

El Registro de la Propiedad inmobiliaria, un instrumento indispensable en el desarrollo inmobiliario urbano

*The Real Estate Property registry, an
indispensable instrument in urban real
estate development*

por

JHOSVANY MARTÍNEZ BARREIRO
Director ASES. La Habana. Cuba

REGINO ANTONIO GAYOSO ROSABAL

*Centro de Estudios de la Administración Pública de la Universidad de La Habana
Profesor-Investigador*

RESUMEN: El presente artículo desarrolla un breve recorrido por la evolución de los Registros desde 1998 y las normas jurídicas que ordenan su actividad, nos proporciona una visión sobre la regeneración de sus funciones y su estrecha relación con el mundo inmobiliario a partir del patrocinio metodológico del Ministerio de Justicia.

Se reflexiona sobre el doble carácter de los Registros de la Propiedad inmobiliaria como protector de derechos, titularidades, hechos o circunstancias relativas a los bienes inmuebles y su aptitud como oficina administrativa prestadora de servicios públicos a los gobiernos municipales, como herramienta del desarrollo inmobiliario urbano, la planificación física y el reordenamiento territorial.

De forma sucinta quedan expresadas algunas ideas sobre el principio constitucional de la doble subordinación, en especial la administrativa, piedra angular de la relación de dichas instituciones con las Intendencias locales, recomendando

establecer, mediante una norma legal o la modificación en la ley de viviendas aún vigente, su contenido, en aras de esclarecer la relación entre los Registros y el interés público que deben preservar los gobiernos.

Finalmente, como complemento a las consideraciones formuladas anteriormente, se profundiza en la correlación del Registro con la planificación física y el ordenamiento territorial, como garantía del reordenamiento físico de las manzanas urbanas, lo que permite identificar los espacios libres para edificar viviendas por esfuerzo propio y elaborar propuestas eficaces a la inversión extranjera en los territorios municipales.

ABSTRACT: This article develops a brief overview of the evolution of the Registries since 1998 and the legal norms that regulate its activity, provides us with a vision about the regeneration of its functions and its close relationship with the real estate world from the methodological sponsorship of the Ministry of Justice.

The double character of the Real Estate Property Registers is considered as protector of entitlements, facts or circumstances related to the real estate and its aptitude as an administrative office that provides public services to the municipal governments as a tool of urban real estate development, physical planning and the territorial rearrangement.

In a succinct way some ideas are expressed on the constitutional principle of the double subordination, especially the administrative one, cornerstone of the relation of said institutions with the local Intendancies, recommending to establish by means of a legal norm or the modification in the housing law still in force its content, in order to clarify the relationship between the Registries and the public interest that governments must preserve.

Finally, as a complement to the previously formulated considerations, the correlation of the registry with physical planning and territorial ordering is deepened, as a guarantee of the physical reordering of urban blocks that allows to identify the free spaces to build homes by own effort and to elaborate effective proposals to foreign investment in municipal territories.

PALABRAS CLAVES: Registro. Reforma. Desarrollo urbano. Servicio público. Desconcentración. Descentralización. Doble subordinación.

KEY WORDS: Registration. Reform. Urban development. Public service. Deconcentration. Decentralization. Double subordination.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE ANÁLISIS SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DE LOS REGISTROS DE LA PRO-

PIEDAD A PARTIR DE 1998: 1. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE LA VIVIENDA. INICIO DE LA REFORMA REGISTRAL INMOBILIARIA. 2. LOS ACUERDOS DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL CONSEJO DE MINISTROS, EL ORDENAMIENTO INMOBILIARIO INTEGRAL Y EL LEVANTAMIENTO CATASTRAL DE LA ZONA URBANA. 3. LAS DISPOSICIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. 4. OTRAS NORMATIVAS CON INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO INMOBILIARIO Y LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL.—III. LOS REGISTROS Y EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA DOBLE SUBORDINACIÓN.—IV. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO INMOBILIARIO URBANO.—V. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD, LA PLANIFICACIÓN FÍSICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: 1. LOS DECRETOS LEYES NÚM. 288/11 Y 322/14. PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Los Registros de la Propiedad, cuya función esencial es la inscripción, protección y publicación de los derechos y títulos sobre los inmuebles, constituyen a su vez un instrumento indispensable en la actividad inmobiliaria de los gobiernos municipales y organizan, en estrecha colaboración con el resto de las instituciones que contribuyen a la prestación de los servicios públicos de vivienda, una visión integral de esas actividades en las sociedades locales.

El desarrollo urbano en los territorios municipales, como concepto sistémico, interrelaciona las oficinas administrativas que tributan al mismo, a diferencia de la edificación de viviendas como meta aislada. El progreso inmobiliario urbano es un hecho multifactorial regido por políticas públicas, tal y como refiere el artículo 71 de la Constitución de la República, de 10 de abril de 2019, y, en este empeño, los Registros de la Propiedad juegan un papel que debe tenerse en cuenta en toda su magnitud.

Los autores, a partir de un breve resumen sobre la evolución histórica-jurídica de los Registros a partir de su restablecimiento en 1998, ilustran sobre sus posibilidades como fuente obligada de consulta en la planificación física y el ordenamiento territorial, a partir de su papel como oficina administrativa que brinda un servicio público.

Dichas oficinas acumulan en sus libros datos estadísticos relativos al universo de propietarios particulares y arrendatarios de viviendas propiedad del Estado inscritos en un territorio y el fondo de solares yermos anotados a favor de particulares o el Estado y sobre cuál de ellos pesa algún gravamen, informaciones indispensables para conocer la condición y magnitud del fondo inmobiliario municipal.

Un tema transversal al eje central del artículo es el referido a la interpretación práctica sobre el principio constitucional de la doble subordinación de los registros,

en especial la obediencia administrativa que legitime a estas administraciones para hacer uso de las potencialidades de estas oficinas en cada municipalidad.

En el marco de las políticas desconcentradoras y descentralizadoras que lleva adelante el Estado cubano a favor de los municipios, los registros son decisivos en los proyectos urbanísticos que, de forma independiente, diseña cada gobierno local.

Los argumentos expresados se encaminan a demostrar el protagonismo de las oficinas registrales en una futura autarquía municipal, más allá de sus objetivos jurídicos, y su papel en la dinámica constructiva de los territorios donde están enclavados, la planificación física y el reordenamiento territorial de las jurisdicciones municipales.

II. BREVE ANÁLISIS SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DE LOS REGISTROS DE LA PROPIEDAD A PARTIR DE 1998

1. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE LA VIVIENDA. INICIO DE LA REFORMA REGISTRAL INMOBILIARIA

La antigüedad de la Ley Hipotecaria de 1893, de 14 de julio, y su Reglamento, la necesidad de brindar mayor garantía a la inversión extranjera, otorgar mayor seguridad a las transferencias de inmuebles y sustraer del tráfico jurídico las titularidades imperfectas, hicieron necesario para la administración del Estado el ordenamiento del patrimonio físico e inmobiliario del país y la reestructuración del sistema registral a finales del pasado siglo.

El Decreto Ley 185/98, de 28 de mayo de 1998, modificó las regulaciones sobre el Registro de la Propiedad contenidas en la Ley 65/1988, de 23 de diciembre, Ley General de la Vivienda, a fin de reunificar, según la redacción del artículo 116 de la LGV, toda la actividad registral y la función patrimonial bajo la tutela del Ministerio de Justicia, en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda que venía desempeñando dichas labores.

Las modificaciones operadas a la LGV trasladan la organización, funcionamiento y control de los Registros de la Propiedad al Ministerio señalado anteriormente, quien determina la oportunidad y el orden en que serán inscritos con carácter obligatorio los títulos, las trasmisiones de dominio, cargas y limitaciones, variaciones constructivas, descripciones de obra nueva, ampliaciones y otros derechos sobre viviendas, otras edificaciones y solares yermos.

Así mismo, se otorga al registrador la facultad de calificar, en el ejercicio del principio de legalidad, estos títulos y trasmisiones de derechos para determinar su efectividad jurídica y puede, además, ajustar por sí mismo las medidas y linderos de acuerdo con la justificación legal de la adquisición, e igualmente establece la vía judicial para reclamar contra sus decisiones.

El proceso de reforma iniciado con el Decreto Ley 185/98 promueve, a su vez, transformaciones estructurales en el organismo central de justicia, se crea la Dirección de los Registros de la Propiedad, Mercantil y del Patrimonio¹, donde se congrega toda la actividad registral y patrimonial delegada, poniendo fin a más de 30 años de inactividad registral inmobiliaria en Cuba.

