

# La Ley de Registro de Tierras en Santo Domingo (1)

## A N T E C E D E N T E S

*Legislación vigente al proclamarse la independencia.*—El Código civil francés de 1804 ya estaba vigente en el territorio dominicano en el momento en que se proclamó la independencia en 1844. Esto se debió a que los haitianos, quienes dominaban toda la Isla desde 1822, y frente a quienes se operó la independencia dominicana, habían adoptado la legislación francesa y la habían declarado vigente en todo el territorio insular.

Al surgir a la vida independiente el nuevo Estado, éste adoptó, a su vez, la misma legislación, la cual, con ligeras adaptaciones, continúa siendo la base del Derecho dominicano.

---

(1) El firmante, doctor Contreras, es licenciado en Derecho por la Universidad de Santo Domingo y pensionado por el Instituto de Cultura Hispánica para hacer en España su tesis doctoral.

El presente trabajo es un compendio de dicha tesis, aprobada ya por el Tribunal correspondiente de nuestra Universidad Central y realizada bajo la competente dirección de don Alberto Ballarín, el ilustre funcionario del distinguido Cuerpo facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado y hoy Notario de Sevilla por oposición.

La necesidad de dar a conocer los principios y el modo de llevar el Registro inmobiliario español, especialmente a aquellos países de ascendencia española, es de toda evidencia, porque así se desvanece el confusionismo actual, que refleja muy a las claras la obra «Estudio sobre la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana», de la que es autor el profesor de

*Ausencia de Registro hasta 1890.*—Es sabido que el Código civil francés, no organizó ningún sistema de Registro de los Derechos reales inmobiliarios, y que éste vino a organizarse en Francia mucho más tarde, por medio de la ley de 23 de marzo de 1855. En Santo Domingo, el primer intento de organizar un Registro de estos derechos data de la ley de 21 de junio de 1890, que no es más que una traducción, con ligeros retoques, de la ley francesa de 1855.

Al sistema dominicano de la ley de 1890 se le pueden hacer todas las críticas que se le hacen al sistema francés, como son las si-

---

Legislación de Tierras en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santo Domingo, don Manuel-Ramón Ruiz Tejada y que está editada en Ciudad Trujillo en 1952.

En esta obra, muy interesante por otra parte, en las páginas 144 y siguientes, se exponen los principios generales sobre los cuatro sistemas de Registro que el autor denomina el informal (sin publicidad alguna), el ministerial (el francés, de transcripción), el judicial (de origen alemán) y el de Acta Torrens. Se afirma que el sistema ministerial, de origen francés «es el más generalizado. Lo han seguido todos los países que han adoptado el Código civil de Napoleón, y sus similares el español, italiano y portugués. Establece la publicidad, pero transcribe y anota documentos en vez de registrar derechos; tampoco depura o legaliza el derecho antes de anotar su transmisión. Es seguido en Francia, Escocia, Islandia, España...» «Desde luego que en todos estos países no se exige exactamente igual; hay algunas diferencias, pues todo sistema tiende a ser modificado de acuerdo con el medio en donde se aplica, aunque conserve sus caracteres originales.» A continuación se fijan como principios de todo sistema bien organizado de Registro: «la publicidad, la legalidad, la autenticidad y la especialidad.»

La citada tesis doctoral confirma que hará meditar al señor Ruiz Tejada acerca de los principios que informan al sistema inmobiliario español y que son precisamente los que ha señalado a todo Registro bien organizado (y algunos más), pues si bien lo que él llama autenticidad tiene una talla en nuestro sistema, por la falta de un Catastro perfecto y concordado con el Registro de la Propiedad, en cambio reúne los requisitos que el distinguido profesor cree propios de la autenticidad «para que el titular de ese derecho (el transmitido) esté provisto de un acto, por medio del cual quede investido del citado derecho; acto que, por emanar de un funcionario competente para expedirlo, se le debe entera fe.»

Naturalmente, no puede sorprendernos el confusionismo citado, cuando PLANOL-RIPERT (que están mucho más cerca de nosotros que el señor Ruiz Tejada), en su «Tratado práctico de Derecho civil francés», tomo III, página 550. La Habana, 1946, sostienen que el sistema de transcripción «ha sido adoptado en España».

Como del trabajo del señor Contreras se han de remitir separatas a su autor, aprovecharemos la ocasión para enviar al señor Ruiz Tejada un ejemplar de los números de esta Revista en que aparece publicado y la edición oficial de la Ley y Reglamento hipotecarios españoles, con el ruego de que no vea en esta nota una crítica acerba de su libro, como se demuestra más adelante al insertar en otra nota su referencia al concepto de los terrenos comuneros dominicanos, con el elogio que tal libro merece, sino tan sólo el deseo de que revise sus ideas respecto a los principios, las bases y las normas del sistema inmobiliario español, para ajustarlas a la realidad. P. C.

guientes: a) La lista de actos registrables no agota el ámbito normal de todo sistema de publicidad registral; b) Los efectos de la inscripción son insuficientes para producir plena seguridad a la contratación inmobiliaria; c) La inscripción es facultativa y gran número de actos no acuden al Registro; d) No hay calificación registral; e) El sistema de índice es defectuoso. A estos defectos que se le imputan al sistema francés, es preciso agregar en cuanto al sistema dominicano, los siguientes: a) La mala organización de los Registros, como consecuencia del desorden reinante en toda la administración pública, a causa de las constantes luchas civiles que asolaban al país, y b) La inveterada costumbre de los campesinos dominicanos de hacer operaciones bajo escritura privada, y aun «de boca», esto es, sin redactar documento alguno, confiados sólo en su mutua buena fe.

*«Agravación del estado de cosas por la existencia de los terrenos comuneros.»*—La situación de la propiedad territorial en Santo Domingo se agravaba aún más, por la existencia desde tiempo inmemorial, de los llamados «terrenos comuneros» o «sitios comuneros». Estos son «predios indivisos que pertenecen ó se dice pertenecen a dos o más personas cuyos derechos están representados en acciones denominadas «pesos» u otras unidades que más bien guardan relación al valor o derechos proporcionales que al área de terreno perteneciente a dichas personas» (art. 2, L. de R. de T.) (2).

El origen de este estado de copropiedad se desconoce en muchos

---

(2) En el magnífico «Estudio sobre la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana», de don Manuel Ramón Ruiz Tejada, de que antes hemos hecho mérito, el distinguido profesor, Juez, además, del Tribunal de Tierras, expone los cinco períodos que considera propios de aquella propiedad: 1.<sup>o</sup> El de las Bulas pontificias. 2.<sup>o</sup> El de las Leyes de Indias. 3.<sup>o</sup> Epoca de la independencia (sistema de transcripción). 4.<sup>o</sup> Ley de división de terrenos comuneros de 1911, y 5.<sup>o</sup> Leyes de Registro de Tierras de 1920 y 1947 (sistema Torrens).

Después de un elogio del sistema del Acta Torrens (criticado o deshecha do en Europa, fracasado en nuestro Protectorado de Marruecos, donde timidamente se implantó, y que por razones que no son del caso se estima inaplicable a países en que la propiedad tiene abolengo, y pergaminos empolvados por los siglos), el autor estudia la ley dominicana con todo detalle y de la que hay que resaltar el artículo 11, según el cual el Tribunal de Tierras tiene facultades para investigar la verdad y otorgar el derecho a quien le corresponda, aunque no le haya reclamado, con carácter *erga omnes*. La exposición es clara y precisa, según corresponde a un texto apropiado para estudiantes de la Facultad de Derecho y muy interesante para el estudioso de aquende los mares.

No nos resistimos a copiar unos párrafos (páginas 53 y siguientes) que

casos. Pero lo que sí se sabe es que el valor que se asignaba a cada sitio se hacía caprichosamente; que frecuentemente se carecía de pruebas del documento original; que las transmisiones de derechos se sucedían sin que se inscribieran en ninguna parte; que muchos condueños vendían más de una vez el título que tenían; que la partición de estos terrenos se hacía sin un control oficial; que todo esto

creemos dan perfecta idea de lo que son los terrenos comuneros y que completan las indicaciones del trabajo del señor Contreras:

Pero digamos primero qué debe entenderse por terrenos comuneros. De acuerdo con la ley citada, «se entiende por tales aquellos cuya propiedad se tiene por acciones y pertenecen a dos o más personas». Esta definición figura de un modo más completo en la Ley de Registro de Tierras. La referida ley expresa que cuando se emplean las palabras «terrenos comuneros» o «sitios comuneros», se entenderá que significan predios indivisibles de terrenos que pertenezcan, o que se digan pertenecer a dos o más personas, cuyos derechos estén representados en acciones denominadas «pesos», u otras unidades que más bien guarden relación al valor o derecho proporcionales con el área del terreno.

