RECOMENDACIONES.....	86
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	87
ANEXOS: CIRCULARES DE LOS LINEAMIENTOS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS.....	99

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos, cada uno fragmentado en subtemas que desarrollan el título principal. El capítulo uno contiene lo relativo a los antecedentes del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, en adelante “RPRH”, el cual se amplía mediante subtemas como el origen y desarrollo del RPRH y sus antecedentes jurídicos tanto nacionales como extranjeros, así como también la evolución de la calificación registral, el origen y desarrollo de las unidades calificadoras y los requisitos para la calificación de documentos. Posteriormente, en el capítulo dos se aborda el tema del principio de coherencia y la función calificadora, desarrollando dicho principio con su definición, objeto, importancia y fin, luego se trata el tema del precedente administrativo, su diferencia tanto con la costumbre como con la práctica administrativa y la doctrina de los actos propios, posteriormente se habla sobre la desconcentración del RPRH; el subtema subsiguiente es la función calificadora, los criterios de calificación registral, la uniformidad de los criterios de calificación, terminando con las generalidades de la calificación registral. En el capítulo tres se aborda la legislación y jurisprudencia aplicables al caso, empezando con las leyes salvadoreñas que contienen el principio de coherencia y la calificación registral, luego se desarrolla la legislación internacional de países como Colombia y Chile, y la jurisprudencia de estos dos países, por último, el derecho internacional. Finalmente se tiene el capítulo cuatro con el análisis del principio de coherencia aplicado en los criterios de calificación registral, en el cual se estudia tanto el principio como la efectividad de la calificación registral.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SIGLAS

CNR: Centro Nacional De Registros

RPRH: Registro de la Propiedad Raíz E Hipotecas

ABREVIATURAS

Cn. Constitución

ART: Artículo

LPA: Ley de Procedimientos Administrativos

LRRPRH: Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

RLRRPRH: Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

CC: Código Civil

LN: Ley de Notariado

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo titulado “La aplicación del principio de coherencia contenido en la Ley de Procedimientos Administrativos en los criterios de calificación de los instrumentos que se inscriben en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas” tiene como fin esclarecer la eficacia en la aplicación del principio de coherencia en los criterios utilizados por los registradores auxiliares, y con ello, definir los alcances y limitaciones que posee la función calificadora, conforme a lo establecido en las leyes vigentes.

El motivo de esta investigación surge debido a la problemática existente en el país, acerca de los diversos criterios empleados en las oficinas registrales; siendo los usuarios afectados directamente ante la falta de uniformidad en los criterios, causándoles inseguridad jurídica gracias al retraso en la inscripción de documentos.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, en adelante “LPA”, las Administraciones Públicas debieron adecuar sus actuaciones con base a la normativa vigente, por lo tanto, con el fin de servir con objetividad a los intereses generales de los administrados, se determinaron ciertos principios, entre ellos, el principio de coherencia. Tal principio, comprende tanto la uniformidad de la calificación, como la relación con las calificaciones anteriores.

Con esto se pretende conocer en qué medida es eficaz el principio de coherencia contenido en la Ley de Procedimiento Administrativos en la estandarización de los criterios de calificación de los instrumentos que se inscriben en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Esto mediante la interpretación jurídica basada en la investigación de las distintas leyes, doctrina y jurisprudencia, recurriéndose a material bibliográfico disponible en

libros impresos y digitales, revistas e informes que profundicen sobre el tema, analizando las leyes a la luz de la doctrina y la jurisprudencia.

El propósito del primer capítulo es describir los antecedentes del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, desde su origen en 1881, su evolución conforme el paso del tiempo hasta llegar a su completa reestructuración en 1986. Asimismo, se presentan los antecedentes jurídicos del Registro, tanto nacionales como extranjeros, destacando aquellas que influenciaron en las primeras manifestaciones del derecho registral en El Salvador, e igual se abordan las leyes promulgadas antes de la creación de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, en adelante “LRRPRH”. Además, se detalla la evolución de la calificación registral a través de tres periodos, el desarrollo de las innovadoras unidades calificadoras, y por último los requisitos para la correcta calificación de documentos.

En el capítulo segundo, se hace referencia al principio de coherencia y a la función calificadora, determinando los conceptos más relevantes para comprender su definición, objeto, importancia y finalidad. Se fundamenta la utilización del término precedente administrativo junto a sus características, la diferencia entre el precedente administrativo, costumbre, práctica administrativa y la doctrina de actos propios. Por otra parte, se expone la desconcentración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, y se especifica la función calificadora del registrador, los criterios de calificación registral y su uniformidad, la responsabilidad de los registradores de resguardar el principio de legalidad y seguridad jurídica, y las generalidades de la inscripción registral.

El capítulo tres presenta al principio de coherencia relacionado a los criterios de calificación registral en la normativa nacional, entre ellas la Constitución de la República de El Salvador, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de

Reestructuración de la Propiedad Raíz e Hipotecas y su respectivo reglamento, Ley de Notariado, Código Civil, Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual. En cuanto a las leyes extranjeras, se comparó la legislación administrativa de Colombia y Chile, así también la forma de interpretación a través de la jurisprudencia de los órganos judiciales correspondientes.

Finalmente, en el capítulo cuatro, se analiza toda la información recopilada a lo largo de toda la investigación, como lo es el principio de coherencia, sus elementos, necesidad de aplicar la LPA en la calificación registral, la variabilidad de criterios en las oficinas registrales, la incidencia de la desconcentración en la variabilidad de los criterios de calificación, dando terminación con los recursos que los usuarios pueden interponer ante las diversas observaciones de los registradores.

CAPÍTULO I:

ANTECEDENTES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS DE EL SALVADOR Y LA EVOLUCIÓN DE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL

Es sabido que las instituciones se van creando a medida que surge la necesidad de regular y proteger los derechos que el mismo desarrollo de la sociedad va creando, la tenencia de la tierra concebida como propiedad privada ha sido, desde siempre, uno de los mayores intereses de protección. Con el desarrollo de la sociedad y el cambio en los modelos económicos surge la necesidad de regular y garantizar el derecho a la tenencia de tierra, es decir, el derecho a la propiedad privada, por lo que se buscó crear una institución que garantizara el goce de dicho derecho, naciendo así el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas el cual ha pasado por distintas etapas, para convertirse en la sólida institución que se conoce actualmente.

1.1. Origen y desarrollo del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

Con el impulso del capitalismo es que comienza a cambiar el contexto y surgen nuevas necesidades de normativa que regulara los actos jurídicos, es por eso que el antecedente fáctico del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, son las transmisiones inmobiliarias y la constitución de gravámenes que para aquel entonces se realizaban, los cuales debían contener ciertos requisitos para tener validez.

La creación del Registro de la Propiedad Raíz Hipotecas, viene a resolver un grave problema de la época, ya que la historia hace recordar que antes de la creación de este, existían las llamadas Notarías Privadas, donde era el Notario quien llevaba su propio registro personal de documentos que se otorgaban ante sus oficinas, práctica que terminó por ser un caos, ya que dicho sistema

no ofrecía ninguna seguridad jurídica, para la incipiente actividad bancaria de la época y especialmente para particulares que necesitaban asegurar su inversión.¹

En el año de 1860 con la entrada en vigencia del Código Civil² se crearon las llamadas “Notarías de Hipoteca” las cuales tenían como fin la inscripción de los contratos de hipoteca que se celebraban en aquel entonces, cabe mencionar que este derecho real de hipoteca era el único cuya tradición debía efectuarse por la inscripción en el mencionado registro de hipotecas ya que, de no ser así, no tenía existencia jurídica alguna,³ sin embargo, estas notarías no fueron una oficina de Registro de Propiedad Inmueble Pública como tal, ni el anotador escribano, que era como se conocía al encargado de realizar las inscripciones, era un funcionario público, solamente servían para llevar un tipo de registro de los documentos de hipoteca que se hacían ante los oficios del funcionario autoriza, por lo que no son directamente un antecedente, en estricto sentido, de lo que ahora es la institución del Registro.

Las mencionadas notarías únicamente se crearon con el fin de dar seguridad jurídica a los gravámenes hipotecarios, para efecto de su inscripción en las mismas, la inscripción que se realizaba en tal libro consistía en la toma de

¹ Samuel Roberto Aparicio Peñate, Bonner Francisco Jiménez Beloso y Oscar Mauricio Lemus Guerra, “La Eficacia del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro en la Aplicación de la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Tramite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2006), 28. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/5125/1/LA%20EFICACIA%20DEL%20REGISTRO%20DE%20LA%20PROPIEDAD%20RAIZ%20E%20HIPOTECA%20DE%20LA%20PRIMERA%20SECCI%C3%93N%20DEL%20CENTRO%20EN%20LA%20APLICACI%C3%93N%20DE%20LA%20LEY%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20UNIFORMES%20PARA%20LA%20PRESTACI%C3%93N%20C%20TRAMITE%20Y%20REGISTRO.pdf>

² Código Civil de la República de El Salvador (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 1859).

³ Mauricio Guzmán, *Código Civil de El Salvador: Estudio Preliminar* (Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1959), 14.

razón de la hipoteca, hecha en el departamento de la República en cuya jurisdicción estaba ubicado el inmueble.⁴

El 11 de marzo de 1873 se promulgó la primera Ley Hipotecaria de El Salvador, sin embargo, no fue una ley de gran aplicación en aquel entonces, lo más que llegó a considerarse fue como parte de reformas al Código Civil.

Fueron un poco más de veinte años en los que operaron las Notarías de Hipoteca como único registro encargado de la inscripción de documentos registrables, hasta que el uno de mayo de 1881, se publicó una segunda “Ley Hipotecaria” con la cual nació el llamado “Registro General de la Propiedad Inmueble” para operar en toda la República de El Salvador con el objetivo de proteger la propiedad privada y la posesión a la que tienen derecho constitucional las personas naturales y jurídicas, existiendo tres sedes: una en la capital, otra en San Miguel y otra en la ciudad de Santa Ana, en los cuales únicamente se inscribían documentos públicos o auténticos, ampliando las inscripciones ya no solo a las hipotecas, sino a todo documento que transfiriera, modificara o extinguiera el dominio de los bienes inmuebles.

Para el 16 de abril de 1884 se publicó la “Ley Reglamentaria de Registro Público”, mediante la cual se modificó el nombre con el cual hasta ese entonces se conocía el Registro y se denominó “Registro de la Propiedad Inmueble de toda la República”, dicha ley seguía con tres oficinas a nivel nacional siempre en la capital, Santa Ana y San Miguel, uno de los avances

⁴ Edén David Hernández Gómez, José Cesar Marengo Avalos y Patricia Carolina Valladares Acevedo, “La inscripción de nuevas matrículas donde se encuentran documentos observados que fueron presentados con anterioridad al Decreto Legislativo 257, y que no han sido subsanados o retirados. Caso Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección de Oriente, Departamento de San Miguel” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 11.
http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/2391/1/LA_INSCRIPCI%C3%93N_DE_NUEVAS_MATR%C3%8DCULAS_DONDE_SE_ENCUESTRAN_DOCUMENTOS_OBSERVADOS_QUE_FUERON_PRESENTADOS_CON_ANTERIORIDAD_AL_DECRETO_LEGISLATIVO_257%2C_Y_QUE_NO_HAN_SIDO_SUBSANADOS_O_RETIRADOS.pdf

que tuvo esta ley fue que ya estableció la figura del “registrador” con su forma de nombramiento y atribuciones que le correspondían; además reconoció tantos instrumentos públicos y auténticos como también los privados.

El 14 de mayo de 1897 nace la llamada “Ley del Registro” en la cual ya se consigna como “Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas” el cual comprendía tres secciones: de la propiedad raíz, de sentencias y de hipoteca, esta ley contempló, al igual que su antecedente de 1884, los documentos públicos, auténticos y los privados; con esta ley también se creó su respectivo reglamento por medio del cual se extendieron las oficinas registrales existiendo una en cada cabecera departamental.

En el año 1986 se creó la “Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas” mediante la cual se modernizó la forma de operar del Registro y tuvo avance en los sistemas de inscripción que se usaban, junto a dicha ley se creó paralelamente su reglamento, denominado “Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas” para regular la organización, niveles jerárquicos y modo de realizar las inscripciones. La referida ley fue creada mediante Decreto Legislativo No. 292 del 13 de febrero de 1986 que fue publicado el día 28 de ese mismo mes y año. Fue aquí donde el Registro adoptó la técnica del folio real y la microfilmación, además, en su artículo 2 inciso 3 estableció que debe existir una oficina registral por cada uno de los departamentos, es así que, a la fecha, existen catorce oficinas registrales en El Salvador.

Seguidamente el 29 de abril de 1986, se dictó el Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, en adelante “RLRRPRH”. Siendo así, como tuvo su inicio el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas conocido como institución estatal, perteneciente administrativamente al Ministerio de Justicia dirigido por el Director General de

Registros como jefe de esta institución, el cual es nombrado por el Órgano Ejecutivo.

1.1.1. Antecedentes Históricos

La legislación salvadoreña ha sido producto de los cambios que ha venido experimentando como una sociedad multicultural que se estableció durante el período colonial, la erradicación de costumbres y normas españolas dio lugar a una nueva organización social, política y económica en el país.

Superada la etapa de dependencia, El Salvador procedió a legislar con directrices influenciadas por el derecho europeo continental y el derecho chileno, por la necesidad e impulso de la deplorable codificación de leyes en ese momento.⁵

1.1.2. Real Pragmática española de 1768

La instrumentalización en El Salvador del derecho registral en sus primeras manifestaciones, tuvo lugar con la promulgación del Código Civil en 1860. Las disposiciones relacionadas propiamente con la forma de llevar un registro de hipotecas y la creación de la institución de la notaria de hipotecas se desarrollaron tomando en cuenta lo que venía regulando décadas atrás el derecho español con la Real Pragmática de 1768, en la cual se prescribió el establecimiento del Oficio de hipotecas. También se incentivó en parte, el trato al tema de la publicidad de los registros que se llevaban en diferentes épocas, principalmente de hipotecas.⁶

⁵ Guzmán, *Estudio preliminar del Código Civil de El Salvador*, 9.

⁶ Elman Eduardo Grande Gómez y José Alberto Meléndez Carrillo “La evolución de la publicidad registral inmobiliaria y su incidencia en la seguridad jurídica registral a partir de la implementación del folio real respecto del anterior sistema de folio personal” (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012), ii. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3374/1/La%20evoluci%C3%B3n%20de%20la%20publicidad%20registral%20in.pdf>

Esta normativa establecía en los romanos I y II de la Real Pragmática, las obligaciones de los escribanos y la forma en que el escribano realizaría la razón de las hipotecas, así como los requisitos y elementos que debía llevar la razón o anotación, prescritos en el romano V. Así mismo, el mencionado instrumento se concedía al escribano la facultad de poder observar y prevenir las formalidades requeridas para los instrumentos.⁷

Estas disposiciones fueron implementadas en la época colonial en América y consecuentemente en El Salvador por medio de las Reales Cédulas hasta los años de 1778 y 1789.⁸

1.1.3. Código Civil francés de 1804

Las normas relativas a garantizar el derecho a la propiedad contenidas en el Código Civil salvadoreño de 1860, que sirvió de base para la creación de las actuales leyes en materia registral, estuvieron inspiradas en la tradición jurídica romana, en el derecho canónico y en el Código Civil francés de las cuales se calcaron muchas instituciones.⁹

Del referido código se tienen los primeros antecedentes del derecho a tener propiedad privada, siendo esta el derecho amparado y que se tutela mediante el RPRH hoy en día, esto fue primordialmente cuando dicho código estableció por primera vez en su artículo 537 que: *“Las personas privadas tienen la libre disposición de la propiedad que les pertenece, sujeto a las modificaciones*

⁷ Carlos III. *Pragmática-sanción de su majestad, en fuerza de ley, en la que se prescribe el establecimiento del oficio de hipotecas en las cabezas de partido el cargo del escribano de ayuntamiento para todo el reino, y la instrucción que en ello se ha de guardar, para la mejor observancia de la ley 3 tit. 15 lib. 5 de la recopilación*, (Madrid: Repositorio Institucional de la Biblioteca del Banco de España, 1768), <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/4830#gid=1&pid=17>

⁸ Iván Escobar Fornos, *Derecho registral comparado* (Managua: Hispamer, 2001), 9-10.

⁹ Guzmán, *Estudio preliminar del Código Civil de El Salvador*, 11.

establecidas por las leyes".¹⁰ El reconocer este derecho y que tuviera alcance en El Salvador permitió que el pensamiento jurídico francés contribuyera al establecimiento de los principios de autonomía de la voluntad individual, orden público e igualdad de los intereses particulares.¹¹

La adopción de instituciones que regularían el derecho a la propiedad, fue moldeada en parte por el principio vivificador que se encontraba en el Código Napoleónico, dicho principio fue decisivo en la estructura del Código Civil salvadoreño, en el cual es clara la influencia de la filosofía jurídica francesa.¹²

1.1.4. Ley Hipotecaria española de 1861

Mientras en El Salvador el registro de hipotecas se regía por el derecho civil, en España se promulgó la Ley Hipotecaria del 8 de febrero de 1861, la cual garantizaba desde otras perspectivas el derecho de propiedad y la certidumbre del dominio. Los Oficios o Anotadurías de Hipotecas y la Ley Hipotecaria de dicho año, constituyen las bases fundamentales de los sistemas registrales de los países de la América Hispana.¹³

El funcionamiento de un registro parcial únicamente de hipotecas, motivo la creación de la primera Ley Hipotecaria del 11 de marzo de 1873, que tuvo como guía la redacción y contenido de la Ley Hipotecaria española de 1861, es así, como se intentaría crear por primera vez un registro de propiedad raíz, pero esta ley no tuvo aplicación y fue hasta el 15 de marzo 1881 que se promulgó la segunda Ley Hipotecaria teniendo siempre como base la misma ley.

¹⁰ "El Código Civil" The Napoleon series, acceso el 1 de agosto de 2020, https://www.napoleon-series.org/research/government/c_code.html

¹¹ Alejandro Escalante Dimas, *La Técnica del Código Civil de 1860*, comp. de la Corte Suprema de Justicia (El Salvador: 2006), 11.

¹² Escalante Dimas, "La Técnica del Código Civil de 1860", 10.

¹³ Escobar Fornos, *Derecho registral comparado*, 9-10.

La influencia de la Ley Hipotecaria española de 1861 con su reforma en 1869, fue importante en materia registral de El Salvador. Tal hecho es notorio en la Ley Hipotecaria salvadoreña de 1881, que siguió el sistema y los principios de la española y hasta persistió en el error de la española de 1861 (corregido en la reforma de 1869) de crear el folio real y llevar por separado un libro de registro solamente para las hipotecas, dispersando en parte la información, lo que es contrario al folio real.¹⁴

1.1.5. Código Civil chileno de 1857

La Comisión Revisora del Proyecto del Código Civil salvadoreño en 1860 indicó que el método y plan de redacción del referido código, siguió el del Código Civil chileno, por ser “el más completo”.¹⁵ El aporte en la implementación de una institución registral se ve consolidado particularmente cuando el Código Civil chileno entra a regular la hipoteca, determinando que sólo se podía adquirir la posesión de un bien inmueble por medio de la inscripción, el artículo 686 literalmente estableció: “*Se efectuará la tradición del dominio de los bienes por la inscripción del título en el Registro del Conservador.*”¹⁶, y puntualmente el artículo 2410 prescribió que el contrato de hipoteca debía de inscribirse en el registro correspondiente, puesto que sin ese requisito no tendría valor alguno.

Este código chileno incentivó en gran manera la organización de un registro hipotecario, ya que también era muy importante para el legislador la publicidad de las hipotecas y los gravámenes constituidos en los bienes, es por eso que se observó que el artículo 687 ofrecía una organización y distribución de los registros hipotecarios muy parecida a la adoptada por el Código Civil

¹⁴ Escobar Fornos, *Derecho registral comparado*, 40.

¹⁵ Guzmán, *Estudio preliminar del Código Civil de El Salvador*, 10.

¹⁶ Código Civil (Chile: Congreso Nacional de Chile, 1857), artículo 686.

salvadoreño. En concordancia con lo anterior, queda claro que el Código Civil salvadoreño fue directamente tomado del chileno.

1.2. Antecedentes nacionales

1.2.1. Código Civil

Según parte de la doctrina, el derecho registral está catalogado como parte del derecho privado, pues trata de situaciones de la vida civil, en cuanto al registro, se dice es un instrumento de publicidad, con fines de prueba y garantía, y que además protege a los titulares en cualquier momento de la vida del derecho, sea durante su existencia, para fines de conservación, o ya sea en la circulación con fines de seguridad; entonces, se entiende por derecho registral dentro del derecho civil como el conjunto de principios y normas que regulan la tutela de ciertas situaciones jurídicas subjetivas a través de un recurso de técnica jurídica consistente en la publicidad, organizada en forma institucional, que produce diversos y determinados efectos jurídicos sustantivos de derecho privado, con los fines de certeza y protección.¹⁷ Así, el primer antecedente jurídico nacional que entró a regular el derecho registral fue el Código Civil de 1860 y sus siguientes ediciones.

Las disposiciones relacionadas con el derecho a la propiedad y el primer registro de hipotecas formalmente hablando, se establecieron en el Libro II, denominado "*De los bienes, de su dominio, posesión, uso y goce*" y en el título treinta y nueve del libro VI, denominado "*Del modo de anotar las hipotecas; de la publicidad de los registros, y de la responsabilidad del escribano anotador*".¹⁸

¹⁷ Gunther Hernán Gonzáles Barrón, "Bases fundamentales del Derecho Registral", *Anuario Iberoamericano de Derecho Notarial*, n.4-5 (2014): 124. https://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=13807670&name=DLFE-222969.pdf.

¹⁸ Código Civil de El Salvador, 1860.

Cabe mencionar, que anterior al Código Civil no había una normativa especial, ya que en la época colonial los derechos y garantías individuales eran una ilusión y las relaciones jurídicas eran reguladas por leyes españolas¹⁹, por medio de las Reales Cédulas; documentos reales que contenían ordenes expedidas por el rey de España para la resolución de conflictos jurídicos. Sus pautas fueron introducidas y aplicadas en América debido a la necesidad de resolver la problemática registral, principalmente en el tema hipotecario.

