

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

NATURALEZA JURÍDICA DEL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO INSTITUCIÓN
PÚBLICA
TESIS DE GRADO

ASTRID ZUSSETT URIZAR FERNANDEZ
CARNET 920089-06

QUETZALTENANGO, MARZO DE 2015
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

NATURALEZA JURÍDICA DEL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO INSTITUCIÓN
PÚBLICA
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
ASTRID ZUSSETT URIZAR FERNANDEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, MARZO DE 2015
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: DR. CARLOS RAFAEL CABARRÚS PELLECCER, S. J.
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANO: MGTR. PABLO GERARDO HURTADO GARCÍA
SECRETARIO: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

MGTR. KARIN VANESSA SÁENZ DÍAZ DE EHLERT

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

LIC. EDGAR ALFREDO ORTIZ LÓPEZ

AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO

DIRECTOR DE CAMPUS: P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.

SUBDIRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JOSÉ MARÍA FERRERO MUÑIZ, S.J.

SUBDIRECTOR ACADÉMICO: ING. JORGE DERIK LIMA PAR

SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO: MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ



Karin Vanessa Sáenz Díaz
Abogada y Notaria

Quetzaltenango, 27 de febrero de 2014

Doctora Claudia Caballeros de Baquix
Coordinadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Campus Quetzaltenango

Estimada Doctora Caballeros:

Cordialmente me dirijo a usted para informarle como corresponde, sobre el trabajo de tesis denominado "Naturaleza Jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Pública" de la alumna Astrid Zussett Urizar Fernández con carné número 920088906.

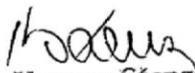
La alumna realizó la investigación con apego a las directrices establecidas en el instructivo de tesis respectivo y acató las indicaciones y sugerencias que se le fueron realizando.

Agrego además que la alumna mostró interés y preocupación por terminar su investigación con apego al cronograma de actividades que se había fijado previamente; siendo el tema objeto de su investigación de interés actual.

En virtud de lo anterior, emito dictamen favorable por lo que se aprueba la tesis de la alumna en mención.

Sin otro particular, me suscribo.

Atentamente,


Karin Vanessa Sáenz Díaz
Abogada y Notaria

12 Avenida 0-64 zona 1
Quetzaltenango
Telefax: 77615935
Correo electrónico karin_saehlert@yahoo.es



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 07396-2014

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante ASTRID ZUSSETT URIZAR FERNANDEZ, Carnet 920089-06 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 07437-2014 de fecha 30 de septiembre de 2014, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

NATURALEZA JURÍDICA DEL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO
INSTITUCIÓN PÚBLICA

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 24 días del mes de marzo del año 2015.




MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

Agradecimiento

A Dios:

Por permitirme alcanzar un logro más en este trayecto llamado vida. Gracias

A la Universidad Rafael

Landívar Campus

Quetzaltenango:

Por la oportunidad de haberme brindado la formación que concluyo.

A mis Catedráticos

y Catedráticas:

Por sus enseñanzas, experiencia y por toda la Instrucción brindada durante esos años de estudio.

A la Licenciada Karin Sáenz

de Elhert:

Por todo su apoyo durante el proceso y finalización de la presente Tesis. Gracias.

Dedicatoria

A Dios:

Por ser mi guía, mi ayuda y mi mentor en cada uno de aspectos de mi vida, por todas y cada una de sus bendiciones, tan incontables que a diario me brinda; y sobre todo por brindarme las oportunidades de vivir el cumplimiento de mis sueños. ¡a ti Padre!

A mis Padres:

Héctor Rafael y **Maribel**, por su apoyo, su confianza y el ejemplo que me han dado, demostrándome que el estudio y el sacrificio siempre traen buenos frutos.

A mi Esposo:

Malcolm Miguel Botto Hortal, por vivir mis sueños a mi lado y hacer de los planes de vida una gran aventura con todo y sus cambios. Gracias por estar ahí y apoyarme en mis logros.

A mi Hermana:

Stephany Waleska, por todo su cariño, sus consejos, su ejemplo y por compartir este logro junto a mí,

A mi Abuela:

Virgilia Eulalia Miranda por demostrarme que el aprendizaje no tiene límites, y que la edad no determina el deseo de adquirir nuevos conocimientos.

A mis Primos:

Por su cariño incondicional, su ejemplo y por ser mis hermanos.

A mis Amigos:

Por siempre darme su apoyo, por compartir sus ideas, por celebrar conmigo este triunfo.

Índice

| | Pág. |
|---|----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| | |
| CAPITULO I | |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | |
| 1 Definición de Administración Pública | 4 |
| 2 Órgano Administrativo | 7 |
| a) Elementos del Órgano Administrativo | 8 |
| 3 Sistemas de Organización de la Administración Pública | 10 |
| A) Definiciones Generales | 10 |
| B) La Centralización Administrativa | 13 |
| i. Definición | 13 |
| ii. Características | 14 |
| iii. Ventajas | 16 |
| iv. Desventajas | 16 |
| C) La Desconcentración Administrativa | 17 |
| i) Definición | 18 |
| ii) Características | 20 |
| iii) Ventajas | 21 |
| iv) Desventajas | 22 |
| D) La Descentralización Administrativa | 22 |
| i) Definición | 23 |
| ii) Características | 26 |
| iii) Ventajas | 27 |
| iv) Desventajas | 27 |
| E) Autonomía Administrativa | 28 |
| i) Definición | 29 |
| ii) Características | 30 |

CAPITULO II

| | |
|--|-----------|
| EL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD QUETZALTENANGO | 31 |
| 1 Reseña Histórica del Segundo Registro de la Propiedad | 31 |
| 2 Base Legal del Segundo Registro de la Propiedad | 36 |
| 3 Estructura y Funcionamiento Orgánico del Segundo Registro de la Propiedad | 41 |
| a) Estructura Organizacional | 42 |
| 4 Características del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Estatal..... | 44 |

CAPITULO III

| | |
|---|-----------|
| LA MODERNIZACIÓN REGISTRAL EN GUATEMALA..... | 50 |
|---|-----------|

CAPITULO IV

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS..... | 54 |
| Análisis Jurídico de la Naturaleza Jurídico del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Pública | 54 |
| a) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Centralizadas | 54 |
| b) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Desconcentradas | 56 |
| c) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Descentralizadas | 58 |
| d) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Autónomas..... | 60 |
| e) Naturaleza Jurídica de los Registros de la Propiedad de los Países de Panamá, Brasil y Honduras; y sus Diferencias con el Segundo Registro de Quetzaltenango, Guatemala | 65 |
| 1. Naturalez Jurídica del Registro de la Propiedad de Panamá..... | 68 |
| 2. Naturalez Jurídica del Registro de la Propiedad de Brasil..... | 71 |
| 3. Naturalez Jurídica del Registro de la Propiedad de Honduras | 73 |

| | |
|--|-----------|
| Semiautonomía del Segundo Registro de la Propiedad | 77 |
| CONCLUSIONES | 80 |
| RECOMENDACIONES | 82 |
| REFERENCIAS | 83 |
| Bibliográficas | 83 |
| Normativas | 84 |
| Electrónicas | 84 |
| Otras | 87 |
| ANEXOS | 89 |
| Cuadro de Cotejo No. 1 | 89 |
| Diferencia y Similitudes entre los Órganos Centralizados, Desconcentrados Autónomos de Guatemala, y el Segundo Registro de la Propiedad de la de la Ciudad de Quetzaltenango | 89 |
| Cuadro de Cotejo No. 2 | 90 |
| El Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango, sus Similitudes y Diferencias con los Registros de la Propiedad de Panamá, Brazil, Honduras | 90 |
| Cuadro de Cotejo No. 3 | 91 |
| Diferencias y Semejanzas entre el Segundo Registro de la Propiedad y los Órganos Autónomos | 91 |

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo general determinar la naturaleza jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Pública; para lo cual se ha realizado un estudio en cuanto a la Administración Pública, partiendo desde sus órganos, las formas de administración que la doctrina provee y que son parte importante para determinar el tipo de órganos que funcionan en un Estado, hasta llegar a la conclusión relativa al Segundo Registro de la Propiedad como institución pública, tema el cual no ha sido estudiado en profundidad, existiendo muy poca información en cuanto a la misma.

La metodología investigativa empleada en la presente tesis fue Jurídico descriptiva, propositiva y comparativa, a fin de poder llegar a una conclusión basada en las teorías y la comparación de las características del Segundo Registro de la Propiedad con los órganos administrativos en los sistemas centralizados, desconcentrados, descentralizados y autónomos.

En cuanto al aspecto comparativo, el análisis del Segundo Registro de la Propiedad con los órganos del Estado en los diferentes sistemas administrativos, brinda un panorama amplio para encaminar la conclusión sobre la pregunta principal objeto de estudio de la presente tesis. A la vez se realizó una comparación con los Registros en materia de propiedad inmueble de los países de Panamá, Brasil y Honduras, con el fin de observar y determinar las diferencias existentes y cómo éstos se encuentran regulados en un sistema administrativo específico que permite su funcionamiento en sus naciones.

INTRODUCCIÓN

El Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango, es uno de los órganos del Estado que se ha caracterizado por poseer ciertas características únicas que lo hacen muy distinto de otros órganos Administrativos. Este registro tiene a su cargo la función registral de los bienes inmuebles y bienes muebles registrables de un área geográfica determinada del territorio de la República. La Administración pública emplea para el cumplimiento de sus fines diferentes órganos que van dentro de diferentes categorías de acuerdo al sistema administrativo que se maneje en el país.

La doctrina jurídica menciona los grandes tipos de sistemas administrativos, y por ende el tipo de órgano que tienen, siendo estos: Centralización Administrativa, Desconcentración Administrativa, Descentralización Administración y Autonomía Administrativa. Resulta curioso que Guatemala, no emplea un sistema puro, sino que varios de sus órganos son de naturaleza jurídica de estos diversos sistemas, con sus características propias, pero con la misma mira hacia la realización del bien común.

La centralización administrativa implica la unión de facultades dentro de la administración puesta sobre un órgano administrativo superior, estos órganos han sido discutidos tanto desde el punto de vista positivo, como desde uno negativo al analizar la variedad de desventajas que poseen, su máxima cualidad es la jerarquía y concentración de autoridad.

Por otra parte, los órganos de la desconcentración administrativa, tienen cierta independencia en cuanto al traslado de competencias que se les brinda, pero sin desligar la jerarquía del órgano que los crea que generalmente son concentrados.

La descentralización administrativa, se presenta como un sistema en el que existe la transferencia de competencias a fin de descargar a los órganos del Estado, con la creación de otro con personalidad jurídica propia, según su propia ley, siendo responsables de su funcionamiento. En Guatemala este tipo de órganos se han ido

incrementando y han otorgado a la población grandes ventajas puesto que la congestión en las gestiones disminuye.

La Autonomía administrativa, muy semejante a la anterior, permite que sus órganos, los cuales son creados por su ley propia, tienen facultades, un autofinanciamiento, y buscan una total independencia de la centralización, siendo totalmente lo opuesto a esta última.

Ahora bien, cabe analizar ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como Institución pública? Puesto que este registro ostenta características poco comunes que van desde su organización, legislación, estructura, presupuesto, financiamiento; todo lo cual abre la brecha para su estudio a fin de establecer su naturaleza jurídica.

Para ello se requiere como objetivo general reconocer el perfil de los órganos administrativos del Estado de Guatemala, vistos desde la naturaleza de órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados y autónomos; y sucesivamente ir desarrollando los objetivos específicos de identificar las diferencias de los mismos; que con un estudio de la formación legal del Segundo Registro de la Propiedad y la determinación de las características de éste, poder precisar el marco dentro del cual encaja la naturaleza orgánica del Segundo Registro de la Propiedad, desde el punto de vista administrativo.

La presente se limitará al estudio de la Naturaleza jurídica del segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango, forma sincrónica y teórica al ir analizando las características de los tipos de órganos estatales, pero en especial los lineamientos del Segundo Registro de la propiedad.

El tipo de investigación Monografía Jurídico-descriptiva, propositiva y Comparativa, teniendo como unidades de análisis, La Constitución Política de la República de Guatemala (Asamblea Nacional constituyente); Decreto Ley 106, Código Civil, Acuerdo

gubernativo 325-2005 Arancel general para los registros de la propiedad y el Reglamento de los Registros de la Propiedad, así como Ley No. 3 de la Asamblea Legislativa de Panamá; Código Civil, Ley 6.216 Ley 8.935 Ley 6.015 de Brasil y Decreto 82-2004 Ley de Propiedad, de la Corte Suprema de Justicia de Honduras.

Debido a la particularidad del tema a tratar, se ha empleado el cuadro de cotejo como instrumento para la realización de la presente tesis, teniendo como límite principal ésta, del poco estudio que le ha dado al Segundo Registro de la propiedad como un órgano estatal, puesto que se ha seguido la línea de estudiar en su mayoría al Registro de la Propiedad dentro del derecho registral obviando de esa manera su característica de institución del Estado que abre la puerta a un estudio desde el punto de vista administrativo, lo cual hace posible entregar un aporte cognoscitivo sobre el funcionamiento del Registro de la propiedad en su naturaleza de institución pública.

CAPITULO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado para poder realizar todas las acciones encaminadas a sus fines, en su organización se divide en diversos órganos que llevan a cabo funciones específicas que conllevan a poder lograr el fin último de éste, el bien común; viéndose supeditados éstos a sus propias competencias, límites y jerarquías. Es menester entonces poder definir una de las funciones más importantes que el Estado realiza por medio de uno de sus órganos, el Ejecutivo, la cual es la Administración Pública.

1 Definición de Administración Pública

Diversas definiciones se han presentado por los tratadistas en cuanto a Administración Pública; para algunos en palabras sencillas la describen como *“Los Organismos del Estado prestando servicios públicos”*¹, la cual engloba de una manera muy general y sin especificaciones la función de los servicios públicos, pero sin sintetizarnos más allá lo que en sí es la Administración pública. Sin menospreciar lo anterior, otras definiciones demuestran que el tema que se trata en este inicio, en algunas ocasiones depende en gran parte de la manera en que se visualice o se entienda al Estado.

Adolfo Merkel, citado por Garcini Guerra define a la administración *“en un sentido rígido como la actividad total del Estado para alcanzar sus fines”*² encontrándose en esta definición el fin de la administración. Para el autor Héctor Garcini Guerra, se debe de considerar a la Administración Pública *“no solo en su estructura, sino también en su dinámica, contemplada en los actos en que se exterioriza, para así alcanzar su comprensión integral”*³ es decir que se puede tener un mejor entendimiento en la medida que se estudia su esencia. Es interesante que el autor mencione la palabra

¹ Calderón M. Hugo Haroldo, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, PARTE GENERAL Guatemala. Litografía Orión, Quinta Edición, 2005. Pag. 9

² Garcini Guerra, Héctor *DERECHO ADMINISTRATIVO*. Playa, Ciudad de la Habana, Cuba Editorial Pueblo y Educación, Segunda Edición 1986. Pag. 19

estructura así como la dinámica, pues son las acciones y la manera de organización las que muchas veces no concuerdan de Estado a Estado o de un órgano administrativo en comparación con otro órgano administrativo pues realizan fines específicos distintos, empleando diferentes medios tratando de llegar al fin último del Estado.

Citando a Garbino Fraga, Estuardo Castañeda determina que la Administración Pública *“Es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad mediante la producción, de bienes, servicios y regulaciones”*⁴ Todo bien es distinto, así como todo servicio varía, no habría diversos órganos si los servicios fuesen los mismos, ni tampoco poseerían regulaciones distintas si no tuvieran acciones diversas que puedan cubrir las distintas necesidades que presenta la población, la producción de un servicio es el tema del Registro de la Propiedad, así como las regulaciones que ésta posee para la salvaguarda de los bienes sometidos a registro.

Una de las definiciones más completas y prácticas, es la que proporciona el autor Hugo Calderón, quien define a la Administración pública como *“El conjunto de Órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bien general), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo”*⁵, de esta definición se puede partir el tratado sobre el Segundo Registro de la Propiedad pues es un órgano administrativo que desarrolla una actividad para el logro de un fin, prestando un servicio, el cual se tratará más adelante con mayor especificación.

³ Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 11

⁴ Castañeda Bernal, Estuardo. NECESIDAD DE CREACIÓN DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTOS UNIFORMES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA, Guatemala 2007. Tesis de Graduación a obtener los títulos de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y Abogado y Notario; Universidad de San Carlos de Guatemala. Pag 1

⁵ Calderón M. Hugo Haroldo Op. Cit. Pag. 11

La Administración Pública necesita de ciertos elementos que le permitan hacer lo propuesto, dichos elementos son:

- La finalidad: Que en sentido general es el bien común, el cual se precisa como el bienestar general que el Estado busca para toda la población. La Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo primero dice claramente que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del *bien común*” (cursiva agregada) De esta manera la finalidad de la Administración pública, el porqué de sus servicios perseguirá dicho bien. Delgadillo Gutiérrez empleando expresiones que denotan lo elevado de este fin, señala “ *la común felicidad temporal, o sea la perfecta suficiencia de la vida debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en la plenitud y, según la proporción que requiere la naturaleza humana, el bien común perfecta en cuanto puede tenerse en este mundo*”⁶ podría leerse como una idea un poco utópica pero describe propiamente el ideal que se persigue.
- El Medio: Que propiamente dicho es el Servicio Público, el cual se entiende como “*El medio que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad*”⁷
- Actividad: Está constituida por el conjunto de acciones que desarrollan los órganos administrativos a través de la prestación de los servicios públicos.
- Órgano Administrativo: Los cuales tienen a su cargo la manifestación de la personalidad del Estado, es decir la realización de la actividad administrativa. Los órganos constituyen el foco por el cual el servicio público es prestado a la población.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2002. Pag. 27

⁷ Calderón M. Hugo Haroldo Op. Cit. Pag. 13

Este último elemento de la Administración pública, ocupa especial interés en el presente trabajo ya que, es precisamente un Órgano administrativo, el Segundo Registro de la Propiedad de la ciudad de Quetzaltenango, el eje sobre el cual se basarán los capítulos siguientes de la esta obra.

Es de tomar en consideración que la administración pública puede ser vista desde dos acepciones *“La Administración como aparato, complejo de personas y cosas que tiene a una finalidad y la administración como una actividad, función que desarrolla el aparato para conseguir esos fines”*⁸ en ambos casos el órgano administrativo constituye una pieza importante pues engloba a ambas acepciones en sí mismo, tanto en estructura como en las funciones. Se localiza aquí el hecho de que la administración no puede darse abasto para cumplir su finalidad si solo tuviese un órgano que realizara todas las funciones, es por ello que la administración en su organización Administrativa ve prioritario el poseer varios órganos que cumplan con las diversas funciones, ninguno de éstos órganos poseerán las mismas funciones o desarrollará los mismos servicios.