¿Y cuál es el origen de los terrenos comuneros y del «peso» del título? Nada se puede decir de una manera exacta a este respecto. Es necesario considerar el origen de las tierras comuneras en el campo de las hipótesis, y, al efecto, tres hipótesis son posibles: la primera, la más socorrida, es aquella que se fundamenta en el hecho de que los reyes españoles, cuando hacían alguna concesión u otorgaban alguna merced en relación con estas tierras, señalaban un predio, generalmente extenso, dentro de límites naturales, pero sin indicar el área. Así, por ejemplo, señalaban que el terreno cedido o asignado a la persona favorecida era el comprendido dentro de límites que se expresaban más o menos de la siguiente manera: partiendo de la confluencia del río tal, con el arroyo tal, siguiendo el firme de la loma tal, descendiendo luego por el camino real tal, etc., hasta volver al punto de partida. Estos límites imprecisos encerraban un área determinada que no había sido medida. La falta de mensura se debía probablemente a la ausencia de agrimensores que la practicara. Cuando el dueño de aquel terreno iba a venderlo, le asignaba un precio determinado según las circunstancias. Si él valoraba, por ejemplo, en \$ 2.000,00 y vendía \$ 100,00, señalaba con esto que estaba vendiendo la cantidad de terreno que en la partición pudiera corresponder a la cantidad de pesos que engenaba. Así surgió el peso de título como una «unidad», para facilitar las operaciones de venta. Ventas sucesivas engendraban nuevas subdivisiones, tomando siempre como referencia el valor asignado al terreno y no el área, puesto que ésta se desconocía; y como el desenvolvimiento natural de la vida en el decurso del tiempo podía determinar la existencia en el terreno de varias personas (sucesores o causahabientes), haciendo vida en común, es claro que se tenía una posesión promiscua de todo el predio en donde cada quién ignoraba, a pesar de tener un documento, la cantidad de terreno que le correspondía. Así, cada uno de ellos, en vez de ser dueño exclusivo era un accionista sobre el todo; es decir, una persona con derecho a adquirir más tarde, en un procedimiento de partición, una parte determinada. Esta hipótesis da no sólo la idea del origen del terreno comunero, sino del origen del peso de título.

La segunda hipótesis acerca de los terrenos comuneros es la siguiente: se recordará que en la época colonial la propiedad estaba dividida en cuatro grandes grupos: la propiedad realenga, la propiedad eclesiástica, la propiedad particular de los colonos españoles y la comunidad indígena o tierras asignadas a los indios. Esto quiere decir que siempre hubo tierras

contribuyó a crear un ambiente propicio a las falsificaciones de título. En efecto, con el incremento de la industria azucarera en la región del país en donde existían más terrenos comuneros, se produjo una verdadera industria de falsificación de títulos, que tuvo como consecuencia que sitios que originariamente tendrían unos

poseídas en común dentro de predios indivisos. Andando el tiempo se hacía necesario para la transmisión de un derecho cualquiera en estos terrenos, recurrir al mismo expediente que ya analizamos en el caso anterior, o sea, atribuirle valor a todo el sitio, puesto que se desconocía el área del mismo. Y el otro posible origen del terreno comunero es el resultado de la convención particular. Una persona que poseía un extenso predio como propiedad particular, le atribuía, para venderlo, un valor, y vendía una parte del terreno de acuerdo con el valor atribuible, pero ignorando su extensión. Luego los adquirentes o sus herederos vendían la parte proporcional que les había correspondido y nuevas transmisiones originaban nuevos derechos fraccionados, en favor de personas que lo que tenían realmente era una posesión a título de familiaridad, de tolerancia o de conveniencia personal. En esta hipótesis no se está muy lejos de la verdad, pues en muchos expedientes se ha visto que los dueños de un sitio se reunían, le daban un nombre, le atribuían un valor y lo hacían comunero. Pero, repetimos, que nada en definitiva se sabe con exactitud a este respecto, sino que se está en el campo de la hipótesis.

Desde luego, que tenía también indiscutible influencia en el origen de las tierras comuneras la topografía del terreno. Generalmente, los terrenos comuneros corresponden a tierras de crianza, a tierras llanas, a lo que el campesino nuestro llama «tierra suelta». Esto no descarta la posibilidad de que en un sitio comunero pueda haber terreno quebrado.

Tanto en el momento de efectuarse la independencia, como en el momento de dictarse la ley sobre división de terrenos comuneros del año 1911, la propiedad estaba dividida en esta forma: propiedad del Estado y propiedad particular. Esta, a su vez, según lo hemos visto antes, se subdividía, en lo rural, en terrenos comuneros y en terrenos no comuneros.

Ahora bien, al dar la definición de los terrenos comuneros y al explicar las posibles hipótesis del origen de los mismos, es conveniente que no se confunda un terreno comunero con una comunidad particular entre partes determinadas, porque nada se opone a que dos o más personas se reúnan y adquieran una propiedad en comunidad. Ciento que en ambos casos habrá la copropiedad, pero esto último no es lo que corresponde a la definición legal de las tierras comuneras, problema de carácter social, que es el que han tratado de resolver nuestras leyes y que se agrava más a cada paso, por la existencia de poseedores sin título, es decir, de personas que vivían en aquellos terrenos sin tener derechos como accionistas.

Y ya que hemos hablado del accionista, digamos qué diferencia existe entre las palabras «acción» y «peso de título», pues ambas han sido empleadas indistintamente —en muchos casos—. La palabra acción significa el derecho proporcional que uno tiene sobre un terreno comunero; mientras que las palabras «peso de título» se refieren a la unidad o a las unidades que tiene cada «acción» en relación con el valor que se puso originalmente a todo el sitio comunero. Por ello, la Ley de Registro de Tierras se ha encargado de decir que la palabra «peso» guarda más bien relación con el valor que con el área del terreno. De todo esto se infiere que «acción» tiene un significado más amplio que la palabra «peso». Se puede ser accionista con derecho sobre una cantidad mayor o menor, pero siempre se tratará de un accionista. P. C.

cientos de pesos de títulos, cuando se trataba de dividirlos, aparecían miles de pesos.

*Esfuerzos hechos por el legislador dominicano para suprimir este estado de cosas.*—Este estado de cosas preocupó hondamente al legislador dominicano, y ya en 1907 dictó una ley prohibiendo a los Notarios levantar actas de ventas, y a los conservadores de hipotecas inscribir actos bajo escritura privada relativos a estos terrenos, si éstos no habían sido previamente mensurados.

Pero esta ley no solucionó el problema, y se llegó a la conclusión de que el único modo de solucionar los conflictos que los terrenos comuneros suscitaban, era suprimiendo ese tipo de propiedad. De ahí que en 21 de abril de 1911 se promulgara una ley que organizó un procedimiento para dividir, entre los condueños, los terrenos comuneros. Esta ley fué declarada de orden público (art. 1.º), y aunque la iniciación del procedimiento tenía carácter facultativo para los interesados, una vez que éste se iniciaba era obligatorio para todos los dueños comuneros.

El procedimiento por ella organizado era bastante sencillo: A solicitud de uno o más accionistas, el Juez de primera instancia de la jurisdicción en que estuviera localizado el terreno, previo dictamen fiscal, autorizaba el procedimiento. Se designaba un Notario, en manos de quien se depositaban todos los títulos relativos al sitio en cuestión. Los accionistas tenían derecho a oponerse a que un título que consideraban falso fuera aceptado como válido; este problema era resuelto por el Tribunal. Se designaba, además, un agrimensor que mensurara el sitio y levantara un plano de él, así como un acta de sus operaciones. Conocido el número de pesos de títulos de que constaba el sitio, por el depósito de los mismos hechos en manos del Notario, y conocida el área del terreno por la mensura del agrimensor, podía hallarse la cantidad de tierras que correspondía a cada peso, y consiguientemente, la cantidad que correspondía a cada accionista, de acuerdo con el número de pesos que tuviera de acuerdo con su título. Terminada esta primera fase del procedimiento, el agrimensor, sobre el terreno, deslindaba a cada accionista su porción y levantando un plano y acta de mensura de la porción así deslindada. Terminadas las operaciones, el agrimensor debía depositar en la Secretaría del Tribunal, copia de las actas de dichas operaciones, indicando la parte proporcional que correspondiera a cada

accionista y los gastos hechos. Un estado semejante debía depositar el Notario. El Juez examinaba el procedimiento, y si lo encontraba conforme lo aprobaba, previo dictamen fiscal.

Aunque la ley hablaba, en su artículo 8, de que la aprobación del Juez debía tener lugar una vez terminadas las operaciones, en la práctica, el Juez hacía una doble aprobación; primero, aprobada las operaciones en el momento en que el Notario y el agrimensor reunidos, determinaban la porción de terreno que correspondía a cada accionista, de acuerdo con el número de pesos depositados y el área total de sitio; y luego, aprobada la operación material de deslinde a cada accionista de su porción, que el agrimensor efectuaba sobre el terreno, de acuerdo con aquellos cálculos. Esto se explica por el interés que Notario y agrimensor tenían en hacer aprobar cuanto antes sus respectivos trabajos, ya que hasta ese momento, según la ley, no podían cobrar sus honorarios.

Más tarde, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (Sentencia de 28 septiembre de 1934) ha considerado válida esa forma de proceder, y ha declarado que ambas aprobaciones atribuyen verdaderos títulos de propiedad a favor de las personas que fueron dictadas.

Tampoco la ley sobre división de terrenos comuneros de 1911 era suficiente para conjurar el mal que se desprendía de la falta de organización de un Registro y de la industria de falsificación de títulos. Consciente de ello, el legislador dominicano dictó el 25 de mayo de 1921, la ley sobre inscripción de títulos de terrenos rurales. Con esta ley se trató de organizar un Registro de los terrenos rurales, disponiendo la inscripción de los títulos. El artículo 1.<sup>o</sup> establece el plazo de un año a partir de la promulgación de la ley para inscribir todos los títulos sobre terrenos rurales; después de vencido ese plazo, declara el artículo 2.<sup>o</sup>, todo el que adquiera una propiedad territorial rural, debe inscribir el título en el término de sesenta días, a partir de la fecha de adquisición. Se les prohibió a los Notarios levantar actas relativas a títulos no inscritos; tampoco podían hacerse valer esos títulos, ante los Tribunales. Se autorizó, además, la inscripción de posesiones, cuando los poseedores no tuviesen títulos.