De manera que, al legislar autónomamente el Código Civil con su artículo 2336 ordenó el establecimiento de un registro de hipotecas en cada capital de departamento, delegando la tarea registral al escribano público el cual debía ser nombrado por el Presidente de la República. Si bien, estas notarias no tenían alcance para inscribir otras obligaciones más que las hipotecarias, ni los escribanos anotadores se consideraban funcionarios públicos, estos realizaban funciones similares a las delegadas en la actualidad a los registradores auxiliares.

El artículo 2337 estableció el perfil que debía cumplir el escribano para poder estar a cargo de los registros departamentales, esto en relación con lo que también establecía el artículo 2344, respecto a la responsabilidad del escribano.

La manera en que se llevaría el registro de inscripciones de hipotecas anotadas por los escribanos lo regulaba el artículo 2338, y el artículo 2339 prescribió todos los elementos y requisitos que el escribano debía incluir en la anotación de la inscripción, debiendo verificar que los documentos o contratos presentados cumplieran con los criterios establecidos. El artículo 2340 contemplaba la excepción a esta disposición.

¹⁹ Escalante Dimas, “La Técnica del Código Civil de 1860”, 10.

El artículo 2341 hizo una regulación importante, al inscribir un documento hipotecario, sí existía más de una inscripción anterior, se debía respetar el orden en el que se habían presentado, es decir, lo que ahora se conoce como el principio de tracto sucesivo.

Las primeras manifestaciones del principio de publicidad se evidenciaron con lo establecido en el artículo 2343, que hacía obligatoria la publicación de las inscripciones que constaban sin cancelar en el periódico oficial cada año.

Esta institución conocida como la “notaría de hipotecas”, dejó de funcionar formalmente hasta el año de 1881, en virtud de la promulgación de la segunda Ley Hipotecaria en ese mismo año.

En el año de 1904 se publica una nueva edición del Código Civil, que tuvo a bien la implementación de las disposiciones de la Ley del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas decretada el 14 de mayo de 1897 y su reglamento, manteniéndose así durante todas sus reformas, hasta el código actualmente vigente. Las normas relativas al funcionamiento, establecimiento de requisitos y organización del Registro fueron incluidas en el capítulo IV, constituyéndose como criterios para la calificación e inscripción de documentos.

1.2.2. Primera Ley Hipotecaria

Los intentos por solventar la necesidad de una verdadera oficina registral constituida como tal por el Estado, puso en marcha el proyecto de creación de una nueva ley que sustituyera el modo de registrar las hipotecas y obligaciones que regulaba el Código Civil, y tuvo por nombre “Primera Ley Hipotecaria”, decretada el 11 de marzo de 1873 y publicada en el boletín oficial el 16 de abril del mismo año.

Es así, como se pretendió establecer el primer Registro General de la Propiedad Inmueble de toda la República, el artículo 1 de la nombrada ley

consignaba que estaría a cargo de tres funcionarios llamados “*Registradores con la dotación señalada en la Ley del Presupuesto General*”, también distribuyó las oficinas registrales en San Salvador, Santa Ana y San Miguel, las cuales tendrían la misma jurisdicción de las Cámaras de 1° Instancia del en aquel entonces denominado Tribunal Supremo de Justicia. A pesar de los alcances que intentó esta ley, en la revista de Justicia 3° época, publicada por el Ministerio de Justicia se manifestó que no tuvo vigencia, ni aplicación práctica.²⁰

La emisión de dicha ley tenía por objetivo modernizar el sistema registral de ese momento, estableciendo un registro inmobiliario para todos los derechos reales²¹, pero no cumplió con el mismo, por no aplicarse. Esto tuvo como consecuencia que se mantuviera por trece años más, el mismo sistema registral que contemplaba el Código Civil.

1.2.3. Segunda Ley Hipotecaria

En virtud de la fallida primera Ley Hipotecaria y el sistema de inscripciones parcializado del Código Civil, el 15 de marzo de 1881 fue aprobada una nueva Ley Hipotecaria y el 1 de mayo del mismo año, publicada en el Diario Oficial, advirtiendo que en esta ocasión dicha ley si cumpliría con el objeto de su creación. Es loable el gran paso que se dio con el establecimiento definitivo de

²⁰ Luisa Margarita Calderón Lovos, Marta María Orantes Rodríguez y Nancy Verónica Reyes Barrera, “Efectividad de la aplicación de la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, trámite, registro o depósito de instrumentos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la primera sección del centro. Agosto 2004- agosto 2005” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2007), 8, <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/4693/1/EFFECTIVIDAD%20DE%20LA%20APLICACION%20DE%20LA%20LEY%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20UNIFORMES%20PARA%20LA%20PRESENTACION,%20TRAMITE,%20REGISTRO%20O%20DEPOSITO%20DE%20INSTRUMENTOS%20EN%20EL%20REGISTRO%20DE%20LA%20PROPIEDAD%20RAIZ%20E%20HIPOTECA.pdf>.

²¹ Guzmán, *Estudio preliminar del Código Civil de El Salvador*, 16.

un registro general de propiedad inmueble por primera vez en El Salvador y la distribución de las seccionales de San Salvador, Santa Ana y San Miguel.²²

El artículo 2 de dicha ley, estableció cuales serían los títulos, contratos y documentos que se podrían inscribir en el Registro y el artículo 14 prescribía los requisitos que debían expresarse en ellos para que la inscripción fuera válida.

Los artículos 22, 23 y 24 regulaban la responsabilidad y modo de proceder del registrador para prevenir los documentos, así como los supuestos en que podría suspenderse la inscripción. También el artículo 48 le dio un plazo al registrador para realizar la inscripción, debiendo justificar en caso de existir demora.

Por su parte, los artículos 67 y 68, regulaban el tema de la legalidad en la calificación de los documentos, dándole los parámetros al registrador para decidir sobre la falta de legalidad en las formas intrínsecas de los documentos o escrituras, los cuales debían estar de conformidad a lo que establecía el artículo 22 de la misma ley y demás leyes que determinaran la validez de los documentos.

El artículo 69 se encargó de regular la forma en que se procedería ante los reclamos sobre la nulidad de las inscripciones, en relación con ello, el artículo 81 regulaba el proceder de los reclamos contra la calificación de los títulos hecha por el registrador, para decidir sobre la validez o nulidad de los documentos u obligaciones.

El tema de la responsabilidad que tenía el registrador en la calificación de documentos lo advirtió el artículo 121, debiéndose verificar la legalidad de las formas intrínsecas de las escrituras en los términos previstos en los artículos

²² Ley Hipotecaria (El Salvador: Cámara de Senadores, 1881), artículo 1.

22 y 23 de la misma ley, relacionado con el artículo 181, que ordenaba que, ante cualquier duda sobre la aplicación de la ley, se resolvería con arreglo a las leyes y principios generales de justicia, consultando en todo caso el espíritu de la ley.

El título VIII denominado “*De la publicidad de los registros*” fue garante del reconocimiento del principio de publicidad registral, siendo este uno de los pilares fundamentales del derecho registral.

Con las disposiciones contenidas en el título IX “*Del nombramiento, cualidades y deberes del registrador*”, la adopción de la figura del registrador sustituyó a la del escribano anotador que contemplaba el Código Civil. Seguidamente, las disposiciones del título X, establecieron las responsabilidades que conllevaba asumir el cargo de registrador.

Por último, el artículo 256 prescribía el modo en que se realizaría la transición del sistema que llevaban las notarías hipotecarias al que sería el actual, dividiendo los registros en dos secciones, la de “la hipoteca” para asentar las inscripciones, cancelaciones de hipotecas y marginaciones y, la de “la propiedad”, que comprendía todas las inscripciones, anotaciones preventivas, cancelaciones y nota de todos los títulos sujetos a inscripción. Las reformas al sistema de inscripción que implementó esta ley, abrió paso a la creación y emisión de normativas más innovadoras.

1.3. Evolución de la calificación registral

Los registradores auxiliares tienen como función principal la de inscribir los hechos jurídicos y documentos que son registrables en sus respectivas oficinas, su actividad está circunscrita a lo prescrito por la ley y los principios que rigen el Derecho Registral, por lo cual, ellos son los encargados de calificar los instrumentos que se les presenten, con el fin de ordenar su inscripción,

observar vicios o denegar la inscripción. Como producto de la calificación registral, deben comprobar la legalidad de los documentos que se presentan en la oficina registral, antes de proceder al asiento o inscripción de aquellos.²³

En este orden de ideas, es importante determinar lo que abarca el término de calificación registral, la cual según el Diccionario de Derecho Moderno, consiste en el examen, censura o comprobación que de la legalidad de los títulos que presentan para su registración verificada por el registrador, antes de proceder a esta denegándola o suspendiéndola cuando estén arreglados a Derecho.²⁴

Desde la creación del Registro en El Salvador en 1881 ha sido necesario seguir con determinados lineamientos existentes en los cuerpos normativos para la debida inscripción de los documentos registrales, si bien es cierto en los inicios del Registro no se contaba con criterios concretos, actualmente la LRRPRH expone que es el Centro Nacional de Registros el encargado de elaborar los lineamientos que todas las oficinas registrales del país deben seguir para la adecuada inscripción de los documentos inscribibles.

De igual forma, es la ley que determina los límites de la función calificadora en relación a los documentos registrales, y según estas les corresponde a los registradores calificar las formalidades del instrumento, la capacidad de los otorgantes y los requisitos especiales de cada acto conforme a la normativa aplicable. La obligación que tienen los registradores de calificar un instrumento es bajo su responsabilidad personal, es decir que los referidos funcionarios

²³ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia contencioso administrativa*, Referencia: 285-2009 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014).

²⁴ Ignacio De Casso y Romero, *Diccionario de Derecho Privado*, (Barcelona: Labor S.A., 1961), 737.

hacen una comprobación de la legalidad de los documentos que se presentan a una oficina registral antes de proceder al asiento o inscripción de aquellos.²⁵

1.3.1. Primer período

Tal y como se ha descrito anteriormente, se considera como uno de los primeros indicios de la actividad registral la promulgación de la Ley Hipotecaria de 1881, ya que fue esta la que dio lugar al establecimiento en el país al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. En el art. 22 de la referida ley, se establece que los registradores calificarían bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas intrínsecas de las escrituras, en cuya virtud se solicite la inscripción y la capacidad de los otorgantes.

Si el registrador encontraba faltas en las formas extrínsecas de los documentos o en la capacidad de los otorgantes, el art. 23 de la Ley Hipotecaria señalaba la oportunidad que tiene el interesado en la inscripción de subsanar el problema tras ser calificado el documento, pudiéndolo hacer mediante la interposición de un escrito rectificando el error, llegaba a ocurrir que el interesado no recogía la escritura o no subsanaba la falta a satisfacción del registrador, por lo que el documento observado era devuelto para que el interesado pudiese interponer el recurso correspondiente.²⁶

Cabe destacar que la inscripción no siempre se hacía constar de forma escrita, ya que el mismo artículo daba la oportunidad de que el registrador pudiera señalar las faltas de forma verbal sin una resolución escrita, dándose la oportunidad de que el interesado subsanara dentro del registro o retirara el documento sin inscribir.

²⁵ Cámara Primera de lo Civil de la Primera Sección del Centro, *Sentencia de Apelación, Referencia 102-16C1-2010* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2011).

²⁶ Ley Hipotecaria, artículo 23.

1.3.2. Segundo período

Este período consta del final del siglo XIX, cuando la Ley Reglamentaria del Registro Público y la Ley del Registro fueron decretadas en 1884 y 1897 respectivamente.

La Ley Reglamentaria del Registro Público derogó la anterior Ley Hipotecaria, y haciendo comparación a los dos cuerpos normativos, esta no tuvo mayores cambios, ya que la forma de calificar los documentos continuaba estando bajo la responsabilidad del registrador.

La calificación que el registrador realizaba estaba limitada a denegar o admitir la inscripción, según el art. 61 de la ley, podía denegarla si el registrador notaba faltas en las formas extrínsecas de las escrituras o de la capacidad de los otorgantes, cuando la inscripción se denegaba por la existencia de las primeras, el registrador manifestaba al interesado que subsanara la falta en el término de treinta días (según el art. 38 Ley Reglamentaria del Registro Público) contados desde la fecha del asiento, y si no subsanaba en dicho término o si, a criterio del registrador, se realizaba de manera incorrecta, este devolvía el documento con una razón al pie donde exponía los errores que impedían realizar la inscripción, a lo que el interesado podía hacer uso de los recursos correspondientes, solicitando, si así lo quería, que se anotaran previamente sus respectivos derechos; y si la falta no era subsanable, el registrador denegaba la inscripción y la anotación preventiva.²⁷

En 1897 se decretó la Ley del Registro, que a diferencia de las leyes anteriormente descritas, en su art. 26 describía que si el registrador notaba faltas en las formas extrínsecas de las escrituras o incapacidad en los otorgantes, estas se hacían constar al pie de los instrumentos, autorizando la

²⁷ Ley Hipotecaria, artículo 61.

razón con la firma y sello del registrador, devolviéndolas al interesado para que si era su deseo, subsanara la falta o hiciera uso del recurso que por la ley se le concedía dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha en que le era devuelto el documento, según el art. 27 inc. 2 de la referida ley, el recurso era interpuesto ante el Juez de Primera Instancia del lugar en que estaba situada la oficina registral, exponiendo por escrito las razones por las que creía que la negativa era indebida.

El juez sin más trámites y teniendo a la vista la escritura, resolvía si debía realizarse o no la inscripción, y en el primer caso remitía la escritura al registrador con un oficio que contenía su resolución.

En el art. 46 del Reglamento del Registro de la Propiedad e Hipotecas, le otorgaba la facultad al registrador de examinar el documento después de que el título fue devuelto, y si este encontraba error material u omisión, solamente podría rectificarlo teniendo el consentimiento del interesado, a través de una nueva presentación del título en la oficina registral respectiva.

1.3.3. Tercer período

Este período comienza con la modernización y tecnificación del Registro, ya que después de 89 años de vigencia de la Ley del Registro y Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, se promulgó la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas en 1986, la cual vino a mejorar no solo un régimen jurídico, sino también un sistema que estuviese acorde a las exigencias de la época.

1.4. Origen y desarrollo de las unidades calificadoras

Es imprescindible una adecuada organización del Registro, para la seguridad jurídica y económica del país, debido a que para fines de publicidad de los actos jurídicos y declarativos de derechos, es necesario que dicha

organización garantice, de una u otra manera, la seguridad, autenticidad y prueba de aquellos derechos sujetos a inscripción.²⁸

Desde 1881, con la promulgación de la Ley Hipotecaria y por ende la creación del Registro, no se encuentran antecedentes históricos de una oficina tan estructurada como la que se encuentra en la Ley de Reestructuración de la Propiedad Raíz e Hipotecas, que en su art. 5 define cada una de las unidades que están integradas a las oficinas del registro, entre ellas, la unidad de calificación. Las normativas anteriores a dicha ley únicamente se referían generalmente hacia las oficinas registrales y los registradores, omitiendo de cualquier forma una distribución de actividades en el Registro como se conoce en la actualidad.

La importancia de la unidad de calificación, es que se cumpla con el principio de legalidad, calificando integral y unitariamente los instrumentos, verificando que este cumpla con cada uno de los requisitos establecidos en el art. 62 RLRRPRH. El principio de legalidad se hace efectivo mediante la función calificadora por la que el registrador decida si los documentos inscribibles están o no bien extendidos, si sus pactos y estipulación, son legales y si los derechos reales pueden o no ser inscritos. En definitiva, mediante ella, el registrador admite, deniega o suspende la inscripción solicitada.²⁹

²⁸ Ilma Isabel García Cruz, Herbert Antonio Hernández Hernández y Antonia Idalma Pichinte de Paz, "La eficacia de los recursos regulados en la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación trámite y registro o depósito de instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmueble, de Comercio y de Propiedad Intelectual interpuesto en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del centro en el período 2007 al 2008" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2009), 71. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3854/1/La%20Eficacia%20de%20los%20Recursos%20Regulados%20en%20la%20Ley%20de%20Procedimientos%20Uniformes%20para%20la%20Presentaci%C3%B3n,%20Tramite%20y%20Registro%20o%20Deposito%20de%20Instrumentos%20en%20los%20Registros%20de%20la%20Propiedad%20Ra%C3%ADz%20e%20Hipotecas,%20Social%20de%20Inmueble.%20de.pdf>.

²⁹ José María Chico y Juan Francisco Bonilla, *Apuntes de Derecho Inmobiliario Registral* (Madrid: Segunda Edición, 1967), 53.

Dicha unidad tiene como finalidad primordial el calificar a través del registrador, examinando los títulos presentados en el Registro para su debida inscripción, determinando si los documentos reúnen o no los requisitos legales, generales y especiales; si coinciden con sus respectivos antecedentes y si contienen los datos necesarios para la práctica del asiento respectivo; el registrador ordenará la inscripción si no encontrare defecto alguno.³⁰

1.5. Requisitos para la calificación de documentos

Una de las responsabilidades del registrador es calificar las formalidades del instrumento, la capacidad de los otorgantes y los requisitos especiales de cada acto conforme a la normativa aplicable, además, para cada calificación, se toma en cuenta el tenor y lo que aparezca en el documento, con lo cual se determina que el registrador calificará tales extremos basándose en lo literal del instrumento y documentos que se le presentan.³¹

En la actualidad, los registradores auxiliares del Registro por la naturaleza de su actividad, deben atender a lo determinado por la Ley de Notariado, Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias, Código Civil y lo regulado por las leyes que ordenan el funcionamiento de las referidas instituciones.³²

Existen requisitos generales que los registradores han utilizado para calificar los instrumentos, los cuales han cambiado conforme el paso del tiempo. La Ley Hipotecaria de 1881 expresaba que todas escrituras de actos o contratos que se fueran a inscribir, debían contener para su apropiada inscripción, lo que

³⁰ Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (El Salvador: Presidente de la República de El Salvador, 1986), artículo 11.

³¹ Cámara Primera de lo Civil, *Sentencia Definitiva, Referencia 102-16C1-2010* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2011).

³² Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia: 285-2009* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014).

fuese relativo a las personas de los otorgantes, a las fincas y a los derechos inscritos. Los requisitos generales para toda inscripción, según el art. 14 de la Ley Hipotecaria, eran los siguientes:

1. La naturaleza, situación y linderos de los inmuebles, objeto de la inscripción o a los cuales afecta la capacidad, nombre y número, si constare del título;
2. La naturaleza, extensión, condiciones y cargas del derecho sobre el cual se constituya el que sea objeto de inscripción;
3. La clase de título que deba inscribirse y su fecha;
4. El nombre y apellido de la persona si fuera determinada, y no siéndolo, el nombre de la corporación o el colectivo de los interesados a cuyo favor se hace la inscripción;
5. El nombre y apellido de la persona o el de la corporación o persona jurídica de quien procedan inmediatamente los bienes o derechos que deban inscribirse;
6. El nombre y residencia del juez o funcionario que autorice el título que se haya de inscribir;
7. La fecha de la presentación del título al registro, con expresión de la hora;
8. La conformidad de la inscripción con la propia del título donde se hubiere tomado; y si fuere este de los que deben conservarse con el oficio del registro, indicación del legajo en que se encuentre.

Las inscripciones de los títulos e hipotecas, según el art. 35 y 36 de la Ley Hipotecaria, serían nulas si carecían de las circunstancias comprendidas en los numerales anteriores, y no contaba únicamente la omisión de la mención en el documento, si no también cuando se expresaban con inexactitud, dándose así error sobre objeto de la circunstancia, siendo el caso que llegue

a producir error o perjuicio debido a dicha equivocación. (art. 38 Ley Hipotecaria).

Luego en 1884 con la Ley Reglamentaria del Registro Público, el único cambio que se tuvo en cuanto a los requisitos de calificación se determinó en el art. 17 del mencionado cuerpo normativo, el cual establecía que se debía expresar la naturaleza, situación, linderos, medida superficial, nombre y número de los inmuebles objeto de inscripción o a los cuales les afectare el derecho a inscribir.

En la Ley del Registro de 1897 se agregó otro requisito general en el art. 21, el cual exigía el nombre, apellido, profesión y domicilio del que transmitía o constituía el derecho que se había de inscribir, y las mismas designaciones de la persona a cuyo favor se haga la inscripción, y si los interesados no eran personas naturales, se tenía que constar el nombre de la corporación o el colectivo de los interesados. También era necesario el nombre y apellido del cartulario que autorizó el título que se deseaba inscribir.

Se eliminó el requisito del numeral 8 del art. 35 de la Ley Hipotecaria, el cual hablaba de la conformidad de la inscripción con la propia del título.

Por otra parte, en la actualidad los requisitos generales de los documentos para su inscripción se encuentran en el Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas en su art. 62.

CAPITULO II:

EL PRINCIPIO DE COHERENCIA EN RELACIÓN CON LA FUNCION CALIFICADORA DE LOS REGISTRADORES AUXILIARES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS

El principio de coherencia, contenido en la Ley de Procedimientos Administrativos, es ineludible en el ejercicio de la función calificadora, permitiendo que el registrador ante las circunstancias particulares estime decisiones concretas y congruentes con los precedentes administrativos, este principio es de suma importancia, porque al calificar sin bases justificables y sin apearse al principio de igualdad y seguridad jurídica configuraría un acto arbitrario. Es imposible hablar de buena administración si no existe objetividad y criterios uniformes, porque además de buscar garantizar los derechos de los administrados, se pretende proteger uno de los pilares básicos del derecho administrativo, el interés público.

2.1. Principio de Coherencia

Partiendo de que, los principios del procedimiento administrativo son un conjunto de reglas básicas, que conforman un sustrato axiológico esencial, dicho sustrato sirve de base a las reglas que rigen el procedimiento y aporta criterios interpretativos de las mismas. Se ha hecho énfasis en la importancia que tienen estas reglas en cuanto que conforman un elemento uniformador y ordenador de la muy variada normativa reguladora del procedimiento, permitiendo así generar una uniformidad, misma que facilita la aplicación e interpretación coherente de la diversidad de normas generales y particulares que regulan los procedimientos administrativos.³³

³³ Jaime Rodríguez-Arana y Miguel Ángel Sedín, *Derecho Administrativo Español, Tomo II*, (España: Netbiblo, 2009), 153.

