

MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ Y CATASTRO
NACIONAL: IMPORTANCIA ESTRATÉGICA PARA LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO
ECONÓMICO 2024-2029

Francisco Sorto Rivas

ORCID
ID 0000-0002-4659-1630



PALABRAS CLAVE: Registros de Bienes Raíces; Catastro; Mercados Eficientes;
Crecimiento económico

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I - INTRODUCCIÓN	1
II – METODOLOGÍA	1
III – RESULTADOS Y DISCUSIÓN	1
1 - BREVE HISTORIA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ EN EL SALVADOR.	1
1.1 - LA INDEPENDENCIA	2
1.2 - EXTINCIÓN DE TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES	3
1.3 – OTROS HITOS IMPORTANTES A TENER EN CUENTA PARA ENTENDER LA EVOLUCIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAIZ EN EL SALVADOR.	6
2 – PROPÓSITO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ	7
3 - FOLIO PERSONAL Y FOLIO REAL COMO SISTEMAS DE REGISTROS	9
3.1 - SISTEMA DE FOLIO PERSONAL (MANUAL)	9
3.2 - SISTEMA DE FOLIO REAL	10
3.3 - SISTEMA DE FOLIO REAL AUTOMATIZADO	11
4 - MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS DESDE LA CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS EN EL AÑO 1994 HASTA EL 2005	11
4.1 - CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS	12
4.2 - INICIATIVAS CONTEMPORANEAS DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS Y EL CATASTRO NACIONAL	12
4.3 - SISTEMA COMPUTARIZADO DE FOLIO REAL	13
4.4 - DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE REGISTRO Y CATASTRO (SIRyC)	14
5 - SEGUNDA FASE DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO Y EL CATASTRO NACIONAL	15
5.1 - PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN RECIENTES	16
5.2 - NUEVA LEY DEL CNR	16
6 - EFICIENCIA DEL MERCADO INMOBILIARIO Y COSTOS DE TRANSACCIÓN	18
7 – MEJORAS DE EFICIENCIA RECIENTES EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ.	22
IV – CONCLUSIONES	23
V - REFERENCIAS	26

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo muestra *grosso modo* la evolución del reconocimiento de los derechos de propiedad privada de inmuebles en El Salvador, los cambios ocurridos en su institucionalidad, la metodología de registro de títulos de propiedad y las modificaciones ocurridas en las condiciones jurídicas de los derechos registrados, los esfuerzos de modernización del sistema de registros y del catastro -al amparo de iniciativas globales del Banco Mundial- al reconocer que el ejercicio de los derechos de propiedad son una condición *sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo económico; hasta las iniciativas recientes de modernización del sistema administrado por el Centro Nacional de Registros (CNR) en el marco de la Agenda Digital El Salvador 2020-2030.

Como corolario de este trabajo se presenta información relevante que pretende poner en perspectiva una serie de esfuerzos que se están realizando y que, de lograrse la sinergia entre ellos, llevarían al sistema de registros de la propiedad raíz y su vinculación natural con la información catastral, a un nivel tecnológico superior que potenciaría el crecimiento de la economía salvadoreña.

I - INTRODUCCIÓN

Este ensayo de tipo literario ^{1/} tiene como objetivo mostrar, de manera general, que los esfuerzos de crecimiento económico en El Salvador para los próximos cinco años dependen, en gran medida, de la modernización de los sistemas de registro de la propiedad raíz y el catastro, así como de la agilización de los trámites para el otorgamiento de permisos de construcción, con el fin de agregar valor a las fincas raíz.

II – METODOLOGÍA

Para el desarrollo de este trabajo se hizo una revisión bibliográfica enfocada en la temática de estudio, incluyendo tesis de graduación de la Universidad de El Salvador, contrastando el contenido de los trabajos consultados entrevistando funcionarios del Centro Nacional de Registros, incluyendo a su director, licenciado Camilo Trigueros Guevara.

Además, se revisó la Agenda Digital El Salvador 2020-2030: Plan de Desarrollo El Salvador Digital para analizar el alineamiento de acciones estratégicas del CNR respecto a sus cuatro componentes esenciales: 1) Identidad Digital; 2) Innovación, Educación y Competitividad; 3) Modernización del estado y; 4) Gobernanza Digital, particularmente respecto a la Modernización del Estado.

III – RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1 - BREVE HISTORIA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ EN EL SALVADOR.

Es importante hacerse una idea sobre el recorrido histórico del reconocimiento de derechos de propiedad privada sobre la finca raíz en El Salvador desde su independencia, como telón de fondo de los esfuerzos realizados hasta la fecha, en materia del registro público de estos derechos, dada la importancia de los activos inmobiliarios para el crecimiento de cualquier país y para el funcionamiento eficiente de los sistemas de precio y economías de mercado.

^{1/} Los ensayos literarios tienen características comunes: subjetividad, sencillez y estilo del ensayista. En cambio, el ensayo científico trata un tema del campo de las ciencias formales, naturales y sociales con creatividad, logrando una combinación del razonamiento científico con el pensamiento creativo del ensayista.

1.1 - LA INDEPENDENCIA

La formación económica y social en Centroamérica tuvo sus variantes a partir de la disolución de la República Federal de Centroamérica constituida a partir de la independencia de la región, respecto a España, el 15 de septiembre de 1821 y la desaparición del Primer Imperio Mexicano en 1823 con Agustín Cosme Damián de Iturbide y Arámburu ^{2/}; especialmente cuando sus Estados miembros se organizaron como países independientes entre sí (Guatemala ^{3/}, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). De hecho, el Estado de Chiapas se incorporó a México en 1824 durante el proceso de organización de la Federación, el cual se concretó en Ciudad de Guatemala.

Cada Estado era libre y gozaba de autonomía total para gobernarse y promulgar sus propias leyes y códigos jurídicos, así como para elegir sus propios jefes de Estado.

Según la tesis de Olmedo, José Horacio (1969), titulada "Breves Consideraciones al Régimen de Titulación de Inmuebles en la Legislación Salvadoreña", después de tantos años bajo dominio Español, la independencia propició algunos cambios en la distribución de la tierra, tales como: derogación de todas aquellas leyes relativas a la propiedad de tierras de la Corona Española; desaparición gradual de la propiedad eclesiástica y el aumento de la extensión de los latifundios formados por criollos y españoles; aunque manteniendo gran parte de la forma de distribución de la tierra implantada por los españoles durante la colonia.

No está de más recordar aquí, que el proceso de independencia fue promovido por criollos ^{4/} interesados en comerciar con Inglaterra, Francia, Holanda o los Estados Unidos, por ejemplo; razón por la cual las comunidades campesinas no experimentaron mayores cambios en cuanto a sus derechos para el uso de tierras colectivas.

Cada una de las repúblicas se fueron separando gradualmente, siendo El Salvador una de las últimas en hacerlo en 1841; veinte años después de la independencia de España.

Durante la colonia la oferta exportadora de la región respondió a las necesidades españolas bajo la figura de la encomienda ^{5/}, la población indígena fue sometida a condiciones de esclavitud en beneficio de los intereses de los españoles; en tal sentido, es comprensible las acciones promovidas por ellos en materia de legalización de la propiedad a su favor; aunque se le permitió a la población indígena el usufructo de tierras comunales y ejidales en los límites de la frontera agrícola de monocultivos; particularmente de las explotaciones de las planicies.

En este mismo sentido, Cabrera Arévalo, José Luis (2018), en su libro. "Las controversiales fichas de fincas salvadoreñas: antecedentes, origen y final", señala lo siguiente: "con el arribo de España y de la cultura occidental, con sus instituciones inscritas algunas en la tradición germánica y muchas en el Derecho Romano, nació la propiedad privada de la tierra en las comarcas americanas, en provecho particularmente de los nuevos pobladores y sus descendientes. Sin embargo, los indígenas conservaron sus tierras colectivas según

^{2/} Se desempeñó como emperador de México entre el 22 de mayo de 1822 y el 19 de marzo de 1823 bajo el título de Agustín I.

^{3/} Guatemala mantiene una reclamación sobre el territorio de Belice desde 1849.

^{4/} Hijos de españoles nacidos en América sin ningún mestizaje.

^{5/} La encomienda era una vieja institución de carácter feudal, que establecía servidumbre hacia los señores latifundistas a cambio de protección para los siervos.

la tradición ancestral, así como los pueblos aborígenes urbanizados -después también habitados por mestizos y ladinos- recibieron las tierras de cabildo, los ejidos, que utilizaban los pobladores mediante pago de un canon de arrendamiento, en provecho de las cajas municipales. Todo regulado por el conjunto de normas y disposiciones reales, compiladas con el nombre general de Leyes de Indias”.

Con la independencia, la institución de la encomienda desapareció legalmente y la población indígena y ladina podía trabajar mediante contrato o cultivar tierras comunales y ejidales constituidas durante la colonia para procurarse su subsistencia, sin mayor integración con el modelo productivo de exportación de materias primas hacia nuevos mercados extrarregionales; por lo que, las haciendas que estaban en manos de la población criolla no experimentó mayor cambio, que en su momento tributaban como súbditos de la corona de España.

1.2 - EXTINCIÓN DE TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES

Sin embargo, con la introducción del café se volvieron atractivas las propiedades colectivas, por lo que se emitieron leyes para la extinción de tierras comunales ^{6/} y, de ejidos ^{7/}, en El Salvador durante la administración de Rafael Zaldívar (1876-1885), en los años 1881 y 1882, respectivamente, privando a la población indígena de los medios para subsistir de manera autónoma, obligándola a contratarse como braceros en las fincas de café que habían sido adquiridas gradualmente por la clase económica dominante de la época, quienes mediante diversas acciones las adquirieron de los comuneros que las recibieron al disolverse la figura de tierras comunales. No está de más hacer alusión al libro la “Patria del Criollo”, de Martínez Peláez, Severo (1985), donde se reconoce que los indígenas no fueron dominados hasta que se les despojó de sus fuentes de riqueza –apropiación de sus tierras– y se les sometió a la esclavitud. Vale recalcar que la lucha armada durante la conquista fue solamente un medio, un recurso para llegar al sometimiento económico de la población local; pero que fue este hecho lo determinante para la conquista.

De ahí que el Ministerio de Gobernación, en tiempos del presidente Zaldívar argumentó, que la división de los terrenos poseídos por comunidades, impedía el desarrollo de la agricultura, entorpecía la circulación de la riqueza y debilitaba los lazos de la familia e independencia del individuo.

La Cámara de Senadores de la República de El Salvador acordó que los terrenos comunales se dividirían entre los codueños a prorrata de la suma con que cada uno hubiere contribuido para su adquisición, y a falta de este dato la división se haría por cabezas, equitativamente; mientras que los administradores de los terrenos harían la división, sometiéndola a la aprobación del Gobernador del respectivo Departamento; además, a los poseedores de tierras de comunidad, ya sea comuneros o compradores de derechos de las tierras o, por otro título legal, se les consideraría dueños legítimos de la parte bajo su posesión.