Los pasos iniciales que permiten identificar la reforma parcial son los siguientes: se transfiere al Ministerio la subordinación metodológica de los registros sin modificar ni derogar la LH y su Reglamento, aún vigentes², establece la obligatoriedad de la inscripción dentro de un sistema declarativo —demostrando cierta inclinación hacia la inscripción constitutiva— y se otorga al registrador la competencia de modificar la dimensión espacial del dominio mediante el ajuste de medidas y linderos.

Con independencia de la trascendencia de las medidas adoptadas, calificar esta reforma de total e integral en ausencia de la promulgación de una nueva ley del registro es una definición ambiciosa, sin embargo, su carácter parcial dirigido a aspectos organizativos de la función registral era necesaria para colocar a los registros en condiciones de funcionar en armonía con las transformaciones económicas y sociales experimentadas por el país hasta 1998.

Resultaba necesario construir un sistema registral que reuniera todas las características y principios que lo definen internacionalmente y, al propio tiempo, adaptarlo a las tipicidades del sistema inmobiliario cubano. Inscribir en los registros de la propiedad más de 30 años de reconocimientos de derechos, con una LH y Reglamento vigentes convertidos en un freno por su anacronismo, no resulta un emprendimiento fácil.

La pérdida de la cultura registral como consecuencia de años de inmovilismo, la interrupción abismal del trato registral y la titulación imperfecta³, resultaron inconvenientes que los legisladores y operadores del Derecho tenían que enfrentar y solucionar, al menos temporalmente en ausencia de una nueva ley.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada por la Dirección de los Registros y la necesidad de perfeccionar las regulaciones contenidas en la LGV, se procedió a una segunda modificación del articulado referido a la actividad registral inmobiliaria en ella contenido, lo cual se concretó mediante el Decreto Ley 233/2003, de 2 de julio, «Que modifica artículos de la Ley núm. 65, Ley General de la Vivienda».

En esta ocasión, además de la de «ajustar» que ya poseía, se incluyó la facultad del registrador para «fijar»⁴ las medidas y linderos, extendiendo incluso ambas atribuciones a los solares yermos, al propio tiempo se eliminó la vía de reclamación judicial directa contra las decisiones del registrador, sustituyéndola por la vía administrativa previa en primera instancia ante el Director Provincial y en segunda ante el ministro de Justicia.

Pronto quedó demostrado que el éxito de la reforma dependía en gran medida del involucramiento del gobierno central, pues la actividad registral,

como sistema multicentro al fin, involucra en su actividad a varias aristas de la administración del Estado. En sistemas como el nuestro, el impulso y éxito de una reforma de esa magnitud depende en gran medida de la voluntad política del Estado, pues de su conquista dependen asuntos de primer orden para el país como la inversión extranjera.

2. LOS ACUERDOS DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL CONSEJO DE MINISTROS. EL ORDENAMIENTO INMOBILIARIO INTEGRAL Y EL LEVANTAMIENTO CATASTRAL DE LA ZONA URBANA

Desde su inicio el perfeccionamiento registral demostró la necesidad de desarrollar, previo a la inscripción, un programa de ordenamiento del patrimonio estatal y particular por dos razones esenciales: en las manzanas urbanas coexiste la propiedad personal y la estatal, unido a la necesidad de diferenciar nítidamente esta última que en la práctica es la que interviene en los negocios con la inversión extranjera.

Mediante el acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 4 de octubre de 1999, núm. 3551 para el control administrativo, se dispuso la creación del Grupo de Trabajo para el Control de los Inmuebles del Patrimonio Estatal, presidido por el Ministerio de Finanzas y Precios⁵ e integrado además por el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto de Planificación Física, la Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia y el Ministerio de Justicia, con el objetivo de desarrollar el programa mencionado y actualizar los valores contables de dichos inmuebles.

Como resultado de este programa fue necesaria la actualización de las normas vigentes para este tipo de bienes y se promulgó la Resolución núm. 104/2000, de 20 de junio, del ministro de Justicia, que puso en vigor las «Normas para el Registro y Control Jurídico de los Inmuebles que integran el Patrimonio Estatal». Dichas normas revitalizaron los registros administrativos, que bajo la égida de las Direcciones Provinciales de Justicia habían iniciado su trabajo con la Resolución 375/75 del ministro de Justicia.

En lo adelante el objetivo esencial de dichos registros sería el control sobre los inmuebles de propiedad estatal asignados a los órganos, organismos, empresas y organizaciones políticas, sociales y de masas, así como la conformación de la documentación y la expedición del título de propiedad adecuado para su inscripción.

Posteriormente, la Resolución núm. 226/2012, de 4 de octubre, del ministro de Justicia, «La Metodología para la Inscripción, Actualización y Control del Patrimonio Estatal en el Registro de la Propiedad», traspasó a los directores de las entidades estatales la facultad de dictar la resolución declarando el inmueble como propiedad estatal, quienes, guiados por la urgencia de esclarecer

la naturaleza de los inmuebles en uso, dictaron un conjunto de resoluciones viciadas que han desvirtuado la seguridad jurídica y la calidad de lo inscrito con posterioridad.

Una norma de singular importancia fue la Instrucción Conjunta/2001, de 31 de julio, «Sobre el Programa para el Levantamiento Catastral y la Inscripción de los Inmuebles en los Registros de la Propiedad», suscrita por el Instituto de Planificación Física, la Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia, el Instituto Nacional de la Vivienda y el Ministerio de Justicia, a la que se debe el inicio de la coordinación Registro-Catastro, una colaboración administrativa que tiene una influencia decisiva en el ordenamiento territorial previsto en la CR.

La disposición legal mencionada estableció los objetivos, elaboración, aprobación y ejecución práctica del levantamiento catastral por manzanas seleccionadas, así como la función de cada uno los organismos involucrados, dotando de coherencia e integralidad el programa acordado.

Con posterioridad, mediante el acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de fecha 26 de mayo del 2003, núm. 4799 para el control administrativo, se derogó el Acuerdo 3551/99 y se ampliaron los objetivos del programa a los inmuebles de las zonas urbanas y rurales, tanto estatales como no estatales, integrándose al Grupo el Ministerio de la Agricultura⁶ y disponiéndose la creación de grupos de trabajo a los niveles provincial y municipal.

3. LAS DISPOSICIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Inicialmente el Ministerio de Justicia enfrentó la necesaria creación de las condiciones materiales y de personal mínimas para el funcionamiento de los registros, que incluían salvar y organizar la documentación existente, seleccionar y capacitar el personal con el objetivo de establecer el servicio en cada uno de los municipios, dado el carácter eminentemente local de la actividad registral.

Paralelamente a lo anterior, se procedió a encuadrinar los libros, confecionar nuevos índices de personas y fincas y transcribir las inscripciones de una oficina a otra en atención a la división político-administrativa del país, labores que en lo fundamental se realizaron con calidad y prontitud a costa de un inmenso esfuerzo que consumió gran cantidad de recursos materiales y personales.

En este punto de inflexión se procedió a la promulgación de varias disposiciones legales que armonizaran, en lo posible, lo dispuesto sobre Registros de la Propiedad en la LGV con las regulaciones de la LH y su Reglamento, con la finalidad de hacer coexistir normas legales de jerarquías distintas, cuando debió prevalecer la LH como norma de mayor rango y promulgarse una nueva legislación sobre registros que la sustituyera. Pero lo ideal es enemigo de lo bueno.

La pérdida de cultura registral y la paralización de la inscripción por más de 30 años provocó que desde el inicio el proceso de reforma tuviera que privilegiar fundamentalmente principios registrales que están íntimamente relacionados con el programa del levantamiento acordado, que son el de Legalidad, Especialidad y Tracto registral, para lograr producir un efecto legitimador del contenido de los asientos.

A pesar del interés del Estado en el avance del Programa de Ordenamiento y la urgencia de proveer de seguridad jurídica los negocios con la inversión extranjera, se interpuso en el nacimiento de una nueva ley la morosidad legislativa de aquellos años, hoy superada, en que una norma de esta naturaleza recorría un tortuoso camino hasta el órgano supremo con potestad legislativa y corría el riesgo de dilatar su promulgación.

Consciente de esa realidad técnica y legislativa el Ministerio de Justicia promulgó entonces la Resolución 212/2001, de 14 de noviembre, «Normas para la Inscripción de los Títulos Inmobiliarios y otros Derechos sobre Bienes Inmuebles Estatales en el Registro de la Propiedad» y al año siguiente la Resolución 39/2002, de 1 de marzo, «Normas para la Inscripción de los Títulos Inmobiliarios y otros Derechos sobre Bienes Inmuebles en el Registro de la Propiedad», que constituyeron las primeras normas de esta etapa que regularon la inscripción de inmuebles particulares y estatales, no vinculados directamente con la inversión extranjera.