Sobre dicho punto, la Sala de lo Constitucional ha advertido “*si bien es cierto que la obligación de motivación no se encuentra expresamente determinada en una disposición constitucional, encontramos, vía interpretativa, disposiciones como los artículos 1 y 2 Cn., de los que se deriva la seguridad jurídica (...). Así pues, la falta de motivación implica una violación a la seguridad jurídica.*”,³⁴ en efecto, el principio de coherencia tiene relación directa con el principio de seguridad jurídica, lo que implica que el respeto a los precedentes administrativos genere confianza en el administrado porque prevé las consecuencias de las acciones de la Administración.

2.1.2. Definición

El diccionario de uso del español de María Moliner, define la coherencia como: “*Relación entre cosas coherentes. Coherente: adj. Aplicado a cosas, ideas, doctrinas etc., por sus relaciones o por su estructura u ordenación, tal que las cosas o partes de que constan se relacionan todas unas con otras de modo que constituyen un conjunto con unidad y sin contradicciones (...). <Acorde, congruente>*”.³⁵

Doctrinariamente, Amalia Amaya citando las palabras de Peczenik expresa que: “*La coherencia con un conjunto de razones relevantes hace que las decisiones sean no simplemente justificables, sino, plenamente justificadas.*”

³⁶

Por consiguiente, la coherencia en el derecho puede considerarse como una “*herramienta que ayuda a reducir el conjunto de hipótesis que se deben*

³⁴ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 197-1998* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998).

³⁵ María Moliner, *Diccionario de Uso del Español, Edición abreviada* (España: Gredos, 2000) 315.

³⁶ Amalia Amaya, “La Coherencia en el Derecho”, n. 35 (2012): 63. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-coherencia-en-el-derecho/>.

someter a consideración, de manera que las hipótesis que son altamente incoherentes con normativas básicas no se consideran lo suficientemente plausibles como para que merezca la pena evaluarlas posteriormente en la etapa de selección. En esta etapa, la coherencia juega un papel primordial, ya que proporciona estándares de evaluación necesarios para determinar cuál, entre las posibles alternativas, es la mejor hipótesis”.³⁷

A propósito, relacionado con el ordenamiento jurídico, la coherencia se entiende como un atributo racional y lógico que ha sido reconocido por la teoría del derecho en general, que aporta a la construcción de un sistema jurídico donde las normas que lo integran tienen una organización de conjunto o totalidad ordenada. De esta manera, la coherencia es considerada un requisito necesario e indispensable sine qua non para construir la idea de “sistema”, así como la forma de organización de la ciencia jurídica en la actualidad.³⁸

En ese orden de ideas, los principios para la administración pública significan “una guía de acción” y “teoría causal”, el uso de un principio como una guía de acción, tiene su base en el sentir generalizado que tiene la administración de cumplir con sus funciones eficazmente. Por otra parte, los principios establecen relaciones causales, que implican la generación de condiciones necesarias y suficientes para la configuración de determinados supuestos.³⁹

³⁷ Amaya, “La Coherencia en el Derecho”, 77.

³⁸ Ana Milena Bonfante Muskus, “Coherencia en el Ordenamiento Jurídico y Control de Constitucionalidad. Criterios para Analizar la Exequibilidad de Actos Legislativos desde la Constitución Política de 1991.” (Proyecto presentado para optar al título de Magister en Derecho, Universidad del Norte, 2016), 21. <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/5809/33104603.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

³⁹ Omar Guerrero Orozco, “La formulación de principios en la Administración Pública”, *Revista Convergencia*, n. 49 (2009): 19. https://www.researchgate.net/publication/26873003_La_formulacion_de_principios_en_la_administracion_publica.

2.1.3. Objeto

El objeto del principio de coherencia se encuentra en el artículo 3 numeral 7 de la LPA, el cual establece: *“La Administración Pública debe servir con objetividad a los intereses generales, y sus actuaciones están sujetas a los siguientes principios... Coherencia: Las actuaciones administrativas serán congruentes con los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito y se motiven adecuadamente, sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.”*⁴⁰

Dicho lo anterior es notorio que la coherencia administrativa, en esencia debe estar compuesta fundamentalmente de objetividad y criterios uniformes, lo cual resulta indispensable para cumplir lo que puede denominarse principio de buena administración.⁴¹

De modo que, la esencia de la administración pública radica en el hecho de que no es un sujeto que posee voluntad propia, sino que es un aparato instrumental al servicio del interés público y, por lo tanto, de los ciudadanos. Lo que significa que la Administración no gestiona un conjunto de intereses propios, como hacen lo sujetos privados, sino que su objetivo son los intereses ajenos, es decir, intereses públicos y de los ciudadanos.⁴²

2.1.4. Importancia y fin

Conviene especificar que se espera que la administración, en todas sus manifestaciones, asegure una actividad coherente en sus actos, puesto que el respeto a ese deber de coherencia deposita en el administrado la confianza para que en una situación futura, no se vea defraudado si la administración

⁴⁰ Ley de Procedimientos Administrativos, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2018), artículo 3.

⁴¹ Luis Díez-Picazo, “La Doctrina del Precedente Administrativo”, n. 98 (1982): 11. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1049637.pdf>.

⁴² Rodríguez-Arana, Sedín, *Derecho Administrativo Español, Tomo II*, 148.

cambia los requisitos o exigencias, contradiciendo sus propios actos y lineamientos.⁴³

Es conveniente tener presente el aforismo jurídico “*Ubi eadem est ratio, eadem est o debet esse juris dispositio*”, cuyo principio se traduce “donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición”⁴⁴, aforismo que define a una administración basada en los antecedentes administrativos, misma que basa sus criterios tanto en las normas jurídicas establecidas como también en sus principios.

De acuerdo con lo anterior, un Estado de derecho se debe caracterizar por la inexistencia de áreas o espacios exentos de control judicial, pues, de lo contrario estaría posibilitando la arbitrariedad, opacidad, oscuridad, misterio o enigma donde debe haber transparencia, claridad, posibilidad de control y congruencia.⁴⁵ Es importante que los administrados puedan tener comprensión acertada sobre los requisitos, criterios, trámites y de los resultados que pueden obtener de las actuaciones de la Administración.

Se debe aclarar brevemente, en cuanto a la parte excepcional del principio de coherencia, que un acto no se considera motivado con la mera relación de las disposiciones jurídicas en las cuales la autoridad fundamenta su decisión, sino que necesita una explicación que permita al administrado, conocer las razones del porqué de esa decisión, para que, en caso de inconformidad pueda recurrirlo.⁴⁶

⁴³ Andrés Fernando Mesa Valencia, *El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y la Confianza Legítima. Hacia una Teoría del Precedente Administrativo en Colombia* (Colombia: 2013), 17.

⁴⁴ Lexvademeum, Diccionario Jurídico, acceso el 28 de septiembre de 2020, <https://lexvademeum.com/2018/11/08/ubi-eadem-est-ratio-eadem-est-o-debet-esse-juris-dispositio/>.

⁴⁵ Jaime Rodríguez-Arana, et. al., *Derecho Administrativo Español, Tomo II*, 16.

⁴⁶ Corte Suprema de Justicia, *Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2013* (El Salvador: Centro de Documentación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, 2016), 523.

Lo anterior coincide con la necesidad de coherencia en las distintas actuaciones de la administración pública, con la finalidad de integración de las partes en un todo, y con ello evitar contradicciones y disfunciones mediante la fijación de medios y sistemas de relación adecuados para una coordinación de actuaciones.⁴⁷

De modo que se vuelve indispensable que la administración pública, en general, y las autoridades administrativas, en especial, observen en todos los órdenes de sus relaciones un comportamiento coherente en sus actuaciones administrativas, no solo porque la íntima conexión que existe entre ellas ocasiona que muchas veces la conducta estatal sea determinante en el actuar de las personas, sino también con el fin de crear un ambiente jurídico y social donde la seguridad jurídica, la buena fe y la igualdad sean una garantía para todos los ciudadanos.⁴⁸

2.2. El precedente administrativo

Manuel Ossorio define “*precedente*” como “*Anterior en el tiempo o en el espacio. Resolución similar de un caso planteado antes y que se invoca para reiteración por aquel a quien favorece*”.⁴⁹

Aquí es donde se vuelve importante la figura de la igualdad como principio, se dice que, para que exista la igualdad jurídica no basta con que la ley sea igual para todos, sino que es inexcusable que a todos les sea aplicada del mismo

⁴⁷ Miguel Sánchez Morón, “La coordinación administrativa como concepto jurídico” Documentación administrativa, n. 230-231 (1992): 20. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5284/5338>.

⁴⁸ Mesa Valencia, *El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y la Confianza Legítima*, 17.

⁴⁹ Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, “precedente” acceso el 6 de octubre de 2020, <http://herrerapenaloz.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>.

modo. El principio de igualdad ante la ley tiene que operar tanto en la fase de creación de la norma como en la de su aplicación.⁵⁰

En la doctrina del precedente existe una regla general de obligatoriedad llamada “stare decisis”, la cual significa que los supuestos deben ser decididos en el mismo sentido, refiriéndose a la vinculación de las decisiones anteriores, creando una regla de coherencia entre la realidad y la aplicación de la ley, en circunstancias determinadas, permitiendo deducir la forma en que se deberá resolver tomando en cuenta las decisiones precedentes.⁵¹

Los precedentes administrativos contienen dos características argumentativas peculiares. Por un lado, sirven como refuerzo estructural a la simple enunciación de la ley, la cual, en muchos eventos, no es suficiente para fortalecer una posición legal. De esta forma, se convierte en un argumento implícito; por el otro, al invocarse, le indica a la contraparte, en este caso a la administración, que motive su decisión en el mismo sentido que lo hizo anteriormente, y de no ser así, explique las razones por las cuales se aparta del mismo si los hechos fácticos y jurídicos que son similares y se entiende que su decisión anterior estuvo ajustada a la ley.⁵²

El fundamento de la utilización del precedente administrativo viene dado por los principios de igualdad y seguridad jurídica y prohibición de la arbitrariedad, es así que la administración queda vinculada a los principios generales del Derecho aludidos, los cuales tienen un carácter imperativo por estar recogidos

⁵⁰ Díez-Picazo, “La Doctrina del Precedente Administrativo”, 11.

⁵¹ Alexander Efraín Tícas Navarro, “Visión Crítica del Precedente Administrativo en el Sistema Jurídico Salvadoreño” (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2014), 155. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/hdl_10803_287983/aetn1de1.pdf

⁵² Ricardo Quecán Gamba, “El precedente administrativo en Colombia: Implicaciones y dificultades”, n. 22 (2020): 363. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7270>

expresamente en la Constitución y por tener un carácter informador en el ordenamiento.⁵³

2.2.1. Diferencia entre precedente administrativo y costumbre

La costumbre es *“un uso implantado en una colectividad y considerado por esta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el jus moribus constitutum”*.⁵⁴

Desde un punto de vista material, la costumbre es derecho no escrito, y el precedente, *ius scriptum*, no obstante, no hay opinión unánime respecto al número necesario de repeticiones de un acto para producir la costumbre, ni tampoco para el precedente, por una parte, la costumbre requiere, junto con la reiteración de los actos, cierta antigüedad; mientras que, en el precedente administrativo no juega ni el factor tiempo ni la repetición de casos, porque no se basa en la reiteración de actos, sino en la concreción del principio de igualdad.⁵⁵

A pesar de que existen dudas sobre la existencia de la costumbre en el Derecho Administrativo, hay que recordar que la fuerza vinculante del precedente emana de forma directa de determinados principios generales del derecho, a diferencia de lo que sucede con la costumbre, en el precedente administrativo una sola actuación constituye precedente como tal y por ende vincula a la administración.⁵⁶

⁵³ Ricardo Mena Guerra, *Valor y función de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo*, (El Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2011), 40.

⁵⁴ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed. (México: Porrúa, 2020), 61.

⁵⁵ José Ortiz Díaz, “El Precedente Administrativo”, n. 24, (1957): 77-78. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112205.pdf>.

⁵⁶ Díez-Picazo, “La Doctrina del Precedente Administrativo”, 44.

Por otro lado, el precedente administrativo resulta ser una conducta de la administración, cuyo análisis es exclusivo del ámbito del derecho administrativo por los efectos jurídicos que puede producir, siendo el más importante de ellos la vinculación que posee frente a la administración pública; de respetar el precedente creado por la misma administración pública frente a los administrados, por ser una manifestación directa de la aplicación de principios constitucionales.⁵⁷

La costumbre se caracteriza por ser una fuente supletoria, ya que carece de un proceso previamente establecido para ser emitida, su aplicación depende de la norma administrativa, es decir que es esta la que debe invocarla bajo dos requisitos: que no implique modificación a sus facultades y que no interfiera en la protección de los derechos de los ciudadanos, cabe aclarar que en materia de derecho administrativo salvadoreño no existe sistematización ni reconocimiento de la costumbre, por lo cual su aplicación es remota, aún más porque la LPA no la reconoce como fuente de derecho.⁵⁸

2.2.2. Diferencia entre precedente administrativo y práctica administrativa

A pesar de que la mayoría de autores no reconocen diferencia alguna entre precedente administrativo y práctica administrativa, puede encontrarse una disimilitud entre ambas y es que, las prácticas administrativas constituyen meras normas usuales de carácter y eficacia puramente interna para la administración, derivadas de principios de técnica administrativa o de buena administración, que los funcionarios siguen en el desarrollo de su actividad, estilo corriente de proceder de éstos, puede denominarse también como

⁵⁷ Alexander Efraín Tícas Navarro, "Visión Crítica del Precedente Administrativo en el Sistema Jurídico Salvadoreño" (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2014), 44.

⁵⁸ Henry Alexander Mejía, *Manual de Derecho Administrativo*, (El Salvador: Cuscatleca, 2014), 98.

“rutina administrativa”, por el contrario, el precedente es algo más; implica la resolución sustantiva de la Administración sobre cuestiones sometidas a la misma y generadora de derechos e intereses para los particulares.⁵⁹

2.2.3. Diferencia entre precedente administrativo y la doctrina de los actos propios

El precedente administrativo, como se ha establecido, es una actuación pasada de la administración que, relativamente, supedita sus actuaciones presentes, exigiéndole una resolución similar para casos parecidos, jugando un rol importante en el conjunto del ordenamiento como garantía de diversos principios generales del Derecho. Por su parte, la doctrina de los actos propios prohíbe ir en contra de actuaciones emanadas por el mismo órgano administrativo, en el cual existe una conexión entre el actor anterior y posterior, y como consecuencia, los sujetos afectados son los mismos.⁶⁰

No obstante que ambas instituciones se fundamentan en los principios generales del derecho, la diferencia radica en que los actos propios se refieren a una misma relación jurídica es decir que quien alega los actos propios, se trata de la misma persona que fue sujeta de la actuación administrativa, en cambio quien alega el precedente es un sujeto distinto con respecto al cual dicho precedente se produjo.⁶¹

2.3. Desconcentración del registro de la propiedad raíz e hipotecas

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas es una sola institución estatal, administrativamente dependiente del Ministerio de Justicia, sin embargo por mandato de ley se creó la llamada “oficina registral” para funcionar una en

⁵⁹ Ortiz Díaz, “El Precedente Administrativo”, 79-80.

⁶⁰ Mena Guerra, *Valor y función de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo*, 41.

⁶¹ Mena Guerra, *Valor y función de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo*, 41.

cada uno de los departamentos del país, las cuales están a cargo de un Registrador Jefe y son dependientes de la Dirección General de Registros, dicha dirección también está facultada para conformar secciones integradas por dos o más departamentos; estableciéndose así, siete secciones dentro del territorio nacional.⁶²

Esta figura, supone un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica, independientemente de que al órgano le venga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la desconcentración, es así que el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, por las mismas necesidades de los usuarios, en cuanto al goce de su derecho a la seguridad jurídica, se divide administrativamente en catorce oficinas registrales para un mejor, rápido y eficaz funcionamiento.⁶³

Lo anteriormente dicho se encuentra en el artículo 2 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, y aunque no se establezca como tal en el acápite es esta la desconcentración del registro. La desconcentración tiene como fundamento el hecho de que el Estado no puede realizar todas las funciones administrativas a través de sus órganos centrales superiores exclusivamente, sino que se hace necesario un reparto de las competencias públicas entre los órganos centrales y otros entes y órganos que desarrollan su actividad en zonas concretas del territorio nacional.⁶⁴

⁶² Centro Nacional de Registros, *Dependencias* (El Salvador: Centro Nacional de Registros, acceso el 14 de septiembre de 2018), <https://www.cnr.gob.sv/dependencias/>.

⁶³ Rafael Antonio Meza Delgado, "La Desconcentración Administrativa" (tesis de grado, Universidad Autónoma de México, 1964). <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/f8d2a0b5ee4651a386256d44006c123c/c44e992ee0f6c71206256b3e00747b48?OpenDocument>

⁶⁴ Juan Luis De La Vallina Velarde, "La desconcentración administrativa", *Revista de Administración Pública*, n.035, (2000): 81.

2.4. Función Calificadora

A lo largo del tiempo, la legislación salvadoreña ha ido regulando la función calificadora del registrador, especificando que estos tenían la responsabilidad de poder examinar la legalidad de los requisitos propios de la naturaleza del instrumento. En la actualidad, esta definición se transformó especificando en la LRPRH que los registradores auxiliares son los encargados de revisar los requisitos legales, generales y formales que presenten los documentos inscribibles.

Para comprender lo que engloba la función calificadora del registrador, es necesario, primeramente, determinar de dónde proviene la calificación registral. Esta procede de “qualificare”, “qualitis” y “facere”, ya que calificar significa: “examen, apreciación, la comprobación sobre la legalidad de los títulos como los documentos que se exponen en el registro, ante lo cual el registrador, previo a que se proceda al asiento o a la inscripción de estos, primero los revise en forma exhaustiva...”, ya que el trabajo del registrador tiene como finalidad examinar y valorar los documentos en cuya integridad se solicita una inscripción.⁶⁵

En palabras más concretas, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, la calificación registral es la apreciación, examen y comprobación de la legalidad de los títulos y documentos que se presentan en el 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. El

⁶⁵ Antonio Vicente Gómez Aguirre, “La importancia de la calificación registral en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y la seguridad y validez de los títulos traslaticios” (tesis de maestría, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2018), 15. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/10809/1/T-UCSG-POS-DNR-18.pdf>.

interesado dispone de recurso ante la autoridad competente en los dos últimos supuestos, si discrepa de la calificación.⁶⁶

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el registrador tiene el deber de analizar cuidadosamente los documentos que se presentan al Registro para verificar si se cumplen los requisitos de validez generales y especiales, antes de proceder a su inscripción, pudiendo a su vez denegar la inscripción de los mismos.

La calificación registral es importante porque constituye uno de los aspectos de la legalidad registral que engloba, asimismo, la necesidad de titulación pública o auténtica en los documentos que se presentan a inscripción. Es decir, si los títulos que se presentan al Registro son públicos, se entiende que estos ya han sido avalados por el funcionario pertinente, lo que les da garantía de su veracidad; pero, además, a través de la calificación registral, el registrador examina esos documentos presentados, con el fin de comprobar que no existe ningún defecto o impedimento para su inscripción; de forma que, si supera este doble filtro, lo más probable es que lo que publique el Registro sea cierto, y así pueda aseverarse frente a todos.⁶⁷

El registrador carga con del deber de respetar varios principios administrativos, entre los cuales se encuentran no solo el principio de coherencia mencionado en temas anteriores, sino también el de legalidad y el de seguridad jurídica.

En esta misma línea de ideas, se menciona mucho al principio de legalidad en vinculación con la función calificadora del registrador, ya que supone la

⁶⁶ Manuel Ossorio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales: calificación registral*, (acceso el 22 de septiembre de 2020), <http://herrerapenaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>.

⁶⁷ María Goñi Rodríguez de Almeida "La función calificadora del registrador: errores y responsabilidad" *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n. 774 (1995): 2044. <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/la-funcion-calificadora-registrador-816790729>.

observancia y cumplimiento de las normas en todas las actuaciones de la administración pública, actuando dichas entidades conforme a derecho, es decir, que a través de las normas jurídicas, condiciona y determina el accionar administrativo.

La ley le ha otorgado al registrador la facultad de ejercer la función calificadora, para que así el principio de legalidad tenga eficacia, ya que es necesario establecer un examen riguroso de los títulos para evitar que se inscriban en el Registro títulos inválidos o que carezcan de los requisitos que la ley establece para el otorgamiento de tales instrumentos.

El funcionario encargado de examinar y calificar de forma exclusiva los títulos para efectos de decidir si procede o no la inscripción o anotación solicitada es el registrador, denominándose a su actividad como función calificadora.⁶⁸

Desde el momento en que se ponen en conocimiento del registrador los títulos e instrumentos, es el encargado de observarlos minuciosamente, por lo cual dicha facultad debe tener una convicción plena de que tales documentos cumplen con los requisitos exigidos por la ley.

Por todo lo descrito con anterioridad, es de suma importancia garantizar el principio de legalidad a través del principio de coherencia, ya que es éste por el cual toda la acción de la administración ha de ser la aplicación de una ley, de tal manera que este principio abarca tanto la actividad de examinar el

⁶⁸ Edén David Hernández Gómez, José Cesar Marengo Avalos y Patricia Carolina Valladares Acevedo, "La Inscripción de nuevas matrículas donde se encuentran documentos observados que fueron presentados con anterioridad al Decreto Legislativo 257, y que no han sido subsanados o retirados. Caso Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección de Oriente, departamento de San Miguel" (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 74.

http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/2391/1/LA_INSCRIPCI%C3%93N_DE_NUEVAS_MATR%C3%8DCULAS_DONDE_SE_ENCUESTRAN_DOCUMENTOS_OBSERVADOS_QUE_FUERON_PRESENTADOS_CON_ANTERIORIDAD_AL_DECRETO_LEGISLATIVO_257%2C_Y_QUE_NO_HAN_SIDO_SUBSANADOS_O_RETIRADOS.pdf.

documento cuya inscripción se solicita y en general toda la actividad de la administración⁶⁹, que en este caso específico serían los actos realizados por el Registro. En otras palabras, más concretas, este principio es el que impone que los títulos que pretendan su inscripción al Registro, sean sometidos a un previo examen, verificación o calificación, a fin de que dicha entidad posea instrumentos válidos y completos.