Pero esta ley, a pesar de lo bien inspirada que estaba, no produjo los resultados apetecidos, pues muchos títulos quedaron fuera del Registro, debido al estado de desorden que reinó en el país desde

el año 1911 a 1916, y a lo reacio que es el campesino dominicano a desprenderse de sus títulos; lo cual motivó que en 21 de diciembre de 1915, se dictara una ley dando un año más de plazo, a partir de su promulgación, para la inscripción de los títulos. Esto equivalía a aumentar en cuatro años el plazo para la inscripción. Este plazo fué sucesivamente prorrogado por otras disposiciones legales hasta el 1.<sup>o</sup> de agosto de 1920, fecha en que se promulgó la ley sobre Registro de Tierras, que mantuvo en vigor la ley de 1921, pero sin permitir que los títulos no inscritos pudieran serlo en lo sucesivo.

*Legislación actual.*—En 1916, el territorio dominicano fué ocupado, militarmente, por fuerzas armadas de Norteamérica. Para justificar esta ocupación los norteamericanos alegaban el incumplimiento de ciertos tratados económicos de parte del Gobierno dominicano; pero, sabido es que esta ocupación se realizó inmediatamente después que los norteamericanos entraron en la guerra del 14, y se debió al valor estratégico que la isla tiene para la defensa del territorio de los EE. UU.

Cuando los norteamericanos llegaron al país se encontraron con nuestra deficiente organización de la propiedad territorial. Movidos por este hecho y, sin duda, por este otro, de que en aquellos tiempos se estaban invirtiendo fuertes capitales yanquis en el país, en el fomento de la industria azucarera, capitales que había que proteger, el Gobierno militar se propuso dotar al país de una buena legislación sobre propiedad inmobiliaria. E inmediatamente pensó en el sistema Torrens, que ya estaba en vigor, dando magníficos resultados, en varios Estados de la Unión norteña. Así llega al país, importada por un legislador extranjero, en un ambiente de fuerte impopularidad, la ley de Registro de Tierras de 1.<sup>o</sup> de agosto de 1920, que llevó a Santo Domingo el sistema australiano de Registro inmobiliario. Esta ley fué objeto de varias modificaciones, hasta que en 1947 sufrió una reelaboración general de la cual surgió la vigente ley número 1.542, del 30 de noviembre de 1947, que, aunque sigue en sus lineamientos generales al sistema australiano, en muchos puntos se aparta de él, para encauzarse en la corriente del Derecho general dominicano, que es de origen romano, a través del Derecho francés.

Actualmente, pues, coexisten en Santo Domingo dos sistemas diferentes de Registro inmobiliario: el australiano, para los inmuebles que se han registrado de acuerdo con la ley de Registro de

Tierras, y el francés, que fué llevado al país por la ley de 1890 y que se aplica a los inmuebles no registrados de acuerdo con el nuevo sistema. Este último sistema ha sufrido varias modificaciones, entre las cuales la más importante es la introducida por la ley número 133, de 1931, la cual ha sido sustituida por la vigente ley número 637, de 1941, que hace obligatoria la transcripción de todos los actos entre vivos relativos a la propiedad inmobiliaria. Esta ley pone a cargo de los Notarios que instrumenten los actos, la formalidad de la transcripción; prohíbe la invocación de los actos no transcritos ante los Tribunales y oficinas públicas, y declara que «su validez estará en suspensó mientras no sea sometido a la formalidad de la transcripción» (art. 4).

## LEY DE REGISTRO DE TIERRAS

### ÓRGANOS ENCARGADOS DE APLICAR LA LEY

Los órganos encargados de aplicar la Ley de Registro de Tierras en Santo Domingo son: 1.º El Tribunal de Tierras; 2.º Los Registradores de títulos; 3.º El Abogado del Estado; 4.º La Dirección General de Mensuras catastrales, y 5.º La Secretaría. A continuación expondremos sucintamente la organización y atribuciones de cada uno de estos órganos.

1.º *Tribunal de Tierras.*—A) *Organización.*—El Tribunal de Tierras fué creado especialmente para conocer de los asuntos de carácter inmobiliario (art. 7). Es una corporación única; sus jueces no son más que órganos de esa misma corporación (art. 12). Está formado por un Tribunal Superior, integrado por un presidente y tres jueces (este presidente es, además, presidente del Tribunal de Tierras) (art. 16), y por jueces de «jurisdicción original» o de primera instancia (art. 13). El Tribunal tiene jurisdicción nacional, tanto en primera instancia como en apelación y revisión (art. 17), de ahí que los jueces no tengan jurisdicción propia sobre un territorio determinado, y que sea el presidente del Tribunal quien le atribuya jurisdicción al juez a quien confía el conocimiento de un

asunto (art. 63), el cual puede celebrar las audiencias en el lugar que crea más conveniente. El Tribunal de Tierras es una jurisdicción unitaria desde el punto de vista de la organización, pero su competencia se bifurca, dado que, en cuanto al primer grado es atribuida al Tribunal de Tierras de jurisdicción original, integrado por un solo juez y en cuanto al segundo grado de jurisdicción, es atribuida al Tribunal Superior de Tierras, compuesto de tres jueces.

B) *Atribuciones*.—El Tribunal de Tierras tiene «competencia exclusiva para conocer : 1.º, de los procedimientos relativos al saneamiento y registro de todos los terrenos, construcciones y mejoras permanentes, o de cualquier interés en los mismos ; 2.º, de los procedimientos para la mensura, deslinde y partición de los terrenos comuneros ; 3.º, de la depuración de los pesos o títulos de acciones que se refieran a terrenos comuneros ; 4.º, de las litis sobre terrenos registrados, y 5.º, de los demás procedimientos y casos específicos tratados en la presente ley. Asimismo conocerá de todas las cuestiones que surjan con motivo de tales acciones o que sea necesario ventilar para la correcta aplicación de esta ley, sin excluir las que puedan referirse al estado, calidad, capacidad o filiación de los reclamantes» (art. 7, ref. por ley 1860, de 1948).

Las funciones de dirección, que en el sistema australiano puro corresponden al Registrador general, las ostenta en Santo Domingo el Tribunal Superior de Tierras. En efecto, además de las funciones de orden judicial que tiene, algunas de las cuales expondremos más adelante, al Tribunal Superior de Tierras corresponde la labor de dirección y coordinación de todo el mecanismo. Así, en este sentido, podemos señalar las siguientes : a) Concede o deniega la autorización para que se inicie la mensura catastral que, es preliminar u obligado del juicio de saneamiento (art. 51) ; b) Dicta las medidas que cree necesarias para dirigir los procedimientos ante el Tribunal de Tierras (art. 19) ; c) Prepara las fórmulas de certificados de títulos y de los otros actos para ser usados por los Registradores de Títulos, así como de cualesquiera otros impresos que fueren necesarios para la aplicación del sistema (art. 19) ; d) Interviene en la labor de los Registradores de Títulos : preparándoles las fórmulas que éstos deben usar (art. 19), determinando el número de certificados de títulos de que deben estar formados los Libros Registros (art. 176); sirviéndole de órgano de consulta cuando estuvieren en duda ante cual-

quier asunto que le fuere sometido (art. 160); e) Dicta los Reglamentos a que debe someterse la Dirección General de Meusuras Catastrales, en la conducción de sus trabajos (art. 33), etc. Además de estas atribuciones que le son privativas, el Tribunal Superior de Tierras comparte con el Tribunal tierras de jurisdicción original, las facultades siguientes: 1.<sup>º</sup> La de celebrar audiencias; 2.<sup>º</sup> La de citar testigos y obtener su comparecencia y declaración; 3.<sup>º</sup> La de exigir la presentación de cualquier acto o documento que estimase necesario para la instrucción; 4.<sup>º</sup> La de dictar órdenes de allanamiento; 5.<sup>º</sup> La de imponer el orden en las Audiencias; 6.<sup>º</sup> La de requerir la ayuda de la fuerza pública, siempre que fuere necesario; 7.<sup>º</sup> Y, en general, la de disponer, discrecionalmente, cuantas medidas estime conveniente para la mejor solución de los asuntos que se le sometan (art. 11).

2.<sup>º</sup> *Los Registradores de títulos.*—En Santo Domingo hay cinco Registradores de Títulos, teniendo cada uno jurisdicción territorial determinada (art. 156). A ellos corresponde el Registro de los títulos concernientes a los inmuebles registrados (art. 157). A esta operación proceden a solicitud de parte interesada ó en ejecución de una Sentencia o Resolución del Tribunal Superior de Tierras.

Frente a las posiciones extremas que sostienen, por un lado, las ventajas de un Registro único, fuertemente centralizado, como quería Torrens, por ejemplo, y por el otro, los Registros múltiples, independientes unos de otros, el sistema dominicano es de naturaleza ecléctica. Para los fines del procedimiento de matrícula se sigue el sistema de Registro único, atribuyendo tales funciones al Tribunal de Tierras, que tiene jurisdicción nacional. Y para los fines de la operación material del Registro, se crean Registradores regionales, manteniéndose la unidad del Registro, a través del Tribunal Superior de Tierras, que sirve de órgano consultivo común a todos los Registradores. En caso de primer Registro, el Tribunal de Tierras declara a nombre de quién ha de practicarse el registro, y esta operación la practica el Registrador de Títulos a quien corresponda, de acuerdo con la situación territorial del inmueble.