2 Órgano Administrativo

Anteriormente se mencionó una corta definición de lo que es el órgano administrativo, pero para ahondar más en el su estudio, se puede estimar entonces que, *“el órgano administrativo es un conjunto de atribuciones o competencias que será luego desempeñado o ejercido por una persona física determinada, la que al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones o funciones que le han sido conferidas produce la mencionada imputación”*⁹ de esta definición, cabe mencionar las siguientes consideraciones:

- El órgano constituye atribuciones o competencias,

⁸ Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 129

⁹ Gordillo, Agustín; TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Parte General, Buenos Aires, FKA.10ª. Edición, 2009, Capítulo V, Pag. 163

- Son ejercidas por personas físicas determinadas (en este supuesto se refiere a personas nombradas para ejercerlas),
- La realización de una actividad que conlleve a un fin,
- Dicha actividad debe ser realizada en un marco determinado, lo cual implica que hay límites que no pueden ser sobrepasados o de lo contrario se estaría violentando el principio de legalidad de las actuaciones de éstos órganos.

García Oviedo citado por Héctor Garcini Guerra¹⁰, precisa que para la formación de un concepto de órgano administrativo debe de concurrir:

- Una fracción de la actividad del Estado (competencias),
- Un individuo o conjunto de individuos que ejecuten o produzcan la voluntad del Estado,
- La existencia de una imputación jurídica de que dichos individuos pueden realizar o ejercer dichas competencias.

Puede denotarse que este autor pone de manifiesto similitudes en características que se encontraron en la primera definición.

El Órgano Administrativo es en pocas palabras quien tiene el verdadero trabajo de satisfacer las necesidades poblacionales por medio de la prestación del servicio público; en lo que respecta al Segundo Registro de la propiedad, este también tiene ese trabajo dentro de los límites que se le han establecido legalmente.

a) Elementos del Órgano Administrativo

De las definiciones antes presentadas, sobresalen ciertos elementos comunes lo cuales son:

- Competencia: La cual está conformada por el conjunto atribuciones, facultades, responsabilidades que la ley le otorga a los órganos administrativos para que

¹⁰ Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 131

éstos puedan actuar, “*La aptitud legal de obrar*”¹¹ lo cual determinará si lo actuado por quien la ejerza corresponde a derecho o no. En este caso especial se habla de competencia Administrativa, pues también se encuentra la competencia judicial la cual no es objeto del presente estudio. La competencia Administrativa debe de ser otorgada por Ley, siendo a la vez inderogable, irrenunciable, no cedida, no puede ser ampliada, es improrrogable salvo las excepciones de advocación y delegación. En cuanto a sus clases se encuentra la competencia por razón de materia, en razón del territorio, en razón de tiempo y en razón de grado.

- **Sujetos:** En primera instancia es al Estado a quien le corresponde el lugar de sujeto activo, por ser quien ejerce la administración pública. Es de mención que si bien es existente, el Estado físicamente carece de una forma por lo que recurre a funcionarios a quienes delega las funciones correspondientes a la administración a fin de que ellos lleven a cabo los fines de él, éstos son los llamados funcionarios públicos, servidores públicos o empleados públicos.

El precepto legal que ampara lo anterior se encuentra en la misma Constitución Política de la República de Guatemala, la cual señala en el artículo 154 “los funcionarios son depositarios de autoridad, responsables de la conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superior a ella. Los funcionarios están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución”. Con lo anterior se indica la función de los funcionarios del Estado, éstos tiene responsabilidades las cuáles también se encuentran enmarcadas en el artículo 155 de la Constitución.

- **Actividad Material:** la cual está constituida por el conjunto de planes, proyectos, decisiones, obras que deben ser llevadas a cabo y que cumplan los fines del Estado.

¹¹ Gordillo, Agustín; Op. Cit. Pag. 167

Cada uno de estos elementos en conjunto logran configurar el sistema por el cual el Estado cumple sus propósitos, uno sin el otro no podría funcionar, pues se requiere la participación conjunta de los mismos, si no hubiese sujetos que ejerzan las competencias o no hubiese esas competencias para ser ejercidas y dirigidas en los esfuerzos y labores del órgano, la misma administración devendría en un caos, pues no habría finalidad, quien la ejerciese o el medio para hacerla o ejecutarla.

Los órganos administrativos, a pesar de tener estos elementos como comunes y básicos, no siempre se encuentran configurados en similares posiciones según el sistema de organización administrativa al cual pertenezcan.

3 Sistemas de Organización de la Administración Pública

A) Definiciones Generales:

En términos sencillos organizar significa: *“ordenar, acomodar sistemáticamente desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo”*¹². La organización para un Estado administrativamente tiene elevada importancia pues de lo contrario se caería ante la imposibilidad de mantener precisamente el orden en cuanto a los actos que los órganos realizan concluyendo en caos administrativos y con la disconformidad de parte de los usuarios (población en general).

Cada uno de los órganos que tendrán a su cargo una función dentro del Estado en cuanto a la Administración Pública deben de tener un encuadramiento o formativa por la cual trabajar, la cual depende grandemente de la estructura social así como la estructura constitucional que el Estado ostenta en sí mismo; *“Los principios de estructura del Estado y de su Administración, así como de la actividad de sus órganos se hallan condicionados por su organización social, y la base jurídica de esos principios está determinada por la Constitución del Estado y las demás leyes administrativas que*

¹² Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Autónoma de México, México 1975. Pag 46

*regulan todo el sistema de los órganos de un Estado, que coordinado armónicamente tiene por objeto cumplir las tareas y funciones de este y en consecuencia su integración dependerá, en gran medida, de la clase de Estado de que se trate*¹³, palabras que pueden considerarse aptas y que describen precisamente el hecho que no todos los órganos administrativos serán de igual funcionamiento, y no serán de igual aplicación de un país a otro.

Pese a ello se darán los casos en los cuales se encontrarán países que tienen más de un sistema de organización administrativa, lo cual podría parecer extraño si se tomase en sentido estricto el no cambiar de sistema; pero bien, cada Estado tiene según las necesidades de su población la calidad de establecer nuevas medidas inclusive transformar sus propios sistemas de organización administrativa a fin de poder cumplir con sus fines.

La organización suprema que posee el Estado inicia con los clásicos órganos según la Constitución Política de la República de Guatemala, que estructura a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El organismo Ejecutivo, que tiene a su cargo la función administrativa, también posee su propia estructura, integrada por elementos, como los mencionados con anterioridad, sujetos, competencias, inclusive la delimitación de un territorio para actuar. De ahí se encuentran los grandes conceptos de centralización, desconcentración, descentralización y autonomía de los órganos administrativos.

Para definir entonces un sistema de organización administrativa viene a ser puntual las palabras de Rafael Godínez Bolaños citado por Hugo Calderón: *“los sistemas de organización de la Administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y*

¹³ Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 140

*cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política*¹⁴ Es imperativo pues la unidad entre órganos estatales, la sabia distribución de sus funciones (competencias), que conlleva para el Estado en cierto aspecto economía, en varios sentidos que no serán tratados en esta obra; y sobre todo el lograr la consecución del fin máximo estatal.

Los sistemas suponen una relación entre los órganos, actividades emergentes que han de desarrollar según el ramo, las relaciones inter-orgánicas que se espera que existan siendo éstas:

- Relaciones de Coordinación: La cual establece una unidad orgánica de acción por el propósito común, sin existir interferencia a la vez las diversas funciones que realizan pero siendo un complemento entre sí. Estas relaciones llevan aparejada la competencia *“la esfera de atribuciones que cada órgano administrativo puede o debe legalmente ejercitar”*. Un trabajo bien distribuido dará resultados satisfactorios, tal vez en la realidad esto no sea del todo cierto pues, éxito en todo para la administración pública es toda una utopía. Pero bien, toda función pública entre órgano y órgano se distinguirá por la competencia que ostente, dentro del sistema de organización y cada competencia se determina por ley, pues no es de tomar sobre sí dichas atribuciones sin que primero haya una ley que contemple dicha delegación de competencia.
- Relaciones Jerárquicas: Estas relaciones las establecen los mismos órganos de la persona jurídica, en una escala de gradación de competencia al tratarse ésta de grado, dando la existencia de subordinación en diferentes niveles. Aquí se habla de jerarquía definida en términos precisos como una relación de subordinación entre órganos. La jerarquía vincula también *“órganos externos, esto es órganos que tienen facultad resolutoria respecto a los administrados...”*¹⁵

¹⁴ Calderón M. Hugo Haroldo Op. Cit. Pag. 192

¹⁵Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 143

Ya que ha quedado definido qué es un sistema de organización administrativa, se debe de tratar lo que la doctrina enseña en cuanto a los tipos de sistemas:

- Centralización Administrativa,
- Desconcentración Administrativa,
- Descentralización Administrativa,
- Autonomía Administrativa.

B) La Centralización Administrativa:

Históricamente varios autores hacen mención que la centralización pareciese ser la primera estructura sistematizada de organización administrativa, que data de la Revolución Francesa como rezago de una larga época de monarquía, pero queriendo en cierta forma mantener un orden con un centro. Centralizar implica la reunión de la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.

La centralización pura administrativamente hablando se caracteriza porque la máxima autoridad o titular dentro del órgano administrativo ostenta el poder de decisión, ello implica *“el ordenamiento jerárquico de todos los órganos que la componen y la incorporación de un centro de coordinación y unificación de la Administración, con la consiguiente concentración del poder de decisión y la competencia que abarca todos los aspectos de la función administrativa, así como la designación de los agentes”*¹⁶

i Definición:

La definición de Acosta Romero sobre centralización es propia por cuanto señala que *“La centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica,*

¹⁶ Garcini Guerra, Héctor Op. Cit. Pág. 145

la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo”¹⁷

Como unidad se explica claramente que la jerarquía llega a denotar una parte fundamental siendo ésta a la vez unificada. En cierta manera toda decisión dependerá de lo que diga el superior como lo describe Hugo Calderón “*Todo depende del gobierno central*”¹⁸ lo cual a cierta manera de estudio resulta frustrante si el administrado necesita una resolución rápida para el problema que presenta ante la administración; de su misma definición se puede ver el por qué este sistema ha sido tanto atacado como defendido.

En el caso de Guatemala, mucho de lo que conforma la administración pública se encuentra dentro de este sistema, si bien es cierto que también se dan los casos de órganos que han sido por delegación de ley creados como descentralizados y algunos autónomos, lo cual se tratará en su respectivo apartado, pero en su mayoría aún existe mucha influencia centralizada en este Estado.

El Organismo Ejecutivo es el órgano principal de la administración pública guatemalteca y es el órgano por excelencia centralizado, si bien cuenta con ciertos grupos de órganos que no pertenecen a este mismo orden.

ii Características:

Entre las notas características que pueden atribuírsele a este sistema están las siguientes:

- Existencia de una máxima autoridad central que se encuentra dotada de amplia potestad sobre los llamados subalternos. Esta potestad le brinda facultades como designación, organización, supervisión, disciplina, remoción de los subalternos. En esta posición se encuentra el presidente,

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 147

¹⁸ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 194

- Existe un agrupamiento entre los órganos administrativos, que dependen de manera jerárquica del superior. De esta manera se configura la Jerarquía administrativa,
- Existe una clara dependencia del gobierno central, por cuanto este concentra el poder máximo de decisión, debido a que su orden es rígido jerárquicamente,
- La marcada existencia de la línea jerárquica otorga poderes tales como:
 - Poder de mando (órdenes, instrucciones), este poder exige de parte del superior el dictar las órdenes y por parte del subordinado su obediencia, la cual se llevará a cabo si recae sobre la materia, y se halla dentro de las facultades de quien manda así como la competencia que ostenta,
 - Poder de avocación (atracción de competencia del subordinado por el superior),
 - Poder de delegación (traslación de competencia),
 - Poder de revisión (en cuanto a las actuaciones realizadas por el subordinado),
 - Poder de control, vigilancia. Lo cual brinda al superior el conocimiento detallado de los actos realizados por los órganos inferiores, lo cual le da vía para detectar posible incumplimiento de obligaciones de parte de éste, y poder determinar las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de que se trate; así como la posibilidad de corregir o rectificar,
 - Poder de remoción. Estos poderes son parte de las facultades que el superior jerárquico puede ejercer,
- Existencia del poder de nombramiento; el titular designa discrecionalmente a sus colaboradores -más adelante se verá cómo el Segundo Registrador de la Propiedad es nombrado por el titular superior del Estado de Guatemala-, y nombra a los titulares de las dependencias administrativas; corresponde anotar que ésta facultad tiene o debería tener sus límites establecidos en la Constitución o las leyes que respectivas de los distintos órganos,
- El superior jerárquico posee poder de decisión, la cual debe ser acatada por el inferior,

- Ejecución de órdenes por parte de los órganos administrativos inferiores, las cuales generalmente solo se ejecutarán sin tener peso por parte de decisiones de carácter político.

iii Ventajas:

Como se mencionó anteriormente muchos tratadistas están en contra y otros a favor de este sistema, a continuación se mencionan algunas ventajas del sistema centralizado de organización administrativa.

- Al existir jerarquía se logra asegurar un control político en todo el territorio por medio del órgano supremo,
- Existe control de las actuaciones de los subordinados por el centro político y administrativo,
- Uniformidad, si no perfecta en los procedimientos administrativos, lo cual otorga a la población el conocimiento sobre a quién dirigir sus peticiones,
- Existe economía en la prestación de los servicios públicos como resultado de que el estado atiende a todo el territorio,
- Mayor efectividad en el control y fiscalización,
- Cuasi uniformidad en las políticas administrativas, por la unidad de mando que existe y la relación jerárquica entre órganos.

iv Desventajas:

Aún con las ventajas anteriormente mencionadas y que podría decirse fue lo más aceptado por las épocas anteriores; también el sistema centralizado posee ciertas desventajas que implican obstáculos para una adecuada administración, entre las que se pueden mencionar:

- Centralismo burocrático: el cual se origina por el hecho de que muchas de las decisiones son tomadas por el superior que ostenta el poder. Geográficamente se convierte en una desventaja para la población en general pues, comúnmente las sedes de los órganos administrativos se ubican en las capitales estatales o bien cabeceras departamentales. En cierta manera se crea incomodidad para las

pretensiones de los administrados por el retardo debido al incremento de trabajo que debe resolverse en la “burocracia”,

- En cuanto a los territorios que no se encuentran cercanos a las sedes de los órganos titulares o principales, llega a tornarse en una administración ineficiente,
- Los trámites llegan a tomar demasiado tiempo para ser no solo resueltos, sino inclusive en el poder ser tramitados, lo cual también ocasiona pérdida económica por los gastos que implican dichos trámites,
- Para países con territorios extensos la centralización resulta poco conveniente, nuevamente se denota el hecho de gastos fuertes para la población que habita lejos de las sedes, y que en muchas ocasiones no poseen los recursos económicos altos como para efectuar viajes que implican gastos, a fin de resolver alguna cuestión administrativa,
- Llega a ser más común la existencia de corrupción debido a la misma burocracia que se maneja dentro de este tipo de sistema. Todo esto siempre afecta de una manera y otra a la población pues la desconfianza en la transparencia de las actividades de los órganos llega a ser nula, y puede llegar a repercutir en la misma economía nacional, pues, al pensamiento común “si todo el dinero se lo roba la administración, ¿para qué pagar?”.

Aún como se mencionó que Guatemala tiene mucha tendencia centralizada, también se han visto ciertos avances hacia la descentralización, desconcentración y autonomía.

C) La Desconcentración Administrativa:

La desconcentración viene a ser a primera vista del concepto, una contraparte a la centralización administrativa, sin embargo algunos tratadistas han dado también un enfoque no solo de sistema sino como variante dentro de otro sistema. Para que la desconcentración se realice hay que considerar *“el Estado moderno no puede realizar la totalidad de sus fines con carácter exclusivo a través de los órganos centrales y en consecuencia, la desconcentración constituye una fórmula eficaz que evita la congestión de los órganos superiores y al mismo tiempo agiliza y facilita la prestación*

de servicios públicos".¹⁹ Se ve aquí la finalidad de descongestión de la administración pública, pero a la vez el control permanente entre los órganos. Para algunos desconcentración es llamada también descentralización burocrática.

i) Definición:

El término desconcentrar lleva aparejada el desligamiento de algo de su centro, desviar la competencia del centro, distorsionar la cúspide. Existen ciertos criterios para la conceptualización de este término los cuales son:

- Criterio intermedio o de transición: Aquí asertivamente se puede decir que la desconcentración el medio entre la centralización y descentralización administrativa, con miras de transformarse a la segunda categoría,
- Criterio que define la concentración como variante de la centralización, por cuanto el órgano desconcentrado aún está limitado por el superior del cuál deriva, pero a la vez goza de determinada independencia. Solo es derivación de la centralización,
- Criterio técnico organizativo: Este criterio precisamente el que encauza a la desconcentración como un sistema de organización administrativa (no una variante dentro de otro sistema), en el cual se da la transferencia de poder de decisión y competencia a un órgano jerárquico inferior, el cual sigue subordinado al central,
- Criterio de distribución de competencias: El cual dicta la existencia de competencias distribuidas hacia órganos que se encuentran en un sistema organizacional. Siendo este criterio la postura más aceptada por los tratadistas.

Para Hugo Calderón la Desconcentración consiste *“en una forma jurídica de descongestión administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo independiente de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa en cualesquiera de los sistemas de organización (centralizada, descentralizada y*

¹⁹ Domínguez Alcaud y Monje, Jesualdo González Parás, José Natividad. DESCENCONTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DIVISIÓN TERRITORIAL, Primera edición 1982. Serie Praxis Instituto Nacional de Administración Pública, México. Biblioteca jurídica Virtual. Universidad Autónoma de México (fecha de consulta 13 de agosto, 2013)

autónomas)²⁰; de esta definición hay una nota característica que el autor desea enmarcar y que se trató en el apartado anterior, es el hecho de no considerar propiamente la desconcentración como un sistema puro sino más bien, como una variante que puede existir no importando el sistema que se emplee.

Desconcentración para Domínguez Alcaud, es “*un principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma*”²¹ Sin ser nuevamente una definición sobre un sistema claro, se delimita a un principio, llegando esta definición nuevamente al punto planteado por el autor anterior.

El fin último de la desconcentración radica en la transferencia de titularidad de la competencia administrativa, buscando que por medio de esta delegación se elimine o amortigüe aun cuando fuere solamente en proporciones menores, la excesiva burocracia que se maneja dentro de la centralización.

Doctrinalmente la desconcentración se clasifica en dos vertientes: una central o interna y la periférica, siendo la segunda aquella que los tratadistas más favorecen en cuanto a su existencia, postulando que la administración central descongestiona en provecho de sus órganos periféricos, la diferencia fundamental entre uno y otro radica en un criterio territorial, pues en tanto la desconcentración central hace que el órgano desconcentrado se extienda para todo el territorio, en la periférica hay limitación a un espacio determinado del territorio.

Guatemala, cuenta con varios ejemplos de cómo la desconcentración ayuda a descargar la tarea o actividad administrativa, por ejemplo: La Universidad San Carlos de Guatemala, la cual desconcentra mucha de su actividad en los centros regionales.

²⁰ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 209

²¹ Domínguez Alcaud y Monje, Jesualdo González Parás, José Natividad. Op Cit. Biblioteca jurídica Virtual. Universidad Autónoma de México (fecha de consulta 13 de agosto, 2013)

Son tres los procedimientos que pueden crear a un ente de esta clase:

- Por normas emanadas del legislador, entiéndase leyes formales ordinarias,
- Disposiciones dictadas por el órgano, sea de la clase que fuere centralizado, descentralizado o autónomo, considerando en este sentido la existencia de una delegación expresa por ley hecha por el legislador para que dicha disposición pueda darse,
- Por medio de normas administrativas pura y simplemente.