Un año después, en 1883, la Cámara de Diputados de la República de El Salvador, señalaba que la industria agrícola era el manantial más fecundo de vida y prosperidad de la Nación, por lo que estaban en el imperioso deber de remover los obstáculos que se

^{6/} Decreto Legislativo del 15 de febrero de 1881, publicado en el Diario Oficial No. 49, Tomo No. 10, del 26 de febrero de 1881.

^{7/} Decreto Legislativo del 2 de marzo de 1882, publicado en el Diario Oficial No. 62, Tomo No. 12, del 14 de marzo de 1882.

opusieran al desarrollo; siendo uno de ellos el sistema ejidal, por cuanto anulaba los beneficios de la propiedad en la mayor y más importante parte de terrenos de la República y que estaban destinados a cultivos de ínfimo valor o abandonados del todo, por lo precario del derecho de sus poseedores, manteniéndolos en aislamiento, apatía e insensibles a mejorar las propiedades.

Se reconocía, en ese momento, que las disposiciones emitidas para extinguir el sistema ejidal por medios indirectos, no habían producido los efectos deseados por el legislador y que, por lo general, los productos de sus cánones no constituían, para las municipalidades, rentas seguras por la resistencia de los vecinos a pagar los impuestos correspondientes y por la inefectividad de las autoridades para exigirlos.

Asimismo, se reconocía, en los considerandos de la Ley de Extinción de Ejidos, que, no obstante, el dominio de esos terrenos correspondía a la nación por leyes preexistentes, no se consideraba justo privar de su uso y goce a las municipalidades, sin una indemnización.

Al extinguirse los ejidos se acordó que los poseedores de terrenos ejidales, serían dueños exclusivos y legítimos, pagando a la Municipalidad, a título de indemnización, el valor de seis anualidades del canon que tuviesen señalado; pudiendo, pagarlas a plazos, sin exceder de cuatro años para ello y pagando anualmente el interés legal del nueve por ciento.

Los poseedores que no reconocieran ningún canon, seguirían disfrutando de sus terrenos en propiedad absoluta, sin remuneración alguna; y de la misma manera se consolidaba el usufructo, con la propiedad, en las tierras ejidales ocupadas por el Estado como establecimientos públicos. El valor de las indemnizaciones correspondientes a terrenos disputados entre pueblos colindantes, ingresarían en calidad de depósito a la Tesorería General; mientras se resolvía el diferendo, para entregarlos después a la municipalidad victoriosa.

Los Alcaldes procedieron a extender el título de propiedad a los poseedores de terrenos ejidales que fueron solicitados, cobrando a beneficio de los fondos municipales un medio por ciento del valor de la indemnización, o del precio establecido por peritos nombrados por el Alcalde e interesados, cuando los terrenos se adquirieran sin la referida indemnización. En dichos títulos se hizo constar el nombre y apellido del poseedor, la capacidad aproximada del terreno, los límites o mojones que tuvieren designados, para evitar equivocaciones. Los títulos fueron firmados por el Alcalde y el Secretario, y si no supiese firmar el primero, lo haría otro a su ruego.

En 1881, durante la administración del presidente Carlos Ezeta, se aprobó la Ley de Extinción de Comunidades pues existían grandes porciones de terrenos comunales que no se habían repartido y argumentaban que esto causaba daños al proceso agrícola.

Este fue un hito histórico sobre el cambio de propiedad raíz en El Salvador, careciéndose en ese momento de un registro especializado donde se resguardarán los títulos de propiedad, a partir de los cuales emitir certificaciones; ni se contaba, mucho menos, con una institución encargada del levantamiento cartográfico nacional.

Según la tesis de Urquilla, Claudia Guadalupe (1995), titulada "Análisis de las Funciones del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del Centro en relación al ejercicio del Derecho de Propiedad", como resultado del proceso de transformación de propiedad colectiva a propiedad privada en El Salvador, el 15 de marzo de 1881, fue

aprobado en la Cámara de Senadores un Decreto para la creación de una Ley Hipotecaria y, validado por la Cámara de Diputados el 21 del mismo mes y año; siendo sancionado finalmente por el Presidente de la República Doctor Rafael Zaldívar y su Ministro de Justicia Doctor Salvador Gallegos; mediante dicha Ley se creó el Registro General de la Propiedad Inmueble de la República, con tres oficinas ubicadas en San Salvador, Santa Ana y San Miguel, las cuales tenían como demarcación la misma señalada para cada Cámara de 1ª Instancia del Supremo Tribunal de Justicia; también, mediante dicha Ley, se creó el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, tal como se conoce hoy en día. Ambos Registros dependían del Ministerio de Justicia y éstos, para llevar los respectivos registros, organizaron dos secciones: una de la Propiedad y otra, de Hipotecas. Cada una con libros diferentes numerados por orden de antigüedad. Antes de eso, los registros de las fincas raíz eran llevados por los notarios ante quienes se otorgaban los títulos de propiedad. ^{8/}

Las competencias de la sección de la Propiedad abarcarían las inscripciones, anotaciones preventivas, cancelaciones y nota de todos los títulos sujetos a inscripciones. A cada finca se le abriría un registro particular, numerándolas por orden de fecha de inscripción, asentado como primera partida de un registro particular, la primera inscripción que se pida y, cada vez que se traslade la propiedad. Los asientos relativos a cada finca se numerarían correlativamente y los firmarían los registradores. La sección de Hipotecas, llevaría dos libros, uno por orden de fechas y otro por orden alfabético del apellido del dueño del inmueble hipotecado. Según los conocedores del tema, estas disposiciones revelaban que se estaba adoptando un sistema de Folio Real de forma incipiente (sobre esto volveremos más adelante). Esta ley de 1881 fue sustituida por la Ley Reglamentaria de Registro Público, del 28 de febrero de 1884, definiéndose mejor el sentido de la nueva institucionalidad. ^{9/}

Es evidente que desde tiempos antiguos la constitución y transmisión de la propiedad raíz ha estado sometida a un régimen especial de solemnidad y publicidad, con el fin primordial de dar a conocer a quién pertenece determinada propiedad raíz y generar así confianza para las transacciones que las afectaran, facilitándose con ello cierto control sobre la riqueza. Vale la pena destacar que esto es fundamental para el desarrollo de sociedades modernas basadas en el intercambio de derechos de propiedad.

Según datos históricos, la Ley Reglamentaria de Registro Público de 1884 fue sustituida por la Ley del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, del 14 de mayo de 1897, publicada en el Diario Oficial del 25 de junio del mismo año. Esta ley dio una conformación particular a la institución registral tomando en consideración la experiencia del país. La comisión encargada de la elaboración de los proyectos de Ley y Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, fue integrada por los Doctores Ricardo Moreira y Teodosio Carranza, mediante acuerdo del 19 de septiembre de 1896 y ésta presentó los proyectos de Ley el 25 de noviembre del mismo año. No obstante que las oficinas registrales se regían por un solo cuerpo jurídico, existían diferencias en los procedimientos de registro y en la calificación de instrumentos registrables entre ellas.

^{8/} La Historia del Registro de la Propiedad en El Salvador inicia con las llamadas NOTARIAS, creadas en el título tercero de libro cuarto del Código Civil, del 23 de agosto de 1859; que entró en vigencia en mayo de 1860, donde se constata que era el Notario quien llevaba su propio registro personal de documentos otorgados ante sus oficinas.

^{9/} La aparición de un Sistema Registral Inmobiliario responde a la organización y régimen de propiedad, así, un sistema de inscripción ha llegado a ser de tal importancia que constituye una pieza esencial para todo régimen de publicidad inmobiliaria de transmisiones y gravámenes. Dado que la compraventa de inmuebles se hace mediante contratos, la tradición del dominio debe ofrecer confianza sobre la titularidad de derechos transados; de ahí la importancia de un sistema de registro confiable, actualizado y transparente.

No resulta ocioso enfatizar aquí, que en El Salvador, según Urquilla (1995), uno de los fenómenos que contribuyó a la formación del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas fue la introducción del cultivo de café en Centroamérica, para lo cual el Gobierno fomentó su producción mediante una serie de políticas económicas liberales, incluyendo la privatización de las tierras utilizadas para producir artículos de exportación; aunque no se hizo lo mismo en favor de agricultores y campesinos ajenos a la economía de exportación.

Para promover la expansión agrícola, el Gobierno propició el establecimiento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y otros registros de transacciones económicas para regular las compras y ventas de los productores agrícolas y la actividad de los comerciantes. Además, se vendieron tierras de propiedad nacional a diversos tipos de productores.

En este mismo tenor, Cabrera Arévalo (2018), agrega en su libro titulado: “Las controversiales fichas de fincas salvadoreñas. Antecedentes, origen y final”, que “Despojado el campesino de la propiedad comunal, pasando de una economía de autoconsumo y producción a otro de dependencia, obligándole a trasladarse con el dinero de su salario para obtener en otra parte lo que consumía. Igualmente, el patrono, tuvo que correr con el riesgo de los asaltantes y los caminos malos para trasladar el numerario de las planillas y los víveres. Ante la nueva situación, el campesino despojado pensó en irse a rodar tierra y buscar otros horizontes vírgenes; pero el ya entonces finquero necesitado de la mano de obra, buscó cómo se aplicasen las leyes contra la vagancia a los campesinos que trataban de hacer eso y afianzó, además, el arraigo por medio de las fichas con poder liberatorio convencional y limitado a un área determinada”. ^{10/}

Según Arriola, Campos y Deras (2016), en su trabajo de graduación de la Universidad de El Salvador, titulado Reconocimiento y Restablecimiento del Derecho de Propiedad de los Pueblos Originarios en El Salvador, “la eliminación de las tierras comunales y ejidales obligó a que la mayoría de personas de las comunidades indígenas tuvieran que vender su fuerza de trabajo, emigrar y quedar sin un lugar donde cultivar sus alimentos para subsistir. De igual modo, permitió mayor concentración de la propiedad de la tierra en manos de los productores de café que luego se consolidarían como la clase dominante, llamada “oligarquía terrateniente”.

1.3 – OTROS HITOS IMPORTANTES A TENER EN CUENTA PARA ENTENDER LA EVOLUCIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAIZ EN EL SALVADOR.