El Registrador, en Santo Domingo, está lejos de ser el personaje destacado y casi omnipotente del sistema australiano puro. Por el contrario, su posición se acerca mucho a la del Registrador de la Propiedad de España.

3.<sup>º</sup> *El Abogado del Estado.*—El Abogado del Estado es el representante del Estado ante el Tribunal de Tierras (art. 26). Sus principales funciones son: a) Reclamar ante el Tribunal de Tierras los derechos que al Estado puedan corresponderle en todo *proceso de saneamiento inmobiliario* (art. 26) (3); b) solicitar, a nombre del Estado, en los casos que el interés público o privado de éste lo requiera, del Tribunal de Tierras, que ordene el saneamiento de determinada porción de terreno (art. 27), y tramitar las solicitudes que con ese mismo fin, por su conducto, dirijan los particulares al mismo Tribunal (art. 47); c) Una vez mensurado el terreno, dirigir al Tribunal Superior de Tierras un *requerimiento* contra todos los interesados, en el que hará constar que deberán quedar *saneados* y adjudicados los títulos de propiedad o de otros derechos sobre dichos terrenos (art. 28); con este acto queda apoderado legalmente el Tribunal de Tierras del proceso de saneamiento (art. 61); d) Es el órgano ejecutor de las Sentencias penales y de las Ordenes o Sentencias susceptibles de ejecución forzosa que pronuncie el Tribunal de Tierras (art. 30); e) Es el representante del Ministerio público en materia represiva ante el Tribunal de Tierras (art. 29).

4.<sup>º</sup> *Dirección General de Mensuras Catastrales.*—La Dirección General de Mensuras Catastrales es una Oficina técnica que está adscrita al Tribunal de Tierras como una dependencia de él (art. 33). Sus principales funciones son: a) Denominar, de acuerdo con la ley, los distritos, parcelas y solares comprendidos en los terrenos que vayan a ser objeto de mensura (art. 37); b) dirigir, supervisar y revisar los trabajos de mensura de los agrimensores (art. 38 y s.).

5.<sup>º</sup> *La Secretaría.*—La Secretaría es el órgano de enlace entre el Tribunal y el público (art. 25). El secretario, que está bajo las órdenes del presidente del Tribunal (art. 24), debe asistir, personalmente o por medio de un empleado de su oficina (a quien se denomina «Secretario delegado»), a todas las audiencias que celebre el Tribunal (art. 23). Corresponde al secretario expedir, de acuerdo

---

(3) Se da el nombre de proceso de saneamiento inmobiliario, al procedimiento de carácter especial y extraordinario, incoado a iniciativa del Estado, impulsado y dirigido por el órgano jurisdiccional, con el que se obtiene el establecimiento, respecto de los inmuebles, del derecho de propiedad y de los otros derechos registrables, por medio de Sentencia final e inatacable, oponible a todo el mundo.

con el dispositivo de la Sentencia final del Tribunal Superior de Tierras, el *Decreto de Registro*, que es una orden para que el Registrador de títulos registre, en el Libro-Registro, el derecho a favor de la persona que ha resultado adjudicataria del mismo (art. 150 y s.)

## F U N C I O N A M I E N T O

*Matrícula.*—En Santo Domingo, como en Australia, está vigente, en principio, el carácter facultativo del ingreso de los inmuebles al Registro; pero el Estado, por medio del Abogado del Estado, su representante ante el Tribunal de Tierras, puede pedir a este Tribunal que ordene el saneamiento inmobiliario de determinadas porciones de terrenos (art. 44). En esta forma se vence la morosidad de los interesados tomando el Estado la iniciativa. Un sistema similar a éste está actualmente en vigor en la ciudad de Londres y en las Islas Filipinas (4).

En Santo Domingo el procedimiento tiene carácter judicial por completo. Este se inicia con la solicitud que se dirige al Tribunal pidiendo autorización para practicar la mensura catastral del terreno (arts. 44 y 47). Practicada la mensura, que ha de hacerla un agrimensor público, bajo la dirección y vigilancia de la Dirección General de Mensuras Catastrales (arts. 40 y s.) y con el cumplimiento de las medidas de publicidad dispuestas por la ley (5). El Tribunal de Tierras es apoderado del caso por un *requerimiento* que le dirige el Abogado del Estado, contra todos los interesados y en el que hace constar que los terrenos en cuestión deberán quedar *saneados* y adjudicados los títulos de propiedad, por exigirlo así el interés público (art. 61). El procedimiento es impulsado y dirigido por el órgano jurisdiccional (arts. 63 y s.). Así, en vista del requerimiento,

(4) RUFORD G. PATTON: «Sistema Torrens», *Boletín del Instituto de Derecho comparado de México*, núm. 4, enero-junio 1949, y p. 9 y s.

(5) El agrimensor deberá publicar un aviso con quince días de anticipación en un periódico, hará fijar dicho aviso en lugares visibles de la Casa Consistorial y en el Juzgado de Paz de la Común, en donde esté situado el terreno; lo hará fijar al frente del solar o parcela que se vaya a mensurar; entregará en la residencia de cada colindante un ejemplar del aviso, así como también a los reclamantes y ocupantes si el terreno es rural se fijará en la casa del alcalde pedáneo de la sección y se distribuirán avisos entre los vecinos (arts. 52 y 59).

el Tribunal Superior de Tierras designa un juez de jurisdicción original para que conozca del asunto en primera instancia (art. 63). Este juez, después de fijar la fecha para la audiencia (art. 63), hace que el secretario cite a todos a quienes pueda interesar, para que presenten sus reclamaciones (art. 64). La citación se hace por medio de avisos y notificaciones, en forma similar a como se hace el aviso de medida (art. 64) (6). Los interesados pueden hacer personalmente sus reclamaciones, aunque frecuentemente se asesoraron de abogados (art. 67). Cuando un interesado, por ignorancia u otro motivo, justifique no poder preparar debidamente su reclamación y su defensa, el juez podrá designar una persona para que le ayude en esas diligencias; la remuneración debida a esta persona será fijada por el Tribunal y pagada por el interesado (art. 68). El juez goza de las más amplias facultades para investigar, por iniciativa propia, la verdadera situación jurídica en que se encuentra el terreno, lo que se justifica por la obligación en que se encuentra de adjudicar el terreno a quien legítimamente le corresponda, aun cuando éste no haya presentado reclamación (art. 11). Una vez terminada la investigación, el juez pronuncia sentencia. Esta sentencia no admite nunca la autoridad de cosa juzgada, pues pasa de oficio, a ser revisada por el Tribunal Superior de Tierras (art. 15), pero es susceptible de apelación (art. 120). Si hay apelación el Tribunal Superior de Tierras celebra audiencia pública para conocer de ella; pero si no la hay, la revisión la practica en cámara (art. 18). En uno y otro caso la sentencia del Tribunal Superior de Tierras puede: a) Confirmar la sentencia del juez de jurisdicción original, si la considera correcta; b) Modificarla, en su totalidad o en parte, si, en su opinión, contiene errores, y c) Ordenar un nuevo juicio, si considera que la instrucción de la causa está incompleta o ha sido defectuosa. En este último caso la causa será enviada de nuevo a un juez de jurisdicción original para que la instruya nuevamente (artículo 128); la sentencia que este juez pronuncie estará, a su vez, sujeta a revisión de oficio, y será susceptible de apelación. En los dos primeros casos la sentencia del Tribunal Superior de Tierras adquiere autoridad de cosa juzgada, y una vez que la ha alcanzado, establece definitivamente los títulos de propiedad sobre el terreno, y es oponible a todo el mundo (art. 86). Como en Santo Domingo

(6) Véase la nota anterior.

se parte del principio de que el Estado es propietario original de todas las tierras, frente a quien hay que probar que se tiene un derecho distinto, resulta que la sentencia final siempre adjudicará el terreno a alguien, o a un particular, si éste prueba ser propietario, o, en caso contrario, al Estado (art. 270). Una vez que la sentencia ha adquirido autoridad de cosa juzgada (porque es susceptible de casación (arts. 132 y s.), el secretario del Tribunal, en ejecución de ella, expide el *Decreto y Registro* que, como dijimos antes, es una orden para que el Registrador de títulos registre, en el Libro-Registro, el derecho en favor de la persona que ha resultado adjudicataria del mismo (arts. 150 y s.). El Decreto de Registro es el que se transcribe en el Libro-Registro. Constituirá el certificado original del título (art. 155), copia del cual se entrega a los interesados, con el nombre de duplicados certificados de títulos (art. 172). Mientras en el sistema australiano, el plano del terreno se dibujaba en el mismo certificado de título, en Santo Domingo, el plano es una pieza independiente que se anexa a los certificados de título.

Cualquier persona que fuere privada de un terreno o de algún interés en el mismo puede intentar, en el plazo de un año, después de haber sido transcrita el Decreto de Registro, una acción tendente a la revisión del proceso por causa de fraude (arts. 137 y s.).

Como se ve, el procedimiento de tipo administrativo, que para la matrícula de los inmuebles creó el sistema australiano puro, ha sido ventajosamente reemplazado, en Santo Domingo, por un procedimiento de tipo judicial, que ofrece múltiples garantías al interés de los particulares.