La experiencia adquirida con la aplicación de estas disposiciones, en el caso de la Resolución 39/02 del ministro de Justicia, experimentalmente en las Provincias de Cienfuegos y Villa Clara, determinaron la conveniencia de consolidar en un solo cuerpo legal las normas para la inscripción de todos los tipos de inmuebles y formas de propiedad.

Como consecuencia se promulgó la Resolución 247/2003, de 15 de septiembre, «Normas para la Inscripción de los Inmuebles, Títulos y Derechos Reales en el Registro de la Propiedad», que reguló la inscripción de los inmuebles existentes en las manzanas levantadas catastralmente cualquiera que fuera su titularidad, que incluía las viviendas y solares yermos de la población que fueran transferidos ante notario, los que conservaran el tracto actualizado, los estatales de nueva construcción y los aportados a las asociaciones económicas internacionales.

Mención especial merece en este contexto la Instrucción 1/2003, de 16 de octubre, del director de los Registros de la Propiedad, Mercantil y del Patrimonio del Ministerio de Justicia, complementaria a las Normas, por su calidad en instruir detalladamente la aplicación de la Resolución y su influencia en el trabajo interno de los Registros, cuyas indicaciones han seguido siendo aplicadas aún después de su derogación formal.

En sustitución de la anterior se puso en vigor la Resolución 249/2005, de 7 de octubre, «Normas y Procedimientos para la Nueva Organización y

Funcionamiento del Registro de la Propiedad», la que a juicio de los autores constituyó un retroceso legislativo, excepto en cuanto a su Capítulo V referido a la organización del Registro.

Finalmente, fue dictada la Resolución 114/2007, de 29 de junio, que puso en vigor las «Normas y Procedimientos para la Organización y Funcionamiento del Registro de la Propiedad», que intenta sintetizar en su contenido toda la práctica acumulada en los años de aplicación de las legislaciones anteriores y que aún se encuentra vigente. Antes de continuar es preciso detenerse en la formulación que contiene el artículo 1.1 de esta disposición.

Dicha norma regula que el objeto del Registro es «...*la inmatriculación de los inmuebles, la inscripción y anotación de los títulos de dominio y otros derechos reales sobre aquellos, y su cancelación cuando corresponda, según la demarcación territorial donde radiquen*»⁷. Este razonamiento que consta en la norma como objeto del Registro, merece un breve comentario sin el ánimo de desvirtuar las razones que motivan el presente artículo, porque esa premisa legal tiene que ver con la naturaleza misma de la actividad registral.

La función básica del Registro de la Propiedad no es acumular en sus libros inmuebles inmatriculados o cancelar inscripciones, anotaciones o derechos reales. Inmatricular, dicho sea de paso, es aquella acción que constituye la entrada prística al Registro de una finca, nunca antes inscrita, es su nacimiento como finca registral y el objetivo de los Registros es brindar protección jurídica tanto a las que por primera vez acceden a él, como a las que ya se encuentran inscritas y a sus sucesivas mutaciones.

Por otra parte, la cancelación de un título no es ni puede ser tampoco el objeto de un Registro pues resulta una acción más que se practica por el registrador, mediante un asiento registral que puede obedecer a causas judiciales, solicitud de titulares legitimados, por prescripciones del propio título o por ley, pero no identifica ni diferencia al Registro de la Propiedad de otros registros donde también se cancela.

Lo que identifica, define y es el objeto de los Registros de la Propiedad inmobiliaria es la protección y publicidad de los hechos y circunstancias relativas a los bienes inmuebles. Por lo tanto, el Registro inscribe, protege y publica, excepcionalmente inmatricula y cancela. Otras inconsistencias de la norma con relación a las vías de reclamación contra las decisiones de los registradores, son tratados brevemente en un epígrafe posterior y con más profundidad en un artículo ulterior.

El Capítulo V de las Normas ilustra adecuadamente toda la práctica acoplada con el desarrollo de la reforma, lo que permite afirmar que con relación a la organización y funcionamiento de los Registros el avance es apreciable, potenciando la función calificadora y logrando que el peso de la reforma fuera exitosa en materia de organización interna de las oficinas registrales.

Rescatar los principios de Especialidad, Tracto registral y Legalidad fue la idea polar que guió la reforma y la introdujo en los caminos del reordenamiento

to territorial y la planificación física, que son hoy preceptos constitucionales ordenados a las Intendencias y a los gobiernos municipales en el artículo 191 inciso c) de la Constitución de 2019 y son, además, objetivos declarados en el Lineamiento 91 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para los años 2016-2021.

Un asunto a considerar es la revisión ya dilatada de las normas de funcionamiento de los registros, que cumplen 12 años de existencia y sustituirlas por un nuevo cuerpo legal, posiblemente una ley, que sustituya la hipotecaria vigente, donde la hipoteca, que esperamos regrese plenamente como derecho de garantía en los negocios inmobiliarios, favorezca el robustecimiento del crédito territorial.

La futura ley deberá además actualizar el funcionamiento de los registros, precisar la responsabilidad patrimonial de los registradores, las vías de reclamación efectivas, la subordinación, la informatización y otras que modernicen e integren los registros a la construcción de la dinámica constitucional, puntualizando su doble condición de oficina administrativa e institución protectora de los derechos, actos y contratos que recaigan sobre los bienes inmuebles.

La promulgación de una ley registral inmobiliaria, que recoja en su texto toda la teoría y la práctica acumulada durante años de aplicación de normas de menor rango, es una necesidad para concluir la primera etapa de reformas iniciada con la promulgación del Decreto Ley 185/98 y complementaría el esquema legislativo de desarrollo en el que trabaja la legislatura para cumplimentar los preceptos constitucionales.

4. OTRAS NORMATIVAS CON INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO INMOBILIARIO Y LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL

Un momento importante en el desarrollo de esta nueva etapa de los Registros en Cuba tuvo lugar con la apertura del sector inmobiliario a la inversión extranjera, que motivó un profundo debate legal sobre la vigencia o no de la Ley-Decreto 407/1952, «Ley de Propiedad Horizontal» y la inaplicabilidad del «Régimen de Edificios Multifamiliares», establecido por la resolución 4/91, de 14 de enero, del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, a los inmuebles surgidos de estos nuevos negocios.

Este debate culminó con la decisión del Instituto Nacional de la Vivienda, en respuesta a una consulta realizada por la Dirección de los Registros de la Propiedad, Mercantil y del Patrimonio, de reconocer como vigente a dicha norma, *«en cuanto no se oponga al cumplimiento de lo que por la Ley General de la Vivienda se establece»⁸*.

Otro caso interesante vinculado al negocio inmobiliario con capital extranjero, lo constituyó la promulgación del Decreto Ley 214/2000, de 24 de noviembre, «Constitución de Hipotecas Sobre Bienes Inmuebles», en el cual se

autoriza la constitución de hipotecas sobre bienes inmuebles para empresas y otras entidades económicas con personalidad jurídica propia dedicadas al desarrollo inmobiliario, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que contraigan para la obtención de financiamiento, en franca contraposición a la inaplicabilidad de esa garantía en la Ley de Reforma Urbana, de 14 de octubre de 1960; primera experiencia en el uso de esta institución de garantía crediticia inmobiliaria con posterioridad a dicho año.

Esta institución, causa inicial del surgimiento internacional del sistema registral inmobiliario, fue ampliada posteriormente por el Decreto Ley 289/2011, de 16 de noviembre, «De los Créditos a las Personas Naturales y Otros Servicios Bancarios», por el cual se dispuso la constitución de hipotecas sobre viviendas de descanso o veraneo y solares yermos de propiedad personal, con la obligación de inscripción del documento notarial correspondiente en el Registro.

Por su parte, el Decreto Ley 227/2002, de 8 de enero, «Del Patrimonio Estatal», estableció la forma de conformación de dicho patrimonio, la clasificación de su uso, la administración, protección, registro, control e inscripción, así como las funciones y atribuciones de los diferentes Organismos de la Administración Central del Estado involucrados.

El Instituto Nacional de la Vivienda, en cumplimiento de sus funciones propias y como parte del resultado del trabajo del Grupo Nacional de Inmuebles, dictó la Resolución 6/2002, de 12 de febrero, la que estableció la forma de inscripción de las viviendas integrantes del patrimonio estatal en el Registro Administrativo de Viviendas Vinculadas y Medios Básicos, surgido este con similares objetivos que el dispuesto por la Resolución 104/00 del Ministerio de Justicia para los inmuebles estatales sin características de vivienda, y el 21 de febrero promulgó la resolución 33/2002, que reguló el «Procedimiento Sobre la Actuación de las Direcciones Municipales de la Vivienda en Relación con los Registros de la Propiedad», en apoyo al plan piloto dispuesto por la Resolución núm. 39/02 del Ministerio de Justicia.