La histórica concentración de la tierra en El Salvador, desde la Independencia de España, obligó a la población campesina a trabajar como jornaleros en las fincas de monocultivo, durante la época de las cosechas especialmente; pero con la crisis financiera internacional originada por la caída en la Bolsa de Valores en Nueva York en 1929, se originó un levantamiento campesino en 1932 que fue sofocado de forma violenta; manteniéndose así reprimido el descontento social que, durante el Gobierno de Arturo Armando Molina, en 1975, se trató de atenuar a través de un limitado proceso de reforma agraria que quedó frustrado ante la resistencia de los terratenientes que se verían afectados, quienes se

^{10/} Las fichas servían para el pago de alguna tarea en particular, representaban el valor de un bien adquirido en las fincas, pero se extendió a servicios prestados fuera de ellas como un baño; gastos en casinos y clubes, centros de diversión, fábricas y constructoras, farmacias, hoteles, minerías, tiendas y almacenes e, inclusive, para el transporte por tranvías.

aglutinaron en el Frente de Agricultores de la Región Oriental (FARO) que, con el apoyo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) prácticamente impidieron que se implementara.

Fue hasta 1979, con el ascenso de la Junta Revolucionaria de Gobierno surgida de un Golpe de Estado al presidente Carlos Humberto Romero, que impulsó un proceso de reforma agraria fundamentada en la propiedad cooperativa de la tierra para desmontar infructuosamente el malestar social que se tradujo en un conflicto interno durante 12 años y que culminó en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz, en Chapultepec, México, que incluyeron concesiones de tierra a la población desmovilizada de la guerrilla y parte del ejército.

Por otro lado, desde 1991 se le había restado importancia al proceso de reforma agraria con la llegada al Gobierno del licenciado Alfredo Cristiani que derivó en un abandono gradual de la propiedad cooperativa, acompañado por el intento de legalización la tenencia de tierras usurpadas por pobladores desplazados de sus lugares de origen durante el referido armado.

Todos estos cambios en la tenencia de la tierra se buscaron regularizar mediante procesos acelerados de registro, a partir de 1994, con la creación del Centro Nacional de Registros mediante Decreto Ejecutivo 62.

2 – PROPÓSITO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ

Antes de hablar del *leitmotiv* del registro de los derechos de propiedad raíz -el sistema jurídico inmobiliario de cualquier país debe ser analizado en función de tres criterios: a) el tipo de registros ^{11/}, b) los sistemas registrales ^{12/} y c) las técnicas registrales ^{13/}- a partir de la observación del ordenamiento jurídico, debe señalarse que tales derechos descansan, a su vez, en ciertos principios: 1) el derecho del titular a la exclusividad del usufructo del bien protegido; 2) la libertad de transferencia mediante el intercambio voluntario que permite su asignación eficiente en la sociedad, donde la persona que más lo valora puede adquirirlo vía intercambio y, 3) la libre contratación para la tradición de su dominio; para darlo en garantía o; para arrendarlo. En pocas palabras se pueden administrar los derechos de control y uso de estos recursos mediante la celebración de contratos.

Los efectos jurídicos de los contratos deben garantizarse, ante terceros, a través de un registro público que permita conocer en qué estado se encuentra una propiedad raíz y facilite ejercer expeditamente los derechos reales correspondientes.

Ahora bien, los sistemas de registro de la propiedad tienen como propósito brindar seguridad jurídica “cautelar o preventiva”, de manera general ^{14/}; esa fue la finalidad de crear el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas en 1881. En el ámbito de los derechos de propiedad y demás derechos reales, una de las finalidades de los sistemas registrales consiste en disminuir la incertidumbre jurídica manteniendo controlado los costos para acceder a la información jurídica relevante sobre las fincas raíces. En la medida en que esto

^{11/} Derechos; hechos; actos y contratos; documentos y; títulos.

^{12/} Declarativos y constitutivos; convalidantes y no convalidantes y; sistemas que otorgan oponibilidad, sistemas que otorgan presunción de exactitud y plena protección de terceros y sistemas que otorgan plena eficacia o sustantiva.

^{13/} Folio real, folio personal y folio cronológico.

^{14/} El Registro de la Propiedad puede ser definido como un sistema para almacenar, al menos publicar y, deseablemente, garantizar la certeza, veracidad y legalidad de la información publicada sobre la propiedad y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

se consigue se contribuye a la eficiencia de los mercados y, por lo tanto, al crecimiento económico.

Desde esa perspectiva serían preferibles los sistemas de registro que suministran más y mejor información sobre la titularidad de derechos reales, a fin de evitar comportamientos oportunistas de algunos participantes en una transacción inmobiliaria, reduciéndose así la asimetría de información jurídica (imperfecciones de mercado) sobre los derechos de propiedad de estos activos.

Por lo tanto, la matriculación de inmuebles y otros derechos, se convierte en una herramienta para el desarrollo al brindar seguridad y certeza jurídica, protección y publicidad de los derechos inscritos ante terceros que puedan oponer reclamos sobre la titularidad de los inmuebles. Según el Banco Mundial, en su Informe para el Desarrollo (1997), “un adecuado sistema registral ha de ser capaz de prestar simultáneamente las funciones de publicidad y de garantía, lo que solo es posible en aquellos sistemas que dan prevalencia al asiento frente al título, al menos frente a terceros”.

Según el Art. 678 del Código Civil: “La inscripción podrá pedirse por quien tenga el interés en asegurar el derecho que se trata de inscribir, o por su representante, mandatario o encargado. Se presume que el que presente el documento, tiene poder o encargo para este efecto”; mientras que el Art. 680 señala: “Los títulos sujetos a inscripción no perjudican a terceros, sino mediante la inscripción en el correspondiente Registro, la cual empezará a producir efecto contra ellos desde la fecha de la presentación del título al Registro...” y; el Art. 681 dice: “La inscripción es el asiento que se hace en los libros del Registro de los títulos sujetos a este requisito, con el objeto de que consten públicamente los actos y contratos consignados en dichos títulos, para los efectos que este título determina. Es de dos clases: inscripción definitiva, que es la que produce efectos permanentes, e inscripción provisional, llamada también anotación preventiva.”

Esto es determinante cuando la inscripción se considera fundamental para el reconocimiento de derechos constitutivos -como sucede en el caso salvadoreño-, es decir, que se considera como un requisito para la oponibilidad de derechos ante terceros ^{15/}; aunque la oponibilidad no es el único efecto que produce el registro respecto a un sistema declarativo ^{16/}. Es por eso que se dice que, en los sistemas constitutivos, desde la celebración del contrato que causa el derecho real, hasta se inscripción, solo se cuenta con un derecho personal. En cualquier caso, el efecto mínimo de cualquier sistema da por sentado que lo registrado es conocido por todos.

Además, los sistemas de registro se pueden agrupar en tres tipos de modelos: 1) los concebidos para brindar simplemente publicidad –recording, o private conveyancing–, 2) otros identificados como de mera inoponibilidad –deeds registration– y, 3) los de fe pública –titles registration–. Los últimos dos cumplen mejor con la teoría de eficiencia, especialmente mientras mayores sean los efectos legales derivados de la inscripción. Estos

^{15/} Cuando en derecho se dice que algo es oponible es porque se tiene la facultad para hacer valer un derecho frente a un tercero. Según la RAE, la oponibilidad es la “condición jurídica, atributo inherente a un derecho, documento o defensa, según el cual estos pueden hacerse valer frente a un tercero”.

^{16/} El sistema registral constitutivo obliga a la inscripción y da validez al acto jurídico. En el sistema declarativo el acto jurídico es válido por el mero acuerdo de las partes y la inscripción es opcional, cuando se inscribe en el Registro Público surte efectos contra terceros. Cuando un contrato se ha perfeccionado entre dos o más partes, lo establecido en el mismo, es obligatorio para las partes involucradas, pero al margen de las partes del contrato, existen otras personas (terceros), sin vinculación con el contrato para quienes ese acto es nulo.

sistemas registrales son también más eficientes frente a sistemas de seguridad económica, donde se imponen contratos no inscritos, en términos de costes, fiabilidad, sencillez, accesibilidad, prevención y resolución de conflictos.

En todo caso, vale la pena tener presente que según el Art. 657 del Código Civil: “Se requiere también para la validez de la tradición que no se padezca error en cuanto a la identidad de la especie que debe entregarse, o de la persona a quien se le hace la entrega, ni cuanto al título”, además, el Art. 658 aclara: “El error en el título invalida la tradición, sea cuando una sola de las partes supone un título traslativo de dominio, como cuando por una parte se tiene el ánimo de entregar a título de comodato, o sea cuando por las dos partes se suponen títulos traslativos de dominio, pero diferentes, como si por una parte se supone mutuo, y por otra donación”.

3 - FOLIO PERSONAL Y FOLIO REAL COMO SISTEMAS DE REGISTROS

Como se mencionó antes, desde la promulgación de la Ley Hipotecaria, en marzo de 1881, el Registro de la Propiedad Raíz como una dependencia del Ministerio de Justicia, adoptó un Sistema de Registro de Folio Real; pero según información histórica consultada, esto se aplicó únicamente en San Salvador; mientras que en San Ana y San Miguel se implementó un Sistema de Folio Personal y; ¿en qué consisten estos sistemas de registro?

3.1 - SISTEMA DE FOLIO PERSONAL (MANUAL)

Este Sistema se basa en asientos registrales efectuados en libros, y en atención al titular o propietario de un inmueble específico; todo cambio que incida en el derecho de propiedad debe asentarse por separado y en libros distintos; a pesar de las dificultades que supone el seguimiento a las variaciones sobre los derechos de propiedad de cada inmueble, ya que para tales efectos deben revisarse diferentes libros en relación con un solo inmueble, generándose incompatibilidades evidentes. Se asigna, cronológicamente, un número a cada acto jurídico sujeto a inscripción y se van formando “Libros”, sucesivamente.

Este sistema se caracteriza por contener información dispersa en variados libros, lo cual ocasiona retardos en la inscripción, inseguridad jurídica, repetición de inscripciones, calificación compartida, transcripción literal de documentos desactualizados; inclusive, pueden presentarse casos de dualidad de propietarios para un mismo inmueble y un cambio desordenado de antecedentes.

Por otra parte, un instrumento inscribible debe reunir los siguientes requisitos: 1) debe especificarse la naturaleza, situación y linderos del inmueble objeto de la inscripción o de aquellos afectados por ésta, además de su medida superficial; 2) especificar el valor, extensión, condiciones y gravámenes de cualquier especie del derecho a inscribir; 3) el nombre, apellido, profesión y domicilio del que tramita o constituye el derecho a inscribirse y generales de la persona a cuyo favor se hace la inscripción; en caso de tratarse de personas jurídicas o naturales debe esclarecerse esta situación; 5) especificar la clase de título que se inscribe y fecha de otorgamiento; 6) generales del funcionario que autoriza el título a inscribirse y; 7) fecha de presentación del título al Registro.

En cuanto al procedimiento registral empleado puede detallarse brevemente como sigue: comienza con la presentación del instrumento al Registro, verificándose dicha presentación mediante anotaciones en el libro Diario, donde se hace la anotación marginal del número de asiento; luego, el instrumento presentado pasa a archivo donde se decide sobre su distribución y se procede a la confrontación o cotejo con antecedentes o asientos de la

inscripción; posteriormente se distribuye a un registrador auxiliar para su calificación a efecto de ponerle una razón.