Ahora bien, es menester especificar por qué el registrador es un garante de la seguridad jurídica. Se debe mencionar que esta se ve reflejada en la intangibilidad del asiento registral dotado de una fe que no puede ser cuestionada fácilmente por una mala aplicación de la ley en su labor de calificación. La labor de calificación del registrador es obtenida cuando se realiza cumpliendo con las normas legales, de ahí que el registrador sea un elemento importante en la constitución y eficacia de la seguridad jurídica que brinda el Registro, pues gracias a una buena labor calificadora, resulta que la inscripción sea más fácil y segura. Dicha garantía, en cuanto a la seguridad a que se refiere lo antes manifestado, no se genera simplemente por lo que está inscrito, sino que, para que ello suceda tiene que existir un profesional que aplique los principios constitucionales y administrativos para que pueda incorporar los derechos al Registro.⁷⁰

Nadie puede discutir la trascendencia y delicadeza de la función calificadora, y, el responsable de vigilar el correcto y equilibrado desenvolvimiento de la oficina registral es el mismo registrador. Su tarea debe de dirigirla con mucha prudencia, con tacto e imparcialidad, evitando, en su exigente función de

⁶⁹ Verónica Pont-Verges, “El Principio de Legalidad”, *Revista notarial* n. 64 (1992): 3. <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/07/RNCba-64-1992-06-Doctrina.pdf>.

⁷⁰ José A. Tazza Chaupis, “Importancia de la función calificadora del registrador público como elemento primordial que garantiza la seguridad jurídica”, *Revista fuero registral*, n. 13 (2016): 103, <https://www.sunarp.gob.pe/SCR/DOCS/REVISTA-FUERO-REGISTRAL/FUERO-REGISTRAL-032017.pdf#page=96>.

calificador, que nada le haga incurrir en excesos o que, en sentido contrario, pueda llegar al defecto que puede impulsar cualquier asomo de ligereza. Si el Registrador se excediere podría contravenir el propósito del Registro atacando directamente la seguridad jurídica, la seguridad de tráfico inmobiliario, el crédito territorial, la publicidad registral y la prioridad.⁷¹

2.5. Criterios de calificación registral

En materia registral, cuando se habla de criterios de calificación, se entiende como el discernimiento de las normas o reglas para el posterior registro o denegación del mismo en los instrumentos inscribibles.

Es necesario tener criterios de calificación debidamente establecidos o normados puesto que estos sirven para efectuar con fundamento legal la calificación registral, aunque un criterio puede llegar a ser una acción arbitraria e impositiva, puesto que, en muchas ocasiones, los documentos son rechazados por criterio registral, el problema se encuentra en el hecho de no tener una unificación de dichos criterios. Por lo cual, los criterios registrales deben estar en una forma unificada, y además deben de ser conocidos por todos los registradores a nivel nacional.⁷²

La función registral que poseen los registradores también tiene sus límites, e implica que verifiquen el cumplimiento de los requisitos de validez de los actos o negocios jurídicos, pero en ningún caso estos deben observar o rechazar inscripciones por cuestiones formales como lo serían la redacción del instrumento o la ortografía del mismo, razón de esto es que se considera como

⁷¹ Wilson Gómez Ramírez, “Alcances de la calificación registral y el exceso calificadorio” *Revista de Dereito Imobilário*, n. 34, (2011): 385. <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/RD171/pdf.pdf#page=380>.

⁷² Lidia del Carmen Solares Samayoa, “La calificación registral en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central” (tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005) 68, <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/21881.pdf>.

principal problema que ocurre en la calificación registral, la diferencia de criterios entre los registradores, frente a casos iguales o similares. En efecto, perjudica al administrado que un mismo caso sea resuelto en forma diferente por dos o más Registradores, quienes interpretan la misma norma con distinto criterio.⁷³

Los criterios de calificación son de mayor notoriedad en los casos en que los requisitos no generan nulidad del instrumento, es decir que el defecto no es tan trascendente, un buen ejemplo de ello sería que un registrador pueda observar el instrumento que posee defectos, y otro registrador por considerar que el defecto no produce la nulidad del instrumento, puede impulsar el procedimiento hasta la inscripción del mismo, por ello, deben tener sumo cuidado por su vinculación con la “interpretación” y aplicación que hacen de la ley, ya que en términos meramente técnicos y legales no están facultados para interpretar la ley.⁷⁴

Se dice que los actos viciados de nulidad pueden ser nulos o anulables, según que el vicio esté de manifiesto, o sea menester una previa investigación de hecho para determinar su existencia. Por otra parte, y con relación a los efectos sustanciales que provoca el vicio, la nulidad puede ser absoluta, cuando no es posible subsanarla, o relativa, cuando el acto es susceptible de

⁷³ Carlos Milano, “La calificación registral y la figura del registrador”, Revista de la Facultad de Derecho de Uruguay, (2013): 260, <https://www.redalyc.org/pdf/5681/568160368015.pdf>.

⁷⁴ Samuel Roberto Aparicio Peñate, Bonner Francisco Jiménez Beloso y Oscar Mauricio Lemus Guerra, “La eficacia del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro en la aplicación de la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, trámite y registro o depósito de instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2006), 120. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/5125/1/LA%20EFICACIA%20DEL%20REGISTRO%20DE%20LA%20PROPIEDAD%20RAIZ%20E%20HIPOTECA%20DE%20LA%20PRIMERA%20SECCI%C3%93N%20DEL%20CENTRO%20EN%20LA%20APLICACI%C3%93N%20DE%20LA%20LEY%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20UNIFORMES%20PARA%20LA%20PRESTACI%C3%93N%20C%20TRAMITE%20Y%20REGISTRO.pdf>

confirmación. Pues bien, con respecto a los actos anulables nada tendrá que decir el registrador, pues no puede embarcarse en la investigación de hechos extraños al registro o a los documentos que se le presentan, en consecuencia, sólo podrá efectuar observaciones cuando el acto sea nulo, es decir, la nulidad esté de manifiesto.⁷⁵

Cualquier nulidad que se manifieste en el documento, sea que afecte a la forma extrínseca, o al contenido del acto o instrumentado, tendrá que ser observada por el registrador, y cuando esa nulidad, además de ser manifiesta, sea absoluta, es decir insubsanable, tendrá que rechazar el documento, mientras que si se tratase de defectos manifiestos, pero subsanables, es decir de aquellos que provocan una nulidad relativa, los devolverá para que se salven los vicios que afectan el acto.⁷⁶

2.5.1. Uniformidad en los criterios de calificación

A pesar de que la finalidad del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas es brindar seguridad jurídica a los usuarios, en los últimos años se ha dado el fenómeno de la falta de predictibilidad en el procedimiento de calificación registral el cual constituye un problema de gran magnitud, la calificación registral se basa en criterios registrales, dichos criterios deben basarse en los previamente establecidos por las leyes, estos imprescindiblemente deben estar dotados de un procedimiento claro, tanto para el usuario como para los mismos registradores, asimismo debe estar dotado de legalidad y,

⁷⁵ Iris J. Azerrad de Finquelstein y Mirtha del Valle Palmero de Bordiga, "Calificación Registral", Revista Notarial, n.48 (1984): 7. <http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/09/RNCba-48-1984-03-Doctrina.pdf>

⁷⁶ Azerrad de Finquelstein y del Valle Palmero de Bordiga, "Calificación Registral", 7.

especialmente, debería de ser predecible a las personas que acceden -o que tienen la intención de acceder- a este.⁷⁷

El notario español Juan Romero Deleito critica duramente la función calificadora en cuanto a los criterios que aplican los registradores, manifiesta que “una cosa es la calificación prudente y con criterio profesional del documento inscribible, con la vista puesta en la finalidad del sistema, y otra el criterio negativo, restrictivo, puramente formalista y entorpecedor del tráfico jurídico”.⁷⁸

Con las anteriores palabras dicho, autor viene a reforzar lo establecido en jurisprudencia nacional, establece la Sala de lo Contencioso Administrativo que “*los Registradores tienen como función principal la de inscribir los hechos jurídicos y documentos que son registrables en sus respectivas oficinas. Su actividad está circunscrita a lo prescrito en la ley y los principios que rigen el Derecho Registral...*”⁷⁹ Con esto queda claro que los criterios registrales deben basarse única y exclusivamente en lo prescrito por las leyes de la materia que corresponda.

2.6. Generalidades de la inscripción registral

Según Cabanellas Torres, en una definición general de los requisitos, establece que son ciertas circunstancias o condiciones necesarias para la

⁷⁷ Verónica Andrea Zamora Brenneisen, “La Falta de Predictibilidad en la Calificación Registral” (tesis de postgrado Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019), 1-3. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16343/Zamora_Brenneisen_Falta_predictibilidad_calificaci%c3%b3n%20registral1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷⁸ Juan Romero-Girón Deleito. *El Notario de Siglo XXI* (España: Colegio Notarial de Madrid, acceso el 28 de septiembre de 2020), <https://www.elnotario.es/index.php/staff/9-secciones/editorial/3050-la-calificacion-registral-un-problema-social-0-8939978209268281>.

⁷⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia definitiva, Referencia-. 283-2009*, (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2017).

existencia o ejercicio de un derecho, la validez y eficacia de un acto jurídico o la exigencia de una obligación.⁸⁰

El RLRRPRH, en el art. 61, especifica los títulos inscribibles en el registro, señalando como tales los títulos, instrumentos, contratos y documentos que pueden ser inscritos, por lo cual, es conveniente comprender la definición de cada uno de ellos. La palabra título se refiere a los documentos que reflejan la titularidad de un derecho⁸¹, por otra parte, se le llama instrumento, en sentido general, a aquellas escrituras o documentos que atestiguan algún hecho o acto⁸²; y, por último, los documentos abarcan todos los escritos en los que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo.⁸³

Aclarado lo anterior, el procedimiento registral se inicia junto con el título inscribible, solicitando la debida inscripción del mismo. Es el art. 62 del RLRRPRH el que establece los requisitos de fondo y forma que requiere todo documento inscribible, de los cuales el registrador está en la obligación de tomar en cuenta para la calificación de los mismos y así los instrumentos puedan ser inscritos. Estos deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria u otro documento auténtico expresamente autorizado por la ley para ese efecto.⁸⁴

⁸⁰ Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario Jurídico Elemental: requisito* (acceso el 1 de octubre de 2020), <https://es.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalquillermocabanellas>.

⁸¹ Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico: título*, (acceso el 1 de octubre de 2020), <https://dpej.rae.es/lema/t%C3%ADtulo>.

⁸² Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario Jurídico Elemental: instrumento* (acceso el 1 de octubre de 2020), <https://es.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalquillermocabanellas>

⁸³ Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico: documento*. (acceso el 2 de octubre de 2020), <https://dpej.rae.es/lema/t%C3%ADtulo>.

⁸⁴ Reglamento de la Ley de Reestructuración de la Propiedad Raíz e Hipotecas, artículo 62.

La exigencia de este artículo no significa que puedan constar en cualquiera de estas clases de documentos indistintamente, sino en aquellos que sean legalmente propios del acto o contrato que haya de inscribirse.

Por consiguiente, es importante describir cada uno de los requisitos generales para una apropiada calificación registral. En primer lugar, la escritura pública es todo instrumento matriz, cuyo contenido principal es el acto o negocio jurídico autorizado por un notario en ejercicio de sus funciones, dentro de los límites de su competencia y con las formalidades de ley, para darle forma, constituirlo y eventualmente probarlo. Se menciona el acto o negocio jurídico contenido; así también se realizan actos de autenticación, comprobación y fijación de hechos.⁸⁵

⁸⁵ Humberto Jaime Urbina Vásquez, “Razones jurídicas para justificar el uso de la escritura pública de inclusión social en la transferencia de la propiedad inmueble en el Perú” (tesis de maestría, Universidad Nacional de Cajamarca, 2019), 84. <http://190.116.36.86/bitstream/handle/UNC/3277/RAZONES%20JUR%c3%8dDICAS%20PARA%20JUSTIFICAR%20EL%20USO%20DE%20LA%20ESCRITURA%20P%c3%9aBLICA%20DE%20INCLUSI%c3%93N%20SOCIAL%20EN%20LA%20TRANSF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CAPITULO III:

MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL Y LA JURISPRUDENCIA APLICABLE EN LA CALIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS

El principio de coherencia en cuanto a los criterios de calificación registral, se encuentra inmerso en la normativa tanto nacional como internacional, es bien sabido que los principios no deberían estar contemplados explícitamente en las leyes administrativas, sin embargo es lo que menos se aplica en las actuales legislaciones, y si bien es cierto que las leyes de procedimientos administrativos, en su mayoría, contienen una lista de principios que se van a aplicar, aquellos que no se encuentren consignados no dejan de ser aplicables e importantes, en la Ley de Procedimientos Administrativos salvadoreña se ha establecido el referido principio textualmente, sin embargo en la normativa internacional no es así, por lo que se hace un análisis íntegro y relacionado de las diferentes disposiciones para formular la regulación y existencia del principio de coherencia.

3.1. Leyes salvadoreñas sobre principio de coherencia y calificación registral

3.1.1. Constitución de la República de El Salvador⁸⁶

Es en la Constitución de la República que se consagra el principio de seguridad jurídica que debe gozar todo ser humano, el principio de coherencia, como se vio anteriormente, garantiza la seguridad jurídica a los usuarios, dicho principio se encuentra consignado en el art. 1 Cn.

⁸⁶ Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1983).

Desde la perspectiva del derecho constitucional la Constitución en su art. 2 realiza una protección al derecho de propiedad, lo cual termina de consolidarse con la creación del RPRH en el que se inscriben los distintos instrumentos que amparan el derecho mencionado para ser protegido contra terceros.

El principio de coherencia se relaciona con el principio de igualdad, al que según el art. 3 Cn., todas las personas deben ser tratadas igual conforme a la ley, por lo que al momento de calificar debe seguirse la línea de criterios respecto a instrumentos similares que previamente fueron inscritos.

3.1.2. Ley de Procedimientos Administrativos⁸⁷

La Ley de Procedimientos Administrativos en mira de minimizar la burocracia y tramitación innecesaria, que siempre ha caracterizado a las instituciones, fija sus bases en los principios generales de la actividad administrativa.

El art. 1 numeral 1 LPA establece que *“Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto regular: 1. Los requisitos de validez y eficacia de las actuaciones administrativas de toda la Administración Pública; 2. Los derechos de los ciudadanos frente a la Administración Pública...”*, esto garantiza a los usuarios del RPRH la equidad, objetividad e imparcialidad al momento de calificar los instrumentos que presentan para inscripción.

Si bien todos los principios son herramientas para la interpretación y correcta aplicación de la normativa administrativa, el procedimiento de calificación de los instrumentos sujetos a inscripción en el Registro necesita respetar primordialmente el principio de coherencia que exige el art. 3 en su numeral 7, en cuanto que: *“...Las actuaciones administrativas serán congruentes con los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por*

⁸⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017).

escrito y se motiven adecuadamente, sea pertinente en algún caso apartarse de ellos...”

El anterior principio se vuelve de interés desde el punto de vista de la figura del precedente administrativo, para la regulación de los estándares de calificación que utilizan los registradores auxiliares en el Registro, la aplicación de los principios contenidos en la LPA es sumamente necesaria en el procedimiento de calificación de instrumentos para su inscripción, porque de esa manera no se realizan observaciones subjetivas, sino que, al contrario, son observaciones objetivas.

3.1.3. Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo⁸⁸

Como ya se ha explicado la seguridad e igualdad jurídica son principios íntimamente ligados al principio de coherencia tanto así que en el considerando III del Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo se reconoce que es necesario que existan leyes que en efecto aseguren que el Estado cumpla con su obligación de garantizar, entre otros, el principio de seguridad jurídica relacionado a los actos y derechos que son inscribibles en el registro.

El Centro Nacional de Registros se crea como una institución autónoma administrativa y financieramente asumiendo las facultades conferidas por las leyes, a la Dirección General de Registros, comprende las actividades del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, las cuales, vuelve a hacer énfasis la misma ley, que son consideradas de alto interés debido a que garantizan la

⁸⁸ Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1995).

seguridad jurídica respecto del derecho de propiedad y otros derechos conexos de las personas, (véase arts. 1 y 2 del mencionado decreto).⁸⁹

El art. 3 establece la garantía del principio de seguridad jurídica como uno de los objetos principales del Registro y para que exista dicha garantía según el art. 4 letra c) debe facilitar los trámites a los usuarios, mediante políticas claras en la prestación del servicio, las cuales deben basarse en criterios, que deben ser coherentes entre sí y aplicados de igual forma a todos los usuarios.

3.1.4. Decreto que Declara al Centro Nacional de Registros como Institución Pública con Autonomía Administrativa y Financiera⁹⁰

El cinco de octubre de 1995 se crea el decreto que confiere autonomía tanto administrativa como financiera al Centro Nacional de Registros, en adelante “CNR”, otorgándole beneficio de poseer un patrimonio propio, teniendo como fin la buena administración en el ejercicio de sus facultades, pudiendo establecer reglamentos por medio del Órgano Ejecutivo con el cual tiene relación por medio del Ministerio de Justicia.

La creación del CNR tuvo como objetivo que se unificaran en una sola institución las funciones que hasta aquel entonces estaban a cargo de la Dirección Nacional de Registros y del Instituto Geográfico Nacional. También mediante este decreto se transfirieron al CNR los recursos que eran asignados a las mencionadas instituciones.

⁸⁹ Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo, artículo 1-2.

⁹⁰ Decreto que Autoriza al CNR para que Asuma las Funciones Hasta Hoy Encomendadas a la Dirección General de Registros y al Instituto Geográfico Nacional, le Confiere Autonomía Administrativa y Financiera, así como le Transfiere los Recursos Originalmente Asignados a Dichas Instituciones (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1995).

3.1.5. Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual⁹¹

Evidentemente, existe la necesidad de un procedimiento concreto, claro y eficaz, por ello el veintiocho de enero de dos mil cuatro se emitió la Ley De Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual, cuyo objeto según el art. 1, es regular desde la presentación de un documento, pasando por el trámite interno, la correspondiente inscripción, hasta llegar al retiro del mismo por el interesado.

El trámite inicia con la solicitud de inscripción, la cual, con base al art. 2 de la precitada ley, es solicitada por quien tiene interés en asegurar el derecho inscribible, pudiendo designar representante, mandatario o encargado, así mismo el notario que autorizó el instrumento a inscribir puede retirarlo por sí o por tercero autorizado para tal efecto.

El acto de calificación registral recae única y exclusivamente bajo responsabilidad de los registradores, debiendo realizarla de forma unitaria e integral, según el art. 3 inciso segundo numeral b de esta ley⁹² los registradores deben observar los vicios, errores, inexactitudes u omisiones que contengan los instrumentos inscribibles, así mismo si no se contiene ninguna

⁹¹ Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2004).

⁹² Ley de Procedimientos Uniformes, artículo 3.

de las categorías anteriores deben ordenar su inscripción, o en otro en caso, denegarla si es el caso.

En el capítulo II *“Instrumentos observados y su corrección”*, el art. 7 de esta ley⁹³ establece que las observaciones deben ser formuladas de forma específica con fundamento en las disposiciones legales pertinentes, asimismo dichas observaciones deben firmarse y sellarse por los registradores auxiliares que las realicen y se notificarán al interesado, representante, mandatario o encargado; una vez notificadas conforme a ley, el interesado tiene treinta días hábiles para subsanarlas o presentar los recursos que la ley permite, si así lo considera pertinente, plazo que la LPA modificó mediante el art. 88, teniendo ahora el interesado diez días para realizar cualquier trámite o requisito que la administración le requiera para la continuidad del procedimiento.

En el art. 8 establece que así como se goza del derecho de poder presentar un documento para su inscripción y garantizar la publicidad registral, al hacerlo, también se contrae la obligación, de si ese documento es observado, se subsanen las correspondientes observaciones, o en su caso asumir las responsabilidades y/o sanciones por no subsanar, es importante mencionar, que para efectos del principio de coherencia, este artículo contiene una regla de suma importancia, y es que, en su inciso uno consigna que las observaciones serán respecto a formalidades u omisiones que los instrumentos contengan, sin embargo queda un vacío ya que no establece respecto a cuáles omisiones o formalidades se refiere.

En ese sentido en el art.10 se regula la denegatoria de inscripciones, la cual procede cuando los instrumentos presentados a inscripción contienen vicios, errores, inexactitudes u omisiones que imposibilitan la inscripción en legal forma, a pesar de esto siempre se aprecia que el legislador al redactar dichos

⁹³ Ley de Procedimientos Uniformes, artículo 7.

artículos no fue claro en establecer que únicamente se podría observar, y en cualquier caso denegar inscripciones si, y solo sí, los documentos contuvieren inobservancias taxativamente establecidas en las respectivas leyes.

Lo que sí deja claro el mencionado artículo es que la denegatoria también es procedente cuando hayan transcurrido los treinta días que señala el art.7 y no se hayan subsanado las observaciones correspondientes, el cual es de diez días, como se mencionó anteriormente con base a la LPA. Los motivos de denegatoria de inscripción también deben ser fundamentados conforme a la ley así como firmados, sellados y notificados al interesado, representante, mandatario o encargado.

3.1.6. Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

Fue creada mediante Decreto Legislativo n°. 292, entrando en vigencia el veintiséis de mayo de 1986, con el propósito de reglar y a su vez, ordenar tanto el registro de los bienes inmuebles como los negocios jurídicos que se celebren sobre los mismos, empleando técnicas adecuadas y modernizadas para brindar una mejor protección a la información registral.

Es importante destacar que en el art. 15 LRRPRH sobre el establecimiento de la uniformidad de criterios registrales utilizados por los registradores auxiliares, se ha facultado a la Dirección General de Registros para que den los lineamientos de carácter general, los cuales son de obligatorio cumplimiento en cada una de las oficinas registrales que conforman el Registro; es decir, que los registradores no pueden, ni deben aplicar criterios personales en la calificación de los casos expuestos en el Registro.