Con posterioridad puso en vigor la Resolución 620/2003, de 21 de octubre, «Procedimiento sobre la Actuación de las Direcciones Municipales de la Vivienda en Relación con los Registros de la Propiedad», la cual fue derogada, conjuntamente con la Resolución 6/02 del Instituto Nacional de la Vivienda, por la Resolución 50/2009, de 23 de febrero, que estableció el «Procedimiento para el Perfeccionamiento de los Títulos y su Inscripción en los Registros de la Propiedad»⁹.

Con posterioridad y como consecuencia de novedosos cambios legislativos referentes al régimen de la propiedad personal establecido en la LGV, se dictó, como norma complementaria, la Resolución 342/2011, de 31 de octubre, derogada finalmente por la Resolución Conjunta 1/2016, de 22 de marzo, del Instituto Nacional de la Vivienda y el Instituto de Planificación Física, «Procedimiento para la Actualización de los Títulos de Propiedad y la Inscripción de las Vivien-

das Estatales y Edificios Multifamiliares en el Registro de la Propiedad», que rige actualmente los pasos previos a seguir para complementar los títulos que accederán al registro, así como para el proceso de inscripción de las viviendas vinculadas y medios básicos y los edificios.

III. LOS REGISTROS Y EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA DOBLE SUBORDINACIÓN

La doble subordinación de los Registros de la Propiedad inmobiliaria, en las actuales circunstancias en que se aplican políticas desconcentradoras y descentralizadoras a favor de los municipios, se convierte en un preliminar de obligada observancia que permite entender el papel de estas instituciones y el carácter de su relación con los gobiernos municipales.

Los registros, en tanto órganos de la administración para desarrollar sus funciones, le alcanzan los preceptos de la CR sobre la subordinación administrativa previstos en los incisos e) y f) del artículo 101 del Título VI y los de naturaleza metodológica contenidos en los incisos d) y e) del artículo 145, en relación a las definiciones que sobre la doble subordinación de estos órganos establece el artículo 116 de la LGV.

El artículo 97 de la nueva CR hizo referencia de forma muy sesgada a la publicidad registral, limitándose solo a mencionar la obtención de los datos personales obrantes en los Registros públicos, con lo que se perdió una formidable oportunidad de dar un espaldarazo constitucional a la publicidad registral en sentido general, como sustento a la amplísima protección que brinda a esta institución el artículo 108 de la Ley 59/1987, de 16 de julio, Código civil¹⁰.

El legislador constitucional hizo referencia a determinados rasgos comunes a todos los Registros públicos: la legitimación y el derecho a la intimidad; la posibilidad de modificar, cancelar, actualizar o rectificar los acontecimientos y actos jurídicos e interesar la confidencialidad por sus titulares, elementos que también están presentes en la gestión de los Registros de la Propiedad inmobiliaria.

También los Registros de la Propiedad disfrutan de estas facultades de publicitar hechos y circunstancias y modificarlos a partir de satisfacer una solicitud ciudadana, inclusive uno de los principios de su funcionamiento, el de rogación, establece que la inscripción es solicitada por el interesado, trámite a partir del cual el registrador queda obligado a satisfacer la demanda y prestar el servicio.

Podemos estar con DÍEZ-PICAZO y GULLÓN en cuanto a que, a pesar de tener como objetivo brindar protección a los actos y contratos relativos al dominio y los derechos reales recaídos sobre ellos, los Registros se pueden definir cómo «...*la institución administrativa que tiene por objeto la publicidad oficial*

de las situaciones jurídicas relativas a los bienes inmuebles» (DÍEZ-PICAZO y GULLÓN, 1997, 270)¹¹, señalando que los registros inmobiliarios son una oficina administrativa con un objeto dentro del Derecho Civil.

La LH y su Reglamento, aún vigentes, reservaban a la salvaguarda de los tribunales la actividad registral inmobiliaria. En los años posteriores a 1959 la subordinación metodológica de los Registros de la Propiedad estuvo indistintamente repartida al Instituto Nacional de la Vivienda y al Ministerio de Justicia, los que en diferentes etapas intervinieron y ordenaron su funcionamiento a partir de la promulgación de distintas normas.

El Decreto Ley 185/98 que modifica el artículo 116 a la LGV, resulta un esfuerzo plausible por esclarecer las vías de subordinación de los registros, sin embargo, su redacción resulta un obstáculo para la clara comprensión del fondo del asunto.

Se pronuncia el artículo en cuestión a favor del Ministerio de Justicia en cuanto a la dirección, funcionamiento y control de los Registros pero seguidamente concede también a los órganos locales de gobierno «...el control administrativo y la prestación del servicio de los Registros de la Propiedad que le están subordinados...»¹², de forma tal que confiere un doble control de la actividad al rector metodológico y al gobierno provincial, lo que en la práctica genera dudas sobre quien ostenta la supremacía administrativa.

Resulta de un valor práctico en las actuales circunstancias establecer con claridad meridiana el alcance de la subordinación administrativa de los registros a los gobiernos locales, un asunto que parece no estar concretado ni siquiera en las vías de reclamación contra las decisiones del registrador.

Al franquear las vías de reclamación contra las decisiones del registrador, la propia Resolución 114/07 del ministro de Justicia, agota la vía administrativa previa a la judicial ante las Direcciones Provinciales de Justicia, mediante la mezcla de un recurso de queja inicial que culmina con una alzada final que resuelve el Ministerio de Justicia como órgano metodológico, contra la cual se accede a la vía judicial. Esta mixtura en el proceso arroja incertidumbre sobre ambas vías de sumisión pues no se precisa con claridad cuáles son los límites entre ambas. Solución esta que además se encuentra en franca contradicción con lo dispuesto por el artículo 120 de la LGV, donde se disponen los recursos de alzada y apelación.

La predilección por la vía metodológica, como conclusión del proceso gubernativo interno, obedece a la escasa cultura registral imperante en los operadores del Derecho y los gobernantes, producto de los años de inactividad de los Registros, en busca de corregir las decisiones equivocadas, instaurar precedentes registrales y uniformar los fallos en todas las instancias como continuación en el orden procesal de la reforma de 1998.

Subordinar los Registros directamente a la Direcciones Provinciales de Justicia de los Órganos Locales de Poder respondió a que, en el momento del inicio de la reforma no existían las Direcciones Municipales de Justicia, asunto que

reclama una revisión del mencionado artículo 116, a los efectos de armonizar la sumisión administrativa a la estructura actual de los gobiernos locales.

Sin perjuicio de las modificaciones que pueda sufrir la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico de 19 de agosto de 1977, como consecuencia de los cambios operados en la estructura del gobierno y del Estado por la novedosa CR, se podría acudir directamente a la vía judicial al amparo del artículo 662 de la LPCALE¹³, a fin de agilizar la decisión, economizar gastos al promovente y recursos a la administración.

De producirse una reforma judicial dentro de la estrategia de descentralización del Estado cubano y el restablecimiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo a todos los niveles, incluyendo el municipal, las decisiones de los registradores pudieran ser revisadas en una sala municipal, como primera instancia, culminando en provincia, pues el control judicial local, dada la naturaleza eminentemente municipal de los registros, reforzaría la aplicación del principio de legalidad cerca del control de las sociedades locales.

Resulta necesario apuntar que la idea de precisar claramente la subordinación administrativa de los registros a los gobiernos municipales no desafía la alta inspección y control metodológico reservado al Ministerio de Justicia por el artículo 8 del Decreto Ley 335/2015, de 20 de noviembre, «Del Sistema de Registros Públicos de la República de Cuba», que debe mantenerse necesariamente, ni implica confundir el sometimiento administrativo con la «administrativización de la función registral»¹⁴.

Los Registros de la Propiedad no pueden convertirse en un apéndice gubernamental pues la naturaleza de su función es exclusiva y excluyente con cualquier otra que se le pueda encomendar, su objeto es siempre la publicidad de los actos, contratos y circunstancias inscritas en ellos que les concede una cierta independencia, a pesar de la doble subordinación que están obligadas a soportar por ley.

Resulta una necesidad de la administración que las oficinas prestadoras de servicios públicos estén sujetas al escrutinio popular y a los reclamos concretos de la gobernabilidad local como condición de democracia. Los Registros son instituciones eminentemente municipales, razón por la cual, lo que tiene sentido es que se subordinen y rindan cuenta ante las intendencias municipales, no provinciales, pues su razón de servicio es la ciudadanía de sus territorios.