*Actos de enajenación, gravámenes, cesión, prórroga y rescisión:* En este punto de legislador dominicano se ha apartado en algunos aspectos de su modelo original. En efecto, mientras que en el sistema australiano se usan fórmulas impresas, para realizar las operaciones más corrientes, la ley dominicana se limita a dictar las reglas a que deben someterse los actos, pero dentro de estas reglas pueden los interesados darle la forma que más convenga a la operación que tratan de realizar. Los actos pueden hacerse en forma auténtica o bajo escritura privada (art. 189); en este último caso las firmas deberán ser legalizadas por un Notario u otro funcionario competente (art. 189-d). Este documento es depositado en manos del Registrador, el cual, en ejercicio de las funciones calificadoras de

que está investido, admite o rechaza el acto, según lo considere o no ajustado a derecho. Aprobado el título por el Registrador, éste es anotado en el Libro de inscripciones (art. 188). A este libro van, pues, los títulos después de haber pasado por el crisol de la calificación, considerándose registrados los derechos en cuanto los títulos son anotados en dicho Libro.

Cuando el acto tiene por objeto el traspaso total del inmueble, se hace un nuevo certificado de título en favor del adquirente en el Libro-Registro (art. 189) (7), se prepara un duplicado de título para el dueño, y se cancelan los viejos. Esta es la forma preferida por Torrens, y que hoy está en vigor en la Colonia de Victoria. Si el acto transfiere solamente una parte alícuota o una porción determinada del inmueble, el Registrador de títulos hace una anotación al pie del certificado original y sus duplicados, dando constancia de dicha transferencia. Cuando no es posible la ejecución material en el certificado original de esta clase de anotaciones, el Registrador de Títulos está autorizado a retener en su oficina el certificado duplicado de título, hasta tanto se haga la subdivisión. En este caso la subdivisión está libre de impuesto o derechos fiscales. Si los interesados no piden la subdivisión, el Tribunal Superior de Tierras podrá ordenarla de oficio (art. 195, mod. por L. n.º 1860, de 1948).

La inscripción de los gravámenes se practica del modo siguiente: el acto en que conste la operación y el duplicado certificado de título del dueño se entregan al Registrador, quien una vez aprobado el documento, hace al respaldo del certificado original de título y en el duplicado del dueño, por medio de una anotación firmada por él, un resumen del documento que contiene la operación. Luego expide un certificado duplicado de título, igual al del dueño, al acreedor, con la diferencia de que en él se pone un sello en sentido diagonal, en su anverso, que exprese la naturaleza del derecho que este acreedor tiene, por ejemplo, si se trata de un acreedor hipotecario, dirá: «Duplicado del acreedor hipotecario» (art. 197).

La prórroga, reducción o cancelación de un derecho registrado requiere la redacción de un documento que la autorice, el cual, junto con los duplicados del dueño y del acreedor del derecho, se entrega

(7) El certificado de título que forma el Libro-Registro se llama «Certificado original de título», y los que se entregan a los particulares, se denominan «Certificado duplicado del dueño», si se trata del propietario, y si se trata de un acreedor hipotecario, «Certificado duplicado del acreedor hipotecario», etc.

rán al Registrador de Títulos, quien hará constar la operación mediante una anotación en ambos duplicados y en el certificado original de título (arts. 197 y s.).

Para ceder o constituir en prenda una acreencia registrada, se requiere también la redacción de un documento en que conste la operación, el cual debe entregarse al Registrador, junto con el duplicado del acreedor. Este funcionario hace las menciones correspondientes en el certificado original y el duplicado del acreedor, y entrega este último documento al beneficiario (arts. 197 y s.).

Es de notar que en los casos de cesión y constitución en prenda sólo se exige la presentación al Registrador del duplicado del acreedor y del documento constitutivo, pero no el duplicado del dueño. De modo que el Registrador sólo hace anotaciones en el certificado original y en el duplicado del acreedor, sin hacer lo mismo en el del dueño. He aquí un caso en que se rompe el paralelismo entre el Registro y los documentos expedidos por él. La legislación dominicana le salió al paso a este problema en dos formas: a) Disponiendo que en caso de que exista alguna diferencia entre los duplicados y el original del título, se le da preferencia a este último (art. 171); b) Autorizando al Registrador a requerir del dueño la entrega de su certificado, y si éste no difiere al requerimiento, dicho funcionario comunica el caso al Tribunal Superior de Tierras, el que, dado los amplios poderes de que está investido, puede constreñir al dueño a entregarlo (art. 199, párr. III).

## PRINCIPIOS HIPOTECARIOS

I. *Principio de inscripción.*—Aunque la Ley de Registro de Tierras de la República Dominicana se inspira en el Acta Torrens, debido a influencias del Derecho común, que es de origen francés, muchos de los principios en que se basa aquel sistema han sido profundamente modificados. Así, por ejemplo, un principio fundamental del Derecho inglés es el que sostiene que el derecho de propiedad sobre las tierras corresponde a la Corona, y que los poseedores efectivos de ellas, lo que tienen es el dominio útil; aunque es de advertir que el dominio útil de que aquí se habla es tan amplio como

nuestro derecho de propiedad de tipo romano (8). Partiendo de esta concepción, Torrens consideraba que todos los títulos de propiedad emanan, en última instancia, del Estado; y en su sistema se propuso que el Estado interviniere en cada operación, a fin de que en cada caso fuera él quien otorgara el título correspondiente (9). En una de las discusiones de su proyecto de ley, Torrens expresó estas ideas del modo siguiente: «El principio esencial de mi sistema está en la abolición de todos los títulos retrospectivos y en el hecho de que, en cada transmisión de propiedad, el título existente deberá ser devuelto a la Corona, quien entregará al nuevo propietario un título nuevo, es decir, se renueva el título en cada enajenación para no tener que ocuparse del pasado» (10). El razonamiento de Torrens en este sentido culmina con la suposición de que en cada mutación las tierras retornan a poder de la Corona, la que las concede directamente al nuevo adquirente (11). Y como el acto de concesión lo hace el Registrador al expedir el nuevo certificado de título, así se explica que en el sistema australiano la inscripción sea un presupuesto básico para que la transmisión o cualquier modificación jurídica real se produzca, «adoptando la inscripción una substancialidad propia desconectada plenamente del título o causa que le dió lugar» (12).

En Santo Domingo, en el proceso de saneamiento inmobiliario, se parte de la idea de que el Estado es propietario originario de todas las tierras, en el sentido de que los interesados en obtener la adjudicación de algún derecho sobre las mismas, han de probar, por los medios que la ley pone a su disposición, que el derecho que reclaman les corresponde legítimamente, y de no presentar dicha prueba el Tribunal debe adjudicar las tierras al Estado. El profesor RUIZ TEJADA (13), considera que esta idea no es nueva, y remonta su vigencia a la época colonial, durante la cual los soberanos españoles, basándose en la investidura que habían recibido del Santo Padre, por medio de la Bula «Inter Cetera», del 3 de mayo de

(8) M. R. DE FRANCE DE TERSANT, nota núm. I, a la pág. 23 de la traducción de la obra «*Exposé Théorique et Practique du Système Torrens*», por M. W. E. Maxwell.

(9) RENÉ VIOLETTE, ob. cit., pág. 28 y ss.

(10) Citado por RENÉ VIOLETTE, ob. cit., pág. 28 y sig.

(11) RENÉ VIOLETTE, ob. cit., pág. 28 y ss.

(12) ROCA SASTRE, ob. cit., I, pág. 150.

(13) MANUEL RAMÓN RUIZ TEJADA: «Estudio sobre la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana» (notas taquigráficas de cátedras), lección 17, pág. 2 y ss.

1493, en virtud de la cual aquellas tierras fueron puestas «bajo su jurisdicción y dominio» y les fueron «concedidas, donadas y asignadas», hicieron frecuentemente uso de ella. Así, el 20 de noviembre de 1578 dictan la ley de Amparo Real, en la que dispusieron «que todas las tierras que se posean sin justos y verdaderos títulos» les sean restituídas, ya que ellas pertenecen a su «patrimonio y Corona Real». Más tarde, el 17 de mayo de 1631 se dicta la ley de Composición de Tierras, en que se repite la misma idea, cuando se ordena que en «las tierras compuestas» se deje a los dueños en pacífica posesión; y que los que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les corresponda, sean admitidos a una moderada composición y se les despachen nuevos títulos. Por otra parte, al proclamarse la independencia dominicana en el año 1844, el nuevo Estado se convirtió en sucesor inmediato de los derechos que otros Estados tenían en el territorio de su jurisdicción. La primera constitución que se dicta en ese año, declara en su artículo 2.<sup>º</sup> que «La parte española de la Isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes, forman el territorio de la República Dominicana». Al año siguiente, el 2 de julio de 1845, se promulga la ley de Bienes Nacionales, cuyo artículo 1.<sup>º</sup> declara que todas las propiedades sin dueño conocido, situadas en el territorio de la República, son bienes nacionales; y el artículo 2.<sup>º</sup> de la misma ley que «todas las propiedades, muebles e inmuebles, capitales y sus rentas» que hayan pertenecido a Gobiernos anteriores, también son bienes nacionales; además, el artículo 713 del Código civil de 1884, declara que «los bienes que no tienen dueño, pertenecen al Estado». Por último, la actual Ley de Registro de Tierras de 1947 hace aplicación de la misma idea, cuando en su artículo 270 dispone: «En los casos de terrenos o mejoras sobre los cuales ninguna persona física o moral hubiese establecido su derecho de propiedad, se declarará al Estado dueño de dichos terrenos o mejoras por Sentencia del Tribunal dictada a su favor; y en nombre del Estado, como dueño, se expedirán el Decreto y el Certificado de Título correspondiente».