3.2 - SISTEMA DE FOLIO REAL

Por otro lado, y según Henríquez Reyes, Flora (2008) ^{17/}, el Sistema de Folio Real toma de base de inscripción, las fincas o Inmuebles y otorga un número de matrícula a cada propiedad, lo cual facilita el seguimiento y control del cambio de derechos de propiedad sobre un inmueble.

Esto significa que el registro de instrumentos o títulos se realiza en razón de cada finca o inmueble y no, de sus propietarios. Se le asigna un número de registro al inmueble, independientemente de quién sea su propietario, y en los libros del Registro se reservan folios donde se van anotando, por orden de fechas, los traspasos, gravámenes, o hipotecas y demás derechos reales constituidos sobre aquellos, así como sus cancelaciones. Todas estas anotaciones se redactan en forma extractada, quedando archivada en la oficina del Registro un testimonio del instrumento en virtud del cual se han hecho las modificaciones.

La primera inscripción se hace por medio de matrículas o matriculación y submatrículas cuando haya más de un propietario y se dejan notas sobre la situación y descripción del inmueble, su naturaleza, extensión, linderos, nomenclatura catastral y planos si lo hubiere; además de todos los datos necesarios para su identificación. También se hacen constar el nombre y demás datos personales del dueño del Inmueble.

La forma en que se harán los asientos en el folio Real, es a través de copias de los instrumentos o resúmenes de su contenido. Cada inmueble tiene una sola matrícula en el Registro, debiendo registrarse individualmente todos los negocios jurídicos relacionados con determinada finca, correspondiéndole un orden sucesivo a cada uno de ellos.

En cada instrumento o título inscrito se asienta una razón que constituye la prueba de su inscripción y, para que surta efectos jurídicos basta que esté firmada por el registrador que autorizó la inscripción.

Todos los documentos presentados al Registro llevan copia para preservar su contenido, guardándose la inscripción en carpetas como folios asignados a una matrícula o submatrícula con la información de movimientos del inmueble. En cada oficina del Registro se lleva un solo Diario para asentar en forma unitaria, cronológica y consecutiva, la recepción de toda clase de documentos.

En ese mismo sentido, se puede encontrar en un proceso administrativo diligenciado ante el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, la siguiente afirmación: “En virtud del principio de especialidad, los inmuebles y derechos inscritos en el Registro deberán estar definidos y precisados respecto a su titularidad, naturaleza, contenido y limitaciones. A tal efecto, en el sistema de folio real, los instrumentos que se refieran a un mismo inmueble se registrarán en forma unitaria, para establecer su vinculación con la finca respectiva”.

Más adelante y, como parte del mismo proceso se señala: “De acuerdo al principio de tracto sucesivo, en el Registro se inscribirán, salvo las excepciones legales, los documentos en los cuales la persona que constituye, transfiera, modifique o cancele un derecho, sea la

^{17/} Tesis Efectos Jurídicos resultantes del proceso de modernización del Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca del Departamento de San Salvador en el período del 2002 al 2004.

misma que aparece como titular en la inscripción antecedente o en documento fehaciente inscrito. De los asientos existentes en el Registro, relativos a un mismo inmueble, deberá resultar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y de los demás derechos registrados, así como la correlación entre las inscripciones y sus modificaciones, cancelaciones y extinciones”.

Además, en el Registro de la Propiedad Raíz se inscriben declaraciones de heredero y los testamentos, solo cuando en la sucesión existan derechos reales que recaigan sobre inmuebles. Por otra parte, las ejecutorias de sentencias se inscribirán en caso de declaratoria de ausencia, muerte presunta o cuando se modifique la capacidad civil de las personas; pero solo cuando el afectado por la sentencia sea titular de derechos inscritos en el Registro.

3.3 - SISTEMA DE FOLIO REAL AUTOMATIZADO

Según Henríquez Reyes (2008), en la década de los años noventa la mayoría de los sectores sociales de bajos ingresos económicos en el país se encontraban al margen de la legalidad en cuanto a la tenencia de la tierra, especialmente en el caso de lotificaciones ilegales tanto urbanas como rurales, tugurios y zonas marginales. Para ese entonces el Registro de la Propiedad no estaba facultado para hacer frente a la INSCRIPCIÓN de este tipo de tenencias; por lo que, en el año de 1991 se creó una instancia paralela a la que se le llamó Unidad del Registro Social de Inmuebles (RSI), regido por su ley de creación, el cual disponía de un sistema registral novedoso conocido como REGIS_SAL o RSI I, comenzando a realizar inscripciones en el año de 1992; siendo un sistema automatizado de Folio Real, en donde se concentra la inscripción jurídica y catastral de los inmuebles ^{18/}, tal como lo señala el artículo 10 de su Reglamento ^{19/}, tomando en cuenta la historia registral de cada inmueble - estructurada por el conjunto de asientos relacionados con el mismo inmueble y grabados en la base de datos de cómputo-, sus matrículas y un orden cronológico de inscripción; además de lo dispuesto en su artículo 11, tercer inciso. ^{20/}

El Art. 6 de la referida Ley señala que: la inscripción deberá hacerse de acuerdo al sistema de folio real, es decir que se realizará en razón de cada inmueble y no de su propietario, debiendo registrarse en forma unitaria todos los negocios jurídicos que se relacionen con una determinada finca, cada inmueble deberá identificarse de manera inequívoca. Esta inscripción se denominará matrícula. Limitando el registro a inmuebles donde se hubieran desarrollado proyectos calificados de interés social por el Instituto Libertad y Progreso.

4 - MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS DESDE LA CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS EN EL AÑO 1994 HASTA EL 2005

Como parte de las condiciones necesarias para la existencia de un verdadero estado de derecho se requiere de mecanismos para su ejercicio expedito a través de instituciones fuertes que garanticen la legalidad y legitimidad de la tenencia de la riqueza, en ese sentido,

^{18/} Esto supone el registro histórico de una parcela y los cambios de sus límites por fusiones, divisiones o modificaciones de sus linderos.

^{19/} El Art. 10 del Reglamento de la Unidad del Registro Social de Inmuebles dice: Las inscripciones se efectuarán bajo el sistema de Folio Real y se procesarán mediante un sistema automático de procesamiento de datos.

^{20/} La historia registral de cada uno de los inmuebles en el Registro Social, se conformará por el conjunto de asientos relativos al mismo inmueble que se grabarán en la base de datos del sistema de cómputo ordenada por las matrículas y en forma cronológica.

desde tiempos coloniales se dispuso de marcos jurídicos y andamiajes administrativos para el registro de la propiedad raíz, así como para el control de las instituciones y de sus funcionarios, para evitar la violación deliberada de derechos registrales, el fraude, el peculado y la estafa al sorprender la buena fe de los involucrados en la transacción de bienes inmuebles.

A efecto de depurar estos vicios se han hecho esfuerzos por fortalecer las instituciones y cerrar portillos para la corrupción y el fraude en el intercambio de bienes inmuebles en El Salvador.

4.1 - CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS

Como ya se mencionó antes, durante el Gobierno del Doctor José Armando Calderón Sol (1994-1999), mediante Decreto Ejecutivo 62, se creó en 1994 el Centro Nacional de Registros, como un ente rector del quehacer registral. Su autonomía fue ratificada mediante el Decreto Legislativo N° 462, de Octubre de 1995.

En la actualidad, el financiamiento del CNR proviene de la recaudación de tasas (aranceles) por los servicios prestados en materia registral y catastral. Antes, dichas tasas eran cobradas directamente por la administración tributaria, junto al resto ingresos coercitivos del Estado, como impuestos y multas.

4.2 - INICIATIVAS CONTEMPORANEAS DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ E HIPOTECAS Y EL CATASTRO NACIONAL

En paralelo a la creación del CNR, se implementó un proyecto conocido como Chamba Medidor ^{21/} cuyo propósito era implantar un nuevo sistema de registro de la propiedad en base al folio real, con la integración de componentes jurídicos y físicos (catastro); con nuevas tecnologías, mejor administración y reingeniería del marco legal; además, mediante la actualización del registro de la propiedad y de la información catastral en los 14 departamentos del país. Contándose para ello con el apoyo del Banco Mundial como parte de una iniciativa regional, tal como sucedió en otras regiones.

El proyecto ejecutado en El Salvador comprendió la medición y localización de inmuebles, por medio de un programa piloto, en el Departamento de Sonsonate, donde se midió, ubicó y localizó en forma técnica los predios rústicos y urbanos a través de fotos de Satélite y brigadas de personal, lo cual dio lugar a un sistema de folio computarizado (SIRyC) consistente en el almacenamiento de información e imágenes donde, el conjunto de escrituras plasmadas en libros, se transformaría a formato digital mediante el escaneo de textos y dibujos de la propiedad en un sistema computarizado. Además, se realizó un esfuerzo significativo en la depuración de información sobre la propiedad inmueble y su registro mediante folio real, a partir de registros personales en instancias notariales. Sus objetivos específicos fueron: i) Modernizar los servicios públicos relacionados con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y del Catastro; y ii) Depurar y actualizar el Registro y el Catastro en el departamento de Sonsonate.

^{21/} Según Guevara Argueta, Carlos Osmel; Ponce Ramos, José Mauricio y; Ríos Díaz, Roxana Lizeth (2017), en su tesis de grado de la Universidad de El Salvador, titulada Aplicación de SIG para la Gestión del Levantamiento Catastral del Municipio de Chilanga del Departamento de Morazán, señalan: "En pro del desarrollo del catastro nacional en 1995 el Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento (BIRF) hizo un préstamo para financiar el Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro, conocido como "Chamba Medidor", siendo el primero de esta índole en la región y calificado por el Banco Mundial como "Best Practice".

Posteriormente se ejecutó el Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase I, con recursos de otro préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Los objetivos de dicho proyecto fueron: i) Modernizar los Registros Públicos y del Catastro e Inmuebles del CNR; y ii) Establecer las bases para la Regularización de Tierras en El Salvador. Gracias a ese proyecto se cubrieron 6 departamentos de la zona Occidental y Central del país (Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, San Salvador y La Paz). El resultado de esta fase fue la creación del Sistema de Información de Registro y Catastro (SIRyC), el cual integra, en Folio real, Información Jurídica, Información Geográfica y la Imagen que da origen a cada transacción.

4.3 - SISTEMA COMPUTARIZADO DE FOLIO REAL

En el CNR, hasta el año de 1986, se contaba con dos sistemas de registros; uno de folio personal y otro, de folio real manual, ambos presentaban deficiencias para la administración de inmuebles, ya que la seguridad jurídica se veía vulnerada al permitir actos improcedentes producto del desorden territorial, la emisión de títulos supletorios, lotificaciones sin control, remediciones mal hechas, particiones inciertas, además de implementar en el año de 1991 una instancia denominada Unidad de Registro Social de Inmuebles, con el Sistema RSI I y II para cierto sector; pero administrado mediante un sistema informático incapaz de soportar la demanda de regularización de movimientos de Bienes Inmuebles.