La función registral es transversal a varias de las facultades que pueden ser descentralizadas a favor de los municipios, dentro de las que puede estar la autonomía fiscal. Los gobiernos municipales pueden, mediante los Registros como coadyuvantes del sistema tributario, conocer el universo de titulares inscritos y de ese dato conocer los potenciales contribuyentes para la futura aplicación del Impuesto sobre la Propiedad de Viviendas y Solares Yermos.

Esta y otras necesidades municipales podrían inclinar al ordenamiento registral a la constitutividad de la inscripción, de lo que ya se dio muestra en el Decreto Ley 185/98¹⁵.

Precisar los límites y el contenido real de la subordinación administrativa de los Registros se convierte en una condición indispensable de su actividad dentro del marco de la futura autogestión de los territorios municipales, lo que reclama la promulgación de una norma jurídica que lo regule o la revisión del articulado del Capítulo IX de la ley específica de viviendas dedicado a dicho contenido.

IV. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL DESARROLLO INMOBILIARIO URBANO

Los Registros de la Propiedad inmobiliaria, los solares yermos y la vivienda urbana, tienen una larga historia de relaciones signada por la inactividad de los primeros durante más de 30 años. Las titularidades concedidas al amparo de las leyes de viviendas desde la época de la LRU, las otorgadas al amparo de la Ley 48/84, de 27 de diciembre, «Ley General de la Vivienda», ya derogada, y la actual LGV, tuvieron que esperar el restablecimiento de la función registral para acceder a los Registros.

Una fuerte propensión a la administrativización de las relaciones de propiedad en el ordenamiento inmobiliario cubano favorece el predominio de los reconocimientos dominicos nacidos de la administración, competencia ya planteada en la LRU y heredada por el sistema de órganos creados por las leyes generales de la vivienda, situación que impacta a los Registros como destino y continuación del tráfico jurídico inmobiliario.

Detenidas las inscripciones, los Registros solamente publicitaban lo inscrito con anterioridad a la moratoria, en la generalidad de los casos a solicitud de los tribunales con el objetivo de resolver alguna cuestión litigiosa en los procesos contradictorios, tramitaciones que también eran difíciles pues la localización de la información era complicada y su contenido inexacto.

Un tráfico inmobiliario exiguo, debido a un sin número de limitaciones administrativas y la ausencia de relaciones monetario-mercantiles pletóricas, unidas a la afiliación del ordenamiento registral cubano a la inscripción declarativa, provocaron el desinterés de la ciudadanía por la inscripción y con ello el estancamiento del trabajo de los Registros. Se podría afirmar que la cultura registral entre finales de los años 60 e inicios de los 2000 era nula.

El inmovilismo registral trajo como consecuencia que ingresaran al tráfico jurídico títulos administrativos y notariales carentes de medidas y linderos, no protegidos por la fe pública registral, que generaron litigios entre propietarios colindantes sobre la extensión de sus dominios o la virtualidad de sus títulos. La ausencia de la calificación registral y la tutela pública a los títulos dominicos fomentó la inseguridad jurídica en el tráfico y aumentó la clandestinidad en las transacciones¹⁶.

Aunque se hicieron algunos intentos por el sistema de la vivienda de crear registros paralelos al histórico¹⁷, no existía una voluntad política real de con-

vertir en ley esas tentativas. Algunos títulos administrativos expedidos por el sistema de la vivienda y los Contratos de Compraventa con el Banco Popular de Ahorro¹⁸, al amparo de determinados supuestos legales, se expedían con la reserva de la fijación de las medidas y linderos para cuando oportunamente comenzara a regir el Registro de la Propiedad inmobiliaria, lo que ocurrió muchos años después.

La historia de los Registros de la Propiedad y su relación con el sistema inmobiliario en Cuba, es también la lucha permanente contra la imperfección de los títulos consecuencia de una insuficiencia del ordenamiento inmobiliario cubano adquirida desde los reconocimientos otorgados por la LRU: la declaración jurada por el titular ante la administración de las comodidades de los inmuebles y sus datos personales, extremos que se reprodujeron posteriormente en los Contratos de Compraventa del Banco Popular de Ahorro.

Los principios de legalidad y especialidad que ordenan la mecánica registral son un correctivo para la imperfección dominica y la informalidad constructiva experimentada durante años en el país.

El primero de ellos obliga al registrador a emitir un juicio de calificación sobre la correspondencia del título con las exigencias legales vigentes en el ordenamiento jurídico en general, aproximando también la actividad registral a dos principios cardinales del funcionamiento de la administración pública: el control y la legalidad.

El segundo, el de especialidad, se combina en tres identidades: las circunstancias expresadas en el título deben coincidir con lo inscrito y esto último con lo que se publica, de forma tal que, la publicidad registral queda respaldada por un documento perfecto garantizado por el Registro, todo lo que redunda en la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario que es su función básica.

Cuando se hace referencia al concepto del desarrollo inmobiliario como una concepción más amplia, incluye el estado de los reconocimientos dominicos, la disciplina constructiva y el privilegio que proporciona la inscripción registral que asegura un tráfico jurídico sano y protegido, ahora que la novísima Constitución refrenda la existencia de la propiedad privada y la importancia del mercado que generaran relaciones monetario mercantiles más vigorosas.

Edificar, rehabilitar y reparar son acciones constructivas que constituyen la piedra angular del fomento inmobiliario en los territorios pero no son faenas aisladas, en su conjunto son piezas de una política pública integrada por factores demográficos, migratorios, culturales, de planificación física y otros en la que los Registros son una pieza clave.

No puede perderse de vista que las políticas públicas es un espacio específico definido muy generalmente como el conjunto de acciones y decisiones que un Estado concibe e implementa en función de transformar el estado del arte en conflicto o potenciar decisiones del desarrollo en acertados vínculos con diferentes actores de la sociedad, razón por la cual deben ser expresión

de un mensaje de bienestar a alcanzar que cuenta con el respaldo y la legitimidad política.

La estrecha relación de la labor registral con el desarrollo inmobiliario urbano municipal, entiéndase también, con el conjunto de entidades que de una forma u otra tributan a la edificación y su conservación, integra por derecho propio a los Registros en la propuesta de modificar la visión de edificar como un sistema integrado por heterogéneos factores.

V. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD, LA PLANIFICACIÓN FÍSICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los Registros son una herramienta de trabajo insoslayable para las administraciones municipales y sus gobiernos que son los encargados, a tenor del inciso c) del artículo 191 de la nueva Constitución de 2019, de «...*aprobar el plan de ordenamiento territorial urbano, y controlar su cumplimiento...*»¹⁹.

Ninguno de los objetivos esenciales del Plan de Ordenamiento Territorial de la República de Cuba puede ser ejecutado sin la participación de los Registros. Regular la gestión del proceso inversionista, garantizar la coordinación del ordenamiento territorial urbano con la economía, contribuir a potenciar los aportes del ordenamiento territorial urbano en el desarrollo socio-cultural local y potenciar la gestión ambiental pueden en realidad ser derivaciones de las inscripciones registrales.

Las instituciones de planificación física no pueden dar luz verde a los municipios para recibir y estimular la inversión extranjera o nacional si no brindan amplias garantías al inversionista de que el inmueble objeto del negocio está inscrito a favor del Estado cubano y protegido por la fe pública registral. Los inversionistas extranjeros provenientes de países donde existe una extensa cultura registral, no se inclinan a concretar un acuerdo si no se le ofrecen esas cauciones. Esa exigencia sacó a la función registral en los años 90 del ostracismo en que se encontraba.

El Registro de la Propiedad inmobiliaria contiene básicamente la historia de los municipios contada por sus casas. Principios como el Tracto registral²⁰, que conecta a través de las sucesivas inscripciones la cadena de acontecimientos ocurridos en los inmuebles, convierte a los registros inmobiliarios municipales en un testigo excepcional de la cultura local.

Las oficinas registrales son facilitadores congénitos de la protección al patrimonio cultural. En sus tomos están los detalles de las viviendas, las escuelas o las instituciones donde vivieron se educaron o interactuaron los próceres comunales y obran en dichos libros, igualmente, los estilos constructivos urbanos como informadores imperecederos de la cultura constructiva de cada territorio y en su conjunto de la nación, pues no hay otra entidad que con tanta fuerza

tribute al desarrollo socio cultural dentro del plan de ordenamiento territorial. Desafortunadamente este principio tan importante para la historia pasó a un segundo plano.

La actividad registral transita por la economía de los servicios y puede ser un coadyuvante de primera línea en la protección a la gestión ambiental, su indudable cualidad de censora de las malas prácticas administrativas y documentales pueden incluir normas que obstaculicen la inscripción de un título particular o estatal que no cumpla con las exigencias ambientales.