Esta ley, a lo largo de sus veinticinco artículos, regula lo referente al objeto, organización, jerarquía administrativa, el sistema registral adoptado y la

implantación gradual del mismo, las formas en las que se realiza su asiento, la manera en que se conserva la información, las distintas inscripciones realizadas en el Registro y la facultad que se le otorga al Órgano Ejecutivo para incorporar al sistema registral los cambios necesarios que propicien una reforma.

3.1.7. Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

Compuesto de 125 artículos donde se desarrolla la LRRPRH, para regular el funcionamiento del Registro, establecer la organización, niveles jerárquicos y la manera de realizar las inscripciones.

La innovación en el funcionamiento administrativo fue notoria por la distribución de facultades en cada una de las oficinas registrales, las cuales se componen mediante unidades, teniendo cada una tareas específicas con atribuciones propias.⁹⁴ La reforma más significativa es hacia la Unidad de Calificación descrita en el art. 11 RLRRPRH, ya que la responsabilidad de la misma recae sobre los registradores, porque son estos quienes a través de la calificación, velan por el debido cumplimiento del principio de legalidad.

Desde un punto de vista jurídico, esta unidad es la más importante y principal, ya que depende del examen que realice el registrador para que los documentos puedan ser inscritos, además que de ella depende la mayor agilización o tardanza de las inscripciones.⁹⁵ Una vez sean recibidos los documentos, los registradores procederán a la calificación, verificando si los

⁹⁴ Mauricio Roberto Martínez Guzmán, Berta Mercedes Avilés de Rodríguez y Marta Lilian Salmerón Velásquez, “Las innovaciones al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, sus mejoras y deficiencias” (tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1994). <http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/3e097d29b6899585062579110050e73e?OpenDocument>

⁹⁵ Martínez Guzmán, et.al., “Las innovaciones al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas”.

instrumentos cumplen con los requisitos legales, generales y especiales, respetando el orden de presentación de cada uno, y si no se encontraren defectos, se ordenará la inscripción del mismo.

El art. 12 RLRRPRH declara que la calificación registral deberá ser integral y unitaria. Los registradores deben limitarse a la hora de calificar el documento, sujetándose al contenido de este y a los antecedentes registrales, dejando la calificación de los requisitos extrínsecos e intrínsecos de los documentos, es decir el contenido y formalidades de este, puntualizando en una misma resolución todos los defectos que contenga el documento, además de razonar conforme a derecho cada una de las observaciones. Todo lo anteriormente descrito deberá realizarse en un plazo de seis días, siguientes a la fecha en que le hubiere sido entregado al registrador para tal efecto.

En el RLRRPRH, específicamente en el art. 15, vuelve a repetirse la obligatoriedad que tiene la Dirección Nacional de Registros de emitir lineamientos generales sobre cómo aplicar una determinada norma, o bien, criterios que siempre serán de obligatorio acatamiento por parte de los registradores, los cuales serán comunicados mediante circulares.

Por consiguiente, la Unidad de Calificación está conformada por grupos de registradores auxiliares, los cuales dependen del registrador jefe, que a su vez, es el encargado de resolver las discrepancias que existan entre el registrador auxiliar y el interesado respecto a la calificación de los instrumentos inscribibles.

En lo referente a los documentos inscribibles en el Registro, de los establecidos en el art. 61 RLRRPRH, se encuentran aquellos títulos o instrumentos donde se reconozcan, transfieran o modifiquen el derecho de dominio sobre los inmuebles, como lo son las compraventas, donaciones,

permutas, etc. y los que cancelen el dominio sobre los inmuebles, como son las sentencias que declaren la nulidad de una inscripción, los instrumentos por los cuales se modifique el derecho de dominio, siendo ejemplo de estas las desmembraciones en cabeza de su dueño, las reuniones de inmueble y segregación de porciones de terreno.⁹⁶ Así también todo título que constituya, transfiera, reconozca, modifique o cancele los derechos de usufructo, herencia, uso, habitación, servidumbre, hipoteca o cualquier otro derecho real constituido sobre inmuebles.

3.1.8. Ley del Notariado⁹⁷

Esta es una de las leyes que regula la forma y contenido que los instrumentos notariales deben cumplir y que, por ende, sean exigidos al momento de inscribir los documentos, en el Registro.

La escritura o instrumento notarial que se pretende inscribir en el Registro, deberá contener los requisitos señalados previamente en el art. 32 de la ley en cuestión, siendo el principal y más importante, el ser otorgado ante una persona autorizada para ejercer el notariado, es decir, un notario, juez, jefe de misión diplomática o cónsul.

También existe cierta responsabilidad que recae sobre el notario, la ley en el art. 67 prescribe que si se llegara a denegar el instrumento en el Registro, esta será total responsabilidad del notario cuando los motivos sean por falta de formalidades legales, por culpa o descuido de este, quien deberá subsanar la falta a solicitud del interesado, extendiendo un nuevo instrumento a su costa si fuera necesario; por ese motivo, es importante tomar en cuenta cada uno de los requisitos descritos en la referida normativa.

⁹⁶ Martínez Guzmán, et.al., “Las innovaciones al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas”.

⁹⁷ Ley del Notariado (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1962).

3.1.9. Código Civil⁹⁸

El Código Civil, en su capítulo IV, contiene normas relativas a la organización, forma de inscripción y calificación de los documentos que deben inscribirse, y efectos de la inscripción en el Registro. La vigencia de las disposiciones relativas al Registro es aplicable únicamente al sistema de folio real, cuando sean compatibles con tal sistema y siempre que no contraríen lo preceptuado en la LRRPRH.

El art. 681 CC da una clara definición del concepto de inscripción, determinando que es aquel asiento que se hace en los libros del Registro de los títulos a inscribir, con el objeto de que consten públicamente los actos y contratos consignados en dichos títulos, existiendo dos clases de inscripción: la definitiva, que es la que produce efectos permanentes, y la provisional, llamada también anotación preventiva.

Recalca, que para que la tradición del dominio en los inmuebles produzca efectos contra terceros, el inmueble debe estar debidamente inscrito en el correspondiente Registro, aplicándose también dicha regla a la tradición de los derechos de usufructo, uso o habitación, servidumbres y legado de cosa inmueble, según lo expreso en el art. 683 CC.

Los únicos documentos que se inscribirán en el Registro sin antecedentes inscritos son los testamentos, declaraciones de herederos, ventas judiciales forzadas y las adjudicaciones o remates en juicio ejecutivo, exceptuando las ventas judiciales por causa de una promesa de venta, en concordancia a lo dispuesto en el art. 695 CC.

⁹⁸ Código Civil (El Salvador: Cámara de Senadores, 1860).

Tal y como se ha señalado en apartados anteriores, en el art. 692 del Código Civil se encuentran las limitaciones que posee el registrador a la hora de calificar los documentos, teniendo que calificar bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de las escrituras, es decir, aquello externo y no esencial de lo solicitado para su inscripción y de la capacidad de los otorgantes que resultaren de la escritura. Si este llegase a encontrar faltas, lo hará constar específicamente, autorizando la razón con su firma y sello, devolviéndolas al interesado para que este subsane o interponga el recurso respectivo.

3.2. Principio de coherencia y calificación registral en la legislación internacional

3.2.1. Colombia: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011⁹⁹

Colombia es uno de los países que cuenta con el principio de coherencia inmerso en su legislación administrativa, sin embargo en ese caso es conocido como precedente administrativo, su Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 en su art. 3 manda a todas las autoridades a interpretar y aplicar las normas administrativas en base a los principios contenidos tanto en la Constitución Política, leyes especiales y como también los contenidos en el mencionado código

En el inciso dos del anterior artículo hace referencia, entre otros, al principio de igualdad, el cual es un principio garantizado por el mismo principio de coherencia, ya que el código establece en el art.3 numeral dos que en base al principio de igualdad todas las personas tienen derecho a recibir el mismo trato

⁹⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 (Colombia: Congreso de la República, 2011).

y protección por parte de la administración, únicamente otorgando trato especial a aquellas personas que posean una debilidad manifiesta.

Consagrado en el art.10 el precedente administrativo al implantar el deber de aplicar uniformemente las normas y jurisprudencia, obligando a los funcionarios a resolver los asuntos que les son competentes mediante la aplicación de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias uniformemente a aquellas situaciones con iguales supuestos fácticos y jurídicos.

3.2.2. Chile: Ley de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de administración del Estado¹⁰⁰

La ley 19880 entró en vigencia en mayo del 2018, estableciendo y regulando las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado, incluyendo como novedad la facultad de emitir sus actos administrativos por medios electrónicos.¹⁰¹ El proyecto de ley tuvo sólo ocho artículos, que posteriormente incluyó un conjunto de disposiciones de procedimiento administrativo, incluyendo la que establece la aplicación supletoria y generalizada de las normas procedimentales contenidas en dicha Ley.

De este modo, la Ley 19880 pasó de tener unas normas de cuyo alcance era acotado, a ser la regla general para la sustanciación de procedimientos administrativos, lo que generó un avance en la legislación administrativista chilena de gran relevancia.¹⁰² Al analizar la ley en cuestión se deduce de su

¹⁰⁰ Ley 19880, establece bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado (Chile: Congreso Nacional, 2003).

¹⁰¹ Ley 19880, artículo 5.

¹⁰² Raúl Alejandro Valpuesta Arístegui y Pablo Alejandro Pérez Arias, “Repertorio de Jurisprudencia Administrativa de la Ley N° 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado” (tesis de

art. 11 que el principio de imparcialidad que regula, tiene relación con el principio de coherencia, ya que establece la obligación a la administración de actuar bajo estándares de objetividad.

A partir de lo anterior, toda actuación de la administración debe basarse en hechos fundamentados debidamente en la ley, así mismo el art. 13 consagra el principio de no formalización bajo la definición de que la administración no exija formalidades que no sean indispensables y por ende no estén expresadas en las leyes, esto en concordancia con los requisitos subjetivos que los registradores auxiliares pueden solicitar al realizar la calificación.

En la misma línea de ideas, el art. 17 de la mencionada ley consigna los derechos de las personas frente a la administración, en el literal h) establece el derecho a obtener información sobre los requisitos jurídicos o técnicos contenidos en las leyes, los cuales son necesarios para las actuaciones que realicen o soliciten.

3.2.3. Chile: Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces¹⁰³

Han pasado 167 años desde la entrada en vigencia del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, el cual fue promulgado en 1857, en virtud de lo dispuesto en el art. 695 del Código Civil chileno, el cual prescribe que sería un reglamento especial el que determinaría los deberes y funciones del conservador, la forma y solemnidad de las inscripciones.

Tomando en cuenta que al hacer mención a la función calificadora, el Reglamento se refiere al examen, control, o verificación de los títulos

grado, Universidad de Chile, 2013), 6.
[http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/116224/de36-Valpuesta_Raul.pdf?sequence=1.](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/116224/de36-Valpuesta_Raul.pdf?sequence=1)

¹⁰³ Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces (Chile: Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1857).

presentados a inscripción, hechos por el registrador, comprobando así, la validez y legalidad de los mismos. Dicha operación está plasmada en el art. 13 del reglamento en mención, puntualizando que tal funcionario no podrá rehusarse ni retardar las inscripciones, pero, sí podrá negarse a hacerlo si la inscripción es legalmente inadmisibles, poniendo como ejemplo cuando el título no es auténtico o si la copia no se encuentra en papel competente, si no es inmueble la cosa a que se refiere, si no se ha dado la publicidad respectiva, si en el título es visible algún vicio o defecto que lo anule absolutamente, o si no contiene las designaciones legales para la inscripción.

El art. 52 del Reglamento del Conservatorio de Bienes Raíces, determina los títulos que deben inscribirse en el registro conservatorio, y para mencionar algunos diferentes a la normativa salvadoreña, se encuentran la sentencia ejecutoria que declare la prescripción adquisitiva del dominio; la constitución de los fideicomisos que comprendan o afecten bienes raíces; la constitución, división, reducción y redención del censo; la constitución de censo vitalicio; la renuncia de cualquiera de los derechos de usufructo, uso, habitación; y el que confiera la posesión definitiva de los bienes del desaparecido y el que conceda el beneficio de separación de bienes, etc.

3.3. Jurisprudencia internacional

3.3.1. Jurisprudencia de Colombia

3.3.1.1. Sentencia de referencia: T-585/19¹⁰⁴, Bogotá D.C., cuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

¹⁰⁴ Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia: T-585/19* (Colombia: Corte Constitucional, 2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional ha establecido las competencias bajo las cuales debe actuar el registrador:

Reconoce la Sala Novena que es deber del registrador cumplir con las competencias constitucionales y legales que le son encomendadas en razón de su función, rigiéndose por los principios constitucionales y legales, además de las normas legales vigentes. A partir de lo anterior, el registrador debe verificar una serie de requisitos a los que están sujetos los documentos inscribibles: a) que se presente el título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; b) que el registrador sea competente para realizar la inscripción; c) que la inscripción se haga conforme al principio de rogación; d) que la solicitud se haga dentro del término previsto para ello; e) que se indique la procedencia inmediata del derecho afectado con la inscripción y; f) que la inscripción en el folio de matrícula corresponda al inmueble objeto del título respectivo.

Mediante esta sentencia la referida Sala determina el acto de calificación como de vital importancia y además de consignar los principios por los que se rige, genera la línea de elementos que deben tomar en cuenta los registradores al momento de calificar. Otorgan a la calificación la necesidad de realizar un análisis jurídico por parte del registrador, en el cual luego de examinar los títulos se comprueba si éstos cumplen con los requisitos establecidos en las leyes para ser registrados. Así mismo, la calificación está sujeta a dos elementos: siendo el primero el alcance de la calificación y el segundo las facultades derivadas de la calificación respecto al alcance mismo de la calificación. Citan que, según el Consejo de Estado la calificación de los títulos debe verificar únicamente la naturaleza del acto y su registrabilidad sin llegar al estudio de la legalidad y validez del acto.

En cuanto al análisis que deben hacer los registradores les da cierto margen de decisión, pero dicho análisis debe estar siempre basado en lo que previamente establecen las respectivas leyes.

La calificación no es un acto meramente mecánico. La ley faculta a los registradores para que realicen una valoración jurídica a fin de establecer la legalidad de la inscripción del documento y la naturaleza jurídica del acto. Todo esto con el objetivo de verificar y comprobar todos los requisitos establecidos por la ley y brindar al ciudadano una respuesta integral.

3.3.1.2. Sentencia de referencia: C-537-10¹⁰⁵, Bogotá, treinta de junio de dos mil diez

A partir de una inconstitucionalidad, se desarrolla la mencionada sentencia que trata el precedente administrativo en relación con la doctrina probable y la legítima confianza. Establece la corte que la doctrina probable es una técnica vinculante al precedente, el cual surge luego de que se han realizado una serie de decisiones de forma constante sobre el mismo objeto, citan el derecho romano como origen de esta figura mediante la figura del *perpetuo similiter judicatarum*, mientras que en Colombia su origen fue con en la doctrina legal más probable, contenida en el artículo decimo de la Ley 153 de 1887, evolucionando en otras leyes hasta llegar a la Ley 169 de 1896 donde se consignó la doctrina probable para la Corte Suprema de Justicia de este país.

Consecuentemente, considera la Corte que la Ley 1340 de 2009 en el artículo 24 establece la posibilidad de crear doctrina probable en sede administrativa, lo que conlleva una vinculación formal con el precedente administrativo el cual

¹⁰⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia C-537/10* (Colombia: Corte Constitucional, 2010).

reconoce, está relacionado con los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima.

3.3.2. Jurisprudencia de Chile

3.3.2.1. Sentencia de referencia: 10.646-2015¹⁰⁶, Santiago, veinticuatro de mayo de dos mil quince.

Mediante esta sentencia se determinan las atribuciones de control otorgadas al registrador, denominado en Chile como “conservador”, debido a su función calificadora:

Las causales para la denegatoria de inscripción en un documento, se encuentran contenidas en los artículos 13 y 14 de Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, que consagran la función calificadora del conservador. Dicha función también es denominada como principio de legalidad, el cual le otorga la facultad al conservador a negarse en parte o definitivamente a inscribir ciertos títulos que se le presenten, para tales efectos en el proceso de calificación, lo que vendría a constituir el control de legalidad.

El rol del conservador en la materia es activo, por la intervención del mismo en el control jurídico de los actos y contratos inscribibles. El notario chileno Ignacio Vidal Domínguez, afirma que el conservador de bienes raíces es un funcionario que cumple en la inscripción de los inmuebles, y en el desempeño de su trabajo no puede ser pasivo, ya que este no es un simple receptor de antecedentes registrales. Enfatiza que el conservador de bienes raíces es un profesional de derecho, y como tal, posee suficiente idoneidad para calificar los actos o contratos que se le presenten. De igual forma, en el sistema registral chileno, el principio de legalidad exige una intervención activa de parte

¹⁰⁶ Primera Sala de la Corte Suprema, *Sentencia de Casación, Referencia: 10.646-2015* (Chile: Corte de Apelaciones, 2015).

del registrador en el control jurídico de los actos y contratos cuyos títulos se someten a la inscripción. El conservador no sólo está obligado a efectuar la calificación jurídica de los títulos, sino que además se le responsabiliza por las faltas u omisiones en que incurra.

3.3.2.2. Sentencia de referencia: 18.631-18, Segunda Sala de la Corte Suprema, treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.

Mediante esta sentencia la Sala Segunda describe la doctrina del Precedente Administrativo:

El Derecho Administrativo ha denominado a la doctrina de los actos propios como principio de confianza legítima, el cual consiste en que las administraciones no pueden emitir resoluciones contradictorias a las anteriores, más aún si en aquella se reconocían derechos subjetivos. Este principio está ligado a la seguridad jurídica, determinada en el art. 19 N° 26 de la Constitución Política de la República de Chile, a su vez tiene que ver con la protección de la confianza, la buena fe y la igualdad ante la ley. Si bien la jurisprudencia chilena no comprende específicamente el precedente administrativo, si acepta que está ligado al principio de confianza legítima, y cita al autor español Luis María Díez- Picazo, quien apunta a la idea que la actuación pasada de la Administración, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar.

3.4. Jurisprudencia de El Salvador

3.4.1. Sentencia de referencia 285-2009, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, tres de marzo del dos mil catorce¹⁰⁷.

De manera general, la Sala de lo Contencioso ha determinado que la facultad principal de los registradores auxiliares es inscribir únicamente aquellos actos jurídicos y documentos que son inscribibles, función que está previamente delimitada por las leyes y principios registrales; es por ello que cada sección debe sujetarse a lo prescrito en la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Deposito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual, Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Ley de Notariado, Código Civil, entre otras.

El resultado de la calificación registral se obtiene después del análisis respectivo que hace el registrador de las formas extrínsecas e integrales en un documento presentado ante el Registro, comprobando a su vez la legalidad de los mismos, antes de decidir si se procederá a la inscripción de los instrumentos.

La denegatoria de una inscripción solo procede cuando el documento no cumple con los requisitos legales exigidos, tomando en cuenta que la administración solo debe aplicar la ley vigente, así también, deben valorarse las distintas etapas de los antecedentes registrales del instrumento en cuestión.

¹⁰⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 285-2009* (San Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014).

3.4.2. Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro: San Salvador, veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

Según el art. 3,7 y 8 de la Ley de Procedimientos Uniformes, arts. 11, 12 y 44 RLRPRH, al realizar el examen de legalidad, toda calificación tiene que ser integral y unitaria, en donde el registrador deberá comprobar los requisitos tanto de fondo como de forma determinados en la ley.

El registrador en el ejercicio de su función calificadora y luego del análisis respectivo del documento, tiene la facultad de inscribir los documentos conforme a derecho, observar los que posean vicios, errores, inexactitudes u omisiones subsanables o denegar los que tengan errores insubsanables. Tal función debe sujetarse al Principio de Legalidad, es decir, que el actuar del registrador está sometido al margen de la ley, y con la entrada en vigencia de la LPA, se vuelve una obligación aplicar los principios administrativos en sus actuaciones, como el de proporcionalidad, antiformalismo, coherencia, etc.

3.5. Derecho internacional

3.5.1. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública¹⁰⁸

La carta iberoamericana de calidad en la gestión pública, consagra la gestión pública con bases en la justicia, equidad, objetividad y eficiencia para que pueda satisfacer las necesidades y por ende los derechos de los ciudadanos, según el numeral 1 inciso 4.

Dentro de los principios que contiene, hay tres que son de trascendental importancia para el tema que ocupa el presente trabajo, el primero de ellos es el de imparcialidad contenido en el numeral 12, y es que, la gestión pública

¹⁰⁸ Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (El Salvador: Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2009).

debe asegurar el goce de los derechos fundamentales de la persona y de ninguna forma recibir trato diferente estando en las mismas circunstancias.

Por otra parte, según el numeral 13 la gestión pública debe ser eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, metas y los estándares que se orientan a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano. En la misma línea, el capítulo tercero contiene los derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad y dentro de ellos el numeral 18 literal a) establece que es derecho del ciudadano acceder a cualquier servicio público y recibir atención ágil, oportuna y adecuada.

Asimismo, y de suma importancia, es el derecho contenido en el numeral 18 literal b), ya que, el ciudadano debe tener conocimiento de los servicios que presta la administración, pero también de los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos para acceder a los mismos; y para respaldar aún más, el tema relativo a que los registradores del RPRH no deberían observar por cuestiones meramente subjetivas que se desprenden del análisis alejado de la ley que realizan, está el literal g) de este mismo numeral, el cual consigna que es derecho de los ciudadanos que la administración pública se abstenga de requerir documentos que no son exigidos por las leyes aplicables al trámite o procedimiento que se trate.

3.5.2. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública¹⁰⁹

El preámbulo de la carta en mención, expresa que esta va dirigida a una buena administración pública, por ser una obligación inherente de los poderes públicos, en cuya virtud, el quehacer público debe promover los derechos

¹⁰⁹ Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (Venezuela: Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013).

fundamentales de las personas, fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

La finalidad de la carta es el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos puedan exigir a las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, que sus actuaciones estén caracterizadas por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana, conforme al capítulo primero de la misma.