En el caso de Guatemala, los entes desconcentrados cobran vida por medio de acuerdos gubernativos o acuerdos de los concejos municipales, o acuerdos de juntas directivas de órganos centralizados.

ii) Características:

De la segunda definición, la cual trata a la desconcentración como un principio de organización administrativa, parecen sobresalir dos principios o características de la desconcentración.

- La primera, es la atribución de la competencia, la cual debe de realizarse de forma exclusiva,
- La atribución de competencia debe realizarse a favor de un órgano encuadrado dentro de la jerarquía.

Entre otras características de la desconcentración administrativa pueden citarse:

- Los órganos administrativos no gozan de autonomía propia, debido a que las facultades de decisión que se le otorgan son limitadas y se enfocan más al aspecto técnico, para brindar un mejor servicio,
- La desconcentración más que un sistema es una figura jurídica que aún puede ser empleada dentro de cualquier sistema de organización administrativa (centralizado, descentralizado o autónomo),
- Cuentan con un presupuesto y patrimonio propio y tienen el manejo independiente de los mismos,

- Permanece el nexo de jerarquía entre la entidad desconcentrada y el órgano que lo crea. La desconcentración tiene lugar entre órganos de un mismo organismo o ente administrativo,
- Llegan a ser órganos específicos en cuanto al servicio que prestan,
- Existencia de independencia técnica, pero manteniéndose el control por parte del principal. Esta independencia técnica va dirigida a ciertas facultades de decisión así como a una cantidad de libertad financiera y presupuestaria para el organismo desconcentrado,
- Debido a que no hay plena autonomía, el órgano desconcentrado sigue siendo dependiente de su principal concentrado, descentralizado o autónomo,
- La potestad de nombrar personal directivo y técnico es facultad del órgano superior del cual emana el órgano desconcentrado. Se extiende esta potestad inclusive para los contratos que se celebren, los cuales por fuerza necesitan ser aprobados por el superior.

iii) Ventajas:

Domínguez Alcahud y Monge, describe que la principal ventaja de la desconcentración es el *“acercar la Administración a los administrados, lo cual aumenta la eficacia de la gestión administrativa²²”*.

Otras ventajas a citar son:

- La resolución de los asuntos depende del órgano que lo conoce,
- La acción de administración llega a ser más rápida, ágil y flexible como consecuencia de que no hay congestión en los órganos superiores,
- Se acentúa el principio de responsabilidad para los órganos inferiores. En cuanto al manejo de fondos financieros, debe existir una correcta gestión de los mismos,
- Rapidez y flexibilidad de la acción administrativa, lo cual conlleva al ahorro de tiempo para los órganos superiores, descongestionando su actividad,
- La competencia es técnico administrativa,

²²Domínguez Alcaud y Monje, Jesualdo González Parás, José Natividad. Op Cit. Biblioteca jurídica Virtual. Universidad Autónoma de México (fecha de consulta 13 de agosto, 2013)

- Facilita las actividades de la administración estatal, las necesidades se satisfacen en mayor extensión, que si fuese concentrada la prestación del servicio correspondiente,
- La unidad de los órganos tanto del desconcentrado como de su central se mantiene sobre todo por un control administrativo y político,
- Mejoramiento en la economía y prestación del servicio público,
- En sentido técnico se crean ventajas para la iniciativa del órgano concentrado así como para la toma de decisiones del mismo.

iv) Desventajas:

Para algunos autores como Rafael Godínez Bolaños citado por Hugo Calderón²³, las desventajas o inconvenientes se basan en el hecho de que el nombramiento de personas que pueden laborar en este tipo de órganos se realiza más por cuestiones políticas lo cual crea un ambiente en el que:

- Existe favoritismo político en la prestación del servicio,
- Aumenta la burocracia, incrementa el gasto público,
- Los funcionarios no tienen capacidad técnica para prestar el servicio,
- Existe un favoritismo en la resolución de casos,
- Poco criterio de parte de los funcionarios para resolver sobre los casos que se les presenten.

D) La Descentralización Administrativa:

La descentralización se ha convertido en una de las principales estrategias del proceso de democratización en Guatemala. Tomando en cuenta la historia política del país así como los conflictos que se han presentado en el mismo, y la muy crecida burocracia de los órganos centralizados; la descentralización se ha convertido en una salida que proporciona los instrumentos necesarios para hacer más ágil la prestación de los servicios a la población.

²³ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 207

Es a partir de la promulgación la Constitución Política de la República de Guatemala que el término descentralización cobró mayor auge en el Estado, dándole vigencia a buscar este sistema a través del artículo 134 el cual señala la regionalización, distribución de los departamentos y tomando en cuenta que la descentralización tiene base territorial, y aún con más fuerza se encuentra consagrado en el artículo 119 inciso b) que enmarca que una de las obligaciones fundamentales del estado es promover en forma sistemática la descentralización económica, administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país, así como el artículo 224 que señala que la administración será descentralizada, y de allí en adelante se pueden visualizar una serie de instituciones estatales descentralizadas, creadas en base a sus leyes especiales.

i) Definición:

La Fundación Centroamericana para el Desarrollo en un estudio realizado sobre la Descentralización en Guatemala, indica que **Descentralización** significa “*que el gobierno municipal (o el estatal en los países federados) tiene la tutela o control de las facultades, programas y recursos trasladados, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que traslada las facultades*”²⁴.

Esta definición da una amplia gama de principios propios de la descentralización:

- Primero, el órgano descentralizado posee personalidad jurídica propia, lo cual es de relevancia importancia pues se ve el quebrantamiento de la jerarquía,
- Segundo, el órgano descentralizado posee patrimonio propio,
- Tercero, debido a la personalidad jurídica que ostenta, no se halla bajo el control del órgano que traslada las facultades,
- Cuarto, el órgano descentralizado posee la tutela o control de los programas, recursos que le son trasladados.

²⁴ Linares López, Luis Felipe y Fundación Centroamericana de Desarrollo FUNCEDE, “*La descentralización en Guatemala*”, editorial Fundación Soros de Guatemala, Guatemala Mayo 2002, pag. 1

Garcini Guerra explica que descentralización “*consiste en transferir competencias de la administración directa del Estado a otras personas jurídicas*”²⁵ apreciándose en esta definición la nueva persona jurídica creada y la transferencia de competencias a ésta.

Una de las definiciones más precisas sobre descentralización enmarca a ésta como “*un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estado y bajo las políticas del órgano central de la administración*”²⁶. Esta definición brinda otros puntos importantes que complementan los enumerados en la definición anterior. Uno, independencia técnica y científica, dos, existencia de ciertos controles del Estado.

Sobre las clases de descentralización tres son las que la doctrina brinda, siendo éstas:

- Descentralización territorial o regional: En la cual consiste en confiar a las autoridades públicas regionales o locales la administración de un conjunto de intereses regionales o locales. Es de carácter político; desarrollando por elementos tales como necesidades locales, el órgano goza de personalidad jurídica, autonomía presupuestaria, financiera y administrativa con autoridades locales y libertad en la disposición de sus bienes,
- Descentralización por servicio o institucional: Este tipo de descentralización entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales conserven determinadas facultades de intervención; las entidades que se crean son para ejecutar actividades especializadas, puede decir entonces que poseen también como elemento distintivo la autonomía técnica bajo su reglamentación propia y específica. A continuación se enumeran sus características esenciales:
 - Personalidad jurídica propia: Se crea la persona jurídica con capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones,
 - Patrimonio propio, con el fin de agilizar los servicios que presta,

²⁵ Garcini Guerra, Héctor , op.Cit. Pág. 146

²⁶ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 220

- Estatuto y regulación propia, generalmente es creado por una ley ordinaria, un ejemplo claro en Guatemala es el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) la cual en el artículo uno de su Ley Orgánica, Decreto Número 1-98 dice que “Se crea la Superintendencia de Administración Tributaria, como una entidad estatal *descentralizada*, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, tendrá las atribuciones y funciones que le asigna la presente ley. Gozará de autonomía funcional, económica, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios”. Esta característica describe que el órgano administrativo descentralizado se somete a una regulación propia, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, debiéndose precisar sus fines, denominación, patrimonio y relaciones,
- Realización de una actividad técnica. Las actividades realizadas por el órgano descentralizado han ser específicas,
- Tutela y vigilancia por parte de la administración central, Haciéndose mención de que no es una entidad privada, es la razón por la cual aún se conserva un control o vigilancia. En el Caso de Guatemala este control lo ejerce en la mayoría de casos la Contraloría General de cuentas,
- Descentralización por colaboración: Se crea por el reconocimiento implícito de la insuficiencia de recursos o la incapacidad financiera, técnica y organizacional por parte de la administración pública para la realización de algunas de las actividades que le son atribuidas o de servicios públicos, viéndose en la necesidad entonces de transferir su prestación a instituciones que no forman parte de la administración pública, no teniendo ningún tipo de relación jerárquica, ni de dependencia con la administración, siendo órganos que colaboran con los servicios públicos.

ii) Características:

Compilando varias de las características que diversos autores han dado sobre la descentralización y analizando que la mayoría las encuentra enmarcada el tipo de descentralización por servicio, las más importantes son:

- Creación de un ente nuevo administrativo, por medio de una ley especial, es decir cuenta con un régimen jurídico propio,
- Posee denominación que los distingue de otros órganos,
- El órgano descentralizado estará revestido de personalidad jurídica propia, siendo de esta manera una persona jurídica distinta del Estado,
- Esta persona jurídica descentralizada es en todo caso de derecho público,
- Transferencia de facultades de resolución, competencia, debiéndose garantizar la independencia técnica y científica,
- Puede ejercer su propia personería a través de su representante legal, sin necesidad de recurrir a otro ente. Siendo esta representación por un órgano colegiado, el cual es el de mayor jerarquía y decide en los asuntos principales, existiendo en escala jerárquica inmediata un órgano de representación unipersonal que tiene funciones como el cumplir las decisiones y acuerdos del órgano colegiado,
- Posee patrimonio propio e independencia en el manejo de su presupuesto, siendo siempre regulada la misma en su Ley Orgánica,
- Existencia de un control del gasto público que le sea asignado,
- Gozan de independencia política, para la integración de sus órganos principales según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos,
- Posee un objeto propio según la actividad o servicio que vaya a realizar,
- Control por parte de una entidad fiscalizadora, tal es el caso de Guatemala que anteriormente se ha mencionado, fiscalización realizada por la Contraloría General de Cuentas, la cual tiene competencia desde el momento en que el órgano descentralizado recibe fondos del Presupuesto General del Estado.

iii) Ventajas:

Hay que tomar en cuenta que la mayoría de tratadistas así como la línea moderna en la administración pública de los países, está dirigido al modelo de la descentralización.

El profesor Rafael Godínez Bolaños citado nuevamente por Calderón²⁷ brinda una enumeración de algunas de las ventajas de la misma.

- Se descongestiona a la Administración central de presiones sociales y de la obligación de prestar servicios,
- Los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio,
- El servicio se moderniza y sin llegar a lucrar el mismo se torna auto-financiable,
- El patrimonio se utiliza con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio,
- Se Erradica el empirismo,
- Se alija el espectro de la influencia político partidista,
- Los usuarios y los pobladores son quienes eligen a las autoridades de esas entidades,
- Los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio,
- Los particulares también pueden satisfacer sus necesidades mediante la autogestión.

iv) Desventajas:

A pesar de las muchas ventajas que este sistema y los órganos que han nacido de él, han prestado, también se encuentran ciertas desventajas que cita Calderón²⁸ tales como:

- Cierta desorden en la administración pública. Referido en mayor proporción al hecho de que el mando del órgano central se pierde,

²⁷ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 214

²⁸ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 215

- Crecimiento de la burocracia, pues se crean nuevos órganos que requieren la contratación de nuevos burócratas. Hasta cierto punto esto no debería de darse en este sistema, sin embargo se cae en el aspecto que ningún sistema es cien por ciento perfecto,
- Tiende a fracasar, por una manipulación política de esas entidades para el otorgamiento de los puestos políticos, sin preparación técnica. No es el objeto de estudio de la presente tesis sin embargo, a modo de comentario hay que recordar que una de las características de la descentralización es independencia técnica por lo cual, parecería lógico que los contratados para laborar según la especialización del órgano deberían de poseer los conocimientos básicos sino más bien especializados en la materia a que se dedique dicho órgano,
- Los resultados de la actividad de esas entidades, no satisfacen a plenitud las necesidades, y en consecuencia, no se cumple a cabalidad la finalidad que se propone el Estado al crear estas instituciones. Una desventaja un poco discutible,
- Se generan pérdidas al no cumplir con las finalidades de su creación, debiendo ser absorbidas éstas por el presupuesto del Estado. Esa es la razón por la que el control que se ejerza sobre ellas pueda mantenerse a fin de que haya un buen manejo del patrimonio y presupuesto del cual gozan estos órganos,
- No existe planificación adecuada.

De todo lo analizado sobre la descentralización y como se verá más adelante pareciese que el Segundo Registro de la propiedad pudiese encajara por sus características dentro del rubro de esta clasificación, sin embargo no se da en este apartado una conclusión última puesto que aún hace falta analizar propiamente esta comparación así como un estudio de los órganos autónomos que a continuación se tratarán.

E) Autonomía Administrativa:

Los entes autónomos han sido de mucha discusión dentro de la doctrina, puesto que al hablar de autonomía algunos han dejado de estudiarla desde un punto de vista de autonomía plena.

i) Definición:

Se entiende que Autonomía administrativa, *“Es la capacidad o potestad que, dentro del Estado, tienen algunas instituciones para dirigir los asuntos de su vida interior, por medio de órganos de gobierno y de normas propias”*²⁹ A primera vista la definición de Autonomía podría ser confundida con la descentralización, sin embargo hay notas características que los diferencian.

Como sistema de organización administrativa, la autonomía crea un nuevo órgano administrativo estatal, al cual dota de personalidad jurídica propia así como funciones técnicas y científicas, con controles estatales, contando con un gobierno democráticamente elegido, pero que sigue perteneciendo a la estructura estatal.

Se dice que los entes autónomos *“son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que la regirán y lo más importante el AUTOFINANCIAMIENTO, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado...”*³⁰

De la anterior definición, Calderón identifica que el concepto de Autonomía pareciese más una tendencia de Privatización, puesto que es muy difícil que sea una entidad estatal que no sea controlada por el Estado mismo.

En el caso de Guatemala no se presenta una autonomía plena por cuanto algunas dependen financieramente del Estado o dependen en el nombramiento de sus funcionarios por parte del Organismo Ejecutivo.

Las entidades autónomas tienen su origen constitucional en el artículo 134 el cual señala que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. A la vez se indica que la autonomía fuera de los casos

²⁹ Funcede Op. Cit Pag 10

³⁰ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 221

especiales contemplados en la Constitución se concederá únicamente cuando se estime indispensable para una mayor eficiencia y mejoramiento en el cumplimiento de sus fines.

ii) Características:

Las características de los órganos autónomos son muy similares a las que presentan los órganos descentralizados, pudiéndose mencionar:

- Es un nuevo ente administrativo, que forma parte de la estructura estatal pero a la cual se le otorga independencia funcional, la cual va dirigida a su propio gobierno sin violar o sobrepasar la ley de su creación o la Constitución,
- Posee una Ley Orgánica. Este régimen jurídico propio, es el que regula su personalidad, denominación, objeto y actividad,
- Posee personalidad jurídica propia, siendo representado por un funcionario quien ejercerá la Personería del órgano administrativo,
- AUTOFINANCIAMIENTO, este es un concepto clave de los entes autónomos pues dependen de la generación de recursos financieros y económicos por ellos mismos, debiendo tener la facultad de generarlos y de esta manera sostenerse,
- Tiene poderes que le han sido transferidos por la Administración pública central, tales como poder de decisión, garantizándose la independencia técnica y científica,
- El Estado no puede intervenir en las decisiones administrativa ni políticamente. Se puede notar aquí la no interferencia del Estado, un claro ejemplo es que ellos eligen sus propias autoridades,
- El órgano autónomo es de derecho público, pues aún pertenece a la organización administrativa general del Estado,
- Poseen independencia reglamentaria, con la facultad de emisión de normas legales propias que no sobrepasen su Ley Orgánica ni la Constitución,
- Poseen Patrimonio propio, así como el manejo libre de su presupuesto el cual deben de realizarlo acorde a su ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el presupuesto general del Estado, La Ley de Contrataciones del Estado, estatutos y reglamentos propios,

- Poseen un Gobierno Autónomo que lo representa dividido en dos órganos importantes:
 - Un grupo colegiado: siendo el de mayor jerarquía y que decide sobre los asuntos de mayor relevancia,
 - Órgano de representación unipersonal,
- Objeto: El cual puede ser variable que irá en función de carácter técnico para cumplir cierto fin del Estado, en la prestación de servicios públicos,
- Control, el cual es desarrollado en el Caso de Guatemala por la Contraloría General de Cuentas.

Al leer las características de los órganos autónomos realmente puede apreciarse su similitud a los órganos descentralizados, la diferencia real radica en que, el control dentro de un órgano descentralizado es más profundo, intenso, en comparación al que se realiza a los órganos autónomos. En otro aspecto se diferencian en cuanto a las facultades otorgadas, para los entes autónomos son más plenas en comparación a los que posee un órgano descentralizado.

Habiendo analizado lo que la doctrina enseña en cuanto a la importancia de los órganos administrativos para el cumplimiento de los fines del Estado, así como los sistemas de organización Administrativa, es preciso ahora tratar uno de los órganos de Estado encargado de la función registral de los bienes inmuebles y muebles registrables en Guatemala, en caso especial, del Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango.

CAPITULO II

EL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD, QUETZALTENANGO

1) Reseña Histórica del Segundo Registro de la Propiedad

Para poder conocer la historia del Segundo Registro de la Propiedad de la ciudad de Quetzaltenango, conocido antiguamente como Registro del Occidente o Segundo Registro de la Propiedad Inmueble, es necesario adentrarse a la historia de su raíz matriz: El Registro General de la Propiedad.

Se define como Registro en el ámbito jurídico a aquella institución encargada de mantener memoria de cierta información así como de los demás actos que se deriven de la misma. El Registro de la Propiedad conforma la información jurídica definidora de los derechos sobre las fincas, publicando los titulares de los mismos y la legitimación para disponer de ellos.

Una definición más completa describe que: *“Es un órgano administrativo creado con la idea de garantizar la seguridad de los derechos subjetivos, con el fin de que no pueda producirse una modificación desfavorable en las relaciones patrimoniales de una persona sin su voluntad y la seguridad del tráfico jurídico, con el objeto de que una modificación favorable en las relaciones patrimoniales de una persona no quede sin efecto por circunstancias ignoradas de ella. Por ello, el Estado organiza una actividad administrativa destinada a la publicidad de las constituciones y transformaciones de ciertas situaciones jurídicas; esa organización es el Registro General de la Propiedad”*³¹ definición a la cual se aplica *“es el Segundo Registro de la Propiedad”* (cursiva agregada)

³¹ Suchini y Suchini, Oscar Edmundo. El Registro de la Propiedad en la doctrina y la legislación. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 1966

Para Guatemala, la Institución registral que se encargaría de llevar a cabo todo lo referente a los bienes inmuebles, tiene entre sus antecedentes “*los documentos de propiedad expedidos por reyes y autoridades monárquicas*”³², de la época colonial lo cual tenía validez para reclamar protección, sin embargo no tenía la misma fuerza que posteriormente daría un Registro de la propiedad.