Las informaciones que se acopian en los Registros en cuanto al dominio sobre solares urbanos facilita procesar la estrategia municipal de inversiones, pues proporcionan a las administraciones la seguridad jurídica sobre cuáles pueden ser inscritos a su favor de forma segura, sin que se emprendan acciones legales en su contra²¹ que detengan una transformación ya acordada dentro de la política pública de desarrollo urbano.

Así mismo, los Registros son un cooperante indispensable en los procesos de ordenación territorial requerido por el texto constitucional. La promiscuidad e informalidad constructiva vividas por el país durante décadas desordenó la realidad física de los territorios, todo lo que debe sufrir un proceso de recomposición.

Las manzanas desparceladas desajustan las fincas físicas y favorecen la aparición de «islas de terrenos» no aprovechables, que son invadidas por la comunidad con facilidades constructivas no autorizadas o vertederos de basura en ausencia de una custodia efectiva sobre las mismas del Estado o el titular colindante más cercano.

En este sentido, la reparcelación urbana²², procedimiento previsto en los artículos 38 al 48 de la Resolución 114/07 del ministro de Justicia, constituye un intento administrativo y técnico jurídico por reordenar el espacio físico municipal que tributa al ordenamiento territorial, el cual no puede ser ejecutado sin la información protegida que brindan los Registros.

Ajustar la parcela a lo ya edificado y determinar los espacios libres en cada manzana, sellándolas finalmente, resulta una condición necesaria de la planificación y el ordenamiento que los gobiernos locales necesitan priorizar pues de ello dependen facultades administrativas como la asignación a particulares de terrenos libres para edificar previstas en la ley de viviendas²³.

En el marco actual de la desconcentración de competencias y descentralización de funciones a favor de los gobiernos locales, la planificación física, el ordenamiento territorial y el desarrollo inmobiliario, deben transformarse en actividades de la administración profundamente inclusivas y democráticas que tributan al perfeccionamiento de las políticas públicas de acuerdo a las necesidades, características y potencialidades específicas de cada uno de los territorios, en ese proceso el Registro es una institución por la que hay que estar y pasar.

Aunque el objetivo declarado del presente artículo es visualizar a los Registros dentro de las estrategias inmobiliarias y administrativas sin profundizar

en el análisis de normas legales —asuntos que serán tratados en un artículo en preparación— no podemos sustraernos a la utilidad de analizar dos decretos leyes que articularon el sistema inmobiliario, la planificación física y los registros de la propiedad: los Decretos-Leyes 288/11 y 322/14, ambos denominados «Modificativo de la Ley núm. 65 de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda».

1. LOS DECRETOS LEYES NÚM. 288/11 Y 322/14. PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA

La modificación del régimen de la Propiedad Personal, contenido en la Ley General de la Vivienda, liberando los mecanismos administrativos de control sobre las cesiones de la propiedad de la vivienda por donación, permuto o compraventa, fue un beneficio largamente esperado por la ciudadanía y el más celebrado, pero no fue la única novedad que distinguió al Decreto Ley 288/2011, de fecha 28 de octubre, y sus disposiciones complementarias.

Entre las modificaciones más significativas se encuentran las dispuestas por sus normas complementarias, la Resolución 342/2011, de 31 de octubre, del extinto Instituto Nacional de la Vivienda y la Resolución 351/2011, de igual fecha, del Ministerio de Finanzas y Precios, contentivas de un procedimiento para actualizar los títulos de propiedad y su inscripción en los Registros de la Propiedad y un conjunto de regulaciones individualizado el impuesto a las transacciones liberadas.

Con estas nuevas reglas, el Registro de la Propiedad inmobiliaria continuaba la recuperación de su función básica, inscribir títulos y proteger y publicar derechos, ahora previos a la emisión de una pericial técnica o dictamen²⁴, en el cual se describen las comodidades reales del inmueble, sus medidas y linderos y su precio legal. Este es sin lugar a dudas la continuación del perfeccionamiento dominico y el reordenamiento territorial consecuencia de la reforma registral iniciada años atrás.

Podemos estar de acuerdo en que el término «actualización» utilizado en la Resolución complementaria podría no ser el adecuado para definir todo un conjunto de remedios técnicos que transitaban desde la subsanación de los títulos por la omisión de sus comodidades presentes, las medidas, linderos y precio legal, hasta la «amnistía» sobre lo que se edificó sin cumplir los requisitos de ley.

De esta forma el Estado da un paso decisivo y relaciona de una manera efectiva la planificación física, el sistema inmobiliario y los Registros como acciones vinculadas a la seguridad jurídica y el ordenamiento territorial, estrategia que consolidaría posteriormente el Decreto Ley 322/2014, de 31 de julio, tres años después.

El levantamiento de las manzanas con la introducción de las técnicas del catastro urbano y su vinculación a la planificación física, fueron la génesis de un nuevo pensamiento. La reforma registral iniciada en el año 1998 por el

Ministerio de Justicia evidenció la necesidad de reordenar y oficializar la nueva distribución «espontánea» llevada a cabo por la población en el espacio físico de las manzanas. A partir de la informalidad constructiva²⁵ sobre las parcelas que las integran se impone un nuevo contexto físico y urbano imposible de retrotraer y obliga al Estado a cooperar con una realidad inevitable.

Las viejas parcelaciones de los repartos en la mayoría de los casos ya no existen pues fueron desdibujadas por la impronta constructiva de la población que, sin respetar las ordenanzas constructivas, crearon una ciudad con una distribución física nueva, que es necesario convalidar para poder conocer las potencialidades seguras de cada municipio y de la nación en general.

En ese escenario, resulta ineludible elevar el protagonismo de la planificación física y el catastro urbano, dos instituciones que por el contenido de sus funciones constituyen los apoyos fundamentales del proceso de reordenamiento.

Con la promulgación del Decreto Ley 322/14, se modifica la ley específica en materia de viviendas al transferir al Instituto de Planificación Física todas las competencias establecidas en los procesos de construcción por esfuerzo propio de la población, la política relativa a los solares yermos y su cesión por cualquier causa, las azoteas, los dictámenes técnicos sobre división obligatoria, las medidas y los linderos y otras competencias técnicas *«ad hoc»* que hasta la fecha de su promulgación eran conocidas y resueltas por el sistema de la vivienda.

Especial pronunciamiento merece el artículo 15 apartado 4 que expresamente descansa en el presidente del Instituto Nacional de Planificación Física *«... que se aprovechen al máximo los terrenos disponibles y el cumplimiento de las regulaciones contenidas en los planes de Ordenamiento Territorial y Urbano...»*²⁶, dos facultades que están íntimamente relacionadas: no se conoce la disponibilidad de terrenos, si no hay un reordenamiento urbano del espacio físico en cada municipio.

Si bien el Decreto Ley 322/14 combina oportunamente la dinámica de los tres sistemas mencionados desde la visión orgánica de la administración, la decisión de extinguir el Instituto Nacional de la Vivienda como Órgano de la Administración Central del Estado, no fue una decisión feliz, cuyas consecuencias para la ciudadanía fueron apreciadas en los primeros meses de aplicación de la norma.

Transferir al Ministerio de la Construcción la proyección, ejecución y control de la construcción de viviendas en el país fue una decisión apropiada porque es la razón de ser de dicho organismo, pero distanciar al sistema de la vivienda de la planificación física es un error en el momento en que dichos sistemas deben estar lo más encadenados posible, funcional y metodológicamente, en aras del reordenamiento urbano.

Disminuir el protagonismo del sistema de la vivienda es desconocer toda la amplia experiencia que sus órganos a todos los niveles adquirieron durante más de 57 años de aplicación de tres leyes inmobiliarias. Sus órganos conti-

núan aplicando las disposiciones de la última aún vigente, cuyos asuntos se entrelazan indefectiblemente con las nuevas competencias concedidas al sistema de la planificación física, cuestión esta que provoca situaciones procesales que afectan a los administrados que se ven atrapados entre las decisiones de dos instituciones.

Esta disposición gubernamental, encaminada seguramente a elevar la gestión en materia de viviendas y planificación física, por el contrario, afecta el desenvolvimiento de los dos entes por igual que, en defensa de sus respectivas competencias, hacen colisionar sus decisiones sobre asuntos evidentemente relacionados pero regulados de forma diferente.

El encadenamiento funcional y metodológico de estos dos órganos es vital para el ordenamiento territorial, los cuales, ante situaciones complejas originadas en la aplicación del Decreto Ley 322/14, tienen que acudir a la puesta en vigor de legislaciones conjuntas para armonizar sus normas, una práctica censurada en técnica legislativa cuando se trata de dos organismos independientes.

