





# FUERO REGISTRAL

Número 12, noviembre de 2014



**Título: Fuero Registral**  
**Volumen N.º 12**

© **Superintendencia Nacional de los Registros Públicos**  
Avenida Primavera 1878, Santiago de Surco. Lima 33- Perú  
Teléfono: (511) 208-3100  
Página web: [www.sunarp.gob.pe](http://www.sunarp.gob.pe)

**Subdirección de Capacitación Registral**  
Avenida Primavera 1878, Santiago de Surco. Lima 33- Perú  
Teléfono: (511) 208-3100  
Página web: <http://www.sunarp.gob.pe/wscr/inicio>  
Correo electrónico: [fueroregistral@gmail.com](mailto:fueroregistral@gmail.com)

**Edición**  
Comité de Edición de la Subdirección de Capacitación Registral

**1800 ejemplares**  
**Lima, noviembre de 2014**

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N.º 2003-3171**

Subdirección de Capacitación Registral  
de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

**Diagramación e Impresión**  
Solvima Graf S.A.C.  
Jr. Emilio Althaus 406 Of. 301 - Lince  
Télef. 471 - 9149 / 471 - 1972

**Derechos reservados.**  
Prohibida la reproducción de esta revista por cualquier medio, total o parcialmente sin permiso expreso de los editores.

Los artículos publicados en la presente edición son de entera creación intelectual de los autores. La subdirección de Capacitación Registral no comparte necesariamente el contenido de los mismos.

# ÍNDICE

Testimonio de una gestión <b>CARLOS CÁRDENAS QUIRÓS</b> .....	<b>13</b>
El Registro Público desde la visión del Estado, el mercado y la sociedad civil <b>IGNACIO DURÁN BOÓ</b> .....	<b>43</b>
Los Registros Públicos y los retos del desarrollo rural integral en el Perú del siglo XXI <b>RÓGER ALEJANDRO RUMRRILL GARCÍA</b> .....	<b>69</b>
El arte de la sanción administrativa <b>JUAN FRANCISCO ROJAS LEO</b> .....	<b>81</b>
Perspectivas de cambio para la reforma y modernización de la administración pública <b>JAIME LEOPOLDO CASTRO CALDERÓN</b> .....	<b>113</b>
La modernización y descentralización del registro y su rol como soporte del crecimiento económico en un estado social y democrático de derecho. El caso peruano: a 20 años de creación de la Sunarp <b>OSWALD AYARZA GÓMEZ</b> .....	<b>129</b>
La Sunarp y los esfuerzos para la inscripción de la propiedad en zonas de pobreza <b>GLADYS ROJAS LEÓN</b> .....	<b>151</b>
Rectificación y/o determinación de área, linderos y medidas perimétricas de predios en la jurisprudencia registral <b>SONIA CAMPOS FERNÁNDEZ</b> .....	<b>167</b>

Competencia registral para inscribir el contrato de concesión y servidumbre en el Registro de Concesiones para la explotación de servicios públicos.

**MARLENY KARINA LLAJARUNA AGUADO..... 209**

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática.

**HECTOR ALEXIS LAGUNA TORRES..... 225**

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

**JAVIER ANAYA CASTILLO ..... 251**

Propiedad, posesión y prescripción adquisitiva de dominio

**IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ ..... 279**

Crítica a la Legislación de Justicia de Paz N.º 29824. La función notarial de los jueces de paz en la transferencia de predios ¿Realmente garantiza la seguridad jurídica?

**JOSÉ ARMANDO TAZZA CHAUPIS ..... 303**

Las formaciones asociativas lucrativas y el Tribunal Registral

**JESÚS DAVID VÁSQUEZ VIDAL..... 319**

La muerte presunta en el Código Civil de 1984 su regulación desde la perspectiva del Derecho Civil y el Derecho Registral.

**CINTHIA PANDURO MEZA..... 343**

# PRESENTACIÓN

**L**a Sunarp acaba de cumplir 20 años y nuestra revista Fuero Registral nos viene acompañando gran parte de ese periodo, como superintendente es para mí un orgullo el poder presentar este número emblemático que además de coincidir con nuestro aniversario, nos presenta artículos de un alto nivel académico, debiendo mencionar además, que en su mayoría han sido elaborados por nuestros funcionarios.

El presente número inicia con el sentido y excepcional testimonio del Dr. Carlos Cárdenas Quiroz, primer superintendente de la Sunarp, quien narra magistralmente lo que fue su paso por nuestra institución, con todas las vicisitudes, anécdotas y retos que se vivieron y tuvieron que enfrentar. Doy particular importancia a este testimonio porque nos permite echar una mirada hacia atrás y constatar cuan grandes han sido los avances que se han logrado hacer en estos 20 años, en todos los aspectos, a veces la cotidianidad nos hace creer que nuestra institución nació siendo lo que es ahora, los invito a leer y releer este testimonio, para luego reflexionar sobre todo lo que se ha logrado en estas dos últimas décadas, gracias al esfuerzo de todos aquellos que han formado parte de la Sunarp. Nunca dejemos de sentirnos orgullosos de pertenecer a esta institución.

Este Folio Real nos ofrece diversos artículos relativos a la relación del registro con la sociedad, el Estado y el mercado; la vinculación entre el registro y el desarrollo rural; cambio y modernización de la administración pública; el registro como instrumento de desarrollo e inclusión social. Artículos que ponen sobre el tapete el rol del registro como una herramienta esencial para el desarrollo del país y que así como reconocen esta dimensión del registro tampoco dejan de tener una mirada rigurosa y autocrítica respecto a cómo viene contribuyendo nuestra institución en esta línea, echa además por nuestros propios funcionarios, lo cual resulta muy gratificante. No me cansare de repetir que el registro debe ser una herramienta para la inclusión social, y debo decir, que sobre todo en nuestras provincias del interior del país, este mensaje inicial de mi gestión ha calado hondo, por lo que en muchas zonas registrales ese “debe ser” se ha convertido hoy en un “es”.

En una segunda parte de este número se recogen diversos artículos relativos a temas ya estrictamente registrales, tratados en su mayoría por registradores públicos. Así por ejemplo esta la problemática de la rectificación o determinación de áreas y medidas perimétricas desde el punto de vista de la jurisprudencia registral, este acto es de singular relevancia ya que en muchos casos permite realizar un saneamiento de los predios inscritos permitiendo sumar a la actualización de nuestra base gráfica; las concesiones también tienen un espacio en este número, específicamente aquellas referidas a la explotación de servicios públicos, no escapara a ustedes el hecho de que en este momento la inversión es fundamental para el desarrollo económico de nuestro país, y en este sentido el contrato de concesión juega un rol determinante.

Folio Real también se refiere a los laudos arbitrales, cuya mala utilización ha demostrado la necesidad de realizar reformas normativas que otorguen mayor seguridad jurídica, situación en que la Sunarp dentro de su competencia, viene tomando las medidas pertinentes a fin de dificultar el uso de los laudos para despojar de sus propiedades a nuestros ciudadanos; no dejan de tratarse temas siempre vigentes y nunca



agotados, que inciden en nuestra labor diaria de publicitar derechos otorgando la seguridad jurídica, que será siempre nuestra razón de ser, así podremos encontrar artículos relativos a la prescripción adquisitiva, posesión, asociaciones, predios rurales y muerte presunta.

Finalmente, agradezco a todos nuestros colaboradores que con sus artículos, ponencias y opiniones han permitido la elaboración de este tan especial número de nuestra revista Fuero Registral, especial edición no solo por la celebración de nuestro 20 aniversario sino por la excelencia de sus artículos, una muestra más que la Sunarp sigue siendo una institución comprometida con el desarrollo de nuestra nación, que sigue avanzando decididamente hacia la modernización y que es consiente del importante rol que le toca en el futuro de nuestra nación.

MARIO SOLARI ZERPA  
Superintendente Nacional de los Registros Públicos  
SUNARP

Lima, Enero de 2015



# ARTÍCULOS





# TESTIMONIO DE UNA GESTIÓN

Carlos Cárdenas Quirós

**A**gradezco la invitación que se me ha hecho para participar en este acto en el que se conmemora el vigésimo aniversario de creación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y el Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Aun cuando al cumplir el período de cuatro años para el que fui nombrado hace casi veinte años -en noviembre de 1994- decidí distanciarme por completo de la institución, al punto que decliné la propuesta que se me hizo pocos años después para reasumir el cargo durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, no podía desatender esta invitación, con mayor razón si me la hacía el actual superintendente nacional Mario Solari Zerpa, con quien me une una amistad de larga data.

Aunque no resulta fácil acertar con el tono y contenido que he de dar a mis palabras, me ha parecido que lo más apropiado para esta ocasión es ofrecer un testimonio de los años iniciales de la institución y del sistema.

Seguramente, para buena parte de los aquí presentes, no es conocido el hecho de que la Ley 26366 fue consecuencia directa e inmediata de un estudio previo que se efectuó por un grupo de trabajo que tuve la satisfacción de integrar y que encabezó la doctora Amalia Ortiz de Zevallos y del que además formaron parte, Luis García García, Gabriel Ortiz de Zevallos y Sergio Salinas Rivas.

Ese trabajo, financiado por el Proyecto de Análisis, Planeamiento y Ejecución de Políticas (PAPI), según convenio celebrado entre el Gobierno del Perú y USAID, se desarrolló durante varios meses y concluyó con la formulación del denominado “Estudio para la modernización progresiva de los registros públicos” de 11 de julio de 1994.

Creo que resulta de interés referir resumidamente algunos de los asuntos materia de análisis en el citado Estudio. Ello permitirá, por contraste, establecer, a partir de la situación de los Registros Públicos en 1994, lo que se ha avanzado en todo este tiempo transcurrido y formular así un balance.

Como se señala en la presentación del referido estudio: “Pese a ser una institución de importancia en el desarrollo del país, los Registros Públicos adolecen en la actualidad de una serie de deficiencias que no le permiten cumplir a cabalidad con su función de brindar seguridad jurídica e información que a su vez sustenten adecuadamente la celebración de actos y negocios, con connotaciones jurídicas económicas”.

Y a continuación se agrega: “El presente estudio evalúa la situación actual del Registro, desarrolla alternativas y propone recomendaciones que permitan contar, en un futuro cercano, con una institución y un sistema registral eficientes”.

El diagnóstico que se hizo puso de manifiesto la cantidad de deficiencias que el sistema registral presentaba en 1994, muy especialmente en los Registros Públicos de Lima, derivados, de acuerdo con el estudio, de limitaciones de carácter administrativo, económico y financiero, deficiencias de normatividad y organización y el mayor volumen de trabajo que se concentraba en dicha dependencia.

En ese entonces, los Registros Públicos de Lima eran un órgano de línea del Ministerio de Justicia. No constituía un órgano público descentralizado del Sector Justicia y, por consiguiente, carecía de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. La normatividad entonces

vigente que regulaba los procedimientos registrales no se adecuaba a los medios técnicos modernos. Se apreciaba, además, y esto es especialmente grave, una falta de uniformidad de criterios en el proceso de calificación de títulos, lo que contribuyó decisivamente a dificultar los trámites y prolongarlos innecesariamente.

Distinto era el caso de las oficinas registrales regionales, pues estas gozaban de autonomía administrativa y económica y dependían funcionalmente del gobierno regional. Solo en el aspecto normativo dependían de la Dirección Nacional de Registros Públicos y Civiles. El número de títulos que tales oficinas procesaba, así como los actos de publicidad registral, era sustancialmente más reducido en comparación con Lima. Esto permitía que la atención a los usuarios fuera rápida e inclusive que pudieran poner en práctica sistemas computadorizados para los procesos de inscripción y publicidad, ajustados a sus necesidades.

La investigación que se realizó, que incluyó la visita a varias oficinas registrales de provincias, así como la formulación de encuestas, permitió identificar varios problemas comunes a todas ellas, que conviene enumerar:

- Falta de capacitación del personal.
- Ausencia de uniformidad de criterios registrales.
- Falta de interconexión entre las oficinas registrales.
- Excesiva duración de los procedimientos.
- Reglamentos desactualizados.
- Sistema inadecuado de procesamiento de la información por ser manual.
- Falta de registro de información relevante, especialmente en la inscripción de personas jurídicas.
- Carencia de una biblioteca mínima que contara con libros de consulta fundamental.

- Debido a la falta de un sistema computadorizado, que permitiera las consultas de modo informatizado, la manipulación de tomos y fichas ponía en riesgo su conservación.
- Falta de confiabilidad de las certificaciones que se expedía, derivada, entre otras razones, de la existencia de índices incompletos o desactualizados.

Es interesante referir que en el estudio se hace mención al volumen de operaciones registrales en los Registros de Lima: en 1986, de julio a diciembre, ingresaron 70,280 títulos para su inscripción. De ellos, 41,267 al Registro de Propiedad Inmueble, 14,734 al Registro de Mandatos y Poderes y 14,279 al Registro Mercantil.

Entre principios de 1987 y fines de 1993 se recibió un promedio de 72,000 títulos anuales en el Registro de Propiedad Inmueble, 28,400 en el Registro Mercantil y 30,500 en el de Mandatos. Por consiguiente, un 55% de los títulos correspondió al Registro de Propiedad Inmueble, un 23% al de Mandatos y un 22% al Mercantil.

En 1994, cuando se formuló el estudio, hasta fines de mayo, se había recibido 60,487 títulos de los cuales 32,946 correspondieron al Registro de Propiedad Inmueble, 12,790 al Mercantil y 13,751 al de Mandatos.

En cuanto al personal, en 1994 la oficina registral de Lima contaba con 24 registradores y 92 técnicos registrales, 15 registradores y 45 técnicos registrales pertenecían al Registro de Propiedad Inmueble, 4 registradores y 14 técnicos al Mercantil, 2 registradores y 15 técnicos al de Mandatos y 3 registradores y 17 técnicos a Publicidad.

Un registrador en Lima ganaba, en ese entonces, 1320 nuevos soles mensuales netos, de donde 125 soles correspondían al haber básico, 495 soles por CAFAE, 150 soles por horas adicionales mensuales totales y 550 soles por productividad -para lo cual el registrador debía acreditar su asistencia al trabajo los días sábado de 8 de la mañana a 1 de la tarde-.



En 1994, el promedio del tipo de cambio del nuevo sol respecto del dólar de los Estados Unidos de América era de 2.186 nuevos soles para la compra y 2.196 nuevos soles para la venta. Por tanto, esos 1320 nuevos soles equivalían a 600 dólares aproximadamente.

Un técnico registral ganaba 900 nuevos soles mensuales, monto que se desagregaba de la siguiente manera: 100 nuevos soles por haber básico, 250 por CAFAE, 150 por horas adicionales mensuales totales y 400 por productividad, para lo cual debía acreditar la asistencia y la inscripción de 300 títulos mensuales. Esos 900 nuevos soles equivalían en ese entonces a 400 dólares aproximadamente.

Sorprenderá a más de uno lo que constaba en el informe a propósito de las terminales de computadora de las que disponía la Oficina Registral de Lima a principios de 1994: sólo 32 en total, la mayor parte, 18, destinadas al Registro de Propiedad Inmueble.

El área de información y orientación al usuario no contaba con una sola computadora, lo que hubiera permitido agilizar la atención del público. En cuanto a la caja, si bien las funciones de pago se encontraban automatizadas, no existía un programa de liquidación de derechos registrales computadorizado que resultaba indispensable.

El Diario, si bien contaba con un nivel de informatización, no se encontraba conectado con la caja ni con las terminales de cada registro, no obstante que resultaba igualmente indispensable que cada registrador tuviera acceso al Diario en pantalla para proceder a inscribir los títulos.

El programa más utilizado se encontraba concentrado en el Toma-Razón. De otro lado, la microfilmación existente carecía de un sistema de búsqueda efectivo y no se encontraba interconectado al sistema de cómputo.

Las carencias se advertían hasta respecto de las fotocopiadoras de las que disponía el Registro de Lima: 13 en total, de las cuales 6 se encontraban

inoperativas. El Área Registral no contaba con fotocopadoras suficientes para expedir una copia simple de las inscripciones una vez realizadas.

En cuanto al tiempo efectivo empleado para la inscripción de un título, pudo comprobarse por ejemplo, sobre la base de una muestra correspondiente a los 663 títulos que ingresaron el 1 de marzo de 1994 que, en promedio, el trámite duró 22.4 días útiles en Propiedad Inmueble, 14.3 días útiles en el Registro Mercantil y 14.3 días útiles en el de Mandatos y otros Registros.

Las tasas registrales eran fijadas por decreto supremo. No existía un estudio de costos que determinase si lo que se cobraba correspondía al costo marginal del servicio que se prestaba.

A propósito del espacio físico correspondiente a la Oficina Registral de Lima, si bien se señalaba en el informe que resultaba aparente para realizar la labor registral, se apreciaba algunos problemas de distribución e independización de ambientes que debían ser resueltos. Así, el área de orientación al usuario era de difícil acceso. El Diario contaba con un espacio muy limitado. El área de manifestaciones no estaba separada de la bóveda, lo que afectaba la seguridad de esta. No existía un montacarga para el traslado de los tomos. Tampoco existía una señalización apropiada en el local.

Como podrá apreciarse hasta este momento, de este diagnóstico que presento bastante resumido, el panorama en la Oficina Registral de Lima era verdaderamente desolador y los problemas a enfrentar eran numerosos.

A propósito de la atención al público en la Oficina Registral de Lima, la conclusión era que ella no se realizaba con la eficiencia y celeridad que eran necesarias. Las demoras no tenían como origen los procedimientos propiamente dichos sino otros factores que constituían limitaciones a la capacidad institucional de los Registros Públicos para cumplir con sus funciones de manera adecuada.

Merece la pena enumerar al menos algunos de dichos factores:

- La Oficina de orientación al usuario no estaba ubicada en la sala de ingreso del local sino en un ambiente interior cuya ubicación no se encontraba señalizada. Adicionalmente, pudo comprobarse que el personal encargado de brindar orientación no estaba suficientemente preparada para ello.
- Resultaba inconveniente que los usuarios tuvieran que hacer dos colas, una para el pago de los derechos y otra para la presentación de los títulos en la oficina de Diario, lo que generaba demoras e inconvenientes a los usuarios. A ello se suma que se producían grandes aglomeraciones en las colas de pago.
- La liquidación de los derechos a la presentación del título no comprendía el pago de la tasa registral completa. Quedaba pendiente la liquidación del llamado mayor derecho que originaba una demora adicional en la inscripción de los títulos, al menos de una semana.
- Era grave el hecho de que en el Diario no se atendiera a los usuarios por orden de llegada. Así, cuando se trataba de usuarios habituales como las notarías, que presentaban más de un título, su ingreso con la numeración e indicación de fecha y hora era postergada y puesta de lado para atender primero a los presentantes de títulos únicos, atentando abiertamente contra la prioridad registral.
- Había un solo reloj registrador, lo que ocasionaba que la recepción de títulos se produjera solo en una ventanilla, con las consiguientes aglomeraciones.
- Se llamaba la atención acerca de la grave imprecisión terminológica que suponía el hecho de agrupar registros muy distintos entre sí en el Registro de Mandatos y otros. Este Registro se encontraba dividido en dos secciones denominadas Mandatos I y Mandatos II y comprendía no sólo el Registro de Mandatos propiamente dicho, sino también los de declaratoria de herederos, testamentos, personal, prenda agrícola e industrial y personas jurídicas. Al parecer, esa agrupación se había hecho de esta manera porque se trataba de registros en donde ingresaba

un menor número de títulos para tramitación. Para los usuarios, esta organización resultaba difícil de comprender y producía confusiones.

- A propósito del Registro de Mandatos, se mencionaba el hecho de que cada otorgamiento de poder daba origen a una partida, y sólo sus sustituciones, modificaciones y revocatorias constaban en esa misma partida. Es decir, todos los poderes otorgados por una misma persona no se encontraban comprendidos en una sola partida.
- Se identificaba como un problema mayor el de las observaciones a los títulos presentados. Era usual la práctica de las observaciones escalonadas, formuladas sucesivamente y no todas en un solo acto, con el consiguiente malestar en los usuarios y la demora en el proceso de inscripción. Por cierto que era también una fuente de corrupción generalizada.
- También era común observar el título faltando poco tiempo para vencer el asiento de presentación, de modo que el usuario no tuviera tiempo suficiente para levantar la observación y por tanto resultara tachado, produciéndose la pérdida de los derechos de presentación que tenía que volver a pagar en caso de un nuevo ingreso.
- La falta de uniformidad de criterios al momento de calificar y observar los títulos, la carencia de información legal y jurídica, así como las deficiencias en la capacitación del personal eran el origen de la falta de calidad en la calificación de los títulos. Eran numerosas las observaciones infundadas. Otras, si bien eran fundadas, no eran debidamente fundamentadas. El contenido de las esquelas de observación carecía de la claridad necesaria. Se comprobó problemas serios de redacción en los asientos de inscripción, así como ausencia de toda la información necesaria. La síntesis que se hacía era muchas veces deficiente e insuficiente. Se incurría permanentemente en errores materiales al consignar nombres, números y otros datos equivalentes.
- La demora en la atención de títulos era notoria. No existía personal suficiente en número para afrontar la demanda de los usuarios del servicio. Se calculaba que un técnico podía calificar un promedio de 15 títulos diarios. Esa cantidad, multiplicada por 60 (el número de

técnicos), daba como resultado 900 títulos diarios, contra un ingreso también diario de 650 títulos nuevos y 450 más por reingreso de títulos en los que se subsanaba una observación. Al 31 de marzo de 1994, el número de títulos pendiente de inscribir ascendía a 9,822. A eso se sumaba que la posibilidad de que un título fuera observado era del orden del 50% cuando menos. Esa demora en la atención de los títulos hizo de la solicitud de prórroga de la vigencia del asiento de presentación otra práctica frecuente y resultó una fuente de corrupción.

- La información registral constaba en tomos y fichas, sistemas ambos rudimentarios e inseguros. La manipulación de tomos y fichas para atender las manifestaciones simples era inconveniente, al punto que muchos tomos estaban deteriorados y aun incompletos por haberseles arrancado algunos folios, y se habían llegado a extraviar fichas y aun tomos.
- El sistema de microfilmado de todo nuevo asiento inscrito antes de que la partida registral ingrese o regrese, según el caso, a la bóveda, experimentaba igualmente diversos problemas. Así, por ejemplo, en los últimos meses (esto se dice en julio de 1994) se había dejado de microfilmear los tomos en forma regular. Como el microfilmado se hacía en la oficina ubicada en la bóveda de las fichas del Registro de Propiedad ubicado en el sexto piso del edificio que sigue ocupando actualmente la Oficina Registral de Lima, las fichas de otros registros debían llevarse así con el consiguiente riesgo de extravío. El índice de los *jacketts* se llevaba en forma manual y tenía un atraso de un año. Adicionalmente, el sistema de microfilmación no ofrecía una continuidad de la partida registral, pues los distintos asientos de la misma partida se microfilmaban en *jacketts* diferentes. Había además un solo empleado encargado de la microfilmación, lo que explicaba que las partidas registrales permanecieran largo tiempo fuera de la bóveda hasta su efectiva microfilmación, retrasando los procesos de inscripción.

La situación en provincias, como ya se adelantó, era diferente. La demanda registral era considerablemente menor, así como el tiempo de atención de los distintos trámites. La carga de trabajo difería en las distintas sedes registrales, concentrándose la mayor actividad en el

Registro de Propiedad Inmueble. Un número significativo de oficinas contaba con apoyo informático. Inclusive una, la de Los Libertadores-Wari, tenía todas sus sedes interconectadas. La mayor parte de las oficinas registrales conservaba el sistema de tomos y no había iniciado el proceso de traslado de la información registral a fichas.

Una cuestión adicional que pudo comprobarse es que el sistema registral peruano no se circunscribía a los registros comprendidos en la fecha del estudio (julio de 1994) en la Dirección Nacional de los Registros Públicos y Civiles y en las Oficinas Registrales Regionales. Había otros registros de carácter jurídico que funcionalmente dependían de distintos ministerios y que normativamente estaban sujetos a sus propias disposiciones legales especiales.

Era el caso de los registros de sociedades mineras, de sociedades del Registro Público de hidrocarburos, de sociedades pesqueras, de buques, naves y embarcaciones pesqueras, de aeronaves, de derechos mineros, de concesiones para la explotación de servicios públicos, de propiedad vehicular, predial, fiscal de ventas a plazos, de prenda pesquera, minera, de transportes, etcétera.

La proliferación de registros, cada uno sometido a sus propias normas, pero sin integrarse en cuanto a los elementos que deberían ser comunes a la legislación registral general, no contribuía en absoluto a la unidad y coherencia necesarias para el desarrollo de las actividades registrales sino al desmembramiento de la institución registral.

Adicionalmente, tal circunstancia conspiraba contra la posibilidad de una interconexión de los registros a nivel nacional, necesaria para facilitar la integración geográfica del país.

Planteados así los problemas, se recomendaba varias medidas que resumo seguidamente:

- La primera recomendación postulaba la necesidad de un Sistema Nacional de los Registros Públicos y de una Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. La creación del sistema no tenía por propósito hacer de los diversos registros uno solo, eliminando mediante la unificación la identidad de cada cual. De lo que se trataba era de integrarlos, buscando que los diversos registros formen parte de un único sistema reconociendo sus diferencias y particularidades. El sistema integraría necesariamente todos los registros de carácter jurídico existentes en el país.
- El estudio proponía que el sistema estuviera compuesto por el *Registro de Personas Naturales*, que comprendía los registros personal, de mandatos y poderes, de testamentos, de declaratoria de herederos y de comerciantes. Se agregaba el *Registro de Personas Jurídicas*, que comprendía los registros de personas jurídicas y el registro mercantil (que a su vez incluiría los de sociedades mercantiles, sociedades mineras, sociedades del registro público de hidrocarburos, sociedades pesqueras, el registro de personas jurídicas creadas por ley y el de empresas individuales de responsabilidad limitada). En tercer lugar, el *Registro de Propiedad Inmueble*, que comprendía los de propiedad inmueble, predial, predios rurales, buques, naves y embarcaciones pesqueras, aeronaves, derechos mineros y el de concesiones para la explotación de servicios públicos. Se añadía el *Registro de bienes muebles*, que comprendía el de propiedad vehicular, fiscal de ventas a plazos, prenda industrial, prenda agrícola, prenda pesquera, prenda minera y prenda de transportes. Finalmente, se incluía un quinto rubro correspondiente a *los demás registros de carácter jurídico que se determinará por ley*.
- Esa integración de los registros con arreglo a la estructura de un sistema requería la existencia de un ente rector que gozara de autonomía en todos los órdenes, que tuviera el carácter de institución pública descentralizada y con jurisdicción en todo el país: la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. A esta institución, que debía gozar de las facultades más amplias para resolver sobre la organización, desarrollo, funcionamiento, control y normatividad de los registros públicos, le

correspondería la dirección y el diseño de la política registral nacional, así como la planificación, coordinación y supervisión correspondientes. Como puede apreciarse, la estructura y alcances del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos propuestos en el Informe finalmente fueron los que recogió la Ley 26366. Pero sobre esto volveremos luego.

- El Informe proponía además una reorganización de las secciones registrales de la Oficina Registral de Lima en tanto se pusiera en ejecución la propuesta de organización del Sistema Nacional de los Registros Públicos.
- También se sugería un estudio de circuito documentario y distribución de espacio en el local de los Registros Públicos de Lima para reubicar dependencias y facilitar la labor del personal y el acceso al público.
- Se planteaba la necesidad de organizar programas permanentes de capacitación del personal registral en todo el país, que debían proyectarse anualmente, buscando actualizar sus conocimientos no solo en las áreas del Derecho más vinculadas al Derecho Registral, sino también familiarizarlos con aspectos contables vinculados a la composición del capital de las empresas, lo que es fundamental para comprender los aumentos de capital, las fusiones de sociedades y otros actos inscribibles o en la lectura de planos de ubicación de inmuebles, determinación de áreas y linderos para la inscripción de urbanizaciones, de independización y acumulación, así como de declaración de fábrica. También esa capacitación estaría destinada a profundizar los conocimientos sobre los reglamentos vigentes que incluya detectar los problemas técnicos de redacción de los asientos registrales y la forma como resumir los datos fundamentales que se debe incluir en ellos, así como en la redacción de certificados compendiosos. Igualmente, una capacitación en el uso de programas computadorizados de procesamiento de textos y de datos, consultas a bancos de información y archivo.
- Se proponía que el acceso a los cargos en el registro fuera por concurso.



- Debía procederse también a la actualización de los reglamentos registrales. El informe acompañaba un proyecto de reglamento general de las inscripciones.
- Se planteaba la necesidad de unificar los criterios registrales. Era en ese entonces y es ciertamente hoy también una necesidad que existan criterios comunes de los registradores al momento de calificar los títulos, lo mismo que al efectuar observaciones. Se sugería el establecimiento de una Oficina de evaluación de observaciones vinculada a la Dirección de Normas a la que correspondería clasificar las observaciones por registro y, dentro de éste, por temas, llevándose un seguimiento estadístico; promovería reuniones entre los registradores para establecer criterios comunes a propósito de las observaciones más frecuentes; llevaría una relación de observaciones infundadas por registro, por técnico registral y por registrador, hecho que debía anotarse en la foja de servicios de cada uno. Igualmente debía anotarse el hecho de producirse observaciones escalonadas a un mismo título. La oficina también se encargaría, mediante boletines, de dar publicidad a las observaciones más frecuentes y fundadas para que los usuarios eviten y corrijan prontamente los defectos en los títulos que presentan. También la oficina se debía encargar de promover reuniones entre registradores y notarios para establecer criterios comunes. Lo mismo se sugería hacer con los jueces.
- En el plano de la informatización se sugería diseñar programas para un centro de información computadorizado que permita al usuario utilizar terminales para acceder a cartillas de información sobre procedimientos básicos, efectuar la autoliquidación de derechos registrales, obtener información sobre su trámite, que debía incluir copia de la esquila de observación o tacha, si los hubiere; ingresar, previo pago de la tasa correspondiente al programa de índices, una vez que se encuentren informatizados y al día, así como tener acceso a la información de las fichas registrales, posibilitando la obtención de copias simples de las partidas, previo pago del derecho respectivo.

- Se proponía la existencia de un sistema electrónico de sincronización descentralizada para la recepción de solicitudes de inscripción e inclusive la de inscripción por correo.
- Se recomendaba que en el más breve plazo se diseñara un sistema de fichas electrónicas, lo que haría posible además ofrecer una serie de servicios de publicidad que no se encontraba a disposición en ese momento. Igualmente el traslado de tomos y fichas a tecnologías que permitan su consulta inmediata (microfilmado o medios ópticos).
- El traslado de la información registral a un soporte informático permitiría la reconstrucción de los índices de los distintos registros y haría posible una interconexión entre los diversos registros del país y entre los registros y los usuarios. Se planteaba así que de manera progresiva se fuera realizando esa interconexión primero a nivel de una oficina y sus distintas sedes y así sucesivamente entre las distintas oficinas regionales.

No me detengo más en este informe que fue un referente esencial para la labor que se inició con la vigencia de la Ley 26366. Conviene mencionar, sin embargo, que su aprobación fue precedida por la de otro proyecto de ley en el Congreso -en julio de 1994- que, entre otras cosas se limitaba a enumerar los distintos registros, sin organizarlos propiamente de acuerdo con las materias comunes que los vinculaban. Y, lo que es peor, atribuyendo a los registros que a la fecha indicada se encontraban diseminados en diversos ministerios, el carácter de organismos públicos descentralizados con autonomía registral, económica y administrativa.

Ese proyecto de ley felizmente fue objeto de observación por el presidente de la República y ello resultó determinante para que su contenido fuera materia de una revisión sustancial y diera paso a la que se convirtió en la Ley 26366 que el Congreso aprobó el 4 de octubre de 1994 y que fue promulgada el 14 de octubre de ese mismo año y publicada en el diario oficial El Peruano dos días más tarde.

A finales de ese mes de octubre de 1994 se me ofreció la posibilidad de asumir el cargo de Superintendente Nacional y se me pidió dar una respuesta inmediata: no más tarde del día siguiente. Para ese entonces ya había integrado muchas comisiones encargadas de la elaboración de distintas normas, entre ellas la de reforma del Código Civil de 1936, que dio lugar al Código de 1984 que este año cumple treinta años de vigencia. En ese momento pertenecía al directorio del Registro Predial como vicepresidente desde septiembre de 1990 y había sido también integrante titular de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi desde su fundación y vicepresidente de dicha Comisión entre marzo de 1993 y mayo de 1994, pero ninguno de esos cargos suponía la necesidad de apartarme del ejercicio profesional y dedicarme a tiempo completo a una función.

Recuerdo que la única persona a la que confíé la propuesta que se me había hecho, aparte de mi mamá, quien me aconsejó aceptarla, fue un muy querido amigo mío, el ilustre profesor español don José María Castán Vázquez, a quien llamé a Madrid y que me recomendó igualmente aceptarla dándome para ello razones de peso.

Tengo la convicción de que el hecho de participar en la formulación del estudio sobre la realidad registral en el país fue fundamental para manifestar mi aceptación. Ello me permitió conocer, de primera mano, cuál era la situación de los registros en el Perú, sus carencias y necesidades y las medidas a adoptar para que empezara a superar sus deficiencias en un tiempo no muy lejano. Pensé seriamente que si declinaba la propuesta más tarde no iba a tener la autoridad moral para cuestionar nada sobre el sistema cuando se me había ofrecido la posibilidad de iniciar un cambio radical de su situación.

Además, aunque indudablemente se trataba de un notable reto, también resultaba un privilegio tener la oportunidad de dar forma a una institución desde su inicio, más allá del hecho cierto de que carecía de todo, porque en efecto -una vez nombrado- no tenía oficina, ni personal,

ni muebles, ni nada, porque la institución sin duda existía pero solo en el papel. Había que armarla completamente, buscar a los colaboradores apropiados, hacerse de un presupuesto, organizarla de cero.

Se explica por ello que durante un buen número de semanas fuera frecuente que afirmara que la Superintendencia era yo, pero no como pretenciosa expresión absolutista parafraseando la apócrifa frase que se atribuye a Luis XIV, sino como manifestación de lo que efectivamente ocurría: no había nadie ni nada más en la Superintendencia. Me encontraba en la orfandad total, no estaba más que yo en mérito al nombramiento que recibí por Resolución Suprema 106-94-JUS de 4 de noviembre de 1994.

Debo señalar que fue inestimable la confianza y el apoyo que recibí del entonces ministro de Justicia, el doctor Fernando Vega Santa Gadea. Yo no había tenido ocasión de tratarlo con anterioridad y fue muy satisfactorio comprobar que inmediatamente surgió entre nosotros una relación fluida y especialmente cordial que se prolongó hasta su sensible fallecimiento hace unos años. Evoco su memoria con especial afecto.

Producido el nombramiento la primera reunión que sostuve fue con el doctor Hernán Martínez Quiñones, quien era el jefe de la Oficina Registral de Lima y Callao. Tenía en el cargo bastantes años. Era una persona caballerosa y severa. Tuvimos coincidencias y discrepancias, como es natural, pero en todo momento nuestra relación fue alturada y respetuosa e incluso cordial. Fue un eficaz ejecutor de las medidas que la Superintendencia diseñó para reorganizar el trabajo en esa dependencia registral en todos los órdenes, incluyendo aspectos vinculados al personal y a los ambientes físicos de sus dependencias.

En esa primera reunión, el doctor Martínez me propuso habilitarme unas oficinas en el local del Registro para que instalara mi despacho, pero después de agradecerse lo decliné su ofrecimiento. Me pareció que, siendo la Superintendencia el ente rector del Sistema, no correspondía que

ocupara ambientes en una oficina desconcentrada a la que correspondía normar y supervisar.

Por esa razón, hasta que finalmente la Superintendencia se trasladó al edificio de la calle Armando Blondet en el distrito de San Isidro, unos seis o siete meses después de mi nombramiento, continué despachando en la sede de mi Estudio en la calle Germán Schreiber 206. La situación era bastante singular pero pudo manejarse sin problema. A título anecdótico mencionaré que no dispuse de un auto oficial hasta que la Superintendencia adquirió uno, no obstante, por cierto, que el doctor Martínez me ofreció amablemente facilitarme uno que estaba a su servicio. Preferí continuar conduciendo el mío durante todo ese tiempo. Esos primeros meses permitieron establecer los vínculos necesarios con las distintas oficinas registrales regionales y sus jefes. En la mayor parte de casos estos se mantuvieron en sus cargos sujetos a una evaluación rigurosa. En general se actuó con gran eficiencia y fue posible proyectar la ampliación de los servicios registrales de las oficinas existentes, reacondicionando sus locales, ampliándolos o estableciendo nuevas sedes con el propósito de acercar el Registro a los usuarios antes que obligar a estos a desplazarse a lugares muchas veces alejados.

Entretanto, en la Oficina Registral de Lima y Callao se venía poniendo en práctica las recomendaciones contenidas en el informe tantas veces mencionado destinadas a dinamizar la atención de las solicitudes de inscripción de títulos y otros actos registrales. La atención al público, por citar el caso, se dinamizó notablemente. Las colas y las formidables aglomeraciones en las secciones de manifestaciones y áreas similares fueron sustituidas por espacios en los cuales los usuarios esperaban a ser llamados cómodamente sentados. Inclusive se colocó aparatos de televisión para hacer más llevadera su espera. Esa experiencia se reprodujo exitosamente en las oficinas registrales regionales.

Así también, en la sede central de Lima, se puso en práctica la orientación del público mediante el empleo de señoritas anfitrionas quienes habían sido capacitadas debidamente para ese propósito. A título anecdótico

diré que en más de una ocasión se me mencionó que mucha gente acudía al registro solo para tener ocasión de departir con estas señoritas que, además de preparadas, eran guapas. Su selección no se había producido al azar ciertamente.

Identificadas algunas personas que ocuparían puestos de dirección en la Superintendencia, muchas de ellas laboraron ad honórem hasta que se produjo su nombramiento efectivo apoyando esos meses iniciales de mi gestión, lo que fue de gran ayuda.

Un aspecto prioritario era conseguir un local apropiado para la institución. No era sencillo obtenerlo porque el Ministerio de Economía y Finanzas no estaba dispuesto a desembolsar un sol para ese propósito. Al final se encontró una fórmula satisfactoria. El Banco Continental a punto de ser privatizado, disponía de un inmueble ubicado en la calle Mayor Armando Blondet 260 y 264 en San Isidro, que resultaba aparente para instalar allí la sede institucional de la SUNARP. Se estableció que el Banco sería autorizado a transferirlo por el valor de tasación fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones y sería adquirido por la Superintendencia, la que cancelaría el valor correspondiente con documentos cancelatorios del Tesoro Público emitidos por la Dirección General del Tesoro Público, los cuales podrían ser utilizados por el Banco para el pago de las deudas tributarias administradas por la SUNAT. Así lo estableció el Decreto de Urgencia 019\_95 de 12 de abril de 1995.

En ese mismo decreto de urgencia se autorizó también una operación de transferencia de partidas en el Presupuesto del Gobierno Central del ejercicio fiscal 1995 que permitió a la SUNARP contar finalmente con un presupuesto.

Igualmente, este decreto de urgencia declaró en reorganización y reestructuración institucional a todas las oficinas registrales del país, órganos desconcentrados de la SUNARP. En ellas se aplicaría un programa de exámenes de evaluación y selección para calificar a su

personal que debía concluir el 31 de diciembre de 1995. Esta medida era indispensable para crear las condiciones que permitieran renovar drásticamente el sistema registral que demandaba todo el país.

En concordancia con ello, mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 033-95.SUNARP de 30 de junio de 1995 se constituyó el jurado de honor que se debía encargar de la evaluación del legajo y moralidad del personal de la Oficina Registral de Lima y Callao sometido al programa de examen de evaluación y selección dispuesto por el Decreto de Urgencia 019-95. El jurado fue presidido por el doctor Jorge Ramírez Díaz, de extenso y muy relevante ejercicio profesional, quien fuera apreciado profesor mío en la Universidad y que aportaba una importante experiencia en la materia porque había formado parte del Jurado de honor de la magistratura- y lo integraban los doctores César Augusto Mansilla Novella, antiguo magistrado de prestigio y exdecano del Colegio de Abogados de Lima, y Luis García García, abogado en ejercicio.

El Jurado de honor analizó durante dos meses y medio los legajos de todos y cada uno de los trabajadores de la Oficina Registral sometidos a evaluación y recibió las quejas y comentarios de la ciudadanía sobre su desempeño funcional. Procediendo con criterio de conciencia aprobó o desaprobó a cada uno. Paralelamente el personal registral rindió un examen escrito cuyo resultado aprobatorio era determinante para no ser cesado.

A propósito de dicho examen debo referir que el resultado fue verdaderamente desolador. Casi la totalidad del personal registral fue desaprobado, con la sola excepción, si no recuerdo mal, de dos personas. Todo ese personal finalmente debió cesar con lo que las labores del registro sufrieron un retraso bastante considerable que obligó a hacer una publicación en los diarios explicando la situación. Era el costo inevitable del cambio que era necesario hacer.

Inmediatamente se procedió a efectuar una convocatoria para cubrir las plazas de registrador, técnico registral y otro personal administrativo que no tuvo un resultado favorable. En efecto, en cuanto al nivel de registradores, aprobó solo el 18% de los concursantes; de los postulantes a técnicos registrales, aprobó solo el 8%; mientras que a nivel del personal administrativo la aprobación fue del orden del 65%. Esos resultados se hicieron conocer públicamente mediante el Comunicado Oficial 001-95-SUNARP-SG de 20 de agosto de 1995 y originaron la necesidad de una nueva convocatoria que permitió, finalmente, cubrir las plazas que habían quedado vacantes.

Terminado el proceso de evaluación en Lima se desarrolló un proceso de similares características en las restantes oficinas registrales con resultados inicialmente semejantes.

Culminado el proceso en todas las oficinas registrales, realizados los concursos públicos necesarios para cubrir las plazas vacantes y asumidos los cargos por los nuevos registradores, técnicos registrales y personal administrativo, quienes vieron incrementados apreciablemente sus ingresos, se inició una nueva etapa en los registros. El personal registral empezó a recibir una permanente capacitación lo que era indispensable para asegurar en adelante un servicio eficiente y oportuno. Periódicamente se organizó encuentros registrales que dieron lugar a la presentación de ponencias escritas que fueron posteriormente publicadas. Convencido de la necesidad de asegurar una formación idónea y permanente, con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en 1996 se organizó un curso intensivo de un mes que se realizó en Madrid, en el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, al que acudieron 25 registradores de todo el país con todos los gastos pagados y que fueron seleccionados mediante concurso. Las lecciones que recibieron fueron impartidas por profesores de las calidades del recordado y muy apreciado amigo don Manuel Amorós Guardiola, lamentablemente fallecido, a quien evoco afectuosamente, y don Antonio Pau Pedrón, por citar solo a algunos.



Por ese entonces era embajador del Perú en España el doctor Fernando Vega Santa Gadea quien recibió en la embajada a los participantes del curso.

Fui testigo de excepción del entusiasmo con que todos acudían a las clases y la dedicación diaria que prestaron a los cursos y enseñanzas impartidos. A su regreso, estimulados vivamente por la experiencia, quedaron comprometidos para transmitir a sus compañeros de trabajo las enseñanzas recibidas organizándose para el efecto ciclos de conferencias, paneles y coloquios.

Varios otros cursos fueron organizados a nivel nacional en la sede de algunas oficinas registrales regionales con participación de profesores venidos del extranjero como es el caso del doctor Luis Moisset de Espanés, catedrático y tratadista argentino del más alto nivel y muy querido amigo, quien ofreció generosamente su colaboración permanente y con quien la Superintendencia mantiene una deuda imprescriptible de gratitud.

También se realizó frecuentemente reuniones de coordinación entre registradores y notarios e igualmente con los jueces con el propósito de armonizar pareceres y facilitar en lo posible las inscripciones registrales, superando diferencias y resquemores recíprocos que habían dificultado la actividad registral.

Como se refirió anteriormente, hacía falta reconducir las labores registrales. Era necesario que estuviera apoyada en medios informáticos. Debía dejarse atrás el sistema de tomos y fichas y sustituirlo por medios electrónicos. Pero para ello era indispensable volcar toda la información obrante en ellos a una base electrónica. Esa labor, promovida por la Superintendencia, la inició la Oficina Registral de Lima y Callao que avanzó progresivamente en ese propósito. Lo mismo hicieron o continuaron haciéndolo las oficinas regionales en tiempos más cortos pues el volumen de información registral era inferior, iniciándose las labores de interconexión.

En otro orden de cosas se completó el proceso de integración de diversos registros sectoriales al ámbito del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

Particularmente importante es el caso del Registro de Propiedad Vehicular que quedó adscrito a cada una de las oficinas registrales y sometido además a las normas registrales correspondientes. Se dictó al efecto un Reglamento específico para su funcionamiento. Lo mismo ocurrió con el Registro de derechos mineros, el de aeronaves y el de embarcaciones pesqueras.

Un caso especial lo constituyó el Registro Predial. Con arreglo a la Ley 26366 iba a mantenerse como organismo desconcentrado de la Superintendencia con autonomía registral, económica y administrativa por cinco años, plazo este improrrogable, e iba a regirse por sus propias leyes y reglamentos.

Era conocido el antagonismo que había surgido entre el Registro Predial y el Registro de Propiedad Inmueble. Se acusaba a este de ser extremadamente formalista y exigente, mientras que el Registro Predial había flexibilizado los requisitos para que un título accediera a la inscripción. En mi concepto, ello se encontraba plenamente justificado por las circunstancias particulares de los inmuebles comprendidos en el ámbito del Registro Predial, a los que de modo general se hacía referencia como la “propiedad informal”, pero esa realidad no podía extenderse a los inmuebles que ya se encontraban inscritos en el Registro de Propiedad Inmueble.

Sobre este asunto, creo recordar que fue en el año 1996, surgió un problema serio cuando el presidente Fujimori declaró en el extranjero, en una reunión en Davos, Suiza, que el propósito era extender el régimen del Registro Predial al Registro de Propiedad Inmueble.

Soy enemigo del publicitarismo. Y en consonancia con ello, durante mi gestión procuré limitar a lo mínimo indispensable las apariciones en la

prensa. Pero esa declaración del presidente de la República era peligrosa y obligaba a un esclarecimiento. Hacía mucho tiempo, desde que asumí el cargo, que el diario El Comercio me había solicitado una entrevista. Conocidas esas declaraciones presidenciales me pareció oportuno que se conociera mi opinión. Y en efecto la entrevista se produjo y en ella manifesté mi discrepancia total respecto de lo declarado por el presidente y di mis razones.

Dio la casualidad que el día en que apareció la entrevista tenía acordada una reunión de trabajo con el entonces ministro de Justicia Carlos Hermoza Moya. Recuerdo perfectamente que me recibió con un ejemplar del diario en la mano abierto en la página donde aparecía la entrevista y me preguntó casi airadamente: ¿Y esto qué es? Le expliqué el sentido de mis declaraciones. Estaba bastante molesto. Eso se notaba claramente. Me advirtió que me estaba enfrentando con el presidente y me insinuó que podía costarme el cargo. Le respondí que no me preocupaba mi permanencia en el cargo. Que en el caso de tener que dejarlo volvería con toda normalidad al ejercicio de mi profesión. Que de por medio había una cuestión de principio, que tenía la convicción de que era preciso que el sistema registral se mantuviera incólume y que si prosperaba un planteamiento semejante significaría la extinción del sistema y le pedí que no se convirtiera en su sepulturero. Nos despedimos fríamente.

Posteriormente me enteré de que esa tarde, en la reunión del Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), había expuesto la situación a los ministros allí presentes con el propósito de evaluar el modo de deshacerse del superintendente. Me hizo mucha gracia -la verdad es que imaginarme la escena me hizo reír mucho- cuando me contó uno de los presentes que los ministros militares que se encontraban en la reunión, después de enterarse por el ministro Hermoza Moya que yo había formulado declaraciones opuestas al parecer del presidente habían gritado al unísono: ¡Eso es sedición! Pero las aguas finalmente se calmaron por intervención de otros dos ministros y no se volvió a hablar más del asunto. Lo importante es que la propuesta presidencial no prosperó.

Por cierto que a propósito del Registro de Predios Rurales, que igualmente tenía muchas susceptibilidades con el Registro de Propiedad Inmueble, se suscitó otro asunto, esta vez más bien curioso, con el mismo ministro Hermoza Moya.

Recuerdo que en ejecución de un convenio celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Perú se obligó a dictar un Reglamento destinado a regular la inscripción de este tipo de predios. En la parte considerativa de la norma aprobatoria se hizo mención expresa a este compromiso y el hecho de que se daba cumplimiento a él y la norma apareció publicada en el diario oficial acompañada del Reglamento.

Pocos días después de la publicación fui convocado de urgencia a una reunión en el Ministerio de Justicia. Pregunté cual era el motivo de ella y no hubo forma de averiguarlo. Acudí allí sin saber nada acerca de lo que se discutiría. Se me hizo pasar al amplio directorio principal que para mi sorpresa estaba repleto de personas -se trataba del gabinete de asesores del despacho ministerial en pleno, según me enteré después, por uno de los cuales conocía- y se me invitó a sentarme en un asiento ubicado al lado izquierdo de la cabecera. Minutos después ingresó el ministro con varios papeles en la mano y casi sin preámbulos me interpelló por ese considerando en el que se había hecho mención expresa al cumplimiento del compromiso que había asumido el Perú de dictar el Reglamento referido.

Con sorpresa le escuché decir que eso era inaceptable. Que se trataba de un sometimiento del país intolerable. Le contesté que en todo caso -si ello fuera cierto, que no me lo parecía- debía achacarse la responsabilidad a quien había aceptado los términos del convenio y lo había firmado en representación del Perú. Insistió con otros argumentos y agregó que era necesario dictar otra norma en que se suprimiera ese considerando. Expresé que asumiendo por un momento que lo que afirmaba fuera cierto una publicación en los términos que proponía no iba a hacer desaparecer la primera publicación, como si nunca se

hubiera producido. Insistió muchas veces en esto. Y en un momento le dije: “Ministro, eso sería en el fondo lo mismo que hacía Larreátegui”. Y para sorpresa de los allí presentes que daban la impresión de ser el público expectante asistente a una ejecución, el ministro dijo: “Tiene razón. Dejemos las cosas como están”. El ministro salió a continuación del salón para atender una llamada y ya no retornó y ese asesor a quien conocía se animó a preguntarme qué había pasado; cómo así el ministro había abandonado tan inesperadamente su categórica posición inicial. Y les conté la historia de don Víctor David Larreátegui, también conocido como “diablo calato”, que es precisamente el simpático título del libro dedicado al personaje escrito por Roberto Harvey Reátegui, que lleva por subtítulo el de “Memorias de un loco limeño”.

Con el riesgo de prolongar estas palabras merece la pena dedicar unos momentos a esta historia. Para ello le cedo la palabra al doctor Manuel Pablo Olaechea Dubois quien en el libro Estudio Olaechea 1878-1978 (págs. 310-311) refiere lo siguiente:

“El deseo de Larreátegui de injuriar a los magistrados continuaba intacto y lo lograba de la manera siguiente: como es sabido, los errores u omisiones en los actuados judiciales o notariales se corrigen tarjando las palabras equivocadas, de modo que se puede leer lo suprimido y, cuando es necesario, agregando enterreglonaduras. Para que estas enmendaduras fuesen válidas, al final del documento y antes de firmarlo, debían consignarse las palabras tarjadas con la indicación que no valían, y las palabras enterreglonadas con la que valían.

Y bien, cuando el Dr. Larreátegui se refería a los vocales de ‘grandes hijos de ...’: luego tarjaba ligeramente las palabras ‘hijos de ...’ y ponía entre líneas la palabra ‘juristas’. Procesal y notarialmente al final salvaba el error indicando ‘tarjado hijos de ...’ No vale. Entre líneas ‘juristas’. Vale’. Y así no obstante que reiteraba su insulto, creía haber eliminado la posibilidad de que los magistrados pudiesen ordenar el testado de las frases inconvenientes. Él ya lo había hecho”.

Conviene mencionar, por si no se recuerda, que el doctor Carlos Hermoza Moya había hecho una larga carrera en el Poder Judicial hasta alcanzar

la condición de magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, le eran perfectamente conocidas las travesuras del doctor Larreátegui, lo que explica su reacción inmediata ante la mención que hice de él, que puso término a la escaramuza que he relatado. Dictar una nueva norma para dejar sin efecto ese considerando iba a producir el mismo efecto que las tarjaduras del doctor Larreátegui.

Volvamos, ya para terminar este recuento, a la sucinta referencia de las principales decisiones adoptadas en los años iniciales de la Superintendencia.

En cada oficina registral se instituyó como segunda y última instancia administrativa el Tribunal Registral. Para cubrir las plazas correspondientes de Vocales se convocó a concurso bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional. A propósito de las decisiones del Tribunal Registral de la Oficina Registral de Lima y Callao corresponde poner de relieve que se inició la publicación de un compendio de los pronunciamientos más significativos bajo el título de “Jurisprudencia Registral” que resultó un medio especialmente eficaz para divulgar tales decisiones.

El local principal de la Oficina Registral de Lima y Callao tenía que ser objeto de un reacondicionamiento de su sala principal para facilitar la atención de los usuarios y su desplazamiento. Los trabajos culminaron con la ampliación de sus ambientes con un sentido moderno y funcional. Igualmente se amplió la sede principal de la oficina de Arequipa, lo mismo que la de Trujillo y la de Tacna. Se trasladó también a una nueva sede la Oficina Registral del Callao pues la que se utilizaba no era en absoluto la apropiada dado el movimiento de usuarios.

La Superintendencia Nacional estimuló la creación de nuevas sedes registrales particularmente al interior de las oficinas registrales regionales. Con el propósito de acercar el Registro a los usuarios se generalizó en todo el país una actividad que en algunas zonas, me parece que en Loreto -donde se inició-, se dio en llamar el “Registrón”. Otras oficinas regionales prefirieron una denominación distinta pero conservando el propósito que la inspiraba. Con la colaboración de los municipios se organizaba

una suerte de feria registral en la plaza principal de distintas localidades. Se instalaban carpas donde se ofrecía a los usuarios orientación sobre los trámites a realizar, información sobre el estado de los ya iniciados y algunos servicios de publicidad registral.

En algunas oficinas regionales se ensayó la organización de brigadas integradas por personal registral que acudían a los pueblos apartados para ofrecer servicios que, especialmente por su lejanía de las sedes registrales no se encontraba al alcance de los habitantes de esas zonas apartadas, con gran acogida de la población.

Podría decirse que los registros, particularmente en las regiones, se convirtieron en una institución popular. Y la consideración general hacia los registros se incrementó favorable y notoriamente en todo el país.

También en el orden internacional se consiguió otorgarle a los registros del Perú una ubicación de relevancia. El Perú no participaba con regularidad en las reuniones internacionales en materia registral. En 1996 decidí acudir al XI Encuentro del Comité Latinoamericano de Consulta Registral que se realizó en Buenos Aires a fines de mayo de ese año donde expuse los avances que había sido posible realizar en menos de dos años de gestión. En esa reunión presenté la candidatura de Lima como sede del próximo encuentro, lo que no había acontecido con anterioridad. Mi propuesta fue aprobada por unanimidad pero me temo que con bastante escepticismo, el que quedó desterrado por completo por la brillantez de la organización del encuentro celebrado en Lima en 1997 al que acudieron especialmente invitados dos juristas de nota, el catedrático argentino don Fernando López de Zavalía y el catedrático y académico español don Jesús López Medel.

También en 1996 fui invitado a participar en la Primera reunión de directores de registros y registradores de los países del MERCOSUR celebrado en Montevideo, Uruguay realizada en noviembre de ese año. En 1998 se celebró en Buenos Aires un convenio de cooperación con el Registro de la Capital Federal. Ese mismo año, una numerosa delegación peruana que tuve la satisfacción de presidir se hizo presente en el encuentro

del Comité Latinoamericano celebrado en la ciudad de Panamá. Como lo he recordado en alguna otra ocasión don José Ortega y Gasset solía decir que “la brevedad es la cortesía del orador” y yo he faltado sobradamente a esa recomendación.

No quiero terminar estas palabras sin antes aprovechar de la oportunidad que se me ha brindado para expresar públicamente mi agradecimiento a algunos de mis colaboradores más cercanos de aquellas ya lejanas fechas por su trabajo, por su entrega, por su lealtad, por su amistad. Me vienen particularmente a la mente los nombres de Marisol Garagorri Gottfried y Patricio Rubio Correa, Secretaria General de la Superintendencia y Gerente Legal, respectivamente. De manera especial los menciono a ellos dos porque me acompañaron hasta el final de mi gestión y se apartaron de la institución el mismo día que yo lo hice en noviembre de 1998.

También expreso mi reconocimiento al doctor Juan Rivadeneyra Sánchez, quien me acompañó como Superintendente Adjunto durante los años iniciales de mi gestión.

A ellos agrego a Angelita, a Cloti, a Demetrio y a Pablo, quienes continúan prestando sus servicios en la Superintendencia. En ellos personifico a todos aquellos que iniciaron sus labores en la SUNARP mientras desempeñaba el cargo y que siguen laborando en la institución, a muchos de los cuales he tenido la satisfacción de saludar antes de ingresar a esta sala.