Es de notarse que durante la colonia, era en muchas ocasiones el mismo Rey quien expedía los documentos, sin embargo tomando en cuenta que el período del cual se está haciendo referencia era poco después de la conquista, las tierras de los indios nativos eran tomadas y ellos, en su mayoría, sino es que en todos los casos no gozaban de la protección a sus terrenos.

Los títulos que conocidos como Reales Cédulas, eran entregados a los conquistadores y luego guardados privadamente por los propietarios de las tierras. Hablando un poco en cuanto al despojo de las tierras en este período y la inexistencia de un registro y hasta cierto punto la arbitrariedad en contra de los pobladores, se encuentra el ejemplo de “*las tierras de San Sirisay del departamento de Jalapa, en donde los poseedores indígenas despojados después por los poderosos mediante la titulación supletoria, se jactan de tener el derecho de propiedad en virtud de los títulos de propiedad por la Real cédula emitida por Carlos V*”³³

Uno de los antecedentes para Guatemala de los más antiguos, es el famoso **Antiguo Oficio de Hipotecas**³⁴, fundado el 31 de enero de 1776, que data de la época de los reyes Don Carlos y Doña Juana, Felipe V y Carlos II.

³² Gutiérrez Serrano, Iris Nicolette. EL DERECHO REGISTRAL Y LOS PRINCIPALES REGISTROS EN GUATEMALA. Tesis de graduación a obtener el título de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogada y Notaria. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, febrero de 2010. Pag 20.

³³ Díaz Sánchez, Elvin Leonel. Autonomía del Derecho Registral en el Ordenamiento Jurídico Guatemalteco, tesis de Graduación a obtener el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala noviembre de 2009

³⁴ Ortega Pivaral, Manola, FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO GENERAL DE LA PROPIEDAD SU MODERNIZACIÓN Y REFORMA, Tesis de graduación a obtener el título de Licenciada en Ciencias jurídicas y Sociales, abogada y Notaria, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala 1997, pág. 2

Durante la época colonial, las operaciones que llegarían a ser labor del Registro de la Propiedad eran llevadas a cabo por el Rey de España y poco más tarde por la Capitanía General del Reino de Guatemala, destacándose la famosa ley hipotecaria española de 1861 con todas las directrices organizacionales y de inscripción. Poco después de la independencia de los estados centroamericanos, Guatemala se vio en la necesidad de las Jefaturas Políticas las encargadas de llevar a cabo los registros inmuebles.

El Movimiento revolucionario de 1871, provocó grandes cambios estructurales no solo en el ámbito político, educativo, entre otros, sino también en el ámbito registral. Es precisamente en esta época, 1877 que el primer código civil cobra vida, regulando muchos de los aspectos generales sociales, pero para el interés especial de esta obra, se instituyó el marco legal del Registro de la propiedad inmueble, lo cual fue una innovación de mucho beneficio para la seguridad jurídica en materia de inmuebles; y el cual era conocido como **Toma de Razones Hipotecarias** la cual tiene un enfoque especial como el funcionamiento de varios registros de la propiedad inmueble en varios departamentos de la República, de lo cual varios fueron los que estuvieron en funcionamiento, pero actualmente solo se encuentran dos: el Registro de la Propiedad de la zona Central, en la ciudad de Guatemala, y el Segundo Registro de la Propiedad con sede en la ciudad de Quetzaltenango. El primer asiento hipotecario que se hizo en Guatemala fue el 24 de abril de 1877, y se encargó para la elaboración de un anteproyecto de ley hipotecaria al Jurisconsulto Manuel Ubico.

El primer director del Registro fue Enrique Martínez Sobral. La normativa vigente entonces reguló a esa institución con todo lo relativo a los títulos que se encontraban sujetos a inscripción; la forma y efectos de la inscripción, de las anotaciones preventivas, cancelaciones de los registros que se llevaban en tal entidad; de la responsabilidad de los registradores y de los títulos supletorios. Sin embargo se puede apreciar que este primer Registro, como lo recalca Nery Muñoz, "...desde el aspecto de su ubicación, se aplicó en un principio el sistema descentralizado: el 31 de mayo de 1892 se estableció uno en la cabecera departamental de San Marcos, con su zona

especial; el 23 de julio del mismo año, se creó un nuevo registro en Retalhuleu, comprendido este departamento y el de Suchitepéquez; el 1 de noviembre de 1897, se redujeron a tres, con asiento en la capital, Jalapa y Quetzaltenango”³⁵.

Para 1898 con los acuerdos de fecha 27 de abril y 30 de mayo, la división de los registros quedó estructurada de la siguiente manera: un registro en la capital Guatemala, Quezaltenango, Jalapa, Zacapa, Cobán y San Marcos.

Fueron los acuerdos de fechas 18 de julio de 1933, 12 de junio de 1984 y 1 de junio de 1936 que dejaron en vigencia los dos registros antes mencionados, el primero el Registro General de la Propiedad, se encuentra ubicado en el edificio situado en la novena avenida 14-25 zona uno de la capital de Guatemala, desde 1976, el Segundo Registro de la Propiedad se encuentra ubicado actualmente en la 13 avenida y séptima Calle esquina de la zona uno, en el Centro Histórico de la Ciudad de Quetzaltenango.

El código civil de 1933 dio una nueva pauta registral al abrir la puerta no solo a los registros de bienes inmuebles, sino de otra clase de bienes. Por muchos años fue llamado Registro de la Propiedad Inmueble, y fue hasta el año de 1970 cuando se suprimió la palabra inmueble con el fin de ampliar las funciones de dicho registro.

El Segundo registro de la propiedad posee libros registrales de los bienes inmuebles que se ubican en los departamentos de:

- Quetzaltenango,
- Sololá,
- San Marcos,
- Quiché,
- Huehuetenango,
- Totonicapán,
- Retalhuleu,

³⁵ MUÑOZ, Nery Roberto y MUÑOZ ROLDAN Rodrigo, Derecho registral inmobiliario Guatemalteco, Guatemala, Ed. Infoconsult Editores, 2005. Pag 92

- Suchitepéquez.

Actualmente la legislación del Registro de la Propiedad pesa sobre lo preceptuado en el Libro IV del Código Civil, Decreto ley número 106, que regula todo lo relacionado a la actividad del Registro de la Propiedad, incorporando el registro de bienes muebles susceptibles de inscripción y registro.

2) Base Legal del Segundo Registro de la Propiedad

Su base legal inicia con La Constitución Política de la República de Guatemala, la cual, en su artículo número 230 indica que El Registro General de la Propiedad deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal. De esto podemos determinar que la base de descentralización territorial fue enmarcada a fin de que cada departamento cuente con su propio registro. Actualmente esto no se ha llegado a culminar pues aún se encuentra que son solamente dos los registros que funcionan en todo el país.

El Código Civil, Decreto Ley 106, en el libro IV Del Registro de la Propiedad, estructura las funciones y registros que se llevan en el mismo de la siguiente manera: (artículos 1124 al 1250):

- Título I de la Inscripción en General
 - Capítulo I de los Títulos sujetos a inscripción,
 - Capítulo II de la forma y efectos de la inscripción,
 - Capítulo III de las Anotaciones y sus Efectos,
 - Capítulo IV de las Cancelaciones,
 - Capítulo V Certificaciones de Registro.

- Título II De las Inscripciones Especiales,
 - Capítulo I disposiciones Generales,

- Capítulo II Registro de la Prenda Agraria,
 - Capítulo III Registro e Testamentos y Donaciones por causa de muerte,
 - Capítulo IV Registro de la Propiedad Horizontal,
 - Capítulo V Otros Registros Especiales.
- Título III de los Registros y los Registradores,
 - Capítulo I Establecimiento de Inspección de Registros,
 - Capítulo II Libros que deben llevarse en el Registro,
 - Capítulo III De los Registradores,
 - Capítulo IV Errores en los libros y su rectificación.

Uno de los acuerdos primordiales en que se basa el Segundo Registro de la Propiedad, es el Acuerdo Gubernativo 30-2005, con fecha 27 de enero de 2005, denominado como el Reglamento de los Registros de la Propiedad, cuyo objetivo principal es regular la forma en que los Registros de la Propiedad desarrollan sus actividades y prestan sus servicios, de conformidad con la ley. Este reglamento señala el sistema de registro en Guatemala el cual es de folio real. También describe lo relativo a los libros que llevan los registros.

En cuanto a la vigilancia, el código civil señala que un juez de primera instancia de lo civil, asignado por la Corte Suprema de Justicia tendrá la inspección del Registro en cuanto a sus haberes (artículo 1217 -1219) y se desarrolla más plenamente en el reglamento. Sin embargo es de resaltar que dicha inspección no se refiere a una inspección económica, sino más bien, a todo lo relativo a las inscripciones. Más adelante se retomará la inspección pero ya en un sentido económico y el cual el mismo reglamento crea a la Comisión Nacional de Registros, encargada de ésta.

El reglamento también señala lo relativo a la inscripción de bienes inmuebles, los bienes muebles, el trámite de los documentos dentro de los Registros, la organización administrativa del registro que se tratará en el siguiente apartado.

Por medio del Acuerdo Gubernativo 325-2005 del Ministerio de Gobernación, se estableció el Arancel General para los Registros de la Propiedad, con el objeto de fijar los honorarios de los Registros y el destino de éstos para el funcionamiento, mantenimiento y modernización de los Registros.

En Materia de derecho registral, el Segundo Registro de la propiedad cuenta con varias leyes y reglamentos que tienen que ver con sus funciones, entre las cuales se mencionan las siguientes³⁶:

- Reglamento del Instituto De Fomento de Hipotecas Aseguradas,
- Ley del Impuesto al Valor Agregado,
- Ley Forestal,
- Ley de propiedad Industrial,
- Reglamento de la ley general de Cooperativas,
- Reglamento del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas,
- Ley de Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres,
- Ley de Migración,
- Ley para el Reconocimiento de las Comunicaciones y Firmas Electrónicas,
- Ley para la protección del Patrimonio cultural de la Nación,
- Reglamento del Plan de Ordenamiento Territorial de la Antigua Guatemala,
- Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado,
- Código Tributario,
- Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para protocolos,
- Reglamento de la Ley de Minería,
- Ley de Registro Tributario Unificado y control General de contribuyentes,
- Ley de Contrataciones del Estado,
- Ley sobre el Impuesto de Herencias Legados y Donaciones,
- Ley de Adopciones,
- Ley de Titulación supletoria para entidades estatales,
- Ley de Armas y Municiones,

- Código Penal,
- Disposiciones Legales para el fortalecimiento de la Administración Tributaria,
- Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado,
- Arancel General para los Registros de la Propiedad,
- Plan de ordenamiento Territorial del Municipio de Guatemala,
- Ley de bancos y Grupos financieros,
- Ley del Mercado de Valores y Mercancías,
- Reglamento de la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de papel sellado especial para protocolos,
- Ley orgánica del Banco de Guatemala,
- Ley Reguladora del Procedimiento de Localización y Desmembración de derechos sobre inmuebles proindivisos,
- Reglamento de la ley de Aviación Civil,
- Reglamento de Registro de Procesos Sucesorios,
- Ley de supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones,
- Ley de Expropiación,
- Ley de Titulación Supletoria,
- Ley de Parcelamientos Urbanos,
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,
- Ley orgánica de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla,
- Ley de Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo,
- Reglamento de la Ley de Concejos de desarrollo Urbano y Rural,
- Ley de Adjudicación, Venta o Usufructo de Bienes inmuebles propiedad del Estado de Guatemala, o de sus entidades autónomas, descentralizadas y de las municipalidades, con fines habitacionales para familias carentes de vivienda,
- Ley del Organismo judicial,
- Ley de inmovilización Voluntaria de Bienes Registrados,
- Código de Derecho internacional privado,
- Reglamento de la Ley Forestal,

- Ley de Aviación civil,
- Ley del Registro Nacional de las personas,
- Reglamento de la Ley de Migración,
- Código de comercio,
- Ley del Timbre forense y Timbre Notarial,
- Ley de Registro de Información catastral,
- Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado,
- Ley general de cooperativas,
- Reglamento para la Construcción de viviendas individuales con áreas comunes en copropiedad,
- Reglamento de la Ley de Vivienda y asentamientos humanos,
- Arancel de Abogados, árbitros, procuradores, mandatarios judiciales, expertos, interventores y depositarios,
- Ley de Nacionalidad,
- Creación del Registro de Procesos Sucesorios,
- Ley de Minería,
- Código Procesal Civil y Mercantil,
- Código Civil,
- Ley del Fondo de Tierras,
- Ley de áreas protegidas,
- Ley reguladora de la Tramitación notarial de asuntos de Jurisdicción Voluntaria,
- Ley de Transformación Agraria,
- Ley de los consejos de desarrollo urbano y Rural,
- Ley preliminar de Urbanismo,
- Reglamento de la Ley del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos,
- Reglamento de la Ley del Fondo de tierras,
- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos,

- Código de Notariado,
- Código Municipal,
- Ley de Garantías Mobiliarias,
- Ley de Rectificación de Área,
- Ley Reglamentaria para Trabajadores de Agrimensura,
- Reglamento de la Ley Denominada Disposiciones Legales para el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

3) Estructura y Funcionamiento Orgánico del Segundo Registro de la Propiedad

El Código Civil, decreto ley 106 de 1963 en el título IV, señala la organización jurídica del Registro de la Propiedad, la cual por analogía se aplica al Segundo Registro de la Propiedad, partir del artículo 1124, el cual indica que: El Registro de la propiedad es una institución pública que tiene por objeto la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles y muebles identificables, con excepción de las garantías mobiliarias que se constituyan de conformidad con la Ley de Garantías Mobiliarias”.

Este artículo denota que el Registro es una institución pública, es decir que pertenece al Estado, no es de carácter privado y se puede señalar entonces que su finalidad máxima debe de ir en el orden del fin último del Estado.

Como institución es responsable de realizar de conformidad con la ley, las actividades registrales relativas a bienes inmuebles y muebles identificables, mediante la utilización óptima de sus recursos tanto humanos, como materiales, financieros y tecnológicos, para satisfacer a los usuarios, garantizándose la seguridad jurídica que contribuye en última instancia al desarrollo social y económico del país.

Los fines secundarios del Segundo Registro de la propiedad son los siguientes:

- Fines Estadísticos: con lo cual se refleja la cantidad de contratos traslativos de dominio, y aporta datos monetarios sobre dichas transacciones. Artículos 1220, 1231, 1232 del Código Civil,
- Fiscales: el registro funciona como contralor fiscal indirecto, ya que el mismo colabora con el Estado mediante la información que le proporciona para que se lleve a cabo la recaudación de impuestos (Impuesto único sobre inmuebles).

a) Estructura Organizacional:

El Reglamento de los Registros de la Propiedad en sus artículos del 26 al 31 detallando la organización administrativa del Registro con un breve detalle de sus funciones.

Tomando en cuenta que una de las finalidades de este acuerdo es la modernización, el Segundo Registro de la propiedad en la justificación del manual de funciones ha dicho que: *“La Modernización Registral es un eslabón importante dentro de la Institución, dentro de sus facetas está el ordenamiento de las actividades administrativas, en consecuencia es importante determinar las funciones y actividades de cada uno de los Departamentos y establecer el rol que cada uno de los trabajadores juega en tan prestigiada Institución”*³⁷ El manual de Organización y Funciones del Segundo Registro de la Propiedad desarrolla el perfil de cada uno de los puestos dentro del Segundo Registro de la Propiedad, pudiéndose resumir de la siguiente manera, todos enumerando el perfil y descripción del puesto:

- De Registrador General,
- De secretaria Ejecutiva del Despacho,
- De Registrador sustituto y gerente de Modernización,
- De compaginador y asistente del registrador sustituto,
- De Jefe de Delegación Coatepeque y/o Mazatenango,
- De Receptor-Pagador Delegación Coatepeque y/o Mazatenango,
- De Jefe de Informática,
- De Jefe de Departamento de Estudios y Análisis de Fincas,

³⁷ Segundo Registro de la Propiedad, Manual de Organización y Funciones del Segundo Registro de la Propiedad. (www.regxela.or/ManualdeFunciones.pdf; fecha de consulta 12 de septiembre de 2013)

- De Auxiliar del Departamento de Estudios y Análisis de Fincas,
- De Registrador Auxiliar,
- De Registrador Auxiliar de Certificaciones,
- De Asistente del Registrador Auxiliar de Certificaciones,
- De Jefe del Departamento de Certificaciones,
- De Certificador,
- De Encargado de Testamentos,
- De Jefe del Departamento de Archivo,
- De Auxiliar de Archivo,
- De Operador,
- De Auxiliar de Operador,
- De secretario General,
- De Asistente de secretario General,
- De encargado de VERSEC,
- De Encargado de Notarios y Revisión de firmas
- De Jefe de Control y Seguimiento
- De oficial de Compaginación
- De Recepcionista
- De Jefe del Departamento de Escáner
- De Asesor de Firma de Inscripción Registral,
- De encargado de Relaciones Públicas,
- De Reparador y Encuadernador de Libros,
- De Jefe de Mantenimiento y Exhibición de libros,
- De Exhibidor de Libros,
- De Conserje,
- De Encargado de Seguridad,
- De Asesor Jurídico y Registrador Auxiliar de Rectificaciones,
- De oficial de Asesoría Jurídica,
- De oficial de Rectificaciones,
- De Auditor Interno,

- De Gerente de recursos Humanos,
- De Asesor de Recursos Humanos,
- De Director de la Unidad de Administración Financiera (UDAF),
- De Contador General,
- De Auxiliar de Contabilidad,
- De Jefe de Presupuestos,
- De Jefe de Tesorería,
- De Analista de Inventarios,
- De Supervisor de Caja,
- De Cajero-Receptor,
- De Cajero de Guatemala,
- De Encargado de Información,
- De Encargado de Archivo de Caja,
- De Verificación Contable,
- De Jefe de Compras,
- De Encargado de Kardex.

Cada uno de los puestos anteriores son los que conforman la estructura organizativa del Segundo Registro de la Propiedad.

4 Características del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Estatal

Son precisamente las características que este órgano posee las que lo enmarcan en una posición ajena a los demás órganos a servicio del Estado. Acosta Morales³⁸ enumera las siguientes características:

a). **Tiene su propio régimen económico.** Se puede decir que esta ha sido la característica que más crítica ha tenido el Segundo Registro de la Propiedad de parte no solo de jurisconsultos pero también del mismo Estado y de otras organizaciones ajenas al Estado. *“En cuanto a los ingresos de los registros y su administración, en el*

³⁸ Acosta Morales, Manuel Antonio, Sistemas y principios rectores de los Registros públicos de la propiedad en Guatemala. Universidad San Carlos de Guatemala 1994. Pág. 95

inicio se caracterizó por una total ausencia de normas y controles” lo cual propiamente anota la licenciada Reyna Silverio³⁹ Primero que nada cabe señalar que el Segundo Registro de la propiedad no aparece dentro del presupuesto general de la nación, es decir que sus fondos son privativos y depositados en su totalidad, en cualquier banco nacional, en cuentas específicas, con destino al pago de sus funcionarios y empleados y la modernización del mismo registro.