Por las razones expresadas, sugerimos dar un paso atrás para avanzar dos, y refundir en un Instituto Nacional de Planificación Física y Viviendas ambas instituciones.

Finalmente, debemos considerar que la reforma registral del año 1998 fue sin lugar a dudas el motor impulsor del rescate del orden inmobiliario en el país. Sus transformaciones funcionales y estructurales evidenciaron el vínculo práctico hasta ese momento no percibido en su dimensión práctica, entre los sistemas de vivienda, planificación física y el catastro urbano y el impacto que estas tres actividades administrativas tienen en el ordenamiento territorial.

Los Registros de la Propiedad inmobiliaria, en su atributo de oficinas administrativas eminentemente municipales, no se pueden sustraer de los necesarios procesos de desconcentración y descentralización a favor de los municipios que continúan avanzando en las estructuras del Gobierno y del Estado, que incluyen inexorablemente el ordenamiento territorial urbano que permite a los gobiernos locales utilizar eficientemente sus verdaderas potencialidades territoriales como garantía del desarrollo integral urbano.

VI. CONCLUSIONES

I. La promulgación del Decreto Ley 185/98, inició en Cuba lo que se puede denominar la primera reforma registral con carácter parcial ocurrida posterior a 1959, liderada por el Ministerio de Justicia que incluyó la promulgación de normas funcionales, organizativas y una nueva estructura jerárquica metodológica y administrativa en su funcionamiento.

II. Los Acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros involucraron al Estado en la reforma y evidenciaron la necesidad de afrontar el

ordenamiento territorial a partir de la vinculación de la planificación física, los Registros de la Propiedad inmobiliaria y el catastro urbano.

III. El Registro de la Propiedad, además de su función básica de proteger los derechos inscritos y publicar hechos y circunstancias sobre la propiedad inmueble, es una oficina administrativa que brinda un servicio público y como tal tiene un encadenamiento funcional con todas las direcciones administrativas que tributan al ordenamiento territorial.

IV. La Resolución núm. 114/07 del ministro de Justicia tiene más de doce años de vigencia y deber ser derogada por una nueva norma legal, preferiblemente una ley registral inmobiliaria moderna que sustituya la hipotecaria vigente y regule la actividad de los Registros de la Propiedad en correspondencia con las nuevas realidades socio políticas del país y se pronuncie, además, en aspectos tales como la responsabilidad de los registradores y las vías de reclamación contra sus decisiones.

V. En los nuevos escenarios de descentralización a favor de los municipios que franquea el artículo 169 de la CR, resulta una premisa indispensable definir claramente el alcance y contenido de la doble subordinación de los Registros, en especial la administrativa a las intendencias municipales que el artículo 116 de la actual LGV reserva al Gobierno Provincial mediante sus direcciones administrativas de justicia, entendiendo actualmente la localía como competencia de los órganos municipales de poder.

VI. Los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial deben ser concretados a partir de un encadenamiento funcional entre el Registro de la Propiedad, la Planificación Física y el Catastro urbano que oficialice la nueva distribución parcelaria de las manzanas, contribuya a la protección del patrimonio cultural, cumpla con las exigencias ambientales e influya en la economía de los servicios municipales inmobiliarios.

VII. Las modificaciones introducidas a la LGV por el Decreto Ley 322/14 fortalecen la planificación física pero debilita su relación con el sistema inmobiliario de viviendas, que quedó subordinado a un órgano de la administración central cuya función esencial son los planes constructivos, por lo que se sugiere la creación de un Instituto Nacional de Planificación Física y Viviendas que unifique estructuralmente ambos sistemas.

VIII. De acuerdo a la consideración anterior, la fusión que se sugiere debe tener una expresión en la reorganización de los procesos de desarrollo urbano municipales a partir de la descentralización a favor de los municipios que establece el artículo 169 de la CR, lo que permita la creación de una Viceintendencia administrativa de Desarrollo Urbano en los gobiernos locales, en sustitución de las actuales Vicepresidencias para las Construcciones.

ÍNDICE

- Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial Extraordinaria número 5, de 10 de abril de 2019, 69.
- Ley Hipotecaria, de 14 de julio de 1893. Colección Jurídica, Editorial del Ministerio de Justicia, La Habana, 1999.
- Reglamento de la Ley Hipotecaria, de 18 de julio de 1893. Colección Jurídica, Editorial del Ministerio de Justicia, La Habana, 2000.
- Ley núm. 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico. Textos Legales, Ediciones ONBC, La Habana, 2015.
- Ley núm. 59, de 16 de julio de 1987, Código civil de la República de Cuba, Anotado y Concordado. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2011.
- Ley núm. 65, «Ley General de la Vivienda», de 23 de diciembre de 1988. Gaceta Oficial Extraordinaria número 7, de 5 de febrero del 2015, 157.
- Ley-Decreto núm. 407 de 1952. Facsímil, archivo de los autores.
- Decreto Ley núm. 185, de 28 de mayo de 1998. Gaceta Oficial Extraordinaria núm. 2, de 6 de julio de 1998, 11.
- Decreto Ley núm. 214, de 24 de noviembre del 2000. Gaceta Oficial Extraordinaria número 9, de 29 de noviembre del 2000, 47.
- Decreto Ley núm. 227, de fecha 8 de enero del 2002. Disposiciones jurídicas relativas al Ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.
- Decreto Ley núm. 233, de 2 de julio del 2003. Gaceta Oficial Extraordinaria número 12, de 15 de julio del 2003, 71.
- Decreto Ley núm. 288, de 28 de octubre del 2011. Gaceta Oficial Extraordinaria número 35 de 2 de noviembre del 2011, 359.
- Decreto Ley núm. 289, de fecha 16 de noviembre del 2011. Gaceta Oficial Extraordinaria número 40, de 21 de noviembre del 2011, 401.
- Decreto Ley núm. 322 de 31 de julio del 2014. Gaceta Oficial Extraordinaria número 40, de fecha 5 de septiembre del 2014, 949.
- Decreto Ley núm. 335, de fecha 20 de noviembre del 2015. Gaceta Oficial Extraordinaria número 40, de fecha 14 de diciembre del 2015, 581.
- Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 4 de octubre de 1999, número 3551 para el control administrativo. Disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.
- Acuerdo del CECM de fecha 26 de mayo del 2003, núm. 4799 para el control administrativo. Facsímil del original, archivo de los autores.
- Resolución núm. 4 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 14 de enero de 1991. Gaceta Oficial de 18 de enero de 1991, 55.
- Resolución núm. 104 del ministro de Justicia, de 20 de junio del 2000. Disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.
- Resolución núm. 212, del ministro de Justicia, de 14 de noviembre de 2001. Disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.

- Resolución núm. 6 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 12 de febrero del 2002. Disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.
- Resolución núm. 33 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 21 de febrero del 2002. Facsímil del original, archivo de los autores.
- Resolución núm. 39, del ministro de Justicia, de 1 de marzo de 2002. Facsímil del Original, archivo de los autores.
- Resolución núm. 247, del ministro de Justicia, de 15 de septiembre de 2003. Facsímil del original, archivo de los autores.
- Resolución núm. 620 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 21 de octubre del 2003. Gaceta Oficial de fecha 24 de noviembre del 2003, 184.
- Resolución núm. 249 del ministro de Justicia, de fecha 7 de octubre del 2005. Gaceta Oficial Extraordinaria número 28, de 28 de octubre de 2005, 179.
- Resolución núm. 114 del ministro de Justicia, de fecha 29 de Junio del 2007. Gaceta Oficial Extraordinaria número 39, de 6 de agosto del 2007, 187.
- Resolución núm. 50 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 23 de Febrero de 2009. Facsímil del original, archivo de los autores.
- Resolución núm. 342 del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, de 31 de octubre del 2011. Gaceta Oficial Extraordinaria número 35, de 2 de noviembre del 2011, 365.
- Resolución núm. 351, del ministro de Finanzas y Precios, de fecha 31 de octubre del 2011. Gaceta Oficial Extraordinaria número 35 de 2 de noviembre del 2011, 370.
- Resolución núm. 226, del ministro de Justicia, de 4 de octubre del 2012, Gaceta Oficial Ordinaria número 43, de 9 de octubre de 2012, 1346.
- Resolución Conjunta núm. 1, de los presidentes del INV y del IPF, de 22 de marzo de 2016. Gaceta Oficial Extraordinaria número 9, de 8 de abril del 2016, 82.
- Instrucción Conjunta de 31 de julio del 2001, IPF, ONHG, INV y MINJUS. Disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento registral, Centro de Información para la Defensa, MINFAR, La Habana, 2003.
- Instrucción núm. 1 del director de los Registros de la Propiedad, Mercantil y del Patrimonio, de 16 de octubre del 2003. Facsímil del original, archivo de los autores.