Los principios que rigen la carta en el marco del buen funcionamiento, en primer lugar, es que la administración pública sirva con objetividad al interés general y someta sus actuaciones a las leyes y al derecho, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, en segundo lugar se encuentra el principio al servicio objetivo a los ciudadanos, y está proyectado a todas las actuaciones administrativas para que sean expresas, tacitas, presuntas, materiales, y se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Lo anterior apoya lo prescrito en el RLRRPRH, los registradores tienen que ejercer su función en el marco de la ley, no utilizando criterios propios extralimitándose en sus funciones, tratando de que su calificación sea unitaria.

El principio de racionalidad está orientado a la motivación y argumentación en las actuaciones administrativas, procurando remover los obstáculos puramente formales, evitando las dilaciones y los retardos, buscando la compatibilidad con la equidad y el servicio objetivo del interés general, perfeccionando los principios mencionados en el párrafo precedente.

CAPITULO IV:

CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COHERENCIA CONTENIDO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA CALIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE SE INSCRIBEN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS

A partir de lo investigado en capítulos anteriores, en el presente se realiza el análisis de los temas que ocupan la investigación: principio de coherencia, calificación, criterios e inscripción registral. Todo desde el estudio de la historia, doctrina, leyes y jurisprudencia aplicables al tema, en este apartado se pretende fijar las bases de lo que se conoce como principio de coherencia y la necesidad de su aplicación para la unificación de los criterios en la calificación registral.

4.1. Principio de coherencia como base para una eficaz calificación registral

La normativa en materia de Derecho Registral ha evolucionado a lo largo de la historia en muchos países, a lo cual la normativa salvadoreña no es ajena, el Registro ha sido un ámbito de constante cambio debido al incremento en la necesidad de proteger el derecho a la propiedad, el que dentro del derecho constitucional salvadoreño es de los más importantes, lo que obedece a elementos propios del sistema. Los constantes cambios que ha sufrido esta materia han ido requiriendo que la normativa avance al lado de la protección de los derechos de los administrados, lo que ha generado la necesidad de que les sean protegidos sus derechos.

Para lo anterior ha sido necesario no solo el avance de la normativa sino también de la aplicación de las tecnologías en los procesos para una eficaz protección, creando un registro descentralizado pero al mismo tiempo entrelazado por medio de los sistemas informáticos, de tal forma que la sección

del Registro de San Salvador puede perfectamente informar de la situación jurídica de un inmueble que se encuentra en cualquier parte del territorio nacional, ya sea por requerimiento de particulares o incluso de procesos judiciales o administrativos.

Producto de lo anterior se ha facilitado la aplicación de los diversos principios registrales, así, en cuanto a calificación, el principio de coherencia viene a ser la conexión que debe existir entre las decisiones que toman los registradores auxiliares del RPRH al momento de calificar un instrumento respecto a los requisitos plasmados en las leyes, para que de esta forma no realicen observaciones arbitrarias o basadas en criterios subjetivos sin fundamento alguno en la norma jurídica.

Criterios que deben ser igualmente aplicados en los registros descentralizados del RPRH, y es que de forma implícita este principio ha estado contenido en la legislación registral, pero sin verse como tal, ya que las leyes que rigen a los registradores auxiliares contienen artículos, como ya se explicó en capítulos anteriores, que establecen los criterios que deben tenerse en cuenta para inscribir un documento y así evitar que se vulneren principios constitucionales.

Para que el Registro sirva con objetividad, es necesario destacar aquellos principios jurídicos fundamentales que son de importancia para no afectar al usuario, evitando que estos se vuelvan meras utopías, sino de una aplicación práctica, que estos sean las directrices que guíen al momento de realizar la calificación de un instrumento provocando una interpretación adecuada y en consecuencia un respeto a la seguridad jurídica de la que debe gozar todo ciudadano al momento de acceder a la administración pública para determinado procedimiento.

En el caso del principio de legalidad, este en cuanto a la Administración Pública y relacionado específicamente al Registro, abarca dos connotaciones, el primero se refiere a que las actuaciones (en este caso de los registradores) sean todas conforme a derecho, es decir, que sus facultades son conferidas y delimitadas por la ley registral. Por otro lado, los registradores en el ejercicio de su función calificadoras, deben basar sus decisiones en lo que está prescrito previamente en las diversas normas aplicables en cada caso.

Cabe aquí recordar que este principio tiene su connotación constitucional, pues el art. 86 inc. 3° Cn., señala que los funcionarios no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley, lo que implica una vinculación positiva pues solo les son posibles aquellos actos que la ley les permite.

Dicho lo anterior, es menester aclarar que el vocablo ley no se refiere de forma exclusiva a la ley, es decir no solo a la legalidad ordinaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir el orden jurídico en su totalidad, lo anterior ya ha sido afirmado por la misma sala de lo constitucional.¹¹⁰

Ello se menciona pues en el caso de los registradores están vinculados a dicho principio, de tal manera que se convierte en un límite que no puede ser rebasado por estos, para establecer elementos no contemplados en la normativa. En este contexto, para comprobar la validez del acto que en el mismo se recoge, el RLRRPRH contiene los requisitos generales para ciertos documentos, y los requisitos específicos se ubican tanto en la Ley de Notariado, como en el Código Civil.

Otro de ellos es el principio de seguridad jurídica, ya que es un efecto de la calificación registral, porque presupone que los instrumentos ya inscritos son

¹¹⁰ Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009).

certeros porque el registrador ya evaluó exhaustivamente cada uno de los requisitos de fondo y forma. Lo anterior se complementa con la publicidad registral, ya que mediante la última se protegen y potencian los derechos inscritos, dotándolos de presunciones de dominio, existencia, alcance y legitimación lo que genera que terceros no puedan afectar los derechos ya inscritos sino es por medio de actos válidos de los particulares como el otorgamiento de nuevos instrumentos que afecten dicho derecho o por actuaciones judiciales cuando hay derechos en disputa en procesos contenciosos o de jurisdicción voluntaria. Por lo que el administrado sabe de forma previsible cual es la actuación de la administración, pues en esencia esto último es la seguridad jurídica de la que debe ser dotada toda actuación de la administración.

Por otro lado, en el caso del principio de igualdad, si se respetan los requisitos previamente establecidos en las leyes, se evita que unos usuarios reciban un trato diferente a otros, encontrándose bajo las mismas condiciones. Y es que cabe recordar que los principios están íntimamente vinculados, razón por la cual, en muchas ocasiones la aplicación efectiva de un principio tendrá como consecuencia que sean aplicados de forma adecuada otros principios, como para el caso presente, pues aplicar los criterios establecidos en la normativa evitará que pueda afectarse el principio de igualdad, ya que los funcionarios registradores no pueden de forma arbitraria inventar requisitos no comprendidos en las normas respectivas.

El principio de igualdad al igual que la gran mayoría de principios, ha evolucionado en las últimas décadas de tal forma que dejó de ser un principio absoluto y con esto se ha ido expandiendo a más áreas de la sociedad, en temas de administración pública no ha sido la excepción, y es que mediante las distintas leyes modernas que se han creado al administrado se le da una

posición más relevante la cual goza de derechos que deben ser respetados, como es el ejemplo de la igualdad, ya sea como principio o como derecho es este el que permite al usuario que necesita hacer uso del registro público, en este caso el RPRH, goce de equidad al momento que su instrumento sea calificado.

Es así que, al aplicar el principio de coherencia se garantiza que se respeten los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad; la aplicación del principio de coherencia es la solución jurídica al problema que por años ha aquejado al RPRH, como lo es la falta de uniformidad en los criterios de calificación.

4.2. Principio de coherencia en la calificación registral para el respeto de los derechos a los administrados

Tanto la LRPRH, la Ley de Procedimientos Uniformes como el Código Civil, contienen disposiciones describiendo lo que es la calificación registral, y todas concluyen que son los registradores los que calificarán bajo su responsabilidad todos aquellos documentos que se les presenten, verificando la legalidad de las escrituras, de forma integral y unitaria, evadiendo la inseguridad jurídica que podría causarse al darse diferentes calificaciones.

La naturaleza de la función calificadora es administrativa, y se fundamenta en que es realizada por una administración pública, sus resoluciones son actos propios de la administración, siguen un proceso administrativo y su función es de comprobación antes de efectuar la inscripción.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, es de obligatorio cumplimiento que la administración aplique una serie de principios para garantizar el proceso al administrado, es por ello que la calificación de documentos deben desarrollarse conforme a cada uno de los principios, entre

estos el principio de coherencia, que presupone, una vez observado el instrumento con sus defectos, el registrador está en la obligación de justificar su resolución en base a las calificaciones precedentes, dicho principio genera un carácter vinculante.

Es importante valorar las posturas de ciertos autores, como es el caso de Huergo Lora, quien explica que cuando una Administración se produce un caso sustancialmente idéntico a otro anterior, el funcionario debe resolverlo del mismo modo, con la única excepción que si la resolución del caso anterior haya sido ilegal, o justifique un cambio de criterio, y si surge por el ultimo motivo, la Administración debe justificar su actuar.¹¹¹

En ese mismo sentido, lo anterior es confirmado por la LPA, sosteniendo que todas las actuaciones administrativas están sujetas al antecedente administrativo, y toda aquella que se aparte de ellos, tendrá que ser motivada de forma adecuada y explícitamente por escrito.

Es decir, el principio de coherencia aplicado en materia registral, pretende que no se reciba de una misma administración una resolución diferente respecto a otras, en una situación idéntica o semejante a las anteriores, porque ocasiona incertidumbre e inseguridad jurídica a los administrados. Los procedimientos aplicados deberían ser similares para que, de ese modo, los interesados prevean la resolución y puedan subsanarla de una forma sencilla y ágil.

Parte del debido procedimiento es evitar la arbitrariedad y ser más predecibles en cuando a las resoluciones, aplicando la ley uniformemente. Dicho de otra

¹¹¹ Alejandro Huergo Lora, "La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos", Revista de Administración Pública, n. 137 (1995): 193. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17273>.

manera, la calificación debe ser fundada desde una perspectiva jurídica, llena de legitimidad, razonable y coherente con los antecedentes administrativos.

En relación a lo anterior y mediante la investigación realizada, se puede establecer que el principio de coherencia está conformado por tres elementos: a) precedente administrativo, referido a los antecedentes o decisiones anteriores emanadas por la administración pública, para este caso el RPRH, en casos similares; b) actuaciones administrativas, concerniente, en este caso, al acto de calificación registral que realizan los registradores auxiliares; y c) motivación, aplicada tanto al acto de calificación como a los criterios registrales, en donde cada observación que realice el registrador auxiliar debe ir motivada en base a la ley aplicable al caso concreto.

Se ha verificado entonces que, la coherencia como principio engloba responsabilidades para los registradores auxiliares del RPRH, pero también es una garantía para el administrado.

4.3. El problema de la variabilidad de criterios en las distintas oficinas registrales del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas

El registrador, en el ejercicio de la labor calificadora, es independiente. Dicha independencia es comprendida como la falta de sujeción a cualquier tercero que afecte la decisión en su función. También implica que las decisiones son libres de influencias externas, y nadie puede interferir en su evaluación y análisis de los documentos inscribibles.

La consecuencia de lo expuesto con anterioridad va dirigida directamente a los interesados, causando una posible confusión por diferentes posturas en una misma situación jurídica, o por la aplicación de leyes distintas en un mismo acto o fenómeno, de manera que la interpretación de la calificación sea más

compleja en cuanto quiera determinarse cuál es la norma jurídica aplicable en la solución de los actos o contratos.

La desconcentración puede conllevar a dos situaciones, una de ellas es que se aumenta la probabilidad de que los criterios de calificación tiendan a variar, y, por otro lado, como consecuencia de la misma desconcentración del Registro, existe una alta posibilidad de que se obtengan diferentes resoluciones en cada oficina registral.

De lo anterior se comprende la importancia de dar a conocer todos los lineamientos para el debido examen del instrumento, realizando un análisis con fundamento legal, facilitando la labor del registrador al momento de efectuar la calificación del documento, evitando así una mala aplicación del principio de congruencia, debido a la diversidad de resoluciones en cada Registro, y planteado de otra forma, es muy probable que, por ejemplo, en el Registro de San Salvador no sea aplicado un precedente que resolvió la misma situación en el Registro de La Unión.

Además, es posible la variabilidad en los criterios calificación, considerando que se tienen, en total, 14 oficinas del Registro, y por la falta de control y aviso general en los lineamientos, cada registrador puede errar aplicando los criterios subjetivos de su mejor parecer, ocurriendo en consecuencia que no se respeten como corresponde los principios que rigen su actuar.

Cabe aclarar que la independencia de la que se habla no debe confundirse a la libertad de tomar decisiones arbitrarias o subjetivas, porque la función del registrador es una facultad que está enmarcada dentro de las restricciones establecidas previamente en la ley, asimismo, cada resolución debe contener los requisitos previstos en la normativa legal correspondiente, realizando consigo el control de legalidad de los documentos presentados al Registro.

4.4. Importancia de la mesa de Registradores

Si bien es cierto, los registradores poseen cierta autonomía, pero no referida a la libertad de sus actuaciones, y para que esto no sea extralimitado, la ley ya determina a los encargados de emitir lineamientos para la correcta aplicación de las normas jurídicas, siendo la institución responsable la Dirección General de Registros.

Sobre las atribuciones a destacar de la referida institución, se encuentran contenidas en la Ley de la Dirección Nacional de Registros, la primera trata de revisar la legislación vigente en materia de registro, con el fin de proponer al Ministerio de Justicia modificaciones si fuesen necesarias para la mejor organización y funcionamiento de los Registros.¹¹²

La segunda dispone que la Dirección convocará habitualmente a reuniones o mesas redondas con los registradores, con el único fin de lograr una mejor eficacia en cuanto al funcionamiento de las oficinas del registro se trata.¹¹³ El objeto de la mesa de Registradores es abrir diálogo entre los funcionarios para llegar a un consenso de las inquietudes u observaciones, planteando propuestas legales de solución, y en alguno de sus casos, realizar un análisis jurídico verificando los criterios de calificación que se aplicarán

Dichas mesas se llevan a cabo en todas las oficinas registrales del país, y cuando una considerable mayoría llega a la misma conclusión, los registradores ponen en conocimiento al Consejo Directivo con el fin de que puedan tomar aquellos acuerdos o resoluciones para convertirlos en lineamientos de carácter general, y una vez se emitan como tales, se

¹¹² Ley de la Dirección General de Registros, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1976) artículo 9, lit. 4.

¹¹³ Ley de la Dirección General de Registros, artículo 9, lit. 6.

difundirán mediante una circular que será de obligatorio cumplimiento para los registradores jefes y registradores auxiliares.

Sin embargo, uno de los problemas que se da es que, los lineamientos, que si bien son (o deberían ser) basados en las leyes, no son publicados para conocimiento de los usuarios y como consecuencia se genera desconocimiento por parte de los usuarios, sumado a ello el hecho del análisis subjetivo que pueden hacer los registradores al momento de aplicar dichos lineamientos. Esto genera como consecuencia la falta de aplicación del principio de coherencia en el acto de calificación registral, los lineamientos utilizados en los exámenes de calificación no están disponibles para los interesados, y tampoco existe la facilidad de solicitarlos a la Unidad de Acceso a la Información Pública del CNR, además que las resoluciones brindadas por la mencionada autoridad son vagas y confusas.

Es decir que se vuelve un actuar hasta cierto punto arbitrario, pues no se puede justificar alguna razón por la cual no hacer públicos los lineamientos, ya que los administrados necesitan conocerlos para evitar observaciones que pudieran ser previamente advertidas para evitar una dilatación innecesaria al inscribir un instrumento.

Tanto así que ni siquiera por medio de la unidad de acceso a la información pueden obtenerse, como si se tratara de información reservada, que no pueda ser dada a conocer al público por medio de las tecnologías como sus páginas web o incluso redes sociales que son muy utilizadas por instituciones públicas, pero no de forma limitada, sino que no la información que se publique no debe provocar ninguna duda de los requisitos que deben cumplirse.

Lo anterior se comprobó ya que, se solicitó de manera específica y por medio electrónico, los lineamientos emitidos por el Consejo Directivo del CNR que

son aplicados por los registradores auxiliares del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas al momento de realizar la calificación registral, solicitud que fue admitida y resuelta con rapidez y eficacia.

Lastimosamente, se resolvió el no trámite de la solicitud porque se indicó que la información se encuentra disponible públicamente en la página web del CNR, y si bien es cierto se encuentran un par de lineamientos del Registro de la Propiedad e Hipotecas, estos son extremadamente limitados, al no haber más de 3 acuerdos publicados en la mencionada plataforma. También, brindaron un link indicando que ahí se podían encontrar los lineamientos en cuestión, sin embargo, dirigía a la misma página web del CNR, los lineamientos que se han podido obtener de dicha página se agregan en el anexo 1 del presente trabajo de investigación.

Como medio de impugnación a la resolución, se volvió oportuno interponer un recurso de reconsideración en contra de la resolución, la cual nunca fue admitida en recepción de la Unidad de Acceso a la Información Pública, sin tener respuesta alguna del porqué de la inadmisibilidad.

4.5. La Ley de Procedimientos Administrativos como eje fundamental para una mejor administración

El tema del principio de coherencia no es nuevo, legislaciones extranjeras ya lo contienen desde hace unos años, unas con más aplicación que otras y mayor desarrollo, tal es el caso de Chile y Colombia, como se vio anteriormente. Si bien es cierto que, en las mencionadas legislaciones, no es desarrollado como principio de coherencia, pero con solvencia puede afirmarse que dicho principio está formado por el precedente administrativo el cual sí es contenido en las leyes que regulan el procedimiento administrativo en estos países.

Del mismo modo existen convenciones que, a pesar de no contenerlo expresamente, sí contienen derechos ligados a la aplicación del principio de coherencia. Y es que, para analizar dicho principio no debe estarse a lo literal de las normas, sino que debe hacerse un análisis íntegro y profundo de cada una de ellas para poder establecer la relación con el principio de coherencia, ya que como se vio la coherencia sirve para el goce de otros principios que tienen rango constitucional.

Tal es la trascendencia e importancia que tiene este principio que no es un invento antojadizo de consignarlo en la LPA salvadoreña, sino que a nivel internacional tiene valor su aplicación. Al finalizar la investigación pudo constatarse que, el principio de coherencia en la legislación registral salvadoreña se ha encargado de sentar un fundamento legal para el precedente administrativo, figura que ya se conocía, pero que hasta el momento no ha tenido mayor aplicación en el procedimiento de calificación de los registradores auxiliares del RPRH.

Resulta interesante el hecho de que el referido principio, aparte de tener carácter vinculante, sea el medio para que otros principios de rango constitucional se respeten, es por eso que su incorporación a la LPA fue en definitiva un acierto, sobre todo si a materia registral se refiere. Es por esto que la Ley de Procedimientos Administrativos debería ser elaborada justo después de la Constitución de un país, para que todas las demás leyes secundarias estén acorde a la Constitución y a la LPA, porque el derecho administrativo es el derecho común del derecho público.

De las novedades que trajo consigo la LPA es en el tema de plazos, el art. 85 establece los días con los que cuenta la administración para resolver cada tipo de trámite, en cuanto al RPRH esto acarreó una mejora ya que, anteriormente

se usaban plazos que iban mínimamente desde los treinta días, lo cual ocasionaba un atraso y pérdida de tiempo para el administrado.

El RPRH generalmente ha sido relativamente rápido en resolver, a excepción del uso de recursos que tardaban hasta dos años, pero en la actualidad el tiempo ha dejado de ser un problema, y la problemática que se ha dado en la en los diversos criterios que pueden darse en los distintos registros, incluso absurdamente a veces en un mismo registro, lo cual debe ser superado, para lo cual es necesario que se den a conocer de forma pública, amplia y clara los lineamientos que deben aplicar todos los registradores como funcionarios públicos sujetos a las normas para evitar un actuar arbitrario, de tal forma que se garantice la aplicación de los principios y en consecuencia del respeto al derecho fundamental protegido por el registro: la propiedad.

4.6. La falta de criterios jurisprudenciales afecta el respeto al precedente administrativo

La labor jurisprudencial es un papel fundamental en la interpretación y armonización del ordenamiento jurídico. No está de más aclarar que la jurisprudencia es aquella interpretación judicial de las normas jurídicas que genera obligatoriedad para la aplicación de la misma en casos similares.

Sin embargo, no hay ninguna disposición en las leyes administrativas que determine la aplicación de la misma, y únicamente dicta en el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que la jurisdicción competente conocerá de las pretensiones que se deriven de las actuaciones u omisiones de la Administración Pública.¹¹⁴

¹¹⁴ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017), artículo 1.

Entre los elementos importantes de la jurisprudencia, se encuentran el interpretar correctamente o darle sentido a la ley, e incluso revisar la aplicación de las normas por los órganos judiciales inferiores, que es de obligatoria y necesaria aplicación en casos concretos. También se destaca la adaptación de las mismas a los problemas reales y de importancia en la actualidad.

En razón a lo anterior y considerando que la jurisprudencia se debe adaptar a las circunstancias actuales, surge un problema que es menester exponer, debido a la consecuencia del mismo y es que, por la novedad de la LPA, aún no se encuentra jurisprudencia que integre la materia registral en dichas decisiones administrativas. Es crucial que exista tal integración para que haya una unificación de criterios registrales, y con ello poder desentrañar el sentido a normas en una misma situación, pero, reuniendo en ella la materia administrativa y registral.

En la actualidad, el centro de documentación judicial de la Corte Suprema de Justicia, no cuenta con jurisprudencia que analice, incorpore o resuelva en base a la LPA con referencia al Registro o a los registradores, únicamente se encuentran sentencias en cuestiones específicas, y de los distintos tribunales que han decidido en base a la LJCA, LRRPRH, Ley de Procedimientos Uniformes, entre otras.

Con lo anterior, se busca que El Salvador posea líneas jurisprudenciales integradoras y armonizadoras de los ordenamientos jurídicos en cuestión, independientemente del tribunal administrativo que las emita.