También me parece oportuno hacer un recuerdo especialmente afectuoso de don Mario Solari Ayo, que prestó sus servicios en la Superintendencia durante mi gestión y posteriormente en la Oficina Registral de Lima y Callao. El padre del actual Superintendente Nacional me brindó siempre un consejo oportuno. Tuve la satisfacción de sugerir su nombre al entonces ministro de Justicia para su nombramiento en el cargo de Superintendente Adjunto en mérito a sus cualidades personales y profesionales, propuesta que muy a mi pesar no se concretó.



Hacer memoria de todo lo que he referido, recuerdos incompletos sin duda alguna, me han obligado a repasar viejos documentos que no revisaba hace muchísimos años. Es natural que ello produzca nostalgia. Vienen a la mente recuerdos gratos y otros que lo son menos.

Quiero creer que el esfuerzo que se hizo en esos años fue valioso por encima de las naturales insuficiencias y errores. El propósito en todo momento fue hacer las cosas bien, poniendo para ello todo el empeño, todas las fuerzas, toda la inteligencia, toda la voluntad, toda la decisión. Estaba convencido en ese entonces, como sigo estándolo ahora de que la existencia de registros seguros y confiables es indispensable y contribuye decisivamente para una pacífica convivencia social.

Para terminar, me parece especialmente apropiado hacerlo con este pensamiento de don Eugenio d'Ors que tomo de la conferencia que pronunció en la Residencia de Estudiantes de Madrid en 1915 que lleva por título "Aprendizaje y heroísmo" y que me recordó un muy querido amigo y colega de Madrid, don Luis Bernabeu Mazmela, quien me escribió pocos días después de que dejé el cargo, en una preciosa carta que he podido volver a leer hace unos días transcurridos casi dieciséis años:

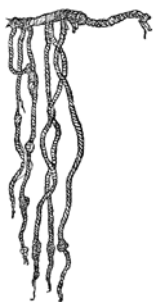
"Todo pasa. Pasan pompas y vanidades. Pasa la nombradía como la obscuridad. Nada quedará a fin de cuentas, de lo que hoy es la dulzura o el dolor de tus horas, su fatiga o su satisfacción. Una sola cosa, Aprendiz, Estudiante, hijo mío, una sola cosa te será contada, y es la obra bien hecha".

Lima, 23 de octubre de 2014



# EL REGISTRO PÚBLICO DESDE LA VISIÓN DEL ESTADO, EL MERCADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Ignacio Durán Boó



**SUMARIO:** Resumen del artículo. El proceso de reforma del catastro y el registro de la propiedad en España: hacia la plena coordinación. Algunos antecedentes en España. Principios y contenidos del Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Los distintos elementos y procedimientos de coordinación diseñados en el anteproyecto. Consecuencias y conclusión.

## Resumen del artículo

**E**n España, al igual que ocurre en otros países Latinoamericanos, el catastro y el registro de la propiedad surgieron como instituciones separadas y sin un modelo de coordinación bien definido desde sus orígenes. A lo largo de la historia, ambas instituciones han seguido trayectorias separadas, situación que se plantea como insostenible en el momento actual, debido a diversas razones. Para resolver esta cuestión el Gobierno de España acaba de aprobar un anteproyecto de Ley por la que se reformarán la Ley Hipotecaria, donde se regula el Registro de la Propiedad, y la Ley Reguladora del Catastro, con el objetivo primordial de definir un escenario normativo adecuado que sirva de sustento para

desarrollar, ahora sí definitivamente, un modelo eficaz de colaboración entre ambas instituciones. Este modelo se basará en la definición del concepto jurídico de “finca coordinada” y en el establecimiento del catastro como base gráfica del registro de la propiedad.

En este trabajo, el autor hace un breve recorrido por las distintas situaciones históricas en las que se produjo esta descoordinación, y explica los principales puntos en los que se centra esta reforma, apoyándose en todo momento en el texto del Anteproyecto de Ley aprobado por el Gobierno de España.

## **El proceso de reforma del catastro y el registro de la propiedad en España: hacia la plena coordinación**

### **Introducción**

Todos los países tienen un territorio. Sin embargo, son muy pocas las naciones que cuentan con herramientas eficaces que permitan un conocimiento profundo de las características de este activo, cuya gestión eficaz y eficiente es crítica para el desarrollo de cualquier país. De entre todas las instituciones existentes, sin duda, alguna el catastro y el registro de la propiedad son las que aportan las mejores herramientas para obtener una adecuada descripción de la propiedad inmueble, porque integran todos sus elementos jurídicos, físicos y económicos.

Aun a riesgo de que pueda parecer innecesario, especialmente en una publicación destinada a lectores expertos, creo oportuno refrescar brevemente algunas definiciones y criterios a los que, por sobradamente conocidos, en muchas ocasiones no se les presta la debida atención.

En marzo de 1996, en el ámbito de la reunión internacional de expertos en catastro convocada por Naciones Unidas en Bogor, Indonesia, se generó la muy conocida Declaración de Bogor, en cuyo texto se incluye una de las más citadas definiciones de catastro:

“El catastro es un sistema de información basado en la parcela que contiene un registro de derechos, obligaciones e intereses sobre la tierra. Normalmente incluye una descripción geométrica de las mismas unida a otros archivos que describen la naturaleza de los intereses de propiedad o dominio y, a menudo, el valor de la parcela y de las construcciones que existen sobre ella. Puede establecerse con propósitos fiscales (por ejemplo la valoración y la imposición de contribuciones justas), con propósitos legales, como apoyo en la gestión y uso de la tierra (por ejemplo para planificar el territorio y otros propósitos administrativos) y facilita el desarrollo sostenible y la protección del medioambiente”.

Las características comunes que definen un catastro son:

- Es un registro o inventario de bienes inmuebles, lo que exige definir criterios de identificación de los distintos elementos que se integran en ellos.
- Es global, es decir, debe integrar la totalidad de los bienes inmuebles de un determinado ámbito territorial, sin distinguir entre rústicos o urbanos, o entre distintas tipologías.
- Se actualiza continuamente, para garantizar que refleja en todo momento la realidad física cambiante que integra.
- Abarca la descripción física, jurídica y económica de los inmuebles.

El papel de los catastros ha evolucionado a lo largo de los tiempos, pasando de los primeros censos organizados con fines meramente tributarios al concepto del catastro multipropósito o multifinilar. Desde esta visión, se aprecia el valor de la información catastral como soporte de políticas agrarias, medioambientales, o relacionadas con la formalización de la propiedad de los inmuebles, así como base de información y análisis de cualquier acción de planeación territorial, definición y diseño de infraestructuras públicas, diseño y gestión de acueductos, transportes, así como instrumento de equidad y cohesión social.

Por su parte, el registro de la propiedad se constituye como la institución básica destinada a la protección de un derecho intrínseco al ser humano,

como es el de propiedad. La también sobradamente conocida Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, señala en su artículo 17 que:

- Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
- Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Siguiendo este mandato, numerosas naciones han reconocido y protegido este derecho en sus Constituciones. Así, en el artículo 33 de la vigente Constitución española se define este derecho de la siguiente manera:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Como señalamos antes, corresponde al registro de la propiedad la inscripción de los actos referentes a la propiedad o a los derechos reales sobre bienes inmuebles, dándoles la oportuna publicidad. En España tanto el Código Civil como la Ley Hipotecaria señalan que el registro de la propiedad es la institución administrativa encargada de dar publicidad oficial a la propiedad sobre bienes inmuebles, así como a los derechos y cargas que recaigan sobre los mismos. Se trata, por tanto, de un mecanismo que busca proteger las garantías de todos aquellos interesados en relación con un bien inmueble, otorgando la máxima seguridad jurídica posible.

Llegados a este punto, y a partir de las descripciones anteriores, obtenemos la principal conclusión sobre la que se apoya toda la reflexión y descripción posterior de este trabajo:

Siguiendo ambos documentos de Naciones Unidas citados, si el catastro describe la naturaleza de los inmuebles en sus características físicas, jurídicas y económicas sobre una descripción geométrica, y al registro de la propiedad le corresponde inscribir, proteger y dar publicidad a los distintos derechos que recaen sobre los mismos inmuebles, ¿es posible pensar que catastro y registro de la propiedad no se encuentren debidamente coordinados?

Lamentablemente, lo obvio no siempre sucede y en este caso, como en tantos otros, lo que debe ser no coincide con lo que realmente es. En España, en Perú, y en otros tantos países latinoamericanos, la efectiva coordinación entre catastro y registro de la propiedad es todavía una tarea pendiente, a pesar de los avances que ya se han logrado y de las importantes iniciativas que se están desarrollando para alcanzar esta meta. En este artículo expondremos la última iniciativa puesta en marcha muy recientemente en España persiguiendo este fin: la efectiva coordinación entre ambas instituciones.

## **Algunos antecedentes en España**

No es posible explicar con detalle en este trabajo todas y cada una de las iniciativas que se han desarrollado en España para coordinar catastro y registro de la propiedad. Existe abundante literatura técnica y jurídica sobre la materia, la cual describe una larga lista de hechos, normas, y proyectos políticos cuyo estudio puede mantener ocupado durante meses a quien pueda interesarle esta cuestión. De forma muy resumida, con tres ideas básicas se entiende bien cómo se ha llegado a la situación actual de inadecuada coordinación, situación que ahora se pretende mejorar:

- En primer lugar, cuando se aprueba la primera Ley Hipotecaria, en 1861, no existe un catastro confiable. A pesar de que en 1906 se publica la primera Ley de Catastro propiamente dicha, no existirá un catastro moderno en España prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XX, y en muchos casos incompleto, puesto que no todo el territorio

quedó catastrado en la misma fecha. Como se describe en las crónicas del momento, la ausencia de un catastro y la urgencia en aprobar la Ley Hipotecaria acaban definiendo un modelo en el que el registro puede desarrollar su función sin apoyarse en ninguna información catastral, lo que hace que ambas instituciones sigan actuando en los años sucesivos de forma descoordinada. En consecuencia, en España el catastro no ha sido la base gráfica del registro de la propiedad como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, ni este ha contado con una base gráfica propia con el adecuado apoyo legal, a pesar de algunos intentos infructuosos realizados en los últimos años.

- En segundo lugar, hasta el año 1996, fecha en la que se produjo un importante avance en la materia, al imponerse la utilización de la cédula catastral descriptiva y gráfica como único documento descriptivo de la finca en el proceso de su inmatriculación, la descripción de las características físicas (situación, superficie, linderos, etc.) que se inscribía en el registro de la propiedad se hacía a partir de las manifestaciones incluidas en el título público preceptivo. Así, durante muchos años fue posible que los linderos se refirieran a personas (“linda al norte con Alfonso García...”) o a parajes (“linda al sur con el camino conocido como de las yeguas...”) que no guardan ninguna correspondencia con direcciones postales actuales, ni mucho menos con coordenadas geográficas. Además, aunque la unificación del sistema métrico decimal se impuso en España en 1879, durante muchos años tuvieron entrada en el Registro unidades de medida locales, tales como la vara castellana, la fanega, o la caballería, contribuyendo a mantener un inadecuado conocimiento de los elementos físicos de las propiedades.
- Finalmente, existe otro hecho puramente normativo que facilita y mantiene la descoordinación: en España: es que la inscripción de las fincas o predios en el registro de la propiedad es voluntaria, mientras que esta función es obligatoria para el catastro. Por tanto, existen en el país fincas inscritas en el catastro que no lo están en el registro y que, presumiblemente, no lo estarán en mucho tiempo, de mantenerse el modelo actual.



Habrá que esperar hasta la publicación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, para localizar los primeros pilares para la efectiva coordinación, que se centraron en dos acciones:

- La obligatoriedad de incluir la referencia catastral en todos los títulos públicos expedidos y en las correspondientes inscripciones registrales, lo que al menos permitía la utilización de un dato común sobre el cual iniciar los procesos de coordinación y vinculación entre predios catastrales y registrales, facilitando además la identificación e intercambio de información, y la incorporación, como antes se señaló, de la certificación catastral descriptiva y gráfica como requisito indispensable para la inmatriculación de fincas en el registro, con lo que se pretendía que al menos las nuevas fincas que accedieran a los libros a partir de esa fecha contasen con un mayor nivel de coordinación.

Hay que señalar que ambas medidas tardaron varios años en ser aplicadas en toda su extensión.

Esta Ley fue complementada en el ámbito hipotecario por la publicación del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

La aprobación de la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, supuso un nuevo avance en el ámbito de la colaboración y el intercambio de información. Recogiendo lo establecido en la legislación anterior, esta norma fue objeto de refundición en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, actualmente en vigor. Es en estas normas donde se establece la colaboración del catastro con el registro de la propiedad en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias, y se facilita que la cartografía catastral sirva para la identificación de las fincas en el registro

de la propiedad. Es decir, a partir de estas normas, toda la información catastral, alfanumérica y cartográfica, queda al servicio del registro de la propiedad para que pueda servirse de ella en la atención de las funciones que tiene encomendadas.

A pesar de estas reformas, y aun dándose el hecho de que desde entonces el registro remite datos de relevancia al catastro, hasta la fecha no existe una conexión que posibilite un intercambio bidireccional de información que permita la necesaria coordinación entre ambos.

Existen supuestos en los que, por el carácter voluntario de la inscripción registral al que antes nos referimos, por llevarse a cabo operaciones registrales o de alteración catastral sin que exista esa comunicación, o por otras causas, se producen situaciones de divergencia.

Tampoco existe un procedimiento de coordinación que permita la resolución de discrepancias ya existentes, procedentes de años anteriores, en la descripción de los bienes inmuebles.

En definitiva, la situación actual es la siguiente:

- Se han producido importantes avances que permiten vincular las fincas en una y otra base de datos, fundamentalmente a través de la utilización de la referencia catastral.
- Se han establecido los cauces para que no siga generándose descoordinación en nuevas inmatriculaciones.
- No se cuenta con un procedimiento que permita resolver los casos de descoordinación ya existentes, ni controlar los supuestos que se puedan producir en un futuro.

En este escenario aparecen las que ya en publicaciones anteriores he descrito como las tres reglas de la descoordinación:

¿Qué ocurre cuando los mismos datos se reiteran en sistemas independientes, como es el caso del catastro y el registro?. En este caso las reiteraciones pueden aparecer en diversos tipos de datos: emplazamiento, superficie, linderos, titularidad (cotitularidad), construcciones, cultivos, etc. Cuando esta situación se produce, se pone de manifiesto la primera regla de la descoordinación: si el mismo dato se repite en los dos o más sistemas, existe la posibilidad de discrepancia.

¿Qué ocurre cuando el mismo dato (superficie, linderos, etc.) está incorporado en los dos sistemas y se actualiza de forma independiente en cada sistema? Si este es el caso, y así ocurre en el modelo español, aparece la segunda regla de la descoordinación: si el mismo dato se repite en dos o más sistemas, y se actualiza de forma independiente en cada sistema, la posibilidad de que surjan discrepancias futuras aumenta de forma significativa.

Y, finalmente, ¿qué ocurre cuando el mismo dato está en los dos sistemas y se difunde a terceros usuarios de forma independiente desde cada organización? En esta situación se aplica la tercera regla de la descoordinación: si el mismo dato está en dos o más sistemas que tienen sus propias reglas para facilitar su difusión, y los datos son utilizados por terceros para distintas finalidades (objetivo del modelo de catastro multifinalitario), este dato “contamina” la información del usuario y expande la descoordinación.

Podemos afirmar que, en el momento actual se dan en España las tres reglas de la descoordinación antes descritas: el mismo dato (superficie, linderos, etc.) existe en el registro y en el catastro con diferente información, este dato se puede actualizar de forma independiente, salvo en supuestos concretos, y finalmente tanto el catastro como el registro de la propiedad cuentan con potentes sistemas de difusión de sus datos, a través de sus respectivos portales en internet, por lo que esta descoordinación se expande a terceros usuarios.

Para abordar diversas cuestiones relativas a la puesta en marcha de procesos institucionales de reforma de gran calado social y político, el Consejo de Ministros español acordó el 26 de octubre de 2012 la creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, para que procediera a elaborar un informe con propuestas de medidas de mejora concretas. Recibido este informe se definió en él, como una propuesta específica, la necesidad de mejorar la coordinación entre el catastro y el registro de la propiedad.

Siguiendo con esta iniciativa, el siguiente paso fue plantear la reforma del marco legislativo actual. Se entiende que es necesaria su reforma para lograr un escenario jurídico y procesal que permitiese realmente avanzar en la coordinación. Consecuencia de ello ha sido la elaboración de una iniciativa legislativa en forma de Anteproyecto de Ley mediante el cual se busca reformar la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, y el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

### **Principios y contenidos del Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo**

El 11 de abril del presente año, el Consejo de Ministros de España aprobó este importante Anteproyecto, a través de un acuerdo que constituye el primer paso para la elaboración de una norma que necesariamente tendrá que ser aprobada por las Cortes Generales, al tener rango de ley.

Teniendo en cuenta los antecedentes históricos antes referidos, los reiterados fracasos en las diversas reformas planteadas, y la dificultad demostrada para cumplir el objetivo común con los procedimientos hasta ahora existentes, la finalidad de esta ley es conseguir la deseable e inaplazable coordinación catastro-registro. Para ello, se apuesta por tres principios novedosos respecto a iniciativas anteriores:

- Un fuerte apoyo en la tecnología hoy disponible, que ha de permitir un intercambio fluido y seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas,
- Buscar la adecuada cobertura legal a los nuevos procedimientos específicamente creados para lograr la coordinación,
- Finalmente, otorgando un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando con ello la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa.

Desde el punto de vista económico y de la seguridad jurídica es esencial para el registro determinar con la mayor exactitud posible la porción de terreno sobre la que proyecta sus efectos. Por su parte, para el catastro es esencial conocer y reflejar en la cartografía todas aquellas modificaciones o alteraciones registrales que se produzcan sobre las realidades físicas de las fincas mediante cualquier hecho, negocio o acto jurídico. Esta coordinación debe realizarse mediante procedimientos ágiles, pero al mismo tiempo, dotados de las suficientes garantías jurídicas para los posibles afectados, a través de procedimientos que eviten cualquier situación de indefensión.

Es especialmente importante y novedosa la definición que incluye el proyecto de Ley sobre cuándo se entiende que existe concordancia entre la finca registral y la parcela catastral; cuando se alcanza y cuándo se entiende que se rompe. Aparece, por tanto, ya de una manera clara y bien definida, el concepto jurídico de “finca coordinada”, concepto que era inexistente en el ordenamiento jurídico español, y que algunos hemos reclamado desde hace bastantes años.

También establece el anteproyecto las vías para informar de esta circunstancia a los terceros, así como los procedimientos internos de información e intercambio de datos, para que la información ofrecida sea fiable. La fiabilidad de la información es un objetivo irrenunciable de la reforma. Incrementa la seguridad jurídica, especialmente en las transmisiones, lo que es un importante valor añadido sobre la propiedad

inmobiliaria, dotando al mercado inmobiliario de mayor transparencia y más agilidad, cuestiones ambas de gran importancia en la situación económica que actualmente se vive en España.

La reforma que ahora se inicia tiene un contenido global y alcanza a las relaciones entre catastro y registro y a todos los procedimientos que vinculan ambas instituciones. Ello explica que se incorporen a la reforma los procedimientos registrales que puedan afectar a las realidades físicas de las fincas, como los de inmatriculación –tanto de los particulares como de las administraciones-, deslindes, excesos o rectificaciones de cabida. De esta forma se prevé, por una parte, un marco regulatorio general de relaciones, y también uno específico, relativo a las que se producen dentro de cada uno de los procedimientos particulares.

Desde el punto de vista del ciudadano, además de las ventajas derivadas del incremento de la seguridad jurídica a la que antes se ha hecho referencia, también va a verse beneficiado por una simplificación administrativa en sus relaciones con ambas instituciones, ya que no será necesario volver a aportar información sobre la descripción de los inmuebles, cuando esta ya ha sido presentada previamente en alguna de las dos instituciones.

El texto incluye cuestiones que son realmente novedosas, y las combina con temas ya existentes en la legislación vigente, formando un cuerpo normativo mucho más coherente y completo que el actualmente existente. Veamos a continuación, al menos brevemente, algunos de los procedimientos regulados en el Anteproyecto de Ley.

## **Los distintos elementos y procedimientos de coordinación diseñados en el anteproyecto**

### **Circunstancias incluidas en la inscripción de las fincas**

La inscripción de cada finca registral contendrá las circunstancias siguientes:

- a) Descripción del inmueble objeto de inscripción, con su situación física detallada, los datos relativos a su naturaleza, linderos, superficie y, tratándose de edificaciones, expresión del archivo registral del libro del edificio, salvo que no les fuera exigible. Igualmente se incluirá la referencia catastral del inmueble, que no podrá coincidir con la atribuida a otra finca, y el hecho de estar o no la finca coordinada gráficamente con el catastro.
- b) Siempre que se inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices.

Para la incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real, deberá aportarse junto con el título inscribible, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, salvo que se trate de uno de los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa. En todo caso, la representación gráfica alternativa habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Dicha representación gráfica deberá cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral.

La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada.

### **Criterios para apreciar que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca**

Existirá correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio, las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedieran el diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes.

### **Carácter auxiliar de otras representaciones gráficas distintas del catastro**

El registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, otras representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación. Todos los registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada por el Colegio de Registradores para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con el folio real.

### **Prohibición de otorgar publicidad en formatos gráficos distintos de los catastrales**

Los registradores de la propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral, salvo en los supuestos en los que la ley admita expresamente otra representación gráfica georreferenciada alternativa, si bien solo podrá ser objeto de publicidad registral de forma transitoria y hasta el momento en que el registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el catastro.

### **El catastro será la base de representación gráfica de las fincas registrales**

La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los registradores de la propiedad.



En todo caso, deberá aportarse junto al título inscribible, certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, salvo las excepciones concretas que se reconocen.

### **Constancia de que la finca ha quedado coordinada en catastro y registro y de la fecha en que se produce dicha circunstancia**

El registrador incorporará al folio real la representación gráfica catastral aportada siempre que se corresponda con la descripción literaria de la finca, haciendo constar expresamente en el asiento que en la fecha correspondiente, la finca ha quedado coordinada gráficamente con el catastro. Asimismo, el registrador trasladará al catastro el código registral de las fincas que hayan sido coordinadas.

Alcanzada la coordinación gráfica con el catastro, se presumirá que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real.

En toda forma de publicidad registral habrá de expresarse, además de la referencia catastral que corresponda a la finca, si está o no coordinada gráficamente con el catastro a una fecha determinada.

### **Falta de correspondencia: finca no coordinada**

En el supuesto de que la correspondencia no haya quedado acreditada, el registrador dará traslado de esta circunstancia al catastro por medios telemáticos, motivando a través de un informe las causas que hayan impedido la coordinación, a efectos de que, en su caso, el catastro indique el procedimiento oportuno.

### **Pérdida de la condición de finca coordinada por causas posteriores**

Si con posterioridad a la coordinación, el catastro efectuara cualquier alteración perimetral o de superficie del inmueble, coordinado que no

proceda de una previa inscripción registral, (recordemos que la inscripción catastral es obligatoria, pero no así la registral) lo comunicará al registro, a efectos de que se haga constar que la finca registral ha dejado de estar coordinada con la parcela o parcelas catastrales.

Si la descoordinación posterior se hubiera producido como consecuencia de una alteración catastral que no hubiera tenido reflejo en el registro, este proporcionará la información gráfica catastral referida al momento inmediatamente anterior a aquel en que se hubiera producido la descoordinación, haciendo constar expresamente esta circunstancia.

**Supuestos excepcionales en los que podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada complementaria o alternativa a la certificación catastral gráfica y descriptiva, y comunicación de esta circunstancia al catastro**

- a) Procedimientos de concordancia entre el registro de la propiedad y la realidad extrarregistral en los que expresamente se admita una representación gráfica alternativa.
- b) Cuando el acto inscribible consista en una parcelación, reparcelación, segregación, división, agrupación, agregación o deslinde judicial, que determinen una reordenación de los terrenos.

En los supuestos en los que se haya aportado una representación gráfica alternativa, el registrador remitirá la información al catastro, de acuerdo con su normativa reguladora, para que este practique, en su caso, la alteración que corresponda.

De practicarse la alteración, la Dirección General del Catastro lo trasladará al registro de la propiedad, a efectos de que el registrador haga constar las referencias catastrales correspondientes, así como la circunstancia de la coordinación, e incorpore al folio real la representación gráfica catastral.

### **Acciones para asegurar el intercambio de información entre el catastro y el registro de la propiedad, así como la interoperabilidad entre sus sistemas de información**

Mediante Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, se regularán:

- a) La forma, contenido, plazos y requisitos del suministro mutuo de información que sea relevante para el cumplimiento de las funciones respectivas.
- b) Las características y funcionalidades del sistema de intercambio de información así como del servicio de identificación y representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral.
- c) Los requisitos que deben cumplir la descripción técnica y la representación gráfica alternativa que se aporte al Registro de la Propiedad en los supuestos legalmente previstos.

### **Procedimientos para lograr la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral**

Además de los procedimientos tradicionales (deslinde registral de la finca, rectificación de su descripción, inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna, procedimiento de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación, etc.), se podrá llevar a efecto mediante la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro.

### **Mejora de la descripción literaria de las características físicas de la finca inscrita**

El titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica.

El registrador solo incorporará al folio real la representación gráfica catastral tras ser notificada a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado estos el procedimiento, así como a los de las fincas registrales colindantes afectadas. La notificación se hará de forma personal. Los así convocados o notificados podrán comparecer en el plazo de los 20 días siguientes ante el registrador para alegar lo que a su derecho convenga. Cuando las fincas colindantes estén divididas en régimen de propiedad horizontal, la notificación se realizará al representante de la comunidad de propietarios. No será precisa la notificación a los titulares registrales de las fincas colindantes cuando se trate de pisos, locales u otros elementos situados en fincas divididas en régimen de propiedad horizontal.

El registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la administración titular del inmueble afectado. En los demás casos, y la vista de las alegaciones efectuadas, el registrador decidirá motivadamente. La calificación negativa podrá ser recurrida conforme a las normas generales.

Si la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica fuera denegada por la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas, el promotor podrá instar el deslinde.

En caso de calificación positiva, la certificación catastral descriptiva y gráfica se incorporará al folio real y se hará constar expresamente que la finca ha quedado coordinada gráficamente con Catastro.

Cuando el titular manifieste expresamente que la descripción catastral no se corresponde con la realidad física de su finca, deberá aportar, además de la certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa. El registrador lo comunicará al Catastro a fin de que incorpore la rectificación.

Practicada la alteración, el Catastro lo comunicará al registrador, a efectos de que este haga constar la circunstancia de la coordinación e incorpore al folio real la nueva representación gráfica catastral de la finca.

La representación gráfica alternativa solo podrá ser objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Catastro notifique la práctica de la alteración catastral, y el registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro.

### **Expediente de deslinde de fincas inscritas**

Deberá tramitarse ante notario, aportando los datos identificativos de los titulares de una y otras, incluidos los catastrales. El promotor del deslinde deberá aportar, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca. En caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con el deslinde solicitado, deberá aportar representación gráfica georreferenciada del mismo.

El notario comunicará el inicio del expediente a todos los interesados, incluyendo toda la documentación aportada y convocará a los mismos para buscar la avenencia entre ellos.

De lograrse el acuerdo, total o parcial respecto de alguno de los linderos, se hará constar el mismo en escritura pública, procediendo el notario a comunicarlo al Catastro para su rectificación.

### **Expediente para rectificar la descripción, superficie o linderos de cualquier finca registral**

Podrá promoverlo el titular registral de la totalidad o de una cuota indivisa en el dominio, o de cualquier derecho real, mediante la aportación al notario de la descripción registral de la finca y su descripción actualizada. Asimismo, deberá el interesado expresar los datos de que disponga sobre la identidad y domicilio de los titulares del dominio y demás derechos reales sobre la propia finca y sobre las colindantes tanto registrales como catastrales, aportando, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca o fincas objeto del expediente.

Además, en caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con la rectificación solicitada, deberá aportar representación gráfica georreferenciada de la misma. En tal caso, el notario procederá conforme a lo descrito en el supuesto anterior de deslinde de fincas inscritas.

### **Expediente de dominio para la inmatriculación de fincas que no estén inscritas en el Registro de la Propiedad**

El expediente deberá tramitarse ante notario y deberá incluir, entre otros documentos:

- La certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales, que se correspondan con la descripción literaria y la delimitación gráfica de la finca cuya inmatriculación se solicita, con expresión de los titulares catastrales de dichas parcelas y sus colindantes, así como sus respectivos domicilios.
- Relación de los datos registrales, catastrales o de cualquier otro origen de los que disponga el promotor y sirvan para localizar las fincas registrales y parcelas catastrales colindantes. En particular, el nombre y domicilio de sus propietarios actuales, si fueran distintos de los recogidos en las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas.

El notario levantará acta a la que incorporará la documentación presentada, remitiendo copia de la misma al registrador de la propiedad competente solicitando, entre otros documentos, certificación acreditativa de la correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral.

**Inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad en los supuestos de fincas aportadas a expedientes urbanísticos, expedientes de concentración parcelaria, expropiación forzosa, procedimientos administrativos de deslinde, y derivadas de ejecución de sentencia que expresamente ordene la inmatriculación**

Cuando las nuevas fincas creadas en virtud de los procedimientos anteriores no hubieran sido incorporadas previamente al plano parcelario catastral con delimitación de las parcelas que hayan de corresponderles, el registrador remitirá por medios electrónicos a la Dirección General del Catastro copia de la representación gráfica aportada para la inmatriculación al día siguiente al de su presentación en el Registro de la Propiedad. El Catastro devolverá al registrador las referencias catastrales de las fincas objeto del acto de que se trate para su incorporación al asiento, y la representación gráfica catastral indicando, en su caso, si la finca ha de entenderse coordinada con la descripción gráfica catastral.

### **Inmatriculación de bienes de titularidad pública**

Se requerirá, igualmente, aportar certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales, que se corresponda con la descripción literaria y la delimitación geográfica de la finca cuya inmatriculación se solicita.

Si se utilizase representación gráfica georreferenciada alternativa, deberá acompañarse informe del Catastro.

### **Discrepancias entre la realidad física y la certificación catastral**

Cuando el notario entienda suficientemente acreditada la existencia de la discrepancia, lo notificará a los colindantes. De no manifestarse oposición, el notario incorporará la nueva descripción del bien inmueble en el mismo documento e informará a la Dirección General del Catastro para su validación técnica y se incorporará la correspondiente alteración en el Catastro.

En los supuestos en que alguno de los interesados manifieste su oposición para la subsanación de la discrepancia, o cuando esta no resultara debidamente acreditada, el notario dejará constancia de ella en el documento público y, por medios telemáticos, informará de su

existencia a la Dirección General del Catastro para que, en su caso, esta incoe el procedimiento oportuno.

**Rectificación de oficio por la Dirección General del Catastro de la información contenida en la base de datos catastral, cuando la rectificación se derive de uno de los procedimientos de coordinación con el Registro de la Propiedad en los que se hayan utilizado otros medios distintos de la cartografía catastral para la identificación gráfica de las fincas**

Una vez tramitado el correspondiente procedimiento de conformidad con la normativa hipotecaria, el registrador informará a la Dirección General del Catastro sobre la rectificación realizada, por medios electrónicos y en el plazo máximo de cinco días desde la inscripción. Una vez validada técnicamente por la citada Dirección General se incorporará la correspondiente rectificación en el Catastro. La Dirección General del Catastro comunicará la incorporación al Registro de la Propiedad junto con la certificación descriptiva y gráfica actualizada, para que este haga constar la circunstancia de la coordinación e incorpore al folio real la nueva representación gráfica de la misma.

## **Consecuencias y conclusión**

A la vista de los textos anteriores, y sobre todo del espíritu que los inspira, es evidente que desde el Gobierno de España se está poniendo en marcha una acción legislativa de gran calado cuyo objetivo final será lograr la efectiva coordinación entre el catastro y el Registro de la Propiedad, superando con ello las discrepancias históricas que hemos destacado al inicio de este trabajo.

De forma resumida, y como conclusión, podemos señalar que son tres los principios generales que sustentan esta reforma:



En primer término, supone un reconocimiento expreso de la necesidad de que un Registro de la Propiedad moderno se apoye en un sistema cartográfico que permita representar de manera científica los derechos descritos, inscritos y protegidos. Se supera pues de manera definitiva la idea de un sistema de registro de los inmuebles ajeno a la representación del territorio sobre el que estos derechos se manifiestan y ejercen. El Registro de la Propiedad en España tendrá en el futuro una base gráfica.

En segundo lugar, el proyecto de norma sigue la línea prácticamente unánime en todos los países según la cual esta base gráfica es el Catastro. De esta forma, se superan iniciativas desarrolladas en tiempos recientes, y que siempre me han parecido erróneas, que pretendieron crear una base gráfica registral ajena al Catastro, y en muchos casos contradictoria con él. El resultado final de estas líneas de trabajo ha sido la generación de sistemas que no solo no resuelven el problema, sino que crean mayor inseguridad jurídica, además de un gasto innecesario.

La urgencia de esta vinculación entre Catastro y Registro, y la claridad del objetivo, se manifiesta en la disposición adicional única de la norma según la cual, hasta la entrada en vigor de la presente ley no podrá expedirse ningún tipo de publicidad ni información gráfica por los Registros de la Propiedad, salvo aquella que esté representada por una certificación catastral descriptiva y gráfica, siempre que el registrador de la propiedad considere que existe correspondencia gráfica con la respectiva finca registral. Es decir, no habrá más representación gráfica de los derechos inscritos que figuran en el Registro que la que aporte el Catastro.

Finalmente, es muy relevante, como ya destacué en líneas anteriores, la aparición del concepto jurídico de “finca coordinada”, expresión que concentra todas las características y objetivos que busca la norma. Una finca coordinada no solo es un resultado, sino que será el mejor ejemplo de que se ha logrado la coordinación institucional buscada. Consecuencia de ello, el estado perfecto, en términos de seguridad jurídica, en el que se puede

encontrar una finca en España será el de “finca coordinada”, porque en ella se acreditan ante todos los elementos físicos y jurídicos de dicha propiedad. Haciendo una parodia, que resultaría simpática si no fuera por la gravedad de la materia, en España, y con la sola salvedad de Navarra dónde el Catastro es la base gráfica del Registro de la Propiedad, es perfectamente posible que la propiedad inmueble se presente en alguna de estas cuatro formas, tres de las cuales son intrínsecamente conflictivas:

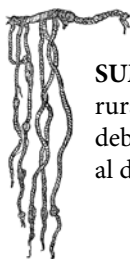
- Fincas “fantasma”, que serían aquellas donde existe un título, pero que no se corresponde con un territorio físico cierto y bien delimitado sobre el que recae el derecho. Es decir, se trata de “almas” sin “cuerpo”, auténticos “fantasmas jurídicos” que en ocasiones se aparecen en las oficinas del Catastro cuando, por ejemplo, el nieto del emigrante se presenta acompañado de un documento, preservado con el mayor de los cuidados durante generaciones, y en base al cual reclama que se le indique dónde están las fincas descritas en él, cosa en numerosas ocasiones absolutamente imposible. En la misma situación “fantasmagórica” está al menos una de las fincas afectadas por una doble inmatriculación.
- Fincas “zombis”, es decir, aquellas fincas que existiendo como objeto cierto, no pueden asociarse a ningún título o inscripción registral que permita vincularlas a algún propietario en concreto. En este caso, se trata de “cuerpos” sin “alma”, que aparecen en el Catastro español bajo el eufemismo de finca “en investigación”.
- Fincas descoordinadas, que son aquellas en las que si puede establecerse una relación entre el territorio y el derecho de uno o varios propietarios, pero que presentan una evidente descoordinación entre la forma o las dimensiones que figuran en los títulos e inscripciones, y las que la finca tiene realmente, o que incluso manteniendo la identidad en forma y cabida, se encuentran desplazadas respecto a su emplazamiento real.
- Finalmente, fincas bien coordinadas, en las que existe plena identidad entre el objeto (territorio) y el derecho, y así queda recogido en los

títulos y en el Registro de la Propiedad, en el caso de encontrarse inscritas, en las que la descripción topográfica coincide plenamente, o dentro de unos márgenes razonables de tolerancia, con la descripción alfanumérica de las características físicas. Es decir, son las fincas que presentan una situación de plena normalidad, en la cual deberían encontrarse la práctica totalidad de las existentes. Si el proyecto de norma llega a su aprobación, y se produce su aplicación en los términos deseados, es de esperar que en pocos años todas las fincas existentes en España se encuentren en esta última situación.



# LOS REGISTROS PÚBLICOS Y LOS RETOS DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN EL PERÚ DEL SIGLO XXI

Róger Alejandro Rumrill García



**SUMARIO:** Crecimiento e informalidad en el Perú. La pobreza en el medio rural y los Registros Públicos. Los programas de saneamiento físico-legal deben mejorar. Pobreza y riqueza en la Amazonía. Del derecho administrativo al derecho consuetudinario. Las tareas del presente y del futuro.

**E**l registro público no es sino el acto de inscribir uno o varios bienes y otorgarle la publicidad registral que asegure el derecho de propiedad frente a terceros. Este acto sencillo tiene una importancia decisiva y clave en el proceso de inclusión social y económica en un país y en una nación con las características del Perú: multilingüe, multicultural, con una alta tasa de informalidad laboral, economía ilegal y con sectores pobres y vulnerables que, en su mayoría, son precisamente las poblaciones rurales andino-amazónicas.

De ahí el enorme reto que tiene la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), la institución del Estado que se encarga de registrar los actos y derechos en el Registro de Personas Jurídicas y en el Registro de Predios (por ejemplo, la inscripción de la Junta Directiva de una comunidad campesina o nativa o el título de propiedad de la

misma). Reto que implica, con todo el aparato del Estado y los propios actores sociales, cambiar, modificar y transformar el mapa de la pobreza rural en el Perú.

## **Crecimiento e informalidad en el Perú**

El Perú es, en América Latina, uno de los países de mayor crecimiento en la última década. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Central de Reserva (BCR) estiman que el Perú crecerá a una tasa del 6 por ciento en el año 2014, pese a que tanto en Europa y Asia, además en nuestro propio continente, se ha producido una ralentización del crecimiento a causa, principalmente, de la baja de los precios de las materias primas que exportamos. Esto, en relación directa con la desaceleración de la economía china, el gigante asiático que es uno de nuestros principales compradores de minerales y otros productos.

Según estudios recientes de organismos nacionales e internacionales, la economía informal en el Perú alcanza una tasa del 68 % y aporta nada más ni nada menos que el 35 % del Producto Bruto Interno (PBI). De acuerdo al economista Rubén Guevara, del equipo investigador de CENTRUM, de la Universidad Católica, esta economía informal involucra también a la minería ilegal y al narcotráfico. Esta última representa aproximadamente el 5 % de la informalidad.

## **La pobreza en el medio rural y los Registros Públicos**

La pobreza rural explica la enorme importancia y también las dificultades a la que se enfrenta la tarea registral que, como ya se ha señalado, es un proceso clave para la inclusión social y el desarrollo humano.

De acuerdo a los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO), existen actualmente en el Perú un total de 7,599 comunidades campesinas y nativas. Las comunidades campesinas tienen su origen en los ayllus ancestrales precolombinos. La importancia social,

cultural y económica de estas comunidades estriba en el hecho de que conducen y manejan el 60 por ciento de todas las tierras agropecuarias en el Perú. Estas tierras, sumadas a la pequeña y mediana agricultura tanto andina, costeña y amazónica produce el 70 % de la canasta agroalimentaria del país.

Pero la gran debilidad de este importante segmento productivo se refleja en el hecho de que solo el 3.3 % tienen títulos de propiedad inscritos en los registros públicos. En el caso de las comunidades nativas de la Amazonía peruana la situación es todavía peor: solo el 1.1 % tienen títulos de propiedad inscritos en los registros públicos. En cuanto a la necesaria asistencia técnica orientada a mejorar la producción y productividad agrarias, solo el 10.6 % de las comunidades campesinas cuentan con este servicio. De las comunidades nativas solo recibe asistencia técnica, capacitación y asesoramiento empresarial el 2 %.

La alta tasa de comunidades campesinas y nativas sin titulación de sus predios y por tanto sin inscripción en los registros públicos es una grave limitación para acceder al sistema crediticio: solo el 1 % de ellas recibe crédito. En conclusión, existe una suerte de círculo vicioso en la situación de las comunidades andino-amazónicas: sin título de propiedad y sin la inscripción registral no pueden acceder al sistema crediticio y otros servicios fundamentales para la actividad productiva y, por lo tanto, sus posibilidades de mejorar sus ingresos y su calidad de vida están severamente restringidos y limitados. Si no se rompe este círculo vicioso están condenadas a quedarse encerradas en el círculo de la pobreza.

## **Los programas de saneamiento físico-legal deben mejorar**

Analizando los resultados del IV CENAGRO en relación a la titulación, registros, créditos y asistencia técnica, el entonces ministro de Agricultura y Riego (MINAGRI), Milton Von Hesse La Serna declaró: “Esto demostraría que los programas de saneamiento físico-legales no funcionaron de acuerdo a lo previsto”.

Para superar esta realidad crítica, el responsable del MINAGRI en ese momento anunció un conjunto de medidas en el sector agrario, tales como el fortalecimiento de la capacidad productiva del programa “Mi Riego”, el fortalecimiento de Programas como “Sierra Sur”, préstamos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Banco Mundial, así como la implementación del Proyecto Especial Datém del Marañón Alto Amazonas-Loreto-Condorcanqui, entre otros.

## **Pobreza y riqueza en la Amazonía**

La realidad amazónica es paradójica. Por un lado es la región con el mayor banco genético no solo del país, sino del mundo y en su territorio, que es el 65 % de toda la superficie del Perú, contiene petróleo, gas, minería aurífera y el 97 % de toda la disponibilidad hídrica del Perú. Actualmente el 90 % del petróleo y el gas que produce nuestro país se extrae en la región amazónica.

Pero la otra cara de la moneda son las tasas de desnutrición y pobreza. Según la encuesta del INEI en el año 2007, la pobreza urbana en la Amazonía alcanzó el 40.3 % de la población, mientras que la pobreza rural llegó al 55.3 %. La desnutrición crónica en menores de 5 años en ese año fue del 26.3 %.

Como una cruel ironía, las tasas más altas de pobreza están en las zonas rurales de población indígena y donde precisamente se extraen tanto el petróleo y el gas, los dos recursos que generan canon, la principal fuente de inversión pública en la Amazonía. Las cifras revelan esta realidad dramática: en el distrito de Balsapuerto, el 80.6 % de la población está en el rango de pobreza extrema; en el distrito de Cahuapanas, el 75.2 % y en el distrito de Torres Causana, la pobreza extrema alcanza al 68.4 % de la población.

El canon petrolero, fijado en el 10 % ad valorem de la extracción en 1976, ha acumulado entre los años 1979 y 2010, la friolera de 6 668,118 millones de



soles solo en la región Loreto. Sin embargo, la distribución de esta riqueza es absolutamente asimétrica y discriminatoria, sobre todo en relación a las zonas de producción y población indígena. Veamos el cuadro siguiente:

Distrito	Año		Participación
	2009	2010	
Trompeteros	793,607	889,567	0,12%
Andoas	905,470	1 millón 382,635	0,03%

## Los pueblos indígenas y el sistema registral en Amazonía

De acuerdo al censo del año 2007, la población total de la Amazonía Peruana es de 3 millones, 675,292 mil personas que representan el 13.4 % de la población del país. El 54 % de esta población es urbana y el 46 % rural.

De este total, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 1993 y 2009), la población indígena amazónica es de aproximadamente 332,975 habitantes. La distribución de esta población por regiones es la siguiente:

Región	Población total	%	Nº de Comunidades	%
Loreto	105,900	31,8	705	39,5
Junín	73,637	22,1	238	13,3
Amazonas	52,153	15,7	254	14,2
Ucayali	40,407	12,1	257	14,4
San Martín	21,416	6,4	90	5,0
Pasco	16,414	4,9	113	6,3
Cusco	15,230	4,6	68	3,8
Madre de Dios	4,005	1,2	30	1,7
Huánuco	2,594	0,8	18	1,0
Cajamarca	988	0,3	9	0,5
Ayacucho	231	0,1	4	0,2

Esta población (INDEPA, 2009) corresponde a 14 familias etnolingüísticas en la Amazonía Peruana. Son las siguientes por orden alfabético e incluyen las familias que las integran: arawak (culina, asháninka, ashéninka, caquinte, chamicuro, matsiguenga, nomatsiguenga, yánesha o amuesha, piro o yine y resígaro), bora-huitoto (bora, huitoto y ocaina), cahuapana (chayahuita, jebero), harakmbut (amarakaeri, arasaeri, toyoeri, wachipaire), jíbaro-jíbaro, (achual, achuar, awajúm, wampís, candoshi, jíbaro), pano (amahuaca, capanahua, cashibo-cacataibo, cashinahua, mayoruna-matsés, nahua-murunahua, yaminahua, shipibo-conibo-shetebo), peba-yagua (yagua), kichwa (kichwa del pastaza y del tigre, shimaco (urarina), tacana (ese-ejja), tikuna (tikuna), tukano (orejón, secoya), tupí-guaraní (kukama-kukamiria) y záparo (arabela, iquito).

Las familias etnolingüísticas con mayor población son los jíbaro-jíbaro (60 mil habitantes aproximadamente), los arawak, que suman más de 50 mil y los pano que están por encima de los 40 mil habitantes. Los primeros están localizados casi enteramente en la región Amazonas (provincia de Condorcanqui) y parte en las regiones de San Martín y Cajamarca. Los arawak residen ancestralmente en la selva central del país, en las regiones de Junín y Pasco, pero también en Cusco, Ucayali y Ayacucho, dispersos en un extenso territorio a causa de las migraciones internas y los desplazamientos ocasionados por la guerrilla de los setenta del siglo XX y la violencia armada desatada por Sendero Luminoso a fines del siglo XX. Los pano, por su lado, habitan en su mayoría en la región Ucayali, en la cuenca del gran río Ucayali y las del Purús y el Yurúa, en la frontera con Brasil.

El trabajo registral de la SUNARP entre las poblaciones andino-amazónicas y en particular entre las 14 familias etnolingüísticas que habitan la región amazónica comportan un verdadero reto tanto por las dificultades de diverso orden, físico y material, entre otros, como por la compleja y rica interacción humana y cultural con los pueblos indígenas, sus costumbres, tradiciones y cosmovisiones. Sus normas consuetudinarias.

## **Del derecho administrativo al derecho consuetudinario**

El Perú es una nación con una enorme riqueza multilingüe y multicultural. Sin embargo, tal como han señalado los científicos sociales Rodrigo Montoya, Alberto Chirif, Luis Lumbreras y Raquel Irigoyen, el Estado que tenemos todavía es disfuncional a esa nación en muchos aspectos. Porque tenemos un Estado de origen criollo y colonial. Un ejemplo de ello es que nuestro sistema jurídico-legal basado en el derecho positivo de origen romano aún está en proceso de adaptación y comprensión del derecho consuetudinario que rige la vida de los pueblos indígenas andino-amazónicos.

Con frecuencia, el derecho administrativo que norma el accionar institucional del Estado colisiona con las costumbres, las prácticas y las cosmovisiones de los pueblos indígenas, es decir, con el derecho consuetudinario. Esto, pese a que la Constitución del Estado Peruano de 1993 y el derecho jurídico internacional, principalmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconoce explícitamente, el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, o sea, sus identidades, sus tierras y territorios, sus lenguas, su cultura y sus cosmovisiones.

Posiblemente la SUNARP, a través del sistema registral y todos sus programas de acercamiento y aproximación a los pueblos andino-amazónicos, haya sido y siga siendo una de las instituciones del Estado que más esfuerzos está realizando para el reconocimiento y comprensión del derecho consuetudinario indígena andino-amazónico y el diálogo intercultural entre el Estado-Nación y todos los peruanos.

Este esfuerzo, concretado en la práctica con un diálogo permanente con las organizaciones andino-amazónicas, ha sido y es reconocido por los líderes de la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP).

Se reconoce que el Perú es el tercer país más vulnerable a los impactos y estragos del cambio climático, después de Bangladesh y Honduras, por su variedad y diversidad de pisos ecológicos, el estado de pobreza en particular de las zonas rurales y la subsistencia de una cultura de la imprevisión que todavía caracteriza la conducta de los peruanos.

Esta vulnerabilidad torna más difícil y complicada las tareas de saneamiento físico-legal y, entre ellas, la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Campesinas de la región andina y de las comunidades nativas de la Amazonía. Factores como las distancias y lejanías para llegar a las Comunidades Campesinas en los valles y cordillera de los Andes, así como los varios días de navegación en botes o lanchas que es preciso realizar en la Amazonía para alcanzar una comunidad nativa obligan a la realización de esfuerzos y sacrificios por parte de los registradores. A ello hay que sumar el estado de pobreza y pobreza extrema de buena parte de la población andina-amazónica para financiar los servicios registrales y la condición de monolingües en sus lenguas maternas y que hace más complicada la posibilidad de entablar una comunicación más fluida y la comprensión de los procedimientos administrativos.

Una de las mayores pruebas de este compromiso del Estado peruano a través de la SUNARP con los pueblos andino-amazónicos es la elaboración de instrumentos como la Guía General para la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas (traducidas al awajú, asháninka y shipibo-konibo) y la Guía General para la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas que, como testigos presenciales, son el producto y resultado del trabajo conjunto, del debate y la discusión democráticas entre la SUNARP y los actores sociales, como una expresión de que una buena gobernanza y el desarrollo humano de una nación tienen como piedra angular el diálogo, el consenso, los acuerdos y los compromisos mutuos con el destino de la Nación.

Estas guías facilitarán los procesos de inscripción registral porque, tal como se establecen en los objetivos, deben servir como documentos de

consulta y apoyo en el que se establezcan los pasos a seguir para inscribir los actos y derechos de las comunidades. Consiguientemente, las guías proponen modelos de constancias de convocatoria, quórum, entre otros documentos para hacer posible la agilización de la inscripción, además de proponer modelos sencillos de estatuto, disminución de observaciones registrales y establecer medidas adecuadas a la realidad y las necesidades de las comunidades.

El contenido de estas guías, para el cumplimiento de sus objetivos, aporta pautas y recomendaciones para inscribir los actos y derechos de las comunidades en el Registro de Personas Jurídicas y en el Registro de Predios. Explica también en forma clara y sencilla los procedimientos para facilitar la inscripción y propone modelos de actas y constancias y de los documentos que se presentan al Registro. Asimismo, las guías proponen un modelo sencillo y flexible de estatuto que hace más simple su elaboración y contribuye a la gestión de títulos adecuados.

Solo hay que imaginar lo que significa vivir en una comunidad andina a decenas de kilómetros de la ciudad más cercana o en una Comunidad Nativa ubicada a centenares de kilómetros río arriba en el río Napo o Putumayo del centro poblado más cercano, de los intereses políticos y económicos no siempre legítimos que se mueven detrás de la inscripciones de representantes de las organizaciones, de la economía informal y del tráfico de tierras que hoy amenazan los territorios andino-amazónicos, de la imperiosa necesidad del saneamiento físico-legal de las propiedades en el contexto de una economía extractivista y de la gran valoración de los recursos naturales, en buena parte situadas en los territorios indígenas, para medir y sopesar la dimensión política, jurídica, social y económica del valor de estas guías.

## **Las tareas del presente y del futuro**

La informalidad laboral, las altas tasas de pobreza y desnutrición crónica en el campo, la economía ilegal, los problemas sociales políticos,

económicos y ambientales al interior de las comunidades campesinas y Nativas requieren de medidas incluso de orden estructural en el corto, mediano y largo horizonte. Los procesos de inclusión social y económica puestos en marcha por el gobierno actual han disminuido las tasas de pobreza rural y urbana en el país y han mejorado la calidad de vida de importantes segmentos de la población. Pero los cambios y transformaciones tienen que proseguir.

¿Pero cuáles son las medidas y decisiones más urgentes de la SUNARP para el cumplimiento de sus metas y objetivos en especial con las poblaciones rurales andinos-amazónicas? En exposiciones públicas y declaraciones a la prensa nacional, el Dr. Mario Solari Zerpa, Superintendente Nacional de la SUNARP, ha precisado que una de las tareas más urgentes tiene que ver con el catastro rural que es una condición sine qua non en el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas. Sin titulación predial no puede haber inscripción registral.

Con respecto a la titulación de la propiedad de la tierra hemos sido testigos, tanto en los Andes como en la Amazonía, de una desinformación que a veces se convierte en un malentendido: que la SUNARP es la institución que otorga títulos de propiedad y se le inculpa la responsabilidad de la lentitud y demora de este proceso tan necesario y urgente. En realidad, han sido entidades como el antiguo Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y luego la COFOPRI y más recientemente los Gobiernos Regionales los encargados de la titulación predial.

Han habido también casos en que los adversarios de la formalización han hecho circular la falsa versión de que la inscripción registral es un mecanismo para identificar a quienes incumplen sus obligaciones impositivas con la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT).

Preguntado en alguna ocasión el Dr. Mario Solari Zerpa de por qué la SUNARP no asume también, además de la inscripción registral, la gestión de titulación, respondió que la concentración de ambas atribuciones en

una sola institución entraña el riesgo administrativo y legal de convertir a ésta en juez y parte. Lo que podría derivarse incluso en un problema ético.

Una de las críticas más constantes que hemos recogido en nuestro contacto y relación con las comunidades campesinas y nativas es que el acto de inscripción registral es engorroso, burocrático y oneroso para la limitada y siempre escasa economía rural. Buena parte de este excesivo formalismo, reflejo y expresión de la antinomia jurídica y conceptual entre el derecho administrativo y el derecho consuetudinario, de acuerdo al Dr. Solari Zerpa está en vía de solución y para ello el organismo registral ha expedido la Directiva 005-2013 que regula la inscripción de los actos y derechos de las Comunidades, que incluye una guía de procedimientos, entre otras disposiciones.

Con relación a los costos registrales, el Superintendente de la SUNARP ha señalado que antes el derecho de calificación tenía un costo de 72 soles y el de inscripción 10 soles. En total, 82 soles por la inscripción del dominio. Ahora, gracias al Decreto Supremo 087-2013-PCM, si la inmatriculación es solicitada por el Gobierno Regional correspondiente, el proceso está exonerado de cualquier pago registral.

No son las únicas medidas y disposiciones para convertir a la inscripción registral en una eficaz herramienta de construcción del desarrollo rural integral. También mediante la Resolución 265-2013-SUNARP/SN se conformó una comisión normativa encargada de coordinar con las organizaciones indígenas andino-amazónicas y las entidades del Estado un proceso de formalización dinámico, ágil y dialogante. Para ello, asimismo, se han establecido en todo el país 13 zonas registrales y están operando los programas “SUNARP en tu pueblo” y “Aló Sunarp”, acercando, aproximando y relacionando al Estado con su razón de ser y de existir: el pueblo.

*Riverside, California, 1 de mayo de 2014*



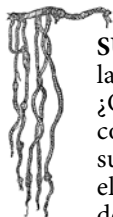


# EL ARTE DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>

Juan Francisco Rojas Leo

*“Aveteforsepiúitmorevoinel pronunciare questasentenza que ionelriceverla”<sup>2</sup>*

Giordano Bruno



**SUMARIO:** ¿Cuál es la conducta punible administrativamente?. ¿Cuál es la norma idónea jerárquicamente para establecer prohibiciones punibles?. ¿Quién es el revestido de potestad para aplicar la sanción y cuál es el contenido de la sanción? . ¿Pueden las administraciones públicas financiar su funcionamiento con las sanciones pecuniarias que imponen?. ¿Qué busca el principio de confianza legítima en la actuación del poder público: el caso del tránsito vehicular?