De lo dicho hasta aquí se deduce que los inmuebles sobre los cuales ningún particular haya podido probar sus derechos de propiedad pertenecen al Estado, y en consecuencia deben serle adjudicados por el Tribunal de Tierras por una de estas dos razones: a) O porque nunca hayan pertenecido a particulares, en cuyo caso siempre han estado en el patrimonio del Estado; b) O porque, habiendo sido

objeto de apropiación por cualquiera de los medios que la ley autoriza para tales fines, éstos han quedado sin dueño conocido, en cuyo caso vuelven al patrimonio del Estado, en virtud del artículo 713 del Código civil que dispone que «Los bienes que no tienen dueño, pertenecen al Estado».

De modo que la idea dominicana de que el Estado es propietario originario de todas las tierras, no tiene que ver con el principio del Derecho inglés de que la Corona es la única que detenta el dominio sobre los inmuebles, y que los particulares lo que tienen es la simple detentación útil de los mismos.

Para determinar el carácter que tiene la inscripción en Santo Domingo, es preciso comenzar por hacer una distinción entre la inscripción en el momento de la matriculación del inmueble y la que tiene lugar como consecuencia de las operaciones posteriores. En nuestra opinión es declarativa en el primero de los casos, y constitutiva en el segundo.

A) *Inscripción en el momento de la matrícula.*—El proceso de saneamiento, que es el que conduce al ingreso del inmueble al Registro, lleva necesariamente a establecer, por medio de una sentencia final con autoridad de cosa juzgada, *erga omnes*, el título del peticionario sobre el derecho o el interés que demuestre tener en el terreno, al mismo tiempo que el derecho o el interés de toda otra persona sobre el mismo terreno. Efectivamente, el artículo 86 de la L. de R. de T. dispone que «Las Sentencias del Tribunal de Tierras dictadas a favor de la persona que tenga derecho al registro del terreno o parte del mismo, sanearán el título relativo a dichos terrenos, con las únicas excepciones indicadas en el artículo 174 (14), serán terminantes y oponibles a toda persona, inclusive el Estado, el Distrito de Santo Domingo, las Comunes, y cualquiera otra subdivisión política de la República, ya se citen por sus nombres en el requerimiento, emplazamiento, aviso, citación, o ya se comprendan en la frase «a todos a quienes pueda interesar». Dichas Sentencias no podrán ser impugnadas con motivo de ausencia, minoría de edad, impedimento, inhabilidad o incapacidad legal de las personas a quie-

(14) Las excepciones indicadas en el artículo 174, son: 1.º Cualquier carretera o camino público que establezca la ley, cuando el certificado no indique las colindancias de éstos; 2.º Todos los derechos y servidumbres que existan o se adquirieren de acuerdo con las leyes de Aguas y Minas.

nes perjudique ni por decisión de ningún otro Tribunal». Esta Sentencia tiene carácter declarativo, en el sentido de que «el Tribunal se limita a comprobar quiénes son los titulares de los diversos derechos reales que afectan a los inmuebles objeto del saneamiento, y de los otros derechos registrables, y ordena el registro de esos derechos en favor de sus titulares respectivos» (15).

En ejecución de esta Sentencia, el secretario del Tribunal expide el Decreto de Registro, que es una orden dirigida al Registrador de Títulos, para que éste registre en el Libro-Registro, el derecho ya saneado, en favor de la persona que ha resultado adjudicataria de ese derecho (art. 150 de la L. de T.). Es el Decreto de Registro el que constituirá, por su transcripción en el Libro-Registro, el certificado original de título (art. 155 de la L. de R. de T.).

De la exposición que antecede se desprende que la Sentencia del Tribunal Superior de Tierras, por su carácter declarativo, se limita a comprobar la situación jurídica del inmueble en el momento del saneamiento, agregándole la condición de inatacabilidad a esa situación, como consecuencia del carácter de cosa juzgada, *erga omnes*, que adquiere la referida Sentencia. Y que el registro de los derechos efectuado por el Registrador de Títulos en ejecución de esa Sentencia, tiene carácter *declarativo*, por limitarse a asentar en el Libro-Registro la situación jurídica comprobada por la Sentencia.

B) *Inscripciones sucesivas*.—Es indiscutible que en el sistema australiano, la inscripción de las operaciones posteriores al ingreso del inmueble al registro tiene carácter constitutivo. En efecto, el artículo 43 del Acta Torrens disponía que «ningún acto traslativo de propiedad o constitutivo de hipoteca, que tenga por objeto un inmueble sometido al régimen de la presente ley, no producirá efectos sino a partir de su registro conforme a dicha ley...» (16). A su vez MAXWELL (17) sostiene que no es la redacción de la fórmula de transferencia o de arrendamiento, sino su inscripción en los Libros-Registros, lo que puede modificar el título. Ningún acto, mientras su inscripción no se efectúe de acuerdo con la ley, puede conferir derecho de propiedad, ni ningún otro derecho real sobre el inmueble.

Nos parece indudable que la legislación dominicana ha consagrado el carácter constitutivo de la inscripción para las operaciones

(15) FROLÁN TAVARES h., ob. cit., II, pág. 434.

(16) Citado por RENÉ VIOLETTTE, ob. cit., pág. 25.

(17) Ob. cit., pág. 31.

que tengan por objeto inmuebles registrados. El artículo 185 de la L. de R. de T. es terminante en este aspecto. Su texto dice que «después que un derecho ha sido objeto del primer registro, cualquier acto voluntario o forzoso que se relacione con esos mismos derechos solamente surtirá efecto de acuerdo con esta ley, desde el momento en que se practique su registro en la oficina del Registrador de Títulos correspondiente».

Ahora bien, no creemos que la ley dominicana haya llegado hasta consagrar el ideal de Torrens, en cuanto a considerar que en cada mutación de propiedad la tierra retorne a poder del Estado, y que sea éste el que conceda la tierra directamente al nuevo propietario. Por el contrario, consideramos que lo ocurrido en Santo Domingo es que se ha retornado a una especial aplicación de la teoría del título y el modo, en la que la *traditio* ha sido sustituida por la inscripción en el Registro de la Propiedad. Precisamente algo que en el sentir de la mayor parte de la doctrina española (18) no es posible que ocurra en España, es la realidad jurídica dominicana.

En efecto, en Santo Domingo, desde antes de la fundación de la República en 1844, están en vigor los Códigos franceses, a consecuencia de lo cual, el Derecho común dominicano es de origen francés. Este Derecho, a fuerza de debilitar el *modus* y robustecer el *titulus*, llegó a suprimir el *modus*, y como consecuencia de ello, la propiedad se transmite y adquiere por efecto de los contratos exclusivamente ; el traspaso se produce sólo *consensus*. La expresión legislativa de este principio la contiene el artículo 1.138 del Código civil, cuyos términos dicen: «La obligación de entregar la cosa es perfecta, por solo el consentimiento de los contratantes. Hace al acreedor propietario y pone a su cargo aquélla desde el instante en que debió entregársele, aun cuando no se haya verificado la tradición...»

La L. de R. de T. ha modificado substancialmente este sistema. Al acto causal así configurado, autosuficiente para operar la transmisión, esta ley lo ha declarado impotente para realizar tales fines por sí solo. Y al efecto ha dispuesto en su artículo 185, que : «Después que un derecho ha sido objeto del primer registro, cualquier acto voluntario o forzoso que se relacione con esos mismos derechos solamente surtirá efecto de acuerdo con esta ley, desde el

---

(18) Véase ROCA SASTRE, ob. cit., I, págs. 631 y s.

*momento en que se practique su registro* en la oficina del Registrador de títulos correspondiente.» Lo que equivale a decir que al acto causal debe sumársele la inscripción en el Registro para que la transmisión del derecho se produzca. En esa forma, las operaciones, que según el Derecho común sólo constaban de un tiempo, acto causal, ahora constan de dos, acto causal por un lado, e inscripción en el Registro por el otro. Por eso decíamos más arriba que en Santo Domingo se había vuelto a la teoría del título y el modo, con la particularidad de que el título lo constituye el negocio causal, y el modo, la inscripción en el Registro.

No obstante, hay que señalar una diferencia fundamental entre la teoría clásica del título y el modo, y el sistema vigente en Santo Domingo. Mientras que la teoría del título y el modo sólo se aplicaba a las transmisiones que tenían por causa un negocio jurídico, en Santo Domingo rige el sistema expuesto con carácter general, y en tal virtud es aplicable a toda transmisión, constitución, modificación o cancelación de Derechos reales registrados, sea cual fuere la causa jurídica que le sirva de soporte; negocio jurídico, ley o decisión judicial. En efecto, los términos generales empleados por el artículo 185, cuando dice «*cualquier acto voluntario o forzoso*», no permite hacer distinciones. Además, el artículo 186 trae una lista bastante prolífica de los actos que en virtud de lo dispuesto por el artículo 185 están sujetos al registro. Debe sujetarse al registro, según dicho artículo: «a) Todo acto convencional que tenga por objeto: enajenar, ceder o en cualquier forma traspasar derechos registrados; todo acto constitutivo de hipoteca, privilegio, arrendamiento, servidumbre, usufructo, anticresis u otro gravamen legalmente establecido, y todo acto que implique descargo, cancelación, renuncia, limitación o reducción de esos mismos derechos; b) Toda Sentencia, auto, decisión o Resolución irrevocable dictada por cualquier Tribunal o Corte que tenga por objeto: adjudicar, traspasar, partir, subdividir, gravar, restringir, liberar, reducir o extinguir derechos registrados; c) ...los actos de embargo, las denuncias de los mismos y los demás actos relacionados con dicho procedimiento, cuya inscripción, anotación o mención es exigida por la ley para los inmuebles *no registrados*.» Este texto, a pesar de ciertas imperfecciones técnicas da idea bien clara del carácter general que tiene la necesidad de la inscripción, para que las operaciones que se refieran a inmuebles registrados surtan efectos.