4.7. Los recursos como mecanismo clave para sentar bases al precedente administrativo

Los administrados poseen el derecho de exigirle a la Administración Pública que en su funcionamiento se cumpla el ordenamiento jurídico aplicable, es

decir que estos pueden plantear o exigir la existencia de procedimientos adecuados a fin que, los actos administrativos de la autoridad sean revisables para asegurarse que se realicen en base a lo que disponen las leyes en la materia. Si el administrado considera que la administración ha violado las leyes en sus actuaciones y vulnerado sus derechos, la LPA lo ampara mediante el control dentro de la mismas sedes administrativas para asegurar que sus actos sean conforme al orden legal vigente, resultando un medio de defensa para colegir una pretensión de modificación o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano o por un inferior jerárquico.¹¹⁵

Dicho de otras palabras, uno de los derechos que tienen los usuarios del Registro es impugnar aquellos actos administrativos ante la propia administración que emitió la resolución, o ante un tribunal superior, para solicitar al juez, tribunal o autoridad emisora, que quede sin efecto o en su caso, sea modificada en determinado sentido, y así pueda ser revocada la decisión administrativa.

La LPA dispone de 3 recursos que los administrados pueden imponer ante el órgano competente para resolverlos, los cuales son el recurso de reconsideración, recurso de apelación y recurso extraordinario de revisión.

El recurso de reconsideración procederá contra los actos definitivos, lo que sería una resolución denegando la calificación, y será interpuesto ante el órgano que los dictó, en este caso, en el Registro donde tendrá que resolver el registrador jefe, conforme al art. 30 RLRRPRH inciso 4 lit. a). Este se interpondrá en el plazo de 10 días contados a partir de su respectiva

¹¹⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Contenciosa Administrativa, Ref. 38-F-97* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998).

notificación, y el plazo que tiene el Registro para resolver es de un mes, y ante esa decisión, no podrá interponerse un nuevo recurso de reconsideración.¹¹⁶

Respecto al recurso de apelación, podrá interponerse contra los actos definitivos que pongan fin al procedimiento, siempre y cuando no agote la vía administrativa, es necesario destacar que la apelación administrativa puede interponerse ante el superior jerárquico de la administración que haya dictado el acto que se impugna u otro órgano facultado por la ley.¹¹⁷

Los plazos de interposición son de 15 días siguientes a la fecha de notificación del acto, y la admisión o rechazo se resolverá dentro del plazo de 5 días contados a partir del día siguiente de la fecha de ingreso ante el órgano donde se haya presentado, y se abrirá a prueba en un plazo de cinco días cuando fuere necesario.

Con el recurso extraordinario de revisión se busca impugnar aquellos actos firmes en vía administrativa frente al superior jerárquico, o ante el Registro si llegase a incurrir en los motivos determinados en los numerales del art. 136 LPA. A razón de lo anterior, los plazos de interposición varían uno de otro, si es el caso de un error de hecho, el usuario posee un año tras la notificación del acto impugnado, si se ignoró un documento de valor indispensable para el procedimiento, serán 3 meses desde el descubrimiento de tales instrumentos o desde que exista la posibilidad de aportarlos, y, en otros casos tendrán igualmente un año para interponer el recurso luego del conocimiento de la sentencia firme.¹¹⁸

Todos estos recursos, al ser usados por los administrados pueden ser el camino para que con el tiempo se vayan sentando las bases que rijan los

¹¹⁶ Ley de Procedimientos Administrativos, artículo 133.

¹¹⁷ Ley de Procedimientos Administrativos, artículo 134.

¹¹⁸ Ley de Procedimientos Administrativos, artículo 137.

criterios de calificación registral, porque a medida se sumen resoluciones que amparen la aplicación de los lineamientos al momento de calificar, se van a ir creando precedentes de la forma en cómo debe calificarse cada instrumento sujeto a inscripción.

Resulta trascendental para la consolidación material del principio de coherencia que los usuarios hagan uso de los recursos, mismos que por los plazos que dicta la LPA deben ser resueltos con prontitud y el tiempo ya no es un problema para que el administrado busque la creación de precedentes administrativos.

CONCLUSIONES

Después del análisis realizado del trabajo de investigación sobre la aplicación del principio de coherencia contenido en la Ley de Procedimientos Administrativos en los criterios de calificación de los instrumentos que se inscriben en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

El principio de coherencia, en legislaciones extranjeras, es conocido como precedente administrativo o también como principio de stare decisis, además ahora se tiene en claro que al hablar de principio de coherencia, o congruencia, no se hace alusión únicamente a la relación que debe existir entre las pretensiones y lo decidido por el juez en una sentencia, en los procesos judiciales, sino que en materia administrativa existe dicho principio con enfocado al empleo de precedentes administrativos.

Los registradores auxiliares del RPRH no aplican el principio de coherencia, ya que sus decisiones no se basan en los precedentes administrativos, esto como consecuencia del sistema legalista que se tiene en materia registral, que genera la poca o nula aplicación del precedente administrativo por no estar contenido en las leyes registrales de forma expresa.

A la fecha no existen lineamientos registrales que se emitan de forma periódica y que reúnan todos los criterios registrales específicos con los que se evalúan los instrumentos sujetos a inscripción, puesto que las leyes en la materia únicamente hacen mención de manera general.

El hecho de que no se haya establecido ningún tipo de sanción en el Reglamento Interno de Trabajo del Centro Nacional de Registros, genera que los registradores desempeñen su función calificadora de manera arbitraria,

resultando en una deficiencia notoria en el ejercicio de sus obligaciones en la calificación de documentos sujetos a inscripción.

RECOMENDACIONES

Que se cree una línea de criterios registrales, la cual se publique año con año para que los usuarios en general tengan acceso a ella, y que esta sea difundida de forma clara, precisa y uniforme y que también sirva para aminorar la variabilidad de los criterios de calificación que se generan por la desconcentración misma del RPRH.

Que mediante la línea de criterios registrales también se anexe un apartado con aquellas definiciones que pueden llegar a generar fluctuaciones conceptuales, respecto a la interpretación que pudiese hacer el registrador auxiliar del RPRH, para así posibilitar la unificación de criterios registrales

Que se capacite a los registradores de todas las secciones que integran el RPRH para que cada vez que se emite un nuevo lineamiento todos tengan el mismo parámetro en su aplicación y así evitar la subjetividad en la calificación registral.

Que en el Reglamento Interno de Trabajo del RPRH se incorporen medidas disciplinarias contra aquellos registradores que no apliquen los lineamientos, y quebranten lo regulado en la LPA sobre el principio de coherencia, al momento de calificar los instrumentos sujetos a inscripción.

FUENTES DE INFORMACIÓN

LIBROS

Chico, José María y Juan Francisco Bonilla. *Apuntes de Derecho Inmobiliario Registral*. Madrid: Segunda Edición, 1967.

Corte Suprema de Justicia, *Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo 2013*. El Salvador: Centro de Documentación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, 2016.

De Casso y Romero, Ignacio. *Diccionario de Derecho Privado*. Barcelona: Labor S.A., 1961.

Escalante Dimas, Alejandro, *La Técnica del Código Civil de 1860*, compilación de la Corte Suprema de Justicia. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2006.

Escobar Fornos, Iván. *Derecho Registral Comparado*. Managua: Hispamer, 2001.

García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed. México: Porrúa, 2020.

Guzmán, Mauricio. *Código Civil de El Salvador: Estudio Preliminar*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1959.

Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*. El Salvador: Cuscatleca, 2014.

Mena Guerra, Ricardo. *Valor y función de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo*. El Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2011.

Mesa Valencia, Andrés Fernando. *El Principio de la Buena Fe: El Acto Propio y la Confianza Legítima. Hacia una Teoría del Precedente Administrativo en Colombia*. Colombia: 2013.

Moliner, María. *Diccionario de Uso del Español, Edición abreviada*. España: Gredos, 2000.

Rodríguez-Arana, Jaime y Miguel Ángel Sendín, *Derecho Administrativo Español, Tomo II*. España: Netniblo, S.L, 2009.

TRABAJOS DE GRADUACIÓN

Aparicio, Samuel R., Bonner Francisco Jiménez Beloso y Oscar Mauricio Lemus Guerra. “La Eficacia del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro en la Aplicación de la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Tramite y Registro o Deposito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2006.

<http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/5125/1/LA%20EFICACIA%20DEL%20REGISTRO%20DE%20LA%20PROPIEDAD%20RAIZ%20E%20HIPOTECA%20DE%20LA%20PRIMERA%20SECCI%3%93N%20DEL%20CENTRO%20EN%20LA%20APLICACI%3%93N%20DE%20LA%20LEY%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20UNIFORMES%20PARA%20LA%20PRESTACI%3%93N%20C%20OTRAMITE%20Y%20REGISTRO.pdf>

Bonfante Muskus, Ana Milena. “Coherencia en el Ordenamiento Jurídico y Control de Constitucionalidad. Criterios para Analizar la Exequibilidad de Actos Legislativos desde la Constitución Política de 1991.” Proyecto presentado para optar al título de Magister en Derecho, Universidad del Norte, 2016.

<http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/5809/33104603.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Calderón Lovos, Luisa M., Marta María Orantes Rodríguez y Nancy Verónica Reyes Barrera, “Efectividad de la aplicación de la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, trámite, registro o depósito de instrumentos

en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la primera sección del centro. Agosto 2004- agosto 2005”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2007.

<http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/4693/1/EFFECTIVIDAD%20DE%20LA%20APLICACION%20DE%20LA%20LEY%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20UNIFORMES%20PARA%20LA%20PRESENTACION%20Y%20TRAMITE,%20REGISTRO%20O%20DEPOSITO%20DE%20INSTRUMENTOS%20EN%20EL%20REGISTRO%20DE%20LA%20PROPIEDAD%20RAIZ%20E%20HIPOTECA.pdf>

García, Ilma I., Herbert Antonio Hernández Hernández y Antonia Idalma Pichinte de Paz, “La eficacia de los recursos regulados en la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación trámite y registro o depósito de instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmueble, de Comercio y de Propiedad Intelectual interpuesto en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del centro en el período 2007 al 2008”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2009.

<http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3854/1/La%20Eficacia%20de%20los%20Recursos%20Regulados%20en%20la%20Ley%20de%20Procedimientos%20Uniformes%20para%20la%20Presentacion%20Y%20Tramite%20y%20Registro%20o%20Deposito%20de%20Instrumentos%20en%20los%20Registros%20de%20la%20Propiedad%20Raiz%20e%20Hipotecas,%20Social%20de%20Inmueble,%20de.pdf>

Grande Gómez, Elman Eduardo y José Alberto Meléndez Carrillo. “La evolución de la publicidad registral inmobiliaria y su incidencia en la seguridad jurídica registral a partir de la implementación del folio real respecto del anterior sistema de folio personal”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2012.

<http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3374/1/La%20evolucion%20de%20la%20publicidad%20registral%20in.pdf>

Gómez Aguirre, Antonio Vicente. “La importancia de la calificación registral en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y la seguridad y validez de los títulos traslativos”. Tesis maestría. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2018. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/10809/1/T-UCSG-POS-DNR-18.pdf>

Hernández, Edén D., José Cesar Marengo Avalos y Patricia Carolina Valladares Acevedo. “La Inscripción de nuevas matrículas donde se encuentran documentos observados que fueron presentados con anterioridad al Decreto Legislativo 257, y que no han sido subsanados o retirados. Caso Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección de Oriente, departamento de San Miguel”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011.

http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/2391/1/LA_INSCRIPCION_DE_NUEVAS_MATRICULAS_DONDE_SE_ENCUESTRAN_DOCUMENTOS_OBSERVADOS_QUE_FUERON_PRESENTADOS_CON_ANTERIORIDAD_AL_DECRETO_LEGISLATIVO_257_Y_QUE_NO_HAN_SIDO_SUBSANADOS_O_RETIRADOS.pdf

Martínez, Mauricio R., Berta Mercedes Avilés de Rodríguez y Marta Lilian Salmerón Velásquez. “Las innovaciones al Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, sus mejoras y deficiencias”. Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1994.

<http://www.csj.gov.sv/bvirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/3e097d29b6899585062579110050e73e?OpenDocument>.

Meza Delgado, Rafael Antonio. “La Desconcentración Administrativa”. Tesis de grado, Universidad Autónoma de México, 1964. <http://www.csj.gov.sv/BVirtual.nsf/f8d2a0b5ee4651a386256d44006c123c/c44e992ee0f6c71206256b3e00747b48?OpenDocument>

Solares Samayoa, Lidia del Carmen. “La calificación registral en el Registro General de la Propiedad de la Zona Central”. Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005. <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/21881.pdf>

Tícas Navarro, Alexander Efraín. “Visión Crítica del Precedente Administrativo en el Sistema Jurídico Salvadoreño”. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2014. https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2014/hdl_10803_287983/aetn1de1.pdf

Urbina Vásquez, Humberto Jaime. “Razones jurídicas para justificar el uso de la escritura pública de inclusión social en la transferencia de la propiedad inmueble en el Perú”. Tesis maestría. Universidad Nacional de Cajamarca, 2019.

[http://190.116.36.86/bitstream/handle/UNC/3277/RAZONES%20JUR%
c3%8dDICAS%20PARA%20JUSTIFICAR%20EL%20USO%20DE%20LA%20ESCRITURA%20P%
c3%9aBLICA%20DE%20INCLUSI%c3%93N%20SOCIAL%20EN%20LA%20TRANSF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://190.116.36.86/bitstream/handle/UNC/3277/RAZONES%20JUR%c3%8dDICAS%20PARA%20JUSTIFICAR%20EL%20USO%20DE%20LA%20ESCRITURA%20P%c3%9aBLICA%20DE%20INCLUSI%c3%93N%20SOCIAL%20EN%20LA%20TRANSF.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Valpuesta Aristegui, Raúl Alejandro y Pablo Alejandro Pérez Arias. “Repertorio de Jurisprudencia Administrativa de la Ley N° 19.880, “Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado”. Memoria de grado. Universidad de Chile, 2013. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/116224>

Zamora Brenneisen, Verónica Andrea. “La Falta de Predictibilidad en la Calificación Registral”. Tesis de postgrado. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16343/Za>

[mora Brenneisen Falta predictibilidad calificaci%c3%b3n%20regstral1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

LEGISLACIÓN

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. El Salvador: Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2009.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Venezuela: Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013).

Código Civil de la República de Chile. Chile: Congreso Nacional de Chile, 1857.

Código Civil de la República de El Salvador. El Salvador: Órgano Ejecutivo, 1859.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437. Colombia: Congreso de la República, 2011.

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa.

Decreto de Creación del Centro Nacional de Registros y su Régimen Administrativo. El Salvador: Asamblea Legislativa.

Decreto que Autoriza al CNR para que asuma las Funciones hasta hoy Encomendadas a la Dirección General de Registros y al Instituto Geográfico Nacional, le Confiere Autonomía Administrativa y Financiera así como le Transfiere los Recursos Originalmente Asignados a Dichas Instituciones. El Salvador: Asamblea Legislativa. 1995.

Ley 19880, establece bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Chile: Congreso Nacional, 2001.

Ley de la Dirección General de Registros. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1976.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017.

Ley de Notariado. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1975.

Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1986.

Ley de Procedimientos Administrativos. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2018.

Ley De Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual. El Salvador: Asamblea Legislativa, 2004.

Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces. Chile: Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, 1857.

Reglamento de la Ley de Reestructuración de la Propiedad Raíz e Hipotecas. El Salvador: Presidente de El Salvador, 1986.

JURISPRUDENCIA

Cámara Primera de lo Civil de la Primera Sección del Centro, *Sentencia de Apelación, Referencia: 102-16C1-2010*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2011.

Primera Sala de la Corte Suprema, *Sentencia de Casación, Referencia: 10.646-2015*. Chile: Corte de Apelaciones, 2015.

Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro, *Sentencia Definitiva*. El Salvador: Centro Nacional de Registros, 2021.

Sala de la Corte Suprema, *Sentencia de Casación, Referencia: 18.631-18*. Chile: Corte Suprema, 2019.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia 197-1998*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998.

Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 78-2006*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo, *Sentencia Definitiva, Referencia 38-F-97*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1998.

Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia Definitiva, Referencia: 283-2009*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2017.

Sala de lo Contencioso Administrativo. *Sentencia Definitiva, Referencia: 285-2009*. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2014.

Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, *Sentencia de Amparo, Referencia: T-585/19*. Colombia: Corte Constitucional, 2019.

SITIOS WEB

Guillermo Cabanellas de Torres. *Diccionario Jurídico Elemental: instrumento*, acceso el 1 de octubre de 2020.

<https://es.slideshare.net/YuhryGndara/diccionario-juridicoelementalguillermocabanellas>

Centro Nacional de Registros. *Dependencias*, acceso el 14 de septiembre de 2018, <https://www.cnr.gob.sv/dependencias/>

Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico: título, documento*. Acceso el 1 de octubre de 2020.
<https://dpej.rae.es/lema/t%C3%ADtulo>

El Código Civil The Napoleon series. Acceso el 1 de agosto de 2020,
https://www.napoleon-series.org/research/government/c_code.html

Lexvademecum. *Diccionario Jurídico*. Acceso el 28 de septiembre de 2020,
<https://lexvademecum.com/2018/11/08/ubi-eadem-est-ratio-eadem-est-o-debet-esse-juris-dispositio/>

Girón Deleito, Juan Romero. *El Notario de Siglo XXI*. España: Colegio Notarial de Madrid. Acceso el 28 de septiembre de 2020.
<https://www.elnotario.es/index.php/staff/9-secciones/editorial/3050-la-calificacion-registral-un-problema-social-0-8939978209268281>

Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, precedente, calificación registral*. Acceso el 6 de octubre de 2020,
<http://herrerapenalosa.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf>

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Amaya, Amalia. “La Coherencia en el Derecho”, n. 35 (2012): 63.
<http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-coherencia-en-el-derecho/>

Azerrad de Finkelstein, Iris J. y Mirtha del Valle Palmero de Bordiga, “Calificación Registral”, *Revista Notarial*, n.48 (1984): 7,
<http://escribanos.org.ar/rnotarial/wp-content/uploads/2015/09/RNCba-48-1984-03-Doctrina.pdf>

De La Vallina Velarde, Juan Luis. "La desconcentración administrativa", *Revista de Administración Pública*, n.035, (2000): 81.

Díez-Picazo, Luis M. "La Doctrina del Precedente Administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.98, (1982): 11, 18-19
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1049637>

Gómez Ramírez, Wilson. "Alcances de la calificación registral y el exceso calificadorio" *Revista de Dereito Imobiliário*, n. 34, (2011): 385
<https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/RDI71/pdf.pdf#page=380>

Gonzáles Barrón, Gunther Hernán. "Bases fundamentales del Derecho Registral", *Anuario Iberoamericano de Derecho Notarial*, n.4-5 (2014): 124
https://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=13807670&name=DLFE-222969.pdf

Guerrero Orozco, Omar. "La formulación de principios en la Administración Pública", *Revista Convergencia*, n. 49 (2009): 19,
https://www.researchgate.net/publication/26873003_La_formulacion_de_principios_en_la_administracion_publica

Huergo Lora, Alejandro. "La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos", *Revista de Administración Pública*, n. 137 (1995): 193
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17273>.

Milano, Carlos. "La calificación registral y la figura del registrador", *Revista de la Facultad de Derecho de Uruguay*, (2013): 260,
<https://www.redalyc.org/pdf/5681/568160368015.pdf>.

Ortiz Díaz, José. "El Precedente Administrativo", n. 24, (1957), 77-78.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112205.pdf>

Pont-Verges, Verónica. “El Principio de Legalidad”, *Revista notarial* n.64 (1992): 3, <http://escribanos.org.ar/rotarial/wp-content/uploads/2015/07/RNCba-64-1992-06-Doctrina.pdf>

Rodríguez de Almeida, María Goñi. “La función calificadora del registrador: errores y responsabilidad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.774 (1995): 2044, <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/la-funcion-calificadora-registrador-816790729>

Sánchez Morón, Miguel. “La coordinación administrativa como concepto jurídico” *Documentación administrativa*, n. 230-231 (1992): 20 <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5284/5338>

Tazza Chaupis, José A. “Importancia de la función calificadora del registrador público como elemento primordial que garantiza la seguridad jurídica”, *Revista fuero registral*, n. 13 (2016): 103 <https://www.sunarp.gob.pe/SCR/DOCS/REVISTA-FUERO-REGISTRAL/FUERO-REGISTRAL-032017.pdf#page=96>

Quecán Gamba, Ricardo. “El precedente administrativo en Colombia: Implicaciones y dificultades”, n. 22 (2020), 363 <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7270>

FUENTES HISTÓRICAS

Ley del Registro. El Salvador: Asamblea Nacional del Estado, 1897.

Ley Hipotecaria. El Salvador: Cámara de Senadores, 1881.

Ley Reglamentaria de Registro Público. El Salvador: Cámara de Diputados, 1884.

Real Pragmática-sanción de su majestad, en fuerza de ley, en la que se prescribe el establecimiento del oficio de hipotecas en las cabezas de partido

el cargo del escribano de ayuntamiento para todo el reino y la instrucción que en ello se ha de guardar, para la mejor observancia de la ley 3 tit. 15 lib. 5 de la recopilación. España: Consejo de Estado, 1768.

Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. El Salvador: Palacio del Ejecutivo, 1897.