**E**l “arte” es manifestación del intelecto y de la creación humana; es deseable que proporcione un producto estético, capaz de impregnar al observador de sentimientos positivos cercanos a la belleza. En

<sup>1</sup> Esta ponencia es la revisión y profundización del artículo periodístico que con el mismo nombre fue publicado en la columna del autor en “Actualidad Económica”, en el diario La República, el 1 de junio del 2010, y que se reproduce a continuación: “Los órganos de la administración pública (ministerios, municipios, gobiernos regionales, organismos de regulación, entre otros) tienen la potestad de sancionar ciudadanos cuando estos infringen normas que les exigen un comportamiento debido. La sanción genera un perjuicio al infractor que tiene que sufrir un menoscabo en su patrimonio con el pago de una multa o la imposibilidad de seguir desarrollando la actividad cuando se trata de una orden de cese. La sanción administrativa expresa el poder del Estado para doblegar conductas resistentes y es un instrumento muy poderoso para la finalidad de asegurar la convivencia. Precisamente por ello, porque se trata del ejercicio del poder estatal, también es una actividad que debe estar precedida del sentido común y del estricto respeto a la ley. Los funcionarios que aplican sanciones deben hacerlo con cuidado y con respeto a sus atribuciones. Salirse de dicho marco configura un abuso de autoridad que tiene carácter delictivo. La sanción administrativa debe ser el resultado del respeto democrático de una serie de principios, algunos de los cuales se identifican a continuación. La identificación de la conducta prohibida debe efectuarse de manera previa a la realización del comportamiento infractor. Con ello se garantiza que el ciudadano esté advertido de lo que la ley espera de su comportamiento. La falta de claridad en la descripción de la prohibición impide el ejercicio de la potestad de sanción. No es posible definir interpretativamente los alcances de una prohibición y sancionar al ciudadano en el mismo acto en que la definición se produce. La prohibición debe estar contenida en una ley. La tipificación de conductas por la vía del reglamento –tan difundida en nuestro medio– es ilegal, pues solo procede excepcionalmente en casos de habilitación por la propia ley. La investigación debe respetar principios elementales como la imputación cierta y precisa de la conducta infractora; la presunción de inocencia; el derecho de defensa; los plazos máximos y los razonables. De lo que se trata es de no mantener al ciudadano indefinidamente en la incertidumbre y en el gasto que significa enfrentar un procedimiento de sanción. En el caso de la sanción, debe distinguirse entre aquella por omisiones formales, identificables objetivamente y de multa tasada; y aquella otra, de fondo, que conlleva la evaluación de la culpabilidad del agente y la definición de una cuantía de la multa. El monto de las multas no puede quedar al arbitrio de la autoridad o a la mera cita de criterios legales en aparente justificación; es necesario un desarrollo sustentado y explícito de los motivos. La igualdad ante la ley exige que se sancione por igual a todos los infractores y no solo a algunos. La incapacidad de la autoridad para procesar a todos los infractores no es justificación suficiente para seleccionar a unos sin justificación, esto es arbitrariedad. En el Perú, lejos del respeto a estos principios, los organismos que aplican sanciones los desconocen de manera contumaz y reiterada y, lo que es peor, en la mayoría de los casos se siguen financiando con las propias multas que imponen a los ciudadanos. ¿Dónde están el Congreso y la Defensoría del Pueblo para poner freno a toda esta situación?”

<sup>2</sup> “Probablemente tengan ustedes mayor temor en expedir esta sentencia, que yo en recibirla”.

sus orígenes, el arte fue sinónimo de técnica, de procedimiento, de forma de hacer, incluso con un carácter estrictamente manual. En la actualidad, la expresión está reservada preferentemente a formas más elevadas de la apreciación estética como la poesía, la música, la literatura.

La sanción administrativa, en la ya clásica expresión del profesor García de Enterría, es la acción del Estado que “inflige un mal, causa un daño” a un ciudadano<sup>3</sup>. De manera magistral, las palabras utilizadas en la definición por el recientemente fallecido profesor español, ponen en evidencia que el sancionado no la pasa bien, no es feliz, ni tiene alguna motivación estética frente a la decisión; es la triste realidad del ciudadano que sufre un mal, padece un castigo; porque dicha acción del Estado afecta su patrimonio<sup>4</sup> y también menoscaba su estado emocional.

¿Cómo conciliar dos acciones tan distantes y lejanas? ¿Cómo conciliar la belleza estética con la ineludible afectación de la esfera patrimonial y psicológica de un ciudadano para dar paso al “arte de la sanción administrativa”? En el marco de un Estado Constitucional de Derecho el objetivo se puede y se tiene que lograr respetando los principios constitucionales que rigen la relación Estado/ciudadano y cumpliendo escrupulosamente con las garantías legales que acompañan a toda

---

<sup>3</sup> “Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una multa; anteriormente a la Constitución, como veremos, incluso arresto personal del infractor”.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. 9na. Edición. Civitas. Madrid, 1999. Pág. 159.

<sup>4</sup> En el Perú, las sanciones administrativas no pueden afectar la libertad personal de los ciudadanos en atención a la prohibición constitucional que establece expresamente que la detención de las personas únicamente es posible mediante mandato judicial (art. 20, inciso 20, literal f). La historia en España es muy ilustrativa: “Según las sanciones administrativas sean disciplinarias estrictamente tales o de otro carácter tendrán un diferente contenido. Las primeras son típicamente sanciones de privación de derechos no personales o funcionariales (del derecho al cargo: separación o suspensión temporal; o a la residencia: traslado; o a la retribución: pérdida de remuneraciones; cfr. Art. 14 del Reglamento de Régimen Disciplinario de 10 de enero de 1986) o de los derechos creados por los actos administrativos de cuya titularidad se ha abusado, según la técnica rescisoria ya expuesta más atrás. En materia de orden público, es característica la clausura de las fábricas, locales o establecimientos de un día a dos años (Art. 28.1 e de la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992), o la expulsión del territorio español si el infractor es extranjero (ibídem, art. 28.3). Fuera de estos casos, la medida sancionatoria administrativa por excelencia es la multa. Hasta la Constitución lo fue también la detención personal, aunque ello resulte asombroso.” GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón, ob. cit. Pág. 190.

intervención punitiva del Estado. La legitimidad, que tiene muchas manifestaciones, y que el ideario popular grafica en el consabido dicho (algo machista) de “lo justo varón”, debiera ser la sensación subyacente en todo aquel ciudadano que enfrenta una acción punitiva del Estado. La legitimidad, es convencimiento, es ética, y ella debe estar presente cuando el ciudadano recibe del Estado la punición que ciertamente merece y que le ha sido impuesta legítimamente.

Los órganos del aparato estatal que investigan, procesan, y definen infracciones, debieran estar comprometidos con la justicia y el Derecho; seguros y firmes de que su actuación punitiva contribuye a construir legitimidad para el Estado; contribuye a brindar seguridad jurídica a los ciudadanos; y es la expresión más pura de la actuación que privilegia el bien común en una sociedad. Los órganos del aparato estatal deben actuar con arte en la construcción de una obra que merezca ser apreciada, incluso con dolor, por el que la debe sufrir, y con alegría o sana satisfacción, por la colectividad que con ello aprende cómo el Estado se legitima y crece; se acerca y cumple; se preocupa por el bienestar común y corrige las conductas lesivas que pueden afectar la vida en colectividad.

El plano ideal permite proyectarse y especular, aspirar al logro del deber ser. Por el contrario, la constatación de la realidad nacional pone en evidencia que la actuación de los órganos del aparato estatal peruano en la primera década del siglo XXI, dista mucho de acercarse al objetivo de integrar arte al ejercicio del poder punitivo en la función administrativa. La revisión de la estructura punitiva peruana en el ámbito administrativo es más bien la experiencia de ponerse frente a acciones que expresan impunidad y mucho desconocimiento de derechos fundamentales de los ciudadanos, es decir, sostenida destrucción de legitimidad.

A continuación, en el afán reflexivo de este artículo, se busca poner en evidencia algunos de los aspectos centrales que, de modo transversal, afectan el sistema de determinación de sanciones administrativas en el Perú y que, recompuestos, debieran servir para la construcción de la legitimidad antes reclamada.

## ¿Cuál es la conducta punible administrativamente?

Una garantía en la construcción de legitimidad para el sistema, y un pilar central del Estado Constitucional de Derecho, consiste en que ningún ciudadano sea sancionado por una conducta que, como tal, no haya sido previamente prohibida mediante una norma de rango idóneo<sup>5</sup>. La prohibición de conductas es –en estricto– una limitación a la libertad de acción de los ciudadanos. Es una cesión de libertad individual, en aras de un objetivo mayor de carácter social. Es el límite que todo derecho

---

<sup>6</sup> La Constitución Política del Perú de 1993, eleva a categoría de norma constitucional, el principio penal del *Nullum crimen, nullapoena sine praevialege*, cuando en el artículo 2º, inciso 24, declara que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, y en el literal d) establece: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, sin sancionado con pena no prevista en la ley”. El Tribunal Constitucional peruano tiene un muy interesante desarrollo de este principio en la Sentencia N° 2192-2004-AA/TC, en los siguientes términos: “ (...) **Principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador**3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (subrayado nuestro). 4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.º 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)”. (Fundamento Jurídico N° 8).5. Este Colegiado también ha establecido que: “(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)” (Exp. N.º 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º 9).El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (...). Lo que deja claro que la exigencia de norma con rango de ley en la determinación de la conducta punible y la sanción, es extensible al Derecho Administrativo Sancionador.

individual tiene para que su ejercicio pleno y justo sea posible en un colectivo, en una sociedad<sup>6</sup>.

El conocimiento previo de la prohibición y de su alcance es esencial para poder medir las consecuencias de actuar ilícitamente. Por ello, la formulación de la prohibición debe ser lo suficientemente clara para que cualquier ciudadano pueda conocer cuál es la conducta que ha sido prohibida y por cuya ejecución se granjearía irremediabilmente una sanción. El conocimiento previo de la existencia de la prohibición permite asumir que si alguien decide infringirla, actúa con conciencia de ejecutar un acto prohibido y asume la sanción como una consecuencia de su decisión.

La claridad de la prohibición depende de un proceso de comunicación efectiva a cargo del Estado, que es quien la establece<sup>7</sup>. También de una lectura honesta de los propósitos que subyacen a la prohibición. Es un hecho que el esfuerzo de tipificación taxativa tiene sus límites y que siempre el proceso de interpretación será requerido como complementario, tanto del lado de los ciudadanos, cómo de los propios aplicadores de la sanción.

---

<sup>6</sup> El profesor COBO reseña la sentencia del Tribunal Constitucional Español, 45/1994, del 15 de febrero de 1994 en la que se consolida la jurisprudencia sobre la interpretación del artículo 25, inciso 1, de la Constitución Española de 1978 (*"Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento"*) y que fija y define el tema de la siguiente manera: *"El derecho fundamental contenido en el art. 25.1 CE, extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de tales sanciones, por cuanto el término "legislación vigente" contenido en el citado art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora"*. COBO OLVERA, Tomas. El Procedimiento Administrativo Sancionador Tipo. 3ª Edición. Brosch. Barcelona. Pág. 32.

<sup>7</sup> "El principio de legalidad posee una vertiente material conocida como principio de tipicidad o, más precisamente, de taxatividad. Consiste en la exigencia de que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, como las sanciones a imponer, sean descritos clara e inequívocamente, de forma que no se genere inseguridad jurídica. Se trata, en definitiva, de que los ciudadanos puedan en todo momento prever las consecuencias sancionadoras que se pueden derivar de su conducta." GOMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Aranzadi. 3ra. Edición. Pamplona, 2013. Pág. 159.

Así, por ejemplo, la interpretación que “descubre” un aspecto conformador del tipo prohibido, y que determina o configura aspectos centrales de descripción de la conducta prohibida, no puede ser aplicada directamente en el procedimiento en el que dicho descubrimiento interpretativo se produce. En otras palabras, si en un procedimiento sancionador, la discusión se centra en el contenido de la prohibición, y este contenido es definido por la autoridad en lo que constituye una interpretación de la prohibición, el criterio “descubridor” no puede ser aplicado al ciudadano involucrado en dicho procedimiento, pero sí advertido y anunciado por la autoridad-a futuro- como criterio para definir la existencia de una conducta infractora, merecedora de sanción. La misma regla es de aplicación cuando lo que se produce en el tiempo es un cambio de criterio interpretativo en los aplicadores de la norma, salvo que la nueva interpretación o el retorno a una interpretación anterior, resulte más favorable para el ciudadano que soporta el procedimiento sancionador<sup>8</sup>.

De esta forma el ciudadano tiene plena libertad y conciencia para decidir si realiza un acto contrario a la prohibición, pues la conoce, pudiendo evaluar de manera previa sus costos y consecuencias al incurrir en la ejecución de dicha acción ilícita.

La autoridad está obligada a actuar de manera predecible y coherente. El ciudadano tiene que poder estimar el comportamiento futuro de la autoridad, sobre la base del contenido del mandato legal que restringe

---

<sup>8</sup> Este principio básico en virtud del cual se respeta la exigencia de prohibición previa a la realización de la conducta, ha sido tratado por el legislador peruano en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, al abordar el tema del precedente administrativo y su mutabilidad. Así, en el artículo VI del Título Preliminar, se señala: **Artículo VI.- Precedentes administrativos.** 1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma. 2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. **La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.** 3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.

su libertad –prohibición de una conducta determinada y principio de tipicidad-. Igualmente, las actuaciones de la autoridad en situaciones similares, que se repiten en el tiempo, deben responder a los mismos criterios, siendo coherente, y respetando el principio de igualdad de trato<sup>9</sup>.

Finalmente, la autoridad tiene que realizar docencia, orientar con su accionar, asegurando el cambio de conducta de los ciudadanos con información e incentivos, antes que con la aplicación de sanciones. La identificación de una conducta infractora no debiera conllevar la imposición de una sanción de manera automática, siempre que pueda generarse un incentivo eficiente de corrección de comportamiento y monitoreo. De la misma forma, la actuación preventiva, tampoco puede ser un soporte o pretexto para la desidia de los órganos de fiscalización y por ende, a la impunidad de los infractores<sup>10</sup>.

La legitimidad se resiente de manera dramática cuando el incumplimiento de las prohibiciones es lo común; cuando la impunidad reina y las autoridades llamadas a exigir respeto y sometimiento a la ley, brillan por su ausencia.

---

<sup>8</sup> “La equidad, término que proviene del latín *aequitas* que significa igualdad o justicia, constituye un principio de interpretación de las leyes o un principio general del Derecho que traduce la interpretación objetiva del derecho natural. Aun cuando no sea fuente del ordenamiento jurídico, en la aplicación del derecho la equidad acuerda un sentido valorativo o de justicia a las normas, a fin de evitar que la igualdad abstracta de la ley, en su aplicación al caso concreto, se traduzca en desigualdad o injusticia. Se ha afirmado que se trata en definitiva de un principio general del Derecho que no aparece diferente de aquellos que nos inducen a dar a cada uno lo suyo en la proporción que corresponde y a tratar por igual a los iguales. Se trata, en definitiva, de la justicia del caso concreto.” CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. 7ma. Edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 2002. Pág. 200.

<sup>10</sup> La discusión sobre la obligatoriedad de iniciar todos los procedimientos sancionadores una vez identificada la conducta infractora o sólo aquellos que no tengan remedio y sean de particular relevancia, es un tema de discusión en la doctrina española y tímidamente empieza a plantearse en el Perú. Al respecto, sería conveniente una regulación al respecto, que despeje las dudas y permita una cierta discrecionalidad a la administración. En la vereda contraria, la profesora LOZANO sostiene: “Nos adscribimos, por ello, con la que puede considerarse la doctrina mayoritaria, a la defensa del principio de oficialidad u obligatoriedad sin excepciones del ejercicio de la potestad sancionadora. (...) Esta posición resulta hoy, a nuestro entender, la única defendible en cuanto consecuencia ineludible del principio de legalidad que rige la potestad sancionadora de la Administración (...). LOZANO CUTANDA, Blanca. El Principio de Oficialidad de la Acción Sancionadora Administrativa y las Condiciones Necesarias para Garantizar su Efectividad. EN: Revista de la Administración Pública. Núm. 161. Mayo –agosto 2003.

## ¿Cuál es la norma idónea jerárquicamente para establecer prohibiciones punibles?

En un Estado Constitucional de Derecho la Ley es el instrumento por excelencia y el que tiene en exclusiva la idoneidad jerárquica suficiente para establecer prohibiciones de comportamiento a la libertad de los ciudadanos<sup>11</sup>. Esta exigencia, sustancial, es la base conceptual para la conformación del Estado Constitucional, pues el poder constituido es el único con legitimidad constitucional para definir las conductas que pueden resultar prohibidas para los ciudadanos y, es la Ley, la que contiene el mandato, expresión de la soberanía popular, que constitucionalmente las autoridades administrativas están obligadas a cumplir y hacer cumplir<sup>12</sup>.

El Estado es el resultado de un juego de poderes; los ciudadanos libremente renuncian al ejercicio del poder personal para cederlo en exclusiva a la organización política, con el objetivo de que este Poder -ahora público- sea utilizado por esta organización únicamente al servicio de los fines que la propia Ley, generada por acción democrática, haya establecido o establezca en el tiempo. Así, la Ley está a la base de la relación de tensión

---

<sup>11</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano en su Sentencia N° 8957/2006-PA/TC ha señalado: “(...) **Principio de legalidad y principio de legalidad procesal**14. El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N.° 010-2002-AI/TC), el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). Como se ha señalado, “Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español 61/1990). (...)”

<sup>12</sup> **Artículo 118 Constitución Política del Perú.**- Corresponde al presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. (...)”



natural entre libertad/restricción que acompaña al ciudadano libre en su relación con el Estado democráticamente regulador<sup>13</sup>.

La experiencia ha sido concesiva y complaciente con la administración pública. Se le ha permitido la tipificación reglamentaria de manera ordinaria y, en el Perú, ha sido muy frecuente la tipificación de conductas prohibidas utilizando exclusivamente la vía del Reglamento. Precisamente, cuando algún orden se trató de introducir en el año 2001, con la promulgación de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), el legislador incorpora en el artículo 230, inciso 4, una declaración en el sentido siguiente:

*Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, **salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.***

El énfasis de la norma estuvo puesto en el sentido correcto, es decir, exigir la tipificación de todas las conductas prohibidas administrativamente por una Ley. Esta exigencia, que podría considerarse la regla general, es la que corresponde válidamente en un Estado Constitucional de

---

<sup>13</sup> “El Derecho Administrativo surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución Francesa y como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo. Este partía de un principio básico: la fuente de todo Derecho es la persona subjetiva del Rey en su condición de representante de Dios en la comunidad, lo que implica que pudiese actuar tanto por normas generales como por actos singulares o por sentencias contrarias a aquéllas. Los revolucionarios rechazaban ambas cosas: la fuente del Derecho no está en ninguna instancia supuestamente trascendental a la comunidad, sino en ésta misma, en su voluntad general; y, a la vez, sólo hay una forma legítima de expresión de esta voluntad, la Ley general (lex singularis o privilegio es una contradictio in terminis para la filosofía naturalista del iluminismo que alimenta a la Revolución), Ley general que ha de determinar todos y cada uno de los actos singulares del poder.” GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón, ob. cit. Pág. 426.

Derecho y todas las administraciones públicas debieran someterse a dicho mandato, asegurando la legitimidad de su actuación. Sin embargo, esta exigencia es constitucionalmente compatible con la posibilidad de que el Reglamento participe en la especificación de las conductas ya prohibidas, como también contempla el texto del propio artículo referido, entendiendo que dicha participación es complementaria y subordinada a las prohibiciones previamente contenidas en la Ley<sup>14</sup>.

Lo que no es aceptable, y constituye un despropósito, es que, ante las presiones de la burocracia local, el legislador dejara abierta la posibilidad de que la propia Ley renuncie a su función natural y constitucional, y traslade la labor de definir las conductas prohibidas (tipificar) a un reglamento posterior que, para estos efectos, sería una especie singular de “reglamento autorizado”<sup>15 16</sup>. En este último supuesto, de acuerdo con

---

<sup>14</sup> A Sobre la materia, también ampliamente discutida en la doctrina y jurisprudencia española, el Tribunal Constitucional Español, en su Sentencia 45/1994 del 15 de febrero de 1994, ha señalado: *Se ha precisado por este tribunal que la reserva de Ley no excluye en ese ámbito “la posibilidad de que las leyes tengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible un regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley” (STC 83/1984). Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora solo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1998, fundamento jurídico 9). En definitiva, como ya dijimos en nuestra STC 305/1993, el artículo 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracciones administrativas y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de ley.* NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 2da. Edición. Tecnos. Madrid 1994. Pág. 270.

<sup>15</sup> “**Reglamentos autorizados o de integración.** Son los que emite el órgano Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el órgano Legislativo. Es una ampliación de las facultades reglamentarias del Ejecutivo mediante autorización del Legislativo (...) En estos casos la ley establece el principio jurídico general, dejando a la Administración la facultad de *completar, interpretar e integrar* ese principio, precisándolo circunstancialmente.” DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ta. Edición. Ciudad Argentina. Buenos Aires. Pág. 300.

<sup>16</sup> El sustento para una decisión de esta naturaleza podría encontrarse en alguna doctrina que establece diferenciación entre la tipificación penal y la administrativa. Así, “la diferencia entre el principio de reserva absoluta de la Ley –que opera en materia penal- y de “cobertura legal” –aplicable a las sanciones administrativas- es que en el primer caso la Ley legitimadora ha de cubrir por entero tanto la previsión de la penalidad como la descripción de la conducta ilícita (tipicidad) sin posibilidad de recurso alguno a un reglamento de aplicación o desarrollo; mientras que el principio de “cobertura legal” de las sanciones administrativas sólo exige cubrir con Ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantías de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la tipicidad” PARADA VASQUEZ, Ramón. El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. 1993. Pág.385.

la “concesión” legal contenida en la norma general de procedimiento administrativo, el reglamento podría tipificar sin ningún límite previo de la Ley.

El temor a apostar decididamente por la consolidación de un orden constitucional, en el que la Ley defina las conductas prohibidas y las tipifique, dejando abierta esta puerta, ha traído como consecuencia que, en la práctica, utilizando la previsión de la norma general, las administraciones públicas asuman sin pudor la labor de tipificar directamente conductas prohibidas, en aquellos casos en que grandes leyes temáticas o sectoriales hayan introducido, por lo general, subrepticamente, la facultad de satisfacer el encargo de la tipificación por la vía del Reglamento. Incluso, se ha ido más allá al permitir que estos reglamentos puedan ser también la expresión normativa de Consejos Directivos de organismos legalmente autónomos que, en la práctica, terminan convertidos en autocracias sin control y sin legitimidad constitucional.

Lo más grave es que muchas veces, por la especialización de las materias y la importancia de los bienes jurídicos protegidos, la tipificación de conductas prohibidas también viene ilegalmente acompañada del señalamiento de drásticas consecuencias, particularmente multas, que incluso podrían tener carácter confiscatorio, y atentan contra la seguridad jurídica de los ciudadanos que desarrollan actividad económica<sup>17</sup>. Como veremos en seguida al referirnos al aspecto de la potestad sancionadora, existe un claro mandato legal para que la determinación de las sanciones,

---

<sup>17</sup> Una explicación al fenómeno en España puede encontrarse en lo señalado por la profesora LOZANO: *Esta expansión de la potestad sancionadora administrativa ha ido acompañada, además, por un progresivo endurecimiento de las sanciones económicas que puede poner la Administración. En el ámbito de la protección del medio ambiente, por ejemplo, las leyes suelen atribuir a la Administración competencia para imponer sanciones multimillonarias, que pueden llegar a sobrepasar los dos millones de euros. Un poder sancionador tan exorbitante se explica por el principio de responsabilidad directa de las personas jurídicas que rige en el ámbito sancionador administrativo, que lleva a que las multas se fijen pensando en las grandes empresas y con la intención de que superen los beneficios que éstas obtengan de su actuación ilícita y no resulten integrables en sus costes de producción.* LOZANO CUTANDA, Blanca. “El Principio de Oficialidad de la Acción Sancionadora Administrativa y las Condiciones Necesarias para Garantizar su Efectividad”. En: Revista de la Administración Pública N° 161. Mayo-agosto 2003.

es decir, definir qué es una sanción, sea una actividad exclusivamente asignada por norma con rango de Ley, por lo que, cuando una ley delega en las administraciones públicas la posibilidad de establecer también el contenido de las sanciones y no sólo la tipificación de conductas, incurre en una violación flagrante del propio sistema de punición administrativa contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>18</sup>.

Los grandes cambios se construyen por acción de los propios órganos de la administración pública, quienes debieran renunciar *de facto* al ejercicio de una facultad de tipificación reglamentaria autónoma contraria al orden constitucional y promover más bien la discusión abierta de la definición de las conductas que deben ser prohibidas y el contenido de las sanciones en el ámbito del Congreso de la República. Obviamente, también debieran dejar de lado la inconstitucional e ilegal actividad de definir el contenido de las sanciones mediante reglamentos. Esto, además, ayudaría a construir conciencia sobre la verdadera necesidad de la prohibición de determinados comportamientos y sería importante escuela respecto de la advertencia natural que significa sancionar solemnemente una prohibición, como incentivo para la no ejecución de dichos actos una vez incorporados en una Ley.

El concepto de Ley alcanza también a todas aquellas normas a las que la Constitución Política del Perú reconoce el rango legal, tales como decretos legislativos, decretos de urgencia, ordenanzas, entre otras. Esto como consecuencia natural de reconocer la primacía de un sistema legal, constitucionalmente diseñado.

---

<sup>18</sup> *La suficiencia de la tipificación es, en definitiva, una exigencia de la seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma debe saber el ciudadano que su conducta constituye infracción y, además, debe conocer también cuál es la respuesta punitiva que a tal infracción depara el Ordenamiento. O dicho con otras palabras: la tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.* NIETO, Alejandro, ob. cit. Pág. 293.

## ¿Quién es el revestido de potestad para aplicar la sanción y cuál es el contenido de la sanción?

La actuación ordinaria de la administración pública, dado su carácter servicial, está sometida y depende del mandato legal. Esto es lo que conocemos como el siempre vigente y cada vez mejor comprendido, principio de legalidad<sup>19</sup>. Es precisamente a través del sometimiento de la administración pública al mandato legal que las sociedades democráticas ejercen control del poder otorgado a los órganos públicos y se aseguran que estos utilicen dicha capacidad únicamente para aquello que les ha sido previamente mandado y que se encuentra definido positivamente por la Ley<sup>20</sup>.

La actividad administrativa que significa atribuir una sanción en perjuicio de un ciudadano es, como ya hemos visto, una actividad ciertamente gravosa y, por lo mismo, se requiere que la atribución de la potestad sancionadora, que es una forma de expresar la competencia sancionadora, provenga de un mandato claramente establecido en una Ley. La precisión en cuanto a la necesidad de que sea una Ley y la inexistencia de cualquier

---

<sup>19</sup> La mejor comprensión del principio es la que proviene de los clásicos. Así, los profesores GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ citan a BALLBE, a quien identifican como el primero en abordar el concepto lúcidamente, en los siguientes términos: “La conexión necesaria entre Administración y Derecho y la máxima que lo cifra *-quae non sunt permissa prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido ha de entenderse prohibido, por diferencia, dice el mismo autor en otro lugar, del principio que rige la vida privada: *permissum videtur in omne quod non prohibetum*: ha de entenderse permitido todo lo que no está prohibido)- implica, ... que toda acción administrativa concreta, si quiere tenerse certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico; y sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida .. Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición”. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón, ob. cit. Pág. 434.

<sup>20</sup> “El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente.” GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón, ob. cit. Pág. 435.

cuestionamiento a esta exigencia y su definición, es naturalmente una consecuencia de que la actividad pública corresponda al proceso de validación de la conducta infractora y de aplicación de las consecuencias previstas en la norma de prohibición, en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.

De la misma manera, definir cuál es la sanción aplicable, cuál su contenido, y cuáles sus rangos de moderación, cuando ello corresponda; es una actividad de suma trascendencia para la libertad de los ciudadanos y no puede quedar librada a los intereses de la administración pública expresados en un Reglamento. Esta definición también corresponde exclusivamente a la Ley.

A diferencia del caso anterior, en que el legislador dejó abierta una situación inconstitucional para la posible participación del Reglamento en la tipificación de conductas, ahora fue contundente. En efecto, al aprobar la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, no cedió a presiones y ratificó el principio de que la potestad sancionadora, esta grave atribución de poder público, únicamente puede ser conferida válidamente por una norma con rango de Ley y que es también este mismo instrumento legal, la Ley, el que tiene necesariamente que definir el contenido de las sanciones que correspondan a las conductas previamente identificadas como infractoras.

Así, el artículo 220 de la norma referida, inciso 1, señala:

*Legalidad.- Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*

La norma en cuestión tiene dos mandatos absolutos y restrictivos en cuanto a la idoneidad jerárquica del instrumento normativo necesario:

i) la potestad sancionadora se establece o atribuye por Ley; y, ii) el contenido de las sanciones se determina por Ley, sin que se pueda afectar la libertad personal.

En consecuencia, cualquier acción destinada a atribuir competencia sancionadora a un órgano de la administración pública, que no tenga respaldo en una Ley, es una pretensión ilícita, arrogación ilegal de facultades, ruptura de la legitimidad. Igualmente, definir el contenido de las sanciones que correspondan imponerse a las conductas infractoras, por instrumento distinto a una Ley, es una actuación ilegal, nociva como aquella de tipificar vía reglamento.

En el último supuesto, referido al contenido de las sanciones, cabe preguntarse si la ilegalidad quedaría salvada por el hecho de que exista una Ley que de manera previa atribuya, no sólo facultad de tipificación de conductas al reglamento, sino también, facultad para definir el contenido de las sanciones que se pueden imponer a las conductas identificadas como infractoras.

La actividad de tipificación, así “autorizada” a un Reglamento, sería contraria al sistema constitucional, y ya hemos sostenido que las autoridades administrativas debieran evitar *de facto* ejercer dicha discutible atribución. De otro lado, la autorización para definir el contenido de las sanciones por la vía del Reglamento es abiertamente ilegal, pues se contrapone al mandato expreso de orden público que, en este aspecto, ya contiene la norma del procedimiento administrativo general, prohibiendo que ello ocurra y determinando su ilegalidad. Esta disposición de la norma general del procedimiento administrativo es, además, una garantía fundamental para los ciudadanos, porque no podría sostenerse que *norma posterior deroga la norma anterior* o que *ley especial prima sobre la ley general*. Las normas de orden público no pueden ser derogadas tácitamente, requiriéndose de una declaración expresa del legislador.

Adicionalmente, en el Perú las disposiciones de carácter sancionador han sido protegidas de manera expresa para asegurar su intangibilidad ante normas especiales, por una modificación introducida en la Ley del Procedimiento Administrativo General, que hizo que el inciso 2 del artículo 229 contemple ahora el siguiente texto: (...) *Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo*<sup>21</sup>

El hecho de que un reglamento pueda establecer el contenido de las sanciones es ya una condición menos favorable que aquella expresada en la regla general, en el sentido de que las sanciones y su contenido se determinan únicamente por Ley. La afirmación se sustenta en el hecho de que la legalidad es una garantía en sí misma y cualquier vulneración a las garantías es un menoscabo en los derechos del ciudadano. Además, lo que normalmente ocurre es que las administraciones públicas, cuando utilizan el reglamento, suelen ser draconianas en el establecimiento de sanciones, particularmente, de aquellas de contenido pecuniario.

La administración pública hace mal cuando sustenta su accionar sancionador en el reglamento administrativo. Esta norma, el reglamento, le es cercana y familiar, está bajo su esfera de dominio; la puede generar sin tener que someterse a ningún control previo de legalidad, razonabilidad, oportunidad, u otro, de algún otro poder público. El reglamento administrativo es “su” norma. Por ello, la administración debiera legitimarse dejando de lado la tipificación de conductas prohibidas mediante el reglamento, incluso cuando una norma así la autorice; y tampoco debiera incurrir en la ilegalidad de establecer el contenido de sanciones por la vía reglamentaria, pues ello contraviene mandatos imperativos de fuerza vinculante superior a las de cualquier norma especial.

---

<sup>21</sup> Decreto Legislativo 1029 del 23 de junio de 2008



## **¿Pueden las administraciones públicas financiar su funcionamiento con las sanciones pecuniarias que imponen?**

El financiamiento operativo de los órganos de la administración pública es un tema de preocupación para toda gestión pública. Es con recursos financieros que las entidades pueden operar, contratar funcionarios competentes, desarrollar las acciones materiales que son necesarias para el cumplimiento de sus cometidos y, en general, actuar en cumplimiento del mandato legal que determina su existencia. Es absurdo aspirar a una administración pública eficiente y diligente, sin que ésta pueda contar con los recursos suficientes para su actuación.

Precisamente por esta causa, en la década de los noventa se instituyó un sistema de funcionamiento, únicamente para determinados organismos de la administración pública (Reguladores, SUNAT, INDECOPI, SUNARP, entre otros), que les facilitó la contratación de funcionarios públicos bajo régimen laboral privado y les permitió una disposición más ágil de los recursos públicos asignados y de los recursos propios en sus respectivos presupuestos. Incluso se hizo una estimación respecto de dónde podrían provenir esos recursos propios y públicos, identificando para ello el rendimiento de servicios prestados al mercado en condición de monopolio, el establecimiento de fondos contributivos de las empresas reguladas; rendimiento de derechos *antidumping*, y la infaltable transferencia de recursos del tesoro público. El rendimiento de las sanciones también fue contemplado, pero como un aspecto marginal, menor, del presupuesto.

Los vientos privatistas, incluso en la función pública, hicieron que a finales de los noventa varias de estas entidades “rechazaran” las transferencias del Tesoro, en un afán por *poder operar con autonomía, sin deberle nada al Estado, ni depender de sus recursos*. Obviamente, el error de concepto, consistente en intentar convertir una actividad de naturaleza pública en privada, trajo sus consecuencias: los recursos del Tesoro se redujeron y el financiamiento empezó a depender de los ingresos propios por servicios y por el rendimiento de las sanciones (multas). Con el tiempo,

el rendimiento de las sanciones se convirtió en un tema central, sin el cual, hoy los organismos públicos no podrían operar.

La historia no es la misma para todos los organismos públicos. Cada caso tiene su particularidad. Incluso están los organismos de reciente creación, en los que ya sin reparo ni pudor, se establece en sus leyes de creación que el financiamiento se logrará con los recursos recaudados por la imposición de las sanciones.

La actividad por la que se determina la existencia de una infracción y se impone una sanción a un administrado no es neutral. No puede serlo porque la administración existe precisamente para que la ley se cumpla y ella misma es la encargada de determinar si existió o no un incumplimiento legal que merezca una sanción. Se ha dicho, incluso, que en estas actuaciones la administración pública es *juez y parte*<sup>22</sup>. Así es, y no es malo que lo sea. De lo que se trata en realidad es que la administración pública desarrolle una actividad ceñida estrictamente a la tutela del interés público que debe cautelar, haciendo cumplir la ley.

Actuando de acuerdo al contenido de su mandato legal, la administración pública no es neutral; no puede ni debe ser neutral. En efecto, la administración pública está comprometida con el interés público que subyace a la razón de su intervención punitiva. Esto es lo correcto, es lo que corresponde en el ejercicio del poder que se le ha conferido para realizar actividades que concretan un fin público<sup>23</sup>. Esto es lo que

---

<sup>22</sup> “En el proceso el juez actúa como un tercero imparcial e independiente. En el caso del procedimiento administrativo la propia Administración es la que resuelve la cuestión que se le plantea, aunque ésta sea un conflicto surgido entre el particular y ella (v. gr. resolución de un recurso administrativo);” DIEZ, Manuel María. Derecho Procesal Administrativo (Lo Contencioso Administrativo). Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, 1996. Pág. 12.

<sup>23</sup> *Es, en fin, importante notar que las potestades administrativas pertenecen en su inmensa mayoría (quizá todas menos las puramente organizatorias) a la especie llamada potestad-función, esto es, aquellas potestades que deben ser ejercitadas en interés ajeno al propio y egoísta del titular. Concretamente, las potestades administrativas deben ejercitarse en función al interés público, que no es el interés propio del aparato administrativo, sino el interés de la comunidad de la cual, como precisa el artículo 103.1 de la Constitución, < la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales... GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás – Ramón, op. cit. 439.*

la ciudadanía debe esperar de sus autoridades, en la medida que cada intervención de autoridad es un acto al servicio del bienestar común de todos los ciudadanos, incluso y muy especialmente, de aquellos que no se verán afectados directamente por la decisión, pero que tienen un interés claro en el respeto a la legalidad y al sistema.

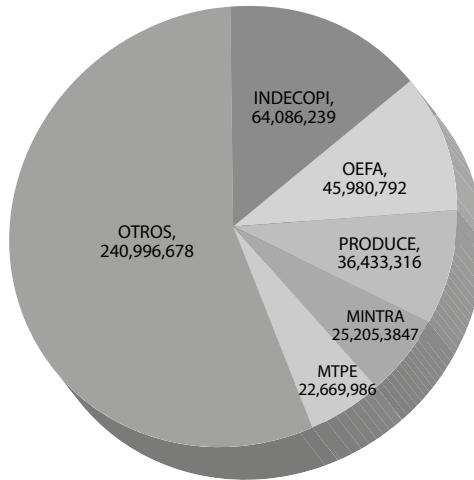
Lo que no debe ocurrir es que el interés público se trastoque por un interés personal o incluso de beneficio o de solidez financiera de la institución pública para la cual labora el funcionario. Esta perversión ocurre irremediablemente, cuando los funcionarios saben que sus remuneraciones y condiciones de trabajo, dependen de la cantidad de sanciones pecuniarias que imponen. La motivación en la acción sancionadora deja de ser el interés público por el cumplimiento principista del mandato legal y se desvía hacia el interés privado, particular, de aquel que impone la sanción en la expectativa de estar contribuyendo a la viabilidad económica de la organización para la que trabaja y que le paga su remuneración. Peor aún, cuando la cantidad de sanciones pecuniarias son parte de los planes operativos de la entidades y los mismos funcionarios son evaluados, e incluso premiados o castigados laboralmente, por la cantidad de procedimientos sancionadores que tramitan o la cantidad de multas que imponen, en un período determinado.

Nada justifica que los organismos públicos se financien con las multas que recaudan. Esto es más bien una distorsión del sistema que hiere gravemente la legitimidad de las actuaciones sancionadoras del Estado. La justicia contencioso-administrativa debiera estar dispuesta a marcar la pauta constitucional y legal, y anular inmediatamente cualquier sanción que hubiera sido colocada por un organismo público que financie su actividad ordinaria con la recaudación de las sanciones impuestas. La valentía aquí es requerida en los jueces de la justicia especializada.

La magnitud del problema puede apreciarse en una reciente contribución del Instituto Peruano de Economía - IPE, que ha puesto en evidencia

la actuación de algunos organismos públicos que se financian con las multas que imponen<sup>24</sup>.

**Ingresos públicos recaudados por multas y sanciones no tributarias\* 2013**  
(en nuevos soles)



25

Incluye gobierno nacional, regionales y locales.  
Fuente SIAF MEF  
Elaboración PE

Como puede apreciarse, se trata de sumas significativas y en materias que son de relevancia para las actividades económicas de las empresas y de los ciudadanos. Adicionalmente, los organismos que lideran la recaudación en el cuadro que antecede, son precisamente los que intervienen en actividades directamente vinculadas con el funcionamiento de los mercados, el medio ambiente y las actividades productivas.

La situación amerita un cambio de estrategia urgente, que recomponga la grave situación creada y la vulneración de derechos fundamentales de los ciudadanos. No es posible que la administración pública pierda

<sup>24</sup> Ver: <http://www.ipe.org.pe/comentario-diario/14-4-2014/onagi>

<sup>25</sup> Ver: [http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/graf\\_presupuesto\\_publico\\_por\\_ingresos\\_multas.png](http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/graf_presupuesto_publico_por_ingresos_multas.png)

de vista su rol legitimador en la construcción de una sociedad mejor, dejándose llevar por el afán recaudatorio bajo una mal comprendida necesidad de funcionamiento.

## **¿Es la responsabilidad objetiva el criterio aplicable para definir la existencia de una infracción administrativa?**

La imposición de una sanción es un acto de atribución de responsabilidad. Todo acto de responsabilidad conlleva el ejercicio de un comportamiento libre del agente que se expresa con conciencia y voluntad. Precisamente por ello, cuando se debe atribuir responsabilidad a un agente es necesaria la evaluación de su culpabilidad, es decir, de los niveles de conciencia y voluntad que tuvo en el desarrollo de la conducta sancionable<sup>26</sup>.

El Derecho Penal es contundente en la aplicación de esta exigencia configuradora de la acción delincuencial y utiliza el criterio subjetivo como definidor de responsabilidad del delincuente. Por su parte, el Derecho Administrativo ha hecho su propio camino, evolucionando con el tiempo en su manera de comprender la forma en que debe enfrentar esta exigencia/garantía en su actuación punitiva<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> “Al respecto y buscando el sustento de la aplicación del principio de culpabilidad, el profesor Alejandro NIETO tiene una interesante apreciación, que vincula además la relación del Derecho Penal con el Derecho Administrativo Sancionador: *A la hora de determinar si rige en el Derecho Administrativo Sancionador el principio de culpabilidad, no puede la doctrina, tampoco, acudir directamente a la Constitución –pues su silencio es en este punto notorio–, sino que ha de proceder de forma indirecta, es decir, conectando esta cuestión a otra previa: la de si la infracción administrativa está sometida a los principios fundamentales del Derecho Penal (en el que impera sin paliativos la regla de la culpabilidad), de tal manera que la solución dependerá de la actitud dogmática que se haya adoptado respecto de tal cuestión previa.* NIETO, Alejandro, op. cit. Pág. 337.

<sup>27</sup> El profesor NIETO al referirse a la evolución española que va desde la no exigencia de la culpabilidad a su definitiva consagración jurisprudencial, nos da una interesante referencia del tránsito también producido en el mismo sentido en otros países de Europa: *Lo sucedido en España corre paralelo a similares tendencias en el Derecho comparado. En Italia y Alemania ha terminado ya consolidada la tesis de la exigencia de la culpabilidad, como se proclama de forma expresa en el artículo 3.1 de la ley italiana de 1981 (“en las infracciones que lleven aparejada una infracción administrativa, cada uno es responsable de su propia acción u omisión, consciente o voluntaria, sea dolosa o culposa”) y en el artículo 10 de la Ley alemana de contravenciones (“solo puede ser castigado como infracción administrativa un hecho doloso, a menos que una ley expresamente prevea una multa para un hecho culposo”), que lleva aún más lejos su rigor.* NIETO, Alejandro, op. cit. Pág. 345.

En efecto, entendiendo que el sistema de punición administrativa tiene encomendada la tutela de bienes jurídicos de relativo menor valor que los bienes jurídicos protegidos en el Derecho Penal, y dada su dedicación mayoritaria a asuntos relacionados con la vida urbana en colectividad (transito, urbanismo, zonificación –ordenación del territorio-, tributos, etc.), se tendió a pensar que las sanciones debían ser impuestas únicamente con la constatación objetiva de la lesión del bien jurídico tutelado. La práctica discurrió por ese camino y no fue frecuente el cuestionamiento de dicha opción.

El tantas veces repetido ejemplo de aquel conductor de vehículo que desobedece la indicación del semáforo de tránsito y se hace merecedor inexorable a la sanción administrativa, fue utilizado como “soporte” conceptual para sostener que las sanciones administrativas se determinan con el criterio objetivo. La debilidad del argumento es notoria, pues en realidad, en el ejemplo mencionado, la sanción administrativa de tránsito se configura como consecuencia de dos hechos confluyentes: primero, la constatación fáctica de la infracción, es decir la comprobación de la violación de lo mandado (desobedecer el mandato de alto de la luz roja) y segundo, el silencio del infractor, entendido éste como la renuncia a su posibilidad de discutir que los hechos efectivamente se produjeron o que pudieran constituir una conducta infractora, situación que el sistema legal entiende como una aceptación implícita de la imputación del comportamiento indebido.

Por su parte, la modernidad también ha contribuido a forzar la necesaria corrección y la mutación al criterio subjetivo de determinación de responsabilidad, pues la intervención de la administración pública en actividades de alta especialización, donde existe mucho valor económico involucrado y mucha dificultad técnica para definir la ejecución de los hechos, ha puesto en evidencia que no es sencillo ni automático definir si una conducta es ya la realización de la conducta infractora prevista por la ley y, en todo caso, producida la misma, determinar si corresponde o no la imposición de una sanción<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Una experiencia sobre el tránsito del criterio objetivo de sanción al criterio subjetivo en el sistema español, puede verse en el interesante artículo de BACA ONETO, Víctor Sebastián. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Ponencia en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina. Setiembre de 2010.

La imposición de una sanción administrativa exige la verificación de las condiciones de culpabilidad del agente infractor, es decir, determinar la conciencia y voluntad en su accionar, como condición previa y constitucionalmente necesaria, a la determinación de la responsabilidad punible que conlleva que el agente deba enfrentar, con su patrimonio, el peso de la imposición administrativa.

La Ley del Procedimiento Administrativo General, de manera tímida e imprecisa, da una orientación sobre la legalidad de la exigencia y aplicación del criterio subjetivo. Así, en el inciso 3, del artículo 230° de la norma, existe una referencia expresa a la culpabilidad y a las circunstancias que determinan el comportamiento del agente, cuando se señala que las autoridades administrativas están obligadas a tomar en consideración -al momento de determinar la existencia de una sanción-, “(...) *la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción (...)*”. El texto menciona expresamente el concepto de “sanción” y pareciera estar únicamente referido a la gradación de la sanción; no obstante, por la forma en que está redactado el inciso, y la concordancia, se puede afirmar que, por la expresión “*determinarla existencia de sanción*”, es posible sostener que la palabra “determinar” tiene que ver con el proceso volitivo de definir si la conducta ejecutada es una conducta sancionable, infractora; y, en consecuencia, afirmar que la intencionalidad estaría incorporada legalmente en la determinación de la infracción.

Además, una interpretación en el sentido lógico de la afirmación normativa comentada, y la referencia expresa a las “*circunstancias de la comisión de la infracción*” permite afirmar que únicamente las actuaciones culposas o dolosas son las pasibles de sanción en el ámbito administrativo. En ambos escenarios, dolo o culpa, la conciencia y voluntad del hecho es una exigencia a satisfacer para la determinación de la infracción, aun cuando, en caso de culpa, la acción u omisión punible que finalmente se sanciona es aquella de ejecutar imperfectamente u omitir la supervisión debida.

Una interpretación contraria en el sentido de que la norma únicamente está referida a los criterios de culpabilidad al momento de la gradación de la sanción, dejaría como interrogante la necesidad de explicar por qué si la culpabilidad no es requerida para la determinación sobre si la conducta es sancionable o no, ¿por qué sí lo sería en cuanto a la gradación de la sanción? En todo caso, en la duda, la interpretación debiera ser aquella que favorezca al ciudadano y la legitimidad constitucional.

En la misma línea, y con mayor precisión, el Tribunal Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la aplicación del principio de culpabilidad, del cual se deriva la exigencia de responsabilidad subjetiva en el ámbito administrativo<sup>29</sup>, es una condición básica del derecho sancionador, independientemente de que se trate de derecho penal o administrativo sancionador<sup>30</sup>. La intervención reiterada del Tribunal Constitucional y su afirmación definitiva y clara del criterio subjetivo en el ámbito de la sanción administrativa es un punto final en la discusión al respecto.

No obstante y pese a lo que hasta ahora se ha señalado, es posible entender, y la realidad confirma, que existen determinadas infracciones que pueden ser sancionadas mediante la aplicación de responsabilidad objetiva. Esta es una situación de excepción, y como tal debe estar prevista expresamente en la ley que sancione tales conductas. No es posible en este caso, intentar superar la exigencia de la manifestación expresa de la ley, con las interpretaciones extensivas o analógicas, o, lo que es peor, las suposiciones de los funcionarios públicos aplicadores del Derecho, que –además– tienen evidentes intereses en aplicar sanciones bajo criterio objetivo y no subjetivo. En consecuencia, para que excepcionalmente una conducta sea sancionada administrativamente de manera objetiva, se requiere necesaria e impostergablemente de la existencia de una ley que así lo establezca expresamente<sup>31</sup>. Adicionalmente, las infracciones

---

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional peruano N° 2868-2004-AA/TC del 24 de noviembre de 2004.

<sup>30</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional peruano recaídas en los expedientes números 2050-2002-AA/TC del 16 de abril de 2003 y 2192-2004-AA/TC del 11 de octubre de 2014.

<sup>31</sup> Ver al respecto un interesante artículo de NAKAZAKI SERVIGON, César. La Vigencia de las Garantías Penales en el Procedimiento Administrativo Sancionador: El Principio de Culpabilidad. EN: Gaceta Penal N° 49, Lima julio 2013. Pág. 189-200.



que se establecieran en esta línea de excepción tendrían que tener un carácter claramente definido, entendiéndose por tal conductas de sencilla identificación y nada dudosa complejidad, como podrían ser, por ejemplo, la omisión de presentar una declaración en el plazo señalado o el incumplimiento en el pago de una obligación o carga; y sin posibilidad alguna de que, por esta vía, se incorporasen sanciones de determinación objetiva a conductas de cierta complejidad o vinculadas a bienes jurídicos de sustantiva relevancia patrimonial.

El silencio del legislador en cuanto al criterio de aplicación para la definición de una conducta infractora, significa la constitucional exigencia de aplicar la culpabilidad como elemento necesario para la configuración de la infracción y la prohibición de cualquier criterio objetivo en la materia.

Finalmente, la opción constitucional por la aplicación del criterio subjetivo enfrenta el problema de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, que es un tema que requiere de especial atención, pues éstas actúan a través de las personas naturales que las representan, formal o informalmente, y podría sostenerse que, como entes jurídicos, no tienen conciencia y voluntad, con lo cual, el principio de culpabilidad no les podría ser aplicable.

Sin embargo, el Derecho Administrativo Sancionador alcanza a las personas jurídicas y las normas específicas de prohibición así lo declaran expresamente<sup>32</sup>. En efecto, al igual que en España, no es extraño encontrar normas del ordenamiento jurídico peruano, que al

---

<sup>32</sup> Para el caso Español, la profesora LOZANO: “En el Derecho administrativo sancionador, por el contrario, la responsabilidad directa de las personas jurídicas ha sido y es un principio generalmente admitido legal y jurisprudencialmente. Las disposiciones sancionadoras resultan perfectamente aplicables a las personas jurídicas, que pueden sufrir las sanciones que se establecen en este ámbito, tanto las de tipo pecuniario como las que inciden en anteriores actos administrativos favorables (revocación o suspensión de autorizaciones u otros títulos habilitantes, cierre de establecimientos, prohibición de ejercer determinadas actividades, etc.), y en las leyes más recientes se aprecia la tendencia de mencionarlas expresamente como sujetos infractores.” LOZANO CUTANDA, Blanca, ob. cit. Pág. 213

identificar a los sujetos sometidos al alcance de sus propias regulaciones y prohibiciones, menciona expresamente a las personas jurídicas como obligadas al cumplimiento de sus disposiciones. Esto obedece a que las regulaciones administrativas tienden a asegurar la plena vigencia de un orden preestablecido, el mismo que asegura la convivencia, y cuya afectación significa poner en riesgo dicha continuidad, la continuidad del estado de bienestar idealmente considerado<sup>33</sup>.

Precisamente por ello, se afirma que las conductas infractoras de normas administrativas están prohibidas sin necesidad de afectar un bien jurídico determinado, ni provocar un efectivo daño concreto; están prohibidas porque la sola realización de la conducta es ya un peligro para el bien jurídico, en abstracto<sup>34 35</sup>.

---

<sup>33</sup> Una opción distinta es negar la posibilidad de que las personas jurídicas puedan, incluso, cometer infracciones administrativas. En este caso, la infracción es cometida exclusivamente por las personas naturales que son sus representantes, estableciéndose responsabilidad patrimonial solidaria de la persona jurídica. “Así se ha hecho en el ordenamiento alemán, que mantiene para los ilícitos administrativos el principio de responsabilidad de la persona física, pero con correcciones similares a las que se aplican a los delitos: principio de <actuar a nombre de otro>(art. 9) y aplicación a la persona jurídica de una pena pecuniaria administrativa como consecuencia accesoria de la infracción (art. 30), la cual <debe ser superior al beneficio económico que se ha obtenido del ilícito>. En Italia, la Ley 689/1981 respeta también en el ámbito del ilícito administrativo la responsabilidad de la persona física, pero estableciendo, en el caso de infracciones cometidas <por el representante o el dependiente de una persona jurídica o de un ente privado de personalidad jurídica o, en cualquier caso, de un empresario, en el ejercicio de sus propias funciones o atribuciones>, la responsabilidad, en este caso, solidaria, de la persona jurídica, del ente o del empresario con el autor de la infracción para el pago de la cuantía debida (art. 6, párrafo 3º)”. LOZANO CUTANDA, Blanca, ob. cit. Pág. 238.

<sup>34</sup> Ver al respecto lo que se menciona con relación a las diferencias de la sanción administrativa con el delito y la pena en el interesante trabajo de BACA ONETO, Víctor. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Ponencia en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina. Setiembre de 2010.

<sup>35</sup> El profesor NIETO tiene, en el mismo sentido, una manera muy didáctica de explicar la diferencia entre una y otra rama del derecho: “*A diferencia del Derecho Penal, en el que ordinariamente el bien jurídico está individualmente identificado, en el Derecho Administrativo Sancionador, salvo excepciones muy contadas, se trata de bienes jurídicos generales, colectivos o públicos. Prescindiendo, entonces de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, no existe una persona individual titular de un bien jurídico agredido por el autor cuya protección justifique la declaración del ilícito. Por desdoblamiento que el uso de aditivos venenosos en un alimento puede provocar una lesión o muerte de una persona concreta que los haya consumido; pero la prohibición de su empleo –y el ilícito administrativo resultante– no están concretados en ese daño preciso. Lo que la norma prohíbe –y castiga– es el uso del aditivo, no el resultado dañoso: lo que se tiene a la vista no es el daño real sino el daño potencial o riesgo: no es la muerte del consumidor sino el empleo del aditivo. En el Código de Circulación ni se prohíbe ni se sanciona el atropello de los peatones sino el no respetar los semáforos; de tal manera que puede provocarse la suerte de un peatón sin cometer infracción administrativa y cometer tal infracción sin daño real alguno para nadie (por la mera falta de atención a la orden del semáforo).*” NIETO, Alejandro, ob. cit. Pág. 348.

Las personas jurídicas quedan vinculadas a una forma de actuación que viene definida por los parámetros fijados por la Ley. Esto implica que deben organizar su actividad y –a su vez- obligar a su personal a actuar de una forma tal que puedan satisfacer la exigencia del mandato legal, es decir, organizar la actividad societaria para satisfacer el mandato legal. Podría decirse que, en el caso de las personas jurídicas su obligación queda mediatizada. No se trata específicamente de cumplir directamente con el mandato legal, sino más bien, que organicen su actividad y, por ende, a su personal, de forma tal que la actuación de todos sus dependientes, y por ende la suya como ente, signifique el cumplimiento satisfactorio de la Ley. Es la expresión del cumplimiento de un deber propio a través de un típico deber de supervisión o vigilancia<sup>36</sup>.

El incumplimiento o el defecto en el proceso organizativo de la persona jurídica, que pudo ser previsto y que acarrea como consecuencia la infracción de la ley, es un hecho voluntario por el cual la organización debe responder administrativamente en condición de autor<sup>37</sup>. En caso

---

<sup>36</sup> La profesora LOZANO, comentando la sentencia del Tribunal Constitucional Español 246/1991, señala: “La extensión del juicio de reprochabilidad a la empresa se fundamenta de esta forma, (...) en <la necesidad de estimular el riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad>, lo que se hace mediante la configuración de un deber de diligencia de la empresa especialmente amplio. (...) La persona jurídica responde, según lo expuesto, por una infracción propia, pero debida a la conducta de los empleados, por lo que la entidad podrá ejercer las acciones legales correspondientes contra los mismos, a fin de reclamarles los daños y perjuicios que de la actuación irregular se hayan derivado para la empresa. (...) En el Derecho administrativo sancionador se produce, de esta forma, una modulación o distinta interpretación del principio de culpabilidad, necesaria desde el momento en que en este ámbito se mantiene la ficción jurídica que supone las personas morales. Se admite en los términos señalados, la capacidad de acción y de culpa de las personas jurídicas, y desde esta construcción de culpabilidad, el principio de responsabilidad personal o personalidad de las penas no resulta quebrantado.” LOZANO CUTANDA, Blanca, op. cit. Pág. 225.

<sup>37</sup> Abordando el interesante y polémico tema, desde una perspectiva distinta en cuanto al criterio definidor de la culpabilidad, GOMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES señalan: “Aceptada la responsabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones, debe procederse a reformular algunas de las categorías que concurren en la estructura del concepto de infracción administrativa (...) En ese contexto, caben, al menos, tres opciones. En primer lugar, estimar que el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no es posible diferenciar entre infracción dolosa o culposa, considerando que se trata de categorías elaboradas fundamentalmente pensando en las personas físicas que no admiten ser extrapoladas a los entes colectivos. En segundo lugar, cabe realizar una construcción particular del dolo o de la culpa de las personas jurídicas. Una tercera opción es tomar como punto de partida del carácter doloso o imprudente de la persona o personas físicas que han actuado para la sociedad, empresa o asociación infractora de que se trate. (...) Desde nuestra perspectiva, debe aceptarse la tercera de las opciones apuntadas, esto es, tomar como *punto de partida el carácter doloso o imprudente de la persona o personas físicas* que han actuado para la sociedad, empresa o asociación infractora de que se trate. GOMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Íñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Aranzadi. 3ra. Edición. Pamplona, 2013. Pág. 388.

contrario, cuando el proceso de organización ha adoptado todas las medidas razonablemente previsibles para que el comportamiento sea satisfactorio, y sean más bien los representantes quienes desarrollen una acción propia, que –además– no pudo razonablemente ser detectada y corregida, la responsabilidad administrativa no debiera trasladarse a las personas jurídicas.

¿Dónde queda el componente de conciencia y voluntad de las personas jurídicas? En la decisión o negligencia de sus directivos en no organizar o tomar las previsiones de seguridad, para que el comportamiento final de la organización respete satisfactoriamente el mandato legal.

Es verdad que los supuestos de exclusión debieran ser excepcionales; y evaluados con mucha diligencia por la autoridad, pero existen; y deben necesariamente considerarse en la discusión de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por las autoridades encargadas de aplicar las normas.