Para reforzar dicha iniciativa se promulgó la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, trámite y registro o depósito de instrumentos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y Propiedad intelectual, mediante Decreto Legislativo N° 257, de enero de 2004, que entró en agosto de ese mismo año.

Esto último fue muy importante para resolver ineficiencias operativas reportadas por los usuarios del CNR (mora registral), asociadas con la diversidad de criterios aplicados al registrar documentos en las oficinas del CNR; a pesar que la forma en que deberían efectuarse los procesos y la calificación del personal de los registros, estaban reglados en diversos cuerpos legales. Esto último en cuanto a la calificación de documentos y subsanación de prevenciones; hasta culminar con el registro correspondiente.

En esa misma línea de investigación, Henríquez Reyes (2018), a partir de una encuesta realizada a usuarios del Sistema Registral de Folio Real en la Primera Sección del Centro, San Salvador dedujo que la inscripción de documentos mediante Folio Real Automatizado ofrece mayor certeza jurídica registral y; brinda mayor protección jurídica y material, debido a que el acceso a una red, mediante el uso de claves, facilita al usuario y, en particular, al Notario consultar la situación jurídica de los inmuebles o derechos reales, sin necesidad de tener que apersonarse a una oficina registral y; además, se pueden constatar en el sistema los nombres de los titulares, ubicación del inmueble, su naturaleza, historia e información catastral.

Ahora bien, no hay que olvidar que cualquier sistema de información geográfica representa un marco de trabajo que permite reunir, gestionar y analizar datos geográficos en favor de la seguridad jurídica sobre la propiedad de la finca raíz.^{22/} Dicha concepción integra

^{22/} Un sistema de información geográfica es un conjunto de herramientas que integra y relaciona diversos componentes que permiten la organización, almacenamiento, manipulación, análisis y modelización de grandes cantidades de datos procedentes del mundo real que están vinculados a una referencia espacial, facilitando la incorporación de aspectos sociales-culturales, económicos y ambientales que conducen a la

diversos tipos de datos de ubicación espacial que se organiza en capas para su visualización, utilizando mapas e ilustraciones 3D.

De igual manera, contar con información geográfica interactiva, en línea y tiempo real facilita el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a nivel territorial, así como hacer estimaciones generales sobre los costos de construcción de infraestructura crítica, según la topografía nacional, los accidentes geográficos, los asentamientos urbanos y el valor de las parcelas que pudieran ser afectadas.

4.4 - DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE REGISTRO Y CATASTRO (SIRyC)

El diseño del SIRyC tuvo como antecedentes los sistemas REGISAL, como ya se mencionó en párrafos anteriores y la digitalización de documentos.^{23/}

REGISAL I es un portal de consulta registral en versión web que permite verificar información del Registro Social de Inmuebles (RSI), donde puede dársele seguimiento a las propiedades registradas en CNR según la Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles, permitiendo efectuar consultas por número de presentación, por número codificado de parcela, por dirección de matrículas e inclusive, por código de proyecto habitacional.

Adicionalmente permite búsquedas por nombres de personas naturales o jurídicas, Número de Identificación Tributaria (NIT) o Cédula de Identificación Personal (CIP)^{24/}, a fin de identificar si existen presentaciones y/o inscripción de bienes y, en casos particulares, proporcionar carencias de bienes.

Cuando se necesita un listado completo sobre los inmuebles de un Proyecto, se pueden generar consultas por Código de Proyecto, Nombre del mismo o ubicación geográfica.

REGISAL II; el diseño de este recurso poseía las mismas características que REGISAL I; pero con el atributo adicional de búsqueda por Tomo dentro del folio tradicional. Ambos portales de consulta se encuentran vinculados con una base cartográfica-catastral.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SIRyC.

Este desarrollo consistió en la implementación de un formato de registros computarizados más avanzado, producto del esfuerzo de modernización registral, vinculando el registro jurídico con el catastro nacional. Permite consultas públicas integrales para la población salvadoreña -dentro del CNR- y, a su vez, genera información para usuarios institucionales que lo requieran, tales como la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República, Alcaldías, Ministerio de Vivienda, el Fondo Social para la Vivienda, entre otras.

toma de decisiones de una manera más eficaz. En el caso que nos ocupa, el foco de interés del sistema corresponde a la gestión de información sobre la propiedad de la finca raíz en El Salvador y su situación actual.

^{23/} Antes de la digitalización de documentos se hizo una clasificación y depuración de documentos depositados en el Registro de Propiedad Raíz e Hipotecas.

^{24/} Hoy Documento Único de Identidad (DUI).

Fue implementado en 1997 ^{25/} pero de forma gradual, hasta que su uso se formalizó mediante Acuerdo Ejecutivo 568, de junio de 2003. ^{26/}

El SIRyC permite mostrar las transacciones para cada uno de los inmuebles registrados, por propietario (Titular de la Propiedad), sus porcentajes de tenencia y demás características específicas de cada inmueble, tanto urbanos como rurales y el uso que se le da a la propiedad: habitacional, comercial, industrial, recreativa y cultural, entre otros usos; así como disponer de documentación relevante de cada fase del proceso de registro. Además, permite la Recepción de documentos, proporciona boletas electrónicas, facilita el cálculo de aranceles, efectuar la confrontación de documentos, la clasificación de documentos y su despacho automático, mediante un SMS ^{27/} a los usuarios, sobre documentos inscritos o retirados sin inscribir.

5 - SEGUNDA FASE DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO Y EL CATASTRO NACIONAL

En 2005 como parte del esfuerzo permanente de modernización del sistema de registros de la propiedad raíz y del catastro el abogado Félix Garrid Safie Parada, presidente del CNR en ese entonces, pidió a la Asamblea Legislativa autorizar un préstamo para concluir el proyecto denominado “Chambita Medidor”; él explicó a la Comisión de Hacienda que los fondos servirían para elaborar la cartografía de los departamentos de Chalatenango, Cabañas y San Vicente, confirmando que estaban pendiente, además, los departamentos de la zona oriental del país y que, en la primera fase del plan de modernización del registro inmobiliario y catastro se lograron medir 1.2 millones de parcelas; quedando pendientes de medir alrededor de 600,000 propiedades en siete departamentos.

Finalmente, el CNR recibió del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) un préstamo para financiar la segunda fase del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro, en el año 2007, bajo la administración del licenciado Gerardo Suvillaga; aunque los primeros desembolsos se recibieron en el 2009, durante la administración del licenciado Fernando Arturo Batlle Portillo. Dicho proyecto se identificó como Segunda Fase de la Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro.

A través de la segunda fase del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro, se pretendía completar la Regularización de Tierras del territorio nacional, cubriendo los departamentos de Chalatenango, Cuscatlán, Cabañas, San Vicente, Usulután, Morazán, San Miguel y La Unión, y fortalecer la infraestructura, equipamiento y personal del CNR con la construcción de 6 edificaciones, compra de equipo tecnológico y capacitación del personal. De ahí que, el objetivo fundamental de esta fase consistía en contribuir con la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y en las transacciones inmobiliarias en El Salvador, actualizando e integrando la información del Registro Inmobiliario y del Catastro; así como modernizando y fortaleciendo al CNR; además de mejorando la calidad de los servicios brindados a sus usuarios.

^{25/} Acuerdo Ejecutivo en el Ramo de Justicia del día 8 de Septiembre de 1997, Publicado en el Diario Oficial número 210 Tomo 337, de fecha 11 de noviembre 1997.

^{26/} En esa ocasión se autorizó el uso del sistema en los Departamentos de Chalatenango, Cuscatlán, San Vicente, La Paz, Cabañas, Usulután, La Unión y Morazán, quedando facultado el Consejo Directivo del CNR para la extensión gradual del uso del sistema al resto de Departamentos del país que quedaban pendientes.

^{27/} El servicio de mensajes cortos o servicio de mensajes simples, más conocido como SMS (por las siglas del inglés Short Message Service), es un servicio disponible en los teléfonos móviles que permite el envío de mensajes cortos (con un límite de caracteres) entre teléfonos móviles.

A continuación, se destacan sobre los esfuerzos de modernización del catastro nacional y su vinculación con el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, a través del SIRyC, con el fin de agilizar los trámites de registro y la consistencia entre la descripción de las propiedades en las escrituras registradas con los linderos de las parcelas correspondientes.

5.1 - PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN RECIENTES

Los esfuerzos por modernizar el registro de la propiedad raíz en El Salvador rebasan la ejecución del proyecto denominado desarrollo de un Sistema de Información Geográfico para el levantamiento y actualización del catastro a nivel nacional, identificado con el código 8064 en el Plan Anual de Inversión Pública (PAIP), desde 2022. Dichos esfuerzos abarcan reformas legales; la conceptualización de la oferta de servicios; la modernización de los esquemas de ingresos y el desarrollo de un sistema moderno de información geográfica nacional vinculado al SIRyC, para alinear el trabajo del CNR con las acciones correspondientes con la Agenda Digital de El Salvador 2020-2030.

Tales esfuerzos suponen, entonces, una verdadera transición hacia una nueva cultura organizacional, cambios conductuales por parte del personal del CNR y revisión de las cadenas de valor de cada registro; todo esto en un entorno con una mayor densidad digital.

5.2 - NUEVA LEY DEL CNR

La nueva Ley del CNR fue promulgada mediante Decreto Legislativo N° 802, en julio de 2023 y como parte de la exposición de motivos para emitirla se menciona lo siguiente:

1. Que es obligación del Estado velar por la existencia de un marco jurídico que represente una base sólida para el desarrollo de las actividades de la institución encargada de aplicar, promover, y desarrollar el Derecho Registral en sus diversas ramas y el sistema catastral, en beneficio de la seguridad jurídica y la publicidad de la situación jurídica de los bienes, derechos, obligaciones y, en general, los actos y negocios jurídicos que conforme a la ley deban registrarse para surtir efectos contra terceros.
2. Que debe procurarse la existencia de un ordenamiento Jurídico en consonancia a los principios proclamados por la Constitución y, que el marco regulatorio del Centro Nacional de Registros esté en armonía con los principios consignados en normativa reciente promulgadas sobre la legalidad en materia de actuación de la administración pública, la mejora regulatoria y la simplificación administrativa, tales como: la Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Mejora Regulatoria y Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas.
3. Que, a fin de evitar la existencia de cuerpos normativos dispersos, es necesario emitir una nueva ley que regule la organización, atribuciones, facultades y operaciones del Centro Nacional de Registros.