ANEXOS: CIRCULARES DE LOS LINEAMIENTOS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS

0000231



ACUERDO No. 16-CNR/2017. El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, sobre lo tratado en el punto número seis: **Lineamiento para la inscripción de contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer contra tercero, otorgados en escritura pública o en documento privado autenticado**, de la sesión ordinaria número tres, celebrada a las dieciséis horas y treinta minutos, del día quince de febrero de dos mil diecisiete; punto expuesto por la Directora de Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas - DRPRH-, licenciada Ana María Umaña de Jovel, y

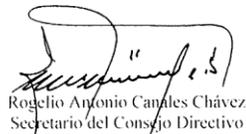
CONSIDERANDO:

- I) Que este Consejo Directivo ha recibido petición escrita del licenciado Julio César Pérez, quien ha expresado que en el ejercicio de la función notarial, ha autorizado diversos contratos de arrendamiento de inmuebles, que posteriormente ha tenido que inscribir en los diferentes Registros departamentales del país; siendo que los correspondientes contratos pueden formalizarse en escritura pública o en documento privado autenticado, lo cual queda a elección de las partes, ya que ambas modalidades son igualmente inscribibles; sin embargo, en la práctica los funcionarios registrales tienen criterios opuestos sobre el tema, ya que muchos contratos de la especie de que se trata, le han sido observados por los Registradores que participan del criterio que los arrendamientos deben consignarse necesariamente en escritura pública, concepto excluyente que no comparte el peticionario, por estimar que no es conforme a Derecho, pues con estricto apego al mismo, puede sostenerse que también pueden otorgarse válidamente, en documento privado autenticado y que bajo dicha modalidad también es inscribible en el Registro Inmobiliario. Como respaldo de su planteamiento, cita casos concretos en que por virtud de la interposición de recursos registrales, ha obtenido la inscripción de arrendamientos otorgados en documento privado autenticado, y afirma que los criterios sostenidos por los Registradores, para ordenar la inscripción son completamente válidos;
- II) Que de conformidad a lo prescrito por el artículo 686 ordinal 3o. del Código Civil, se inscribirán en el Registro de la Propiedad Raíz, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer contra tercero; y para la formalización de dicha especie de contratos, la legislación registral permite el uso de la modalidad de la escritura pública, de conformidad a lo prescrito por el artículo 32 y siguientes de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 1o. del Código Civil; así también, es permitida la modalidad del documento privado autenticado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 3o. del Código Civil;
- III) Que en la práctica los Registradores tienen criterios opuestos sobre el tema, y algunos participan de la opinión que los contratos de arrendamientos sujetos a inscripción deben consignarse necesariamente en escritura pública, no obstante que, como se ha expresado, éstos pueden ser otorgados válidamente en documento privado autenticado;
- IV) Que en virtud de los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros; 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 que confirió autonomía al Centro Nacional de Registros del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; es atribución del Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, emitir lineamientos de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores, a fin de unificar criterios en la aplicación de la ley;
- V) De conformidad a lo anterior, la Administración ha solicitado al Consejo Directivo: emitir el Lineamiento para la inscripción de contratos de arrendamientos cuando deban hacerse valer contra terceros, otorgados

en escritura pública o en documento privado autenticado, e instruir a la Administración para que mediante circular lo haga del conocimiento de los Registradores del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, para su obligatorio acatamiento;

POR TANTO, de conformidad a lo anteriormente expresado, disposiciones citadas, y en uso de sus atribuciones legales,

ACUERDA: I) tener por recibida la solicitud efectuada por el licenciado Julio César Pérez, en el sentido de que este Consejo Directivo emita lineamiento relativo a la inscripción de contratos de arrendamientos de inmuebles, cuando deban hacerse valer contra terceros, instruyendo que son inscribibles si fueren otorgados en escritura pública o en documento privado autenticado; **II)** emitir el Lineamiento para la aplicación de los artículos 686 ordinal 3o. del Código Civil, 32 y siguientes de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 1o. del Código Civil; y el artículo 52 de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 3º del Código Civil, así: "En el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del Centro Nacional de Registros, se inscribirán los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer contra tercero, que sean otorgados en escritura pública o en documento privado autenticado"; y **III)** instruir a la Administración, para que mediante circular haga del conocimiento de los Registradores del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, tal Lineamiento para su obligatorio acatamiento. San Salvador, quince de febrero de dos mil diecisiete. **COMUNIQUESE.-**


Rogelio Antonio Canales Chávez
Secretario del Consejo Directivo



JG1 Ch* R AC Ch* rmcnz

Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros

CIRCULAR

No. 1/2017

LINEAMIENTO

A REGISTRADORES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS, PARA LA INSCRIPCIÓN DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTOS DE BIENES INMUEBLES, CUANDO DEBAN HACERSE VALER CONTRA TERCERO, OTORGADOS EN ESCRITURA PÚBLICA O EN DOCUMENTO PRIVADO AUTENTICADO

El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, en uso de la atribución que le confieren los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros, 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; con la finalidad de uniformar los criterios de calificación, y

CONSIDERANDO:

- I) Que este Consejo Directivo ha recibido petición escrita del licenciado Julio César Pérez, quien ha expresado que en el ejercicio de la función notarial, ha autorizado diversos contratos de arrendamiento de inmuebles, que posteriormente ha tenido que inscribir en los diferentes Registros departamentales del país; siendo que los correspondientes contratos pueden formalizarse en escritura pública o en documento privado autenticado, lo cual queda a elección de las partes, ya que ambas modalidades son igualmente inscribibles; sin embargo, en la práctica los funcionarios registrales tienen criterios opuestos sobre el tema, ya que muchos contratos de la especie de que se trata, le han sido observados por los Registradores que participan del criterio que los arrendamientos deben consignarse necesariamente en escritura pública, concepto excluyente que no compartió el peticionario, por estimar que no es conforme a Derecho, pues con estricto apego al mismo, puede sostenerse que también pueden otorgarse válidamente, en documento privado autenticado y que bajo dicha modalidad también es inscribible en el Registro Inmobiliario. Como respaldo de su planteamiento, cita casos concretos en que por virtud de la interposición de recursos registrales, ha obtenido la inscripción de arrendamientos otorgados en documento privado autenticado, y afirma que los criterios sostenidos por los Registradores, para ordenar la inscripción son completamente válidos;
- II) Que de conformidad a lo prescrito por el artículo 686 ordinal 3o. del Código Civil, se inscribirán en el Registro de la Propiedad Raíz, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer contra tercero; y para la formalización de dicha especie de contratos, la legislación registral permite el uso de la modalidad de la escritura pública, de conformidad a lo prescrito por el artículo 32 y siguientes de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 1o. del Código Civil; así también, es permitida la modalidad del documento privado autenticado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Notariado, en relación con el artículo 676 ordinal 3o. del Código Civil;

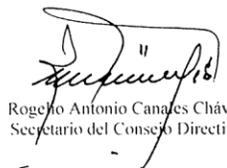


- III) Que en la práctica los Registradores tienen criterios opuestos sobre el tema, y algunos participan de la opinión que los contratos de arrendamientos sujetos a inscripción deben consignarse necesariamente en escritura pública, no obstante que, como se ha expresado, éstos pueden ser otorgados válidamente en documento privado autenticado:
- IV) Que en virtud de los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros; 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 que confirió autonomía al Centro Nacional de Registros del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; es atribución del Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, emitir lineamientos de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores, a fin de unificar criterios en la aplicación de la ley:
- V) De conformidad a lo anterior, la Administración ha solicitado al Consejo Directivo: emitir el Lineamiento para la inscripción de contratos de arrendamientos cuando deban hacerse valer contra tercero, otorgados en escritura pública o en documento privado autenticado, e instruir a la Administración para que mediante circular lo haga del conocimiento de los Registradores del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, para su obligatorio acatamiento:

POR TANTO, con base en el Acuerdo de este Consejo Directivo No. 16-CNR/2017 de fecha 15 de febrero del presente año, emite el siguiente lineamiento de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores de las Oficinas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas:

“En el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del Centro Nacional de Registros, se inscribirán los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, cuando deban hacerse valer contra tercero, que sean otorgados en escritura pública o en documento privado autenticado”.

COMUNÍQUESE la presente circular, a todos los Registradores de las Oficinas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, para los efectos legales consiguientes. San Salvador, dieciséis de febrero de dos mil diecisiete.


Rogelio Antonio Canales Chávez
Secretario del Consejo Directivo



ACUERDO No. 131-CNR/2016. El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, sobre lo tratado en el punto número doce: **Varios. Punto número doce punto dos: Lineamientos para la aplicación de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación**, de la sesión ordinaria número trece, celebrada a las dieciséis horas y treinta minutos, del día diecisiete de agosto de dos mil dieciséis; punto expuesto por la Directora de Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas –DRPRH-, licenciada Ana María Umaña de Jovel, y

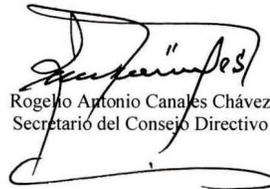
CONSIDERANDO:

- I) Que con la entrada en vigencia de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, Decreto N° 960 del 25 de marzo del año dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N° 84 Tomo N° 407, con fecha 12 de mayo de ese mismo año, se pretende legalizar todas las propiedades del Estado en el Ramo de Educación; por lo que es necesario que el Centro Nacional de Registros tome parte activa en la ejecución de dicha Ley, tal y como su mismo texto lo ordena;
- II) Que existe gran cantidad de instrumentos presentados en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas a favor del Estado de El Salvador, en el Ramo de Educación, y que aún no han sido inscrito por diversos tipos de observaciones; asimismo, existen inmuebles en los cuales funcionan centros educativos u oficinas administrativas, pero que no han sido legalizados como propiedad del Estado en el Ramo de Educación;
- III) Que la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, por su naturaleza sale del marco normativo que proporcionan las leyes de aplicación registral, tales como la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual;
- IV) Que en virtud de los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros; 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 que confirió autonomía al Centro Nacional de Registros del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; es atribución del Consejo Directivo del CNR, emitir lineamientos de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores, a fin de unificar criterios en la aplicación de la ley;
- V) De acuerdo a lo anterior, la Administración ha solicitado al Consejo Directivo: A) emitir los Lineamientos para la Aplicación de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, contenidos en el documento presentado al Consejo Directivo; y B) instruir a la Administración, para que mediante circular haga del conocimiento de los Registradores del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, tales Lineamientos para su obligatorio acatamiento;

POR TANTO, de conformidad a lo informado y solicitado por la Administración, disposiciones citadas, y en uso de sus atribuciones legales,



ACUERDA: I) emitir los Lineamientos para la Aplicación de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, contenidos en el documento presentado al Consejo Directivo, el cual se agrega al presente acuerdo y forma parte del mismo; y **II)** instruir a la Administración, para que mediante circular haga del conocimiento de los Registradores del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, tales Lineamientos para su obligatorio acatamiento. San Salvador, diecisiete de agosto de dos mil dieciséis. COMUNIQUESE.-


Rogelio Antonio Canales Chávez
Secretario del Consejo Directivo



JGLCh*RACh*mczm

LINEAMIENTOS
A REGISTRADORES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS, PARA
LA APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL TRANSITORIA PARA LA LEGALIZACIÓN DEL
DOMINIO DE INMUEBLES A FAVOR DEL ESTADO EN EL RAMO DE EDUCACIÓN
(LETPLDIERE)

El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, en uso de la atribución legal que le confieren los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros, 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; con la finalidad de uniformar los criterios de calificación, emite los siguientes

LINEAMIENTOS

Lineamiento I.- De lo dispuesto sobre la Anotación Preventiva, en el Art. 10 de la LETPLDIERE.

Esta anotación preventiva, se refiere a aquellos inmuebles cuya identificación ha sido verificada previamente por la respectiva Oficina de Mantenimiento Catastral de la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (DIGCN), de conformidad al artículo 7 de la misma normativa; por lo que no existe duda referente a la identificación del mismo. Es por ello, que en relación a la documentación de los titulares de los inmuebles, no es requisito fundamental de identificación del inmueble, pues éste ya se encuentra plenamente individualizado por el Ministerio de Educación, en colaboración con la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional.

Por lo tanto, no se solicitará que se relacionen el DUI y NIT de los titulares de los inmuebles a anotar, puesto que la anotación es referente al objeto que es el inmueble, y no es necesario relacionar tal documentación; debiendo ser exigible en la anotación preventiva, únicamente que se relacione de manera correcta la siguiente información: el nombre del titular o titulares del inmueble de conformidad al antecedente inscrito: la naturaleza, situación, extensión superficial, matrícula del inmueble y número de asiento. En caso de derechos proindivisos deberá relacionarse el nombre de todos los titulares del inmueble, si éste se encuentra en sistema de Folio Real.

Lineamiento II.- De lo dispuesto sobre Errores en la Cabida o en la Descripción Técnica, en el Art. 20 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

a) En el caso del primer inciso, éste se refiere a los instrumentos que fueron elaborados con base en el informe y descripción técnica que el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (IGCN), proporcionó basándose en lo establecido por el artículo 7 del mismo cuerpo legal; y b) El inciso segundo se aplica a los casos de documentos antiguos que no vienen con la descripción técnica elaborada por el Instituto de Legalización de la Propiedad, y aprobada por el Catastro; ya que éstos documentos tienen una descripción antigua del inmueble, que probablemente no es la que corresponde a la realidad del mismo. En ese caso, el Ministerio de Educación (MINED) seguirá el trámite del Art. 23 de la citada ley, en el sentido de que únicamente se requiere el plano y la declaración jurada para inscribir, y no será necesaria la remediación.

Lineamiento III.- De lo dispuesto sobre Errores en Relación de Antecedente, en el Art. 21 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:



Deberá presentarse: el documento base, es decir, el título de dominio a favor del MINED que aún no ha sido inscrito; el plano aprobado y el documento de estudio jurídico registral catastral extendido por la Unidad de Estudios Registrales Catastrales del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional. Con los documentos relacionados, el Registrador hará la inscripción, razonando la misma con base en esta disposición legal.

Lineamiento IV.- De lo dispuesto sobre Falta de Antecedentes, en el Art. 22 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

Art. 22 parte inicial.

La declaración jurada se presentará como anexo al antecedente en donde conste la titularidad del MINED, y se cancelará el 25 % de los derechos registrales que correspondan para la inscripción de la declaración jurada.

Art. 22 parte final.

Las circunstancias a las que se refieren la parte final del artículo 22, son las que se relacionan en el Art. 23 de la misma Ley, específicamente en lo siguiente: "...por la exigencia de rectificaciones de fondo en el título de dominio y exista una imposibilidad manifiesta de proceder a la rectificación por causas ajenas al Ministerio de Educación, en los siguientes casos: el fallecimiento, la imposibilidad de localizar a un donante o copropietario, la falta de aceptación de la donación por la Fiscalía General de la República..."

Lineamiento V.- De lo dispuesto sobre Rectificaciones de Requisitos Formales, en el Art. 23 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

En este caso hay que diferenciar dos situaciones:

- a) Los documentos presentados posteriormente a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual (LPU); es decir, el 7 de agosto de 2004. En este caso hay que esperar el plazo de la observación hasta que el documento sea denegado, para poder Subsanan en la forma relacionada por el artículo; y
- b) Los documentos presentados antes de la vigencia de la LPU; por tanto, no se puede aplicar el Art. 23 en comento a estos documentos. Ellos no pueden ser denegados sin un trámite especial establecido en la misma Ley, es decir, sin que hayan sido declarados con la categoría de denegados. Sin embargo, en este caso, si de conformidad a las autoridades del MINED, deciden retirar sin inscribir dichas presentaciones y volverlas a presentar para que sea aplicada la LPU, éstas deberán pagar el 25% del derecho de nueva presentación.

San Salvador, diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.



The image shows a handwritten signature in black ink over a blue circular official stamp. The stamp contains the text "SECRETARÍA NACIONAL DE REGISTRO Y TÍTULO" around the top edge and "EL SALVADOR, C.A." around the bottom edge. In the center of the stamp is a smaller emblem featuring a map of El Salvador and other national symbols.

Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros

CIRCULAR

No. 2/2016

A REGISTRADORES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS, PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL TRANSITORIA PARA LA LEGALIZACIÓN DEL DOMINIO DE INMUEBLES A FAVOR DEL ESTADO EN EL RAMO DE EDUCACIÓN (LETPLDIERE)

El Consejo Directivo del Centro Nacional de Registros, en uso de la atribución legal que le confieren los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros, 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; con la finalidad de uniformar los criterios de calificación, y

CONSIDERANDO:

- I) Que con la entrada en vigencia de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, Decreto N° 960 del 25 de marzo del año dos mil quince, publicado en el Diario Oficial N° 84 Tomo N° 407, con fecha 12 de mayo de ese mismo año, se pretende legalizar todas las propiedades del Estado en el Ramo de Educación; por lo que es necesario que el Centro Nacional de Registros tome parte activa en la ejecución de dicha Ley, tal y como su mismo texto lo ordena;
- II) Que existe gran cantidad de instrumentos presentados en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas a favor del Estado de El Salvador, en el Ramo de Educación, y que aún no han sido inscrito por diversos tipos de observaciones; asimismo, existen inmuebles en los cuales funcionan centros educativos u oficinas administrativas, pero que no han sido legalizados como propiedad del Estado en el Ramo de Educación;
- III) Que la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, por su naturaleza sale del marco normativo que proporcionan las leyes de aplicación registral, tales como la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual;
- IV) Que en virtud de los artículos 9 atribución 5ª de la Ley de la Dirección General de Registros; 15 de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; 3 del Decreto Legislativo N° 462 que confirió autonomía al Centro Nacional de Registros del 10 de octubre de 1995; y 15 del Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas; es atribución

del Consejo Directivo del CNR, emitir lineamientos de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores, a fin de unificar criterios en la aplicación de la ley;

De acuerdo a lo anterior, la Administración ha solicitado al Consejo Directivo: emitir los Lineamientos para la Aplicación de la Ley Especial Transitoria para la Legalización del Dominio de Inmuebles a favor del Estado en el Ramo de Educación, contenidos en el documento presentado.

POR TANTO, con base en el Acuerdo de este Consejo Directivo No. 131-CNR/2016 de fecha 17 de agosto del presente año, emite los siguientes lineamientos de carácter general y de obligatorio acatamiento para los Registradores de las Oficinas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas;

“Lineamiento I.- De lo dispuesto sobre la Anotación Preventiva, en el Art. 10 de la LETPLDIERE.

Esta anotación preventiva, se refiere a aquellos inmuebles cuya identificación ha sido verificada previamente por la respectiva Oficina de Mantenimiento Catastral de la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (DIGCN), de conformidad al artículo 7 de la misma normativa; por lo que no existe duda referente a la identificación del mismo. Es por ello, que en relación a la documentación de los titulares de los inmuebles, no es requisito fundamental de identificación del inmueble, pues éste ya se encuentra plenamente individualizado por el Ministerio de Educación, en colaboración con la Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional.

Por lo tanto, no se solicitará que se relacionen el DUI y NIT de los titulares de los inmuebles a anotar, puesto que la anotación es referente al objeto que es el inmueble, y no es necesario relacionar tal documentación; debiendo ser exigible en la anotación preventiva, únicamente que se relacione de manera correcta la siguiente información: el nombre del titular o titulares del inmueble de conformidad al antecedente inscrito: la naturaleza, situación, extensión superficial, matrícula del inmueble y número de asiento. En caso de derechos proindivisos deberá relacionarse el nombre de todos los titulares del inmueble, si éste se encuentra en sistema de Folio Real.

Lineamiento II.- De lo dispuesto sobre Errores en la Cabida o en la Descripción Técnica, en el Art. 20 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

a) En el caso del primer inciso, éste se refiere a los instrumentos que fueron elaborados con base en el informe y descripción técnica que el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (IGCN), proporcionó basándose en lo establecido por el artículo 7 del mismo cuerpo legal; y b) El inciso segundo se aplica a los casos de documentos antiguos que no vienen con la descripción técnica elaborada por el Instituto de Legalización de la Propiedad, y aprobada por el Catastro; ya que estos documentos tienen una descripción antigua del inmueble, que probablemente no es la que corresponde a la realidad del mismo. En ese caso, el Ministerio de Educación (MINED) seguirá el trámite del Art. 23 de la citada ley, en el sentido de que únicamente se requiere el plano y la declaración jurada para inscribir, y no será necesaria la remediación.

Lineamiento III.- De lo dispuesto sobre Errores en Relación de Antecedente, en el Art. 21 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

Deberá presentarse: el documento base, es decir, el título de dominio a favor del MINED que aún no ha sido inscrito; el plano aprobado y el documento de estudio jurídico registral catastral extendido por la Unidad de Estudios Registrales Catastrales del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional. Con los documentos relacionados, el Registrador hará la inscripción, razonando la misma con base en esta disposición legal.

Lineamiento IV.- De lo dispuesto sobre Falta de Antecedentes, en el Art. 22 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

Art. 22 parte inicial.

La declaración jurada se presentará como anexo al antecedente en donde conste la titularidad del MINED, y se cancelará el 25 % de los derechos registrales que correspondan para la inscripción de la declaración jurada.

Art. 22 parte final.

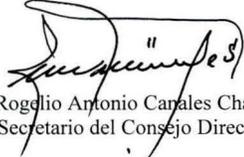
Las circunstancias a las que se refieren la parte final del artículo 22, son las que se relacionan en el Art. 23 de la misma Ley, específicamente en lo siguiente: "...por la exigencia de rectificaciones de fondo en el título de dominio y exista una imposibilidad manifiesta de proceder a la rectificación por causas ajenas al Ministerio de Educación, en los siguientes casos: el fallecimiento, la imposibilidad de localizar a un donante o copropietario, la falta de aceptación de la donación por la Fiscalía General de la República..."

Lineamiento V.- De lo dispuesto sobre Rectificaciones de Requisitos Formales, en el Art. 23 de la LETPLDIERE, se aplicará de la siguiente manera:

En este caso hay que diferenciar dos situaciones:

- a) Los documentos presentados posteriormente a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual (LPU); es decir, el 7 de agosto de 2004. En este caso hay que esperar el plazo de la observación hasta que el documento sea denegado, para poder Subsanan en la forma relacionada por el artículo; y
- b) Los documentos presentados antes de la vigencia de la LPU; por tanto, no se puede aplicar el Art. 23 en comento a estos documentos. Ellos no pueden ser denegados sin un trámite especial establecido en la misma Ley, es decir, sin que hayan sido declarados con la categoría de denegados. Sin embargo, en este caso, si de conformidad a las autoridades del MINED, deciden retirar sin inscribir dichas presentaciones y volverlas a presentar para que sea aplicada la LPU, éstas deberán pagar el 25% del derecho de nueva presentación".

COMUNÍQUESE la presente circular, a todos los Registradores de las Oficinas del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, para los efectos legales consiguientes. San Salvador, dieciocho de agosto de dos mil dieciséis.


Rogelio Antonio Canales Chávez
Secretario del Consejo Directivo