Precisamente por esta relación entre la persona jurídica y sus representantes es que en algunos casos estos representantes responden también administrativamente por sus conductas en representación de las personas que integran o dirigen<sup>38</sup>. Excepcionalmente, la responsabilidad se extiende a los accionistas.

Claro está que la responsabilidad civil seguirá su propio camino y, en caso de haberse configurado un daño, la reparación civil es la que debiera aplicarse para recomponer la situación dañada.

---

<sup>38</sup> “(...) algunas normas han introducido la posibilidad de castigar simultáneamente a la persona jurídica autora de la infracción y a las personas físicas que han actuado como órgano ejecutivo para su comisión. (...) En estos casos se sanciona a los directivos de las sociedad por una infracción imputable a la persona jurídica, lo que ha de explicarse, para no violar el principio de personalidad de la sanción, como <una responsabilidad por la participación en una infracción cometida por otro, aunque sea en la forma especialmente intensa de tomar parte en la ejecución de los hechos (art. 14.1 Código Penal)>. Aunque actúen por cuenta de la persona jurídica y como órganos de la misma, se trata de individuos responsables de sus actos y que pueden ser castigados por su participación en el ilícito. LOZANO CUTANDA, Blanca, op. cit. Pág. 238.

## **¿Qué busca el principio de confianza legítima en la actuación del Poder Público: el caso del tránsito vehicular?**

Los principios no se crean, sólo se descubren. Es decir, están siempre a la base de los sistemas normativos. Se acude a ellos reiteradamente cuando los tiempos hacen necesaria su aplicación orientadora, por eso, su presencia destacada en un ámbito jurídico, puede ser coyuntural, pero sin duda determinante<sup>39</sup>.

El principio de confianza legítima es requerido insistentemente en el mundo jurídico administrativo peruano de la segunda década del siglo XXI. Ello se debe precisamente a la notoria falta de institucionalidad de los organismos públicos en la aplicación de sanciones. El principio es el refugio de los que claman justicia y no tienen cómo explicar algunas actuaciones públicas que vulneran sus derechos, sus dignidades, sus patrimonios, sin los sustentos legales apropiados. El principio, además, por ser un principio, engloba a otros principios como son el de razonabilidad, de legalidad, de debido procedimiento, etc.

Definitivamente se trata de un principio mayor. El principio que nos hace saber que la administración pública, representante del Estado, de nuestro Estado, juega limpio, es honesta, no engaña, no fuerza interpretaciones antojadizas, ni utiliza interpretaciones alambicadas, no se beneficia con incentivos perversos en las acciones que realiza, es equilibrada y ponderada con el resultado de sus actuaciones. En conclusión y en una palabra, la administración pública que es justa.

Es evidente que la gama de situaciones que pueden ser evaluadas bajo los alcances de este principio es abundante. Es más, podría decirse que es un principio transversal a toda situación que ponga en relación a una administración pública con un particular. Por ello, en la necesaria selección, únicamente haremos referencia al caso de las infracciones de tránsito vehicular.

Así, no es legítima la actuación y no respeta el principio de confianza legítima, cuando los agentes públicos de tránsito se esconden detrás de los matorrales o el cemento para súbitamente “aparecer” en el preciso momento que un conductor transgrede el límite de velocidad vehicular. La autoridad está obligada a advertir previamente cuáles son las vías sometidas a control de velocidad y dónde se realiza dicho control, a vista de todos los ciudadanos que transitan por la vía. Nótese que no se trata de decir *“en estas vías tengo instalado el control y en las otras no, por lo que, puedes hacer lo que quieras en las otras vías”*. La confianza legítima, también asume la existencia de la responsabilidad del privado, que sabe y debe cumplir con los límites de velocidad no porque exista control, sino porque provienen de un mandato válido.

De la misma forma, la autoridad debe ejecutar una señalización racional de los límites de velocidad impuestos a los conductores, pues no hacerlo es generar el incumplimiento frecuente de disposiciones imposibles o alejadas de la realidad, lo que destruye la racionalidad de la obligación. Igualmente, si la autoridad utiliza instrumentos electrónicos de medición para la velocidad vehicular, dichos instrumentos deben ser fiables y sus reportes cercanos a la realidad. Destruye la confianza legítima que las mediciones de la autoridad no guarden correlato alguno con los instrumentos privados o sus resultados sean fácilmente modificables. Por el contrario, cuando el instrumento de medición es creíble, la justicia de la intervención queda fuera de toda duda.

Finalmente, la autoridad no puede obtener un beneficio directo o indirecto de la imposición de una sanción pecuniaria a los agentes. Cuando esto ocurre y el beneficio se traslada a la institución o las remuneraciones del agente, como en el caso en que un porcentaje de las multas de tránsito se destina a los bonos de las remuneraciones policiales, se destruye cualquier manifestación de legitimidad y se burlan las expectativas del ciudadano.

Lo que ocurre en el ejemplo propuesto –multas de tránsito- es perfecta

y plenamente asimilable a cualquier intervención punitiva de la administración y en cualquier ámbito.

El mismo razonamiento es el que debe acompañar la actuación de los agentes públicos para verificar sus propias competencias punitivas, la pulcritud del mandato legal de prohibición y de previsión de sanciones, los instrumentos creíbles para la determinación de la conducta infractora, el debido procedimiento y la absoluta distancia con el resultado pecuniario fruto de la intervención sancionadora.

Esta es la clave para construir un sistema de sanciones administrativas que goce de la confianza legítima de la población, es decir, que construya justicia.

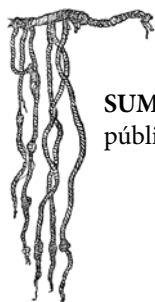
Lima, mayo 2014





# PERSPECTIVAS DE CAMBIO PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Jaime Leopoldo Castro Calderón



**SUMARIO:** Finalidad. Estrategia. La Agenda de inicio. La administración pública en el 2020.

**A**l iniciar el presente artículo quiero precisar un interesante concepto de actualidad alcanzado por Jordán Mularz, estudioso argentino sobre temática pública, la misma que llamó mi atención y que cito a continuación por su simplicidad y claridad de contenido.

*La administración pública, es entendida como aquella 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.*

Ello nos lleva a pensar, que cuando hablamos sobre la reforma del Estado y del aporte que debe alcanzar la administración pública, en su gestión, nos estamos refiriendo a sus fundamentos los cuales resultan incidentes para la propuesta de perspectivas a considerar, tomando en consideración el desarrollo del país en este campo.

Los fundamentos que sobre la administración pública se deben considerar son:

- La administración es un proceso unitario valido para los ámbitos nacional, regional y local.
- La administración es y seguirá siendo el núcleo del problema del gobierno moderno.
- La administración pública es la administración de seres humanos y de materiales para realizar el propósito del Estado.
- El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y de empleados.
- Función mediadora de la administración pública.

Los elementos señalados nos llevan a contrastarlos con el modelo de la nueva gestión pública – (NGP) del cual hace más de una década diversos países lo vienen implementando, siendo así en el caso de nuestro país (tabla 1).

**Tabla 1. La nueva gestión pública (NGP) – pilares**

Public Choice	Costos de Transacción	Neo-tailorismo	Teoría de la agencia
<p>Introducción del sector privado en la producción pública.</p> <p>Introducción de mecanismos de competencia.</p>	<p>Reestructuración organizativa en relación con la función de costos más óptima.</p>	<p>Reducción de la burocracia y sus normas de actuación.</p> <p>Simplificación de la estructura jerárquica.</p> <p>Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control.</p>	<p>Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades.</p> <p>Implantación de procesos de rendición de cuentas.</p>

Sobre esta base para el caso del Perú el enfoque de la NGP nos deja tres grandes tareas que se vienen aplicando y son:

- Reformas en la estructura orgánica.
- Racionalización normativa y cultural.
- Transparencia de la Administración.

Siguiendo en este avance, el Perú hacia inicios del presente siglo, conformó de manera normativa el “**Proceso de modernización de la gestión del Estado**” el cual surgió con la aprobación de la Ley 27658 el 29 de enero del año 2002, la que conllevó o una acción coordinada y confluyente entre el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Poder Legislativo con el concurso de la Comisión de Modernización de la gestión del Estado.

Dicho proceso conlleva por finalidad y estrategia los siguientes aspectos:

### **Finalidad**

- Mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.
- Obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

### **Estrategia**

La estrategia del proceso de modernización de la gestión del Estado (Art. 12.º) se apoyó en la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas pilotos de modernización en los distintos sectores de la administración pública central.

Mas, el impacto sobre la administración pública fue exiguo, ya que el enfoque de modernización como aspecto clave debe conllevar el fortalecimiento del enfoque sistémico de la administración pública,

situación que fue evaluada y determinada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley 29158 el 22 de diciembre de 2007 y que relevamos en los puntos siguientes:

- Mediante el Art. 46.º (LOPE) se especifica la relación de los sistemas administrativos de aplicación nacional, los que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia de su uso.
- Entre estos sistemas administrativos se considera el de modernización de la gestión pública.
- La rectoría del sistema de modernización de la gestión pública según el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (D.S. 063-2007-PCM 13/07/2007) corresponde a la propia PCM.

Sobre el avance del sistema administrativo de modernización de la gestión del Estado debemos mencionar que por Decreto Supremo 004 – 2013 – PCM (09-01-13), se aprobó la **“Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP)”**, con la cual el 16 de mayo de 2013 se emitió la Resolución Ministerial 125-2013-PCM por la cual se aprobó el **“Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 - 2016”**.

De esta forma, el actual gobierno ha determinado la forma que las entidades de la administración pública deberán adecuar sus planes y su presupuesto al cumplimiento de los objetivos, lineamientos, acciones, indicadores, metas y plazos establecidos en la política nacional de modernización de la gestión pública y en su plan de implementación, según precisan, bajo un enfoque de gestión orientado a resultados y al servicio del ciudadano.

El modelo de modernización de la gestión pública se sustenta en pilares, los cuales se presentan en la tabla 2 y que representan la priorización de este enfoque por el actual gobierno.

**Tabla 02. Pilares del modelo de modernización de la gestión pública**

Pilar	Enunciado
Pilar 1	Políticas públicas nacionales y el planeamiento
Pilar 2	El presupuesto para resultados
Pilar 3	La gestión por procesos y la organización institucional
Pilar 4	El servicio civil meritocrático
Pilar 5	El seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento

Con este nivel de avance y en base a estudios desarrollados sobre ejercicios prospectivos que permitan construir el futuro desde hoy, para tener un horizonte más claro para la proyección de la administración pública nacional, se ha ubicado y analizado el estudio presentado por la Fundación IBM denominado **“Administración pública 2020: hacia un entorno de continua colaboración- Seis factores globales exigen la adopción de nuevas estrategias”** el cual ha sido realizado por James W. Cortada, Sietze Dijkstra, Gerry M. Mooney y Todd Ramsey.

En dicho estudio se presentan los “factores globales” que exigen la adopción de nuevas estrategias para el desarrollo de la administración pública, como son:

1. Cambios demográficos.
2. La globalización.
3. La preocupación por el medioambiente.
4. Las relaciones sociales.
5. Amenazas crecientes a la estabilidad y el orden social.
6. Creciente impacto de la tecnología.

A continuación precisamos para un mejor entendimiento del lector los elementos más relevantes que caracterizan cada uno de los factores enunciados.

### **Cambios demográficos**

- El aumento del promedio de edad en muchos países desarrollados, como Japón, o su descenso en países en desarrollo, como la India: o el cambio en el porcentaje de hombres y mujeres en China.
- La media de edad aumenta en las sociedades desarrolladas y disminuye en las sociedades en vías de desarrollo.
- Los trabajadores jóvenes y bien cualificados se están desplazando desde sus países de origen en busca de mejores oportunidades laborales.
- Mayor nivel de integración de los ciudadanos en la sociedad y en la economía como es el caso de las minorías o personas con discapacidad.
- La población envejece y los costos de la sanidad y las pensiones se disparan.

### **La Globalización**

- Mayor movimiento global de capitales, materias primas, productos acabados, trabajo y recursos humanos.
- Políticas públicas más globalizadas.
- Desconfianza de los ciudadanos en las instituciones financieras, muchos fondos de pensiones y bancos se enfrentan a situaciones de insolvencia.
- Los países y sus sociedades cada vez son más interdependientes económicamente, a través de los lazos sociales, políticos y culturales.
- Las economías emergentes se están modernizando muy rápidamente ya que la complejidad de las cadenas de suministro aumenta la demanda de redes de transporte globales y otro tipo de infraestructuras.
- Los países desarrollados están perdiendo puestos de trabajo en el sector de la fabricación pero aumentando en el sector de los servicios.

## **Creciente preocupación por el medio ambiente**

Mayor conciencia de lo que el medio natural nos puede proporcionar y cuáles son sus límites.

## **Relaciones sociales cambiantes**

Incremento de redes y movimientos sociales, basados en la web y la necesidad de que los servicios públicos estén disponibles 24/7, del mismo modo que se exige al sector privado.

La colaboración flexible, espontánea y global está sustituyendo en el mercado a las rígidas estructuras de gestión fijas.

## **Amenazas crecientes a la estabilidad y el orden social**

- Las sociedades se enfrentan cada vez más a acciones armadas, actos terroristas incluidos los conflictos interculturales.
- Catástrofes naturales y epidemias.
- Falta de confianza entre grupos de población que antes estaban aislados y desconectados.
- Las tensiones interculturales e internacionales y las revueltas civiles se están incrementado, en parte debido a los cambios demográficos y a la inmigración en algunos países y regiones.

## **Creciente impacto de la tecnología**

- Adopción de una amplia variedad de tecnologías, que puede llegar a cambiar el modo en que una entidad funciona y se interrelaciona.
- Los ciudadanos se sienten cada vez más familiarizados y cómodos con el uso de las TIC y para los gobiernos, este hecho les brinda la oportunidad de mejorar los servicios.

Por lo expuesto, se relevan importantes objetivos que los Estados dentro de sus administraciones públicas deben conocer para poder tomar decisiones ante los cambios globales, destacando.

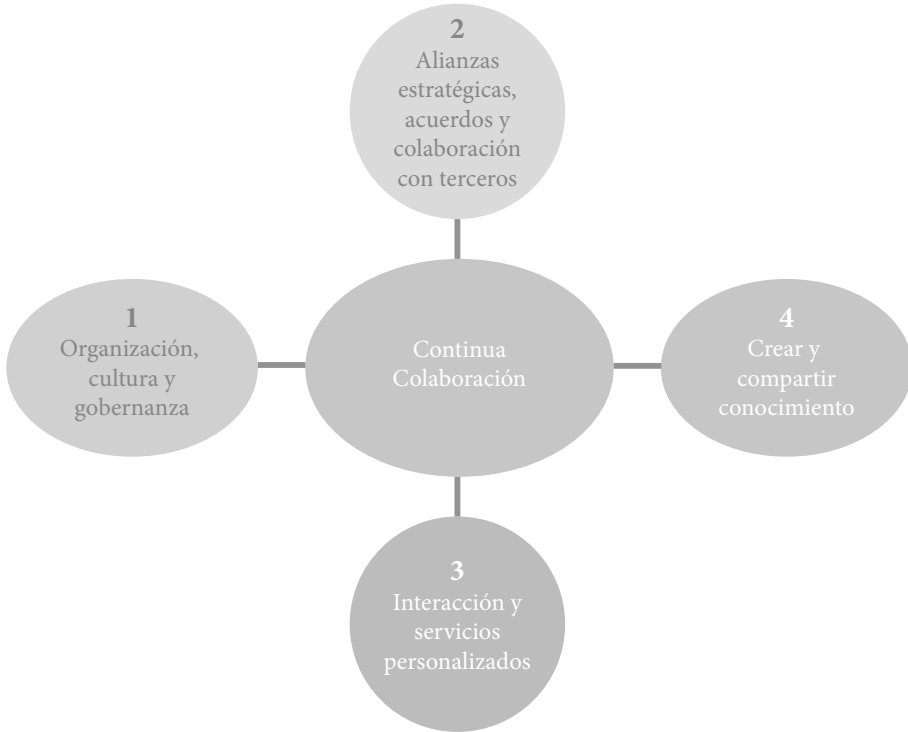
- Gestión de la defensa nacional.
- Sanidad pública.
- Mejora del nivel de vida.
- Ayuda social a los ciudadanos.
- Protección del patrimonio cultural y religioso.
- Consolidación de las estructuras gubernamentales.
- Accesibilidad a los servicios públicos.

Para ir afrontando estos cambios globales surge como estrategia la “**continua colaboración**” la que busca ir viendo y conociendo los siguientes aspectos:

- A medida que las administraciones públicas evolucionen en una estrategia de continua colaboración los funcionarios públicos también podrán *involucrar a los ciudadanos y colaboradores* en la consecución de mayores objetivos para la sociedad.
- En primer lugar, las administraciones públicas necesitan entender cuáles son los *principales componentes de una continua colaboración* y, en segundo lugar, utilizar este conocimiento para *desarrollar soluciones* y adaptarlas a las necesidades de los ciudadanos.
- Al diseño de la estrategia debe estar asociado al objetivo de una colaboración cada vez más mejorada. Esto se debe a que las cuestiones a resolver requieren una absoluta mejora de las comunicaciones e interoperabilidad entre organizaciones, gobiernos, instituciones u otras entidades privadas.



### Grafico 1. La continua colaboración



Con la finalidad de ir comprendiendo la estrategia de continua colaboración presentamos los componentes y elementos claves de cada uno, lo que a continuación se procede en enunciar:

#### **Componente 1 Organización, cultura y gobernanza**

- La transformación organizativa se producirá en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, las estructuras institucionales y la gestión financiera.
- En lo referido a cultura, los gobiernos adoptarán más elementos de competitividad, opciones e incentivos, tales como una mayor

participación ciudadana, la puesta en práctica de normas medioambientales o la prestación de servicios sobre demanda.

- Sobre gobernanza se adoptarán nuevos indicadores para medir los resultados y el rendimiento. Mayor transparencia en la eficacia de las iniciativas públicas, que miden los resultados, comunican las experiencias aprendidas y analizan conclusiones.

### **Componente 2**

#### **Alianzas estratégicas, acuerdos y colaboración con terceros**

Las organizaciones internacionales y supranacionales, tales como la Unión Europea, La Organización Mundial de la Salud o la Organización Internacional de Aviación Civil son algunos ejemplos del modo en que los gobiernos pueden superar sus limitaciones.

### **Componente 3**

#### **Interacción y servicios personalizados**

- Tales como los servicios sociales, los programas deberían ser diseñados a la medida de las necesidades de los ciudadanos.
- Estos servicios personalizados pueden ser difíciles de implantar, administrar y monitorizar debido a las limitaciones que puede plantear la exigencia de mayor transparencia y responsabilidad.
- Creciente uso de la automatización reduce la lentitud causada por la gestión manual de los procesos y la diseminación de la información.

### **Componente 4**

#### **Crear y compartir conocimiento**

Los trabajadores más experimentados exigen nuevos modelos que permitan compartir conocimiento y ayudar a formar a las generaciones jóvenes para el desempeño de sus funciones en el mercado de trabajo.

Con base a lo expuesto se puede establecer en categoría de conclusiones las perspectivas de cambio a ser consideradas en la reforma y modernización de la administración pública, la que se precisa a continuación:

## **Conclusiones**

### **Cambios demográficos**

Las nuevas estrategias de la administración pública deberán:

- Poner más foco en el bienestar y complementar así las prestaciones sanitarias.
- Reforzar los sistemas de control de los beneficiarios para evitar malgastar los recursos.
- Mejorar la eficiencia administrativa y dedicar más recursos a mejorar la prestación de servicios.

### **Globalización acelerada**

Se contempla la educación primaria para los niños, el control de la inmigración, el desarrollo de los recursos humanos, las iniciativas ciudadanas, los sistemas de identificación fiables, la confidencialidad de la información personal y la estabilidad de las instituciones financieras. Sobre esta base los cambios en la estrategia a seguir podrían incluir:

- Evaluar los conocimientos y capacidades de los individuos en otros países.
- Establecer planes que refuercen la colaboración entre las políticas educativas y la industria.
- Crear redes globales y alianzas con terceros.

### **Creciente preocupación por el medioambiente**

La creación de una agenda verde, seguridad en el suministro de agua y alimentos, gestión del transporte y de la congestión del tráfico o el suministro y consumo de energía.

La nueva estrategia supondría:

- Crear objetivos locales, nacionales o globales y utilizar las fuerzas del mercado, como puede ser a través de acuerdos para llevarlos a la práctica.
- Evaluar el costo económico del impacto ambiental para incluirlo en las evaluaciones financieras públicas y privadas.

### **Relaciones sociales cambiantes**

La nueva estrategia debería contemplar:

- El desarrollo de nuevas medidas gubernamentales, especialmente en los procesos de compras y contratación, con el fin de aprovechar el valor a través de la creación o participación en distintas redes.
- Asignación adecuada de recursos tanto humanos como económicos, para fomentar la innovación.

### **Amenazas crecientes a la estabilidad y el orden social**

Debemos propiciar:

- La colaboración con organizaciones clave para compartir recursos y conocimiento en cualquier nivel de la administración pública.
- La creación de programas sociales y campañas de comunicación que inhiban a aquellos factores que fomentan los desórdenes sociales.

### **Creciente impacto de la tecnología**

- Se encuentran los programas de creación de infraestructura tecnológicas y acceso a los servicios, la adopción de estándares abiertos, la subcontratación y externalización de determinadas actividades y el intercambio bidireccional de información entre la administración y los ciudadanos.

Se deben emprender acciones encaminadas a buscar:

- El uso compartido de infraestructuras y activos (ej.: redes y equipos médicos) para reducir costos.
- Mayor equilibrio en la aplicación de la tecnología cuyo costo está justificado.

### **La Agenda de inicio**

#### **Factores claves para la innovación en la administración pública**

- Liderazgo proactivo y comprometido por los funcionarios públicos de mayor nivel.
- Objetivos basados en resultados centrados en los ciudadanos.
- Modelos de gobierno eficaces que incluyen perspectivas intra, inter y extraorganizativas.
- Foco en el uso de la innovación, la integración y la colaboración.
- Infraestructura integrada y dinámica.
- Evaluación continua de las estrategias públicas como prioridad.
- Actitud ejemplificadora por parte de las instituciones públicas.

**Tabla 3. Preguntas que debe formularse la administración pública**

N°	Enunciados
1	¿Cómo se manifiestan los factores de cambio en una sociedad y cuáles son las implicancias para los ciudadanos?
2	¿Cómo alinearía su organización y estrategia de dirección con unos recursos humanos que envejecen, para mitigar el impacto de un gran número de funcionarios que esperan o buscan vías alternativas para que realice su trabajo?
3	¿Qué grado de satisfacción tiene usted con el plan existente en su organización para evaluar las opciones de compartir o externalizar servicios en colaboración con otras administraciones públicas, organismos o compañías del sector privado?
4	¿Qué tipo de medidas de seguridad establecería en su organización para mantener la confidencialidad de la información que se recoge como parte de la prestación de servicios públicos personalizados?
5	¿Qué prioridad le daría a compartir el conocimiento a la hora de determinar los procesos y herramientas óptimos para desarrollar y aplicar las estrategias públicas? ¿Cómo aprovecharía las ventajas de la reutilización del capital intelectual, incluyendo las lecciones aprendidas para crear nuevos productos y servicios?

Con todo lo expuesto, y en un afán de movilizar la reflexión y diálogo sobre el artículo, el estudio de IBM deja una inquietud.

### **La administración pública en el 2020**

¿Cómo sabremos que las administraciones públicas han realizado los cambios necesarios para afrontar el impacto de los distintos factores de transformación?

Para ello, surgen las siguientes líneas de acción que podemos tomar en consideración para el desarrollo de los actuales momentos de reforma y modernización de la administración pública en los cuales

nos encontramos vinculados, de esta forma, estaremos alineados a nivel global con las tendencias que siguen en estos momentos y que se precisan como una lección aprendida en las cuales las organizaciones públicas deben ser capaces de:

1. Poner foco en tres importantes retos: prosperidad económica, protección del medioambiente y seguridad.
2. Colaborar con mayor transparencia para ganarse y mantener la confianza de los ciudadanos y, de ese modo, acelerar la aplicación de las mejores prácticas y cambios colaborativos.
3. Establecer las prioridades y ejecutar las medidas planificadas, tomando decisiones claras, involucrando en ellas a los grupos políticos locales, garantizando la protección de los derechos humanos y la propiedad.
4. Evaluar y mejorar las acciones a tomar en respuesta a los factores de cambio e implantarlas de forma que se puedan llevar a cabo nuevas iniciativas.
5. Liderar con el ejemplo y conseguir influir en los ciudadanos, llevando a cabo los cambios necesarios en la sociedad.
6. Encontrar modos de desarrollar e implantar de principio a fin soluciones integradas a los problemas y expectativas como un proceso continuo de colaboración.
7. Establecer estándares para fomentar tendencias en determinadas áreas.
8. Demostrar que se puede ser responsable y exigir a los demás que lo sean.

Ahí radica el avance y reflexiones, veamos cómo estamos sobre estos temas en nuestra administración pública para estar preparados y dentro del futuro.

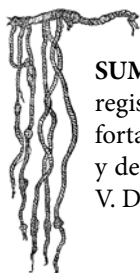




# LA MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL REGISTRO Y SU ROL COMO SOPORTE DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

## EL CASO PERUANO: A 20 AÑOS DE CREACIÓN DE LA SUNARP

Oswald Ayarza Gómez



**SUMARIO:** I. Contexto: la formación. II. La consolidación del sistema registral unificado y la modernización del registro. III. La modernización y fortalecimiento de las zonas registrales enfocada en la gestión del conocimiento y de competencias. IV. Expansión y desafío en la modernización del registro. V. De la implementación de los planes y reformas a “ver” los resultados.

### I. Contexto: la formación

**H**a transcurrido más de un siglo desde que por Ley el 2 de enero de 1888 se creó el registro de propiedad inmueble peruano<sup>1</sup> y, consecuentemente, a registrarse

---

<sup>1</sup> Por Ley del 15 de noviembre de 1887 se crea el Registro General de Propiedades y entra en funcionamiento el 2 de enero de 1888; en Piura se creó el 2 de julio de 1888; la Oficina Registral de Chiclayo entró en funcionamiento el 23 de octubre de 1895. Se debe tener en cuenta que recién por Ley 1 del 20 de octubre de 1904, dictada durante el gobierno de José Pardo y Barreda, se empezaron a enumerar las leyes, fijando un número cardinal que les corresponda, según el orden en las que se promulgan en el Congreso.

las propiedades inmobiliarias en libros denominados Tomos. Por aquella época, las inscripciones se efectuaban manualmente siendo la transcripción resumida la técnica para publicitarlas; desde entonces, el registro (en un país que tenía una población aproximada de 2 666 945<sup>2</sup> habitantes), empezó a masificarse y a transformar la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias que, hoy a través de la Sunarp (creada por Ley 26366 en 1994, para mantener y preservar la unidad de la función registral a nivel nacional), perdura como un ente único de prestación de servicios registrales de inscripción y publicidad en el Perú.

La ley que creaba el registro fue criticada por considerar que era innecesaria la inscripción del historial jurídico de un inmueble (téngase en cuenta que antes de su dación, se inscribían las hipotecas en un oficio de hipotecas<sup>3</sup>), por lo que tardó un poco para que el nuevo sistema registral fuera entendido y aceptado, evidenciándose con ello que toda innovación genera resistencias al implicar cambios en los paradigmas de la cultura imperante, en este caso, la registral<sup>4</sup>.

Durante muchas décadas continuó la técnica de inscripción manual: se inscribía en tomos y se publicitaba transcribiéndose

---

<sup>2</sup> Según el censo de 1876, en el cual inclusive se le atribuye a Lima una población de 100 000 habitantes, con un incremento promedio anual de 74 000 habitantes (Alejandro Reyes Flores. Finanzas en el Perú. Investigaciones Sociales. En: Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. UNMSM. Facultad de CC.SS, 2002. pp. 71-87 En: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/inv\\_sociales/n10\\_2002/finanzas\\_per%C3%BA.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/inv_sociales/n10_2002/finanzas_per%C3%BA.htm)).

<sup>3</sup> Al respecto, Bernardo Pardo Márquez (Derecho Registral Inmobiliario en el Perú. 2.º Edición. Tomo I. Litografía Huascarán. Lima Perú, 1966. pp. 288.) señala que el primer libro de registro de inscripciones de censos y tributos que gravaban la propiedad rústica y urbana de los Reyes, se mandó abrir de conformidad de la Real Carta, orden expedida por el Rey Don Felipe II, el año 1565, en cumplimiento de los dos capítulos de las Cortes de Madrid (1528) y de Toledo (1529) que establecen la inscripción obligatoria de los censos y tributos, imposiciones e hipotecas, que fueran ratificados por la Real Audiencia de Lima en 1582, y cuyo primer asiento del Libro está fechado el 2 de mayo de 1575. Posteriormente, el Rey Don Carlos III, dictó la pragmática del 31 de enero de 1768 estableciendo los oficios de hipotecas, disposición que se hizo extensiva a todas las colonias de América por Reales Cédulas del 8 de mayo de 1778 y el 16 de abril de 1783.

<sup>4</sup> El mismo autor (Bernardo Pardo Márquez. Ob. Cit. pp. X) señala que: *La Ley de 1888, no dio los resultados esperados. A los pocos años de su promulgación se hizo notar la conveniencia de reformarla.*

un resumen de estos, pero a partir de 1968 se pasó al uso del microfilm y de métodos mecánicos o fotográficos para la reproducción y archivo de documentos, buscando darle mayor celeridad al trabajo y a mejorar la eficiencia del servicio. En dicho año, el hoy derogado reglamento general de los registros públicos<sup>5</sup>, dispuso además en su artículo 6e) la ratificación cada 3 años de los registradores públicos y que en cada departamento funcione una oficina registral, cuya jurisdicción coincidiría con la demarcación política (ello concordaba con el artículo 1040 del ya derogado Código Civil de 1936 que mantuvo la jurisdicción de las oficinas provinciales). Sin embargo, transcurridos más de 80 años desde que se empezaron a efectuar las inscripciones en tomos, la ampliación del Reglamento de las Inscripciones en 1970<sup>6</sup> propuso una innovación importante en cuanto a la técnica de estas inscripciones, en el sentido que se extenderían en fichas móviles mediante el uso de máquinas de escribir. Así, al evidenciarse el deterioro progresivo de los tomos por la humedad, corrosión, por el volumen del trabajo creciente, porque las labores resultaban morosas o porque sencillamente muchas personas solicitaban el tomo con el consiguiente manipuleo y deterioro al pasar de mano en mano, o para ser entregados al administrado para su lectura, se hizo necesario dar un salto cualitativo de los métodos tradicionales de inscripción, seguridad y mantenimiento, que no significaban dejar de realizar las inscripciones en estos, sino darle mayor celeridad y eficiencia al trabajo y a los servicios registrales.

Si en el Perú hubo una estabilización y auge económico en el periodo 1993-1997<sup>7</sup> (uno de cuyos factores estaría en el hecho de

---

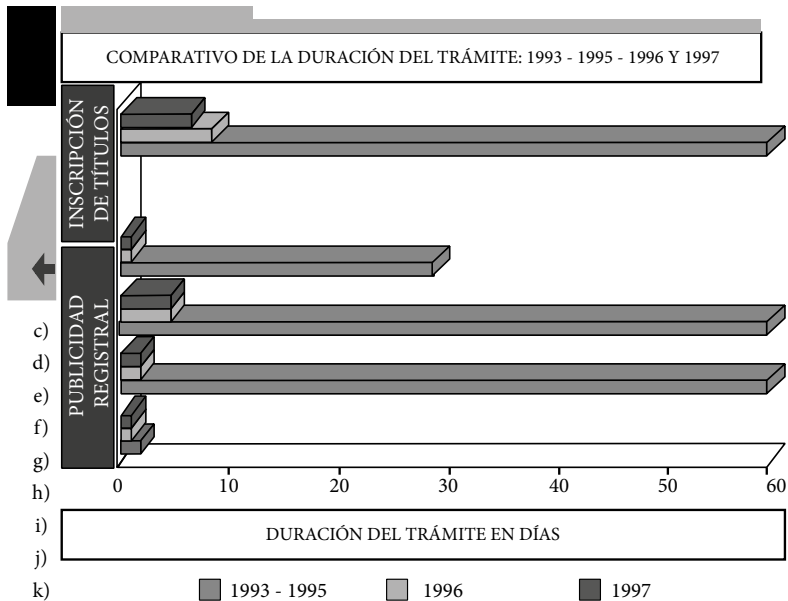
<sup>5</sup> Aprobado por Acuerdo de la Corte Suprema el 16 de mayo de 1968.

<sup>6</sup> Aprobado por Acuerdo de la Corte Suprema del 18 de junio de 1970.

<sup>7</sup> Javier Portocarrero Maisch. Introducción y Visión de Conjunto. pp. 09-11, y: Eduardo Morón. "Política Fiscal 1980-2000: De la Precariedad a la Crisis y Viceversa". pp. 21 y ss. En: "Desafíos de la Política Fiscal en el Perú". Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, diciembre de 2006.

que a partir de 1990 se reintrodujo el modelo económico de libre mercado), las actividades registrales también se incrementaron<sup>8</sup>.

Sin embargo, estas, que tuvieron a su vez una significativa demanda, no eran atendidas con la rapidez, calidad y eficiencia que el administrado requería; los servicios registrales de inscripción y publicidad se dilataron exageradamente, haciendo lento y desfasado al Registro e iniciándose un sistema de corrupción en sus servidores y funcionarios generado por la proliferación de tramitadores no solo fuera sino dentro de sus instalaciones. Si las actividades económicas



Fuente de imagen: *Sistematización de los procesos de inscripción y publicidad registral*. Baltazar Caballero, Jorge Luis. En: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/tesis/ingenie/baltazar\\_c\\_j/cap2.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/tesis/ingenie/baltazar_c_j/cap2.htm)

<sup>8</sup> Existe una evidente relación entre el desarrollo de la economía con la alta demanda de los servicios registrales, lo que demuestra que el comportamiento del PBI tiene un fuerte impacto en el comportamiento de los servicios registrales (Informe Final Presupuesto Evaluado: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos-SUNARP. Panelistas: Gladys Triveño Chan Jan (Coordinador)-Mercedes Martínez Centeno-Teodoro Sanz Gutierrez. Marzo 2010 pp. 69; y, Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014 - 2017. Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 046-2014-SUNARP/SN del 21 de febrero de 2014, febrero 2014, pp.15.

requerían rapidez, el registro no estaba siguiendo el ritmo de dichos cambios que la población y aquellas demandaban.

En el gráfico anterior se evidencia la variación en la atención de la demanda de los servicios registrales durante el referido periodo. Así, si durante el periodo comprendido entre 1993-1995 el trámite de atención en la inscripción de títulos y expedición de publicidad registral duraba en promedio 60 días, la atención de estos disminuyó a un promedio de 10 días en 1996 y a menos de 5 días a partir de 1997. En la actualidad, el promedio máximo de atención es de 3 días y muchos servicios se otorgan en el día o en forma inmediata. Se puede señalar, entonces, que algunos de los factores en la disminución de los trámites de duración de los servicios registrales, obedecería a la sustitución de la tecnología imperante que empieza a operar en el registro: de la utilización de máquinas de escribir mecánicas, a las electrónicas y a la creación de secciones especiales que utilizaban las nuevas tecnologías, al cambio de personal adiestrados en su uso, y capacitados en los objetivos que las secciones especiales necesitaban.

Sin embargo, el gran salto va a empezar a gestarse en 1994 con la creación de la SUNARP, el escaneo de las imágenes de los tomos y fichas en discos ópticos a partir de 1995-1996, el uso de la biometría, como las huellas dactilares para el ingreso a la computadora y el firmado de partidas electrónicas en la Oficina Registral de Lima, generando que las imágenes se encuentren simultáneamente al alcance de cualquier servidor público o del administrado en línea, y ya no se espere que el tomo o ficha sea entregado físicamente por aquél que lo tenía en calificación o en lectura, con lo cual, el tiempo de calificación y expedición de publicidad registral es casi simultáneo expedirlo desde cualquier punto de salida de una computadora (ordenador), como lo veremos más adelante.

Entre las características más significativas casi al final de este periodo (mediados de 1994) encontramos las siguientes:

1. Existían tres instancias: registrador público (1era. instancia), Comisión Facultativa (2era. instancia) y, Junta de Vigilancia que resolvía en última instancia vía recurso de revisión.
2. El título inscribible debía tener garantía en cuanto a su fecha cierta (es decir, que de una u otra manera se encuentre certificado o haya sido expedido por un servidor público sea judicial o administrativo o que haya sido elaborado o expedido por un notario).
3. El administrado acudía al registro a inscribir sus titularidades y derechos.

## II. La consolidación del sistema registral unificado y la modernización del registro

En 1994 sucede un hecho importante en la historia registral peruana. Se crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos (SINARP) con la finalidad de mantener y preservar la unidad y coherencia de la función registral en todo el país, **y con una clara orientación: especializar, simplificar, integrar y modernizar la función, procedimientos y gestión de todos los registros existentes en los diferentes sectores públicos que la integran con excepción de los administrativos** garantizando en la referida ley -entre otros- la autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones. La Ley crea, además, la SUNARP (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos) y unifica e incorpora todos los registros de información y publicidad jurídica en un único organismo descentralizado del sector justicia, precisando que las oficinas registrales a nivel nacional son organismos públicos desconcentrados de la SUNARP la cual tiene por objeto dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional.

Ahora bien, a fines de la década de 1980 y comienzos de los 90, el Registro ya no satisfacía las expectativas de las personas naturales y jurídicas que acudían a él para inscribir sus titularidades y derechos, y no era ya el apoyo o sostén de las actividades económicas, por devenir en lento, y obsoleto, por lo que se requería con urgencia un cambio en la técnica como en el método tradicional de calificación registral, pues hasta 1994 existía mucha provisionalidad en el nombramiento de los registradores públicos y muchos de los técnicos registrales que precalificaban los títulos no tenían formación profesional (en muchos casos inclusive estos no tenían formación en carreras de derecho y no estaban debidamente motivados). En dicho contexto, se expidió el Decreto de Urgencia 019-95 del 16 de abril de 1995, por el cual se declaró en reorganización y reestructuración institucional a todos los organismos públicos desconcentrados de la SUNARP aplicando un programa de evaluación y selección para calificar el personal nombrado del referido organismo, medida que fue el punto de partida para efectuar la transformación integral de la institución, marco dentro del cual se han obtenido resultados evidentes en lo que atañe a modernización, eficiencia y calidad de los servicios que brindan, características o cualidades que en la actualidad le son públicamente reconocidos a la SUNARP. En conclusión se puede sintetizar de la siguiente manera, cómo se encontraba la institución registral poco antes de la modernización ocurrida a partir del año 1993:

- Existía corrupción en la institución: ya sea vinculada a los servidores públicos como a sus funcionarios.
- Cualquier persona interesada en inscribir un acto indebido podía hacerlo en los tomos o fichas porque no había un control efectivo de estos, pues eran manipulados sin mayor control.
- No había un adecuado control en el cumplimiento de las actividades laborales: se desperdiciaba el tiempo y la eficiencia en la administración pública.

- El ambiente era hostil al trabajo efectivo y eficaz: si un trabajador nuevo quería empezar temprano a trabajar o trabajaba el horario completo, lo hostilizaban y le increpaban en tono irónico “si quería quedarse con el puesto”. Ello evidenciaba no solo ausencia de solidaridad e identificación con la institución sino, por el contrario, la mediocridad que imperaba en esta fase.

Cabe señalar que la técnica de inscripción manual en tomos y su sustitución en fichas -a través de máquinas de escribir- empezó en los años 70 y sobrevivió hasta 1997, cuando empezaron a efectuarse las inscripciones en partidas electrónicas -mediante el uso de computadoras- en los distintos registros de bienes y de personas; primero en Lima (la digitalización de imágenes y la captura de datos, de la información existente en tomos y fichas en forma previa empezó aproximadamente un año antes con la incorporación de estos en una base de datos Oracle y en un servidor de manejo de imágenes), para después ser implementada dicha técnica, progresiva y obligatoriamente en las distintas oficinas registrales del Perú aproximadamente hasta el 2003. Así, en esta etapa, las antiguas técnicas de inscripción manual en tomos y fichas, dan paso a los asientos electrónicos que posibilitan una mejor inscripción y lectura para el usuario y una publicidad mucho más rápida y con mayor sustento de seguridad, basados en sistemas informáticos respecto a las técnicas de inscripción y de cuidado anteriores.

Entre las características más significativas en esta etapa tenemos:

1. Se establecen dos únicas instancias registrales: registrador público (1era instancia), Tribunal Registral (2era instancia).
2. Se mantiene que el título inscribible tenga garantía en cuanto a su fecha cierta (es decir, que de una u otra manera se encuentre



certificado o haya sido expedido por un servidor público, sea judicial o administrativo, o haya sido elaborado o expedido por un notario).

3. La función principal de la inscripción es surtir efectos frente a terceros.
4. Se enfatiza la predictibilidad de la función registral, teniendo en cuenta que la dispersión de criterios respecto a un mismo caso genera inseguridad jurídica y un aumento en los costos de transacción generando críticas al registro<sup>9</sup>, ello porque la calificación no es la misma en algunos casos a nivel nacional cuando la solicitud de inscripción de un mismo acto es presentado en diferentes oficinas registrales, sustentándose en que, si la norma es la misma y los requisitos también, el acto que se presente debe concluir en inscripción o debe ser observado de manera idéntica por los registradores a nivel nacional, lo que no ocurre.
5. Obtener documentos e información que brinda el Registro<sup>10</sup>, no se encuentra limitada a la exhibición de los títulos del archivo y a los certificados que expide, sino a una efectiva búsqueda

---

<sup>9</sup> El aumento de los costos de transacción por la falta de predictibilidad de la función registral, no desalentaría el tráfico económico, como sustenta Fernando Tarazona A. (en: *El Rol del Registro Público en la Protección del Derecho de la Propiedad: Efectos, Principios que lo rigen y predictibilidad de la Función Registral*. Ponencia presentada al III Foro Internacional de Derecho registral llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, los días 19 y 20 de abril de 2012, pp. 4), sino que lo haría más oneroso y generaría que los actores busquen en el mercado otros elementos de seguridad jurídica que no sea la inscripción en el registro.

<sup>10</sup> Artículo 127 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos (aprobado por Resolución 126-2012-SUNARP-SN del 19.05.2012): Documentos e información que brinda el Registro.

Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa y obtener del Registro, previo pago de las tasas registrales correspondientes:

- a) La manifestación de las partidas registrales o exhibición de títulos que conforman el archivo registral o que se encuentra en trámite de inscripción;
- b) La expedición de los certificados literales de inscripciones, anotaciones, cancelaciones y copias literales de los documentos que hayan servido para extender los mismos y que obran en el archivo registral;
- c) La expedición de certificados compendiosos que acrediten la existencia o vigencia de determinadas inscripciones o anotaciones, así como aquéllos que determinen la inexistencia de los mismos;
- d) La información y certificación del contenido de los datos de los índices y del contenido de los asientos de presentación.

(...)

en los índices a nivel nacional<sup>11</sup>, lo que permite encontrar el bien (mueble o inmueble) y persona (natural o jurídica) en línea y en forma inmediata, como punto de partida de las demás actividades registrales, para ello se requiere a través de tecnología de punta, una bodega centralizada de información que preste dicho servicio las 24 horas del día, los 7 días de la semana y que el grupo humano a cargo de incorporar la información en celdas que van a alimentar la bodega central tenga el mismo conocimiento a nivel nacional y se encuentre altamente capacitado.

6. Se inicia la inscripción en partidas electrónicas y el uso de la biometría como las huellas dactilares para el ingreso a la computadora y el firmado de partidas.
7. El administrado acude al registro a inscribir sus titularidades y derechos.

### **III. La modernización y el fortalecimiento de las zonas registrales enfocada en la gestión del conocimiento y de competencias<sup>12</sup>**

En el registro peruano no existe un sistema de calificación previa a la que efectúa el registrador, no al menos como aquella cuya decisión

---

<sup>11</sup> Un caso paradigmático fue el Registro de Buques creado en 1902 pero que hasta el 2012 la información no se encontraba en el sistema informático (información contenida en Lima en 14 tomos, 46 fichas y más de 400 partidas electrónicas). En el caso de Pucallpa se incorporó toda la información contenida en 3 tomos, 77 fichas y todas las partidas electrónicas creadas vinculadas a embarcaciones y artefactos fluviales) con lo que las búsquedas y el servicio de publicidad resultaban prácticamente nulas o deficientes. Con muy buena iniciativa y criterio, la primera disposición transitoria de la Resolución 022-2012-SUNARP/SA del 25 de enero de 2012, dispuso la implementación de un índice nacional de naves, lo cual se ha realizado parcialmente sin costo alguno para la institución pero no ha concluido hasta hoy, faltando incorporar, corregir y consolidar toda la información existente de los registros de buques de Iquitos (8 tomos, fichas y partidas electrónicas), Puno (1 tomo), Chimbote, Pisco, y concluir rápidamente para beneficio los administrados unificando en un índice nacional toda la información existente desde su creación.

<sup>12</sup> Se define a la competencia profesional como aquellas características y cualidades que reúne un servidor que se desempeña en forma exitosa en su puesto de trabajo y que es reconocido por su entorno y por el administrado a quien presta el servicio directa o indirectamente. Un profesional competente es competitivo cuando a la calidad de su trabajo y conocimiento es medido frente a otro profesional de su misma especialidad y cargo.

define qué actos presentados documentariamente son materia de denegatoria o de inscripción. En el caso del notario, este incorpora en su protocolo los actos y contratos para que extienda una escritura pública, o para certificar firmas de actos extraprotocolares que luego son presentados al registro, de allí que un porcentaje de los títulos presentados por el usuario tenga deficiencias que luego son observadas, y que para ser subsanadas deba extenderse una nueva escritura pública o un nuevo documento expedido por el servidor público o funcionario que subsane la observación efectuada. Sin embargo, en muchos casos, las observaciones responden también a las deficiencias en la calificación de títulos, con el consiguiente incremento del coste del acceso al registro del título inscribible.

Los problemas en la calificación de títulos no se resuelven únicamente con tecnología nueva (si bien es necesario tener un sistema informático de última generación), toda vez que toda tecnología trae consigo problemas nuevos de adaptación y rechazo a nuevos paradigmas y también crean posibilidades nuevas e imprevisibles difíciles de prever y que están vinculadas a la calificación registral, como por ejemplo, la estadística que debe consolidarse a partir del llenado de campos de datos estructurados, toda vez que la información en las distintas oficinas registrales no tiene data estructurada ni completa<sup>13</sup>.

La tecnología no tiene sentido si ella no va acompañada de una efectiva, seria y rigurosa capacitación y preparación del personal en el manejo de esta, que debe efectuarse a nivel nacional, debiendo tener presente que la actividad registral no es hoy únicamente una actividad jurídica sino también de gestión pública, lo que implica necesariamente dotar a los registradores de una preparación con

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que el 66,67% (equivalente a 15 211 990 partidas registrales) de la información registral no se encuentra en data estructurada, lo que impediría recoger información en forma detallada para la elaboración de datos estadísticos (Anexo 2 del Programa Presupuestal para la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Sunarp para el año fiscal 2014, "Servicios Registrales Accesibles y Oportunos con Cobertura Universal" pp. 20).

enfoque de ambas disciplinas, pues al administrado no le interesa discutir a quién le corresponde la posesión en el derecho griego, romano o medioeval, sino que su título sea debidamente inscrito y publicitado y que la inscripción sea realizada, cada vez más, sin errores y en el menor tiempo posible. Así, encontramos que la información, con el uso de la tecnología y las computadoras, viaja al instante; sin embargo, las observaciones efectuadas a un título de contenido similar varía en las distintas oficinas registrales a nivel nacional, haciendo que la carencia de fundamento en las observaciones bordee a nivel nacional el 34%, lo que evidencia las diferentes formaciones y preparación de los registradores a cargo de la calificación de títulos en las distintas oficinas registrales del Perú.

En este periodo, las características más significativas son:

1. Se mantienen las dos instancias registrales: registrador público (1era instancia), Tribunal Registral (2era instancia).
2. Se mantiene que el título inscribible tenga garantía, en cuanto a su fecha cierta.
3. La función principal de la inscripción es surtir efectos frente a terceros.
4. Se enfatiza disminuir la dispersión de criterios respecto a un mismo caso. La calificación debe ser igual a nivel nacional cuando la solicitud de inscripción de un mismo acto se presente en diferentes oficinas registrales: si la norma es la misma y los requisitos también, el acto que se presente debe concluir en inscripción.
5. La efectiva búsqueda en los índices a nivel nacional<sup>14</sup>, permite encontrar el bien (mueble o inmueble) y persona (natural o

---

<sup>14</sup> Para ello, se requiere incorporar por ejemplo, TODA la información existente en los diferentes registros jurídicos a la bodega centralizada de la Sunarp, (ello incluye aquel indicado en la cita a pie de página #12) de tal manera que no se tenga información parcial, sino total y actualizada.

jurídica) en línea y en forma inmediata, como punto de partida de las demás actividades registrales, con tecnología de última generación, una bodega centralizada de información que presta servicios las 24 horas del día los 365 del año, y con un grupo humano que incorpora la información que alimenta la bodega central con el mismo conocimiento a nivel nacional y altamente capacitado<sup>15</sup>.

6. Se consolidan a nivel nacional las inscripciones en partidas electrónicas.
7. El Registro acude, es decir, va en busca del administrado, motivándolo para que inscriba sus titularidades y derechos. Ello genera cambios muy importantes en las demás actividades registrales.

#### **IV. Expansión y desafío en la modernización del registro**

El crecimiento económico en el Perú y el incremento de las actividades registrales como soporte de dicho crecimiento, nos hace pensar que en el interior del país se requiere de una red itinerante y permanente que distribuya el conocimiento y la experiencia en la calificación, lo cual requiere de muchos cambios que deben

---

<sup>15</sup> Inclusive aquí se requiere la creación de una subdirección de línea que sea responsable final de políticas que permitan uniformizar la solución a los diferentes problemas que presentan las zonas registrales incluida Lima; desarrollar un área de seguridad de la información registral con su propia plataforma administrativa e informática registrada en el CAP y que tenga independencia de los registradores, teniendo como función reducir los errores en las inscripciones revisando el despacho con periodicidad diaria y de manera aleatoria, verificando que los datos en las inscripciones como en el sistema estén correctos (por ejemplo, solamente en el Registro de Propiedad Vehicular de Lima al 2012 se detectaron un alto número de rectificación por errores materiales -32 259 solicitudes de rectificación. Fuente: Anexo 2 del Programa Presupuestal para la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Sunarp para el año fiscal 2014, "Servicios Registrales Accesibles y Oportunos con Cobertura Universal" pp. 32-), teniendo como acciones (esta subdirección y la plataforma informática que dependa de ella) solicitar la rectificación de oficio inmediata de las inscripciones (en los nombres de los participantes, en los montos de los gravámenes, en el acto registral, etc.) generando indicadores estadísticos respecto a la cantidad de errores más frecuentes detectados, como a la capacitación a fin de evitar la recurrencia en ellos, asegurando así la calidad de la información que brinde el registro en tiempo real. A decir del Ing. Aldo Salazar (programador de la Zona Registral N.º IX-Sede Lima) en ningún momento emitirá juicio sobre la calidad de las inscripciones, únicamente tendría como tarea principal reducir errores en las inscripciones y solicitar su corrección blindando así la seguridad de la información.

ser liderados por los que tienen a su cargo las distintas oficinas registrales (jefes registrales). Ello encierra un gran desafío al registro peruano, pues dentro de un crecimiento de las actividades económicas y de crecimiento transversal hacia el interior del país, el Registro no puede ser ajeno a ello, sino que debe liderar, acompañar, diseñar y sostener con anticipación el soporte registral de dicho incremento, evaluando el impacto positivo en las demás actividades vinculadas precisamente, a las inscripciones (soporte informático con servidores de punta; servidores públicos del registro altamente calificados, actividades constantes de difusión en cuanto a los beneficios de la inscripción; incremento de actividades registrales mediante estrategias agresivas en todos los campos y servicios para eliminar el déficit económico y de recursos humanos de ciertas oficinas registrales, etc.). Se requiere, por ello, mucho recurso, liderazgo y esfuerzo constantes, toda vez que se va a encontrar resistencia al cambio, y la renuencia a modificar las costumbres cómodas basadas en sus actividades diarias.

En un Estado Constitucional de Derecho como el peruano<sup>16</sup> se requiere, no solo como obligación superior legal y moral que todos los peruanos, principalmente sus autoridades y servidores públicos (fuerzas armadas y policiales, trabajadores del sistema judicial, ministerios, gobiernos regionales, locales, funcionarios, registradores, asistentes, servidores públicos en general, etc.) respeten, cumplan y hagan cumplir en forma efectiva y con un interés superior los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución a todo ciudadano, pues la protección constitucional garantiza precisamente, la exigibilidad y cumplimiento de sus normas, sino también que en el accionar diario de la institución (Estado), se capacite permanentemente a todos los servidores y funcionarios públicos principalmente:

---

<sup>16</sup> Al respecto, se recomienda al lector revisar las Resoluciones del Tribunal Constitucional contenidas en las sentencias 03891-2011-PA/TC; 5854-2005-PA/TC, y 3741-2004-AA/TC.

- A desterrar toda forma de discriminación respecto a los administrados que en algunos casos subyace en forma encubierta.
- Que los servidores y aquellos que dirigen las instituciones realicen un esfuerzo para que la institución llegue cada vez con mayor calidad y solidaridad a todos los sectores y procure hacerlo en un esfuerzo que comprometa a los que realizan un servicio en la institución.
- A priorizar la protección de los derechos fundamentales a través de las decisiones que tomen las autoridades (por ejemplo, la notificación rápida y adecuada, las investigaciones ceñidas a la reglas de la Constitución, las quejas o denuncias administrativas sean inmediatamente notificadas y el derecho de defensa del quejado o denunciado sea protegido; de igual modo, las decisiones administrativas que finalmente se tomen sean debida y fundadamente motivadas) para que en aquellos casos de corrupción en los cuales está involucrado personal de las instituciones, las sanciones no sean revocadas en el sistema judicial o en el órgano administrativo de SERVIR.
- Implica poner todos los recursos posibles (humanos, materiales y económicos) para alcanzar las metas que permitan una activa presencia en los sectores más desprotegidos y vulnerables. Deben pasar de ser administradores del status quo a verdaderos líderes en cada sector, oficio o área en las que se desempeña.

En un Estado constitucional de derecho, sus autoridades obtienen el reconocimiento de la sociedad precisamente porque la protección de sus derechos, la oportunidad en que se brinda, la calidad de sus decisiones, y la rapidez con que se resuelven sus problemas se integra a la cultura de los servidores y funcionarios, lo que es reconocido por la sociedad, entablándose una relación de confianza ciudadano-Estado. De allí que se requiere que los servidores y funcionarios trabajen brindando lo mejor de sí,

entregando un servicio de la más alta calidad al administrado. La calificación registral debe reflejar, por ello, el conocimiento de sus autoridades en la función que la ley le otorga: calificar los títulos que se presentan al registro.

Para que dicha calificación no tenga diferencias que varíen en cuanto a las distintas oficinas registrales a nivel nacional, se requiere que el proceso de crecimiento transversal y planes de expansión se vincule a las políticas de Estado y planes de gobierno<sup>17</sup> introduciendo los objetivos a cumplir con seguimiento constante de ellos. Que se haga un esfuerzo dirigido a brindar el mejor servicio al ciudadano tanto en inversión como en equipamiento, y se realice un seguimiento constante del impacto esperado, pues el desafío de modernizar el registro no radica en implementar sistemas informáticos únicamente, sino en determinar claramente cómo y a qué política de estado están vinculadas las actividades registrales y cuál es el grupo humano que lidera tales cambios.

Así, los objetivos, plazos y programas de las oficinas registrales descentralizadas requieren de un seguimiento y evaluación constante cuyo efecto esté vinculado estrechamente con el rendimiento efectivamente evaluado del registrador y de los servidores y funcionarios administrativos que se mueven alrededor de él, pues el impacto de la calificación registral determina en la sociedad la aceptación o el rechazo del registro: así, una buena calificación y servicios de publicidad expedidos en los tiempos esperados acercan a la población al registro y generan una alta

---

<sup>17</sup> Los registradores públicos y quienes trabajan en la administración pública en el Perú, obligatoriamente deben analizar en qué sector se encuentran y que **políticas de Estado del Acuerdo Nacional** (institucionalizado mediante D.S. 105-2002-PCM) están vinculadas a su sector. A partir de allí deben enlazar su actuación con los ejes estratégicos de Desarrollo Nacional que definidos en el **Plan Bicentenario** (aprobado mediante D.S. 054-2011-PCM) se encuentran vinculados a su sector, debiendo tener en cuenta además la **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública** (aprobado por D.S. 004-2013-PCM), el World Economic Forum - The Global Competitiveness Report 2012-2013 (para mejorar la competitividad en cada sector) y la Agenda de Competitividad 2012-2013 (aprobada en la Sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad, el 09 de febrero de 2012).



aceptación, lo contrario sucederá cuando la calificación sea errónea, lata, deficiente o carente de fundamento, la que generará efectivamente un efecto contrario al esperado. Enfatizar la igualdad en el conocimiento por parte de los registradores a nivel nacional no solo mejorará la calidad en la calificación haciéndola predecible y por lo tanto generará seguridad jurídica, cerrando las brechas de desconocimiento y generando un impacto positivo en las demás actividades de la burocracia registral.