Un aspecto relevante de la nueva Ley del CNR es la referencia que se hace a los registros aglutinados dentro de la institución desde 1995, incluyendo al Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (IGCN), como Unidades Misionales ^{28/} dependientes, que ejercerán las funciones objeto de la nueva Ley en materia registral de inmuebles, de documentos relacionados con actividades de comercio o mercantiles, de la propiedad intelectual, de

^{28/} El uso del término corresponde al lenguaje administrativo donde la razón de ser de una empresa se identifica como su misión y los propósitos de desarrollo mediato, se identifican bajo el término visión estratégica. Uso funcional de un término que normalmente se asocia con propósitos religiosos de evangelización.

garantías mobiliarias y del catastro nacional, así como cualquier otro registro o dependencia que de conformidad con las leyes o normativa deban ser administrados o coordinados por el CNR en el futuro; teniendo sus sedes en sus oficinas, a nivel nacional.

La importancia de estas disposiciones estriba en explicitar la dependencia de cada registro respecto a la Dirección Ejecutiva, en beneficio de una mayor coordinación de actividades entre direcciones y de la homogeneidad de procesos para el registro de derechos; dado que en el pasado, cada registro tenía su propia estructura de apoyo, distintos criterios de registro y bases de datos de usuarios, hasta cierto punto, independientes, generándose así duplicidades, inconsistencias y desactualizaciones claramente prevenibles. De esta manera se podrán diseñar mapas de flujo de valor parecidos e inclusive, comunes, en ciertos procedimientos con el auxilio de tecnología moderna, tal como se menciona en la misma Ley: “El CNR podrá prestar sus servicios por los recursos tecnológicos que se habiliten para tal efecto, incluyendo, pero no limitando la presentación, trámite, inscripción, depósito y retiro de instrumentos o documentos sujetos a aprobación, inscripción o depósito en cada una de sus Unidades Misionales”.

Además, el simple hecho de reconocer la dependencia de los registros respecto a la Dirección Ejecutiva introduce una diferencia importante en materia organizacional; ya que desde su creación en 1994 parecía -haciendo una analogía con el sector privado- que el CNR era un grupo económico, donde cada registro era una persona jurídica independiente, coordinadas por otra de carácter corporativo.

En la actualidad, con el desarrollo tecnológico actual y con una visión estratégica distinta, se puede compartir información entre instituciones públicas y privadas para elevar la eficiencia del trabajo registral y; además, con las facultades legales del CNR se pueden adquirir sistemas expertos que reduzcan tiempos de respuesta y que eviten errores; todo esto a partir de procesos optimizados ^{29/}. La optimización de procesos es una condición necesaria para diseñar buenos flujos de valor, organizar las capacidades de trabajo y definir el “tack time” por servicio según la demanda.

Se debe tener claro que la transformación digital supondrá revisar el modelo de negocio del CNR y, posiblemente, las formas de monetización utilizadas, a efecto de responder mejor a los cambios del entorno. Se debe revisar fomentar la cultura de la experimentación, la iteración y el escalamiento de entregables a los usuarios a partir de sistemas informáticos desacoplados ^{30/} y, crear condiciones para el análisis de datos en ambientes con alta densidad digital.

En esta misma se deberá implementar o usar los sistemas tecnológicos, tales como blockchain u otros, necesarios para el resguardo digital y tramitación de las solicitudes que se presenten, autoricen, inscriban o depositen ante él, propiciando que la tramitación, aprobaciones, asientos y marginaciones de los actos o cualquier actuación se realicen de forma electrónica entre los particulares o interesados, asegurando la simplificación y

^{29/} La optimización de procesos es un conjunto de acciones promovidas por una organización con el objetivo de mejorar el rendimiento del negocio. Consiste en adoptar prácticas más eficaces en las metodologías de trabajo y en formalizar las etapas de realización de una determinada actividad.

^{30/} Una de las ventajas de separar el frontend y el backend, es que los desarrolladores pueden crear componentes modulares en el frontend que pueden ser reutilizados en diferentes partes de la aplicación. Esto facilita la creación de interfaces de usuario coherentes y reduce el tiempo y los recursos necesarios para desarrollar nuevas funcionalidades. Además, la flexibilidad inherente del desarrollo web desacoplado permite a los equipos de desarrollo adoptar nuevas tecnologías y marcos de trabajo de forma más sencilla, lo que fomenta la innovación y el crecimiento a largo plazo.

celeridad en las Unidades Misionales, así como la posibilidad de acceso remoto del interesado, seguridad de la información y privacidad de las transacciones, pudiendo además constituirse como proveedor de servicios de certificación de firma electrónica o de servicios de almacenamiento de documentos electrónicos, entre otros.

Es bueno tener presente que la Ley de Procedimientos Administrativos sirve de referencia para la interoperabilidad institucional con bases de información ajenas, gracias al uso de tecnologías de la información y comunicación modernas.

Esto último representa un avance importante para el desarrollo futuro del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas en el país, ya que normalmente las normas van a la zaga de los cambios tecnológicos y la evolución de las relaciones sociales a regular dentro de un colectivo imaginario y que garantice el intercambio seguro de la propiedad entre sus miembros.

Por otro lado, y a diferencia de otras instituciones descentralizadas que se financian con ingresos coercitivos del Estado (impuestos, tasas y multas) y deben enterar al Tesoro Público, la totalidad de los excedentes de ingresos percibidos durante un ejercicio fiscal (superávit fiscal), el CNR solo debe liquidar el 50% del superávit anual. En el pasado, el tratamiento aplicable al superávit fiscal de la institución estaba regulado por las Disposiciones Generales de Presupuestos, de tal manera que los espacios para la planificación financiera de largo de la institución eran vulnerables a las decisiones del Ministerio de Hacienda.

Con la nueva Ley, por ser de carácter especial, está por encima de las Disposiciones Generales de Presupuestos, contándose así con mayor grado de seguridad sobre el uso futuro de los excedentes de ingresos percibidos para diseñar programas y proyectos de desarrollo institucional, de mediano y largo plazo; como si se tratara de un marco fiscal de mediano plazo y largo plazo.

El CNR también podrá aprobar los precios públicos por servicios y productos ofrecidos; en caso que no estén regulados en leyes especiales y proponer cambios a las tarifas existentes. Esto contribuye a la sostenibilidad financiera de la institución y amplía los espacios para la transformación digital institucional.

Con algunas de estas mejoras se simplificará el control de ingresos del CNR, se agilizará la prestación de servicios, la devolución de pagos erróneos o en exceso, se eliminará el uso de los comprobantes físicos de pago para la prestación de servicios, ya sea de forma presencial o virtual, a través de remesas bancarias que se controlarán en el CNR mediante cuentas individuales de los usuarios (pasivo contable). De ahí se descontará el importe de cada uno de los servicios solicitados por ellos; como si se tratara de una billetera electrónica.

Además, con la facturación electrónica que se está implementando, al solicitar un servicio se le generará inmediatamente una factura o crédito fiscal por el importe del servicio solicitado por el usuario, aun cuando se trate de servicios arancelados.

6 - EFICIENCIA DEL MERCADO INMOBILIARIO Y COSTOS DE TRANSACCIÓN

No está de más recordar que el desarrollo de cualquier economía moderna está basado en el reconocimiento de los derechos de propiedad de los medios de producción, en general y de los activos inmobiliarios, en particular, así como en la libertad de disponer de ellos dentro

de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico vigente, expresados en sistemas de intercambio eficientes y mecanismos confiables para la tradición de su dominio; para arrendarlos; ofrecerlos en garantía bajo la figura de hipotecas ligadas a préstamos donde, sin perder la propiedad de los inmuebles, ni su usufructo, son gravados y no se pueden vender hasta que se cancelen los créditos antes mencionados; entre otros usos relacionados con la tenencia legal de la propiedad raíz.

En ese sentido, debemos mencionar que el Banco Mundial, en su Informe para el Desarrollo, publicado en 1971, destaca la importancia económica de adoptar un sistema registral mobiliario y mercantil, en general e inmobiliario, en particular, que brinde al usuario la máxima seguridad y confiabilidad sobre la protección de sus derechos y, a la vez, reduzca los costos de información y transacción.

De ahí que pueda asegurarse que existe una relación directa entre las garantías para el ejercicio expedito de los derechos de propiedad y el crecimiento económico, condición necesaria, no suficiente, para el desarrollo de las naciones. De igual manera, cuando el ejercicio de los derechos de propiedad es complejo y su tradición implica riesgos reales o imaginarios para los compradores potenciales, estos últimos exigirán descuentos importantes del valor del bien, por el riesgo que supondría, a futuro, el ejercicio de los derechos adquiridos y las dificultades potenciales que se podrían enfrentar al registrar su titularidad.

Es más, mientras más débiles sean las instituciones encargadas de registrar la titularidad de derechos sobre la propiedad raíz, más espacios existirán para la corrupción y el fraude. Además, mientras más débiles, incompletos y vulnerables sean los sistemas de registros, el ejercicio de estos derechos dependerá de la confiabilidad de los contratos y de la eficiencia de los tribunales para hacerlos respetar, elevando con ello los costos de transacción, aumentando las ineficiencias del mercados y exponiéndose la pretensión de los titulares de derecho, a prácticas opacas en la aplicación de la Ley, en función del poder económico de los interesados en el uso de suelo, por ejemplo.

Por otro lado, los errores de medición o su no correspondencia con la descripción de las parcelas en las escrituras de compraventa también son un obstáculo para el desarrollo de mercados eficientes por los costos de transacción que supone el intercambio de activos sometidos a tales condiciones, como serían las remediciones, reunión de parcelas o desmembramiento de propiedades; aunque a juicio de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, lo relevante son los sistema de registro de la propiedad para el desarrollo de los mercados, en el sentido que garanticen: 1) el derecho de exclusividad, 2) la libertad de transferencia y 3) la libertad de contratar.

En ese orden de ideas el Código Civil salvadoreño, en su Art. 568 que se refiere al dominio, señala: “Se llama dominio o propiedad al derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario...”; además, en el Art. 651 de ese mismo Código se dice: “La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo...”; en su Art. 653 señala también: “Para que la tradición sea válida debe ser hecha voluntariamente...” y; Art. 656: “Para que valga la tradición se requiere un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc. Se requiere además que el título sea válido respecto de la persona a quien se confiere”.

En ese mismo sentido, Noemí Diez, Lilia (1998), Profesora de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste, de Argentina, señala que el Banco Mundial considera el sistema registral prioritario porque: 1) la Protección de los derechos de propiedad inmobiliarios incrementan la confianza de inversores privados; 2) la Transparencia de la propiedad, reduce los costos de transacción e incrementa la eficiencia de los mercados inmobiliarios. 3) Fortalece los derechos reales inmobiliarios; 4) Facilita el desarrollo de mercados secundarios, incrementando la eficiencia en el uso de la propiedad inmobiliaria; 5) Sirven para hipotecar las parcelas y recapitalizar las explotaciones y elevar la productividad; 6) Sirve de base territorial para la adopción de un régimen fiscal.