El registro que se opera como consecuencia del proceso de saneamiento, lo hace el Registrador sin intervención de los interesados. En efecto, con la expedición del certificado de título termina el procedimiento de saneamiento inmobiliario, que, como sabemos, es un procedimiento especial, dirigido e impulsado por el órgano jurisdiccional, y que culmina con la expedición del certificado de título, que lo hace el Registrador cuando recibe el Decreto de Registro del secretario del Tribunal, quien lo expide de oficio. De modo que desde este punto de vista puede decirse que la inscripción en este caso es necesaria o forzosa. Por otra parte, si tomamos el proceso matriculador en bloque, tenemos que éste puede ser iniciado o por los particulares o por el Estado. De donde se desprende que en este aspecto rige un sistema ecléctico, en el sentido de que cuando lo inicia un particular tiene carácter voluntario, y cuando lo inicia el Estado tiene carácter forzoso.

En cuanto a las inscripciones sucesivas, aunque sostengamos que la inscripción tiene carácter constitutivo, creemos que rige el principio de inscripción voluntaria, por estar en vigor el principio de rogación (según demostraremos más adelante), lo que impide que el Registrador actúe de oficio, y por carecer de sanción penal el hecho de que el interesado deje de inscribir su título. Pero la inscripción es necesaria, en el sentido de que es indispensable que ella se practique para que los actos produzcan efectos.

II. *El principio de legitimación.*—Es muy corriente incluir el sistema australiano entre los que consagran el principio de fuerza probante o eficacia jurídica formal del Registro, en el sentido de que la sola inscripción provoca la constitución o extinción de los derechos inscritos independientemente de la validez o eficacia de los actos registrados. Pero si esto es cierto respecto de la inscripción que se opera como consecuencia de la matrícula del inmueble, nos parece que no se puede afirmar lo mismo con relación a las inscripciones que se realizan teniendo por causa las operaciones sucesivas. A este respecto dice don JERÓNIMO GONZÁLEZ (19), que «el sistema no llega a conceder, como se ha indicado, a las declaraciones registrales en todo caso, la fuerza de cosa juzgada, ni a dejar sin efecto los contratos que sirvan de causa a la transferencia o modificación

---

(19) Ob. cit., I, pág. 85.

de carácter real». Y luego agrega que el artículo 43 de la ley de Australia del Sur, se limita a exigir la inscripción para que los actos traslativos de propiedad produzcan efectos, sin distinguir los terceros de los contratantes. Por otro lado, DE FRANCE DE TERSANT (20), dice que «bien entendida, la inscripción operada en el título no tiene carácter de irrevocabilidad sino respecto de terceros. Entre las partes contratantes la convención no es válida si no está inscrita; pero la inscripción no impide que la convención pueda ser atacada. Solamente que mientras que la decisión judicial intervenga, el peligro que amenaza el derecho aparente del titular, inscrito, se señala en el título por medio de una anotación preventiva. Si un tercero tenía, con anterioridad a esta anotación preventiva, algún derecho adquirido, no sería afectado por el resultado del proceso. Si, al contrario, él había tratado con posterioridad a la anotación preventiva, no podría oponer su buena fe. La acción real de la parte que obtiene la anulación de una inscripción puede, en razón de los derechos adquiridos por los terceros, transformarse en una simple acción personal en daños y perjuicios. Es una consecuencia, rigurosa, pero necesaria, del principio de publicidad que exige, a veces, sacrificar el interés de uno en interés de todos». Según DE FRANCE DE TERSANT, el principio de legitimación registral y el de fe pública registral funcionan en el sistema australiano en forma muy similar a como funcionan en el sistema alemán, en el español o en el suizo.

En Santo Domingo, el superior principio de presunción de exactitud del Registro, en su doble aspecto de legitimación registral y de fe pública, se encuentra vigente.

Hemos de comenzar por hacer una distinción entre la inscripción que se efectúa como consecuencia del procedimiento matriculador y la que tiene lugar en ocasión de una operación realizada después que el inmueble está registrado. En el primero de estos casos no cabe hablar de principio de legitimación registral y de fe pública como cosas distintas, pues con motivo del primer registro rige el principio de la fuerza probante o eficacia jurídica formal del Registro, en el sentido de que lo que éste contiene es la única verdad alegable, tanto frente a las partes como frente a terceros, concierniendo buena o mala fe, y la inscripción purga o sanea de todo vi-

(20) M. R. DE FRANCE DE TERSANT, en la advertencia a la obra «*Exposé Théorique et Practique du Système Torrens*», por M. W. E. Maxwell, página 10 y ss.

cio o defecto de que pudiera adolecer el título presentado. Esto se debe a que en Santo Domingo la primera inscripción se efectúa en ejecución de la Sentencia final del Tribunal Superior de Tierras, que tiene autoridad de cosa juzgada *erga omnes*. En efecto, el artículo 86 de la L. de R. de T. dispone : «Las Sentencias del Tribunal de Tierras dictadas a favor de la persona que tenga derecho al registro del terreno o parte del mismo, sanciarán el título relativo a dichos terrenos, con las únicas excepciones indicadas en el artículo 174, y serán terminantes y oponibles a toda persona, inclusive el Estado, el Distrito de Santo Domingo, las Comunes, y cualquiera otra subdivisión política de la República, ya se citen por sus nombres en el requerimiento, emplazamiento, aviso, citación, o ya se comprendan en la frase «a todos a quienes pueda interesar». Dichas Sentencias no podrán ser impugnadas con motivo de ausencia, minoría de edad, impedimento, inhabilidad o incapacidad legal de las personas a quienes perjudique, ni por decisión de ningún otro Tribunal.»

Esta Sentencia es, pues, inimpugnable, y como el certificado de título se expide en ejecución de ella y de acuerdo con su dispositivo, resulta, como consecuencia necesaria, que éste también será inatacable. Razones por las cuales sostendemos que en el Derecho dominicano rige el principio de fuerza probante o eficacia jurídica formal del Registro, para el certificado de título que se obtiene con motivo de la matriculación del inmueble. Aquí la presunción de exactitud del Registro es *iuris et de iure*.

Aunque creemos que la presunción de legitimación registral está vigente en la legislación dominicana, es preciso fijar, previamente, ciertos conceptos antes de hacer una exposición de la materia.

En primer lugar, si bien en el fondo los efectos que se producen son los mismos, técnicamente no se puede hablar de *presunción* de legitimación registral, para designar la situación en que se encuentra el titular inscrito de un derecho inscribible. En efecto, el artículo 1.349 del Código civil, define las presunciones en la forma siguiente : «Son presunciones, las consecuencias que la ley o el magistrado deduce de un hecho conocido a uno desconocido.» De ese texto se deduce que las presunciones se dividen : a) en presunciones simples, que son las que forma el juez por las circunstancias antecedentes, concomitantes y subsiguientes al hecho principal que se examina ; a estas presunciones también se les llama judiciales, y

b), presunciones legales que el artículo 1.350, define así: «La presunción legal es la que se atribuye por una ley especial a ciertos actos o hechos...»

Las presunciones legales no son medios de prueba, sino dispensas de prueba, en el sentido de que quien se encuentra en las circunstancias previstas por la ley para invocar la presunción, está liberado de hacer toda prueba ulterior (21). Lo que no quiere decir que no se encuentre en la obligación de probar que se encuentra en situación de invocar la presunción de la ley (22).

Las presunciones legales son de interpretación estricta y deben estar contenidas en una disposición especial de la ley (23). Estas presunciones pueden ser *iuris et de iure o iuris tantum*, según admitan o no la prueba contraria.

Ahora bien, en la Ley de Registro de Tierras no existe ningún texto que consagre como presunción legal la credibilidad que se debe a las enunciaciones del Registro. En efecto, el texto fundamental en esta materia es el artículo 173, modificado por ley núm. 1.860, de 1948, que dice: «El certificado de título, cualquier copia certificada del mismo o el duplicado correspondiente al beneficiario del derecho, tendrán fuerza ejecutoria, y se aceptarán en todos los Tribunales de la República como documentos probatorios de cuantos derechos, acciones y cargas aparezcan en ellos...» Del enunciado de este artículo podría suponerse que su utilidad es muy pobre desde el punto que nos interesa, porque al limitarse a decir que el certificado de título se aceptará como documento probatorio en los Tribunales, es no agregarle nada a dicho documento, puesto que los Tribunales están en la obligación de admitir como documento probatorio cualquier documento que sea capaz de establecer un derecho. Lo que el texto debió haber consignado era la fuerza probante del certificado de título.