Concluyo afirmando que una calificación registral igual para todos los administrados (si partimos de diferente formación profesional), puede ser acertada con un modelo respetuoso del producto que debe recibir el administrado, sustentado en un estado de derecho con conocimiento, capacitación constante y gestión, a partir del reconocimiento precisamente de las diferencias, lo que requiere de una gran dosis de humildad. Dentro de ese marco resulta fundamental que el registrador gerencie su sección con altos estándares de calidad en la calificación, que beneficie a los administrados, con la idea de transformar precisamente su conocimiento y entendimiento de los actos a registrar en un mundo globalizado en el cual el conocimiento es, precisamente, un universo por conquistar. Puedo señalar que el desafío y los retos en la expansión de la modernización del registro peruano para los próximos años pasa, además, por lo siguiente:

- Formación registral de los registradores e igualdad de conocimiento de los diferentes registros a nivel nacional.
- Alcanzar metas de calidad en la calificación, que disminuyan las rectificaciones por error material y la carencia de fundamento en las observaciones a nivel nacional.
- Difundir constantemente los derechos que tienen las personas naturales y jurídicas respecto a los títulos que presentan al Registro y las obligaciones que tienen los registradores en la calificación de aquellos.

- Incorporar todos los asientos y partidas registrales de los distintos registros jurídicos a la bodega centralizada de información de datos de la Sede Central de la Sunarp, que otorgue una efectiva búsqueda de los índices (información que contiene el registro) a nivel nacional permitiendo encontrar el bien (mueble o inmueble) y persona (natural o jurídica) en línea y en forma inmediata, como punto de partida de las demás actividades registrales.
- Enfatizar el cambio de un estadio estático, burocrático en el cual el administrado acude al Registro, a un estadio dinámico y activo en el cual el Registro acude, es decir, va en busca del administrado, motivándolo para que inscriba sus titularidades y derechos.
- El uso de la biometría como la firma en la inscripción de títulos que se viene efectuando en el Registro peruano desde 1997, impulsará el uso de la misma en la expedición de los certificados y otros productos que expida el Registro como publicidad registral en línea, y publicidad registral certificada.
- Enfatizar las actividades registrales dentro del concepto de inclusión social<sup>18</sup> y crecimiento transversal, que implica incluir e incorporar a todo grupo de administrados a los beneficios de la inscripción y seguridad jurídica sin distinción alguna a nivel nacional, ampliando la cobertura de atención y las posibilidades de comercio, industria, transferencias, y acceso a los servicios respecto de personas que no tenían acceso al Registro.
- Luchar constantemente contra la corrupción y sancionar efectiva y rápidamente a aquellos involucrados en actividades ilícitas y delictivas.

---

<sup>18</sup> El concepto de inclusión social es un concepto muy amplio con el cual se pretende integrar en un proceso dinámico a las personas de menores recursos y a todo grupo social, económico, étnico, etc., sin exclusión alguna e integrarlos a la formalidad y acceso a los servicios del Estado, de los cuales estaban excluidos. Cabe recordar aquí que el Registro debe atender a toda la población propietaria de bienes inmuebles o muebles sin distinción de su condición económica, enfocado en resultados a favor del ciudadano, y debe llegar a todos los sectores de la sociedad y rincones del país con una alta calidad tanto en calificación como en publicidad que beneficie a todo sector de la sociedad que requiera su atención sin exclusión alguna.

- Incrementar la eficiencia y el acceso a internet como herramienta de trabajo.
- Aumentar la velocidad en las reformas (y su seguimiento) que otros países ya empezaron.

## **V. De la implementación de los planes y reformas a “ver” los resultados**

Implementar un plan implica, necesariamente, ejecutar acciones para que aquél se haga realidad. Ello requiere un esfuerzo de cada jefe o director en consolidar y hacer realidad los objetivos y acciones que las instituciones incorporan en su plan estratégico institucional (PEI). A los directores, jefes y funcionarios se les debe evaluar semestralmente por las acciones y resultados de estos.

En el caso del Registro peruano, la reciente modificación de su plan estratégico institucional (PEI)<sup>19</sup> importa una serie de nuevos desafíos, objetivos y acciones que los jefes institucionales y el equipo que la integra deben alcanzar, involucrando a todo el personal a su cargo, atacando agresivamente las debilidades detectadas en su FODA, haciendo menos deficitaria su gestión, teniendo como objetivo el crecimiento transversal que llegue a los ciudadanos, con alta tecnología, y servicios con calidad rápidos y eficientes.

En la siguiente tabla, relativa a indicadores de satisfacción brindados por la SUNARP a nivel nacional en el 2010, en un ratio de satisfacción que debe estar encima del 90% por rubro, encontramos que existen zonas registrales en las cuales el plazo de entrega de los títulos que percibe la ciudadanía es muy bajo

---

<sup>19</sup> El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014 – 2017, fue aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 046-2014-SUNARP/SN del 21 de febrero de 2014.

La modernización y descentralización del registro y su rol como soporte del crecimiento económico en un estado social y democrático de derecho.

El caso peruano: a 20 años de creación de la Sunarp

(44%); otros que la oportunidad de atención resulta de un orden de 41%; que el plazo de entrega, en líneas generales es de 53%; que la información que brinda la dependencia es del orden de 51%. En conclusión, queda pues un gran trabajo por hacer.

### Indicadores de satisfacción de los servicios brindados por la SUNARP<sup>1</sup>

Criterios	Chiclayo	Moyo- bamba	Iquitos	Trujillo	Pucallpa	Huaraz	Huancayo	Lima	Cusco	Ica	Arequipa <sup>2</sup>	Tacna	
	Zona I	Zona II	Zona III	Zona IV	Zona V	Zona VI	Zona VII	Zona VIII	Zona IX	Zona X	Zona XI	Zona XII	Zona XIII
Capacidad profesional	70%	62%	84%	75%	76%	71%	63%	64%	54%	53%	71%	0	71%
Información que brinda la dependencia	80%	66%	70%	68%	67%	69%	63%	51%	64%	53%	56%	0	64%
Oportunidad de Atención	64%	41%	66%	63%	71%	80%	68%	68%	56%	38%	59%	0	48%
Plazo de entrega	44%	60%	59%	53%	69%	57%	61%	55%	57%	48%	54%	0	48%
Trato de personal	87%	64%	81%	81%	78%	77%	82%	83%	79%	75%	82%	0	71%

1. Evaluación de los Servicios de la SUNARP – Índice Perú 2010 - Resultado de encuestas en zonas registrales.
2. Lamentablemente, a la fecha de publicación de esta investigación no tenemos el consolidado respecto a la zona registral XII - con Sede en Arequipa.

De allí que, las instituciones públicas como el Registro deben vincularse además fuertemente a la agenda de competitividad 2012 - 2013<sup>20</sup>, en virtud del cual se debe estar atento a:

<sup>20</sup> Aprobada en la Sesión del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Competitividad del 9 de febrero de 2012.

- Nuevos mercados, nuevos servicios, nuevos hábitos de consumo respecto al Registro y a la economía, que tienen como correlato al incremento de las actividades registrales, los cuales plantean enormes oportunidades para el Perú.
- Aprovechar este nuevo escenario requiere un cambio profundo (una gran transformación), y el rediseño de las actividades registrales que permitan aumentar sosteniblemente los servicios con tecnología de punta, sin afectar a los administrados, básicamente construida a partir de tres pilares sobre los cuales debe sustentarse: innovación, diversificación y conocimiento.

Lo cual implica necesariamente:

- Incorporar nuevos modelos de gestión.
- **Ampliar el horario de atención a nivel nacional al público que desea entrevistarse con los registradores.** Uno de los reclamos frecuentes de los usuarios a nivel nacional es el horario de atención por parte de los registradores a los administrados. En muchos casos, increíblemente, es de una hora en las distintas oficinas registrales, lo cual no solo es una restricción inmotivada sino que no permite a muchos administrados contrastar con el registrador los puntos de vista contenidos en una observación. Debe ser ampliada mínimamente a cuatro horas (8.30 a 12.30 h), en lo posible a siete horas. El administrado debe entrevistarse con el registrador en cualquier horario, salvo la hora de refrigerio, y hasta antes de la hora de cierre (16.45 h) incorporándose dicha disposición en lo posible en el Reglamento General o en una directiva que emita la Sunarp. Ello permitirá que el administrado tenga acceso al Registro, despeje sus dudas y confíe en el sistema, otorgándole una mayor dinámica al Registro en la solución de las observaciones por parte de los registradores. Debe tenerse en cuenta que no solo en Lima sino en provincias, los administrados deben trasladarse recorriendo distancias que les impiden estar dentro de la hora que la burocracia administrativa establece cómodamente para

atender, sin tener en cuenta ni importarle el interés, la necesidad y el tiempo de aquél. Se debe romper ese vicio que aún subsiste copiado del poder judicial.

- Crear una nueva Sala del Tribunal Registral con sede en Iquitos (existe un exceso de carga), con competencia sobre Loreto, Amazonas, San Martín y Ucayali.
- Crear estrategias articuladas a nivel nacional que impulsen la competitividad<sup>21</sup>, proveer información a nivel nacional detectando barreras, articulando políticas, definiendo prioridades impulsando la competitividad<sup>21</sup> entre las diversas oficinas registrales y principalmente haciendo seguimiento de las reformas transversales que se implementen a partir del cruce de información, con un efectivo seguimiento de la implementación de los objetivos y las metas para “ver” los resultados que efectivamente van alcanzando las zonas y oficinas registrales a nivel nacional.

Finalmente, si el 2 de enero de 1888, empezó a funcionar el Registro de propiedad inmueble peruano y a registrarse las propiedades inmobiliarias en la capital de la República, cuando la población en el país era de 2 666 945 (en la actualidad excede los 30 475 144 de habitantes<sup>22</sup>), podemos afirmar que hoy se ha consolidado, a través de la Sunarp, como una institución única en el país en la prestación de servicios registrales (inmobiliario; mobiliario; de personas naturales, jurídicas; societarias; y de derechos), afirmándose en la actualidad que el 63,3% de las viviendas en el Perú ya tienen su título inscrito<sup>23</sup>, siendo la diferencia (33,7%) un desafío pendiente (además de lo ya expresado), para los próximos años.

---

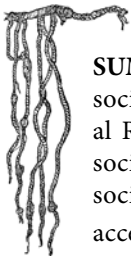
<sup>21</sup> Se define competitividad a la capacidad de generar mayor satisfacción a menor costo.

<sup>22</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, 2012.

<sup>23</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú. Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres 2011).

# LA SUNARP Y LOS ESFUERZOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE LA PROPIEDAD EN ZONAS DE POBREZA

Gladys Rojas León



**SUMARIO:** 1. La política del Gobierno en materia de desarrollo e inclusión social 2. La desigualdad en el Perú, la informalidad de la propiedad y el acceso al Registro 3. Acciones de la Sunarp en materia de desarrollo e inclusión social 4. Reformas estructurales en la Sunarp que promuevan la inclusión social 5. Mejora de la calidad en la atención al ciudadano 6. La Sunarp y el acceso al registro de predios sobre la base del catastro.

## Introducción

**E**l esfuerzo del Estado con sus políticas de gobierno en materia de desarrollo e inclusión para disminuir la brecha de pobreza, pasa por realizar mejoras tecnológicas, así como hacer esfuerzos de reingeniería en cada una de las instituciones que lo componen, con la finalidad de coadyuvar al logro de los objetivos. Es así que la Sunarp viene realizando avances consistentes para facilitar el acceso al registro, sobre todo de las poblaciones en condiciones de limitación, vulnerabilidad y pobreza.

En el país, debe disminuirse la desigualdad y la informalidad de la propiedad y mejorarse el acceso al Registro. Por ello, a la fecha, la Sunarp viene trabajando toda una propuesta de inclusión a partir de los programas como “Sunarp en tu pueblo”, “Sunarp habla fácil”, la elaboración de la “Guía general de comunidades”, los “Registriones”, así

como la promulgación de tasas preferenciales de calificación para predios ubicados en zonas de pobreza, pobreza extrema y zonas de frontera, entre otros programas que promueven que el Registro se acerque al ciudadano.

Además de esfuerzos, en procesos internos de reingeniería, para repensar las mejoras tecnológicas, tanto informáticas, catastrales como registrales, que incidirán en procedimientos ágiles y acordes con la modernidad y la interacción con una plataforma amplia de otros organismos del Estado, para que se impulse y viabilice los procesos de catastro, titulación y registro de la propiedad, sobre todo en zonas de pobreza.

## **1. La política del Gobierno en materia de desarrollo e inclusión social**

De acuerdo al Artículo 58 de la Constitución Política del Perú, en una economía social de mercado, corresponde al Estado, orientar y promover el desarrollo del país y actuar, entre otros, en la prestación de los servicios públicos.

Es política del Gobierno en materia de desarrollo e inclusión social, reducir la pobreza, las desigualdades, la exclusión y las vulnerabilidades, para cuyo efecto el Estado asume responsabilidad en la superación de los problemas sociales, generando mecanismos viables para la atención de los diversos segmentos poblacionales, constituyendo uno de ellos el acceso a los Registros Públicos y consiguiente seguridad jurídica de la población a nivel nacional.

## **2. La desigualdad en el Perú, la informalidad de la propiedad y el acceso al Registro**

Según Adolfo Figueroa en su libro “Reformas en sociedades desiguales”, indica que el Perú se ha ubicado siempre entre los países más desiguales del mundo, y se pregunta cuál ha sido el efecto de las reformas y contrarreformas que se han dado en el devenir histórico, sobre la desigualdad; a lo que se responde que el resultado de este



efecto es muy pequeño. Pero, entonces, qué tipos de reformas se necesitan para disminuir la brecha de la desigualdad histórica.

Es conocido que las zonas de pobreza están ubicadas, básicamente, en las zonas andinas y altoandinas, por ello, Adolfo Figueroa, precisa que las comunidades de los andes siempre tuvieron “frágiles derechos de propiedad” y como resultado de la exclusión económica y social, las comunidades indígenas no han podido acumular capital humano. Como consecuencia, han sido dejadas atrás en el proceso de desarrollo económico (“Reformas en sociedades desiguales”, pág. 221).

Para propiciar la inclusión social y económica de las poblaciones y comunidades campesinas que, básicamente, se ubican en las zonas de pobreza, los Registros Públicos, a través del registro de predios, promueve la reducción de las tasas de inscripción de los predios ubicados en zonas de extrema pobreza.

### **3. Acciones de la Sunarp en materia de desarrollo e inclusión social**

Se viene promoviendo programas de acercamiento al poblador con las campañas “Sunarp en tu pueblo”, los “Registrones”, la elaboración didáctica que permite y facilita el entendimiento para el registro de las comunidades, así como las tasas preferenciales para las poblaciones ubicadas en zonas de pobreza.

- **De las tasas preferenciales**

La Sunarp fue creada con Ley 26366 como organismo descentralizado, autónomo del sector justicia y ente rector del sistema nacional de registros públicos, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídica registral, técnica, económica, financiera y administrativa.

La Sunarp, actualmente, está realizando de manera comprometida la política del Gobierno en materia de desarrollo e inclusión social para reducir la pobreza, las desigualdades, la exclusión y las vulnerabilidades, generando mecanismos viables para la atención de los diversos segmentos poblacionales, y fomentando el acceso a los Registros Públicos con la consiguiente seguridad jurídica de la población a nivel nacional.

Con tal fin, ha promulgado el Decreto Supremo 002-2012-JUS que establece mínimas tasas preferenciales de calificación para predios ubicados en zonas de pobreza, pobreza extrema y zonas de frontera; además de su estrategia de descentralización de los servicios registrales, llegando a poblaciones ubicadas en zonas vulnerables, como el VRAEM, con la finalidad de beneficiar a los pobladores con un acceso rápido y eficiente a los servicios registrales, evitando su desplazamiento a otros lugares y beneficiándose de las tasas preferenciales de la Sunarp por estar ubicados en zonas de extrema pobreza. Al respecto, el pasado 3 de octubre de 2013, se acaba de inaugurar la oficina de Sunarp en el distrito de Ayna-San Francisco, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho (ver nota de prensa N.º067-2013 de Sunarp); además de los programas de difusión de la cultura registral y acercamientos a la población como “Sunarp en tu pueblo”, “Sunarp te escucha”, “Aló Sunarp”, entre otros (ver la web de Sunarp).

Cabe precisar que mediante Decreto Supremo 002-2012-JUS que modifica el Artículo 1.º del Decreto Supremo 014-2010-JUS, se aprueba la medida de promoción para garantizar la seguridad jurídica de predios en determinados distritos del país, con el objetivo de fomentar la inscripción de titularidades en el registro de predios, respecto de inmuebles ubicados en los distritos considerados pobres, de extrema pobreza, y de frontera, cuyo titular no cuente con más de una propiedad en el ámbito nacional, y domicilie en alguno de los distritos considerados en

el anexo del D.S 002-2012-JUS, acreditando tal condición con el domicilio consignado en el DNI y siempre que el valor del acto a registrar no sea mayor a 14 unidades impositivas tributarias. Se establece, asimismo, que el monto de las tasas por derecho de calificación e inscripción registral es de 0,13 % de la unidad impositiva tributaria (UIT).

El esfuerzo de la Sunarp mediante la dación del Decreto Supremo 002-2012-JUS con la reducción de tasas para la calificación e inscripción de predios ubicados en zonas de pobreza, extrema pobreza y frontera y viabilizar el acceso a los Registros Públicos, es loable.

Según el anexo del Decreto Supremo 002-2012-JUS, son 1284 de un total actual de 1838 municipalidades distritales de todo el país, las que se encuentran en situación de pobreza, extrema pobreza y ubicados en frontera, ello representa el 70% del total de distritos del territorio nacional.

Entonces, el 30% de los distritos del país se encuentran por encima del umbral de pobreza; de tal modo que resolver los problemas de la desigualdad y la exclusión social contempla dar soluciones más allá que solo reducir la tasa de inscripción.

Ahora, analizando las modificaciones efectuadas al Decreto Supremo 014-2010-JUS, así como el actual Decreto Supremo 002-2012-JUS, se establece el cumplimiento de pautas para acceder al beneficio de las tasas de inscripción registral de 0,13 de la UIT:

- **Que el titular no cuente con más de una propiedad en el ámbito nacional**

Claro está, que para obtener información segura y veraz de los titulares de una propiedad del ámbito nacional, es vital la necesidad de contar con información detallada de los datos

de los predios y de sus titulares a nivel nacional, de manera estandarizada y al cual debe acceder el Registro con facilidad, y que solo se obtiene con un catastro actualizado y moderno; lo cual sí realmente permitiría descartar el requisito de que un titular no cuente con más de una propiedad en el ámbito nacional, pero todavía estamos lejos de tal posibilidad.

- **Que el valor del acto a registrar no sea mayor a 14 unidades impositivas tributarias** En cuanto a la valoración de la propiedad, depende si es un predio urbano o un predio rural. En el caso de los predios urbanos, está en función a las dinámicas del tráfico inmobiliario y la evolución de los precios de las transacciones de compra y venta de las propiedades. Es posible que sea la municipalidad la entidad que proporcione esta información a través de mecanismos de valoración normativa y que interactúe con la Sunarp para acceder a tal información.
- Otro aspecto requerido son los DNI con domicilio en la zona; al respecto, y según la entrevista realizada al personal técnico de CADA<sup>1</sup>, la mayoría de pobladores que habitan en zonas de extrema pobreza tienen mucha informalidad en sus documentos de identidad y, muchos de ellos, ni siquiera tienen partida de nacimiento. Claro está que dicha documentación es vital, pero también es cierto que se debe apoyar a dichas poblaciones para que regularicen no solo sus propiedades sino también su condición de ciudadanos, por lo que se debe establecerse alianzas estratégicas con organizaciones del Estado, como CADA, que tienen objetivos similares.

---

<sup>1</sup> Cuerpo de apoyo para el desarrollo alternativo, que depende del Ministerio del Interior y que trabaja en la zona del VRAEM. El CADA Es un órgano de línea del proyecto especial CORAH, dependiente del Ministerio del Interior. Está conformado por un grupo de personas que realizan arduo trabajo en beneficio de las comunidades andinas y de selva, para mejorar su calidad de vida, lejos de los cultivos ilícitos. Tiene por objetivo desarrollar el programa de responsabilidad social comunitaria en las poblaciones afectadas por la producción y tráfico ilícito de drogas. Brinda apoyo técnico en saneamiento físico legal de los predios urbanos para el otorgamiento de títulos de propiedad a las familias formalizadas.

Los Registros Públicos están en el esfuerzo de mejorar los aspectos de los datos de los titulares de los predios, de las valoraciones de la propiedad, de la cantidad de predios, de la certeza de un rango de predios a nivel nacional y que pueden, efectivamente, beneficiarse de esta oportunidad. Por otro lado, ¿será suficiente la reducción de las tasas registrales para que los predios ubicados en zonas de pobreza puedan beneficiarse de las medidas de promoción para garantizar la seguridad jurídica de predios ubicados en determinados distritos ubicados en zonas de extrema pobreza del país?, asimismo, se encuentra la barrera de la desinformación del territorio y la necesidad de esa población de elaborar y construir su propia información, con el riesgo de que sea observado por el Registro.

#### **4. Reformas estructurales en la Sunarp que promuevan la inclusión social**

¿Qué más podrían hacer los Registros Públicos para contribuir de manera efectiva en la reducción de la pobreza y de exclusión social de las comunidades que cubren el 70% de los distritos del país? Definitivamente se tiene que pensar en una reforma estructural de la concepción del registro, ya no es suficiente establecer la jurisprudencia registral para el registro de la propiedad inmueble, sino también es necesario conocer y participar en la construcción de la realidad física de la propiedad inmueble, porque de este modo podremos facilitar al poblador una información técnica accesible.

El proceso debe comenzar con la participación activa, acompañando en los procesos de construcción del catastro, para hacer uso de la cartografía catastral donde se volcará los predios inscritos, con la lógica de vinculación del registro de predios para realizar los procesos de saneamiento, titulación y registro de los predios.

Ya se han dado experiencias, tal es el caso de la formalización de la propiedad informal, que comenzaba con el saneamiento físico-legal de la propiedad. Allí, el circuito comenzaba conociendo y levantando la información del territorio, para que, una vez validado, proceda a inscribirse con suma facilidad en el registro. Claro está, que en estas experiencias trabajaron solo los territorios urbanos informales.

El gran reto del Registro es promover las acciones de saneamiento de la propiedad de las zonas de pobreza con fines de inscripción registral, para garantizar la seguridad jurídica de los predios ubicados en dichas zonas. Por ello, lograr que el poblador que se ubica en zona de pobreza quiera acceder al registro, y pueda realizar su trámite con suma facilidad, así como cumplir con los requisitos técnicos y legales exigidos en el reglamento del registro de predios, además de una tasa reducida para la inscripción registral debe mejorarse estructuralmente el acceso al registro.

¿Y cuáles son los requisitos técnicos exigidos? Según el reglamento del registro de predios, básicamente, el plano perimétrico y de ubicación georreferenciados a la red geodésica nacional y en el datum oficial vigente, elaborado por un profesional competente y visado por la municipalidad. Para cumplir con este requisito ¿el poblador de una zona de pobreza estará en capacidad económica de contratar a un ingeniero para que le elabore dicha documentación técnica?; además de la interrogante de la existencia de profesionales expertos en el tema ubicados en las zonas alejadas y de pobreza.

Por otro lado, ¿tendrán las municipalidades de las zonas de pobreza, la capacidad de verificar la pertinencia de la información técnica elaborada por los ingenieros, o solo visará sin verificar dicha información?, porque, de acuerdo con los parámetros establecidos para, tampoco dichos distritos tienen los medios ni los

mecanismos tecnológicos para la verificación de la documentación técnica solicitada por los registros públicos.

Como vemos, en la elaboración de la documentación técnica, es muy probable que sea onerosa, y que solo un grupo reducido de pobladores ubicados en las zonas de pobreza estén dispuestos a realizar; pero será más frustrante aun, la observación reiterada que el registro realice porque dicha información técnica no tiene los estándares de precisión ni calidad que se requieren. Por otro lado, las dificultades y limitaciones de la documentación legal del derecho de propiedad no siempre describe lo que se visualiza en el plano, generando esta situación problemas de saneamiento físico legal y que se convierten, muchas veces, en barreras insalvables, sobre todo en zonas donde el acceso a la información y la jurisprudencia están muy limitadas.

Entonces, cómo hacer para que los requisitos técnicos estén al alcance del poblador y cómo lograr que la documentación legal se complemente con la información técnica. Inicialmente, se vislumbra alianzas estratégicas entre las entidades generadoras de catastro (municipalidades, gobiernos regionales) aunque a futuro se podría pensar en el enlace con la entidad nacional del catastro, que va producir una plataforma de sistema de información territorial en beneficio de todos los sectores del Estado.

Definitivamente, es necesario que la Sunarp participe en el proceso de construcción del catastro, debido a que se elaborará la representación minuciosa del territorio, tal como se dibuja en la realidad física, de donde se obtendrá información temática diversa de carácter multipropósito y para utilizar la cartografía con el fin de capturar la información precisa de ese territorio, en donde se visualiza a cada predio dentro de un contexto espacial mayor, puesto que la cartografía viene a ser la foto instantánea y detallada del momento histórico de todos los elementos que conforman el territorio.

Dado que el catastro requiere estar actualizado permanentemente, el proceso reflejará la información actualizada de los predios existentes a lo largo y ancho del territorio y, por ende, de la dinámica territorial de cambio constante del territorio; entonces, la cartografía con sus instantáneas cada cierto tiempo (en promedio, 5 años) nos proporcionará la información en el devenir del tiempo, y así podremos comprobar las tendencias, cambios y evolución con respecto a la anterior instantánea, no solo en aspectos de cambios estructurales de los predios, sino de aspectos trascendentales del territorio en su conjunto, como los cambios de los espacios rurales en urbanos y de los urbanos en metrópolis, así como de los crecimientos de las fronteras agrícolas o de los desiertos en zonas agrícolas por efecto de grandes proyectos de irrigación; así como de situaciones que reflejan vulnerabilidad y restricciones a la ocupación del territorio, en fin, el reflejo de la dinámica permanente de cambio que solo se puede notar cada cierto espacio de tiempo y que incide notoriamente en la valoración de la propiedad.

El registro de predios se ocupa de los derechos sobre los inmuebles. Su actuar es el jurídico y su instrumento principal el título de propiedad; pero, toda esa lógica legal no siempre es suficiente para una calificación integral del inmueble, porque muchas veces se desconoce la condición y situación de aspectos como el cambio de uso de la tierra o vulnerabilidad que limitan la inscripción, porque no se tiene un referente cartográfico del territorio para visualizar al predio en proceso de inscripción respecto de su realidad actual. Además, el Registro va incorporando en sus actos registrales los cambios y modificaciones de los predios inscritos, solo cada vez que el titular registral lo considere necesario. De tal modo que el Registro no va reflejar la evolución de la dinámica territorial, ni toma conocimiento del contexto actual en el cual está inmerso el predio que se inscribió años atrás.

No es que se pretenda que el Registro deba reflejar la realidad territorial tal cual del momento en que se vive, pero definitivamente,



es necesario que el Registro se apoye con la información del catastro, para consolidar la seguridad jurídica, al proceder a inscribir los inmuebles teniendo como información todos los detalles que el catastro brinda y que están relacionados con la evolución y dinámica de cambio territorial, necesaria para la seguridad jurídica. Por ello, es una gran oportunidad la simbiosis que existe entre catastro y el registro de predios y que incidirá en aumentar la seguridad jurídica de los bienes inmuebles en el Perú, estos son motivos suficientes para justificar la necesidad de la modificación estructural del sistema registral de predios.

Como vemos, sin el catastro el registro de predios es imperfecto e incompleto ya que este no asegura la realidad física del inmueble, solamente hace referencia a la inscripción del bien con una determinada extensión superficial dentro de los linderos que se indican, lo cual no es suficiente en la actualidad.

## **5. Mejora de la calidad en la atención al ciudadano**

Además, en el registro de predios debe promoverse un plan de mejoras en la gestión de la atención al ciudadano que redunde en la disminución ostensible de los requisitos, puesto que el registro ya posee la información o porque el registro puede acceder fácilmente a dicha información a través de los enlaces institucionales. Pero, cómo acceder a una información del territorio casi inexistente en las zonas de pobreza y, por otro lado, cómo construir la información técnica registral vinculante para la calificación registral, si el mismo registro, con su lógica de inscripción eminentemente jurídica, promovió en 80 años de los 100 de existencia, la inscripción de la propiedad sin mayor información que la descripción literal de la realidad.

Entonces, el registro debe repensar en reformas estructurales que promuevan la gestión de calidad y que faciliten el acceso al registro del ciudadano de manera efectiva. Dice José Ferrari en su

documento titulado “El plan de mejoras en la gestión de la atención al ciudadano de las Gerencias del Catastro de Sevilla” pag. 53, publicado en la revista de la Dirección General del Catastro del año 2002 en España, que: *El compromiso explícito con los ciudadanos, a fin de conseguir una mejora continua de la calidad, ha llevado a un cambio profundo en la forma de actuar y pensar como colectivo de la administración estatal de su país y que ha permitido la mejora de la imagen institucional y el beneficio mutuo.*

De tal modo que en el caso peruano, la Sunarp y el Registro de Predios, deberán repensar la mejora continua de la calidad para lograr su compromiso explícito con los ciudadanos que se ubican en las zonas de extrema pobreza y lograr el acceso masivo al sistema registral, para beneficiarse de la seguridad jurídica que incide en la economía y el desarrollo local. Pero, para llevar a cabo una mejora de calidad en la atención al ciudadano, ¿tenemos acaso información certera de qué tipos de predios son los que están ubicados en las zonas de extrema pobreza?, ¿serán comunidades campesinas o predios rurales en su mayoría?, ¿se ubican en la costa, en la sierra, o en la selva?, son interrogantes que aún no tiene respuesta porque no tenemos ni conocemos la información del territorio.

Uno de los mecanismos para obtener la información detallada de la realidad física, tal como se dibuja en el territorio, es llevar a cabo el proceso catastral, pero el quehacer catastral a cargo de las municipalidades todavía no se realiza de manera técnica y coherente en el 90% de las 1838 municipalidades del país, de tal modo que la representación del territorio no es una información accesible al ciudadano, lo cual dificulta los esfuerzos por utilizar dicha información para procesos de planificación del territorio, fiscalidad, saneamiento y derecho de la propiedad.

## **6. La Sunarp y el acceso al registro de predios sobre la base del catastro**

Una vez que las reformas estructurales sugeridas se hayan producido en la Sunarp, como parte de su proceso evolutivo y de modernización en beneficio del ciudadano en general y, sobre todo, del ciudadano ubicado en zonas de pobreza, debe iniciar las campañas de promoción de la inscripción en el registro de predios. Es conveniente identificar inicialmente las zonas de pobreza piloto que deberán ser una muestra de las 1284 municipalidades, para luego dar paso a la aplicación de manera gradual en todas las zonas territoriales.

La SUNARP debe promover y realizar el catastro considerando que este contribuye a la mejora de las políticas públicas, porque redundará en un conocimiento detallado de la información del territorio y su uso multipropósito, como lo evidencia la Ley 28294 que crea el Sistema Nacional del Catastro y su vinculación con el Registro. No solo se vinculará la información territorial como tal, sino todas las capas temáticas que enriquecerán la información territorial y que permitirán un registro adecuado de los derechos de propiedad, regulando lo privado, lo público, las áreas protegidas, las áreas reservadas, los espacios restrictivos, en fin, se abre un universo de posibilidades que antes no se notaba, porque el registro se limitaba a la descripción de la superficie sin el agregado rico de las capas temáticas que condicionan, limitan a viabilizan su uso.

Según Iván Darío Gómez y otros, en la publicación del documento “El catastro nacional y su quehacer y contribución a las políticas públicas” en la revista de Análisis Geográfico del Instituto Agustín Codazzi de Colombia, el Catastro contribuye a la política de la hacienda pública, al ordenamiento territorial, al desarrollo rural, a las políticas ambientales y al desarrollo sostenible, a la protección de la propiedad colectiva de los grupos étnicos, a las políticas de

asentamientos humanos y al desarrollo urbano, al saneamiento, titulación, registro y seguridad jurídica de la propiedad, a la construcción de los valores y precios de la tierra, a la política de construcción de viviendas de interés social, a la protección de la tierra y el patrimonio de la población desplazada, a la extinción de dominio y adjudicación de tierras y propiedades incautadas, a la prevención y atención de riesgos y desastres, y a la georreferenciación de la información estratégica; en suma, una serie de posibilidades para la toma de decisiones de las políticas públicas de los gobiernos locales y nacionales en beneficio de la ciudadanía.

Por todo ello, la SUNARP debe asumir el empoderamiento del catastro nacional peruano si su meta es contribuir eficazmente en las reformas estructurales que incidan en la disminución de las desigualdades, que permitan la inclusión social. Ya se inició la creación de las oficinas técnicas dentro del registro, ya prosiguió con presidir el Consejo Nacional del Catastro y la Secretaría Técnica, todavía le falta dar el salto cualitativo para aglutinar el catastro y el registro con el único fin de consolidarse en el registro de la información del territorio.

## CONCLUSIONES

1. La Sunarp se encuentra en pleno proceso de facilitar la inscripción de la propiedad, con mecanismos de acercamiento al ciudadano, a partir de programas de inclusión social y, además, con procesos de reingeniería en los procedimientos registrales promovidos por la vinculación y alianza estratégica en la construcción del catastro para lograr la formalización de la tenencia de la tierra, que viabilice los proyectos de desarrollo en beneficio del país.
2. En cuanto a los esfuerzos de políticas públicas en beneficio de las poblaciones, tenemos el Decreto Supremo 002-2012-JUS,

referido a la reducción de la tasa arancelaria para la inscripción de los predios ubicados en las zonas de pobreza, puede devenir en una buena norma que no se cumpla porque hay supuestos que no tienen forma de medirse ni tienen una línea base, como la titularidad de los predios a nivel nacional, como la valoración de los predios, como la cantidad de predios que se encuentren dentro del rango de valor establecido, como probablemente del no cumplimiento de los requisitos del reglamento de los Registros Públicos, entre otros.

3. Se requiere analizar y repasar todo el proceso de inscripción registral de los predios para una verdadera ayuda efectiva a las poblaciones, en tanto no se cuente con el catastro en dichas zonas. Se debe considerar alianzas estratégicas con otras entidades del Estado involucradas en los mismos objetivos, para que el esfuerzo en común permita el acceso al Registro Público y el desarrollo con verdadero espíritu de inclusión social.
4. Es necesario que la Sunarp se integre en el proceso de conformación de alianzas estratégicas con otras entidades del gobierno que trabajan con el mismo fin y son complementarias. Promoviendo procesos de saneamiento de la tenencia de la tierra.
5. Encontrarse en zona de pobreza no es solamente pensar en el bajo valor de la propiedad y de la única titularidad, sino en limitaciones para el cumplimiento de los requisitos técnicos, legales y económicos exigidos por los Registros Públicos; de tal modo que si de veras se quiere empujar el carro en un proceso de inclusión social para disminuir la brecha de la desigualdad, es necesario repensar de manera más integral.
6. El Registro debe conjugar con el catastro para obtener toda la información necesaria que coadyuve en el objetivo con fin social para incorporar a la seguridad jurídica a los predios ubicados en las zonas de pobreza.

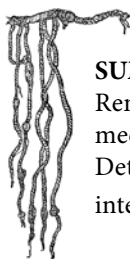
7. El Registro debe asumir el acompañamiento del catastro nacional, en primer lugar con el propósito de la inclusión social de los predios ubicados en zonas de pobreza, pero luego incorporar al catastro como su herramienta necesaria para el conocimiento fidedigno del territorio y de las características del predio en proceso de inscripción.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **Ferrari, José.** *El plan de mejoras en la gestión de la atención al ciudadano de las Gerencias del Catastro de Sevilla*, pag. 53, publicado en la revista de la Dirección General del Catastro. Año 2002.
2. **Figuroa, Adolfo.** *Reformas en sociedades desiguales*. Libro publicado por el fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año 2002
3. **Gómez, Iván Darío** y otros. *El Catastro Nacional y su quehacer y contribución a las políticas públicas*. Revista de Análisis Geográfico. Instituto Agustín Codazzi de Colombia, Año 2006.
4. **Ministerio de Justicia.** Decreto Supremo 002-2012-JUS. Publicado el 19 enero 2012.
5. **Rojas, Gladys.** *El proceso de modernización del Registro*, publicado en la revista del Fuero Registral. Sunarp, Año 2011.

# RECTIFICACIÓN Y/O DETERMINACIÓN DE ÁREA, LINDEROS Y MEDIDAS PERIMÉTRICAS DE PREDIOS EN LA JURISPRUDENCIA REGISTRAL

Sonia Campos Fernández



**SUMARIO:** Introducción 1. Rectificación de área por error de cálculo 2. Renuncia al derecho de propiedad 3. Determinación y/o rectificación de área, medidas perimétricas y linderos por declaración unilateral del propietario 4. Determinación y/o rectificación de área, medidas perimétricas y linderos con intervención del propietario y de los colindantes 5. A modo de conclusión.

## Introducción

**M**ediante Ley del 15 de noviembre de 1887 se creó el Registro General de la Propiedad, es así que el 2 de enero de 1888 empezó a funcionar la Oficina Registral de Lima; desde aquel momento el registro ha evolucionado, no solo en la normativa sino también en las herramientas con las que cuenta el Registrador para realizar su función. Actualmente cada zona registral cuenta con un “área de catastro”<sup>1</sup>, que coadyuva en la calificación al pronunciarse sobre aspectos técnicos en los actos que impliquen la incorporación o modificación física de un predio; esta verificación impide, por ejemplo, la inmatriculación de un predio inscrito con anterioridad, lo cual acarrearía una duplicidad de partidas. Sin embargo, antes que contar con esta herramienta accedieron al registro gran número

---

<sup>1</sup> Debe precisarse que las áreas de catastro de las zonas registrales no son entes generadores de catastro; realizando una labor de confrontación entre la información presentada con la registrada.

de predios con una vaga e imprecisa identificación y delimitación de sus características físicas, además sin la evaluación técnica de la documentación presentada y/o confrontación con sus antecedentes gráfico – registrales, a los que se adicionan los casos en que no existe plano en el título archivado y que incluso existiendo, no reflejan las características físicas reales del predio, entre otros supuestos que han originado inexactitudes registrales.

Tomemos la descripción de dos predios para ejemplificar lo descrito en el párrafo anterior. La descripción de la Finca N.º 75 de la calle General Prado en Huánuco inscrita en la partida N.º 02017094<sup>2</sup> es la siguiente: el predio cuenta con un área de 247.00 m<sup>2</sup>, cuyos linderos son las siguientes: Por el norte o frente con la calle “General Prado”, por el Sur o respaldo y por el Este o lado izquierdo, entrando a la finca, con propiedad de doña Ernestina Alomia; y por el Oeste o lado derecho con la casa de pobres, sin que se consignen medidas perimétricas En un caso similar<sup>3</sup> al independizar el predio ubicado en Jr. Fulgencio Valdez N.º 534 de la Urb. Chacra Colorada en la ciudad de Lima se consignaron los siguientes datos físicos: por el frente con la Calle N.º 7, por la derecha con el lote 8, por la izquierda con el lote 6 y por el fondo con el lote 14; al igual que en el caso anterior no constan medidas perimétricas. Si bien la ausencia de información en la descripción física del predio no impide que se realicen actos traslativos de dominio, pues el Registro no desconoce la existencia de un derecho de propiedad sobre el mismo y la eficacia de los principios de oponibilidad, legitimación y fe pública, constatamos que sobre muchos predios inscritos el registro no se está brindando información completa y exacta<sup>4</sup>.

Frente a la realidad existente encontramos algunas normas que regulan el saneamiento de las inexactitudes en la descripción de los predios, buscando trasladar a las partidas las reales características del predio, a través de procedimientos que por su naturaleza y garantías serán los adecuados para

---

<sup>2</sup> Información obtenida de la Resolución 977-2011-SUNARP-TR-L del 15/07/2011.

<sup>3</sup> Información obtenida de la Resolución 059-2011-SUNARP-TR-L del 14/01/2011.

<sup>4</sup> Debe considerarse además que para ciertos actos de modificación si constituye acto previo el saneamiento de área, medidas y linderos, como lo señaló el Tribunal en la Resolución 351-2014-SUNARP-TR-L: “DETERMINACIÓN DE LINDEROS Y MEDIDAS PERIMÉTRICAS: Para inscribir la habilitación urbana, resulta necesaria la previa determinación de los linderos y medidas perimétricas, cuando en la partida registral y en el título archivado no existiere dicha información, no siendo suficiente, por tanto, que conste una referencia catastral que no se sustente en un plano.”



eliminar cualquier disparidad sin afectar derechos de terceros; no obstante ello, en algunos casos el error es evidente o verificable en sede registral, bastando que se adjunte documentación técnica autorizada por las entidades competentes y se cuente con informe favorable de las áreas de catastro de las zonas registrales para que se realice la rectificación, sin que sea necesario recurrir a un procedimiento notarial, judicial o administrativo rectificatorio. En este contexto el Tribunal Registral asume un papel protagónico, al regular, a través de precedentes vinculantes, acuerdos y criterios reiterados, opciones ágiles y eficaces para que el propietario pueda rectificar la información que obra en la partida registral.

El Tribunal Registral es la segunda instancia en el procedimiento registral con competencia nacional y está conformado por salas descentralizadas e itinerantes, que resuelven en última instancia administrativa los recursos de apelación formulados contra las decisiones de los registradores públicos.

Las facultades normativas del Tribunal Registral están descritas en el artículo 158 del Reglamento General de los Registros Públicos (en adelante RGRP), al encontrarse facultados para la aprobación de precedentes, que constituyen criterios de interpretación que deben ser seguidos de manera obligatoria por las instancias registrales. Adicionalmente, también contamos con acuerdos plenarios, que si bien no vinculan a los registradores, si deben ser cumplidos por los miembros de la segunda instancia<sup>5</sup>.

El Tribunal Registral, al igual que los Registradores, está sometido a ciertas reglas y límites que garantizan la predictibilidad en la función registral. Por ello, si esta instancia hubiere emitido un criterio de interpretación reiterado sobre un supuesto determinado, sin que sea un precedente de observancia obligatoria o un acuerdo adoptado en sala plena, deberá aplicar el mismo en los casos posteriores y, si optase por alejarse de dicho criterio, deberá someterlo al Pleno Registral<sup>6</sup>.

Así, el Tribunal Registral a través de sus precedentes, acuerdos plenarios y criterios reiterados, brinda la posibilidad de rectificar inexactitudes

---

<sup>5</sup> En el IV Pleno del Tribunal Registral se adoptó el siguiente acuerdo: “Los acuerdos de Sala Plena del Tribunal Registral obligan a sus miembros como pacto vinculante”.

<sup>6</sup> Reunión de los vocales que integran la I, II, III, IV y V Sala.

prescindiendo de los mecanismos regulados en el Código Procesal Civil, Ley 27333, Ley 28294, Decreto Legislativo N.º 1089, entre otras normas, bajo los supuestos que analizaremos en el presente artículo y que se han configurado como excelentes herramientas para sanear los datos descriptivos de los predios inscritos.

Debemos precisar que la Ley 27333 –complementaria a la Ley 26662– introdujo dos novedades, la determinación y/o rectificación de área, linderos y medidas perimétricas de un predio con la sola intervención del propietario y los colindantes, y el proceso no contencioso de determinación y/o rectificación de área, medidas y linderos de predios.

## 1. Rectificación de área por error de cálculo

El acto de inmatriculación implica el ingreso un predio al registro, dando lugar a la apertura de una partida registral en la que se describirá área, medidas, linderos, entre otras características, dependiendo de la naturaleza del mismo<sup>7</sup>, además se registrarán las modificaciones que se produzcan con posterioridad. Esta finca registral es definida por el maestro español García y García en el siguiente sentido: *“Es un bien inmueble consistente en el espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente, con una titularidad unitaria y objeto de tráfico como unidad, y por ello susceptible de abrir folio registral, conforme al principio de especialidad”*<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Artículo 19.- Contenido del asiento de Inmatriculación

El asiento de inmatriculación contendrá, además de los requisitos señalados en el artículo 13, los siguientes:

- a) La naturaleza del predio, indicándose si es urbano o rústico, en este último caso si es rural o eriazo;
- b) El departamento, provincia y distrito donde se encuentra. En el caso que el predio a inmatricular esté ubicado en más de un distrito debe indicarse los nombres de los distritos correspondientes;
- c) Para el caso de predios urbanos: el área, linderos, medidas perimétricas y colindancias (por el frente, por la derecha entrando, por la izquierda entrando y por el fondo); su ubicación georeferenciada a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales, siempre que se cuente con dicho dato; calle y numeración o lote, manzana, etapa, urbanización, sector, zona o grupo; así como cualquier otra circunstancia que sirva para distinguirlo de otro. El área y las medidas perimétricas deberán estar expresadas conforme al Sistema Métrico Decimal;
- d) Para el caso de predios rurales se indicará: el código de referencia catastral, área expresada en hectáreas (h.) y con 04 decimales, perímetro expresado en metros (m); centroide y ubicación georeferenciada a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales, en caso de contarse con este último dato. Asimismo se consignará el nombre del predio, sector, valle de ser el caso, linderos y medidas perimétricas en el supuesto del tercer párrafo del artículo 20 y cualquier otra información que permita identificar plenamente el predio que se inscribe.

<sup>8</sup> GARCÍA Y GARCÍA, José Manuel. “La finca como base del sistema inmobiliario.” En Revista crítica de Derecho Registral Inmobiliario Registral N° 625, año 1994, p.2440.

La incorporación de un predio al registro requiere un título que sustente el derecho de propiedad del solicitante de la inmatriculación, que puede ser una escritura pública, formulario registral, título de propiedad otorgado por el Estado, entre otros. Este documento además de contener el acto causal que sustenta el derecho de propiedad del adquirente, describirá al predio que será objeto de la inmatriculación o la modificación física; en la actualidad la información que corresponde a las características físicas del predio debe estar sustentada en documentos técnicos que constituyen el correlato gráfico de la descripción contenida en el título inmatriculador.

En este contexto, la evaluación que realiza el registrador no se circunscribirá únicamente al título que sustenta el derecho de propiedad sino también a los planos y demás documentación técnica que se presente, pues en éstos se grafican las características físicas del predio y se delimita el espacio sobre el cual se ejerce el derecho de propiedad. Resulta entonces necesario que el Registrador cuente con el apoyo de un área que realice la evaluación de la documentación técnica que no solo se presenta en inmatriculaciones, sino también en los actos de modificación de las características físicas inscritas del predio, como una rectificación de área, subdivisión, independización por un proceso de habilitación urbana, entre otros.

En el artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (en adelante *RIRP*) se regula la participación del área de catastro en el proceso de calificación, precisando que los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de Catastro.

La competencia del área de Catastro se encuentra delimitada en el artículo citado; la evaluación que se efectúa culminará, en todos los casos, con la emisión de un informe referido a aspectos estrictamente técnicos, donde se determine la existencia o no de superposición de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios, así como otros aspectos relevantes según la naturaleza del acto presentado.

También señala el RIRP que el informe se realiza sobre la base de la información gráfica con la que cuentan las áreas de catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad, entendiéndose que solo corresponde evaluar aquella que obra en los planos que conforman los títulos archivados de los predios inscritos; no debiendo considerar información referencial que tenga un origen distinto al de las inscripciones. Así lo ratifica el Tribunal Registral en la Resolución N° 837-2014-SUNARP-TR-L al indicar: *La única información gráfica que puede ser tomada en cuenta por el área de catastro para emitir sus informes es aquella referida a inscripciones existentes, bajo responsabilidad. Así, resulta proscrita toda información que no encuentra su fuente en un título calificado e inscrito.*

Con cada inscripción se producirá una modificación en la base gráfica de los predios inscritos, por ello, el informe técnico que se emita contendrá la información vigente a la fecha de su expedición.

El informe del área de catastro resulta vinculante para el Registrador solo en los aspectos técnicos, por ello, el incumplimiento de ciertos requisitos en los planos, información contradictoria entre la memoria y el plano, entre otros supuestos que corresponden a la evaluación de dicha área y que se sustentan en alguna norma, deben ser incorporados al informe y trasladados a la eschela de observación.

Al incorporarse un mayor número de predios al registro o actualizarse la información gráfica de los inscritos, existirá mayor certeza en los actos o derechos incorporados, lo cual redundará indiscutiblemente en la seguridad jurídica. Sobre este punto cabe resaltar que la Gerencia de Catastro de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos tiene proyectado suscribir convenios con las Municipalidades y otros Entes Generadores de Catastro en aplicación de lo señalado en el artículo 63 del Reglamento de la

Ley 28294<sup>9</sup>, a fin de efectuar el análisis de la información literal que consta en las partidas registrales y la información gráfica que consta en los planos que forman parte de los títulos archivados, lo cual permitirá validar la correcta y detectar la inexacta. Este proceso tiene como punto de partida la existencia de una base de datos gráfica registral oficial, entendiéndose ésta como un sistema de información estructurado que contiene los datos gráficos y alfanuméricos de los predios inscritos. Concordamos

---

<sup>9</sup> Artículo 63.- Saneamiento de los predios inscritos que no cuenten con base catastral digital

Serán materia de saneamiento catastral y registral, los predios inscritos en el RdP que no cuenten con base catastral digital. Este procedimiento se desarrolla de la siguiente manera:

a) Diagnóstico Técnico-Legal

Comprende el estudio y análisis de la información gráfica y literal que obra en el RdP, a fin de validar la información que resulte correcta o detectar posibles inexactitudes, proponiendo en este último caso, el levantamiento catastral y las acciones de saneamiento respectivas.

Dicho estudio se debe plasmar en un informe, el que contendrá:

- a.1 Las características del predio, incluyéndose el área, linderos, medidas perimétricas, colindancias, edificaciones y usos.
- a.2 La existencia de superposiciones con otros predios.

b) Levantamiento Catastral

Los predios inscritos en el RdP que luego del diagnóstico técnico legal presenten inexactitudes entre la información gráfica y literal que aparece en dicho registro; o si se han detectado superposiciones con otros predios; deberán ser materia de levantamiento catastral, el cual se efectuará con la participación del titular registral y sus colindantes de ser necesario. El levantamiento catastral tiene por objeto corregir y actualizar los datos relacionados al área, medidas perimétricas y colindancias del predio.

En el levantamiento catastral intervienen el técnico y el verificador catastral.

c) Acciones de Saneamiento

1. En caso de superposiciones, que no afecten los derechos de los propietarios de los predios colindantes, se procederá a la rectificación de las inexactitudes que se presenten conforme al levantamiento catastral.
2. En los casos de superposiciones que afecten derechos de terceros, se procederá de la forma siguiente:
  - I) Notificar las discrepancias a los propietarios de los predios materia de saneamiento y efectuar, por única vez, una publicación en el Diario Oficial El Peruano y en un diario de mayor circulación, citándolos a una reunión informativa, indicando para dicho efecto, la fecha, hora y lugar del acto.
  - II) En la fecha y hora fijada en la notificación, se informará a los propietarios respecto del problema de superposición detectado, a fin que las partes de común acuerdo acepten intervenir en una audiencia conciliatoria. En caso una de las partes no acepte llevar adelante la conciliación, o de no lograrse un acuerdo conciliatorio, se dejará constancia en un acta y la controversia será resuelta por el Juzgado Especializado en lo Civil, de acuerdo a la disposiciones aplicables al proceso de rectificación de área.
  - III) Realizada la audiencia de conciliación y en caso de existir acuerdo conciliatorio, se extenderá un acta que deberán suscribir los intervinientes, cuidando de consignar la información precisa sobre el área, linderos y medidas perimétricas materia del acuerdo. Dicha acta, acompañada del CUC que emitirá la Entidad Generadora de Catastro, es título suficiente para su inscripción en el RdP.

con Angélica Portillo en los requerimientos que debe cumplir una Base Gráfica Registral idónea: “Para el desarrollo de una Base Gráfica Registral ideal se requiere de idóneas bases cartográficas, catastrales y ortofotos para poder ubicar o localizar con exactitud el polígono perimetral de los predios inscritos, información gráfica georeferenciada que está en desarrollo y que no existe respecto a significativas extensiones de terreno nacional.<sup>10</sup>”

Es importante además señalar que, los actos que impliquen la modificación de los predios inscritos o su incorporación al Registro, requieren la presentación de planos georreferenciados a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales en varios de sus actos inscribibles.

Asimismo, mediante Decreto Supremo 004-2013-JUS, publicado el 27 de marzo de 2013, se aprobó la tasa registral por derecho de publicidad de la base gráfica catastral, que será brindada en archivo digital, con lo cual los usuarios del sistema registral tendrán la posibilidad de acceder a la información gráfica que sustenta las inscripciones. Es importante señalar que esta publicidad no se extiende a todos los predios inscritos.

Cuando se introdujo en el Reglamento de Predios aprobado por Resolución N.º 540-2003-SUNARP-SN la exigencia de contar con un informe previo emitido por las áreas de catastro en aquellos actos que impliquen la incorporación o modificación de un predio inscrito, los numerosos actos inscribibles que se encontraban inmersos en este supuesto rebasaron la capacidad operativa de dichas áreas, resultando imposible la atención de todas las solicitudes en un plazo prudente, que además no cause perjuicio al usuario del sistema registral. Resultaba por ello necesario que, en tanto no se pueda cubrir la demanda existente, se adopten medidas para discernir entre los actos donde es imprescindible

---

<sup>10</sup> En “Catastro y Registro de Predios”. Diálogo con la Jurisprudencia N° 125. Lima, 2009, Gaceta Jurídica. p. 294.

contar con informe técnico de los que no. Así, mediante Resolución 296-2006-SUNARP-SN del 1 de julio de 2004, se aprobó la Directiva 08-2004-SUNARP-SN, que además establece los requisitos generales que deben cumplir los planos a evaluarse. En el artículo 5.1 de la citada directiva se señala:

**5.1 Actos inscribibles en el Registro de Predios que requieren informe previo del área de catastro para acceder a su inscripción:**

- a) *Inmatriculaciones.*
- b) *Acumulaciones e Independizaciones de predios no lotizados.*
- c) *Lotizaciones no aprobadas por Resolución Municipal.*
- d) *Rectificación o modificación de áreas, linderos y medidas perimétricas de predios, respecto de su matriz.*

*También requerirán informe previo del área de Catastro las solicitudes de búsqueda catastral.*

La evaluación gráfica de la información contenida en los títulos presentados es un tema complejo por la problemática que ha sido expuesta, por ello se requería una modificación a la precitada directiva, es así que mediante Resolución 189-2014-SUNARP/SN<sup>11</sup> se aprobó la Directiva 03-2014-SUNARP/SN, la cual deja sin efecto la Directiva 008-2014-SUNARP/SN y precisa los actos inscribibles en el Registro de Predios y en otros registros que requerirán informe previo del área de catastro para acceder a su inscripción, así como los requisitos técnicos que deben cumplir los planos y memorias descriptivas que se presenten para su calificación. Respecto al tema que es objeto de este artículo, la directiva mantiene en el literal e) del artículo 5.1 el acto de rectificación, modificación, delimitación o determinación de área, linderos o medidas perimétricas como parte de los casos donde es obligatorio

---

<sup>11</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano 8 de agosto de 2014 y entrará en vigencia a los 45 días hábiles contados desde el día siguiente de su publicación.

requerir en el proceso de calificación el pronunciamiento del área de catastro.

Constituyen entonces, las áreas de catastro de las zonas registrales, un soporte indispensable en la labor de calificación que realizan los registradores del Registro de Predios, por lo que el contenido del informe será fundamental en la inscripción o no de un acto o derecho.

En esta misma línea, la participación de las áreas de catastro, en los actos de rectificación de las inexactitudes en las características físicas de los predios, resulta fundamental al poder concluir -siempre que exista información gráfica registral- si existe o no coherencia entre la información presentada y la que obra en la partida registral.

El artículo 75 del Reglamento General de los Registros Públicos define como inexactitud registral a todo desacuerdo existente entre lo registrado y la realidad extrarregistral. Este desacuerdo tiene sustento en la incorrecta información plasmada en los títulos que originan las inscripciones, lo que a su vez surge por el uso de herramientas técnicas no adecuadas para la delimitación y medición de los predios; pero que además puede originarse en una modificación posterior del derecho inscrito.

Ante esta situación, la rectificación se realizará en mérito al título archivado, o por título modificatorio que contenga la descripción correcta del predio.<sup>12</sup>

En este contexto surge uno de los principales mecanismos de rectificación de inexactitudes registrales, aprobado en el XIX PLENO realizado los días 3 y 4 de agosto de 2006<sup>13</sup>, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>12</sup> Véase los artículos 76, 82, 84 y 85 del RIRP.

<sup>13</sup> Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 5 de setiembre de 2006.