Hay que destacar que la percepción de ingresos del registro y su administración, en el inicio, retornando a la historia del Registro, se caracterizó por una total ausencia de normas, procedimientos y controles. *“El régimen arbitrario de distribución de ingresos que prevaleció durante décadas, impedía introducir reformas sustanciales en los procedimientos de inscripción, bajo el pretexto de que no se contaba con fondos suficientes.”⁴⁰*

Con la modernización de los registros que inició en 1993 en materia registral, las primeras modificaciones que se dieron fueron con respecto al pago de honorarios y el destino de éstos, como ente con autonomía financiera. Este principio de autonomía financiera lo ubica en un contexto especial pues como se explicó, genera sus propios ingresos y administra los mismos. Esa reforma se dio para evitar malos gastos en cuanto al dinero que ingresaba al Registro; se tiene conocimiento que antes de dicha reforma, *el titular del Registro de la propiedad devengaba honorarios equivalentes al 40 por ciento, de los ingresos, otro porcentaje similar se destinaba al pago de honorarios de los operadores, y el restante 20 por ciento, cubría los gastos generales de la institución”⁴¹*

El arancel general para los Registros de la propiedad, Acuerdo Gubernativo No. 325-2005, en su artículo uno señala como objeto: “Por los servicios que prestan, los Registros de la Propiedad percibirán únicamente los honorarios que fija este arancel;

³⁹ Silverio de Ordóñez, María Elena Reyna. Facultades del Registrador de la propiedad, en la calificación de los instrumentos públicos sujetos a inscripción Registral. Tesis de Maestría en derecho notarial. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Guatemala, octubre de 2002. Pág. 6

⁴⁰ Silverio de Ordóñez, Op. Cit. Pág. 5

los recursos que generen dichos honorarios se destinarán exclusivamente para su funcionamiento, continua modernización y desarrollo”.

Aunque el arancel no señala propiamente la cantidad correspondiente al pago de funcionarios o el porcentaje destinado a éstos, deja en claro el artículo 10 que “del monto total de los honorarios efectivamente percibidos, los Registradores están obligados a destinar no menos del veinte por ciento para constituir un fondo que exclusivamente se utilizará para el financiamiento de inversiones e infraestructura necesarias para su modernización, optimizar, simplificar y agilizar el servicio a los usuarios; resguardar y conservar los libros físicos, efectuar estudios y evaluaciones, instalar nuevas tecnologías, adquirir, mantener, actualizar y renovar equipo, sistemas, programas, licencias de operación y aplicaciones técnicas idóneas para promover y mantener con tecnología de punta el óptimo funcionamiento y la prestación de servicios de los Registros y para cualquier otra actividad conexas, necesaria o complementaria de las anteriores” el mismo artículo señala que los depósitos de los ingresos del Registro de la propiedad se efectuarán en los bancos del sistema.

Se señala también deben de llevar contabilización y que su administración es independiente de registro a registro. En este mismo artículo se señala uno de los pocos controles que se tiene sobre el Segundo Registro de la propiedad.

Este control es el que ejerce la Comisión Nacional Registral la cual da autorización previa al registro para que haga los gastos pertinentes para su modernización. Muchos han sido las discusiones tanto políticas como económicas aún jurídicas sobre el control que éste órgano tiene sobre los ingresos del Segundo Registro de la Propiedad, lo cual ha provocado muchísimas inconformidades de parte de los mismos usuarios, muchos de los cuales aducen que por ser fondos públicos, debería de estar sometido el control que ejerce la Contraloría General de Cuentas, y que como se analizó en el capítulo anterior, se encuentra presente en la mayoría de entidades estatales tanto

⁴¹ Ortega Pivaral, Op. Cit. 10

descentralizadas como autónomas por mandato constitucional según el artículo número 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Sin embargo es la Comisión Nacional Registral, creada por el Acuerdo Gubernativo 30-2005, la que efectúa dicha vigilancia, en el artículo 39 incisos 3, 4, 5, 7, se establecen estas funciones:

- “3) aprobar los proyectos de presupuesto que someten a su conocimiento los registradores, supervisar y aprobar su correspondiente ejecución,
- 4) Aprobar los proyectos de modernización tecnológica, de resguardo de los libros físicos o de modernización, en general, que sean sometidos a su conocimiento por los Registradores a cargo de los fondos que éste reglamento desina para estos fines;
- 5) Conocer y aprobar cualquier modificación a los aranceles de los Registros previo a conocerla el Presidente de la República, tomando en cuenta que se trata de la prestación de un servicio;...
- 7) Designar y aprobar la contratación cada año, de la persona o entidad que deberá efectuar la Auditoría Externa de la Contabilidad de los Registros de la Propiedad, dictarle los parámetros bajo los cuales deberá rendirla, y recibir de ésta en forma directa, los resultados y recomendaciones que sean del caso...”

b).El registrador es nombrado por el presidente de la República: tal como lo indica el artículo 1225 del Código Civil, este nombramiento se lleva a cabo mediante acuerdo gubernativo, a través del Ministerio de Gobernación, empleándose la misma manera para el traslado, permuta o cesación del cargo. Las calidades que debe de tener el Registrador, en primera instancia son: Ser guatemalteco de origen, notario y abogado activo, artículo 1226 del Código Civil. Dada la importancia de los actos que el Registrador tiene en el ejercicio de su cargo, el mismo cuerpo legal señala que debe de cumplir con una garantía a fin de cubrir con las responsabilidades en que incurriese, lo cual se lleva a cabo por medio de hipoteca y fianza. La fijación del importe de la garantía la fija el Ministerio de Gobernación.

Uno de los artículo especiales referentes a los Registradores es el 1235, pues es aquí donde queda señalado que los registradores no pueden ser parte de ningún litigio en que se ventile la validez o nulidad de una inscripción, excepto cuando se les deduzcan responsabilidades por abusos de sus funciones o por defecto de una inscripción y en lo cursos de queja; se puede ver claramente que existe una marcada protección hacia los registradores y muy poca participación de ellos en procesos que pudiesen surgir contra la entidad.

Si se considera al Registrador como el Representante legal del Segundo Registro de la propiedad, no tiene mucha participación, salvo lo que la ley ha señalado, lo cual resulta ser nota curiosa. Sobre la responsabilidad del Registrador, en el artículo 1236 se señala que será responsable conjuntamente con la persona que haya sido beneficiada con su error por los daños y perjuicios ocasionados.

La ley también indica que, puede existir un registrador sustituto, el cual tendrá las mismas calidades, debiendo prestar la garantía antes referida, en caso de excederse de un mes el tiempo de interinidad, artículo1234, código Civil. Cada registro puede contar con registradores auxiliares, designado por el registrador propietario bajo su responsabilidad, sus calidades son las mismas y tienen las mismas limitaciones y la de garantizar las responsabilidades en que pudiere incurrir con hipoteca o fianza.

En cuanto al resto de funcionarios que laboran dentro del Segundo registro, ellos son nombrados por el Registrador, pasando por lo dictaminado el Manual de Procedimientos Administrativos para la Contratación de Personal⁴². Dentro del Segundo registro se puede mencionar el Sindicato de Trabajadores del Segundo Registro de la propiedad “Cinco de Agosto”.

c). **Depende del Ministerio de Gobernación**, lo cual es mencionado en el artículo 1225 del Código Civil en cuanto al nombramiento del Registrador. Es interesante esta

⁴² Segundo Registro de la propiedad, Quetzaltenango. Manual de Procedimientos Administrativos para la contratación de personal. <http://www.regxela.org/ManualprocedimientoAdministrativo.pdf> (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)

característica que señala Acosta pues, debido a las funciones eminentemente jurídico-económicas que el Segundo Registro de la propiedad ostenta, debería estar a cargo del Ministerio de Economía.

CAPITULO III

LA MODERNIZACIÓN REGISTRAL EN GUATEMALA

La modernización registral fue un tema impulsado a partir de los años noventa en la búsqueda del mantenimiento de la seguridad jurídica en materia registral de los actos de los particulares pertenecientes a los bienes sujetos a registro, mucho de lo cual ha tenido que ver en relación a los sistemas operativos registrales; siendo un claro ejemplo el que anteriormente se llevasen libros, y ahora se han implementado hojas electrónicas o digitales.

Bajo el gobierno del licenciado Ramiro de León Carpio, a mediados de 1993, *“se apoyó la Comisión Nacional de Reforma Registral, la cual estaba encargada de la Modernización del registro, dicha reforma fue inaugurada en noviembre de 1995. Fue hasta 1996 que se pone en marcha la reforma registral, específicamente el dos de julio, cuando se aprueba el Acuerdo Gubernativo número 317-93”*⁴³

Con el acuerdo gubernativo 317-93 se efectuó un cambio general en el aspecto financiero de los registros de la propiedad implementándose la forma en que se distribuirían los honorarios del registro de la propiedad. Para este entonces, la autonomía financiera era un hecho para el registro, sin embargo, adolecía de un grave y por mucho tiempo defecto en cuanto a la distribución financiera, puesto que, gran porcentaje de los ingresos en el registro eran empleados para el pago de los laborantes que para el avance de los registros, en palabras de Silvia Morales⁴⁴ *“se convirtió en una mina de oro, para todas aquellas personas que laboraban en dicha institución desvirtuando de esta manera los fines para los cuales fue creado”*.

⁴³ Morales Morales, Silvia Aracely. La seguridad Jurídica de los Libros Electrónicos del Registro de la Propiedad de Guatemala. Tesis de Graduación. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala Noviembre 2009. Pág. 78

⁴⁴ Morales, Silvia. Op. Cit. Pág. 79

El Acuerdo Gubernativo 30-2005, conocido como el Reglamento de los Registros de la propiedad, fue creado no solo para un mejor manejo administrativo de los Registros de la propiedad existentes en el país, sino también como una escalón en el proceso de modernización registral, tal como lo señala su primer considerando “Que para reordenar el funcionamiento de los Registros de la Propiedad se hace necesaria la emisión de un nuevo reglamento que desarrolle el contenido del libro IV del Código Civil y que contenga, además disposiciones que permitan aplicar la mejor tecnología”

El proceso de Modernización ha dado un elemento que tiene grandes responsabilidades, el cual es la Comisión Nacional Registral, creada por el Acuerdo Gubernativo 30-2005, siendo un órgano colegiado de acompañamiento a los registros de la propiedad, y cuya finalidad es el mejoramiento y modernización de los servicios que prestan los servicios; en especial alcanzar y mantener la certeza jurídica propia de sus funciones.

Anteriormente se mencionaron varias de las funciones de ésta comisión, pero es especial en el caso de ésta respecto a la modernización registral, analizando el decreto 30-2005, en el artículo 39 sobre sus fines, el inciso 1 claramente señala que la Comisión Nacional Registral, tendrá entre sus fines “recopilar los estudios y propuestas cuyo objetivo sea **la modernización** y funcionamiento de los Registros y velar por la ejecución de los que estime pertinentes...”. En igual sentido se sitúa el inciso 4 del mismo artículo “aprobar los proyectos de **modernización tecnológica**, de resguardo de los libros físicos o de **modernización...**”

Un punto importante en cuanto a la modernización registral son los Criterios registrales o guías de calificación registral. Es conocido que en Guatemala se ha empleado por varias décadas el sistema de Folio Real, ahora, con el incremento tecnológico se ha visto necesario estar a la vanguardia en cuanto al procesamiento de información, incluida la información registral, para la obtención más fácil y rápida de los datos contenidos en los libros. *“No se pretende la unificación de leyes dispersas, sino que se pretende lograr la unificación de la información registral, para que exista concordancia*

*entre el folio real y toda la información plasmada en los discos ópticos, con lo que se pretende salvaguardar la información más eficazmente y así evitar el problema de extravío de la información, logrando llevar un historial exacto de lo inscrito en el registro*⁴⁵, es de considerar que son muchas las leyes que tienen puntos en materia registral como se mencionó anteriormente.

Es de considerar también que este proceso de modernización registral, no llevaba incluido únicamente el poner a trabajar la tecnología solo por ser un avance científico, es más, la misma Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 39 da un claro fundamento legal al preceptuar que el Estado garantiza el ejercicio de la propiedad privada y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de los Guatemaltecos. Así también el Código Civil señala en su artículo 1221 que el registro queda facultado para innovar progresivamente el sistema, adoptando la microfilmación de los documentos, la computarización y teleproceso, de acuerdo con las posibilidades económicas de dicho registro.

Los esfuerzos en Guatemala por procurar la modernización en materia registral han colocado al país en un buen puesto de calificación a nivel mundial, hecho por el *Doing Business Report* de 2009 del Banco Mundial, que situó al Registro General de la Propiedad de Guatemala como número uno en América Latina y en el puesto veinticuatro de entre 189 países⁴⁶.

“Un avance en la modernización del sistema es que en la actualidad ya se pueden obtener certificaciones registrales por medio del sistema bancario, tanto en la ciudad capital como en los departamentos. Otra muestra es la inauguración de la agencia registral en el departamento de Petén. Esta oficina no funciona como una agencia

⁴⁵ Cruz Calderón, Sara Leonor. Los Criterios Registrales del Registro General de la Propiedad y sus repercusiones en la Función Notarial. Tesis de Graduación, previo a obtener el título de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Junio de 2009. Pág. 30

⁴⁶ Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano CADRI. Artículos doctrinales El Registro General de Guatemala, Número uno en América Latina en 2009. <http://www.cadri.org/el-registro-general-de-guatemala-numero-uno-en-america-latina-en-2009/> (fecha de consulta 10 de octubre de 2013)

receptora de documentos, ya que los únicos facultados para esto son los Registro General de la zona central y el ubicado en Quetzaltenango. Sin embargo la oficina está facultada para dar información y certificaciones necesarias a los usuarios. Se recalca que esta agencia no es un registro independiente, sino una derivación de principal, para descongestionar y facilitar el uso e información a nivel departamental...”⁴⁷

Con todo el proceso de modernización registral puede surgir la pregunta sobre los documentos electrónicos y todo lo derivado a la firma electrónica o digital. La postura registral aún, cuando a los documentos electrónicos se les puede reconocer un valor probatorio, en el caso particular de los Registros de la propiedad en Guatemala, no son títulos que puedan inscribirse.

En cuanto a la modernización el Segundo registro de la propiedad hizo grandes avances para el período 2006 -2007 el Segundo registro se incorporó a los sistemas SIAF, SICOIN y GUATECOMPRAS del Ministerio de Finanzas Públicas.

⁴⁷ Morales, Silvia Op. Cit. Pág. 82

CAPITULO IV

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Análisis Jurídico de la Naturaleza Jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Pública:

Es en este espacio donde se tratará específicamente el tema de la Naturaleza jurídica del Segundo Registro de la Propiedad, analizada desde el punto de vista de órganos administrativos y no partiendo del derecho Registral. Para ello se considerarán muchos de los puntos tratados en los capítulos anteriores a fin de poder responder a la pregunta que llevó al origen de la presente tesis ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como Institución Pública?

A modo de reseña para ingresar al presente capítulo, José Simeón Rodríguez Sánchez⁴⁸, Registrador de la Propiedad en España señala: *“Si la función registral es función en el ejercicio de un poder público y como tal el Registrador es autoridad pública, la organización de los medios personales y materiales puede ser puramente pública o estar articulada de forma independiente o autónoma con carácter público o privado o semi-privado”*⁴⁹. Dicho en aplicación a la presente tesis puede ser puramente centralizada, desconcentrada, descentralizada o autónoma.

a) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las instituciones centralizadas:

Partiendo de las características de las Instituciones centralizadas, la primera de ellas, la cual indica la existencia del superior jerárquico, el cual es el presidente de la República, puede asociarse fácilmente con el hecho de que es el presidente quien nombra al

⁴⁸ Rodríguez Sánchez, José Simeón. Principios de Regulación y Organización del Sistema Registral. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional en Moscú sobre Derecho Registral. http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/Principios%20de%20regulaci%C3%B3n%20y%20organizaci%C3%B3n%20del%20sistema%20registral____.pdf Pág. 2 (fecha de consulta 15 de octubre de 2013)

Segundo Registrador, sin embargo, es aquí mismo donde toman rumbos distintos los órganos centralizados y el Segundo Registro de la Propiedad. Para el centralismo, es precisamente el presidente quien designa, organiza, supervisa, disciplina, lo cual no sucede dentro de la organización del Segundo Registro, si bien es el presidente quien hace el nombramiento. El poder de decisión en el Segundo Registro de la Propiedad ha sido delegado al Registrador, rompiéndose de esa manera la rigidez de la jerarquía administrativa central.

Si fuese un órgano centralizado, la obediencia de los subordinados reluciría más en el Segundo Registro como dependencia del gobierno central, y este no es el caso del Segundo Registro. Hasta cierto punto, es por razón que el Segundo Registro no está establecido dentro de este sistema que éste mismo puede trabajar mejor, puesto que de ser un órgano centralizado existiría demasiada burocracia en el tratamiento de las peticiones registrales, y los procedimientos dentro del Registro se verían frustrados en cuanto a tiempo, ligereza y efectividad.

En los órganos centralizados el control político concurre en todo el territorio por medio del órgano superior, manteniendo de esta manera la jerarquía y su control (esto siendo dicho de manera no certera, puesto que la doctrina es en diversas ocasiones muy ajena a la realidad) Para Guatemala, desde el anuncio en la Constitución Política de la República en el artículo 230 que menciona que uno de los fines es el establecimiento de Registros por departamentos, quebranta el supuesto que el Registro fuese un órgano centralizado, pues, se busca descargar del trabajo Registral a los registros existentes, que gran trabajo ya ha efectuado el Segundo Registro de la Propiedad con la labor que realiza en cuanto a los registros según el área geográfica que le corresponde.

Citando un ejemplo de organismo centralizado en la República guatemalteca, encontrándose en la cúspide de la jerarquía, al Organismo Ejecutivo, el cual es el órgano principal de la administración pública, y puede decirse que constituye la centralización por excelencia del Estado, sin embargo, esta centralización no es

absoluta puesto como se ha analizado, existen diversos órganos creados y que no corresponden a la centralización que el mismo organismo ejecutivo ha creado para el desempeño de sus finalidades.

Un ejemplo más de órgano centralizado es el de la Secretaría General de la presidencia, la cual depende directamente del Presidente de la República de Guatemala.

b) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Desconcentradas:

Como se hizo referencia en el primer capítulo, el fin de la desconcentración administrativa es llegar a la descentralización, por lo que, para llegar a dicho fin, la creación de órganos desconcentrados ha llevado tiempo así como la formación de sus cualidades específicas anteriormente descritas.