Aparece en otros informes relacionados con las economías que transitaron de modelos socialistas a economías de mercado, que el énfasis no se puso en la implantación de un Catastro Físico, sino que en los sistemas registrales que brindarían certeza jurídica a los inversionistas, estimularían el intercambio interno e incrementarían la eficiencia económica mediante la disminución de costos de transacción y el ordenamiento de los sistemas de garantías inmobiliarias, considerando la relación entre el crédito e hipotecarias; tomando en cuenta que las economías de mercado descansan en el crédito como palanca para la inversión financiera de las empresas.

Según la opinión de Galiani, Sebastián (2011), en un trabajo titulado Land Property Rights and Resource Allocation, de la universidad de Washington en St Louis; las desventajas de un marco institucional inadecuado se ven exacerbadas por el alto costo de adquirir información sobre el régimen legal de las propiedades y para hacer cumplir los derechos adquiridos. En consecuencia, el valor de un registro depende mucho del contexto institucional en que se da y de la eficacia del Estado para hacer cumplir los derechos legales e informales de la tenencia de la tierra. Es más, sostiene que los individuos de una misma sociedad pueden enfrentar costos de transacción diferentes durante la aplicación de la Ley y por ende, se origina una heterogeneidad de efectos económicos.

Además, pueden presentarse discrepancias, en materia de responsabilidad civil y compensación por daño, entre los resultados obtenidos bajo el enfoque del Teorema de Coase y la Doctrina del Privilegio Perdido; esto cuando un juez trata de valorar la prevalencia de un derecho sobre otro e inclusive, aunque en menor medida, al dirimir ante una acción reivindicatoria o la concurrencia de acreedores sobre un inmueble.

Merece la pena mencionar aquí que Ronald H. Coase argumentaba, al referirse al problema del costo social, que en la medida que los costos de transacción ^{31/} sean bajos o inexistentes y que los derechos de propiedad establecidos en los fallos judiciales no permitan una solución económica eficiente, se producirá una reasignación de derechos hacia aquellos que los valoran más, aunque las cortes fallen en contra de éstos. Esto significaría que los fallos judiciales que redunden en ineficiencias económicas podrían corregirse a través de las reglas del mercado.

Siguiendo los planteamientos de Ronald H. Coase, relacionadas con la eficiencia social – económica- en el uso de los recursos, en condiciones de competencia perfecta y en ausencia de costos de transacción, se lograría la asignación eficiente a través del sistema de precios que reflejan las prioridades del colectivo imaginario, donde la función de oferta individual corresponde a los costos marginales de la firma, a partir de los costos medios.

^{31/} Los costos de transacción se definen como aquellos en que se incurre por llevar a cabo el intercambio de un bien o servicio y por vigilar el cumplimiento de lo convenido.

Asimismo, las deficiencias del mercado inmobiliario impiden el desarrollo de productos financieros derivados de la industria; limita el acceso al crédito y a diversas operaciones de carácter inmobiliario; fondos de inversión inmobiliarios y dificulta el desarrollo del mercado de alquileres; también limita el crecimiento de la industria de seguros y; además, restringe la recaudación de impuestos de naturaleza catastral e ingresos tributarios asociados con la herencia.

Naturalmente, los supuestos de mercados perfectos, del Teorema Coase, son recursos analíticos que facilitan la comprensión sobre la relación entre el derecho, la economía y la contribución del reconocimiento de los derechos de propiedad a la asignación eficiente de recursos dentro la economía.

De tal manera que, en ausencia de costos de transacción derivados del intercambio de activos inmuebles, ya sea por la falta de información, descontrol sobre el registro de la propiedad raíz o los costos de litigios potenciales por errores o malicias cometidas durante la gestión de los registros de activos inmobiliarios, todavía existiría la posibilidad de propiciar una asignación eficiente de los recursos productivos. Pero lo cierto es que en el mercado de estos activos sí presentan costos de transacción importantes –aunque en menor medida que antes-; eso hace que el valor creado, gracias al intercambio de inmuebles sea menor al potencial real. Encareciéndose con ello el valor de los activos, producto de la escasez relativa asociada con los costos de transacción y la incertidumbre sobre la legalidad de los activos; además, el incremento en el valor de las propiedades inmobiliarias estimularía el desarrollo de actividades especulativas; tal como parece estar pasando en los últimos años y que amenazan convertirse en una nueva burbuja inmobiliaria.

La incidencia de los costos de transacción sobre el mercado inmobiliario se trasmite naturalmente al resto de mercados relacionados, como el mercado de arrendamiento de corto plazo (Airbnb) y largo plazo; el mercado del crédito; de los seguros; la emisión de instrumentos financieros respaldados por hipotecas o cuyos subyacentes sean inmuebles o la rentas de éstos.

En esa misma línea de ideas, Velázquez Guadarrama, César (2014), Coordinador de la maestría en Políticas Públicas de la Universidad Iberoamericana, en México, decía en un artículo académico, que los costos de transacción se parecen a los impuestos que generan pérdidas de eficiencia en la economía al limitar el intercambio de bienes y servicios, en general, refiriéndose a los costos de transacción como "pérdida de peso muerto", porque algunos costos impiden intercambios que hubieran sido beneficiosos para compradores y vendedores; pero que debido a ellos se dejaron de realizar. Al abaratare los costos de transacción se ampliarían los límites productivos de la economía, incluso en condiciones de autarquía.

Ahora bien, partiendo del principio básico que el nivel de vida de la población de un país depende de su capacidad de producción de bienes y servicios; con la simple mejora de eficiencia en los mercados, gracias a la reducción de los costos de transacción, se esperaría cierto incremento en el nivel de bienestar de la población.

Al considerar la posibilidad de inversiones provenientes de otras economías, donde agentes no residentes estarían dispuestos a pagar por activos inmobiliarios ^{32/} más del costo de oportunidad que representa su posesión para los propietarios locales, también se mejoraría la asignación de los recursos productivos.

Adicionalmente, siguiendo los modelos basados en los aportes de Solow, Robert M. (1987), sobre modelos endógenos de crecimiento, habría que tener presente que el desplazamiento de los límites de producción antes mencionados, puede lograrse con: 1) inversión en capital físico (intensificación del uso de equipos con productividades equivalentes a las existentes en una economía en particular), 2) inversión en capital humano y/o, 3) mediante progreso tecnológico; siendo este último el único camino para el desarrollo sostenible, gracias al cual ha sido posible remontar estados estacionarios a lo largo del tiempo. En el caso salvadoreño por estar lejos de la frontera tecnológica, con la simple adopción de tecnología reciente se puede dar un impulso significativo al crecimiento económico, reduciendo, de paso, los costos de transacción y mejorando la eficiencia de los mercados, haciendo un bucle positivo en el proceso.

Al modernizarse el Registro de Propiedad Raíz en El Salvador, se reducirán los tiempos de respuesta para la obtención de información ^{33/}, la certeza para la negociación y la confianza sobre la vigilancia del cumplimiento de los contratos y con ello, mejorará el ambiente favorable para los negocios y la inversión doméstica, tanto de origen local como extranjero.

7 – MEJORAS DE EFICIENCIA RECIENTES EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ.

Durante el 2020, año de la pandemia del COVID-19 se priorizó la prestación de servicios al sistema financiero, relacionados con la recuperación económica, como anotaciones preventivas, Hipotecas, etc.; se revisaron los procesos de registro y se promovió la transformación de servicios hacia modalidades automatizadas.

Se sabe que como parte del proceso de mejoras en el 2021 se rediseñaron los procesos registrales con la herramienta Business Process Model and Notation (BPMN), con lo cual se logró una mejora en los tiempos de respuesta y se simplificaron los trámites presenciales los cuales finalizan, en la actualidad en menos de 24 horas, sin costo adicional para los usuarios. De hecho, desde julio 2021 se comenzaron a otorgar certificaciones extractadas, compraventas, certificaciones literales, cancelaciones de hipotecas y anotaciones preventivas, a un día plazo.

Desde el 2022 se gestionan servicios de forma 100% electrónica, como la emisión de certificaciones extractadas con firma certificada que permite verificar la autenticidad de la información por medios electrónicos. Además, se hizo una migración masiva de antecedentes de folio personal y expedientes de folio real al SIRyC.

En 2023 finalizó el traslado masivo de la información anteriormente mencionada al SIRyC en 12 de las 14 oficinas departamentales del CNR, adecuándolo a la Ley de Procedimientos Administrativos e implementándose la notificación automática.

^{32/} Términos de intercambio entre bienes transables y bienes no transables, es decir, precios internacionales, representados en la gráfica por medio de la línea tangente a la frontera eficiente de posibilidades de producción.

^{33/} En el modelo neoclásico de competencia perfecta no se incluían los costos de información, absolutamente esenciales para comprender el funcionamiento de las economías reales, pues ellos son la clave de los costos de negociación determinantes para el conjunto de los costos de transacción, que permiten explicar la diferencia existente entre asignación efectiva y potencial de los recursos.

En 2024 se implementó el cálculo automático de aranceles, en el SIRyC, con el uso de inteligencia artificial y el manejo de boletas electrónicas para la presentación de documentos y el uso de sellos electrónicos de manera automática en las certificaciones emitidas por el CNR, incluso la emisión de certificaciones extractadas sin intervención humana; servicio disponible los 365 días del año en horario 24/7. Todo esto gracias al uso de nuevas tecnologías y la facilidad de compartir información con otras instituciones para simplificar los procesos.

Además, finalizó la migración de la información que estaba pendiente, de los departamentos de La Libertad y La Paz, al SIRyC.

IV – CONCLUSIONES

El desarrollo de cualquier economía moderna está basada en el reconocimiento de los derechos de propiedad de los medios de producción, en general y de los activos inmobiliarios, en particular, así como en la libertad de disponer de ellos dentro de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico, expresados en sistemas de intercambio eficientes y de mecanismos para la tradición de su dominio; arrendarlos u ofrecerlos como garantía de un préstamo (hipoteca) que, sin perder la propiedad del inmueble queda sujeto al pago del crédito, como condición necesaria para liberarlos de gravamen; entre otros destinos.

De ahí que podemos asegurar que existe una relación directa entre las garantías para el ejercicio de los derechos de propiedad y el crecimiento económico, condición necesaria, no suficiente, para el desarrollo de las naciones. De igual manera, cuando el ejercicio de los derechos de propiedad es complejo y su tradición implica riesgos reales o imaginarios para los compradores potenciales, estos últimos exigirán descuentos importantes del valor del bien, debido al riesgo que supondría el ejercicio futuro de los derechos adquiridos y las dificultades potenciales para registrar la titularidad.

Es más, mientras más débiles sean las instituciones encargadas de registrar la titularidad de derechos sobre la propiedad raíz, más espacios existirán para la corrupción y el fraude.