## Rectificación de área por error en el cálculo

*Es inscribible la rectificación del área de un predio urbano en mérito al plano y memoria descriptiva visados por la autoridad municipal correspondiente, prescindiendo de los mecanismos rectificatorios previstos por el artículo 13 de la Ley N° 27333, si el error surgió del equivocado o inexacto cálculo de su área, siempre que el Área de Catastro determine que los linderos, medidas perimétricas y ubicación espacial del predio no han sufrido variación alguna.*

El criterio de interpretación adoptado como precedente de observancia obligatoria<sup>14</sup>, recoge los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Registral (por todas véase la Resolución 290-99-ORLC/TR) que indican la procedencia de la rectificación si el error surgió del inexacto cálculo de su área, sustentada en la presentación de documentos fehacientes y el informe técnico favorable emitido por el área de Catastro de la zona registral competente.

El Tribunal Registral fundamenta esta posición en la existencia de numerosas inexactitudes que han surgido del equivocado cálculo del área del predio que se inmatriculó o independizó de otro de mayor extensión; errores que podrán ser constatados técnicamente por las áreas de catastro y que en ningún caso importan variación en la ubicación o conformación del predio inscrito. Puede advertirse entonces que, la aplicación del precedente requiere que conste en la partida registral el área, medidas y linderos del predio, con lo cual se excluyen los casos en que no exista dicha información. En términos del ex vocal del Tribunal

---

<sup>14</sup> Artículo 158.- Precedentes de observancia obligatoria

Constituyen precedentes de observancia obligatoria los acuerdos adoptados por el Tribunal Registral en los Plenos Registrales, que establecen criterios de interpretación de las normas que regulan los actos y derechos inscribibles, a ser seguidos de manera obligatoria por las instancias registrales, en el ámbito nacional, mientras no sean expresamente modificados o dejados sin efecto mediante otro acuerdo de Pleno Registral, por mandato judicial firme o norma modificatoria posterior.

Los criterios reiterados existentes en las Resoluciones del Tribunal serán sometidos a consideración del Pleno Registral para su eventual aprobación como precedentes de observancia obligatoria. Para tal efecto, un criterio se convierte en reiterado cuando sea asumido en más de dos Resoluciones emitidas por una misma Sala o diferentes Salas del Tribunal.

Registral Silva Villajuán: “(...) Debe señalarse en primer lugar que el precedente se refiere únicamente a la rectificación de área por error en el cálculo, es decir, que los datos relativos a los linderos y medidas perimétricas del predio que constan en la partida registral permanecen inalterables. Por ello, cuando se solicite rectificar el área del predio sobre la base del correcto cálculo realizado a partir de las medidas de sus linderos, la calificación se realizará teniendo en cuenta el asiento donde conste su descripción física vigente, que puede ser el asiento de inmatriculación, independización, subdivisión u otro que contenga la modificación de su área, linderos y medidas perimétricas.”<sup>15</sup>

Si bien la aplicación del precedente conlleva a la modificación del área, no puede acarrear la modificación de los linderos, medidas perimétricas o ubicación espacial del predio, pues dichos datos constituyen el soporte gráfico a partir del cual se determina la existencia del error; por ende, sólo busca publicitar el área correcta, que además fluye de la información que consta en la partida registral y en el título archivado.

El artículo 85 del RGRP regula la rectificación amparada en documentos fehacientes señalando que, cuando la rectificación se refiera a hechos susceptibles de ser probados de un modo absoluto con documentos fehacientes, bastará la petición de la parte interesada acompañada de los documentos que aclaren el error producido. Dichos documentos pueden consistir en copias legalizadas de documentos de identidad, partidas del Registro de Estado Civil o cualquier otro que demuestre indubitablemente la inexactitud registral.

En aplicación de la disposición antes citada, para la rectificación de área por error de cálculo se requiere la presentación de la memoria descriptiva y plano perimétrico visado por la autoridad municipal competente. Esta documentación será evaluada por el área de catastro respectiva, quien determinará la existencia del error y que lo señalado en la nueva documentación coincide con el contenido de la partida registral.

---

<sup>15</sup> SILVA VILLAJUÁN, Fredy, Rectificación o Determinación de área, linderos y medidas perimétricas de un predio por mutuo acuerdo. Diálogo con la Jurisprudencia N° 125, febrero 2009. Lima: Gaceta Jurídica, p.281.

Según lo antes desarrollado, los presupuestos para la aplicación del precedente son:

- a) Se haya publicitado en forma incorrecta el área de un predio.
- b) Los linderos y medidas perimétricas del predio se encuentren descritos en la partida registral.
- c) El error haya surgido del equivocado e inexacto cálculo del área del predio.
- d) No exista variación en los linderos, medidas perimétricas y ubicación espacial del predio.
- e) Se cuente con informe favorable del área de catastro competente.

La aplicación de este precedente supone que se haya acreditado en forma indubitable que corresponde al mismo predio y que el error solo corresponda al área, por lo que si se advierte la variación en otros datos no debe aplicarse el precedente. Es así que en la Resolución 609-2012-SUNARP-TR-T del 21.9.2012, el Tribunal se pronunció indicando: “Si el área de catastro concluye que el polígono presentado por el interesado no corresponde al predio inscrito, entonces será inaplicable el precedente sobre rectificación por error de cálculo”.

Entre los fundamentos esgrimidos es pertinente mencionar los siguientes:

*(...) 3. La idea central que subyace en el precedente es la rectificación de los datos físicos o aritméticos del predio que fueron generados por la inexacta o deficiente forma de calcularlos. Desde esta perspectiva, resulta inadmisibles la rectificación del área o de las medidas perimétricas de un predio si dicha variación obedece a una modificación o alteración de los linderos del predio inscrito.*

*En este orden de ideas, el precedente solamente acepta la rectificación del área y las medidas perimétricas de un predio inscrito en la hipótesis de que los linderos inscritos sean los mismos que los señalados en el plano y memoria descriptiva presentados por el interesado, siendo la discrepancia*

*de los datos físicos (dimensiones) atribuible a la deficiente o inexacta manera de calcularlos; acaso debido a las imprecisas herramientas de medición empleadas o a la impericia de quien realizó dicha operación. En este supuesto, la rectificación del área o de las medidas perimétricas no afecta de modo alguno los derechos de terceros porque los linderos continúan siendo los inscritos. De ahí que la función del Área de Catastro sea fundamental para determinar la identidad de los linderos del predio inscrito y los trazados en los documentos técnicos acompañados para la rectificación, de lo cual podrá establecer, de ser el caso, la inexactitud del área o de las medidas perimétricas inscritas.*

- 4. En suma, el precedente está orientado única y exclusivamente a la rectificación del área o linderos cuando existe la certeza de que el predio inscrito no ha sufrido modificación alguna. Esto se logra con la constatación técnica que efectúa el Área de Catastro. De tal suerte que si el Área de Catastro concluye que el polígono presentado por el interesado no corresponde al predio inscrito, entonces, será inaplicable el precedente.*
- 5. En el caso de autos, el Área de Catastro mediante el Informe N.º 3707-2012-ZR-V-ST/OC del 26.07.2012 concluyó que no es posible confirmar que la ubicación del predio que figura en los documentos técnicos alcanzados por el usuario corresponda al predio inscrito. Asimismo, que el polígono propuesto no tiene la misma cantidad de tramos ni medidas perimétricas del predio. En términos sencillos: el área técnica determinó que el predio presentado por el interesado no es el mismo que el inscrito. Si esto es así, el precedente resulta inaplicable al caso concreto de autos. Por consiguiente, debe confirmarse la tacha de la primera instancia. (...)*

De igual forma se pronunció en la Resolución N° 659-2013-SUNARP-TR-L del 19/4/2013 al indicar: *No procede rectificar el área de un predio por error de cálculo sin seguir alguno de los mecanismos previstos en el artículo 13 de la Ley 27333 o el saneamiento catastral y registral regulado en la Ley 28294 y su reglamento, cuando el área de Catastro ha determinado que sí hay variación en dos de las medidas perimétricas.*

Cabe preguntarnos en este punto del análisis si el precedente resulta aplicable en caso no exista información en la partida registral sobre las medidas perimétricas y linderos del predio; la respuesta es negativa, al ser estos datos relevantes e indispensables para que el área de catastro pueda determinar la existencia del error en el cálculo del área, pues a partir de ellos delimitará la extensión superficial del predio.

De igual forma, consideramos que en caso de inexistencia de información del predio objeto del saneamiento y sus colindantes no podrá concluirse que la ubicación espacial es la misma que obra en la partida registral, por lo que tampoco resulta aplicable el precedente.

En la Resolución 050-2013-SUNARP-TR-A la V Sala del Tribunal Registral precisó respecto a la aplicación del precedente: *La imposibilidad del área de catastro de determinar si el predio no ha sufrido modificación alguna, impide la inscripción de la rectificación de área sustentado en el tercer precedente de observancia obligatoria aprobado en el Décimo Noveno Pleno del Tribunal Registral.*

Sustenta la improcedencia de la aplicación del precedente en los siguientes fundamentos:

*En tal sentido, esta instancia remitió el título apelado a la Oficina de Catastro de Tacna-Juliacá, para que ésta emita el informe técnico correspondiente.*

*El especialista en Catastro, ingeniero José Antonio Wharton Díaz expresó en el informe técnico N.º 0170-2012-Z.R.Nº XIII/OC-ORJ-U lo siguiente:*

“(…) se solicita la rectificación de área de un predio urbano (rectificación de área por error de cálculo) a un área de 708,75 m<sup>2</sup>, en mérito al plano y memoria descriptiva visados por la municipalidad correspondiente, sin embargo queda pendiente la calificación técnica del polígono del predio, debido a que la documentación adjunta, no se indican datos técnicos (ángulos internos expresados en

grados minutos y segundos) que permitan la correcta digitalización del predio materia de trámite. Por lo expuesto no es factible la verificación técnica y el contraste de los datos técnicos indicados en la documentación adjunta sin que antes se subsane según corresponda. Sin perjuicio a lo anterior se hace notar que de acuerdo a lo indicado en la documentación adjunta, se indica que se realizó la inscripción del área en mérito al cálculo del perímetro indicado en testimonio que obra en legajo de inscripción, sin embargo revisado el referido título archivado, se aprecia la solicitud de inscripción del predio urbano ubicado en la Calle Enrique P. Cáceres N.º 161 de la ciudad de Juliaca, con un área de 595,00 m<sup>2</sup>, tal como consta en dicha solicitud de inscripción, también revisado la documentación archivada (escritura pública), se aprecia que no se consignó área. Así mismo se indica que la numeración indicada en legajo de inscripción como Calle Enrique P. Cáceres (antes Lambayeque) N° 133, difiere de lo indicado en la partida registral (Calle Enrique P. N° 161)”

(...) de acuerdo a lo descrito en el rubro antecedentes registrales del presente informe, donde se indica que no obra en legajo de inscripción el plano perimétrico que permita determinar la forma, figura y ubicación geográfica exacta del predio inscrito.

4. Al respecto cabe señalar que la rectificación de área por error de cálculo se justifica porque los datos físicos o aritméticos del predio fueron generados por la inexacta o deficiente forma de calcularlos. Desde esta perspectiva, resulta inadmisibles la rectificación del área o de las medidas perimétricas de un predio si dicha variación obedece a una modificación o alteración de los linderos del predio inscrito.

Se entiende que el área es la extensión superficial de un predio. Los linderos son las líneas que delimitan un predio de otro. El área se obtiene a partir de los linderos de un predio y no a la inversa; es decir, si conocemos los linderos espaciales de un predio podemos determinar su área, pero si sólo tenemos el área no necesariamente podemos determinar cuáles serían sus linderos. En términos sencillos,

los linderos nos proporcionan la forma del predio y con ella se puede calcular su área y sus medidas perimétricas, pero si tan solo sabemos su área resulta imposible establecer su figura y, por ende, las dimensiones de sus linderos.

5. En este orden de ideas, el precedente solamente admite la rectificación del área de un predio inscrito en la hipótesis que los linderos inscritos sean los mismos que los señalados en el plano y memoria descriptiva presentados por el interesado, siendo la discrepancia de los datos físicos (dimensiones) atribuible a la deficiente o inexacta manera de calcularlos; acaso debido a las imprecisas herramientas de medición empleadas o a la impericia de quien realizó dicha operación. En este supuesto la rectificación del área no afecta de modo alguno los derechos de terceros porque los linderos continúan siendo los inscritos. De ahí que la función del Área de Catastro sea fundamental para determinar la identidad de los linderos del predio inscrito y los trazados en los planos y la memoria descriptiva acompañados para la rectificación, de lo cual podrá establecer, de ser el caso, la inexactitud del área inscrita.

*En suma, el precedente está orientado única y exclusivamente a la rectificación del área cuando existe la certeza que el predio inscrito no ha sufrido modificación alguna. Esto se logra con la constatación técnica que efectúa el área de catastro. De tal suerte que si el área de catastro no puede determinar, por cualquier causa, la inexactitud del área o los linderos del predio inscrito, entonces, será inaplicable el precedente. (...).*

En el caso antes descrito, el área de Catastro de la zona registral competente no pudo evaluar el perímetro y ubicación del predio objeto de saneamiento ante la ausencia del plano en el título archivado, circunstancia que impide la confrontación con el título modificatorio y constatar que se cumplan los requisitos para la aplicación del precedente.

Puede advertirse además que el criterio usado por el Tribunal Registral, en el caso de las inmatriculaciones e independizaciones, incorporados

en los artículos 16 y 59 del RIRP, donde la imposibilidad de realizar una evaluación técnica debido a la ausencia de información técnica no constituye un obstáculo para la inscripción, no puede ser aplicado en el precedente por error de cálculo, al considerarse que podría perjudicarse el derecho de los colindantes.

Bajo estos fundamentos el Tribunal Registral en el Pleno CXV emitió algunas precisiones al precedente, indicando que “No procede la rectificación por error de cálculo si el área de catastro no puede determinar si los linderos, medidas perimétricas y ubicación espacial del predio han sufrido variación”.

Debe resaltarse que la prescindencia de los mecanismos otorgados por la normativa solo puede darse cuando no se afecten a los colindantes, presupuesto que requiere certeza absoluta y que será aplicable a los demás supuestos.

Finalmente, si bien el precedente se originó en casos referidos a predios urbanos, a través del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Registral advertimos que también resulta de aplicación a los predios rurales. Así en la Resolución N° 138-2009-SUNARP-TR-T del 16 de abril de 2009, se indica:

“9. Cabe agregar que si bien el POO regula un supuesto de rectificación vinculado a predios urbanos, puede aplicarse el mismo a los errores de cálculo referidos a predios rurales, habida cuenta que se trata en lo medular de situaciones idénticas que no varían por la ubicación o uso de la finca. En consecuencia y, estando además a que no existe norma que regule específicamente el supuesto de error de cálculo para predios rurales, o que impida o prohíba la aplicación del precedente citado, ni justificación racional para la diferencia de trato, este Tribunal estima que el tercer precedente de observancia obligatoria aprobado en el décimo noveno pleno del Tribunal Registral es aplicable, por analogía, igualmente al supuesto de inexactitud por error de cálculo de predios rurales. (...)”.



Este criterio finalmente fue recogido en el Pleno CXV al indicarse:  
*También procede la rectificación por error de cálculo respecto de predios rurales, para lo cual se adjuntará la documentación a que se refiere el artículo 20 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.*

## **2. Renuncia al derecho de propiedad**

En el primer punto analizado, la inexactitud en el cálculo del área puede ser rectificadora mediante la presentación de documentos fehacientes, pues no determina en modo alguno la variación de las características del predio, sino únicamente la adecuación con la realidad física que siempre existió. Se advierte entonces que la jurisprudencia registral admite el uso de mecanismos alternativos a los procedimientos regulados específicamente para tal fin, con lo cual basta adjuntar plano y memoria descriptiva visados por el ente generador de catastro. Sin embargo en el supuesto que pasaremos a abordar, el Tribunal Registral regula un supuesto de rectificación que tiene como presupuesto esencial la renuncia al derecho de propiedad formulada por el propietario del predio.

El Tribunal Registral se ha pronunciado de manera reiterada admitiendo la renuncia como un medio extintivo de la propiedad. La figura de la renuncia es aceptada en doctrina, tanto nacional como extranjera, entendiéndose como el negocio jurídico unilateral por el cual el propietario del derecho de propiedad lo extingue voluntariamente. Siendo ello así, no se requiere que exista consentimiento de un tercero para su efectividad. Así lo señala González Barrón al precisar: (...) *el negocio abdicativo (de renuncia o abandono) siempre es de estructura unilateral, pues en caso de ser bilateral se convertiría en una enajenación en donde otra persona adquiriría el dominio del bien (art. 968-1 C.C.). Por ende, para que la renuncia o el abandono produzcan la pérdida de la propiedad, no*

*es necesaria la aceptación de nadie, basta la voluntad de una sola persona, la del propietario abdicante; es un negocio no-recepticio, no dirigido a nadie.*<sup>16</sup>

Nos preguntamos entonces si en la calificación del acto de renuncia podría existir un perjuicio a los colindantes. A nivel registral, solo corresponde realizar una evaluación sobre la eventual afectación a los propietarios de los predios colindantes y los acreedores. Tratándose de los colindantes, la jurisprudencia ha establecido que se requiere informe favorable del área de Catastro donde se precise que la nueva descripción del predio, excluyendo el área renunciada, se encuentra dentro del polígono del predio inscrito, con lo cual se tiene certeza que la extinción del derecho de propiedad se produce sobre el área en la que el titular ejercía su derecho. Respecto a los acreedores, consideramos que no deberá inscribirse la renuncia si no se cuenta con el consentimiento de los mismos.

Si bien la jurisprudencia registral ha señalado en forma expresa que debe admitirse la modificación del área del predio inscrito por renuncia del titular sobre una porción del mismo, no en todos los casos se ha pronunciado sobre el destino del área renunciada. Así, la IV Sala del Tribunal Registral, en la Resolución 393-2012-SUNARP-TR-T señala que la porción renunciada se desinscribe, al no existir un titular registral. En los casos resueltos por las Resoluciones 895-2011-SUNARP-TR-L y 505-2012-SUNARP-TR-L, el Tribunal no emitió pronunciamiento expreso respecto a la consecuencia sobre el área renunciada y excluida de la partida del solicitante.

Cabe indicar que la renuncia no reanuda el derecho de propiedad del transferente, correspondiendo extender un asiento de modificación del predio, entendiéndose, según lo señalado en la jurisprudencia, que el área renunciada se desinscribe, es decir, debe ser excluida de los predios inscritos, tanto en la partida como en la base gráfica registral. Consideramos que para todos los supuestos de predios inscritos

---

<sup>16</sup> GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán. Curso de Derechos Reales. Jurista Editores. Lima, 2003. p.658.

es de aplicación lo señalado por la IV Sala, con lo cual además concordamos, al sustentarse la renuncia en un acto de libre voluntad del propietario; sin embargo nos genera dudas la aplicación del procedimiento cuando en el mismo título se expresa la causa de esta renuncia, como por ejemplo una expropiación. Siendo ello así, lo que corresponde es la inscripción de la secuencia de actos previos que conduzcan a plasmar en la partida el historial de modificaciones que sufrió el predio, máxime si la renuncia, como medio extintivo del derecho de propiedad, es un acto unilateral, que no conlleva al traslado del dominio a otro titular.

En la realidad se presentan numerosos casos donde los lotes habilitados se han visto reducidos por ampliación de vías, y al no inscribirse los actos previos que se requieren para publicitar el área modificada del lote, el propietario opta por formular renuncia sobre la porción en la que, civilmente, ya no ostenta ninguna titularidad. Si bien logra el efecto buscado –excluir el área de la partida del titular renunciante–, generamos una inexactitud, pues el área renunciada no debe desinscribirse, sino solo trasladarse al área de la partida matriz de la cual se independizó, en la cual debería incorporarse al área de vías.

Con lo antes manifestado no dejamos sin contenido el precedente del Tribunal Registral, pues existe casuística en que la renuncia constituye un acto de libre voluntad del propietario y únicamente corresponde a la inexistencia de titularidad sobre un área determinada.

No debe olvidarse que, tratándose de bienes muebles, la extinción del derecho de propiedad los convierte en nullius, circunstancia distinta en los bienes inmuebles. Sobre el particular González Barrón indica: *En el caso de los bienes inmuebles queda la duda respecto a si éstos se pueden convertir en “nullius”, pues falta una disposición específica sobre el tema. Sin embargo, del art. 929 C.C. se infiere que sólo los bienes muebles pueden ser “nullius” y, por tanto, susceptibles de apropiación. Si los bienes inmuebles no pueden ser*

*“nullius” –interpretación a contrario del art. 929 C.C.-, se deduce que éstos siempre estarán bajo una titularidad, entendiéndose que los bienes inmuebles revierten al Estado ante la renuncia o abandono del propietario; más aún cuando el titular originario de todos los recursos naturales es la Nación (art. 66 Const.), y normalmente se reputa que el suelo es uno de los típicos recursos naturales<sup>17</sup>.*

Es oportuno reproducir la sumilla y fundamentos plasmados en la Resolución 393-2012-SUNARP-TR-T de 25/4/2012:

## **Renuncia de Área**

*Es inscribible la renuncia de una sección del predio, siempre que el Área de Catastro determine que los linderos y ubicación espacial del predio inscrito no han sufrido variación alguna, salvo por la porción renunciada que se desinscribe.*

Entre los fundamentos que esgrime el tribunal registral en la resolución citada consideramos pertinentes citar los siguientes:

“1. Es criterio reiterado de esta sala (ver por todas la Resolución N° 054-2007-SUNARP-TR-T) que es posible extinguir un derecho real a través de su renuncia, causal no prevista expresamente en el artículo 968° del Código Civil, pero que tampoco nuestro sistema jurídico proscribire (...). La doctrina española, referente obligatorio de nuestro sistema registral, sí admite la renuncia como mecanismo extintivo de los derechos reales.

*Diez Picazo señala al respecto: “Se denomina renuncia, abandono o también técnicamente derelicción a aquel acto de libre voluntad del propietario, por medio del cual, desamparando o desposeyéndose de una cosa, da por extinguido su derecho de dominio sobre ella”.*

---

<sup>17</sup> GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán. Op. cit., p.660.

*Albaladejo señala que los derechos reales se extinguen por renuncia de su titular, negocio unilateral irrevocable que contiene una declaración de voluntad no recepticia ni solemne, en principio, que puede realizarse expresa o tácitamente. Se trata de la abdicación o dejación voluntaria y consciente de un derecho que se tiene adquirido o reconocido. A diferencia de la cesión, que requiere la concurrencia de las voluntades del cedente y cesionario, para el perfeccionamiento de la renuncia basta la voluntad del renunciante.*

Como claramente se señala en los considerandos transcritos, el fundamento del Tribunal para admitir la inscripción de la renuncia de área es la concepción de que la extinción de un derecho real puede acontecer por renuncia de su titular.

En la casuística analizada, la aplicación del criterio no ha requerido la determinación de la causal que origina la renuncia, por lo que bastará que la escritura pública contenga la manifestación de la dejación voluntaria respecto al área renunciada.

Este criterio ha sido utilizado de dos formas:

- a) En predios inscritos, donde se presentan dos supuestos. La renuncia parcial que originará la modificación en la descripción del predio inscrito, a fin de excluir el área renunciada; y la renuncia total, que bajo el mismo razonamiento debe concluir en la desinmatriculación del predio.
- b) Tratándose de solicitudes de inscripción en las que, por determinados obstáculos, debe formularse la renuncia para posibilitar la inscripción del acto solicitado.

Así en el supuesto b), podemos comentar uno de los casos más comunes advertidos en la jurisprudencia, el cual se presenta en el proceso de inmatriculación de un predio, cuando se advierte que parte del área ya se encuentra inscrita y, dicha

inscripción no es compatible con la solicitada, debiendo formularse la renuncia, posibilitando el acceso de la porción que carece de antecedente registral<sup>18</sup>.

La jurisprudencia también ha admitido que el mecanismo de la renuncia pueda ser utilizado cuando el área consignada en la escritura pública, que sustenta la inmatriculación, es mayor a la que consta en el plano también adjuntado. Así se pronunció en la Resolución 393-2012-SUNARP-TR-T<sup>19</sup> al indicar:

*2. Corresponde determinar si la presente solicitud reúne las exigencias legales para hacer efectiva en el presente caso la renuncia de área. Ya hemos señalado que a través de la renuncia el interesado abdica del área de exceso y con ello elimina la diferencia detectada permitiendo la inmatriculación del remanente, compatibilizando el título con su inscripción. (...).*

Criterio que también podrá ser usado en los actos que importen una desmembración del predio inscrito y cuyo título describa un área mayor a la consignada en los planos. Este criterio también ha sido utilizado en la independización a fin de evitar que se genere una superposición, como bien se plasma en la sumilla de la Resolución N° 479-2014-SUNARP-TR-L, donde se indica: “Es admisible el ingreso al registro de la independización de un predio cuyos propietarios renuncian a parte del área a efectos de evitar la superposición con predios inscritos, no siendo necesaria la intervención de la vendedora”.

Pero ¿cuál es la formalidad que ha previsto el Tribunal Registral para el acceso de la renuncia de área al registro? La respuesta la encontramos en el

---

<sup>18</sup> Resolución N° 1291-2013-SUNARP-TR-L: RENUNCIA DE ÁREA PARA INMATRICULAR UN PREDIO  
*Es admisible el ingreso al Registro de la inmatriculación de un predio cuyo propietario renuncia a parte del área a efectos de evitar la superposición con predios inscritos”.*

<sup>19</sup> Se indica en la esquila: “(...)De la calificación del presente título y al ser derivado al área de catastro mediante Informe Técnico N° 2468-2011-Z.R.N° VII/OC-HZ de fecha 29.dic 2011 se ha formulado la siguiente observación técnica: Luego de la reconstrucción con las coordenadas UTM consignadas en el expediente se llegó a determinar que el área y medidas perimétricas de la memoria descriptiva y planos difieren de las consignadas en la escritura pública de 12 de abril de 1999.(...)”.

principio de titulación auténtica, pues corresponderá que la manifestación de voluntad del titular se encuentre contenida en una escritura pública.

Respecto a los documentos técnicos que deben adjuntarse, el criterio del Tribunal es que se acompañe memoria descriptiva y planos visados por el ente generador de catastro, siendo éste el competente para verificar que la realidad extrarregistral corresponda a la plasmada en el plano.

Así en la sumilla de la Resolución N° 895-2011-SUNARP-TR-L se describen alguno de los presupuestos principales para la inscripción de la modificación del área de un predio por renuncia del titular: *Procede la rectificación del área de un predio, así como sus medidas perimétricas, con la presentación de escritura pública donde interviene sólo el titular registral, acompañado de los respectivos planos de ubicación y perimétrico, autorizados por la municipalidad; siempre que con dicha rectificación se disminuya el área inscrita y la nueva área se ubique íntegramente dentro de la partida del predio sin afectar a terceros.*

Una cuestión muy importante, y que no puede pasar desapercibida en este análisis, es que forma parte de los presupuestos para la aplicación de este criterio, que la nueva descripción del predio, después de la renuncia al derecho de propiedad sobre una porción del terreno, se encuentre íntegramente dentro de la poligonal del predio inscrito; en consecuencia, si el área de Catastro de la zona registral respectiva concluyese que no es posible determinar si se cumple con este requisito, no será procedente la aplicación del criterio. Esta exigencia garantiza que la nueva descripción no vulnere los derechos de los colindantes y ello solo se obtiene a través del pronunciamiento del área de catastro.

Debe resaltarse además, que la renuncia siempre conducirá a la disminución del área inscrita y no implica en ningún modo la rectificación de la ubicación espacial del predio.

Si bien las resoluciones que se citan parten del supuesto en que la renuncia al derecho de propiedad se realiza sobre una porción del predio inscrito o por

inscribirse, lo cual acarreará la exclusión de la partida registral únicamente del área renunciada, nada impedía que se admita la renuncia sobre la totalidad de un predio inscrito en el registro, con lo cual debe procederse al cierre respectivo. Esta consecuencia ha sido desarrollada por la Cuarta Sala al indicar que el área renunciada se desinscribe. Bajo este razonamiento, al salir del mosaico de predios inscritos, podrá -en título posterior- inmatricularse nuevamente. Bajo estos argumentos se emitió la Resolución N° 329-2013-SUNARP-TR-A del 18/07/2013, en cuya sumilla de indica:

### **Extinción de inscripción por renuncia al derecho de propiedad**

*La renuncia al derecho de propiedad formulada por el titular registral de un predio determina la extinción de dicho derecho. Inscrita la renuncia deberá procederse al cierre de la partida, pues el ordenamiento no admite la existencia de un predio inmatriculado sin titular de dominio.*

En esta resolución se admitió el cierre de la partida por renuncia al derecho de propiedad formulada por sus titulares, acogándose los mismos fundamentos que hemos transcrito en los párrafos anteriores, pero además invocan las normas que amparan el cierre total de la partida, indicándose:

*5. Con relación al cierre de la partida producto de la inscripción de la renuncia del derecho de propiedad, el artículo 91 del RGRP prescribe que las inscripciones se extinguen respecto de terceros desde que se cancela el asiento respectivo, salvo disposición expresa en contrario.*

*Asimismo, el artículo 94 del mismo reglamento contempla los supuestos de cancelación total de las inscripciones y anotaciones preventivas, siendo ellos los siguientes:*

- a) Cuando se extingue totalmente el bien, la persona jurídica o el derecho inscritos.



- b) Cuando se declara la nulidad del título en cuya virtud se hayan extendido.
- c) Cuando se declara la nulidad de la inscripción o anotación preventiva por falta de alguno de los requisitos esenciales establecidos en el Reglamento correspondiente, sin perjuicio de los supuestos de rectificación de asientos previstos en este mismo Reglamento.
- d) Cuando se haya producido la caducidad de la inscripción o anotación preventiva por mandato de la Ley o por el transcurso del tiempo previsto en ella.
- e) Cuando por disposición especial se establezcan otros supuestos de cancelación distintos a los previstos en los literales precedentes.

*Como se aprecia del literal a), se ha regulado como causal para cancelación de una inscripción, la extinción del bien, la persona jurídica o el derecho inscrito. Para el caso que nos ocupa, es relevante este último supuesto, esto es la extinción del derecho inscrito.*

*Habiendo esta instancia establecido que los derechos en general pueden extinguirse por la renuncia hecha por su titular y como consecuencia de ello, pronunciado de manera favorable respecto de la inscripción de la extinción del derecho de propiedad con el título impugnado, corresponde se cancele la inscripción que instituye la titularidad del mismo a los renunciantes del derecho (asiento C0001) pues con la dejación del derecho de propiedad efectuada por quien en el Registro figura como titular se extingue tal derecho y el asiento deja de producir sus efectos de oponibilidad, fe pública y legitimación.*

*6. Ahora bien, cancelado este último asiento, el predio inscrito en la partida N° 05116272 carecería de titular registral. Ello por cuanto el dominio que ejerce una persona sobre un bien determinado es la base para la apertura de una partida, vale decir para la inmatriculación de un predio.*

*Así, el artículo 16 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RIRP) señala que la inmatriculación es el acto por el cual se incorpora un predio al Registro y se realiza con “la primera inscripción de dominio”, salvo disposición distinta.*

*Registrado el dominio sobre determinado predio se inscribirá posteriormente todos los actos o derecho relacionados con él, de acuerdo al principio de legalidad consagrado por el artículo IV del título preliminar del RIRP.*

*En ese sentido, si la titularidad del inmueble es el motivo que fundamenta la apertura de una partida, no resulta admisible la existencia de un predio inmatriculado sin titular de dominio. La circunstancia de que una partida figure sin propietarios determina que sea innecesario que dicha partida permanezca aún abierta, por lo que deberá procederse a su cierre, pues las anotaciones de cierre cualquiera sea el supuesto contemplado por la norma, presuponen la existencia de la extinción de un bien, derecho o persona inscritos.*

*7. Cabe añadir, que no existen terceros cuyos derechos puedan verse perjudicados, pues si bien se ha inscrito en el asiento B.3 la independización de parte del área inscrita (384.00 m<sup>2</sup>) a la ficha N° 18756 a favor de terceras personas, esta circunstancia no impediría la inscripción de la renuncia y el posterior cierre de la partida, dado que la transferencia de dicha área se efectuó antes que los renunciantes adquirieran la propiedad del predio por sucesión intestada (asiento C0001), por lo que la renuncia únicamente comprende el área resultante luego de la transferencia.*

*8. De acuerdo a lo desarrollado en el análisis de la presente resolución se concluye que procede la inscripción de la renuncia del derecho de propiedad y el cierre de la partida registral N° 05116272 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Tacna.*

Puede advertirse que en este caso se incorpora un elemento adicional considerando que se producirá el cierre de la partida, referido a la no afectación de los derechos de terceros, que en este caso no son los colindantes, pues eso se cautela a través de la evaluación por el área de catastro que debe garantizar que no exista afectación de los predios colindantes; sino que se encamina a proteger a los que pudieran tener derechos inscritos en la partida que se cerrará. Bajo este esquema, el cierre no puede producirse por ejemplo si

existe inscrita una hipoteca o una medida cautelar de embargo, inscripciones que también se extinguirán con el cierre de la partida.

Con estos fundamentos se adoptó el siguiente precedente de observancia obligatoria<sup>20</sup>, en cuya sumilla se indica:

## **Extinción de inscripción por renuncia al derecho de propiedad**

*Es inscribible la cancelación de la inscripción del derecho de propiedad sobre todo el predio y su consiguiente desinmatriculación por renuncia de su titular, siempre que ello no afecte derechos de terceros.*

De lo antes señalado podemos concluir que los presupuestos para la procedencia de la renuncia de área son:

- a) Sea realizada por el titular registral del predio o por el adquirente que pretende inscribir su derecho.*
- b) Exista pronunciamiento del área de Catastro que concluya que la documentación técnica presentada corresponde al predio inscrito y que no ha sufrido variación alguna salvo por la porción renunciada; o en los casos de predios que pretender acceder al registro, que a través de la renuncia se posibilite el acceso de los actos rogados sin generar superposición con predios inscritos.*
- c) Se formalice en escritura pública.*
- d) Se adjunte planos y memoria visado por el ente generador de catastro.*
- e) No se afecte derecho de terceros.*

Sobre el ámbito de aplicación de la renuncia de área, el Tribunal Registral se ha pronunciado extendiéndolo a predios rurales, al considerarlo un medio extintivo de la propiedad sin que sea relevante la naturaleza del

---

<sup>20</sup> Adoptado en el CIX Pleno, en sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 28 y 29 de agosto de 2013, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 13 de setiembre de 2013.

predio. Sobre el particular véase las Resoluciones N° 1859-2011-SUNARP-TR-L del 3/10/2011<sup>21</sup> y 314-2010-SUNARP-TR-L del 3/3/2010<sup>22</sup>.

Respecto a la procedencia de la renuncia sobre la totalidad del predio, con la consecuencia del cierre de la partida, el Tribunal Registral ya se había pronunciado en la Resolución 096-2007-SUNARP-TR-L del 2/5/2007, en cuya sumilla se precisa:

*Es inscribible la cancelación de la inscripción del derecho de propiedad sobre todo el predio y su consiguiente desinmatriculación por renuncia de su titular, siempre que ello no afecte derechos de terceros.*

### **3. Determinación y/o rectificación de área, medidas perimétricas y linderos por declaración unilateral del propietario**

El Tribunal Registral ha señalado que podrá determinarse y/o rectificarse el área, linderos y medidas perimétricas por declaración unilateral del propietario cuando no se perjudique a los predios colindantes inscritos y siempre que se adjunte documentación emitida por el ente generador de Catastro.

Esta posición asumida por la segunda instancia encuentra sustento en la doctrina extranjera y en la nacional, así Gonzáles Barrón indica: *Siendo ello así, no creo conveniente que el Registro se cierre automáticamente a toda rectificación de áreas cuyo origen no sea judicial o notarial –dejando a salvo la tolerancia registral-, en*

---

<sup>21</sup> Así, en la Resolución 1859-2011-SUNARP-TR-L se solicitaba la compraventa e independización de un área de 95,477.52 m2. respecto del predio **rústico** inscrito en la partida N° 11056781 del Registro de Predios de Lima, sin embargo al existir discrepancias con la información consignada en los planos, se requiere que únicamente se inscriba la independización sobre un área menor argumentando una renuncia de área, sustento que fue admitido por la segunda instancia, requiriéndose únicamente el otorgamiento de la escritura pública respectiva.

<sup>22</sup> Mediante título N° 30658 del 19/10/2009 se solicita la inmatriculación de un predio rural de 32 Has 4484.92 m2, denominado “Cerro San Cristóbal”

*tanto, siendo éste un tema de índole probatorio, es posible que un documento fehaciente cause convicción suficiente en el registrador para extender el asiento rectificatorio.*<sup>23</sup>

Puede advertirse que el Tribunal Registral admite la rectificación o la determinación de área, linderos y medidas perimétricas con la sola presentación de documentos fehacientes, siempre que exista certeza que no se afecta el derecho de propiedad de los colindantes. Así lo señaló en la Resolución 106-2009-SUNARP-TR-L al indicar: *La rectificación del área, linderos y medidas perimétricas de un predio que no afecte a los propietarios de los predios colindantes, podrá inscribirse en mérito a los planos y memoria descriptiva visados por la municipalidad, acompañada del documento fehaciente en el que conste la conformidad del titular del predio. De igual forma en la Resolución N° 1849-2011-SUNARP-TR-L, al indicar: “La determinación y/o rectificación del área, linderos y medidas perimétricas de los predios urbanos o ubicados en zona urbana deberá efectuarse en virtud a alguno de los procedimientos previstos en el artículo 13 de la Ley N° 27333 o en mérito a procedimiento de saneamiento catastral y registral regulado en el reglamento de la Ley 28294, pudiendo efectuarse de manera unilateral por el propietario sólo si no se afecta a los colindantes y siempre que se presenten los documentos pertinentes emitidos por entes generadores de catastro.*

La segunda instancia sustenta su posición en que la documentación técnica que se adjunta es expedida por el ente generador de catastro, lo cual demuestra de modo indubitable la existencia de la inexactitud registral, según refiere en la Resolución N 1157-2008-SUNARP-TR-L, cuya sumilla precisa que: *El Plano Catastral emitido por entidad generadora de catastro que contiene el Código Único Catastral de un predio urbano constituye título suficiente para proceder a la determinación de sus medidas*

---

<sup>23</sup> GONZÁLES BARRÓN, Gunther Hernán. Tratado de Derecho Registral Inmobiliario. Lima, Jurista Editores. 2002. p. 549.

*perimétricas, siempre que se cuente con el informe favorable del Área de Catastro de la Zona Registral respectiva, respecto a que no colisiona con el derecho de los colindantes.*

En esta última resolución esgrime entre sus fundamentos lo siguiente:

“7. En el caso materia de análisis, se solicita la inscripción de la determinación de medidas perimétricas del predio sobre la base del Plano Catastral N.º 029-2008-SCPU-GIU/MM emitido por la Municipalidad Distrital de Miraflores de la Provincia de Lima que contiene el Código Único Catastral (CUC) N.º 46005960001. Esta entidad es una entidad generadora de catastro, según la ley.

Se acompaña además, plano perimétrico y plano de ubicación y localización.

De conformidad con los citados documentos, el predio tiene un área de 1800,00 m<sup>2</sup>, área que coincide con el registrado, precisándose además, sus medidas perimétricas, que no constan en la partida registral.

En consecuencia, debe dejarse sin efecto la observación del Registrador, por cuanto esta Sala si considera que se ha presentado el título en el que consta la determinación de las medidas perimétricas.”

Para el Tribunal Registral, en el caso antes citado, resultó suficiente la presentación del plano catastral y así proceder a la inscripción de los linderos y medidas perimétricas del predio, al haber sido emitido por la entidad generadora de Catastro.

Sin embargo ha restringido este supuesto a los casos en que el área se reduce o se mantienen inalterada, Así, en la Resolución 801-2013-SUNARP-TR-L del 13/5/2013, precisó: *Procede la*

*inscripción de la determinación de medidas perimétricas de un predio, en mérito a escritura pública otorgada por el propietario del predio y el plazo y memoria descriptiva visados por la municipalidad, cuando el área inscrita del predio se reduce o se mantiene inalterada y no se afecta a los predios colindantes.*, sustenta su postura en los siguientes fundamentos:

“6. Resulta por tanto que, conforme a la jurisprudencia registral citada en el numeral que antecede, cuando existe variación en las medidas perimétricas, sólo puede prescindirse de los mecanismos rectificatorios establecidos en las normas legales, cuando el área resultante es menor a la inscrita. Así, si el área resultante es mayor a la inscrita, es indispensable recurrir a alguno de los mecanismos rectificatorios contemplados en las normas legales, los que prevén ya sea la participación o la notificación a los titulares de los predios colindantes.

Esto es, en tanto el área resultante es mayor y se varían las medidas perimétricas, existe riesgo de afectación a los colindantes, razón por la que no pueden rectificarse el área y medidas de manera unilateral.

De lo antes señalado, parecería que este supuesto es similar, en cuanto a sus efectos, a la renuncia al derecho de propiedad, sin embargo en esta última no se reconoce la existencia de una inexactitud en la descripción del predio, sino que corresponde a un acto voluntario del propietario y que puede haber surgido por muchas causas que no requieren ser expresadas en el título.

Cabe preguntarnos si el criterio también debiera ser aplicable al incremento del área inscrita y se cuente con informe favorable del área de catastro que concluyese en la inexistencia de afectación a los propietarios de los predios colindantes; la respuesta debiera ser afirmativa, pues parte del mismo supuesto fáctico: las características

que se pretenden incorporar siempre le correspondieron al predio en la realidad física y registralmente no afectan a ningún colindante; sin embargo en tanto no contemos con una base gráfica registral oficial de todos los predios que han accedido al registro no podrá contarse con dicha información en todos los casos que se presenten.

Si bien no existe un precedente, si se cuenta con un acuerdo aprobado en el Pleno CXV, que vincula a los miembros del Tribunal en el siguiente sentido:

### **Rectificación de Área, Medidas Perimétricas y Linderos**

*Procede la rectificación de área, linderos y/o medidas perimétricas en mérito a escritura pública otorgada por el propietario acompañada de la documentación a que se refiere el artículo 20 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, solo si el área de Catastro determina indubitablemente que el ámbito gráfico resultante se encuentra dentro del predio inscrito.*

*Dicha rectificación no procederá cuando se afecten derechos de acreedores inscritos o medidas cautelares, salvo que los afectados o el órgano jurisdiccional o administrativo autoricen la rectificación.*

Puede advertirse que un aspecto principal en la calificación es determinar que el ámbito gráfico resultante se encuentra dentro del predio inscrito, con lo cual no se estaría modificando radicalmente la realidad registral.

Asimismo, se reitera un requisito solicitado en el supuesto de rectificación por renuncia al derecho de propiedad: la no afectación al derecho de los acreedores inscritos.

Finalmente, podemos concluir que el Tribunal Registral ha admitido la rectificación de área y/o determinación de linderos y medidas perimétricas por declaración unilateral del propietario, siempre que confluayan los siguientes presupuestos:



- a) *No exista afectación de los derechos de los propietarios de los predios colindantes.*
- b) *El área inscrita permanezca inalterada, se disminuya o se determine indubitavelmente que el ámbito resultante se encuentra dentro el predio inscrito.*
- c) *Se cuente con informe favorable del área de catastro.*
- d) *No exista afectación de los derechos de los acreedores inscritos.*

#### **4. Determinación y/o rectificación de área, medidas perimétricas y linderos con intervención del propietario y de los colindantes con derecho inscrito**

El artículo 13.1 de la Ley 27333 establece que cuando sea necesario determinar el área, linderos y medidas perimétricas del terreno, o cuando existan discrepancias entre el área real del terreno, sus medidas perimétricas y/o linderos, con los que figuren en la partida registral del predio, éstas podrán determinarse o rectificarse de acuerdo con los siguientes procedimientos:

a) Por mutuo acuerdo:

Mediante escritura pública suscrita por el propietario del predio y los propietarios de todos los predios colindantes, en la que estos últimos manifiesten su conformidad con el área, medidas perimétricas y/o linderos, según corresponda.

b) Procedimiento notarial:

Se podrá tramitar como un asunto no contencioso de competencia notarial, según los procedimientos a los que se refieren los Artículos 504 y siguientes del Código Procesal Civil, en lo que sea aplicable, siempre y cuando el área real del predio sea igual o inferior a la registrada en la partida.

Cuando el área real es superior a la registrada procederá este trámite siempre y cuando exista una certificación registral de que la mayor área no se superpone a otra registrada.

Este procedimiento se tramita de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley 27157.

c) Procedimiento Judicial:

Se tramita por el procedimiento judicial previsto en los Artículos 504 y siguientes del Código Procesal Civil, toda rectificación que suponga superposición de áreas o linderos, o cuando surja oposición de terceros.

Solo nos abocaremos a comentar el supuesto previsto en el 13.1 literal a) de la ley 27333. Así, se indica que podrá determinarse y/o rectificarse el área, medidas y linderos de un predio inscrito mediante la escritura pública suscrita por el propietario del predio y los propietarios de los predios colindantes, con lo que se busca obtener el consentimiento no solo del titular del predio sino también de quienes podrían verse perjudicados con la rectificación solicitada, que necesariamente serán los colindantes.

Respecto a la participación de los colindantes, inicialmente la primera instancia registral solicitó la participación de todos los colindantes del predio inscrito, sin embargo el Tribunal Registral ha señalado en reiterada jurisprudencia que solo corresponde la participación de los titulares de los predios colindantes que pudieran ver afectado su derecho con la rectificación y/o determinación contenida en la escritura pública<sup>24</sup>. En este punto

---

<sup>24</sup> Véase la Resolución N° 439-2010-SUNARP-TR-T del 29/10/2010, en cuya sumilla se indica: LEGITIMACION PARA OTORGAR LA ESCRITURA DE RECTIFICACION DE AREA POR MUTUO ACUERDO DEL PROPIETARIO CON LOS COLINDANTES. Para inscribir la rectificación de características físicas de un predio mediante escritura pública - al amparo del artículo 13 de la Ley N° 27333 - los otorgantes que invoquen la condición de colindantes deberán contar con su derecho inscrito. Así como la Resolución N° 263-2013-SUNARP-T del 21/6/2013, en la cual se señala: Indicación de las partidas de los predios colindantes Para efectuar la calificación de consentimiento de los titulares registrales en el procedimiento de rectificación de área y linderos por mutuo acuerdo regulado por el artículo 13.1.a. de la Ley 27333 es necesario que el área de catastro informe el número de las partidas de todos los predios colindantes y no solamente indique que no se superpone con ningún predio inscrito.

resulta de vital importancia la participación del área de catastro a través del informe técnico que emite, pues en este documento se precisará cuáles son las modificaciones que registralmente podrían perjudicar a los colindantes.

En la casuística la presentación de este tipo de trámites es mucho menor al procedimiento no contencioso previsto en el literal b) del artículo 13, al existir resistencia y desconfianza por parte de los propietarios de los predios colindantes, por lo que se opta por el procedimiento no contencioso. Además, en todos los supuestos de rectificación y/o determinación donde se ha prescindido de los procedimientos rectificatorios regulados en la Ley 27333, 28294 y otras normas especiales, es requisito indispensable que se cuente con un informe favorable del área de catastro, que por las razones expuestas en el presente artículo, en muchos casos no es posible obtener.

En algunos casos se advirtió que presentado el título que contenía la rectificación en la descripción del predio, el área de catastro competente informaba que la inscripción del acto rogado generaría una superposición con el predio de propiedad del colindante, por lo que se procedía a observar el título. Sin embargo el Tribunal consideró que si podría acceder al registro al contar con la participación del colindante perjudicado, pues debía entenderse que éste reconoce que ambos predios tienen la descripción plasmada en los planos que se adjuntan, por lo que solo existe una afectación a su derecho inscrito en apariencia, pues extraregistralmente no existe tal perjuicio. En tal sentido, se admitirá la inscripción del título siempre que se registre la rectificación de ambos predios –o todos los involucrados-, con lo cual la rectificación no generará superposición alguna.

Es así que en el Pleno CVI se aprobó el siguiente acuerdo:

## **Rectificación de área en mérito a escritura pública**

*Puede rectificarse el área, medidas perimétricas y linderos de un predio urbano mediante escritura pública según el literal a) del art. 13.1 de la Ley N° 27333, aunque exista superposición con área de predio inscrito, debiendo indicarse en la escritura tanto la nueva área, medidas perimétricas y linderos del predio rectificado, como del predio que ha resultado afectado con la rectificación. En tal sentido, deberá rectificarse también el área y medidas perimétricas de los predios colindantes materia de la superposición.*

Si bien este supuesto exige la conformidad de los colindantes manifestada en la escritura pública que presentará al titular registral del predio objeto de saneamiento, lo cual podría entenderse que será en un único momento, se han presentado supuestos en los que habiéndose iniciado el trámite bajo el supuesto del procedimiento no contencioso se produce el acuerdo con los colindantes, plasmando su conformidad en acto posterior, convirtiéndose en un supuesto de rectificación previsto en el artículo 13.1 literal a).

El artículo 13.1 literal a) de la Ley 27333 introdujo una alternativa adicional a las rectificaciones desarrolladas en el presente artículo, que como bien ha señalado el Tribunal Registral, inicia su aplicación en el ámbito de la Ley 27157 –predios urbanos-, sin embargo, nada obsta a que sea aplicable a los predios rurales, siempre que se cuente con la documentación técnica emitida por el ente generador de catastro.

Sobre la participación de los colindantes, la segunda instancia ha señalado que deberán tener derecho inscrito, así lo constatamos en la Resolución 439-2010-SUNARP-TR-T de 29/10/2010, al indicarse: “Para inscribir la rectificación de las características físicas del predio mediante escritura pública – al amparo del artículo 13ª de la Ley 27333- los otorgantes que invoquen la condición de colindantes deberán contar con su derecho inscrito”.

Esta exigencia, según indica el Tribunal, no implica en modo alguno el desconocimiento de los derechos de propiedad que no han accedido al Registro sino que para la rectificación de los actos inscritos es necesaria la aplicación de las normas y principios registrales que permiten verificar la legalidad de los actos y modificar las situaciones que publicita el Registro, necesitándose de la previa inscripción de determinados derechos.

De igual forma en la Resolución 1291-2013-SUNARP-TR-L del 12/8/2013, en la cual se indica que: *Para inscribir la rectificación de las características físicas de un predio inscrito mediante escritura pública por mutuo acuerdo al amparo del artículo 13 de la Ley 27333, los otorgantes que invoquen la condición de colindantes deberán contar con su derecho inscrito. En la rectificación de las características físicas de un predio mediante escritura pública por mutuo acuerdo de un predio a inmatricular no debe exigirse que los colindantes del predio cuenten con su derecho inscrito.* En este caso en particular, la rectificación se da en forma paralela a la solicitud de inmatriculación del predio, optando el Tribunal, en este caso, a no exigir que los colindantes otorgantes del título tengan derecho inscrito, indicándose entre sus fundamentos:

*9. Ya hemos señalado que en el saneamiento de área, linderos y medidas perimétricas por mutuo acuerdo de un predio se requiere la intervención de los propietarios colindantes con derecho inscrito. Esta situación sin embargo, no debe exigirse cuando se trate de predios no inscritos; ya que si bien la inmatriculación va a realizarse con el área rectificada, no es que la rectificación como acto vaya a inscribirse; asimismo, no podría exigirse que los colindantes cuenten con derecho inscrito si el mismo predio materia de saneamiento no está registrado. Lo contrario, importaría establecer mayores requisitos a los que exigen las normas pertinentes para la inmatriculación de los predios al Registro e inclusive la realización de actos previos, situación que conllevaría a fomentar que la incorporación al registro sea engorrosa y con ello que los predios no accedan al registro, desprotegiendo de ese modo, el derecho de sus propietarios.*

Si bien el artículo 4 del reglamento de la ley 27157 señala que solo en los siguientes casos procederá la intervención notarial:

- a) Predios urbanos,
- b) Terrenos que cuenten con proyecto aprobado de habilitación urbana con construcción simultánea,
- c) Predios ubicados en zonas urbanas consolidadas que se encuentren como urbanos en la Municipalidad correspondiente e inscritos como rústicos en el Registro de predios

La jurisprudencia del Tribunal Registral ha indicado que si bien esta opción ha sido desarrollada en el marco de la Ley 27157, el otorgamiento de la escritura pública no constituye un procedimiento no contencioso, por lo que procede su aplicación para predios urbanos y rurales, así como también por tratarse únicamente de la manifestación de voluntad del propietario y sus colindantes, podrá realizarla ante cualquier notario del territorio nacional.

## **5. A modo de conclusión**

Mediante la jurisprudencia emitida por el Tribunal Registral se han desarrollado supuestos de procedencia de rectificación y/o determinación de área, linderos y medidas perimétricas, prescindiendo de los mecanismos regulados específicamente para dichos fines; basados en la presentación de documentos fehacientes que acrediten la existencia del error al inscribir un predio. Del análisis de los precedentes y jurisprudencia emitida por la segunda instancia se reconoce, en primer lugar, que los datos de hecho de los predios que se publicitan en la partida registral están sujetos a inexactitudes, y en segundo lugar, que no todas las rectificaciones deben pasar por un procedimiento judicial, notarial o de saneamiento catastral y registral.

Las rectificaciones amparadas en los precedentes y jurisprudencia solo podrán acceder al registro si se acredita indubitablemente la existencia de la inexactitud y si no se perjudica a terceros. En la

acreditación de este último requisito las áreas de catastro tienen una participación importante, pues son éstas las que determinan si la nueva área, medidas y linderos no perjudican a los predios colindantes inscritos.

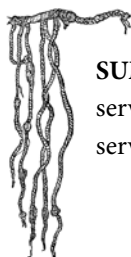
Si bien con los aportes realizados por el Tribunal Registral se ha logrado eliminar un gran porcentaje de inexactitudes, es prioritario que se dicte una norma que elimine y regularice los errores en el área, medidas y linderos que se publicitan en las partidas de los predios, procedimiento que debe ser realizado en forma masiva y no individualmente como hasta la fecha se ha venido realizando. La fuente legislativa la podemos encontrar en el artículo 63 del Reglamento de la Ley 28194, por ende, lo que debe buscarse en adelante es la suscripción de los convenios entre las municipalidades y el registro.





# COMPETENCIA REGISTRAL PARA INSCRIBIR EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y SERVIDUMBRE EN EL REGISTRO DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Marleny Karina Llajaruna Aguado



**SUMARIO:** I. Consideraciones esenciales. II. La concesión para explotar servicios públicos. III. La servidumbre en las concesiones para explotar servicios públicos IV. Conclusión

## I. Consideraciones esenciales

**N**uestro país tiene un territorio de gran riqueza natural, la variedad de sus climas, ecosistemas y cultura lo hace un lugar encantador. Somos privilegiados de vivir en una tierra donde se puede aprovechar los recursos energéticos renovables (eólica, hídrica, solar, biomasa); en ese sentido, la Sunarp, en sintonía con las necesidades de atención de los servicios públicos de electricidad, comunicaciones e infraestructura de la población urbana y rural emitió la Resolución 129-2011-SUNARP/SA, publicada en El Peruano el 29 de diciembre de 2011.

El Estado Peruano, como ente promotor y otorgante de los servicios públicos<sup>1</sup> a los ciudadanos, ha creado las condiciones necesarias para que desde el tamiz constitucional<sup>2</sup> se traslade a las personas de derecho privado la oportunidad para que en forma concreta brinden el servicio público correspondiente.

Es así, que con la dación de normas de promoción de la inversión privada se ha regulado procedimientos aplicables en los diversos sectores del Estado Peruano, como son por ejemplo: energía, transportes y comunicaciones, a través del Decreto Legislativo 674; el Decreto Legislativo 758; el Decreto Supremo 059-96-PCM; el Decreto Supremo 060-96-PCM; el Decreto Legislativo 1012; el Decreto de Urgencia 054-2001; la Ley 28059, entre otros.

En virtud de la Resolución 129-2011-SUNARP/SA, se aprobó la Directiva 006-2011-SUNARP/SA, la cual está conformada por 6 artículos. En el artículo 5 se encuentra desarrollado el contenido de la Directiva, apreciándose las concesiones inscribibles y los actos inscribibles en el Registro de Concesiones. A continuación, desarrollaremos el contrato de concesión y servidumbres y las competencias registrales asignadas a ellas

## II. La concesión para explotar servicios públicos

En virtud de la concesión, el Estado hace posible que un particular acceda a otorgar el servicio público que requiere la población y, de otro lado, vela por la buena marcha y gestión de estos servicios, necesiándose de la intervención de los organismos reguladores<sup>3</sup> para una mejor protección y control.

---

<sup>1</sup> "...el servicio público, constituye una actividad creada y controlada por la Administración Pública Estatal para asegurar la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico... este servicio público..., es eminentemente técnico y es ofrecido al público de manera regular y continua..." Guzmán Napurí, Christian. Revista Jurídica del Perú, Tomo 85, marzo 2008, página 84.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú: Bienes de dominio y uso público: Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

<sup>3</sup> Osinerming, Ositran, Osiptel, Osinfor.

En el sector Energía se brinda, por ejemplo, el servicio público de transmisión y distribución eléctrica y distribución de gas natural. En el Sector Telecomunicaciones: servicio de difusión (cable, servicio telefónico), y en el Servicio de Transportes: obras de infraestructura: carreteras u otros.