BIBLIOGRAFÍA

- DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A. (1997). *Sistema de Derecho Civil. Volumen III*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.

NOTAS

¹ En un inicio la actividad fue asumida por la ya existente Dirección de Registros y Notarías del propio Ministerio de Justicia.

² La LH y el Reglamento para su ejecución, respectivamente, no han sido derogados expresamente. No obstante, parte importante del articulado de ambas disposiciones, además de ser obsoleto a más de 125 años de distancia, ha quedado aplicable en la práctica solamente para todo aquello en lo que no se oponga a las disposiciones del Ministerio de Justicia y de manera complementaria para lo no establecido por este, teniendo como amparo para ello las atribuciones y funciones concedidas a dicho organismo por la LGV. Por supuesto este criterio es sumamente polémico desde el punto de vista de la jerarquía normativa.

³ La aplicación de la LRU trajo como consecuencia el comienzo de la expedición de títulos de propiedad que no cumplen los requisitos exigidos para su inscripción en el registro, lo cual fue progresivamente trasladado a las titulaciones expedidas por los notarios, los tribunales, el sistema de la vivienda y el Banco Popular de Ahorro, como consecuencia de ello se paralizó la inscripción de todo el tráfico jurídico resultante y sobrevino con ello la interrupción del trámite, la inoperancia del registro y la pérdida de la cultura registral, tanto para las instituciones de todo tipo como para los operadores del Derecho y los titulares.

⁴ ⁴ La atribución de ajustar las medidas y linderos estuvo inicialmente concedida por la LGV al Registro de la Vivienda y Solares Yermos subordinado a las Direcciones Municipales de la Vivienda, entidad si facultada para reconocer y modificar derechos, lo cual, obviamente, no corresponde al registrador de la propiedad, por lo que el traspaso de esta atribución de un tipo de registro a otro, así como su ampliación a «fijar», atenta contra la seguridad jurídica.

⁵ Con posterioridad pasó a presidir el Grupo Nacional de Inmuebles el MINJUS, en cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo del CECM de fecha 4 de octubre de 2004, núm. 5256 para el control administrativo.

⁶ El Ministerio de la Agricultura no estuvo entre los organismos iniciadores del programa en 1999, su inclusión respondió a la necesidad de proceder al ordenamiento en la utilización y el control del fondo de tierras agrícolas del país, así como a la indispensable exigencia de perfeccionar las titularidades sobre estas y su inscripción en el Registro de la Propiedad, como un bien inmueble de especial importancia y características propias.

⁷ Resolución núm. 114, de fecha 29 de junio de 2007, de la ministra de Justicia. Gaceta Oficial Extraordinaria núm. 39, de fecha 6 de agosto del 2007, 187.

⁸ Carta en respuesta a consulta formulada por el director de los Registros de la Propiedad, Mercantil y del Patrimonio del MINJUS, emitida el 9 de marzo de 2009 por el director jurídico del INV. (Archivo de los Autores).

⁹ Esta Disposición fue acompañada de la Circular 1/2009, de 11 de marzo, del director jurídico del Instituto Nacional de la Vivienda, emitida con el objetivo de lograr una aplicación uniforme de lo establecido. Siendo necesario destacar que estas indicaciones, amén de contener algunos errores, no fueron aplicadas correctamente por las Direcciones Municipales de la Vivienda, por cuanto la Disposición base en cuanto a terrenos a tener en cuenta lo constituye el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de junio de 1985, núm. 1810 para el control administrativo, referido a las bases para el cálculo del precio de transferencia de las viviendas para los usufructuarios onerosos y ocupantes legítimos, así como aquellas que el Estado transfiera a partir del 1 de julio de 1985, y en la práctica le fueron aplicadas a todos los casos que se le determinaron las medidas y linderos, afectándose así la seguridad jurídica.

¹⁰ El artículo 108 del Código civil establece que los acontecimientos naturales y los actos jurídicos que tienen por objeto el domiciliado, el llamamiento a la sucesión, la actividad intelectual y artística, la constitución de personas jurídicas y los que tienen por objeto bienes inmuebles, entre otros, se anotan e inscriben en los Registros públicos que determinan las leyes brindando una amplia cobertura legal al fenómeno de la publicidad registral.

¹¹ DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN A. *Sistema de Derecho Civil*. Volumen III, Sexta Edición, Editorial Tecnos SA, Madrid, 1997, 270.

¹² Decreto Ley 185/1998, de 28 de mayo, «Modificativo de la Ley Número 65 de 23 de Diciembre de 1998, “Ley General de la Vivienda”». Gaceta Oficial Extraordinaria núm. 2 de 6 de julio de 1998, 11.

¹³ El artículo 662 de la LPCALE franquea la vía judicial contra las resoluciones emanadas de los comités ejecutivos de los órganos provinciales y municipales del poder popular, hoy intendencias municipales, que ejerzan las funciones en sus territorios.

¹⁴ Existe la experiencia en nuestro ordenamiento inmobiliario de la sujeción a fuertes autorizaciones administrativas de las relaciones de propiedad, situación que ha sido atenuada por el Decreto Ley 288/11 que modificó en lo esencial el capítulo dedicado al régimen de la propiedad personal contenido en la LGV.

¹⁵ Nuestro ordenamiento registral se afilia a la inscripción declarativa o voluntaria. Sin embargo, el artículo 117 de la ley en materia de viviendas establece la obligatoriedad de la inscripción de los títulos dentro de esa afiliación, demostrando ya cierta tendencia a la constitutividad, es decir, convertir la inscripción en un elemento constitutivo del negocio, propensión que continuó con la obligatoriedad de la inscripción de los títulos de los inmuebles antes de cederlos por permuta, compraventa o donación.

¹⁶ La ausencia de un control registral mediante la calificación de los títulos, a que obliga el principio de legalidad, pudo haber evitado la existencias de vicios y falsedades que abundaron en una época en los documentos, como consecuencia de la intención de las personas de evadir las prescripciones legales establecidas en la ya derogada Disposición Especial Séptima de la LGV.

¹⁷ Se refiere al Registro de la Propiedad de la Vivienda y Solares Yermos, autorizado en los artículos del 116 al 121 del Capítulo IX de la LGV, previo a su modificación por el Decreto Ley 185/98. Dicho Registro se concretaba a la inscripción de la propiedad personal sobre viviendas y solares yermos producto de la aplicación de las leyes de vivienda y partía de una nueva realidad, desestimando la información de los registros históricos.

¹⁸ Son Contratos Administrativos suscritos con los bancos equiparados a títulos de propiedad por las leyes generales de la vivienda, donde los titulares del derecho adquirían una deuda a cambio de la transferencia a su favor de los derechos de propiedad.

¹⁹ Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial Extraordinaria número 5, de 10 de abril de 2019, 69.

²⁰ Principio registral que tiene que ver con la mecánica de los registros, enlazando las inscripciones sucesivas que se vayan produciendo en una finca registral.

²¹ Se han tratado casos en que el Estado ha comenzado una inversión en un terreno o solar que ha supuesto de propiedad estatal y se han establecido demandas de amparo ante los tribunales que las han paralizado, por la existencia de personas con un derecho subjetivo preexistente, con la correspondiente pérdida de tiempo y recursos humanos.

²² Proceso técnico administrativo, introducido en el ordenamiento registral cubano a partir de las reformas del año 1998, como remedio a la desparcelación provocada por la informalidad constructiva urbana, con la intención de levantar la realidad física actual y obtener una nueva parcelación en las manzanas.

²³ Con las modificaciones a la ley de viviendas operadas por el Decreto Ley 322/14, la Dirección Municipal de Planificación Física puede entregar solares yermos en concepto de derecho perpetuo de superficie personas que lo necesiten para construir.

²⁴ Documento Técnico expedido por el Arquitecto de la Comunidad, y avalado por la Dirección Municipal de Planificación Física, que expresa las comodidades del inmueble, sus medidas y linderos y su precio legal, a los efectos de su inscripción en los registros.

²⁵ Se caracteriza por el surgimiento y crecimiento de asentamientos poblacionales urbanos al margen de las regulaciones establecidas, que carecen de estructuras y morfología adecuadas con relación a los contextos urbanos más amplios en los que están asentados y aquellas edificaciones igualmente incontroladas que vulneran las condicionales constructivas u ordenanzas establecidas.

²⁶ Decreto Ley 322/2014, de 31 de julio, «Modificativo de la Ley núm. 65, de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda». Gaceta Oficial Extraordinaria número 40, de 5 de septiembre del 2014, 949.