Ahora, haciendo una remembranza de dichas características y comparando éstas con las del Segundo Registro de la Propiedad, se tiene como primera característica esencial la atribución de competencia. En este aspecto, muy alejados se encuentran los órganos centralizados puesto que no se les brinda libertad en cuanto a competencia como lo que se pretende hacer con los órganos desconcentrados, descentralizados y autónomos, resaltando el hecho de que para los órganos desconcentrados la atribución de ciertas competencias no implica autonomía. En este primer aspecto el Segundo Registro de la Propiedad goza de su propia competencia en cuanto a todas las labores que realiza, sin embargo, en comparación con los órganos desconcentrados, el Segundo Registro si goza de facultades de decisión, en el aspecto técnico, cosa que no ocurre en los órganos desconcentrados.

Para un órgano desconcentrado esta atribución de competencia se realiza a favor de un órgano encuadrado dentro de la jerarquía; y es precisamente éste el aspecto donde se encuentra la variante en cuanto al Segundo Registro de la Propiedad, la cual hace salir a este órgano de la categoría de desconcentrado, pues el Segundo registro es

independiente de otro órgano con excepción del nombramiento que hace el presidente de la República del Registrador por medio del Ministerio de Gobernación, sin embargo, este último ente, no es quien toma las decisiones finales del segundo Registro sino su propio registrador.

Las entidades desconcentradas cuentan con un presupuesto y patrimonio propio, lo mismo sucede con el Segundo Registro.

Particularmente una de las características que no concuerdan entre órganos desconcentrados y el Segundo Registro de la propiedad, es el nexo de jerarquía existente entre el órgano creador y el desconcentrado, puesto que el Segundo Registro no emanó de otro órgano. Si bien muchos dirían que surgió del Registro General de la Propiedad, hay que establecer que no hay nexo entre ambos jerárquicamente hablando aun cuando sus funciones sean las mismas para distintos departamentos de la República.

Solo a manera de mención entre las instituciones desconcentradas están: el Instituto Nacional Guatemalteco de Turismo INGUAT, el Instituto Nacional de electrificación INDE, entre otros, que se consideran entes desconcentrados pues como dice Rafael Godínez Bolaños citado por Estuardo Castañeda Bernal⁵⁰ *“el presupuesto, patrimonio, nombramiento y remoción de sus principales funcionarios y la orientación de sus políticas de servicio público vienen de la presidencia de la República y la supervisión de los ministerios afines a sus actividades”*

⁵⁰ Castañeda Bernal, Estuardo. Necesidad de Creación de una Ley general de Procedimientos Uniformes de la Administración Pública Guatemalteca. Tesis de Graduación a obtener el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y sociales, Abogado y Notario. Universidad San Carlos de Guatemala, Octubre 2007 Pág. 22

c) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Descentralizadas:

Es a partir de este y el siguiente punto que se tendrá un panorama más amplio para ubicar al Segundo Registro de la propiedad pues como se verá, las características parecerán concordar grandemente entre la descentralización y la autonomía.

Primero analizando el punto de este subtítulo y retomando el concepto de descentralización, para el Estado de Guatemala, la implementación estos órganos ha venido a ser de ayuda para el descargue de múltiples labores, tareas y procesos. Los órganos descentralizados llegan a tener la tutela o control de facultades, programas, recursos trasladados, poseyendo personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía política y llegan a hallarse fuera del control jerárquico del que les traslada las facultades.

Al esbozar lo anterior y compararlo con el Segundo registro de la propiedad, puede notarse que, de parte de él hay cierta tutela en cuanto a una función específica la cual es la función registral, cuenta con su propia legislación en este respecto basándose en la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Civil, el Arancel General para los Registros de la Propiedad, así como el Reglamento para los Registros de la Propiedad.

Un punto a mencionar en cuanto a las órganos descentralizados, pero más aún en cuanto al sistema de descentralización administrativa es que una subdivisión de la misma es la descentralización regional, a fin de cubrir todos los departamentos de la república de Guatemala, en este respecto, el artículo 230, citándolo nuevamente describe “el Registro General de la Propiedad, deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región, que la ley específica determine, se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal”.

Se puede apreciar que en cuanto a descentralización regional, el Segundo Registro de la Propiedad podría encuadrarse en esta categoría, puesto que se instituyó a fin de

poder cubrir con las necesidades registrales de Quetzaltenango y de otros departamentos.

En cuenta a los órganos descentralizados por servicio o institucional, la cual tiene una característica muy parecida al Segundo Registro de la Propiedad, por cuanto un órgano descentralizado por servicio o institucional es una nueva persona jurídica con su propia competencia, facultad de decisión propia, órganos propios, patrimonio propio. En similitud y como descripción general de lo anterior, las nuevas personas jurídicas son independientes, tal es el caso del Segundo Registro de la Propiedad.

Otro punto a mencionar y es aquí donde entra la contraposición entre órganos descentralizados y el Segundo Registro, es la traslación de recursos que llegan a constituir el patrimonio propio del órgano descentralizado. Muchas de las definiciones vistas en el primer capítulo mencionaron la característica en la descentralización de la importancia del patrimonio propio, con lo cual cumple con las funciones encomendadas.

Muchas de las instituciones descentralizadas obtienen sus recursos como parte de asignación presupuestaria del Estado, tal es el caso de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), quien tiene una asignación monetaria de parte del presupuesto general del Estado para poder cubrir y cumplir con sus funciones. Cabe mencionar que dentro del presupuesto general de la Nación, no se encuentra una estimación monetaria para el Segundo Registro de la Propiedad, puesto que este genera sus propios ingresos, por medio de las operaciones registrales que realiza.

Esta institución fue analizada someramente en el primer apartado de la presente tesis. Si se hace una comparación entre ambas instituciones, tiene muchos aspectos similares, autonomía funcional, financiera, técnica administrativa, patrimonio propio, recursos propios, pero en este último punto se vuelve a caer en lo descrito anteriormente los fondos del Segundo Registro de la Propiedad no derivan del presupuesto general de la Nación.

d) Análisis Comparativo del Segundo Registro de la Propiedad con las Instituciones Autónomas:

Es tal vez en esta comparación la que muchos podrían llegar a concordar en cuanto a la naturaleza jurídica como Institución pública del Segundo Registro de la Propiedad. Para ellos se analizará más detenidamente los elementos esenciales de ambos tipos de órgano. Citando nuevamente una de las definiciones de autonomía en especial la brindada por Calderón, es que *“son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que la regirán y lo más importante el AUTOFINANCIAMIENTO, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado...”*⁵¹

Es momento ahora de desprender los elementos de la definición anterior y compararlos a las características esenciales del Segundo Registro de la Propiedad.

Como primer punto y ya habiendo sido citado en el primer capítulo, está que, los órganos autónomos tienen su propia ley. Es la propia ley en los órganos administrativos autónomos lo que le brinda una calidad especial. En cuanto a este punto, no se puede hacer mención de una ley específica que norme todo lo relativo al Registro de la Propiedad, pues se tiene la legislación en cuanto a la misma, tanto en el Código Civil como en sus respectivos Reglamentos, pero aun así, se conserva el hecho de que posee una legislación propia, independiente a otro órgano del Estado. No es tema el hablar sobre la legislación de los registros de la propiedad en Guatemala, ni mucho menos desestimar el valor que han tenido en los últimos años desde la aparición del Registro normado dentro del Código Civil, aunque se puede estimar de gran valor la evolución que se dio por medio de la emisión del reglamento así como del arancel.

En este punto puede apreciarse y puede decirse que el Segundo Registro de la propiedad es un ente autónomo. Pero sin llegar a una conclusión cerrada, se seguirán discutiendo otras de las características.

⁵¹ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 221

La facultad de actuar independientemente es una de las características que invisten los órganos autónomos, lo cual va íntimamente ligado a la capacidad, sino bien, es de hablar de la misma. La libertad de actuar en los órganos autónomos, la capacidad de decisión en sus propias actuaciones, son muy marcadas en este tipo de órganos. En característica paralela al Segundo Registro, el cual ejerce iguales facultades, no teniendo por encima una escala jerárquica de subordinación, que le impida decidir por él mismo, las cosas indispensables para su correcto manejo.

En cuanto a personalidad jurídica, las entidades autónomas tienen su propio funcionario, quien las representa y está a la cabeza de la misma, para el Segundo Registro de la Propiedad, el Segundo Registrador, ejerce dicha personalidad.

Tanto el órgano autónomo como el Segundo Registro, son de derecho público por cuanto permanecen en la esfera de organización administrativa del Estado, aun cuando en caso especial al funcionamiento que desempeña el Segundo Registro de la Propiedad, sus actuaciones recaigan en negocios jurídicos de naturaleza de derecho privado.

Los órganos autónomos tienen delegación expresa del Estado para su actuación, como se mencionó con anterioridad por medio de las leyes que los crean.

Retomando el artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual habla sobre la descentralización y autonomía, pero sin entrar a estudiar los primeros aspectos de necesidad de creación de entidades autónomas, que se mencionó en el apartado correspondiente a la Autonomía; es oportuno un análisis en cuanto a la manera de creación de las entidades autónomas según lo establecido en dicho artículo, con lo cual se pretende vislumbrar si esta característica concuerda con el Segundo Registro de la Propiedad.

El artículo señala: *“Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”* Es de notar

que según este artículo no son creadas por reglamentos u otra disposición, sino que es necesario que en la promulgación de su ley que la rija, y dicha ley emana de Congreso de la República al pasar por el respectivo proceso de formación de Ley.

Es de considerar que la actual Constitución de Guatemala, es joven en comparación con el Código Civil, Decreto Ley 106, bajo el Gobierno de Enrique Peralta Azurdia, la cual que dio vida al Registro de la Propiedad y en consecuencia, la misma que rige al Segundo Registro de la Propiedad en Quetzaltenango. Es en este aspecto en que la línea del Segundo Registro de la Propiedad empieza a separarse del encuadramiento de un órgano autónomo, aunque como se ha explicado en párrafos anteriores, si hay similitudes muy grandes entre ambos.

Otra de las grandes similitudes y a la vez una convergencia entre los órganos autónomos y el Segundo Registro de la Propiedad, es la característica del *autofinanciamiento*, la doctrina menciona a ésta como una de las más importantes, puesto que en esencia se esperaba que toda institución autónoma pudiese generar sus propios ingresos a fin de sostenerse.

El Segundo Registro de la propiedad genera sus propios ingresos regidos por la normativa contenida en el Arancel General para los Registros de la Propiedad, Acuerdo gubernativo 325-2005, cuyo objeto, citándolo nuevamente describe que los honorarios fijados en el arancel, es decir los recursos que generan los registros se destinarán exclusivamente para su funcionamiento, continua modernización y desarrollo.

En el artículo dos se enumeran los honorarios, no se dará una descripción detallada en ésta parte de cada uno de los incisos correspondientes a los honorarios de dicho artículo, sin embargo los mismos recaen en lo siguiente:

- Asuntos de Valor Determinado,
- Asuntos de Valor indeterminado,
- Anotaciones,
- Razonamiento de Documentos,

- Rechazo o suspensión de documentos,
- Informes,
- Exhibición de libros,
- Certificaciones,
- Consultas electrónicas,
- Honorarios adicionales, el arancel hace mención de inscripciones o cancelaciones que se hagan a un mismo contrato; transcripción de cada gravamen, de sus prórrogas, ampliaciones, modificaciones que no impliquen incremento del valor original; inscripción o cancelación de cada finca que se forme o se cancele por desmembraciones, unificaciones, participaciones o división de la cosa común y por anotar cada desmembración en la finca matriz; y por transcribir derechos reales en dichas fincas.

El artículo tercero y cuarto del arancel también tienen relación en cuanto a los honorarios puesto que enmarcan que en caso de varios actos o contratos debe de pagarse los honorarios correspondientes a cada operación; y en el artículo cuatro se regula lo relativo a los honorarios en caso de propiedad horizontal. Para el Estado, según lo descrito en el artículo nueve, por contemplarse como caso especial no se encuentra sujeto a los honorarios.

De esta manera el Arancel describe de dónde proceden los fondos del Segundo Registro así como su finalidad, cumpliéndose lo que la doctrina administrativa trata en el caso de los órganos autónomos.

Continuando con la comparación en cuestión del patrimonio propio de las entidades autónomas, anteriormente se mencionó el Autofinanciamiento, sin embargo, puede darse en la realidad que algunas de las instituciones autónomas del Estado, reciban del mismo cierto presupuesto para su funcionamiento, aunque se sabe que dicha recepción presupuestal es parte de lo conocido como “patrimonio propio”.

Un ejemplo de este último punto es el Registro Nacional de las Personas (RENAP), que en comparación con el Segundo Registro de la Propiedad, recibe una asignación presupuestaria directa del Presupuesto General de la Nación (véase el Presupuesto General de la Nación para el año 2013)⁵² aun cuando como lo describe el artículo primero de su creación, es un ente autónomo “Se crea el Registro Nacional de las Personas, en adelante RENAP, como una *entidad autónoma*, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...” (cursiva agregada). En comparación con el Segundo Registro se puede ver la designación legal de ente autónomo para el RENAP, caso que no sucede con el primero.

En cuanto a su gobierno, las entidades autónomas tienen un gobierno precisamente autónomo, puesto que se desliga de la jerarquía centralizada, lo cual también ocurre con el Segundo Registro de la Propiedad, como se explicó en el capítulo segundo de esta obra.

El Segundo Registrador, es nombrado por el presidente de la República de Guatemala teniendo a su cargo el Segundo Registro de la Propiedad, para ello emplea a una serie de funcionarios bajo su cargo, para de esa manera atender todo lo perteneciente a la competencia de este órgano.

En cuanto al Control, las entidades autónomas se ven sometidas a la Contraloría General de Cuentas, por el manejo de fondos provenientes de las arcas estatales, es aquí donde hay una gran variante en cuanto al segundo Registro de la Propiedad, puesto que éste no está sometido a dicho control. Este ha sido un aspecto demasiado discutido en los sectores políticos y jurídicos de la República.

⁵² Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 30-2012 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece. Guatemala, cinco de noviembre de 2012. Publicado en el Diario de Centro América, Jueves 8 de noviembre de 2012 <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2012/CCXCV0750200010030201208112012.pdf> (fecha de consulta 30 de septiembre de 2013)

Muchos se encuentran a favor de que ambos Registros existentes puedan otorgar cuentas sobre el manejo de sus fondos, por medio de la fiscalización que pudiese corresponder. Y otros tantos señalan que debido a la autonomía funcional de los registros, éstos no deberían de estar bajo esa fiscalización.

Como se puede apreciar al haber analizado las características de los órganos autónomos, si bien concuerdan en muchos con el Segundo Registro de la Propiedad, este no es en un sentido puramente autónomo, puesto que hay diferencias muy marcadas como las mencionadas en este apartado.

e) Naturaleza Jurídica de los Registros de la Propiedad de los Países de Panamá, Brasil y Honduras; y sus Diferencias con el Segundo Registro de la Propiedad de Quetzaltenango, Guatemala:

Una vez ya analizadas las características del Segundo Registro de la Propiedad en contraposición con las instituciones centralizadas, desconcentradas, descentralizadas y autónomas, tanto doctrinalmente así como la mención de algunos ejemplos de instituciones de esos tipos en Guatemala; es de interés poder hacer un análisis a nivel internacional en cuanto a la Naturaleza Jurídica de los Registros de la Propiedad.

A breve mención, durante el XIV Congreso Internacional de Derecho Registral celebrado en la ciudad de Moscú, Rusia en junio de 2003, José Simeón Rodríguez Sánchez⁵³, presentó la ponencia titulada “Principios de Regulación y Organización del Sistema Registral” expone una serie de ideas generales en cuanto a la Regulación que deberían de tener los Registros de la propiedad en todos los países, y puesto que este apartado será dedicado a un estudio menor de los Registros en Panamá, Brasil y Honduras, es acertado el poder incluirlo en esta parte de la presente obra.

Los principios que se enmarcan para un Registro deben basarse en el hecho de que la institución registral tiene un fundamento jurídico tanto en lo que respecta a su

⁵³ CINDER, Congreso Internacional de Derecho Registral http://www.cinder.info/?page_id=477&language=es (fecha de consulta 30 septiembre de 2013)

procedimiento, contenido y efectos, y que se encargan de configurar un sistema completo registral; de esto se puede decir que:

- El Registro de la propiedad es jurídico en cuanto a procedimiento en tanto que existe una norma jurídica encargada de determinar la consecución en la recepción de los títulos de propiedad, el acceso, control, publicación y publicidad de los mismos.
- El Registro de la propiedad es jurídico en cuanto a contenido, puesto se pretende publicar el contenido de situaciones jurídicas que tiene que ver en materia de bienes registrables o bien derechos, sobresaliendo los principios de legitimación, de exclusión de lo no escrito, inoponibilidad, garantía frente a terceros y el de fe pública registral.
- El Registro de la propiedad es jurídico al definir los efectos que recaerán en entre las partes y frente a terceros. Estos efectos jurídicos registrales son definidos por el ordenamiento jurídico de cada país.

El autor señala que un Registro de la propiedad es una institución con poderes públicos, lo cual deriva del mandato conferido al Registrador, sujetándose los encargados del Registro como dependientes del Ministerio u órgano administrativo o judicial de que se trate, en este sentido para Guatemala, el segundo registro de la propiedad así como el Registro general están sujetos al Ministerio de Gobernación.

Todo registro de la propiedad debe tener pautas que establezcan su relación con otras instituciones del Estado, sin que se merme la independencia funcional que éste debe de poseer, recordando que su independencia de otros entes estatales no lo independiza de su sometimiento al Estado de Derecho.

Los Registros deben de regular su relación con otros entes públicos de acuerdo a los siguientes niveles:

- Cooperación o colaboración: como el intercambio de datos, aquí entran en juego instituciones como el catastro. Colaboración con la administración de justicia y otras instituciones dependerá en gran parte de la situación y cultura jurídica de los países en particular.
- Nivel de dependencia o subordinación: el registrador ejerce una función pública según su nombramiento por la autoridad correspondiente y sometido, a un estatuto funcional. En cuanto a nivel organizativo el Registro debe ser autónomo en mayor o menor grado, tanto financieramente como organizacional lo cual llegará a determinar la naturaleza de la relación entre Administración y sistema registral, la relación de dependencia hasta la de supervisión.

Hablar de dependencia organizativa o autonomía de organización, es hablar de la configuración del sistema registral dentro de la administración pública como parte de la prestación de servicios, en este caso el especializado en el registro de inmuebles y todos los negocios que de éstos se deriven.

Muchos países han optado por sistemas autónomos basados en razones que tienen que ver con la independencia en el ejercicio de la función registral, una mayor eficacia en la prestación de servicios aparejando la rapidez en el funcionamiento y el corte en costos siempre encaminándose a la seguridad jurídica que debe existir en el tratamiento de los derechos o negocios que se lleven a registro. Es decir que una organización autónoma del sistema registral llega a ser más operativo debido a qué:

- Existe eficacia en la prestación del servicio,
- Se eliminan atrasos en la prestación del servicio,
- Existencia de una adecuación de los elementos humanos y materiales del sistema registral,
- Existencia de creación de empleo,
- Inversión tecnológica del registro,
- Actuación más efectiva de parte de los encargados del Registro.

El tema de la financiación o autofinanciación en los registros mundiales merece distinción, basándose en el principio de autofinanciación mejor conocido como la autonomía financiera del sistema en el cual el registro es el encargado de generar y utilizar adecuadamente el dinero en gastos e inversión en tanto que la primera tiene sus gastos fundamentados en una financiación derivada de la Administración.