De acuerdo al artículo 5.1 de la Directiva 006-2011-SUNARP/SA, en el Registro de Concesiones para la explotación de servicios públicos se podrá registrar las siguientes concesiones:

- a) Concesiones de obras públicas de infraestructura.
- b) Concesiones para la explotación de servicios públicos.
- c) Otras concesiones que no sean inscribibles en registros especiales <sup>4</sup>.

Ya desde la Constitución de 1979, y actualmente con la Constitución de 1993, la concesión para explotar servicios públicos constituye una de las alternativas de la inversión privada, la cual nace con la emisión de un acto administrativo<sup>5</sup>, y seguidamente debe transformarse en un contrato de concesión mediante el otorgamiento de la escritura pública, de acuerdo a las formalidades establecidas en el Decreto Legislativo 1049.

Según lo establece el artículo 5.4 de la Directiva, para inscribir concesiones se requiere:

- Partes notariales o testimonio de la escritura pública del contrato de concesión.
- Copia certificada del acta o acuerdo de adjudicación o resolución autoritativa de concesión respectiva. Excepto, que se encuentre inserta en la escritura pública.

---

<sup>4</sup> Concesiones Forestales, Fauna Silvestre, y para Forestación y Reforestación. Ley 27308, Res.070-2006-SUNARP/SN.

<sup>5</sup> Se otorgan Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales, Actas de adjudicación de buena pro.

Como es de conocimiento, las concesiones se otorgan a nivel de gobierno local, regional y central y, en ese orden, las entidades emiten sus actos administrativos mediante actas de adjudicación de buena pro, resoluciones del gobierno regional y resoluciones supremas o ministeriales.

Es importante resaltar que en el caso de concesiones eléctricas existen dos tipos de concesión: temporal<sup>6</sup> y definitiva<sup>7</sup>, la Directiva de Concesiones no hace distinción para exigir los requisitos para su inscripción, de este modo el acto administrativo en virtud del cual se otorga derecho de concesión debe dar lugar al otorgamiento de escritura pública del contrato de concesión.

Consecuentemente, la concesión para explotar servicios públicos, nace con un acto administrativo y después asume la figura de contrato, el cual, para obtener la naturaleza de instrumento público, requiere del otorgamiento de escritura pública, tal como ya lo indicamos.

¿Y, en qué oficina registral se inscribirá la concesión para explotar servicios públicos? Pensando en ello, se ha tomado como situación determinante para la competencia registral el lugar de ubicación de la sede principal de la empresa concesionaria, a favor de quien el

---

<sup>6</sup> Artículo 23 del Decreto Ley 25844.- La concesión temporal permite utilizar bienes de uso público y el derecho de obtener la imposición de servidumbre temporal. El titular asume la obligación de realizar estudios de factibilidad relacionados con las actividades de generación y transmisión; específicamente, la de realizar estudios de centrales de generación, subestaciones o líneas de transmisión, cumpliendo un cronograma de estudios. El plazo de vigencia de la concesión temporal es de dos (2) años, pudiendo extenderse una (1) sola vez, a solicitud del titular, hasta por un (1) año adicional, solo cuando el cronograma de estudios no haya sido cumplido por razones de fuerza mayor o caso fortuito. La concesión temporal será otorgada por resolución ministerial y su plazo de vigencia se cuenta desde la fecha de publicación de la resolución de otorgamiento. Al vencimiento del plazo se extingue de pleno derecho.

<sup>7</sup> Art. 24 del Decreto Ley 25844: La concesión definitiva permite utilizar bienes de uso público y el derecho de obtener la imposición de servidumbres para la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión así como también de redes y subestaciones de distribución para servicio público de electricidad.

Estado le otorga la concesión en cualquier lugar o lugares del país<sup>8</sup>.

¿Y qué sucede si la concesión recae sobre lotes de terrenos o edificaciones inscritos en el Registro de Predios? ¿Será necesaria la presentación de documentos?

La citada Directiva ha tenido en cuenta esta situación, y ha señalado que se realizarán afectaciones que publiciten la existencia de un derecho de concesión para explotar servicios públicos. Vamos a entender el término afectación como una anotación en el predio. La publicidad registral que se emita deberá consignar la anotación de correlación de la concesión en el rubro B) de “Descripción del Inmueble”; por cuanto se trata de dos diferentes inmuebles: un predio y un bien incorporal por disposición legal<sup>9</sup>.

Es ese sentido, se aprecia que el contrato de concesión goza de autonomía registral cuando logra inscribirse en el Registro de Concesiones para explotar servicios públicos, puesto que, al ser

---

<sup>8</sup> Directiva 006-2011-SUNAR/SA, artículo 5.2 Lugar de Inscripción de las Concesiones: Las concesiones señaladas en el numeral anterior se inscribirán en el Registro de Concesiones para la explotación de servicios públicos de la Oficina Registral del lugar donde se encuentre la sede principal de la empresa concesionaria.

<sup>9</sup> Código Civil: Bienes inmuebles: Artículo 885.-

Son inmuebles:

1.- El suelo, el subsuelo y el sobresuelo.

2.- El mar, los lagos, los ríos, los manantiales, las corrientes de agua y las aguas vivas o estanciales.

3.- Las minas, canteras y depósitos de hidrocarburos.

4.- Las naves y aeronaves (\*).

(\* Inciso derogado por la Sexta Disposición Final de la Ley 28677, publicada el 1 marzo 2006, vigente a los noventa días de la publicación de la citada Ley.

5.- Los diques y muelles.

6.- Los pontones, plataformas y edificios flotantes (\*).

(\* Inciso derogado por la Sexta Disposición Final de la Ley 28677, publicada el 1 marzo 2006, vigente a los noventa días de la publicación de la citada Ley.

7.- Las concesiones para explotar servicios públicos.

8.- Las concesiones mineras obtenidas por particulares.

9.- Las estaciones y vías de ferrocarriles y el material rodante afectado al servicio (\*).

(\* Inciso derogado por la sexta disposición final de la Ley 28677, publicada el 1 marzo de 2006, vigente a los noventa días de la publicación de la citada Ley.

10.- Los derechos sobre inmuebles inscribibles en el registro.

11.- Los demás bienes a los que la ley les confiere tal calidad.

un inmueble puede registrarse actos posteriores en su partida registral; siendo necesario, que en forma integral también se anote la existencia del contrato de concesión sobre los predios que conforman el área de concesión.

Pareciera que el término afectación, usado en el artículo 5.4 de la citada Directiva, nos quisiera remitir a inscribir la anotación en el rubro cargas y gravámenes, lo cual no es así, ya que el derecho de concesión es un inmueble diferente del predio inscrito. Es acertado, que en la partida registral del predio se publicite el contrato de concesión para explotar servicios públicos, toda vez que permite tener información sobre la existencia de dos categorías de inmuebles que se ubican gráficamente en el mismo ámbito.

Es útil, porque existen situaciones en las cuales coexisten sobre el mismo predio, además del derecho de concesión, otros usos administrativos otorgados por autoridades competentes (Dicapi, ANA, entre otros).

Podemos reflexionar, “que la esencia del derecho real es su función atributiva; de ella derivan la inmediatividad de la relación con la cosa, la absolutividad de la protección jurídica y la atribución de bien a la esfera jurídica del titular...”<sup>10</sup>.

Por ello, aquel que tiene directa y plena vinculación con su predio, materializa la función atributiva, no obstante, es importante tener en cuenta que los derechos reales no son los únicos, también tenemos los derechos de crédito, los derechos otorgados por actos administrativos o concedidos por Ley.

Además, se hace hincapié que el derecho de concesión puede recaer en forma total o parcial sobre un predio, o varios predios inscritos.

---

<sup>10</sup> Westerman, Harry y otros. Derechos Reales, España, Fondo Cultural del Notariado, 2007, 7.ª edición, Volumen I, página 69.

Si abarca parcialmente el predio, es necesario para tener delimitado el área de concesión que se acompañen planos, que se encuentren georreferenciados a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales, del área comprendida con la concesión y con la memoria descriptiva respectiva; de este modo, el área de catastro de cada oficina registral emitirá el informe técnico correspondiente, dado que los derechos de concesión que otorga el Estado tienen áreas muy extensas y abarcan predios de terceros, predios del Estado y predios no inmatriculados.

Las partidas registrales de las concesiones otorgadas a particulares en virtud del Principio de Especialidad<sup>11</sup> agrupan a las inscripciones de todos los actos registrales que desarrollan el historial de las concesiones, constituidos por los diversos actos inscribibles, entre ellos: modificación de concesión, hipotecas, bloqueo, transferencias, fideicomiso y servidumbre, este último acto registral es el que seguidamente será tratado por la gran importancia que ha desarrollado, al permitir la ejecución de las actividades que comprende una concesión para explotar servicios públicos.

### **III. La servidumbre en las concesiones para explotar servicios públicos**

Resulta relevante señalar que: “Los Códigos Civiles han quedado superados, y esto se nota claramente con el influjo e importancia que gana la función social en la delimitación de las libertades y poderes del propietario...no hay propiedad sin función social...”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> TUO del reglamento general de los registros públicos: v. principio de especialidad.-Por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquéllas así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno. En el caso del Registro de Personas Naturales, en cada Registro que lo integra, se abrirá una sola partida por cada persona natural en la cual se extenderán los diversos actos inscribibles. Excepcionalmente, podrán establecerse otros elementos que determinen la apertura de una partida registral. (Resolución 126-2012-SUNARP/SN)

<sup>12</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Derecho Urbanístico. Lima, Ediciones Legales, 2013, 7.ª edición, Volumen I, página 85.

Los propietarios ya no tienen poder absoluto sobre su predio, se deben al bien común de la sociedad que con ella coexiste, por eso, la existencia de los límites a la propiedad son una parte natural del ejercicio pleno de la propiedad.

“La propiedad no es un derecho ilimitado, sino que, como todos los derechos subjetivos privados, ha de ser ejercida dentro del ordenamiento de la comunidad y en consideración al mismo. La libertad y la vinculación de la propiedad a los intereses comunes se encuentran en una tensa relación que debe ser resuelta cada vez en consideración a los principios espirituales y económicos de la época y atendiendo a la importancia de la cosa para la comunidad, en constante cambio...”<sup>13</sup>.

Cuando emerge y evolucionan normas limitativas a la propiedad, con sujeción a medidas de acuerdo a la naturaleza de los derechos que requiere la sociedad, el propietario advierte que las normas de derecho organizan y hacen posible una convivencia armoniosa porque prima el bien común.

“La función social de la propiedad tiene como finalidad alcanzar el bien común, y este último se concreta a través de medidas inspiradas en el interés social, interés general, interés cultural o ecológico, etc...”<sup>14</sup>. Vale precisar que la propiedad “...es un `derecho función´ en el que conviven los intereses de las fuerzas privadas y públicas...el propietario tiene derecho a obtener una rentabilidad de la cosa, pero debe tener bien en claro que tal disfrute se hace con la finalidad de lograr el bien común...”<sup>15</sup>”. Podemos usar, disfrutar, disponer de nuestro predio, no obstante ello, si el Estado requiere

---

<sup>13</sup> Westerman, Harry y otros. Derechos Reales, España, Fondo Cultural del Notariado, 2007, 7.ª edición, Volumen I, página 333.

<sup>14</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Derecho Urbanístico. Lima, Ediciones Legales, 2013, 7.ª edición, Volumen I, página 94.

<sup>15</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Derecho Urbanístico. Lima, Ediciones Legales, 2013, 7.ª edición, Volumen I, página 203.



que mi predio se convierta en predio sirviente para hacer posible la realización de obras para servicios de electroductos en favor de la sociedad, aflora la función social y mi propiedad se sujetará a estos límites.

La servidumbre “... Alude a la sujeción o sometimiento permanente de un predio que la sufre (predio sirviente) a favor de otro que la goza (predio dominante). Se trata de un derecho real que impone una sujeción muy concreta y limitada al predio sirviente...”<sup>16</sup>, por ello, podemos afirmar que la servidumbre es un tipo de carga que recae sobre inmuebles de naturaleza predial.

En el presente caso, las servidumbres pueden ser convencionales o legales. En las servidumbres convencionales se celebra un contrato en el cual participa el propietario de un predio y la concesionaria; en las servidumbres legales, se requiere de la decisión de una autoridad estatal (administrativa o judicial).

“El origen de las servidumbres se encuentra en la necesidad de uso de predios ajenos. Parece que debió ser la necesidad de pasar por un terreno ajeno para acceder al propio, o de conducir aguas a través del canal de otro, lo que propició el nacimiento de las primeras servidumbres...”<sup>17</sup>.

Estas nociones iniciales acerca de las servidumbres nos hace reflexionar que ya desde tiempos antiguos las personas se interrelacionaban y necesitaban convenir acerca del derecho de utilizar predios de otros propietarios.

“La más antigua fue la servidumbre de paso, en sus modalidades de <iter, actus, vía y aquaeductus> que nace por la necesidad de

---

<sup>16</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Derechos Reales. Lima, Jurista Editores, 2005, 1.ª edición, página 1079.

<sup>17</sup> Manzano Fernández, María del Mar. El uso de los inmuebles en el Derecho Civil Moderno. Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999, página 90.

dar paso por fundos ajenos: a pie o a caballo, paso de ganado y paso de agua”<sup>18</sup>.

Seguidamente, se pone de relieve que“... la institución de las servidumbres, la utilidad como el uso efectivo tienen un profundo significado. La utilidad es el fundamento mismo de la servidumbre...”<sup>19</sup>.

Las clases de servidumbres<sup>20</sup> que se advierten en el Decreto Ley 25844, reflejan la posición del Estado para brindar a los ciudadanos el servicio público que tanto requieren, y que es propio de las funciones de un Estado moderno, que se traduce en buscar tutelar los derechos de las personas a vivir en un lugar digno y seguro, rodeado de las garantías para una plena vida.

A continuación tenemos “...los requisitos que debe cumplir la utilidad para ser causa de servidumbre:

- a) La utilidad ha de ser secundaria. Es decir, ha de ser distinta a la que inicialmente el fundo proporciona conforme su destino económico.

---

<sup>18</sup> Manzano Fernández, María del Mar. El uso de los inmuebles en el Derecho Civil Moderno. Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999, página 90.

<sup>19</sup> Manzano Fernández, María del Mar. El uso de los inmuebles en el Derecho Civil Moderno. Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999, página 94.

<sup>20</sup> Decreto Ley 25844: Ley de Concesiones Eléctricas

Artículo 110.- Las servidumbres para la ocupación de bienes públicos y privados, se constituirán únicamente con arreglo a las disposiciones de la presente Ley.

Las servidumbres podrán ser:

- a) De acueductos, embalses y de obras hidroeléctricas;
- b) De electroductos para establecer subestaciones de transformación, líneas de transmisión y distribución;
- c) De ocupación de bienes de propiedad particular indispensables para la instalación de subestaciones de distribución para Servicio Público de Electricidad(\*).

(\* Inciso modificado por el Artículo 2 del Decreto Legislativo 1041, publicado el 26 junio 2008, cuyo texto es el siguiente:

- c) De Ocupación de bienes de propiedad particular, indispensables para la instalación de subestaciones de distribución para Servicio Público de Electricidad y para el desarrollo de la actividad de generación con Recursos Energéticos Renovables”.
- d) De sistemas de telecomunicaciones;
- e) De paso para construir vías de acceso; y,
- f) De tránsito para custodia, conservación y reparación de las obras e instalaciones.

- b) La utilidad ha de ser posible, es decir, el uso ha de ser un uso factible.
- c) La utilidad ha de ser lícita<sup>21</sup>.

Los Estados del mundo se colocaron en una situación de proveedores con el apoyo de la tecnología y también de recursos energéticos renovables (eólica, biomasa, solar, hídrica); todo ello ha dado forma a las concesiones otorgadas a terceros para que puedan construir los sistemas y obras que permiten entregar los servicios públicos que demanda la sociedad moderna.

En el caso peruano, los servicios públicos de energía eléctrica, telefonía móvil, fija y otros, están llegando cada vez más a todos los departamentos del país, y existe actualmente proyectos viables declarados por los gobiernos a todo nivel, llámese local, regional y central.

En este contexto, la Sunarp<sup>22</sup> como entidad encargada de velar por las políticas técnico administrativas de los Registros Públicos, emitió la Resolución 129-2011-SUNARP/SA que regula de manera muy precisa la inscripción de servidumbres.

Las servidumbres reguladas en la Directiva 006-2011-SUNARP/SA, han sido consideradas para promover el desarrollo de las actividades de las concesiones para explotar servicios públicos, por tal motivo, por primera vez se instituye la competencia a nivel nacional para los registradores públicos de los Registros de Concesiones para Explotar Servicios Públicos. Esta decisión de la

---

<sup>21</sup> Manzano Fernández, María del Mar. El uso de los inmuebles en el Derecho Civil Moderno. Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1999, página 94.

<sup>22</sup> Artículo 10 de la Ley 26366.- Créase la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos como organismo descentralizado autónomo del Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídico registral, técnica, económica, financiera y administrativa; está comprendida en el volumen 5 del presupuesto del Sector Público. La superintendencia tiene por objeto dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional.

Sunarp es muy acertada, porque hace posible incorporar derechos en dos Registros distintos, coordinando de forma eficiente el impacto de las inscripciones, con una adecuada publicidad registral, lo que se refleja en el ejercicio del Estado por velar en favor de los beneficiados con el servicio público de las concesiones otorgadas a particulares.

Para el presente caso en estudio, las concesiones para explotar servicios públicos pueden ser sujetas a servidumbres convencionales o sometidas a las servidumbres legales, sea para imponer una servidumbre o para reconocer una servidumbre convencional y, todas otorgadas por autoridad especializada del sector correspondiente: Energías y Minas, Transportes y Comunicaciones o Vivienda y Construcción.

Todas las servidumbres otorgadas o impuestas a favor de las concesionarias, eminentemente cumplen un rol de función social, pues, se trata de concesiones otorgadas por el Estado en la cual se traslada el cumplimiento del servicio público a favor de los ciudadanos, de la colectividad. Suministrar electricidad a un pueblo, construir puentes y carreteras que unen pueblos, construir oleoductos y transportar gas, benefician a los pueblos cuyo servicio público se materializa mediante las labores ejecutadas por las empresas concesionarias.

Mediante la Directiva 006-2011-SUNARP/SA, se establece los requisitos que se debe presentar para la inscripción de servidumbres, a saber:

**\*Documentos Público:**

- a) Partes notariales, o
- b) Testimonio de la escritura pública del contrato en virtud del cual se constituye la servidumbre, o

- c) Copia certificada de la resolución administrativa que reconozca o imponga la servidumbre expedida por funcionario autorizado de la institución que conserva en su poder la matriz. Cuando la normatividad así lo establezca, deberá acreditarse que la resolución administrativa ha quedado firme o se ha agotado la vía administrativa;

**\*Documentos técnicos**

- a) Planos, georreferenciados a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales, del área afectada con la servidumbre.
- b) Memoria descriptiva, respecto del plano presentado.  
Asimismo, en el caso que la servidumbre afecte predios registrados, se indicará en el asiento de inscripción de la servidumbre el número de las partidas de los predios afectados, realizándose las respectivas anotaciones de correlación en cada una de dichas partidas del Registro de Predios

En virtud de la citada Directiva, la Sunarp otorga al registrador público del Registro de Concesiones para la explotación de servicios públicos competencia nacional para extender las anotaciones de correlación en las partidas de los predios afectados. Es decir, que si la concesión se encuentra inscrita en la oficina registral del Cusco, y las servidumbres recaen sobre predios inscritos en el Registro de Predios de Lima, Ancash y Junín, el registrador público realizará la inscripción de la servidumbre en el Registro de Concesiones para explotar servicios públicos del Cusco y anotaciones de correlación en el predio sirviente del Registro de Predios de Lima, Ancash y Junín. Esta competencia nacional ofrece una inscripción eficaz para publicitar los registros sobre los cuales impacta el derecho de servidumbre otorgada o reconocida a favor de una concesión inscrita. Se alcanza en forma efectiva a cerrar el circuito de los inmuebles (concesiones) y predios implicados en el acto registral de servidumbre.

Desempeñan una gran labor todas las áreas de catastro de las zonas registrales de la Sunarp, por cuanto serán las responsables de emitir el informe técnico para que se puede detectar sobre qué partidas inscritas en los Registro de Predios de cada oficina registral recae la servidumbre.

Nuevamente, se pone de relieve medidas de gran impulso para conseguir resultados óptimos en pro del usuario solicitante de la inscripción, tal es el caso de la prórroga extraordinaria que el gerente de área o gerente registral respectivo, a solicitud del registrador público, otorgará, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 27 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos <sup>23</sup>. De este modo, al ser necesario que el título se derive a las diferentes zonas registrales de la Sunarp, la vigencia del asiento de presentación se ampliará para efectos de conseguir la inscripción solicitada.

#### IV. Conclusión

- El Registro de Concesión para explotar servicios públicos ha evolucionado no solo desde el punto de vista normativo, sino que ha elevado el nivel de la técnica registral de inscripción, a través de la competencia nacional en los actos de servidumbres, permitiendo que el registrador público extienda asientos

---

<sup>23</sup> Artículo 27 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos.- Prórroga de la vigencia del asiento de presentación: El plazo de vigencia del asiento de presentación puede ser prorrogado hasta por veinticinco (25) días adicionales, sin perjuicio de lo señalado en el segundo párrafo de este artículo y en el literal a) del artículo 28.

*El gerente registral o gerente de área, mediante resolución motivada en causas objetivas y extraordinarias debidamente acreditadas, puede prorrogar de oficio y con carácter general la vigencia del asiento de presentación hasta por sesenta (60) días adicionales, en razón de la fecha de ingreso del título, tipo o clase de acto inscribible, Registro al que corresponda u otro criterio similar, dando cuenta a la Jefatura. La prórroga concedida por el gerente se adiciona a la prevista en el primer párrafo, si fuera el caso.*

Cuando en una zona registral haya más de un gerente de área registral con facultad para otorgar prórrogas y esta deba alcanzar a títulos que involucran a más de un área, el jefe zonal podrá otorgar dicha prórroga en los términos establecidos en el párrafo anterior. Asimismo, cuando las razones que justifican la prórroga trascienden el ámbito zonal, el gerente registral de la Sede Central estará facultado para otorgarla.

de inscripción en el registro donde se encuentra inscrita la concesión y en el registro de los predios vinculados, sea de la misma oficina registral o de otra zonas registrales.

- La aplicación de la prórroga extraordinaria, es una medida muy valiosa para promover que el título se mantenga vigente y conserve prioridad registral, dada las características especiales en su calificación registral.
- La Resolución 129-2011-SUNARP/SA, que aprobó la Directiva 006-2011-SUNARP/SA, sobre el Registro de Concesiones para explotar servicios públicos es una demostración que la Sunarp trabaja atendiendo y mejorando condiciones para una idónea calificación registral en armonía con la necesidad de reconocer cuáles son los predios sobre los cuáles recaen servidumbres y concesiones para explotar servicios públicos.

## **Resumen**

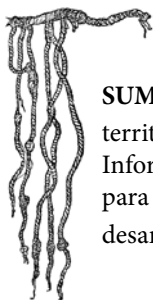
El presente artículo se encuentra conformado por cuatro puntos, en el primero se presentan algunas consideraciones esenciales sobre la naturaleza del servicio público y las concesiones otorgadas por el Estado. En el segundo punto, tratamos sobre las concesiones, su formalidad, requisitos y competencia del registro. En el penúltimo apartado, desarrollamos la servidumbre y la importancia de la competencia nacional del registrador público y prórroga extraordinaria, como una medida acertada de gestión de la Sunarp al emitir la Resolución 129-2011-SUNARP/SA. El cuarto punto son conclusiones de todo lo tratado en los puntos que anteceden.





# PROPUESTA QUE COADYUVE A LA PARTICIPACION DEL REGISTRO EN UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL, MEDIANTE LA ADAPTACIÓN DE UNA PLATAFORMA INFORMÁTICA

Hector Alexis Laguna Torres



**SUMARIO:** Resumen. Ejecutivo 1. Antecedentes. 2. Desarrollo rural territorial: ejes centrales. 3. Tecnologías de información y comunicación. 4. Información registral en movimiento 5. Propuesta: lineamientos generales para incorporar la información registral vía las Tic a una propuesta mayor de desarrollo rural territorial.

*(Se debe) construir una sociedad de la información centrada en la persona, incluyente y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan desarrollar su pleno potencial en la promoción de su desarrollo sostenible y mejorar su calidad de vida<sup>1</sup>.*

## Resumen Ejecutivo

La propuesta parte por reconocer que la pequeña agricultura produce la mayor parte de alimentos que consumimos y que está asociada desde su espacio rural a la actividad que genera más empleo en la mayoría de regiones del país. Lo paradójico es que ni su importancia manifiesta, ni el crecimiento económico sostenido en los últimos años, ni la inversión del Estado en la formalización de la propiedad rural, han contribuido sustancialmente en mejorar su rentabilidad.

<sup>1</sup> Tomado del tríptico “La información con el agua llega” Junta de Usuarios de Agua Huaral.-CEPES.

A partir de esta constatación el artículo busca presentar algunos lineamientos que permitan contribuir al debate sobre la forma de lograr una mayor utilidad a los datos registrados de los pequeños agricultores -producto de la formalización de la propiedad realizada en el Perú- con el aporte específico de la institución del Estado que tiene registrada la información de la titularidad y demás características de los bienes de capital de los agricultores, poniéndola como contribución a una propuesta mayor de desarrollo, en la que intervengan coordinadamente actores locales, del sector público, privado y de la sociedad civil, desde la teoría de desarrollo rural territorial.

En momentos en que la SUNARP viene desarrollando un nuevo sistema informático registral; la propuesta busca presentarse como un elemento más a tener en cuenta, a partir de la adaptación de una plataforma informática que desde la titularidad, permita promocionar de manera garantizada los productos de los pequeños agricultores hacia mercados más dinámico, en la búsqueda de encontrar alternativas que generen nuevas oportunidades de ingreso y negocio, a través de la utilización de su propia información patrimonial estructurada.

## **1. Antecedentes**

En el Perú en los últimos 18 años se ha formalizado (saneado, titulado y registrado) más de un millón de predios agrícolas. Lo que ha traído como consecuencia que se cumpla con los denominados efectos teóricos de la formalización: el efecto garantía, el efecto transacción y el efecto inversión. Que en otras palabras no es otra cosa que la posibilidad que tiene un agricultor propietario de un predio agrícola, para darlo en garantía de un préstamo, para venderlo, arrendarlo o para invertir en instalaciones y/o cultivos permanentes.

Es así que el titular registral de un predio agrícola está en capacidad de:

- Darlo en garantía de créditos
- Venderlo sin que el comprador tenga dudas sobre la titularidad de su derecho.

- Alquilarlo sin que el arrendatario se apropie de él.
- Invertir de manera segura en instalaciones y en cultivos permanentes.
- Excluir a terceros de su uso o simplemente utilizarlo sin interferencias de ningún tipo.
- En resumen **gozar de “los beneficios de la legalidad”**.

Dos indicadores pueden ser suficientes para corroborar estos cambios. En una investigación realizada en el 2006 sobre las partidas registrales del valle de Huaral<sup>2</sup>, se pudo determinar que más del 35% de los agricultores habían hipotecado por lo menos una vez sus tierras en garantía de un préstamo. Y que de ese 35% el 65,73% lo hizo por montos mayores a los US\$ 10,000, indicador que refleja que los préstamos fueron otorgados mayoritariamente para inversión de cultivos permanentes.

A contracorriente de ello, diversos estudios, entre los que destacan los de Agreda y Mendieta<sup>3</sup>, han demostrado que **la situación socioeconómica del pequeño agricultor en el Perú no se ha modificado sustancialmente**.

Una interesante constatación realizada desde la revista agraria<sup>4</sup>, sostiene que aun cuando se definan políticas agrarias que estimulen exitosamente la producción, tanto para la exportación como para el mercado interno, ello no va significar que la población mejore su situación material de manera significativa. Pone como ejemplo las políticas de apoyo otorgadas durante muchos años a determinados tipos de cultivo (arroz, café, etc.), en aspectos técnicos, crediticios, de comercialización y subsidios. Las que sin embargo, a pesar de la gran producción que se obtuvo por estos cultivos y la importancia que tuvieron en el mercado interno o como bienes de exportación,

---

<sup>2</sup> Laguna, Héctor (2011)

<sup>3</sup> Mendieta, Claudia y Víctor Agreda (2006).

<sup>4</sup> Revista Agraria N° 22 Diciembre 2000

no trajeron como consecuencia una gran prosperidad en las familias de los agricultores que los cultivaron.

A lo mencionado debemos considerar que en los últimos años el Perú, ha tenido un crecimiento económico de alrededor de 7% anual, con una situación macroeconómica muy favorable.

Consecuentemente, a partir de esta constatación, y al margen de otros factores, se puede afirmar que ni la formalización de las tierras de los agricultores, ni las políticas agrarias aisladas, ni el crecimiento económico nacional, ni el entorno macroeconómico favorable, han sido suficientes para contribuir al mejoramiento sostenido de la economía familiar de los agricultores.

Entonces habría que preguntarse, si no es con la formalización de la propiedad rural, ni con políticas agrarias aisladas, ¿cómo se puede lograr modificar sustancialmente el nivel de vida de los pobladores rurales?

En primer lugar, considerar que tal como lo mencionan Agreda y Mendieta<sup>5</sup>, en el ámbito rural no solo hay problemas e índices de pobreza y exclusión elevados, sino que este sector **constituye un gran potencial de oportunidades** de generación de ingresos y empleo locales, a los cuales el crecimiento económico nacional y el entorno macroeconómico favorable, han demostrado ser completamente insuficientes para participar en el desarrollo rural sostenido.

En ese sentido, el estudio efectuado por la revista agraria -ya mencionado- sostiene que el mejoramiento de la condición de los habitantes del campo, no sólo depende de políticas sectoriales agrarias, sino de aquellas que estimulen la **diversificación económica de las áreas rurales**. Entendiendo por ellas no solamente las actividades agrícolas, sino todas las relacionadas con

---

<sup>5</sup> Mendieta, y Agreda (2006)

la explotación de recursos de cada zona, sector o región (agrarios, pesqueros, mineros, forestales, turísticos, etc.). Esta combinación de recursos debe adecuarse a las características de cada región, considerando que son las personas e instituciones de cada localidad, las que deben definir y participar en este tipo de desarrollo, que permite un mejor aprovechamiento de sus recursos.

En el Perú, para poner un ejemplo, podemos señalar lo que viene ocurriendo en el valle del Colca-Arequipa, donde la población -mayoritariamente pobre- se dedicaba hasta hace unos años, solamente a la agricultura de autoconsumo. El aumento significativo del flujo turístico, ha posibilitado, que además tener ahora una agricultura parcialmente dirigida al mercado, los demás miembros de la familia se dediquen a la artesanía, al comercio, a pequeños negocios, trabajen en servicios de hospedaje, restaurantes, formen parte de grupos musicales o desarrollen actividades vinculadas al turismo. Lo que ha permitido diversificar y, por ende, incrementar sus ingresos familiares.

Existen experiencias exitosas al respecto en otras latitudes. En Italia<sup>6</sup>, donde luego de aplicar durante décadas políticas de desarrollo unilineales y estandarizadas, sin importar las disparidades y diversidades de cada región, se reconoció que las diferencias territoriales o espaciales no son irrelevantes aun con la globalización de los mercados: cada área o región es capaz de competir mejor si pueden integrar los conocimientos y capacidades locales acumulados a lo largo de su historia con la información y los intercambios acerca de mercados y tecnologías no locales. En tal sentido, se planteó exitosamente un enfoque de desarrollo local orientado a dos estrategias alternativas para lograr la competitividad territorial: la primera, una lógica de especialización sectorial orientada a economías de escala generadas por la cadena productiva de un producto específico; y la segunda, una lógica de

---

<sup>6</sup> Sarraceno Elena (2001).

desarrollo de varios sectores de la actividad económica que apunta a economías de diversificación. Las primeras privilegian un sector productivo; las segundas privilegian la identidad territorial.

En cuanto a la segunda estrategia, la principal lección de la experiencia italiana, es que la diversificación de las actividades económicas dentro del territorio rural, ha permitido resolver el problema del ingreso, al convertir a la renta agrícola, sólo una de las diversas fuentes de ingreso familiar.

Tenemos entonces que esta diversificación económica rural debe entenderse como parte de una propuesta territorializada del desarrollo, la cual propone: *...generar y aprovechar las sinergias que en el ámbito de los territorios se pueden dar, por intervenciones coordinadas en múltiples ámbitos, sectores, que **ataquen de manera simultánea** los múltiples **problemas** y fallas de mercados que impiden su desarrollo.*<sup>7</sup>

Este nuevo enfoque territorial, se encuentra ubicado dentro de la denominada **TEORÍA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL**, entendido aquel como *Un proceso de **transformación productiva** e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El **desarrollo institucional** tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y los agentes externos relevantes. A su vez incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios*<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Mendieta y Agreda (2006) página 5.

<sup>8</sup> Schejtman y Berdegué (2004) página 4.

## 2. Desarrollo rural territorial: ejes centrales

La teoría de desarrollo rural territorial trabaja sobre tres ejes centrales, cuyas características principales son:

### A) Transformación social del territorio

Que garantice el capital humano, social y físico necesario para que el proceso sea incluyente, siendo imprescindible, Políticas Sociales que impliquen un gasto social y productivo que iguale oportunidades, de manera efectiva. Y que permitan una participación efectiva de la población, desde el diseño, con voz y representatividad.

### B) Transformación institucional del territorio

Que propicie la interacción de los actores locales, entre si y con los actores externos, para constituir una institucionalidad que concerte y coordine estrategias y acciones de desarrollo territorial. Actores locales en alianza con el sector público, privado, sociedad civil, fortaleciendo el capital social.

Schejtman y Berdegue<sup>9</sup> sostienen, que para ello se requiere de una arquitectura institucional, entendida ésta, como la estructura de regulación conformada por organizaciones -ministerios, institutos, sociedades y en general conjuntos de individuos organizados con un propósito común- e instituciones, entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad, así como los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir.

Una arquitectura institucional compleja como la descrita requiere de sistemas de comunicación fluida entre todos

---

<sup>9</sup> Schejtman y Berdegué (2004) página 49

los actores del proceso. En esta parte el Estado debe cumplir un rol importante promoviendo las capacidades, a fin de propiciar que mercados nacionales e internacionales puedan interesarse en sub contratar producción intermedia de las zonas descritas y que han sido objeto del presente estudio.

De allí, que como lo sostienen dichos autores, esos sistemas de comunicación deben implicar el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, las cuales deben servir para:

- Elevar la productividad de los escasos recursos. Coordinar dentro de un proceso permanente.
- Retroalimentarse en tiempo real (lo que ayuda a detectar problemas y oportunidades tempranamente, a efecto de tomar decisiones).
- Aumenta la transparencia de la gestión pública.
- Facilita la concertación entre los diversos agentes.
- Vinculación con sistemas tecnológicos y científicos que no se podrían sostener localmente.
- Acceder a las señales de los mercados internos.

### **C) Transformación productiva del territorio**

Que articule de manera competitiva y sostenible la economía del territorio a mercados dinámicos, de forma que sea viable la generación de oportunidades locales, de ingresos y empleos, asegurando el acceso incluyente a éstas.

Mendieta y Agreda<sup>10</sup>, desarrollan este punto a partir de “una economía rural competitiva e incluyente”, a la que definen como la búsqueda de generar oportunidades de ingreso, empleo e inversión descentralizada, así como de mecanismos

---

<sup>10</sup> Mendieta y Agreda (2006) página 8



que permitan un acceso equitativo de los pobladores rurales. Expresan que para ello se requiere:

- Mejora de las **capacidades** de los hogares rurales (elevando sus activos privados: educación, salud, físicos, financieros, sociales)
- Mejora del **contexto** en que estos activos son usados (mercados, políticas, bienes y servicios públicos y las instituciones). Fundamentalmente, mediante la **reducción** de los **costos de transacción**, que a su vez requiere sustentarse en cuatro ejes, de manera simultánea:
  - Los mercados de productos ( y factores)
  - Los servicios de innovación tecnológica (capacitación, asistencia técnica, información e investigación).
  - Los servicios financieros (créditos, ahorros, mejorar el sistema de riesgos y vulnerabilidad, etc.)
  - Los bienes y servicios públicos en el ámbito rural.

Tenemos entonces como pilares fundamentales de esta teoría, la **transformación productiva** y el **desarrollo institucional** y como protagonistas a los actores locales, el sector público, privado y la sociedad civil.

Para el éxito del enfoque territorial se requiere, que la transformación productiva y el desarrollo institucional se deba abordar en forma simultánea. “La competitividad, el carácter sistemático de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos y las relaciones urbano-rurales, son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Schejman y Berdegú (2004) página 31

### 3. Tecnologías de información y comunicación

Conocidas con las siglas TIC, se les puede definir como los instrumentos y procesos utilizados para recuperar, almacenar, organizar, manejar, producir, difundir e intercambiar información de manera instantánea por medios electrónicos y automáticos. Se puede hablar de las TIC tradicionales, como la radio, la televisión y los medios impresos; y de las TIC modernas, como los satélites, la computadora, el internet, el correo electrónico, los celulares, entre otros.

En las zonas rurales de nuestro país, dadas las características especiales de nuestra geografía, las grandes desigualdades sociales, culturales y económicas existentes; las TIC se están convirtiendo -en algunos casos- en una herramienta eficaz y eficiente para enfrentar esta situación. Con este mecanismo se puede lograr que los sectores rurales tengan acceso a la información que requieran, y además, encuentren en ellas un medio de comunicación y expresión.

En un interesante trabajo que recoge diversas experiencias en el Perú sobre el desarrollo rural y las TIC,<sup>12</sup> se menciona la importancia de acompañar la inversión en infraestructura (*software y hardware*) con procesos de capacitación y adecuación de los contenidos a las necesidades de los usuarios.

Los proyectos de desarrollo que utilizan las TIC, plantean que esta herramienta, además de facilitar los procesos cognitivos y de atención de sus necesidades, debe servir como un medio de intercomunicación -tanto local como externa- donde los pobladores generen su propia información local, para ser difundida. Ello, además de su utilidad en sí misma, permite elevar su autoestima y lograr el empoderamiento del sistema de parte de sus usuarios, lo que evita que se convierta en una inversión ineficaz. Se menciona como ejemplo, la participación de las organizaciones de base en el

---

<sup>12</sup> Bossio Juan y otros (2005)

levantamiento de la información de los planes de cultivo por predio, y cómo esta información producida por ellos mismos, se convierte en una fuente de datos muy útil para todos los agricultores.

Para la elaboración de los proyectos pilotos TIC realizados en el Perú, se ha desarrollado diagnósticos sobre las necesidades de información en las zonas rurales, determinando que las familias rurales y organizaciones de base requieren información actual y comprensible en temas como<sup>13</sup>:

- Organizaciones e instituciones que trabajan en la región y la labor que desarrollan.
- Formas de comercialización de los productos: precios, mercados, gestión empresarial.
- Promoción de cultivos alternativos.
- Aprendizaje para la promoción del turismo.
- Capacitación de mujeres para formar microempresas.
- **Fuentes de información apropiada sobre la titulación de tierras**
- Consecuencias del cambio climático y fenómenos naturales.

Tenemos entonces que el tema de las titularidades sobre los predios rurales, forma parte de la información requerida por los agricultores.

#### **4. Información registral en movimiento**

Luego de haber presentado los aspectos generales de la teoría de desarrollo rural territorial y el potencial de una adecuada utilización de las TIC, vale la pena preguntarnos:

**¿Es posible encontrar una mayor utilidad a la formalización de la propiedad dentro de una propuesta de desarrollo rural territorial?**

---

<sup>13</sup> Bossio Juan y otros (2005) página 4

**¿Cuál puede ser la contribución de la institución del Estado que ha registrado toda la información de los bienes de capital de los agricultores?**

**¿Cómo incorporar los productos obtenidos con la formalización de la propiedad rural a las TIC, como mecanismo que aporte a la red de transformación productiva y desarrollo institucional?**

Para responder a estas interrogantes, se partirá por describir dos de los principales involucrados en este proyecto de desarrollo: los pequeños agricultores formalizados y el Estado representado por los Registros Públicos.

Respecto a los pequeños agricultores del proyecto, se requiere que cuenten con título de propiedad de su predio agrícola, que se encuentre registrado en un registro jurídico de bienes, con potencialidades de acceder al crédito, de mejorar sus niveles de producción y en algunos casos con inversiones en cultivos permanentes. El referente principal de estos agricultores, es que a pesar de todos estos activos, su nivel de vida no ha mejorado sustancialmente.

En el otro lado está una institución pública, que tiene registrada el potencial económico de los activos rurales de manera segura, identificando plenamente el bien y a su propietario, asimismo, tal como lo menciona Hernando De Soto<sup>14</sup>, ello convierte en fungibles a sus activos, lo que permite dividirlos, movilizarlos, y adaptarse a cualquier transacción sin tocarlos.

Identificados, dos de los principales actores, con sus características más generales, el paso siguiente consiste **en efectuar un inventario de la información que como Registro Público se tiene almacenada**, y luego definir como puede ser presentada para su óptima utilización, dentro de una propuesta de desarrollo rural, que implique la intervención

---

<sup>14</sup> De Soto, Hernando (2001) Pág. 92

coordinada y simultánea con los demás actores (locales, sociedad civil, sector privado y el resto del Estado) en un territorio determinado.

## **Información registral**

### **A. En el Registro de Predios**

El haber inscrito el título de propiedad rural en este registro, ha generado su ingreso a un sistema público registral que contiene almacenados informáticamente los siguientes datos:

- a) Nombre del titular o de los titulares.
- b) Descripción precisa del predio agrícola (denominación, ubicación geográfica, colindantes, área, código catastral).
- c) Historia dominial (los datos de los anteriores propietarios, acto en el que fue adquirido por su actual propietario, precio, forma de pago, etc.)
- d) Cargas y gravámenes existentes (si la propiedad tiene anotada una demanda, se encuentra embargada, hipotecada, arrendada o sujeta a otra carga o gravamen).
- e) Si tiene algún título en trámite.

### **B. En el Registro Mobiliario**

Independientemente de la información del predio, se tiene inscrito en un registro mobiliario, los contratos y derechos reales de garantía, sobre los muebles vinculados a la actividad agrícola tales como:

- Los frutos de cualquier naturaleza correspondientes al año agrícola en que el contrato se realice, sean en época de cultivo o después de separados de la planta.
- Las máquinas en general, aperos o instrumentos de labranza, que sean usados en la agricultura,
- Ganado de cualquier especie y sus productos, así como las cosas muebles afectadas a la explotación rural.
- Vehículos en general.

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática

### **C. En el Registro de Personas Jurídicas**

Este registro contiene inscrito, todos los actos relacionados a organizaciones sociales de base, asociaciones, cooperativas y empresas vinculadas a las actividades agrícolas-rurales.

### **D. En el Registro de Personas Naturales**

Este registro contiene información sobre los mandatos y poderes otorgados por personas naturales, los testamentos, sucesiones intestadas, divorcios, separación de patrimonios, declaraciones de insolvencia y el registro de comerciantes.

### **E. En la Oficina de Catastro**

Todos los inmuebles inscritos en el registro de predios, se encuentran a su vez ingresados a una base digital, donde se encuentran geo-referenciados bajo un sistema informático que permite tener la ubicación geográfica exacta del inmueble, su área, linderos, medidas y colindancias.

La modernización de su base de datos y la unificación de su información expedida por las distintas entidades generadoras de catastro y demás instituciones vinculadas, va a permitir en breve -según lo anunciado por los representantes del Sistema Nacional de Catastro- “Tener una plataforma única de información territorial, que pueda ser usada por todos los municipios, gobiernos regionales o ministerios para ingresar información sobre sus propiedades y características de su territorio: (Por ejemplo) si tienen terreno rural, monumento histórico, una escuela, hospital o monumento arqueológico”<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Noticia Página SUNARP del 19.06.2014.

## **5. Propuesta: lineamientos generales para incorporar la información registral vía las tic a una propuesta mayor de desarrollo rural territorial**

### **A. Contenido**

Además de los archivos señalados en los cinco rubros anteriores<sup>16</sup>, el registro podría agregar otros datos a esta información, de acuerdo a las necesidades consensuadas entre las partes involucradas (los agricultores, sus organizaciones, los comerciantes, las cadenas de restaurantes, los supermercados, las entidades financieras, la agroindustria, los mercados locales y los mercados mayoristas, los agroexportadores, los productores no agrícolas del mismo territorio, otras organizaciones interesadas, las ONG participantes y el Estado). Por ejemplo, se podría definir como datos importantes a presentar, las características del terreno de cultivo, la toma de regadío, y/o las características de los cultivos (tipo, período, etc.). La tecnología actual del Registro está preparada para incluso visualizar el producto o los productos cultivados en cada predio.

Para poner un ejemplo, a partir de las innovaciones del registro mobiliario, se podrían hacer las modificaciones pertinentes para inscribir en éste -en calidad de bienes- los cultivos existentes en un predio, mediante una calificación atenuada, de poco costo y que requiera de un solo documento para su inscripción (una certificación o una declaración jurada), en la cual podría incluirse las imágenes del producto. Esa información se ingresaría al sistema informático y en tanto que estaría relacionada con la titularidad registrada del inmueble, los interesados podrían tomar nota que el titular “A” del predio

---

<sup>16</sup> Predios, muebles, personas jurídicas, personas naturales, catastro

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática

“X”, tiene una cantidad “Y” de cultivos de mandarinas tipo “Z”, que se va cosechar en una fecha determinada.

En síntesis, con ello se busca unificar la información del predio, sus características físicas, sus titulares, los bienes muebles vinculados a su actividad y toda otra información adicional consensuada, a efecto de permitir mostrar de manera segura, el potencial económico de los activos de los agricultores.

## **B. Presentación de la Información**

Una vez que los involucrados hayan definido el contenido de la información, el segundo punto a establecer es cómo va ser presentada. En la actualidad Registros Públicos tiene una base de datos en la web, que se puede acceder pagando un arancel determinado por cada consulta.

Sin embargo, si el objetivo de esta propuesta, es que se logre el empoderamiento del servicio por todos los usuarios, habría que preguntarse si tal como está organizada esta base de datos es accesible y asequible para los involucrados. Consideramos que la respuesta es negativa, en tanto que su presentación parece que tiene como público-objetivo al sector de notarías o personas vinculadas al Derecho. Asimismo, se verifica que la información está organizada de tal manera, que para obtener los datos requeridos en una situación como la propuesta, se tendría que realizar tantas consultas, que termina siendo un sistema caro y complicado.

En tal sentido, **es imprescindible adecuar los contenidos al público al cual estaría dirigido:** básicamente agricultores, comerciantes y empresarios. En ese caso se debe tener en cuenta que por sus características personales y laborales ellos requieren de información puntual, clara, segura y de fácil



acceso, que les permita en muchos casos tomar decisiones en el desarrollo de sus actividades productivas o comerciales.

Por tanto, la alternativa más viable es que la información registral se adecue a los requerimientos de estos involucrados. Para ello considero que lo más factible estaría dado en procesar la información escogida de la base de datos de los Registros Públicos y migrarla a una nueva base que de manera unificada pueda brindar otro tipo de información adicional, como el clima, precios, servicios turísticos, artesanías, recursos hídricos, forestales, etc.

En la actualidad la información registral desarrollada en el punto anterior, se encuentra ingresada en dos sistemas registrales (el SARP y el SIR). El SARP que se encuentra implementado para predios rurales, solo para el departamento de Lima, tiene la ventaja de ser un sistema estructurado de datos, lo que permite que su información pueda ser migrada a cualquier base informática compatible; en cambio el SIR tiene la limitación de que la mayoría de su información se encuentra archivada solo en imágenes, lo que hace más difícil su incorporación a otros sistemas.

En cualquier caso, el Estado (Sunarp) no tendría que invertir más recursos que los ya presupuestados para el nuevo sistema informático registral, para poner operativa esta información, que en su mayor parte ya la tiene organizada. Asimismo, se debe considerar que esta inversión sería recuperable en el tiempo, a través del cobro de las tasas registrales, considerando que el acceso a esta información no sería gratuita, que en todo caso podría ser para algunos sectores cofinanciada<sup>17</sup>, de acuerdo a la capacidad de estos para solventar los costos del servicio, como a la voluntad de pago, en tanto que pueda verse la efectividad, oportunidad y calidad de los mismos.

---

<sup>17</sup> Es un subsidio parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionado al aporte de recursos monetarios por parte de los productores que demandan los servicios, para cubrir parte de los mismos.

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática

Por otro lado, además de poner esta información en la red, Registros Públicos podría adicionalmente expedir certificados con firma de funcionario, o copias informativas impresas del sistema sin firma, que **bajo un único formato** brinde información al interesado, no solo de datos referidos al registro de predios, sino también información relativa a los bienes muebles, datos físicos obtenidos desde la oficina de catastro, inclusive datos relativos al registro de personas naturales y/o del registro de personas jurídicas (tres experiencias iniciales pueden servirnos para darnos una idea del contenido de dichos certificados)<sup>18</sup>.

En resumen, el planteamiento sería que esta información procesada y seleccionada de la base de datos de los Registros Públicos, migre a una nueva base de datos, la cual debe ser alimentada simultánea y permanentemente, en cuanto se vaya modificando la información en la base principal, lo que evitará que se desactualice.

Una experiencia exitosa de uso de las TIC en materia agraria puede servirnos de ejemplo: **EL SISTEMA DE INFORMACIÓN AGRARIA DE HUARAL**<sup>19</sup>, a la que podría integrarse.

---

<sup>18</sup> Una primera realizada por el entonces Registro Predial de Lima (que luego cambió su denominación a Registro Predial Urbano) y que se mantuvo incluso después de la integración al Registro de Predios, al amparo de lo dispuesto por el artículo 32.º del Decreto Legislativo 803, la cual consistía que en una misma partida registral, existieran de manera diferenciada, los actos inscritos respecto al inmueble y los datos relativos a las garantías prendarias (prenda agrícola). De manera que cuando cualquier interesado solicitaba información certificada sobre un inmueble, podía obtener en un solo documento, los datos completos sobre el mismo, incluyendo los relativos a la situación de los bienes muebles vinculados a él (cultivos, maquinarias, instrumentos de labranza, etc.). La segunda experiencia es el certificado catastral expedido por el PETT, que contiene no sólo información técnica del inmueble, sino también datos relativos a la titularidad del mismo. La tercera experiencia es la correlación de datos existente en el sistema informático entre el registro de predios y el registro personal aprobado mediante resolución N.º 105-2011-SUNARP/SA.

<sup>19</sup> Denominado “Información Agraria vía Internet para agricultores de la Junta de Usuarios del Valle de Río Chancay-Huaral”, proyecto elaborado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), cuya finalidad es mejorar las condiciones de inserción en los mercados de los agricultores del Valle de Huaral mediante la provisión y generación local de información utilizando tecnologías de información y comunicación (TIC), acortando así la “brecha tecnológica” y mejorando consiguientemente las condiciones de vida de la población rural.

Este proyecto del CEPES ha logrado que confluyan organizaciones de agricultores (junta de usuarios de agua, comisiones de regantes), instituciones públicas (Instituto nacional de Información Agraria-INIA, la administración técnica de riego, la unidad de servicios educativos –USE 10), instituciones privadas, agricultores, casas comerciales, público en general. El contenido de su información está referido tanto a la producción del valle de Huaral como de otros valles, así como precios de los insumos y de los productos agrícolas, legislación agraria, noticias agrarias, información técnica-agropecuaria y asesoría técnica; algunas de las cuáles son elaboradas por los mismos agricultores. Todo lo cual indica que su integración con la información registral sería complementaria y aumentaría el abanico de datos a ofertarse a los usuarios.

Se ha mencionado en el punto 3, que en varias regiones del país existen experiencias de información agraria relacionadas con las TIC, en ese sentido consideramos que en cada zona a implementarse este proyecto registral, deberían confluir con esos proyectos creados, teniendo en cuenta que *El potencial de las TIC como agentes de desarrollo está relacionado con el contexto social, económico y organizativo donde se realiza*<sup>20</sup>.

### C. El proyecto registral como parte de una propuesta mayor de desarrollo rural territorial

Como último aspecto de este capítulo, se precisará la forma como este proyecto podría aportar a una propuesta mayor de desarrollo rural territorial.

En cuanto a la **transformación social**, considerando que con ello se busca incorporar la propuesta a un proyecto incluyente, el

---

<sup>20</sup> Bossio Juan y otros (2005) página 1

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática

aspecto de mayor atención deberá ser “el usuario”, “el receptor”, y entre todos ellos definitivamente el más importante es el agricultor. En tal sentido, el lenguaje, el formato y los contenidos van a estar dirigidos principalmente a este grupo social, que además debe convertirse en actor protagónico de este proceso.

Para convertirse en protagonista, se requiere invertir en su capacitación, tanto de los agricultores, como en sus hijos, a los que consideramos son el verdadero potencial de desarrollo. En ese sentido, en el aspecto de titulación y registro, es necesario interiorizar los conceptos mínimos<sup>21</sup>, que les permita desenvolverse con soltura en aquellos temas, sin generarse confusiones.

Esta capacitación debe sumarse a otras, de proyectos complementarios, como invertir en estudios técnicos, escuelas de negocios tanto agrícolas, como rurales no agrícolas, en temas como la agroindustria, manejo del internet, cómputo en general, marketing, exportación de productos, cultivos orgánicos, inversiones, etc.

Todo ello va permitir contar con una población capacitada, con voz y capaz de dirigir sus procesos de cambio.

En cuanto al aporte en la **transformación institucional**, con agricultores capacitados y motivados, es posible lograr la interacción y la concertación de ellos entre sí, y con los actores externos (comerciantes, empresarios, instituciones privadas y públicas), en virtud de políticas dirigidas a ese intercambio.

La experiencia de proyectos como el SIA de Huaral, donde participan instituciones públicas, organizaciones de agricultores, casas comerciales, instituciones privadas, mercados mayoristas, a las que pueden sumarse otras,

---

<sup>21</sup> En temas como la propiedad, posesión, titularidad, partida y asientos registrales, transferencias, cargas, gravámenes, entre otros.

como los supermercados, las organizaciones de pobladores urbanos, los agroexportadores, los restaurantes, las entidades financieras, los agroindustriales, los mercados locales, las agencias de turismo y toda otra organización interesada, puede en definitiva potenciar el desarrollo institucional.

La institución tituladora del Estado y los Registros Públicos, deben sumarse a esta estrategia concertadora. En principio, su aporte para fortalecer la institucionalidad podría estar dado través de campañas de promoción para la formalización de las organizaciones de agricultores que existen de manera irregular o para la creación de nuevas personas jurídicas, que pudieran surgir como necesidad de las nuevas situaciones generadas en el nuevo contexto de desarrollo. En cuanto al registro de personas naturales, las campañas estarían dirigidas a actualizar los cambios de estado civil, los cambios de titularidad por muerte de uno de los titulares, inscribiendo las sucesiones testamentarias o intestadas, a favor de sus herederos, lo que luego debería reflejarse también en el registro de predios.

Sin entrar al debate de las ventajas y desventajas de pasar en estos momentos de un sistema de transferencia consensual a un sistema de transferencias constitutivo<sup>22</sup>, por el cual sólo

---

<sup>22</sup> En el código civil existen dos artículos que establecen expresamente el carácter consensual de la transferencia de la propiedad en el Perú (artículos 949 y 1529); sin embargo de la revisión integral del código civil podemos encontrar otras normas que de manera precisa dan preferencia a quien tiene su derecho inscrito por sobre todos los demás que no lo tienen, incluyendo a quienes tienen título más antiguo (por ejemplo en el concurso de acreedores artículo 1135).

En tal sentido tenemos que si bien es cierto la transferencia de la propiedad en el Perú es consensual, el llegar a un acuerdo en la transferencia o la sola suscripción de un contrato de compraventa, no garantizan la propiedad, en tanto que bajo esas circunstancias no es posible saber con certeza si el que me vende es el verdadero propietario, y si aún siéndolo no ha vendido a otro o por último si existe un título anterior de fecha cierta anterior al mío que pueda privarme del bien.

De allí que se pueda afirmar -como lo sostiene Bullard en su libro *Derecho y Economía*- que nadie es un auténtico propietario al celebrar un simple contrato; en tanto que no tiene los requisitos de cognoscibilidad, ni la posibilidad de excluir a todos.

En ese sentido el adquirente sabe en realidad que no es propietario en términos absolutos, hasta que inscriba su derecho. El sistema de registros en una sociedad moderna de mercado, brinda información pública acerca del propietario, si está facultado para transferir un inmueble, si no tiene impedimentos, la calidad del bien, si no existen otras personas reclamándolo, etc. Lo que posibilita que cualquier interesado sin conocer el bien tenga información actualizada y pormenorizada sobre el mismo, facilitando enormemente sus transacciones.

se tendría por válidas las transferencias que se inscriban en el registro jurídico de predios de la Sunarp; se hace evidente, que para la propuesta que se está presentando, se va requerir que la información que se brinde a todos los involucrados, sea la única válida, en virtud de la cual uno pueda contratar. En caso contrario, le va restar seguridad y por ende la importancia debida a quienes quieran contratar sobre la base de los datos ahí registrados.