Deininger, Klaus (2024), en un documento titulado Políticas de Tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, publicado por Banco Mundial, señala que facilitar el intercambio y la distribución de tierras, ya sea como un activo o para servicios corrientes (arrendamiento), a bajo costo a través del mercado es esencial para el acceso de los productores competitivos y para agilizar el desarrollo de mercados financieros que dependen del uso de la tierra como garantía. El informe presenta evidencias sobre la importancia de las transacciones de mercado del arrendamiento y acerca que eliminar los impedimentos al ejercicio de los derechos de propiedad raíz puede favorecer un clima favorable para la inversión y la diversificación de las actividades económicas en general.

En este mismo sentido, el Banco Mundial en su Informe para el Desarrollo (1997), señala: “1) Bajo nivel de confianza de los inversores y, en consecuencia, bajos niveles de inversión privada; 2) Escasa seguridad en el ejercicio de los derechos, lo que determina que los mercados de compraventa y alquiler sean ineficientes, así como un uso ineficiente de la propiedad inmobiliaria y ; 3) Escaso desarrollo del sector crediticio, especialmente del hipotecario, lo que produce un desequilibrio entre el activo fijo y el activo líquido en el entorno empresarial”.

Con las mejoras operativas implementadas gracias a la actualización del marco jurídico aplicable a la matrícula de la propiedad raíz en el país y sus modificaciones subsiguientes, los costos de transacciones disminuirán –incluyendo los relacionados con el costo de oportunidad derivados de los tiempos de respuesta de parte de la entidad reguladora- y, por consiguiente, la brecha entre el precio de mercado y el precio social ^{34/} tenderá a cerrarse, aumentando a la vez el número de transacciones y la productividad del uso de los activos inmobiliarios.

Naturalmente que el Registro debería proporcionar la información necesaria, en comunión con los datos catastrales pertinentes para que los usuarios del sistema no tuvieran que recurrir a información jurídica suplementaria; con lo cual se conseguiría una disminución significativa de los costos de información y, por ende, de transacción, presentes en toda economía real de mercado. En consecuencia, propiciaría un incremento en la eficiencia del sistema económico y, por ende, contribuiría al crecimiento económico del país.

Por otro lado, los errores de medición o su no correspondencia con la descripción de las parcelas en los contratos de compraventa también son un obstáculo para el desarrollo de mercados eficientes, como consecuencia de los costos de transacción que supone el intercambio de activos sometidos a esas condiciones.

En la actualidad, con el desarrollo tecnológico y la sofisticación de los sistemas de comunicación e información, resulta injustificado mantener esquemas obsoletos de registros físicos y mediciones convencionales de las parcelas; esquemas que han evidenciado su vulnerabilidad frente a ventas amañadas de inmuebles, deficiencias que facilitan la defraudación a instituciones financieras que poseen derechos registrados sobre propiedades recibidas en garantía, que podrían ser liberadas sin haberse cancelado previamente los créditos asociados con estos colaterales o, sucesiones dudosas durante los trámites administrativos para el reparto de herencias, entre otras.

Gracias al apoyo del Banco Mundial y a los conocimientos acumulados en otros proyectos alrededor del mundo, los cambios en los sistemas de registro, su depuración y la creación del Sistema de Información de Registro y Catastro (SIRyC), contribuyeron al fortalecimiento institucional y a reunir, en una sola entidad, diversos registros y al Instituto Geográfico y del Catastro Nacional.

Desde el 2020 y gracias a los cambios en los procesos y la automatización de actividades, los tiempos de respuesta del registro de la propiedad se han reducido significativamente, teniendo servicios en línea todo el año y en horarios 24/7 y el nivel de servicio se ha reducido a 25 minutos por usuario, es decir, que una persona que llega y toma turno, debe ser atendido en ese lapso de tiempo, pudiendo el usuario evaluar al personal que lo atendió gracias al uso de QR personalizado del personal en ventanillo, del CNR.

Ahora bien, con la implementación de la Agenda Digital El Salvador 2020-2030, acompañada de elementos sustantivos como reformas legales para agilizar los registros, la reducción de tiempos de respuesta y la mitigación de errores -gracias a la adopción de aplicaciones basadas en Inteligencia Artificial, el manejo de archivos digitales y la

^{34/} El Precio Social o Precio Sombra, llamado también precio de cuenta, es una medida monetaria del cambio en el bienestar de la comunidad debido a un cambio muy pequeño en la disponibilidad de Bienes finales o Factores de Producción.

En otras palabras, el Precio Sombra es el Valor de la contribución a los objetivos socio-económicos de un cambio marginal del Bien o factor.

redefinición de las cadenas de valor bajo la inspiración de la revolución industrial 4.0, sin dejar de lado, la seguridad de los sistemas computacionales-, se está dando un salto sustancial en materia del reconocimiento de los derechos de propiedad raíz en El Salvador. Inspirados en dicha agenda, el CNR contará con un sistema de información geográfica nacional que se podrá actualizar regularmente con futuras entradas de información y que además, permitirá disponer de un levantamiento cartográfico de todo el territorio nacional, que es una deuda pendiente de los proyectos previos de modernización del catastro, incluso los auspiciados por el Banco Mundial.

De igual manera, la reforma de Ley del CNR le permite contar con una base de datos de personas con derechos registrales comunes, con lo cual se reducen las duplicaciones e inconsistencia que, al interoperar con las bases de datos del Ministerio de Hacienda (personas jurídicas – Número de Identificación Tributaria), el Registro Nacional de Personas Naturales (personas naturales – Documento Único de Identidad) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Carné de Residente-Pasaporte) hace prescindible la actualización de datos alojados en las bases de datos de las Unidades Misionales.

Al vincular dicha “base de datos de usuarios comunes” con un número único de usuario se pueden manejar cuentas individuales a nombre de éstos donde se registre el valor remesado por servicios que solicitará a futuro -a través del sistema bancario-, de tal manera que al presentarse o solicitar servicios de manera virtual, se identifique el servicio prestado (código presupuestario de ingresos) y se reconozca el derecho a cobrar por el servicio brindado (código contable de ingresos). Todo esto se conectará con un sistema de ingresos y gastos automatizado volviendo más eficiente las operaciones del CNR y el desarrollo del mercado inmobiliario salvadoreño, condición *sine qua non* para el crecimiento económico de los próximos cinco años.

V - REFERENCIAS

- Acosta, N., Ángel, P., & Ruíz, R. (2019). Análisis de la uniformidad de los procedimientos de los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, de Comercio y de Propiedad Intelectual según 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. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Arellano Gault, David (2004). Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional, Fondo de Cultura Económica, México.
- Arriola, K., Campos, E., & Byron, D. (2016). Reconocimiento y restablecimiento del derecho de propiedad de los Pueblos originarios en El Salvador. Santa Ana: Universidad de El Salvador.
- Asamblea Legislativa (1991). Ley de Creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles. San Salvador.
- Asamblea Legislativa (2023). Ley del Centro Nacional de Registros, Decreto No. 802, Tomo 440. San Salvador.
- BID (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado; Washington D.C.
- BID, INTAL (2020). BLOCKCHAIN y el comercio internacional, nuevas tecnologías para una mayor y mejor inserción internacional de América Latina. Integración & Comercio # 46.
- BM (1997). Informe para el Desarrollo, Washington D.C.
- Cabrera Arévalo, J. L. (2009). Las controversiales fichas de fincas salvadoreñas. Antecedentes, origen y final. San Salvador: Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social, UTEC.
- Dans, Enrique (2023). Todo vuelve a cambiar, cómo la Web3 revolucionará el mundo tal y como lo conocemos. DEUSTO.
- Delgado, C. G. (1995). Análisis de las funciones del registro de la propiedad, raíz e hipotecas de la primera sección del centro en relación al ejercicio del derecho de propiedad. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Deininger, Klaus (2024), Políticas de Tierras para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, Banco Mundial, Washington D.C.
- Diez, Lilia Noemí (1998). La Importancia Económica de Adoptar un Sistema Registral Seguro y de Bajo Costo.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Centro de Monitoreo e Incidencia Fiscal (CEMIF). (2022). Análisis de la Ley de Presupuesto General del Estado, 2022. San Salvador: Estudio Inverso.
- Geografía, I. N. (2013). Diccionario de Datos Catastrales. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Galiani, Sebastián (2011), Land Property Rights and Resource Allocation, Universidad de Washington en St Louis, Estados Unidos de América.
- Guevara, C., Ponce, J., & Ríos, R. (2017). Aplicación de SIG para la Gestión del Levantamiento Catastral del Municipio de Chilanga del Departamento de Morazán. San Miguel: Universidad de El Salvador.
- Moore, Mark H. (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público; Paidós, España.
- Muñoz, Gemma (2018). Elósegui, Tristán. El Arte de Medir, la analítica digital como herramienta de negocios, PROFIT.
- Olmedo, H. J. (1969). Breves Consideraciones al Régimen de Titulación de Inmuebles en la Legislación Salvadoreña. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Peláez, S. M. (1985). La patria del criollo. San José: EDUCA.

- Presidencia, S. d. (2020). Agenda Digital El Salvador 2020-2030: Plan de Desarrollo El Salvador Digital. San Salvador: Secretaría de Innovación de la Presidencia.
- Redondo, Oscar (BESSER Consulting) (2024). La Transformación Digital de la Empresa.
- Reyes, F. J. (2008). Efectos Jurídicos Resultantes del Proceso de Modernización del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas del Departamento de San Salvador en el Período del 2002 al 2004. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Salazar, Salvador del Saz, & Leandro, G. (s.f.). Disposición a pagar versus disposición a ser compensado por mejoras medioambientales: evidencia empírica. Valencia: Universidad de Valencia.
- Solow, Robert (1992). La Teoría del Crecimiento, una exposición, Fondo Cultura Económica. México.
- Sorto Rivas, F. (2024). Modernización del Registro de la Propiedad Raíz y del Catastro Nacional: importancia estratégica (El Salvador), Editorial Académica Española, España. ISBN 978-613-9-08439-5
- Sorto Rivas, F. (2024) Modernization of the Real Property Registry and the National Cadastre in El Salvador: Strategic Importance, International of Contemporary Research Multidisciplinary, La India, Volume 3 Issue 2 [Mar- Apr] 2024
- Urquilla, C. (1995). Análisis de las funciones del registro de la propiedad, raíz e hipotecas de la primera sección del centro en relación al ejercicio del derecho de propiedad. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Vásquez López, Luis (compilador) (2013) Recopilación de Leyes en Materia Registral. Editorial LIS. San Salvador.
- Velázquez Guadarrama, César. El Financiero, 25 septiembre 2014. México.
- Zamora, Javier; Tatarinov, Katherine; Sieber, Sandra (2019), Las Fuerzas Centrífugas y Centrípetas que inciden en la Transformación Digital de los Sectores. Harvard Deusto Business Review.