La responsabilidad que surja de los actos del registro, en caso de un sistema registral estatal corresponderá al Estado por medio de la Administración, y por el otro lado, en un sistema autónomo, recaerá en el Registrador o encargados del registro.

De lo anterior resumen puede verse que en dicha ponencia, se toca mucho el tema de autonomía como sistema para los registros de la propiedad, una de las conclusiones importantes que se dieron de la ponencia fue que *“Una configuración autónoma del sistema registral es recomendable, porque aumenta la eficiencia del mismo, permite una más dinámica asignación de medios, incide en la formación de los operadores y en su colegiación, aumenta la oferta de empleo y elimina la responsabilidad del Estado. Todo ello sin perjuicio de los adecuados controles internos-autorregulación y públicos”*.⁵⁴

1. Naturaleza Jurídica del Registro de la Propiedad de Panamá

Si bien el derecho está presente en todos los países del mundo por cuanto todos se rigen por normas para la convivencia social y la protección de bienes jurídicos, la legislación si puede estar encaminada en diferentes vertientes, las cuales muestran las diferencias entre un país y otro en cuanto a instituciones administrativas.

⁵⁴ Rodríguez , Simeón. Op. Cit. http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/Principios%20de%20regulaci%C3%B3n%20y%20organizaci%C3%B3n%20del%20sistema%20registral____.pdf Pág. 19 (fecha de consulta 15 de octubre de 2013)

En este apartado, el análisis corresponderá al registro encargado en Panamá de las tramitaciones correspondientes a la inscripción, anotación o cancelación de bienes inmuebles.

Panamá funciona por medio del denominado Registro Público. En cuanto a la inscripción de la propiedad *“los documentos presentados para su registro donde se constituyan, modifiquen o se extiendan derechos reales sobre bienes inmuebles (fincas). La consecuencia o producto de la inscripción es: servir de medio de constitución y transmisión del dominio de los bienes inmuebles, dar eficacia y publicidad para que dichas actas sean oponibles a terceros, toda vez que las actas sujetas a registro afectan a terceros solo a partir de su presentación en el Registro Público”*⁵⁵.

El Registro Público de Panamá fue creado en el año de 1913 en primera instancia como una dependencia de la Secretaría de Gobierno y Justicia, según la Ley No. 13 del 27 de enero de 1913. Se le concedió *autonomía* (haciendo énfasis en este aspecto de naturaleza jurídica como institución pública) mediante la Ley No. 3 del mes de enero con fecha 6 de 1999, llegando a caracterizarse el Registro Público de Panamá, como una institución con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía interna tanto administrativa, funcional, presupuestaria y financiera.⁵⁶

De lo anterior puede notarse que uno de los puntos importantes de este Registro y que fue una característica creada por ley, es que es una ENTIDAD AUTONOMA.

Para una mejor referencia y mencionando el fundamento legal para Registro público de Panamá, el artículo primero de la Ley No. 3 de la Asamblea Legislativa de Panamá señala: “Artículo 1. Creación: Se crea una entidad autónoma del Estado denominada Registro Público de Panamá, en lo sucesivo Registro Público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, tanto administrativo y funcional,

⁵⁵ Panamá Tramita. Sitio web de la República de Panamá. <http://www.panamatramita.gob.pa/tramite/inscripci%C3%B3n-de-propiedad> (fecha de consulta: 29 de octubre de 2013)

como presupuestario y financiero, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección de Órgano Ejecutivo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República”

Se puede ver, que la naturaleza jurídica de la institución registral en Panamá es de tipo autónomo, el mismo artículo lo determina, extendiéndose esta autonomía no solo a una cuestión técnica en cuanto a su funcionamiento sino al ámbito financiero, presupuestario y administrativo.

Es más, la naturaleza de autónomo en el caso de este órgano, viene a cumplir con una de las características doctrinales de los órganos autónomos en lo que respecta al control. Es de hacer memoria, que si bien, la autonomía administrativa brinda mucha independencia al órgano que se le confiere, el control que el Estado tenga sobre dicho órgano no merma, es más, permanece bajo la vigilancia de otro órgano especializado para ello. En el caso especial del Registro Público de Panamá, el mismo artículo primero de la ley citada señala qué órgano es el que ejercerá la función contralora, la Contraloría General de la República de Panamá.

Las características que se pueden señalar del Registro Público de Panamá y que son similares a las del segundo registro de la propiedad de Quetzaltenango son:

- Es un órgano con personalidad jurídica,
 - Posee patrimonio propio,
 - Posee autonomía administrativa- funcional, es decir organizacional interna para el adecuado desenvolvimiento del servicio brindado a la población, bajo los estándares que le permiten tomar decisiones propias por medio de su registrador,
 - Posee autonomía presupuestaria y financiera, Es de considerar en este respecto que su presupuesto se desprende del presupuesto general del Estado Panameño.⁵⁷
- Ya se ha explicado el caso concreto del segundo registro,

⁵⁶ Registro Público de Panamá. <http://www.registro-publico.gob.pa/index.php/es/nosotros/antecedentes-mision-y-vision.html> (fecha de consulta 29 de octubre 2013)

⁵⁷ Asamblea Nacional de Panamá. Ley No. 71 de jueves 18 de octubre de 2012. Presupuesto General del Estado para vigencia fiscal de 2013. Panamá. Pág. 69 -70.

- Se rige a las políticas, inspección y control del Órgano Ejecutivo. No sucede lo mismo en cuanto al segundo registro,
- Está sujeto a la Contraloría General de la República. Esta es una característica excluyente en el caso del segundo registro.

Varios presupuestos comunes con el Segundo registro de la propiedad de Quetzaltenango, sin embargo, no concuerdan en la naturaleza jurídica como institución pública, nuevamente se puede observar que uno de los órganos tiene descripción legal de este tipo de naturaleza y el otro no, aun cuando hay similitud en características, y otra diferencia, que es la más marcada que tiene que ver con el control que legalmente se le impone al registro público de Panamá.

2. Naturaleza Jurídica del Registro de la Propiedad de Brasil

El sistema registral de la propiedad brasileño empezó en el año de 1843 con la Ley 317 que creó el Registro de hipotecas, que se reglamentó por el Decreto 482 de 1846. Para 1864 la ley 1237 creó el Registro general conocido por muchos como menciona Marcelo Augusto Santana de Melo⁵⁸, registrador inmobiliario de Aracatuba: “*el embrión del Registro de la propiedad*”; y para 1973 con la Ley 6015 se fueron perfeccionando los principios sobre el Registro de la Propiedad.

Una característica especial del sistema registral brasileño que no converge con el empleado en el Segundo Registro de la propiedad, es la figura del registrador. En Guatemala la profesión de notario y la de registrador son muy distintas, sin embargo, la legislación brasileira trata en igualdad de condiciones a estas profesiones, pudiéndose encontrar a un notario acumulando la función registral, no haciendo distinción del tipo de registro, civil, personas jurídicas, INMUEBLES. La ley que creó esto en Brasil es la Ley 8.935 del 18 de noviembre de 1994, la cual en su artículo 3 dice: “*Notario, oficial de*

<http://www.mef.gob.pa/es/transparencia/Documents/Ley%20Presupuesto%20General%20del%20Estado%202013.pdf> (fecha de consulta. 6 noviembre de 2013)

registro o registrador, son profesionales de derecho, dotados de fe pública, a los que se delega el ejercicio de la actividad notarial y del registro”⁵⁹

Una de las principales leyes en materia registral de la propiedad en Brasil es la Ley 6.015⁶⁰ del 31 de diciembre de 1973 que se concentró en regular disposiciones sobre los registros públicos, entre ellos el registro de inmuebles. Es de considerar que el Registro de la propiedad o registro de inmuebles de Brasil no cuenta con su propia ley, de ahí que muchas de sus disposiciones se encuentran en varias leyes desde el Código Civil, hasta decretos que hablan del sistema registral general del país.

En este sentido, el Segundo Registro de la Propiedad, sí cuenta con su propia ley así como sus reglamentos respectivos y una serie de leyes que tienen que ver con su función registral.

Santana de Melo⁶¹ expone que la naturaleza jurídica de registro de la propiedad de Brasil, se basa en lo regulado en el artículo 236 de la Constitución Federal de Brasil, la cual señala que “*los servicios notariales y de registro son ejercidos en carácter privado, por delegación del poder público*”. Este precepto constitucional no solo abarca nuevamente el registro de la propiedad sino los otros registros como el civil de las personas naturales, registro civil de las personas jurídicas, el registro de las escrituras y documentos, entre otros.

Interesante resulta la disposición del artículo 2 de la ley 6.216⁶² de la Presidencia de la república, del Gabinete Civil la cual modificó la ley antes citada, Ley 6.015; indicando:

⁵⁸ Santana de Melo, Marcelo Augusto. Breve Análisis del Sistema Registral Brasileño. Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano, CADRI. <http://www.cadri.org/breve-analisis-del-sistema-registral-brasilenopor-marcelo-augusto-santana-de-melo/> (fecha de consulta 6 de noviembre de 2013)

⁵⁹ Presidencia de la República de Brasil, Gabinete Civil, Ley No. 8935 (fecha de consulta 6 de noviembre de 2013)

⁶⁰ Presidencia de la República de Brasil, Gabinete Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)

⁶¹ Santana de Melo. Op. Cit. <http://www.cadri.org/breve-analisis-del-sistema-registral-brasilenopor-marcelo-augusto-santana-de-melo/> (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)

⁶² Presidencia de la República, Gabinete Civil, Lei No. 6.216, 30 de junio de 1975 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6216.htm (Fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)

“los registros indicados en el No. 1 del artículo anterior serán sufragados por los vendedores privados designados de conformidad con la Ley de Organización Administrativa y Judicial del Distrito y Territorios federales y en las resoluciones de la División Judicial y la organización de los Estados...” (Art. 2º Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo de serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados...”) De esto, el registro de la propiedad cubre sus gastos por medio de alguien por designación según lo especificado en dicho artículo (sufragar indica pagar o satisfacer los gastos que ocasiona una cosa), por lo que el registro de la propiedad de Brasil es tal como lo señala su Constitución Federal, de orden privado.

En cuanto al control, el órgano encargado en la República federal de Brasil es la Contraloría General de la Unión⁶³, la cual tiene entre sus funciones la defensa del patrimonio público, el control interno, auditoría pública, control, prevención y combate a la corrupción y mediación.

3. Naturaleza Jurídica del Registro de la Propiedad de Honduras

El decreto 82-2004 de la Corte Suprema de Justicia de la República de Honduras⁶⁴, de fecha 15 de junio de 2004 conocido como la Ley de Propiedad, regula todo lo relacionado al sistema de la propiedad, así como su modernización, cuestión en común al segundo registro de la propiedad de Quetzaltenango que también tiene entre sus presupuestos la modernización.

El tercer considerando de dicha ley dicta ciertas pautas consideradas de importancia en el sistema de registro hondureño, señalando que la ley se crea considerando “Que para transformar el sistema de derechos de propiedad es necesario integrar y modernizar el

⁶³ Contraloría General de la Unión, Brasil. <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/> (fecha de consulta 9 de noviembre de 2013)

registro de la propiedad inmueble con el catastro nacional: Crear, modernizar, integrar otros registros: reducir sustancialmente los costos y tiempos de todo tipo de transacciones registrables, crear mecanismos rápidos, eficaces y baratos para la solución de conflictos relativos a la propiedad y el registro de los bienes inmuebles que sin títulos son poseídos u ocupados por la inmensa mayoría de los hondureños”.

En cuanto a la configuración jurídica del Registro de la propiedad hondureño, conocido correctamente como Instituto de la Propiedad, el artículo 4 de la ley mencionada en el párrafo anterior dicta que: *“Créase el Instituto de la propiedad (IP) como un ente desconcentrado de la Presidencia de la República. Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, funcionará con independencia técnica administrativa y financiera. El instituto de la propiedad (IP) ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional. Tendrá su domicilio en la Capital de la República pudiendo establecer dependencias y centros asociados en los lugares que estime convenientes”*.

He aquí una forma muy distinta de configurar el sistema administrativo registral, pues como se ha visto anteriormente en el caso de Panamá y Brasil, ambos se inclinan a la autonomía administrativa de su órgano registral y tal pareciese que Guatemala en el caso del Segundo Registro de la Propiedad, siguiese el mismo curso. Solo a manera de ejemplo y comparación, Honduras toma otra vertiente, por medio de un órgano desconcentrado, aunque la ley le atribuye ciertas características que podrían verse involucradas en mejor manera a un órgano autónomo, no se pretende ahondar en el criterio hondureño respecto de su órgano registral como órgano desconcentrado.

El Instituto de la propiedad posee las siguientes características según lo indica el artículo 4 de la Ley de propiedad de Honduras:

- Es un ente desconcentrado de la Presidencia de la República. Manteniendo con dicha desconcentración un cierto ligamento a la Administración Principal. El

⁶⁴⁶⁴ Corte Suprema de Justicia, República de Honduras. C.A. Decreto 82-2004. Ley de Propiedad. http://www.ip.gob.hn/images/Transparencia_Portal/Regulacion/Leyes/Ley%20de%20la%20Propiedad.pdf (fecha de consulta 7 de noviembre de 20013)

segundo registro de la propiedad no mantiene una conexión de órgano desconcentrado con la Presidencia de la República.

- Tiene personalidad jurídica, que le permite realizar las funciones registrales de una manera más óptima para la prestación del servicio. Igual característica con el Segundo registro.
- Posee patrimonio propio, el cual le fue dado al momento de su creación y como lo indica el artículo 7 de su ley, por: 1) Los bienes inmuebles y asignaciones presupuestarias que el Estado le transfiera (sigue estando financieramente ligado a la administración general en este sentido pues recibe gran parte de presupuesto para su funcionamiento) 2) Los recursos y rendimientos provenientes de inversiones. 3) Las herencias legados y donaciones reciba conforme a ley. 4) cualquier otro ingreso que perciba 5) las obligaciones legalmente contraídas. El segundo registro también posee patrimonio propio, sin embargo no recibe asignación presupuestaria de parte del Estado como se ha mencionado en otro apartado
- Funciona con independencia técnica, pudiendo tomar ciertas decisiones, se debe de considerar que por ser un órgano desconcentrado aún se mantiene un control estrecho con el órgano central del cual se derivó. El segundo registro tiene independencia técnica, toma sus propias decisiones, no depende de un órgano central.
- Posee independencia administrativa, es decir organizacional.
- Posee independencia financiera. Relacionado estrechamente a la característica del patrimonio propio, aunque se refiere más a la manera de administrar éste último. Para un órgano desconcentrado no necesariamente independencia quiere decir autonomía, pues aún se percibe gran cantidad del presupuesto por parte de la

Administración Central. La independencia financiera del segundo registro es real, y se habla más de una autofinanciación puesto que genera sus propios recursos.

- Ejerce sus funciones en todo el territorio nacional de Honduras. El segundo registro solo ejerce función en el área geográfica que se le ha sido designada.
- Tiene su domicilio en la Capital de Honduras, pudiendo establecer dependencias o centros asociados. Esta es una nota especial por cuanto posee oficinas centrales, la cabeza del registro por así describirlo y las dependencias que fungen y se ven sometidas a la principal. Esto es una situación que no sucede con los dos registros de la propiedad en Guatemala. Ambos registros funcionan independientemente uno del otro, ninguno es dependencia del otro, únicamente unidos por el fin último de su creación.
- El órgano encargado de ejercer control sobre el como órgano desconcentrado es el Tribunal de Cuentas de Honduras, tal como lo dispone el artículo 3 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas, Decreto 10-2002-E⁶⁵ el cual señala: *“El tribunal como ente rector del sistema de control, tiene como función constitucional la fiscalización a posterior de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas...”* (subrayado agregado)

Como ejemplo de poseer dentro de su legislación la descripción de su naturaleza jurídica, honduras es un ejemplo claro, lo cual permite saber cómo será regulado, el control ejercido sobre su registro, entre otros.

⁶⁵ Congreso Nacional de Honduras, Decreto 10-2002-E Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. http://www.tsc.gob.hn/Normativa%20Vigente/Ley_Organica_TSC_2011.pdf (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)

Semiautonomía del Segundo Registro de la Propiedad

Habiendo ahondado dentro de una serie de ejemplos prácticos de instituciones centralizadas, desconcentradas, descentralizadas y autónomas tanto nacionales como internacionales, y volviendo a la pregunta principal que se planteó sobre la Naturaleza Jurídica del Segundo Registro de la Propiedad como institución pública; por qué no analizar una vertiente más, que podría terminar de guiar la búsqueda a la respuesta principal de la presente tesis.

El prefijo semi, denota en su significado un cambio estructural a la palabra siguiente que lo sigue por lo cual, dicha palabra pareciese ya no tener el mismo significado o estar completa, sino solamente poseer ciertos caracteres en comparación si la palabra apareciese individualmente, en palabras cortas el significado es a medias, medio o mitad.

Se entiende que los órganos administrativos autónomos “*son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que la regirán y lo más importante el AUTOFINANCIAMIENTO, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado...*”⁶⁶, la descripción hace referencia a todas las características que fueron enunciadas en el capítulo primero y que hacen éstos órganos sean puros en cuanto a su configuración dentro de la autonomía administrativa.

Hablar entonces de SEMIAUTONOMIA, órgano administrativo SEMIAUTONOMO o quasi autónomos, se hace referencia a que el mismo no es completamente autónomo, no pertenece plenamente a ese rubro o categoría, ya sea que se le considere como una sub-clasificación o bien como un término distinto al original y por lo cual no posee las mismas características o cualidades.

⁶⁶ Calderón M. Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 221

En el caso concreto que se trata, en el sentido administrativo, se podría definir que un órgano semiautónomo, es aquel que cuenta con cierta independencia tanto funcional, administrativa, financiera del Estado.

Para el Segundo Registro de la propiedad, las características analizadas en el capítulo segundo y aquellas analizadas sobre los órganos autónomos en el primer capítulo, denotan que el Segundo Registro de la propiedad no es un órgano autónomo, aunque si posee muchas de las características que estos tienen.

Haciendo una remembranza, poseen en común:

- Independencia funcional,
- Autofinanciamiento; doctrinalmente debe ser así, sin embargo muchos órganos autónomos en Guatemala reciben presupuesto por parte del Estado, no así para el Segundo Registro de la propiedad el cual obtiene sus propios ingresos,
- Ambas son de derecho público,
- Los órganos autónomos se crean por ley emanada del Congreso de la República, el Segundo Registro fue creado por el Decreto Ley 106, Código Civil,
- Los órganos autónomos son controlados por un órgano específico, en el caso de Guatemala por la Contraloría General de Cuentas. El Segundo Registro no se halla bajo ese control, sino que posee el suyo propio por parte la Comisión Nacional Registral.