Pero volviendo a la cuestión de las presunciones legales, no nos parece dudoso que en el artículo 173 no existe ninguna presunción

(21) LOUIS JOSSERAND: «Cours de Droit Civil Positif Français», II, página 127 y s. EDUARDO BONNIER: «Tratado teórico y práctico de las pruebas en Derecho civil y en Derecho penal». Trad. José Vicente Caravantes, II, pág. 500 y s.

(22) EDUARDO BONNIER, ob. cit., II, pág. 504.

(23) JOSSERAND, ob. cit., II, pág. 127. BONNIER, ídem, pág. 502.

legal. Es preciso, por consiguiente, buscar el criterio del legislador por otro cauce.

La aparente inutilidad del artículo 173 desaparece si tomamos en consideración el origen de los documentos a que él se refiere. Efectivamente, el certificado de título emana del Registrador de Títulos, que es un funcionario público especialmente creado para tales fines. Por ese motivo es indudable que el certificado de título es un acta auténtica «Es acto auténtico, dice el artículo 1.317 del Código civil, el que ha sido otorgado por ante oficiales públicos, que tienen derecho de actuar en el lugar» (24). Caracterizados así como actas auténticas los certificados de título, por emanar de un funcionario público, con capacidad para ello, y con las solemnidades requeridas por la ley, es preciso aplicarles las reglas propias de la familia de documentos a la cual pertenecen.

En el estudio que haremos de esta materia, nos limitaremos a exponer las reglas relativas a la fuerza probante de las actas auténticas, por ser las que interesan a nuestros fines.

La fe que se da a las actas auténticas se apoya en dos suposiciones : 1.<sup>a</sup> Que el papel que se produce en juicio es obra del oficial cuya firma aparente lleva ; 2.<sup>a</sup> Que el testimonio dado por este oficial en el ejercicio de sus funciones es verídico o sincero (25).

Estas actas están provistas de una fuerza probante especial que se define diciendo que ellas dan fe hasta inscripción en falsedad ; lo que significa que aquellos que discutan su exactitud o su sinceridad deben recurrir, para descartar su autoridad, a un procedimiento excepcional ; deben inscribirse en falsedad en la Secretaría del Tribunal e iniciar un procedimiento que presenta para el demandante dificultades y peligros particulares.

La credibilidad excepcional de que gozan las actas auténticas se afirma en dos direcciones (26) :

1.<sup>o</sup> *En cuanto al origen del acta.*—El acta auténtica, que se presenta bajo los auspicios de signos exteriores públicos —timbre, sellos, firma del oficial público, etc.—, lleva en sí misma su marca de origen ; la ley presume que emana efectivamente del oficial pú-

(24) Aunque el texto habla de «acto» en lugar de «acta», es claro que la ley se refiere al *documento* en que consta el negocio jurídico o acto.

(25) BONNIER, ob. cit., II, pág. 23.

(26) JOSSEMAND, ob. cit., II, pág. 107 y s.

blico de quien lleva las insignias y la firma ; ella es su propio introductor y garante ; su apariencia es tan elocuente que se considera que corresponde a la realidad.

2.<sup>o</sup> *En cuanto a las enunciaciones que contiene el acta.*—A este respecto hay que hacer la clásica distinción entre enunciaciones queemanan del oficial público mismo y aquéllas que provienen de simples particulares ; las primeras participan de la autoridad que se atribuye a la función de su autor ; discutir su exactitud es, al mismo tiempo, acusar al oficial público de haber cometido un error, voluntario o no. Ahora bien, importa a la sociedad que a sus órganos oficiales se les crea ; es por lo que se exige la inscripción en falsoedad para desvirtuar las enunciaciones de esta clase contenidas en el acta.

No sucede lo mismo con las menciones que, aunque contenidas en el acta, provienen de simples particulares ; éstas pueden ser discutidas por los medios legales apropiados al asunto que se quiera discutir. Estas enunciaciones son : 1.<sup>a</sup>, aquellas que, aunque emanando del oficial público, no son más que la expresión de la opinión de las partes ; 2.<sup>a</sup>, la sinceridad de las convenciones constatadas en el acta, que pueden ser simuladas ; 3.<sup>a</sup>, las que provienen de las partes, o de otra persona, y que el oficial público se limita a reproducir.

Lo que nos interesa destacar de lo expuesto más arriba es que el contenido de las actas auténticas se tiene por cierto, por verdadero, hasta tanto no se demuestre lo contrario. En este sentido se puede decir que el contenido de las actas auténticas se presume exacto, mientras no se pruebe su inexactitud ; o lo que es lo mismo, que hay una presunción de exactitud del contenido de estas actas. Aunque, claro está, no se trate de una presunción legal en el sentido técnico de la expresión.

El certificado de título, como hemos dicho antes, es un acta auténtica, y en tal virtud goza de la credibilidad propia a esta clase de documentos. Su contenido debe ser admitido *prima facie* como la expresión de la verdad. El principio de legitimación registral, pues, se deriva en Santo Domingo directamente de la fe impuesta por el Estado a sus oficiales públicos y funciona como una presunción *nuris tantum* de exactitud.

La generalidad de los términos del artículo 173 cuando dice que :

«*El certificado de título, cualquier copia certificada del mismo o el duplicado correspondiente al beneficiario del derecho, tendrá fuerza ejecutoria, y se aceptarán en todos los Tribunales de la República como documentos probatorios de cuantos derechos, acciones y cargas aparezcan en ellos...*», nos permite afirmar que la presunción de exactitud que de la naturaleza del certificado de título se desprende, tiene carácter general, y que ese texto abarca tanto las menciones que se refieran a cancelación de las mismas. Tampoco hay lugar de preocuparse aquí por el carácter de a título oneroso o a título gratuito que tenga el acto en cuya virtud se practicó el registro, pues el principio de legitimación registral de que el referido texto de ocupa es independiente de esos factores.

Es importante no olvidar que la presunción legitimadora del artículo 173, se refiere a «cualquier copia certificada del mismo, o al duplicado correspondiente al beneficiario del derecho».

En el artículo 173 se consagra el principio de legitimación registral al disponerse que el contenido del certificado de título debe admitirse *prima facie* como la verdad jurídica. Y en el artículo 174, a su vez, se consagra el llamado principio de integridad del Registro, al declarar que los actos inscribibles no inscritos, no tienen existencia jurídica. El texto del artículo 174 es el siguiente: «En los terrenos registrados de conformidad con esta ley *no habrá hipotecas ocultas*: en consecuencia, toda persona á cuyo favor se hubiere expedido un certificado de título, sea en virtud de un Decreto de Registro, sea de una Resolución del Tribunal Superior de Tierras, sea en ejecución de un acto traslativo de propiedad realizado a título oneroso y de buena fe, *retendrá dicho terreno libre de las cargas y gravámenes que no figuren en el certificado...*» Esta disposición está, además, en completa armonía con el carácter constitutivo que hemos demostrado tiene la inscripción en la ley dominicana.

Por otra parte, si la protección de que normalmente disfruta el titular de un derecho inscrito, amparado por el principio de legitimación registral, equivale a una presunción *iuris tantum*, esta presunción se convierte en *iuris et de iure* cuando se trata de proteger a un tercer adquirente a título oneroso y de buena fe. Entonces entra en juego el principio de fe pública registral. Este principio se encuentra consagrado por el artículo 192 de la L. de R. de T., cuyo texto dice: «El nuevo certificado que se expida, así como cualquiera anotación o registro que se verifique en un certificado de título, en

*virtud de un acto realizado a título oneroso y de buena fe y respecto del cual se hayan observado las formalidades legales precedentes, serán oponibles a todo el mundo, inclusive al Estado.*» El párrafo único del mismo artículo dispone que «...si el nuevo certificado, la anotación o el registro relativo a un derecho se hubiere obtenido por medios fraudulentos, la parte perjudicada podrá, sin menoscabo de los derechos adquiridos por el que actuó de buena fe, reclamar daños y perjuicios contra los que participaron en la comisión del fraude». Es claro que este texto trata de fijar la situación en que se encuentra un tercer adquirente de derechos registrados, y a tal efecto fija las condiciones que debe reunir para gozar de una protección firme y definitiva. Estas condiciones son : a), que se haya expedido un certificado de título a su favor, esto es, que haya inscrito su título, para lo cual, según dispone el artículo 190, necesariamente el derecho debía estar registrado a favor de su causante ; b), que haya adquirido de un titular inscrito ; c), que el acto en virtud del cual se operó la inscripción sea a título oneroso ; d), que sea de buena fe: Reunidas esas condiciones, el certificado de título expedido a favor del tercero es oponible a todo el mundo, esto es, es inatacable, y, en consecuencia, aunque la persona perjudicada eventualmente pue-de intentar una acción en daños y perjuicios contra el responsable de ese perjuicio, esa acción no podrá menoscabar los derechos adquiridos por el tercero protegido registralmente. Este tercero está amparado por el principio de fe pública registral.

El sistema dominicano de presunción de exactitud del registral puede resumirse así : El contenido del Registro que tiene por causa jurídica la Sentencia del Tribunal Superior de Tierras en que cul-exactitud *iuris et de iure* de exactitud. El contenido del Registro que tiene por causa negocios jurídicos posteriores a la matriculación, gozan de una presunción *iuris tantum* de exactitud, pero esta pre-sunción *iuris tantum* se transforma en *iuris ci de iure*, cuando se trata de proteger a un tercer adquirente a título oneroso y de bue-na fe.

CESÁREO A. CONTRERAS A.

Doctor en Derecho

(Concluirá).