Es apropiado poder analizar a uno de los órganos semiautónomos de Guatemala, el Instituto Nacional de Estadística INE, creada por el Decreto Ley 3-85, cuya descripción en su primer artículo referente a su creación muestra su naturaleza jurídica como institución pública. *“Artículo 1. Se crea el Instituto Nacional de Estadística, cuya denominación será INE, con carácter de entidad estatal descentralizada, semiautónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones que tiendan al desarrollo de sus fines. El INE queda adscrito al Ministerio de Economía, siendo su duración indefinida”*

En la anterior descripción se pueden apreciar las siguientes características:

- Es una entidad estatal descentralizada y semiautónoma, siendo su cualidad especial pues se mezcla la descentralización, razón por la cual es semiautónomo, puesto que no es puramente autónomo ni descentralizado,
- Posee personalidad jurídica,
- Posee patrimonio propio, conformado según el artículo 29 de la ley mencionada por fondos del presupuesto nacional, aportes ordinarios o extraordinarios, bienes que le sean transferidos, donaciones o subsidios, ingresos que perciba por multas, remuneraciones que obtenga conforme a la ley,
- Posee capacidad para adquirir derechos y obligaciones,
- Está adscrito al Ministerio de Economía,
- Es de duración indefinida,
- Su fiscalización está a cargo de la auditoría interna y de la Contraloría general de cuentas, según artículo 33. Como se ha analizado anteriormente, no sucede lo mismo en el caso del Segundo registro de la propiedad.

Como se ha podido observar, muchas características son comunes y otras son diferentes por lo que la semiautonomía del Segundo registro de la propiedad, no se da por razones de mezcla con otro tipo de sistema administrativo, sino más bien enfocado a las características únicas que posee, lo cual lo podrían encuadrar no dentro de la categoría pura de autonomía sino dentro de una semiautonomía.

CONCLUSIONES

- 1) Todo órgano administrativo no importando su naturaleza tiene como finalidad la consecución del fin primordial del Estado, el bien común.
- 2) En el caso propio de Guatemala, la diversidad de tipos de órganos administrativos, hablando de centralizados, desconcentrados, descentralizados y autónomos, puede dar confusión en cuanto a que no existe uniformidad en los procedimientos que cada órgano emplea en la realización de sus competencias.
- 3) La semiautonomía señala que un órgano administrativo tiene ciertos caracteres autónomos que lo independizan de cualquier otro órgano y lo desligan de la jerarquía administrativa; sin embargo, el semi señala que ciertos aspectos son distintos a los que la doctrina puede señalar como propios de la autonomía administrativa.
- 4) Respecto a la presente investigación, se concluye que el Segundo Registro de la propiedad puede calificarse dentro de la naturaleza orgánica administrativa como un órgano semiautónomo, puesto que varias de sus características lo enmarcan dentro de la clasificación de la autonomía administrativa, pero manteniendo su esencia en cuanto a características exclusivas, tales como su propio presupuesto y control, que los órganos autónomos guatemaltecos no tienen en comparación al Segundo Registro de la Propiedad y quedando totalmente fuera de las otras clasificaciones centralizadas, desconcentradas y descentralizadas.
- 5) En cuanto a su semiautonomía presupuestaria y de control, esto crea dificultades y contraposiciones en comparación a los otros órganos administrativos del Estado, puesto que el control sobre el Segundo Registro de la propiedad, en materia financiera lo ejerce la Comisión Nacional Registral y no la Contraloría General de Cuentas la cual lo ejerce sobre la mayoría de instituciones públicas.

- 6) Las instituciones públicas registrales deben de tener regulaciones propias, debido a la materia especial que tratan.

- 7) La identificación del tipo administrativo de los órganos registrales en un país puede beneficiar en el establecimiento del control ejercido sobre el mismo, la posición del mismo órgano frente a los particulares, así como frente al mismo Estado.

RECOMENDACIONES

- 1) Al estar buscando el Estado de Guatemala la descentralización y autonomía de sus entidades debe de tomar en cuenta la fijación de los controles necesarios sobre las mismas y que éstas se ajusten a lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala.
- 2) En cuanto a las instituciones administrativas como el Segundo Registro de la propiedad a las cuales no se les ha otorgado una naturaleza dentro de una clasificación específica de órganos administrativos, resulta indispensable reformar sus ordenamientos a fin de ajustarlos dentro de una categoría, sin hacer caso omiso al establecimiento de los controles necesarios que puedan ejercerse sobre ellas, tanto financieramente como en la actividad administrativa propia que realizan.
- 3) Es indispensable poder compilar en una sola ley todo lo referente al Segundo Registro de la propiedad, o bien al ordenamiento registral general de Guatemala, haciendo los cambios legislativos necesarios que se ajusten a la modernización que se busca dentro el ámbito registral, es decir una ley específica para el efecto que incluya la regulación actual contenida dentro del Decreto Ley 106 (Código civil) y los acuerdos gubernativos 30-2005 Arancel General para los Registros de la propiedad y acuerdo gubernativo 325, 2005 Reglamento de los Registros de la propiedad.
- 4) Entre los aspectos a profundizar en otras tesis, es precisamente la creación legislativa de un Código registral que incluya los aspectos generales y específicos de los órganos registrales guatemaltecos, hablese en este sentido del Registro General de la Propiedad, del Segundo Registro de la propiedad de Quetzaltenango y de aquellos que a discreción estatal puedan ser creados a fin brindar un mejor servicio a la población en cuanto al registro inmueble y de bienes muebles registrables.

REFERENCIAS

Bibliográficas:

1. Acosta Morales, Manuel Antonio, Sistemas y principios rectores de los Registros públicos de la propiedad en Guatemala. Universidad San Carlos de Guatemala 1994.
2. Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Autónoma de México, México 1975.
3. Calderón M. Hugo Haroldo, *DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL* Guatemala. Litografía Orión, Quinta Edición, 2005.
4. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 2002.
5. Domínguez Alcaud y Monje, Jesualdo González Parás, José Natividad. DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DIVISIÓN TERRITORIAL, Primera edición 1982. Serie Praxis Instituto Nacional de Administración Pública, México. Biblioteca jurídica Virtual. Universidad Autónoma de México (fecha de consulta 13 de agosto, 2013)
6. Garcini Guerra, Héctor DERECHO ADMINISTRATIVO. Playa, Ciudad de la Habana, Cuba Editorial Pueblo y Educación, Segunda Edición 1986.
7. Gordillo, Agustín; TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Parte General, Buenos Aires, FKA.10ª. Edición, 2009.
8. Linares López, Luis Felipe y Fundación Centroamericana de Desarrollo FUNCEDE, “*La descentralización en Guatemala*”, editorial Fundación Soros de Guatemala, Guatemala Mayo 2002.

9. Muñoz, Nery Roberto y MUÑOZ ROLDAN Rodrigo, Derecho registral inmobiliario Guatemalteco, Guatemala, Ed. Infoconsult Editores, 2005.

Normativas:

1) Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

2) Asamblea Nacional de Panamá. Ley No. 71 de jueves 18 de octubre de 2012.

3) Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, Enrique Peralta Azurdia, Código Civil, Decreto Ley Número 106.

4) Ministerio de Gobernación, Acuerdo Gubernativo 30-2005, reglamento de los Registros de la Propiedad.

5) Presidencia de la República de Brasil, Gabinete Civil, Ley No. 8935.

6) Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 325-2005 "Arancel general para los Registros de la Propiedad".

Electrónicas:

1) CINDER, Congreso Internacional de Derecho Registral http://www.cinder.info/?page_id=477&language=es (fecha de consulta 30 septiembre de 2013).

2) Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 30-2012 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil trece. Guatemala, cinco de noviembre de 2012. Publicado en el Diario de Centro América, Jueves 8 de noviembre de 2012 <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2012/CCXCV0750200010030201208112012.pdf> (fecha de consulta 30 de septiembre de 2013).

- 3) Congreso Nacional de Honduras, Decreto 10-2002-E Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. http://www.tsc.gob.hn/Normativa%20Vigente/Ley_Organica_TSC_2011.pdf (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013).
- 4) Contraloría General de la Unión, Brasil. <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/> (fecha de consulta 9 de noviembre de 2013).
- 5) Corte Suprema de Justicia, República de Honduras. C.A. Decreto 82-2004. Ley de Propiedad.
http://www.ip.gob.hn/images/Transparencia_Portal/Regulacion/Leyes/Ley%20de%20la%20Propiedad.pdf (fecha de consulta 7 de noviembre de 2013).
- 6) Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano CADRI. Artículos doctrinales El Registro General de Guatemala, Número uno en América Latina en 2009. <http://www.cadri.org/el-registro-general-de-guatemala-numero-uno-en-america-latina-en-2009/> (fecha de consulta 10 de octubre de 2013).
- 7) Panamá Tramita. Sitio web de la República de Panamá. <http://www.panamatramita.gob.pa/tramite/inscripci%C3%B3n-de-propiedad> (fecha de consulta: 29 de octubre de 2013).
- 8) Portal Segundo Registro de la Propiedad, Legislación Registral. [www.
http://srp.gob.gt/sidebar/legislacion-registral/](http://srp.gob.gt/sidebar/legislacion-registral/) (fecha de consulta 29 de octubre de 2013).
- 9) Presidencia de la República de Brasil, Gabinete Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013).

- 10) Presidencia de la República, Gabinete Civil, Lei No. 6.216, 30 de junio de 1975
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6216.htm (Fecha de consulta 8 de noviembre de 2013).

- 11) Presupuesto General del Estado para vigencia fiscal de 2013. Panamá. Pág. 69 - 70.
<http://www.mef.gob.pa/es/transparencia/Documents/Ley%20Presupuesto%20General%20del%20Estado%202013.pdf> (fecha de consulta. 6 noviembre de 2013).

- 12) Registro Público de Panamá. <http://www.registro-publico.gob.pa/index.php/es/nosotros/antecedentes-mision-y-vision.html> (fecha de consulta 29 de octubre 2013).

- 13) Rodríguez , Simeón. Op. Cit. http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/Principios%20de%20regulaci%C3%B3n%20y%20organizaci%C3%B3n%20del%20sistema%20registrar____.pdf Pág. 19 (fecha de consulta 15 de octubre de 2013).

- 14) Rodríguez Sánchez, José Simeón. Principios de Regulación y Organización del Sistema Registral. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional en Moscú sobre Derecho Registral. http://www.cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/Principios%20de%20regulaci%C3%B3n%20y%20organizaci%C3%B3n%20del%20sistema%20registrar____.pdf (fecha de consulta 15 de octubre de 2013).

- 15) Santana de Melo, Marcelo Augusto. Breve Análisis del Sistema Registral Brasileño. Curso Anual de Derecho Registral Iberoamericano, CADRI. <http://www.cadri.org/breve-analisis-del-sistema-registral-brasilenopor-marcelo-augusto-santana-de-melo/> (fecha de consulta 6 de noviembre de 2013).

- 16) Santana de Melo. Op. Cit. <http://www.cadri.org/breve-analisis-del-sistema-registral-brasilenopor-marcelo-augusto-santana-de-melo/> (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013)
- 17) Segundo Registro de la Propiedad, Manual de Organización y Funciones del Segundo Registro de la Propiedad. (www.regxela.org/ManualdeFunciones.pdf; fecha de consulta 12 de septiembre de 2013).
- 18) Segundo Registro de la propiedad, Quetzaltenango. Manual de Procedimientos Administrativos para la contratación de personal. <http://www.regxela.org/ManualprocedimientoAdministrativo.pdf> (fecha de consulta 8 de noviembre de 2013).

Otras:

1. Castañeda Bernal, Estuardo. Necesidad de Creación de una ley general de procedimientos uniformes de la administración pública guatemalteca, Guatemala 2007. Tesis de Graduación a obtener los títulos de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y Abogado y Notario; Universidad de San Carlos de Guatemala.
2. Castañeda Bernal, Estuardo. Necesidad de Creación de una Ley general de Procedimientos Uniformes de la Administración Pública Guatemalteca. Tesis de Graduación a obtener el título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y sociales, Abogado y Notario. Universidad San Carlos de Guatemala, Octubre 2007.
3. Cruz Calderón, Sara Leonor. Los Criterios Registrales del Registro General de la Propiedad y sus repercusiones en la Función Notarial. Tesis de Graduación, previo a obtener el título de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos de Guatemala. Junio de 2009. Pág. 30.
4. Díaz Sánchez, Elvin Leonel. Autonomía del Derecho Registral en el Ordenamiento Jurídico Guatemalteco, tesis de Graduación a obtener el título de Licenciado en

Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, Universidad San Carlos de Guatemala, Guatemala noviembre de 2009.

5. Gutiérrez Serrano, Iris Nicolette. El Derecho registral y los principales registros en Guatemala. Tesis de graduación a obtener el título de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogada y Notaria. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, febrero de 2010.
6. Morales Morales, Silvia Aracely. La seguridad Jurídica de los Libros Electrónicos del Registro de la Propiedad de Guatemala. Tesis de Graduación. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala Noviembre 2009. Pág. 78.
7. Ortega Pivaral, Manola, Funcionamiento del Registro General de la propiedad su Modernización y Reforma, Tesis de graduación a obtener el título de Licenciada en Ciencias jurídicas y Sociales, abogada y Notaria, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala 1997.
8. Silverio de Ordóñez, María Elena Reyna. Facultades del Registrador de la propiedad, en la calificación de los instrumentos públicos sujetos a inscripción Registral. Tesis de Maestría en derecho notarial. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala. Guatemala, octubre de 2002. Pág. 6.
9. Suchini y Suchini, Oscar Edmundo. El Registro de la Propiedad en la doctrina y la legislación. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 1966.

ANEXOS

Cuadro de Cotejo No. 1

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS, DESCENTRALIZADOS, AUTÓNOMOS DE GUATEMALA, Y EL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LA CIUDAD DE QUETZALTENANGO

| Institución Pública | Órgano Centralizado | Órgano Desconcentrado | Órgano descentralizado | Órgano Autónomo | Segundo Registro de la propiedad |
|--|---|---|--|---|--|
| ¿Posee Ley que la origina y regula? | No, aunque se regula por la ley del órgano jerárquico principal | | Si, se crea por medio de decreto legislativo | Si, se crea por medio de decreto legislativo | Si, Código civil, Acuerdo Gubernativo No. 30-2005 Acuerdo Gubernativo 325-2005 |
| ¿Posee jerarquía administrativa? | Subordinación Jerárquica, centralismo. | No, aunque permanece el control del órgano del cual se desprende | No hay subordinación jerárquica | No hay subordinación jerárquica | No hay subordinación jerárquica |
| ¿Quién es el superior jerárquico? | El superior jerárquico es el presidente de la República. | Mantiene conexión con el órgano jerárquico del cual se ha separado. | El encargado según la ley de su creación fuera del control la jerárquico del que les traslada facultades | El designado según su ley de creación | El registrador, este no depende del presidente de la República en su actuación, solamente en su nombramiento |
| COMPETENCIA Facultad de actuar. | Actúa dentro de la línea jerárquico, no poseyendo competencia propia. | Atribucion de ciertas competencias. No hay existencia de una facultad de decisión pura. Sus atribuciones derivan del órgano de procedencia. | Competencia propia | Competencia propia | Competencia propia Facultad de decisión. |
| PRESUPUESTO Y PATRIMONIO PROPIO | Presupuesto general de la nación. | Presupuesto y patrimonio propio | Presupuesto y patrimonio propio | Presupuesto y patrimonio propio | Presupuesto y patrimonio propio |
| ¿De dónde deriva su presupuesto y patrimonio propio? | Del presupuesto General del Estado | Del presupuesto General del Estado | Del Presupuesto General del Estado De la traslación del patrimonio al momento de su creación | Autofinanciamiento (doctrinalmente) Guatemala tiene entidades autónomas que reciben fondos del presupuesto general del Estado | Genera sus propios recursos, es autofinanciada |
| Órgano Encargado del control Ejercido sobre ellas | Contraloría General de Cuentas | Contraloría General de Cuentas | Contraloría General de Cuentas | Contraloría General de Cuentas | Consejo Nacional Registral |

Cuadro de Cotejo No. 2

EL SEGUNDO REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE QUETZALTENANGO, SUS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON LOS REGISTROS DE LA PROPIEDAD DE PANAMÁ, BRASIL, HONDURAS

| Registro de la Propiedad Inmueble | Registro público de Panamá PANAMÁ | Registro de la propiedad BRASIL | Instituto de la Propiedad Honduras HONDURAS | Segundo Registro de la propiedad Quetzaltenango, GUATEMALA |
|---|--|---|--|--|
| Ley reguladora | Ley No. 3 de la Asamblea Legislativa de Panamá | Código Civil Ley 6.216 Ley 8.935 Ley 6.015 | Decreto 82-2004 Ley de Propiedad, de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, C.A. | Decreto Ley 106, Gobierno de Enrique Peralta Azurdía. Acuerdo Gubernativo 30-2005. Del Ministerio de Gobernación. "Reglamento de los registros de la Propiedad" Acuerdo Gubernativo 325-2005 "Arancel General para los Registros de la propiedad" |
| Características | <ul style="list-style-type: none"> • Posee una ley propia que lo rige. • Es una entidad autónoma. • Tiene personalidad jurídica • Patrimonio propio. • Posee autonomía administrativa, funcional y técnica • Bajo inspección del Organismo Ejecutivo | <ul style="list-style-type: none"> • Son varias las leyes que la regulan. • Es un órgano desconcentrado. • El notario y el registrador gozan de la misma calidad. • Por disposición constitucional el registro es ejercido en carácter privado. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiene personalidad jurídica • Posee patrimonio propio • Posee independencia técnica administrativa y financiera. • Ejerce funciones en todo el territorio nacional. • Emplea dependencias y centros asociados. | <ul style="list-style-type: none"> • Posee independencia técnica, administrativa, funcional. • Posee su propio régimen económico. • El Registrador es nombrado por el presidente de la República; y los funcionarios del Segundo Registro por el Registrador. • Depende del ministerio de gobernación aunque no jerárquicamente. |
| Naturaleza jurídica regulada. | Órgano Autónomo | Órgano privado | Órgano desconcentrado | Órgano Semiautónomo |
| Órgano Encargado para su control | Contraloría General de Cuentas de Panamá | Contraloría General de la Unión | Tribunal Superior de Cuentas | Comisión Nacional Registral |

Cuadro de Cotejo No. 3

Diferencias y Semejanzas entre el Segundo Registro de la propiedad y los órganos autónomos.

| Órganos autónomos | Segundo Registro de la Propiedad Quetzaltenango |
|--|--|
| Ley específica que lo rige | Código civil Arancel General para los Registros de la Propiedad |
| Independencia funcional. En cuanto a decisiones. | Independencia Funcional. Tanto organizativa como decisoriamente |
| Independencia administrativa | Independencia administrativa |
| Autofinanciamiento (doctrina) Muchas de las instituciones autónomas del Estado de Guatemala perciben su presupuesto del presupuesto general del Estado, por lo que no emplean este principio. | Autofinanciamiento. No recibe presupuesto por parte del Estado. Genera sus ingresos de acuerdo a lo establecido en el Arancel General para los Registros de la Propiedad |
| Son de derecho público | Es de derecho público |
| Se crean por medio de Ley emanada del Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes | Se creó por medio del Decreto Ley número 106 del Presidente de la República. |
| Están bajo el control de un órgano específico, en Guatemala se someten a la Contraloría General de cuentas | No se encuentra sometido al control de la Contraloría General de cuentas El control fiscalizador está a cargo de la Comisión Nacional Registral |
| Los funcionarios son nombrados por el Presidente de la República | El Registrador es nombrado por el presidente de la república, los demás funcionarios son nombrados por el registrador |