Una alternativa a este posible inconveniente, es en tanto que este sistema territorial se vaya aplicando paulatinamente al resto de regiones o sectores, que el sistema de transferencias se convierta en constitutivo, en aquellas zonas en donde se vaya implementando esta alternativa de desarrollo. Para lo cual deberá realizarse campañas de promoción, que den a conocer nuevos mecanismos, creados ad-hoc, para facilitar a los pobladores rurales, la regularización de su titularidad, sabiendo que a partir de una fecha determinada, lo no inscrito, no tendrá valor frente a terceros. La facilidad para contratar e inscribir los actos de transferencia, se deberá mantener en el tiempo, para evitar desactualizaciones peligrosas en el sistema existente. Para ello además, deberá hacerse campañas permanentes, a efecto de crear conciencia de la necesidad de inscribir (cultura registral), como garantía de asegurar su derecho.

De esta manera se aportaría, además, en la cimentación de un sistema óptimo de transferencias de la propiedad, al facilitar la contratación. Por otro lado se generaría seguridad jurídica para los adquirentes.

Finalizamos la propuesta presentando su aporte a la **transformación productiva**, si el propósito de ésta, es

---

La existencia de un registro público si bien es cierto que tiene un costo adicional, comparativamente hablando es relativamente bajo con relación a la seguridad jurídica que este brinda.

articular competitiva y sustancialmente a la economía del territorio a mercados dinámicos; el brindar la información de los registros públicos, en la forma tan detallada descrita en los puntos anteriores, en conjunción con otras medidas consensuadas con los demás actores, podría facilitar la integración a los mercados locales, nacionales o de exportación.

El hecho es utilizar esta valiosa información almacenada y ponerla al alcance de todos los interesados, de manera que sin importar el lugar donde se encuentren, siempre podrán acceder a su base de datos. Un ejemplo de ello podría darse con un comerciante o con un empresario agroexportador que pueda acceder en el instante a los archivos registrales y mediante una búsqueda especializada, respecto a un producto determinado (por ejemplo cultivos de manzanos) encuentre los lugares en donde en determinada fecha se va cosechar el producto seleccionado (que incluso puede ofertarse por calidad y tipo del producto). De los predios seleccionados, el interesado podrá conocer además su ubicación exacta, sus dimensiones, los cultivos existentes, los nombres del titular o de los titulares, si existen cargas o gravámenes inscritos y si estos limitan su libre contratación. Incluso podrá ver si hay títulos en trámite y sobre qué tipo de acto. Con esta información el interesado podría ponerse en contacto con el productor o con la organización de productores correspondiente y tomar decisiones para adquirir o no los cultivos ofertados.

Con este planteamiento la formalización de la propiedad podría convertirse en un insumo que aportaría efectivamente a generar mayores oportunidades de ingresos y de negocios para las zonas rurales en general y para los agricultores y sus familias en particular.

Propuesta que coadyuve a la participación del registro en un proyecto de desarrollo rural territorial, mediante la adaptación de una plataforma informática

*“Los comerciantes somos conscientes de que el problema de la producción y el de la comercialización no pueden ir divorciados. Sabemos que los pequeños productores agrarios están abandonados; entonces, tenemos que canalizar nuestros mejores esfuerzos para buscar el desarrollo. En el mercado tenemos un departamento de estadística que puede ayudar mucho para conocer la demanda, los precios, y así poder hacer mejores negocios. Debemos evitar los excedentes en un país que tiene tanta hambre”<sup>23</sup>.*

*“...el crecimiento económico resultará insostenible si no está alineado con un modelo de desarrollo orientado al fortalecimiento de las capacidades humanas de la población y a aumentar el capital social del país...”<sup>24</sup>*

## **Bibliografía**

Bossio Juan, Velarde Javier, Saravia Miguel, WolfMeter (2005) “Desarrollo Rural y Tecnologías de Información y Comunicación: Experiencias en el Perú”

Bullard, Alfredo G (2003) “Derecho y Economía: El análisis económico de las instituciones legales”, Ed. Palestra.

CEPES (2000) “Desarrollo agrario, desarrollo rural, desarrollo local” Revista Agraria N° 22. Diciembre.

CEPES (2000) “La pequeña agricultura en el Perú: ¿qué produce y qué recibe?” Revista Agraria N° 22. Diciembre.

CEPES (2004) “Convenio Mercado Mayorista de Frutas y Junta de Usuario de Huaral: Unidos ganamos todos” Revista Agraria N° 56. Julio.

---

<sup>23</sup> Tomado de la Revista Agraria Nro. 56 (2004)

<sup>24</sup> Vásquez Urphy (2013) página 197



CEPES (2004) “Información Agraria vía Internet para Agricultores de la Junta de Usuarios del Valle del Río Chancay-Huaral” [www.huaral.org/sia](http://www.huaral.org/sia).

De Soto, Hernando (2001) “El misterio del Capital” Editorial El Comercio.

Laguna, Héctor (2011) “Efectos prácticos de la formalización de la propiedad rural: Acceso al mercado financiero y al mercado de tierras” Artículo Revista Fuero Registral N° 7 SUNARP.

Mendieta, Claudia y Victor Agreda (2006) “Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo rural territorial” CIES.

Saraceno, Elena (2001) “Vínculos Urbano-Rurales, diversificación interna e integración externa: La experiencia Europea” Rev. Debate Agrario Nro. 32 CEPES. Febrero.

Schejtman Alexander y Berdegú Julio A. (2004) “Desarrollo Territorial Rural” Centro Latinoamericano para el desarrollo rural RIMISP. Santiago de Chile Marzo.

Vásquez Urphy (2013) “Modelo de transferencia tecnológica en el ámbito rural: Una propuesta de innovación social” del Libro “Políticas Sociales en el Perú” Carlos Aramburú Coordinador Pontificia Universidad católica del Perú.



# ¿QUÉ FORMALIDAD DEBEN CUMPLIR LOS LAUDOS ARBITRALES PARA SU INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS?

Javier Anaya Castillo



**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Alcances sobre la calificación de los laudos arbitrales. 3. Fundamentos que justifican la calificación limitada del laudo arbitral. 4. Formalidad requerida para la inscripción de los Laudos arbitrales. 5. Conclusiones

## 1. Introducción

A partir de la propia casuística registral se ha evidenciado una serie de aspectos en torno a la calificación de los laudos arbitrales que a nuestro modo de ver deberían merecer un mayor tratamiento y desarrollo por parte de la legislación y la doctrina.

El tema pasa esencialmente por establecer en forma clara y sencilla cuales serían los límites de la función calificadora cuando la rogatoria (solicitud de inscripción) esté contenida en un laudo arbitral.

Lo señalado podría llevarnos a formular algunas interrogantes en torno al tratamiento registral que se le debería dar a un laudo arbitral. Así por ejemplo tenemos las siguientes preguntas: ¿cuál es la formalidad que debe cumplir para poder inscribirse?, ¿qué

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

aspectos podrían ser evaluados?, ¿podría disponer la cancelación de un asiento registral?, ¿podría requerir el levantamiento de una medida cautelar dispuesta judicialmente?, ¿cómo se subsanaría una observación registral en el caso que el Tribunal Arbitral haya cesado en sus funciones<sup>1</sup>?, ¿es aplicable a la orden de reiteración de inscripción emitida por el árbitro, el Precedente de Observancia Obligatoria aplicable a las resoluciones judiciales respecto de la reiteración del mandato judicial?

Por razones de espacio no es propósito del presente trabajo abordar todos los temas antes propuestos, debiendo en esta oportunidad, abocarnos al análisis del tipo de *formalidad* que deben cumplir los laudos arbitrales para poder inscribirse en los Registros Públicos.

Cabe resaltar que el tema de la formalidad resulta trascendental no solo porque como veremos más adelante, es un aspecto susceptible de calificación por parte del registro, sino porque la exigencia de la titulación auténtica para viabilizar el acceso al registro de los actos o derechos inscribibles, es un tema que ineludiblemente tiene que ver con la seguridad jurídica y el terrible problema de la falsificación de los documentos.

## 2. Alcances sobre la calificación de los laudos arbitrales

Para la mayoría de los estudiosos del Derecho Registral queda claro que la calificación<sup>2</sup> registral vendría a ser el control, examen o

---

<sup>1</sup> Artículo 60.- "Las actuaciones arbitrales terminarán y el tribunal arbitral cesará en sus funciones con el laudo por el que se resuelva definitivamente la controversia y, en su caso, con las rectificaciones, interpretaciones, integraciones y exclusiones del laudo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 (...)"(el subrayado es nuestro).

<sup>2</sup> Como indica Amorós Guardiola en términos generales calificar puede implicar un juicio de existencia en la medida que nominamos o designamos la naturaleza de un determinado fenómeno jurídico o un juicio de eficacia, cuando evaluamos si determinado acto o negocio jurídico es válido, ineficaz, anulable, oponible, etc. AMORÓS GUARDIOLA, Manuel. Significado de la calificación registral. Conferencia Pronunciada en "Las jornadas sobre Registros y Seguridad Jurídica" (9 y 10 de mayo de 1994), C.R.P.M.E. En: La calificación registral: Estudio de las principales aportaciones doctrinales sobre calificación registral, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid 1996, p. 618.

enjuiciamiento que realizan las instancias registrales de los títulos presentados al registro a efectos de determinar si el derecho o la situación jurídica que se pretende publicitar cumple o no con los requisitos previstos en la normativa legal correspondiente y así decidir si merece o no la acogida registral solicitada.

En ese orden de ideas, también estaría fuera de discusión el hecho de que si bien la plenitud de la eficacia de los asientos registrales exige una previa y rigurosa calificación, y por tanto al registro solo deberían acceder títulos válidos y perfectos, es decir, conformes al ordenamiento jurídico vigente<sup>3</sup>, la función calificadora que ejercen los Registradores Públicos o el Tribunal Registral no deja de ser una función que esté reglada y provista de limitaciones.

En razón de esto último, podemos afirmar que no todo puede ser evaluado o cuestionado por las instancias registrales. Así, a efectos de determinar los alcances de la función calificadora, esto es, que aspectos del título puedenser calificados,deberáestarse a lo dispuesto en el artículo 2011 del Código Civil, los artículos V (del título Preliminar), 31 al 33 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos y en general, cualquier normativa especial que regule o limite la calificación registral.

Con relación a los límites en la calificación registral, habíamos señalado en un anterior trabajo<sup>4</sup> que si bien el Registrador se

---

<sup>3</sup> Como señala Edgardo O. Scotti *“La organización registral parte de la premisa de que sus asientos deben concordar con la realidad jurídica externa al Registro. Para ello es necesario recurrir a un examen previo de los documentos inscribibles a fin de verificar que reúnen los recaudos exigidos por la legislación. (...) La facultad de calificación, consecuentemente, es el arbitrio que las leyes específicas colocan en manos del registrador a fin de que pueda verificar la bondad de los documentos que ingresan, evitando inscribir o anotar aquellos viciados de nulidad absoluta o susceptibles de anulación.”* SCOTTI, Edgardo O. *Cuestiones que plantea la legislación argentina respecto a los documentos de origen judicial*. Ponencia presentada en el “II Congreso Internacional de Derecho Registral” (Madrid, 1975), En: *La calificación registral: Estudio de las principales aportaciones doctrinales sobre calificación registral*, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid 1996, p. 627.

<sup>4</sup> ANAYA CASTILLO, Javier. *Límites a la Función Calificadora del Registrador*, Fuero Registral N° 6 - Año X, Lima, 2009, Págs. 167-205.

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

encuentra legitimado para calificar la validez del acto causal<sup>5</sup>, dicha evaluación no puede significar restarle eficacia al contenido de la decisión judicial, del acto administrativo<sup>6</sup> e incluso del propio acto notarial. Bajo este contexto, las instancias registrales en el ejercicio regular de sus atribuciones no podrían cuestionar la decisión de fondo plasmada en un parte judicial<sup>7</sup>, en un acto administrativo<sup>8</sup> o en un parte notarial cuando este último provenga de un asunto no contencioso de competencia notarial<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Ello de conformidad con el artículo 2011 del Código Civil que establece que: “*Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los registros públicos. (...)*” El subrayado es nuestro.

<sup>6</sup> Respecto a los límites a la calificación de los actos administrativos, en el XCIII Pleno Registral realizado los días 2 y 3 de agosto se ha aprobado el siguiente precedente de observancia obligatoria: “*En la calificación de actos administrativos, el Registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado*”.

<sup>7</sup> Respecto a la calificación de partes judiciales corresponde revisar la Directiva N°02-2012-SUNARP/SA, directiva que regula el procedimiento para que los Registradores Públicos soliciten las aclaraciones a los Magistrados del Poder Judicial en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2011° del Código Civil. Asimismo, en V Pleno Registral se aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria, sobre calificación de actos administrativos: “*El Registrador no debe calificar el fundamento o adecuación a la ley del contenido de la resolución judicial. Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil, el Registrador está autorizado para solicitar aclaración o información adicional al Juez, cuando advierte el carácter no inscribible del acto que se solicita inscribir o la inadecuación o incompatibilidad del título con el antecedente registral. Si en respuesta a ello el Juez reitera el mandato de anotación o inscripción mediante una resolución, incorpora al fondo del proceso dicha circunstancia, y en consecuencia, alemitir pronunciamiento sustantivo, el mismo no puede ser objeto de calificación por parte del Registrador, siendo en estos casos, responsabilidad del magistrado el acceso al Registro del título que contiene el mandato judicial, de lo que deberá dejarse constancia en el asiento registral*”.

<sup>8</sup> En el XCIII Pleno Registral se aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria, sobre calificación de actos administrativos: “*En la calificación de actos administrativos, el Registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado*”.

<sup>9</sup> Concretamente nos referimos a la calificación registral de los asuntos no contenciosos de competencia notarial contemplados en la Ley N° 26662 y que tienen mérito inscriptorio (ejemplos: la constitución de patrimonio familiar, la sucesión intestada, la unión de hecho, la comprobación de testamento cerrado, la separación convencional y divorcio ulterior, la usucapión, entre otros) también se encuentra limitada en tales supuestos. Ello es así, por cuanto la eficacia de los pronunciamientos notariales en los asuntos no contenciosos de competencia notarial resulta siendo igual a la de los producidos en sede judicial, por lo que la calificación de aquellos se somete a las mismas restricciones de éstos.

En atención a lo señalado y ya entrando al tema en cuestión, esto es, la inscripción de los laudos arbitrales en los Registros Públicos, podremos advertir que tanto la jurisprudencia del Tribunal Registral<sup>10</sup> como diversas disposiciones reglamentarias de carácter registral<sup>11</sup>, se han encargado de precisar o delimitar los alcances de la actividad depuradora que realizan las instancias registrales respecto de los títulos arbitrales presentados al registro.

En líneas generales podemos señalar que las instancias registrales no podrían calificar la validez ni la eficacia objetiva o subjetiva del laudo o de los actos procedimentales realizados por el Tribunal Arbitral o los árbitros<sup>12</sup>. En razón de ello, estarían prohibidos de analizar los fundamentos de hecho o de derecho que han sido esgrimidos por la autoridad arbitral para poder laudar.

Asimismo, estarían fuera de los alcances de la calificación registral, entre otros, los siguientes aspectos: verificar la competencia del Tribunal Arbitral o Arbitro Único para laudar, evaluar la capacidad de los árbitros para ejecutarlo, examinar la validez del acuerdo arbitral y su correspondencia con el contenido del laudo, o analizar la regularidad interna del procedimiento arbitral en el cual se ha dictado el laudo.

---

<sup>10</sup> Al respecto podemos citar las siguientes resoluciones: Res. 1955-2013-SUNARP-TR-L, Res. 944-2013-SUNARP-TR-L, 103-2013-SUNARP-TR-T, 682-2012-SUNARP-TR-T, 1351-2012-SUNARP-TR-L, 185-2012-SUNARP-TR-L, 632-2011-SUNARP-TR-T, 420-2011-SUNARP-TR-T, 638-2010-SUNARP-TR-L, entre otras.

<sup>11</sup> En la normativa registral encontramos las siguientes disposiciones que han establecido limitaciones a la calificación de los laudos arbitrales: artículo 9 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, artículo 14 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Testamentos y Sucesiones Intestadas, artículo 18 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular, y el artículo 38 del Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles.

<sup>12</sup> En este sentido, en el XCIX Pleno Registral, publicado en el diario "El Peruano" el 1 de diciembre de 2012, se aprobó el siguiente precedente: *"Las instancias registrales no pueden calificar la validez ni la eficacia objetiva o subjetiva del laudo o de los actos procedimentales realizados por los árbitros. En ese sentido, el Registro no puede cuestionar las decisiones motivadas del árbitro o tribunal arbitral de incorporar a un tercero al procedimiento arbitral, o de extender los efectos del laudo a dicho tercero. El árbitro o tribunal arbitral asume exclusiva y excluyente responsabilidad por dichas decisiones"*

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

Cabe resaltar que esta exigencia de limitar las funciones en la calificación registral se infiere del propio Decreto Legislativo que norma el Arbitraje (en adelante Ley de Arbitraje), al señalaren su numeral 4 del artículo 3 que: *“Ninguna actuación ni mandato fuera de las actuaciones arbitrales podrá dejar sin efecto las decisiones del tribunal arbitral, a excepción del control judicial posterior mediante el recurso de anulación del laudo contemplado en este Decreto Legislativo. Cualquier intervención judicial distinta, dirigida a ejercer un control de las funciones de los árbitros a interferir en las actuaciones arbitrales antes del laudo, está sujeta a responsabilidad.”*

Asimismo, en cuanto al control judicial posterior que se materializa a través del recurso de anulación previsto en el artículo 62 de la Ley de Arbitraje, se advierte que el propio legislador ha precisado que: *“está prohibido bajo responsabilidad, pronunciarse sobre el fondo de la controversia o sobre el contenido de la decisión o calificar los criterios, motivaciones o interpretaciones expuestas por el tribunal arbitral.”*

En esa misma línea, se ha indicado en el artículo 48.3<sup>13</sup> de la aludida norma, referida a la ejecución de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Arbitral, que: *“(…) 3. La autoridad judicial no tiene competencia para interpretar el contenido ni los alcances de la medida cautelar. (…)”*

En atención a lo señalado, podríamos sostener que si el propio Poder Judicial no puede dejar sin efecto las decisiones del Tribunal Arbitral, pronunciarse sobre el fondo de la controversia o incluso interpretar el contenido o los alcances de sus medidas cautelares, con mayor razón las instancias registrales estarían vedadas, en

---

<sup>13</sup> Sobre el particular resulta pertinente lo señalado por Ana María Arrarte y Fernando Cantuarias al comentar el referido artículo, para quienes: *“(…) Lo mencionado significa que el Rol del Poder Judicial en estos casos es únicamente complementario, (...) Este rol constriñe la competencia judicial a aquellos actos de mera ejecución, sin que dicho órgano jurisdiccional esté en aptitud de emitir válidamente decisiones ajenas a ello, como serían aclarar, corregir, integrar o revisar el mandato cautelar, esto es, sin que pueda pronunciarse sobre su corrección o justicia. (...)”* ARRARTE ARISNABARRETA, Ana María y CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando. En: Comentarios a la Ley Peruana de Arbitraje, Tomo I, Instituto Peruano de Arbitraje, Lima, 2011, pág. 560.



aplicación del principio de legalidad, de efectuar algún tipo de control sobre el contenido de la decisión arbitral.

Sin perjuicio de lo señalado, consideramos que las restricciones a la calificación de un laudo, al igual que en el caso de las resoluciones judiciales, no excluye la calificación de sus aspectos formales (de los cuales vamos hablar en el presente artículo), su carácter inscribible, es decir, si el mismo contiene o no un acto o derecho susceptible de inscripción, y si la decisión arbitral se adecúa a los antecedentes registrales, debiendo, entre otras cosas, verificar por ejemplo, si para la inscripción del laudo se requiere cumplir con determinados actos previos<sup>14</sup>.

Antes de abordar el tema de la formalidad de los laudos arbitrales en las líneas que siguen analizaremos brevemente cuales serían los fundamentos que justifican la calificación limitada de un laudo arbitral.

### **3. Fundamentos que justifican la calificación limitada del laudo arbitral.**

#### *\* Naturaleza jurisdiccional del arbitraje*

Entre las diferentes teorías que tratan de explicar la naturaleza del arbitraje<sup>15</sup>, la propia Constitución Política nos señala en su artículo 139 inciso 1, correspondiente al Capítulo VIII “Poder Judicial” que *“no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con*

---

<sup>14</sup> Con relación a lo señalado podemos citar la Resolución N° 1356-2012-SUNARP-TR-L del 14/9/2012, la cual indica que: *“Así por ejemplo, no será inscribible un laudo arbitral que contenga el reconocimiento de un derecho de carácter meramente obligacional como el pago de una deuda. Tampoco será inscribible por falta de inscripción del acto previo, la declaración de un derecho de propiedad cuando el demandado no tenga derecho inscrito o en general cuando para la inscripción del laudo deban registrarse otros actos previos”*.

<sup>15</sup> En torno a la naturaleza del arbitraje, Gonzáles de Cossío sostiene que: *“La naturaleza jurídica del arbitraje ha generado debate. No obstante que a la fecha dicho debate no ha encontrado una solución que sea generalmente aceptada, existen cuatro teorías relevantes: la jurisdiccional, la contractual, la mixta o híbrida, y la autónoma o sui géneris.”* GONZÁLES DE COSSÍO, Francisco. Sobre la Naturaleza Jurídica del Arbitraje. Homenaje a Don Raúl Medina Mora. En: [http://www.gdca.com.mx/PDF/arbitraje/SOBRE%20LA\\_%20NAT%20JDCA%20ARBITRAJE%20Hom%20%20Raul%20Medina.pdf](http://www.gdca.com.mx/PDF/arbitraje/SOBRE%20LA_%20NAT%20JDCA%20ARBITRAJE%20Hom%20%20Raul%20Medina.pdf). Pág. 14

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

*excepción de la militar y la arbitral*”, con lo cual se estaría reconociendo indirectamente la naturaleza jurisdiccional<sup>16</sup> del arbitraje.

Ello además es así, porque si bien el arbitraje tiene características propias y distintas, cuyo origen además reposa en la autonomía de la voluntad privada de las partes involucradas, el arbitraje constituye una función jurisdiccional desde que los árbitros deben declarar el derecho que asiste a una de las partes al resolver la controversia que han sometido a su conocimiento<sup>17</sup>.

Al respecto resulta pertinente lo señalado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 11 del Expediente N° 6167-2005-PHC/TC, al indicar que: *“Así, la jurisdicción arbitral, que se configura con la instalación de un Tribunal Arbitral en virtud de la expresión de la voluntad de los contratantes expresada en el convenio arbitral, no se agota con las cláusulas contractuales ni con lo establecido por la Ley General de Arbitraje, sino que se convierte en sede jurisdiccional constitucionalmente consagrada, con plenos derechos de autonomía y obligada a respetar los derechos fundamentales.*

En este orden de ideas, partiendo de la premisa de que el arbitraje tiene naturaleza jurisdiccional, se ha sostenido en forma adecuada que en sede registral la calificación del laudo arbitral tiene las

---

<sup>16</sup> A decir de Fernando Vidal Ramírez: *“Debo advertir que en la Constitución peruana no sólo se le menciona, sino que reconoce la función jurisdiccional del arbitraje. Su artículo 139, que enumera los principios y derechos de la función jurisdiccional, en su inciso 1 al declarar la unidad y exclusividad del de la función jurisdiccional a cargo del Poder Judicial y preceptuar que no puede existir ni establecerse jurisdicción alguna independiente, reconoce como excepciones a la militar y a la arbitral. De ahí, entonces, que pueda yo sostener, como jurista peruano y atendiendo al tenor de nuestra Carta Política, que el arbitraje es una función jurisdiccional reconocida pero, debo aclarar, no solo en razón de su presencia en el texto constitucional, sino por la esencia misma de la función arbitral.”* VIDAL RAMÍREZ, Fernando. *Jurisdiccionalidad del Arbitraje*. En: *Revista Peruana de Arbitraje*, Editorial Grijley, Lima, 2006, pág. 58. Sin embargo, pese a no suscribir dicha posición, para algunos autores nacionales, como Alfredo Bullard el arbitraje no sería jurisdicción. Así él ha señalado que: *“Si bien considero que el arbitraje no tiene naturaleza jurisdiccional, y que el respeto que los órganos jurisdiccionales deben darle se deriva justamente de la obligación que existe de respetar lo que las partes acordaron, creo que para la discusión del artículo 14 el problema de la naturaleza es inexistente. (...)”* BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo. En: *Comentarios a la Ley Peruana de Arbitraje*, Tomo I, Instituto Peruano de Arbitraje, Lima, 2011, Pág. 203

<sup>17</sup> VIDAL RAMÍREZ, Fernando. Ob. cit. Págs. 58 y 59.

mismas limitaciones de un mandato judicial, por lo que no correspondería a las instancias registrales evaluar aspectos distintos o exigir documentación adicional que no haya sido la prevista para la inscripción de un parte judicial.

**\* Principio Competence-Competence**<sup>18</sup>

El principio Competence-Competence<sup>19</sup>, previsto en el artículo 41 de la Ley de Arbitraje (en su sentido positivo), se refiere a la posibilidad que tienen los árbitros de pronunciarse sobre su propia competencia, incluso sobre las excepciones u oposiciones referidas a la inexistencia, nulidad, anulabilidad, invalidez o ineficacia del convenio arbitral. En nuestro ordenamiento jurídico, en aplicación de dicho principio, le está también permitido a los árbitros ser competentes incluso si no está pactado el arbitraje para resolver la materia controvertida o cualesquiera otras circunstancias cuya estimación impida entrar en el fondo de la controversia.

Debemos resaltar que el principio Competence-Competence como indica Lava Cavassa<sup>20</sup>, no solo tiene un efecto positivo, en el sentido de que los propios árbitros tienen el poder para tomar decisiones sobre su propia competencia, sino que bajo un efecto negativo prohíbe que los jueces y cortes nacionales se inmiscuyan en estas

---

<sup>18</sup> Cabe anotar como explica Lava Cavassa que: "(...) a menudo se emplea denominaciones tales como "Competence-Competence", "Kompetenz-Kompetenz", o simplemente "the who decides question" para hacer referencia a los distintos enfoques que existen sobre el mismo concepto. Originalmente, fue conocido con las palabras alemanas "Kompetenz-Kompetenz", permitiéndose incluso que los árbitros fallen de forma definitiva sobre su propia competencia, sin que haya lugar a revisión judicial. Sin embargo este enfoque no es universalmente aceptado hoy en día; de ahí que parece mejor evitar el uso de dicha terminología" En atención a ello, en este artículo nos referiremos a este principio con el término "Competence-Competence". LAVA CAVASSA, Luis. *La independencia del Convenio Arbitral y el Competence-Competence en el arbitraje comercial internacional*. En: THEMIS Revista de Derecho, N° 61, Lima, 2012, págs. 349-350.

<sup>19</sup> En torno a este principio, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 13 del Expediente N° 6167-2005-PHC/TC que: "Es por tal motivo que este Tribunal considera conveniente reiterar la plena vigencia del principio de la "kompetenz-kompetenz" previsto en el artículo 39° de la Ley General de Arbitraje -Ley N.° 26572-, que faculta a los árbitros a decidir acerca de las materias de su competencia, y en el artículo 44° del referido cuerpo legal, que garantiza la competencia de los árbitros para conocer y resolver, en todo momento, las cuestiones controvertidas que se promuevan durante el proceso arbitral, incluida las pretensiones vinculadas a la validez y eficacia del convenio."

<sup>20</sup> LAVA CAVASSA, Luis. Ob. cit pág. 350.

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

disputas, al menos hasta un momento posterior. Eso supone aceptar la denominada “priority rule”, cuya prioridad a favor de los árbitros pretende posponer la intervención judicial hasta una etapa posterior.

De acuerdo con lo señalado, podemos colegir que tanto el Tribunal Arbitral como los árbitros en general, son competentes para decidir sobre toda cuestión que atañe al procedimiento arbitral, incluida la referida a la existencia, validez, eficacia y forma del convenio arbitral, así como la ejecución del laudo, no pudiendo por tanto admitir la posibilidad de que las instancias registrales puedan cuestionar la competencia de los árbitros para ejecutar sus decisiones arbitrales ante los Registros Públicos.

Es así que en razón de lo expuesto, en el artículo 9 del RIRP, el artículo 14 del Reglamento de Inscripciones de los Registros de Testamentos y de Sucesiones Intestadas, el artículo 18 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular, y el artículo 38 del Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles, se ha precisado en forma categórica que: *“El Registrador no podrá evaluar la competencia del Tribunal Arbitral o Árbitro Único para laudar (...)”*.

#### **4. Formalidad requerida para la inscripción de los Laudos arbitrales**

De acuerdo con el artículo 55 de la Ley del Arbitraje se ha establecido como formalidad para el laudo que este conste por escrito y que sea firmado por los árbitros, precisando además que el laudo se entenderá por escrito cuando de su contenido y firmas quede constancia y sean además accesibles para su ulterior consulta, ya sea en soporte electrónico, óptico o de otro tipo. Del aludido dispositivo normativo se advierte que la formalidad establecida para

su emisión, si bien resulta adecuada y concordante con la prevista para el convenio arbitral<sup>21</sup>, en términos de autenticidad para su acceso al registro resulta insuficiente para garantizar la idoneidad extrínseca del documento que contiene la decisión arbitral.

A lo señalado además habría que agregar que el carácter ad probationem<sup>22</sup> de la formalidad exigida para el convenio arbitral, que como se ha señalado, consiste en que conste por escrito y adopte la forma de una cláusula incluida en un contrato o la forma de un acuerdo independiente, tampoco reviste de mayores elementos de seguridad para avalar la autenticidad de este documento ante el registro.

De otro lado, si bien resulta admisible llevar arbitrajes en que se utilicen tan solo soportes informáticos, electrónicos o digitales<sup>23</sup>, corresponde señalar que el empleo de la firma digital previsto en la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-2008-PCM, el cual por cierto permitiría autenticar el documento electrónico donde obra contenido el laudo al utilizar una técnica de criptografía asimétrica basada en claves, aún no ha sido implementado en los Registros Públicos.

Hechas estas precisiones en torno a la formalidad de los laudos arbitrales -previstas en la Ley del Arbitraje-, veamos ahora porque resulta indispensable contar con mayores elementos de seguridad

---

<sup>21</sup> Artículo 13 Contenido y forma del Convenio Arbitral. "(...) 2. El convenio arbitral deberá *constar por escrito. Podrá adoptar la forma de una cláusula incluida en un contrato o la forma de un acuerdo independiente. (...)*"

<sup>22</sup> Sobre este punto, como bien advierte Castillo Freyre y Sabroso Minaya, cuando la ley impone una forma y no sanciona con nulidad su inobservancia, constituye sólo un medio de prueba de la existencia del acto (artículo 144 del Código Civil). En esa línea, el Decreto Legislativo que regula el Arbitraje, a diferencia del artículo 10 de la Derogada Ley General de Arbitraje, Ley N° 26572, no ha exigido la afirmación de "bajo sanción de nulidad" para la formalidad del convenio arbitral, siendo por tanto una formalidad ad probationem. CASTILLO FREYRE, Mario. SABROSO MINAYA, Rita. Contenido y Forma del Convenio Arbitral. En: Derecho Arbitral, Editorial Adrus, Lima 2013, pág. 120.

<sup>23</sup> REBAZA GONZÁLES, Alfonso. En: Comentarios a la Ley Peruana de Arbitraje, Tomo I, Instituto Peruano de Arbitraje, Lima, 2011, pág. 609.

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

que no se agoten en la simple constancia por escrito del laudo, a fin de proporcionar certeza respecto a la autenticidad de dicho documento.

#### 4.1 Principio de titulación auténtica

Como bien sostiene<sup>24</sup> Díez-Picazo, con la finalidad de dotar al registro de la máxima exactitud posible, de la máxima legalidad y de las necesarias condiciones para que se garantice la seguridad del tráfico jurídico, resulta indispensable que las inscripciones se efectúen sobre la base de instrumentos que reúnan condiciones de autenticidad. De allí el nombre del principio: titulación auténtica, porque el registro requiere de títulos auténticos, es decir, de documentos idóneos que proporcionen a los que ejercen la función calificadora garantías de su autenticidad o certeza.

A este principio de titulación auténtica se refiere Manzano Solano<sup>25</sup>, expresando que “(...) *las vicisitudes o mutaciones jurídico-reales que hayan de inscribirse –los derechos que hayan de publicarse–, han de constar en un título, en un documento escrito. Además, ha de ser un documento público y auténtico: principio de documentación pública de los derechos inscribibles, frente al principio de documentación privada*”.

En nuestro ordenamiento jurídico el artículo 2010 del Código Civil concordante con el artículo III del Título Preliminar del Reglamento General de los Registros Públicos<sup>26</sup> ha previsto que las inscripciones registrales se realicen en virtud de

---

<sup>24</sup> DIEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Sexta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2007, pág. 370.

<sup>25</sup> MANZANO SOLANO, Antonio y MANZANO FERNÁNDEZ, María del Mar. Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2008, págs. 172 y 173.

<sup>26</sup> “Los asientos registrales se extienden a instancia de los otorgantes del acto o derecho, o de tercero interesado, en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición en contrario. (...)”

título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria. Cabe anotar que en similar sentido el artículo 3<sup>27</sup> de la Ley Hipotecaria Española ha dispuesto que los documentos inscribibles consten en escritura pública, ejecutoria o documento auténtico<sup>28</sup>.

En ese orden de ideas, los actos o derechos que pretenden ingresar al registro deben cumplir necesariamente con una determinada formalidad, la cual como indicaremos más adelante podrá graduarse atendiendo a la naturaleza del acto inscribible. Debe tenerse presente que la exigencia de la titulación pública facilita la labor del registrador, no solo porque lo libera de la confección misma (autorización) de los actos jurídicos que acceden al registro, sino porque además fundamenta y facilita la calificación registral y simplifica la labor del Registro<sup>29</sup>.

Sobre el particular resulta pertinente lo señalado por Álvarez Caperochipi<sup>30</sup> en cuanto los instrumentos públicos notariales para quien: (...) *la actuación notarial y su inmediatez y cercanía a la realidad del tráfico inmobiliario, realiza una importante labor preparatoria y complementaria de la inscripción registral. La dualidad de titulación (notarial-registral) para la publicidad de la contratación privada en el registro, puede parecer que encarece la contratación privada en el registro, pero en compensación le presta seguridad y calidad, y además en ocasiones puede que ahorre la necesidad de un asesoramiento jurídico-privado en la contratación privada.*

---

<sup>27</sup> Artículo 3 de la Ley Hipotecaria

*Para que puedan ser inscritos los títulos expresados en el artículo anterior, deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus Agentes, en la forma que prescriban los reglamentos.*<sup>27</sup>

<sup>28</sup> DIEZ-PICAZO, Luis. Op. Cit. Pág. 371.

<sup>29</sup> ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio. Derecho Inmobiliario Registral. Ediciones Legales, Lima, 2012, Pág. 240.

<sup>30</sup> Ob. Cit. Pág. 240

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

## 4.2 Gradualidad de las exigencias formales de los títulos presentados al registro

Ahora bien, de acuerdo con el precitado artículo 2010 del Código Civil, si bien el legislador ha optado por la exigencia del carácter público y auténtico de los documentos inscribibles, rasgos que por excelencia cumple el *instrumento público*<sup>31</sup>, establece una excepción a la formalidad pública exigida para los títulos que sustentarán una inscripción al permitir en forma expresa la *disposición en contrario*.

En tal sentido, el término: “disposición en contrario” puede permitir extender inscripciones en mérito de instrumentos que tenga una formalidad distinta a la del instrumento público, (entiéndase por ejemplo: copias certificadas, documentos fehacientes, instrumentos privados o incluso copias simples<sup>32</sup>), siempre que una disposición normativa a si lo autorice. Cabe resaltar que el legislador a empleado el término “disposición” y no “ley” para ser alusión a la posibilidad de establecer una formalidad que no sea la del documento público. Ello permite

---

<sup>31</sup> Si bien no es objeto del presente trabajo hacer un desarrollo en extenso del principio de titulación auténtica, con relación al instrumento público resulta importante tener en cuenta que el artículo 235 del Código Procesal Civil establece que: “Es documento público: 1. El otorgado por funcionario público en ejercicio de sus atribuciones; y 2. La escritura pública y demás documentos otorgados ante o por notario público, según la ley de la materia. (...)”. Por su parte el artículo 23 del Decreto Legislativo del Notariado, establece que: “Son instrumentos públicos notariales los que el notario, por mandato de la ley o a solicitud de parte, extienda o autorice en ejercicio de su función, dentro de los límites de su competencia y con las formalidades de ley.”

<sup>32</sup> Si bien el artículo 7 del TUO del Reglamento General de los Registros Públicos establece que no constituye título inscribible las copias simples, existen algunos casos donde el propio registro ha admitido el ingreso de estos tipos de documentos. Así, tenemos el caso del bloqueo registral donde el artículo 136° del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios establece que dicha anotación se extienden en mérito a la solicitud formulada por el Notario que tiene a su cargo la formalización del acto y la copia simple de la minuta respectiva. Es decir, en virtud de dicha norma se está admitiendo expresamente la posibilidad de que pueda presentarse al registro la copia simple de un documento (esto es la minuta de la compraventa). Asimismo, el artículo 27° del Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas señala que la inscripción del acto de creación de tales personas se efectúa en mérito de la ley o norma de igual jerarquía que la crea y del dispositivo legal que aprueba su estatuto, a cuyo efecto bastará la indicación de la fecha de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. Sobre el particular, ha ocurrido que en algunos casos, con la finalidad de acreditar dicha circunstancia (fecha de su publicación), se ha presentado la copia simple de la publicación del Diario Oficial El Peruano donde aparece la ley o norma que crea a la persona jurídica.



que mediante una norma reglamentaria o una directiva (esto es, disposiciones normativas de inferior jerarquía a la de una ley) se pueda también plantear excepciones al *principio de documentación pública de los derechos inscribibles*.

De otro lado, teniendo en cuenta el grado de flexibilidad que proporciona el término “disposición en contrario” para adoptar excepciones al requerimiento del instrumento público y atendiendo a la naturaleza del acto inscribible contenido en la rogatoria, que por cierto no justifica que en todos los casos se exija dicha formalidad (instrumento público), consideramos que el legislador en el artículo 2010 del Código Civil no solo ha consagrado el principio de titulación auténtica, sino que ha optado, y con toda razón, por establecer la posibilidad de que se pueda graduar las exigencias formales de los títulos presentados al registro.

En atención a ello, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) tendría la facultad de poder determinar (esto es, graduar) con que revestimiento formal deben cubrirse los títulos para acceder al registro. En esa línea de lo señalado, se advierte que tratándose de laudos arbitrales, el proyecto de Ley 2996/2013-PE, presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, reconoce esta atribución de la SUNARP al establecer que: *La decisión arbitral que sustentan la inscripción o anotación en el Registro debe cumplir la formalidad que disponga la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos conforme al principio de titulación auténtica.*

No podemos cerrar este punto sin antes hacer una pequeña reflexión en torno a la facultad de poder graduar la formalidad de los actos inscribibles. Debe tenerse presente que para efectos de establecer una formalidad que no sea la del instrumento público, no solo se debe tomar en cuenta la necesidad

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

de abaratar los costos de transacción para dinamizar la circulación de los bienes, o las políticas de inclusión social que encarecidamente nuestra realidad social demandan, sino que habrá que ponderar la gradualidad de la formalidad extrínseca de los documentos atendiendo a la seguridad jurídica que debe proporcionar el Registro.

#### **4.3 Título idóneo para inscribir un laudo arbitral en los Registros Públicos**

Como sabemos el arbitraje es una institución jurídica heterocompositiva<sup>33</sup> que se caracteriza por ser una vía alternativa al Poder Judicial y que en virtud de la cual, una tercera persona, objetiva e imparcial, nombrada por las partes mediante un convenio, resuelve en base a una potestad específica la controversia de intereses jurídicos, siempre que la materia sea susceptible de libre disposición por las personas afectadas por la discrepancia<sup>34</sup>.

Ahora bien, como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, en el ámbito registral se ha pretendido equiparar la calificación de los laudos arbitrales a la calificación limitada de los partes judiciales, y en esa medida, si bien no se puede cuestionar la decisión de fondo, la competencia de los árbitros, los actos procedimentales y demás aspectos a los que en otro apartado hemos hecho referencia; si se podría exigir el cumplimiento de una formalidad idónea en aplicación del principio de titulación auténtica previsto en el artículo 2010 del Código Civil.

---

<sup>33</sup> Al respecto, Faustino Cordón Moreno señala que: *El arbitraje es una alternativa heterocompositiva a la solución jurisdiccional de los conflictos privados fundada en la voluntad de las partes, que deciden eludir la intervención jurisdiccional y confiar la decisión del conflicto a un tercero no juez, cuya resolución, que puede ser derecho o de equidad, aceptan previamente; (...)* CORDÓN MORENO, Faustino. Arbitraje y jurisdicción: algunas cuestiones polémicas. Editorial Aranzadi, Navarra, 2000, pág. 15.

<sup>34</sup> MATHEUS LÓPEZ, Carlos Alberto. *Breves Alcances sobre el Derecho de Arbitraje Peruano*. En Revista de Derecho N° 210, Año LXIX, Julio-Diciembre 2001, Concepción, pág. 74.

Al respecto, vemos que existe uniformidad al exigir como requisito para su inscripción la firmeza del laudo arbitral, la cual se acredita mediante la constancia de notificación a que se refiere el art. 59 de la Ley de Arbitraje, siendo ello adecuado en tanto que, como indica el propio dispositivo normativo, el laudo es definitivo, inapelable y de obligatorio cumplimiento desde la notificación a las partes. Al respecto, como indica Ormazabal Sánchez<sup>35</sup>, la notificación de los laudos guarda relación, entre otros extremos, con los efectos jurídicos-materiales derivados de la imperatividad inherente a toda resolución definitiva.

Sin embargo, con relación a la formalidad en estricto del laudo arbitral vemos con cierta preocupación que la normatividad registral ha contemplado distintos tipos de requisitos para acreditar la autenticidad de la decisión arbitral, no obstante que, independientemente del tipo de rogatoria que contengan, no se justifica hacer dicha distinción para merituar su inscripción. Teniendo en cuenta lo señalado, hemos logrado constatar que para poder inscribir la decisión arbitral ante los Registros Públicos se puede presentar el laudo: (i) en original, (ii) en forma protocolizada, o (iii) en copia certificada. Veamos ahora cada uno de estos supuestos.

#### **4.3.1 Presentación en original del laudo arbitral**

En virtud de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 091-2013-SUNARP/SN, publicado en “El Peruano” el 4.5.2013, se aprobó el “Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes”. En virtud de este reglamento, se ha pretendido viabilizar y dar cumplimiento a lo dispuesto por el

---

<sup>35</sup> ORMAZABAL SÁNCHEZ, Guillermo. La ejecución de los laudos arbitrales. J.M. Bosch Editor, Barcelona, 1996, Pág. 53.

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

Decreto Legislativo 1100<sup>36</sup>, el Decreto Legislativo 1105<sup>37</sup> y el Decreto Supremo 003-2013-EM<sup>38</sup>. Asimismo, como su nombre lo indica, a través de este dispositivo normativo se ha regulado la inscripción de los bienes muebles vinculados a la pequeña minería y la minería artesanal, los cuales según se desprenden del artículo 1 de dicha norma se inscribirían en el Registro de Bienes Muebles.

Este reglamento ha previsto en su artículo 38 que: *En el arbitraje institucional o ad hoc, deberá presentarse la resolución arbitral (...) en copia certificada por el centro arbitral o el documento original, según corresponda. (...). (el subrayado es nuestro). De la misma forma, en el artículo 18 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular, se ha previsto que la presentación de laudos arbitrales ante el Registro se haga en virtud de: (...) copia certificada por el centro arbitral o el documento original, según corresponda. (...).*

De acuerdo con lo allí señalado, tratándose de laudos arbitrales que resuelvan cuestiones controvertidas sobre bienes muebles vinculados a la pequeña minería y la minería artesanal, o de actos y derechos inscribibles en el Registro de Propiedad Vehicular, no solo podrá presentarse la copia certificada del laudo sino también el documento original que contenga la decisión arbitral. Es decir, se estaría admitiendo la posibilidad de merituarla presentación en original de un laudo arbitral sin mayor preocupación por los riesgos propios

---

<sup>36</sup> Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.

<sup>37</sup> Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

<sup>38</sup> Decreto Supremo que establece precisiones para la formalización minera a nivel nacional.

que ello podría involucrar (adulteración, falsificación o manipulación de la decisión arbitral). De igual modo, nos llama la atención la expresión: “según corresponda”, pues la misma nos lleva a preguntarnos en que casos el Registrador exigirá la copia certificada y en que otros el documento original, pudiendo con ello generar disparidad de criterios en la calificación de estos documentos o falta de predictibilidad en los administrados.

De otro lado, hemos constatado que en algunos casos el Tribunal Registral ha admitido la posibilidad de inscribir la decisión arbitral en virtud de un laudo presentado en original pese a no estar en los supuestos de las normas antes aludidas. Así, por ejemplo, en la Resolución 808-B-2009-SUNARP-TR-L se admitió sin mayores fundamentos la posibilidad de que se pueda inscribir la decisión arbitral en virtud de un laudo presentado en original respecto de un título cuya rogatoria estaba referida a la inscripción del reconocimiento de mejor derecho de propiedad, subdivisión y posterior acumulación de predios, es decir, de actos inscribibles en el Registro de Predios y no en el Registro de Bienes Muebles.

Con relación a este punto, debemos recordar que el artículo 10 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos, ha previsto que la inscripción se efectúe en mérito a documentos privados, siempre que se presente el documento original con *firmas legalizadas notarialmente*, o que por disposición en contrario se establezca una *formalidad distinta*. Es decir, se admite el documento privado pero con ciertas atestaciones de seguridad para garantizar la idoneidad del instrumento. Sin embargo, en el presente caso (presentación en

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

original del laudo) el mecanismo de seguridad es mínimo por no decir cero. Por esa razón, consideramos que la naturaleza privada del arbitraje no puede enervar la necesidad de exigir mecanismos idóneos que permitan asegurar la autenticidad de la documentación que ingresa a los Registros Públicos.

#### 4.3.2 Presentación protocolizada del laudo arbitral

De acuerdo con el artículo 64 del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado, por la protocolización se incorporan al Registro de Escrituras Públicas los documentos que la Ley, resolución judicial o administrativa ordenen<sup>39</sup>. Dicha incorporación se efectúa asentando un acta en el aludido registro y agregando los documentos que son objeto de protocolización al final del tomo donde corre sentada el acta de protocolización<sup>40</sup>.

Sin embargo, no solo pueden protocolizarse los documentos que la Ley, resolución judicial o administrativa así lo dispongan, sino que de conformidad con el artículo 96 del Decreto Legislativo del Notariado: *Son también susceptibles de incorporarse al protocolo notarial los documentos que las partes soliciten.*

---

<sup>39</sup> A decir de Nuñez Lagos, *En la protocolización de documentos privados, el Notario asegura para el futuro la identidad del documento que le entregan e incorpora al protocolo, y el acta que levanta haciendo constar ese hecho, como es documento público, le comunica ex nunc fecha fehaciente al documento privado.* NÚÑEZ LAGO, Rafael. Estudios de Derecho Notarial, Tomo II, Instituto de España, Madrid, 1986, pág. 269-270, citado por TAMBINI ÁVILA, Mónica. Manual de Derecho Notarial. Nomos & Tesis. Lima, 2006, pág. 172.

<sup>40</sup> Artículo 66.- Adjuntos a la Protocolización: *“El notario agregará los documentos materia de la protocolización al final del tomo donde corre sentada el acta de protocolización. Los documentos protocolizados no podrán separarse del registro de escrituras públicas por ningún motivo.*

En atención a lo señalado, se advierte que para el caso de la inscripción de un laudo arbitral que resuelva un controversia entre los sucesores, o de ellos con los albaceas<sup>41</sup>, el artículo 14 del Reglamento de Inscripciones de los Registros de Testamentos y Sucesiones Intestadas, ha previsto que la misma se realice: *En mérito al parte notarial que contenga el acta de protocolización. Para tal efecto, las partes interesadas solicitarán ante el Notario Público la protocolización del referido laudo.*

Cabe anotar que la exigencia de esta formalidad para los laudos no es ajena en el derecho comparado, así podemos apreciar que en países como España<sup>42</sup>, El Salvador<sup>43</sup> o en Costa Rica<sup>44</sup> se ha previsto que el laudo con sus correcciones, integración y aclaraciones sea protocolizado ante un notario.

Incluso, en algunas legislaciones se pide el depósito o el registro de estos instrumentos. Comentando lo señalado, Fernando Cantuarias<sup>45</sup> sostiene que: *Otras veces, las*

---

<sup>41</sup> Debemos tener presente que de acuerdo con la séptima disposición complementaria de la Ley de Arbitraje, se dispuso que: *Mediante estipulación testamentaria puede disponerse el sometimiento a arbitraje de las controversias que puedan surgir entre sucesores, o de ellos con los albaceas, incluyendo las relativas al inventario de la masa hereditaria, su valoración, administración y partición. Si no hubiere testamento o el testamento no contempla una estipulación arbitral, los sucesores y los albaceas pueden celebrar un convenio arbitral para resolver las controversias previstas en el párrafo anterior.*

<sup>42</sup> Ley de Arbitraje 60/2003. Artículo 37.- (...) 8. *El laudo podrá ser protocolizado notarialmente. Cualquiera de las partes, a su costa, podrá instar de los árbitros, antes de la notificación, que el laudo sea protocolizado.*

<sup>43</sup> Decreto 904. Artículo 62.- *El laudo arbitral en el caso del arbitraje institucional será tenido por auténtico con la firma del árbitro o árbitros que hubieren intervenido y el sello del Centro respectivo, sin necesidad de trámite judicial o notarial alguno. En caso de arbitraje ad-hoc, el laudo se protocolizará notarialmente. Cuando el laudo arbitral deba registrarse, bastará la presentación al registro de una copia del citado laudo, certificada por el Director del Centro de Arbitraje, en caso de arbitraje institucional, o por Notario, tratándose de arbitraje ad-hoc.*

<sup>44</sup> Ley 7727, Ley sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social. Artículo 61.- “El tribunal o cualquiera de las partes podrá requerir la protocolización del laudo, si lo considera necesario” Cabe anotar que la actual Ley 8937, Ley sobre Arbitraje Comercial Internacional, no contempla la protocolización de los laudos.

<sup>45</sup> CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando. Arbitraje Comercial y de las inversiones. Editorial Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), Lima, 2007, pág. 369.

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

*leyes arbitrales exigen que el laudo arbitral se registre o deposite en el Poder Judicial del lugar del arbitraje. Tal es el caso de Bélgica, Holanda y Egipto, entre otros. En la gran mayoría de los casos el depósito o registro tiene por finalidad principal el de servir de autenticación del laudo arbitral, aunque algunas veces ese trámite culmina en una ratificación por el Poder judicial local que puede tener el efecto de convertir el laudo en un fallo judicial.*

En torno a la exigencia de la protocolización de los laudos arbitrales vemos que Aurelia Álvarez<sup>46</sup> sostiene que: *la exigencia del requisito de la protocolización puede retrasar y desde luego encarecer el procedimiento arbitral (...) es decir, la intervención de un notario para la plenitud del laudo, choca con el principio de la autonomía (...) por lo que se sostiene que lo lógico sería que bastase con su formalización por escrito si más intervención que la de los propios árbitros.* Entendemos el razonamiento esbozado pero por las consideraciones antes señaladas no lo compartimos.

Si bien la discusión respecto a si la presencia del notario en la formalización de documentos encarece o no el tráfico jurídico de los bienes es un tema que excede los alcances del presente trabajo, consideramos quedada la trascendencia y el impacto que podría ocasionar la inscripción de un laudo arbitral apócrifo, respecto de los titulares registrales o los terceros, deberían plantearse necesariamente diversos mecanismos de seguridad que atenúen los riesgos en la falsificación de estos documentos.

---

<sup>46</sup> ÁLVAREZ RODRIGUEZ, Aurelia. *Formación, contenido y efectos del laudo arbitral en la Ley Española de Arbitraje*. En: Revista de la Corte Española de Arbitraje, Vol. V, Civitas, Madrid, 1988-1989, pág. 103. Citado por Fernando Cantuarias en: CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando. Op. Cit. pág. 369



Sin embargo, si bien la exigencia formal de la protocolización resulta más idónea que la presentación en original del laudo, pese al costo que ello podría implicar, podrían surgir algunos inconvenientes al momento de realizar este procedimiento. Así, por ejemplo, puede ocurrir que cualquiera de las partes en forma dolosa lleve ante la notaria un laudo falsificado o adulterado y que el notario no sea diligente en contrastar la idoneidad del instrumento y termine por protocolizar un documento (resolución arbitral) fraguado. Es decir, se estaría protocolizando un documento previamente falsificado y con la presentación de dicho parte notarial ante registro se estaría consiguiendo una inscripción inoficiosa.

#### **4.3.3 Presentación en copia certificada del laudo**

Tanto el artículo 9 del RIRP (aplicable al caso objeto de comentario), como el artículo 18 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular y el artículo 38 del Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles, han previsto el empleo de la *copia certificada* del laudo para su inscripción en los Registros Públicos. Entre dichos dispositivos no hay mayor diferencia salvo que en los dos últimos casos se ha previsto que la copia del laudo sea certificada por el *Centro Arbitral*.

Sobre este punto corresponde indicar que, como resulta evidente, no solo llegan al Registro Público laudos provenientes de *Centros Arbitrales* sino expedidos por *Árbitros Únicos*, por lo que la certificación en tales casos, teniendo en cuenta los dispositivos normativos

¿Qué formalidad deben cumplir los laudos arbitrales para su inscripción en los Registros Públicos?

antes aludidos, ¿a quién correspondería? Al respecto, entendemos que en tales casos, esto es, donde no hay Centro Arbitral de por medio, la certificación quedaría a cargo del propio árbitro que emitió el laudo por cuanto éste tiene plenas atribuciones para iniciar y continuar con el trámite de las actuaciones arbitrales, decidir acerca de su propia competencia y velar por la ejecución y eficacia de sus decisiones.

Sin embargo, llevaría a sostener que el encargado de efectuar la certificación del laudo (esto es, el Centro Arbitral, el Secretario del Tribunal Arbitral<sup>47</sup>, o incluso el árbitro único) no tiene las mismas funciones *fedantes* que por ley si posee el *notario*, el *cónsul*, el *fedatario* autorizado de una entidad, o el *secretario judicial*<sup>48</sup> (ahora especialista legal). Por esta razón entendemos que a fin de resguardar la autenticidad de la formalidad que reviste la decisión arbitral, se ha visto por conveniente exigir en los reglamentos antes mencionados, no solo la *copia certificada* de la resolución arbitral, sino la presentación de documentos adicionales que coadyuven a mitigar los problemas derivados de la falsificación de documentos.

Así tenemos que se deberá acompañar *la copia certificada notarialmente del convenio arbitral para efectos de verificar el sometimiento de las partes a la vía arbitral*. Sobre este punto, corresponde aclarar<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> De la resolución 1000-2009-SUNARP-TR-L del 26/06/2009 se advierte que las copias certificadas de la resolución arbitral fueron efectuadas por el secretario del Tribunal Arbitral. Sin embargo, en la práctica no existe una sola regla para efectuar la certificación de estos documentos.

<sup>48</sup> Artículo 266.- Son obligaciones y atribuciones genéricas de los Secretarios de Juzgados: (...) 13. Expedir copias certificadas, previa orden judicial”

que si bien el término empleado por los dispositivos normativos es *verificar el sometimiento de las partes a la vía arbitral* ello de ninguna manera puede significar que las instancias registrales puedan evaluar la competencia o los actos procedimentales realizados por los árbitros. Como ya se señaló, se prohibió expresamente realizar tales acciones de control sobre los laudos arbitrales.

De igual modo se ha indicado (solo en el caso del artículo 9 del RIRP) que de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria de la Ley del Arbitraje, los jefes de las zonas registrales podrán celebrar convenios de colaboración<sup>50</sup> para facilitar la ejecución de los laudos o las medidas cautelares que pudieran a tal efecto dictarse. Esto permitiría que en virtud de tales convenios se pueda contar con un registro de sellos y firmas de los árbitros autorizados y reconocidos por dichas instituciones arbitrales.

Finalmente, se ha previsto también como formalidad adicional que en el caso de los árbitros ad hoc se acompañe la copia certificada notarial del documento de identidad que quienes suscriben el laudo y de quien certifica el mismo, de ser el caso.

---

<sup>49</sup> Con relación a este punto vemos con preocupación que se ha indicado lo siguiente: “Sin embargo, sorprende que el primer párrafo del mismo art. 9 del reglamento indique que junto con el laudo “adicionalmente, deberá presentarse copia certificada notarialmente del convenio arbitral para efectos de verificar el sometimiento de las partes a la vía arbitral”. Si este requisito se exige se entiende que es porque el registrador verificará la conformidad de ese “convenio arbitral” con tal sometimiento de las partes al arbitraje. La pregunta es: ¿por qué el registrador tendría que calificar si el sometimiento de las partes al arbitraje es válido, cuando ya tenemos un laudo notificado debidamente? Peor aún, ¿eso quiere decir que el registrador puede rechazar la inscripción del laudo si considera que el convenio arbitral es inválido? ¿Eso no es lo mismo que inmiscuirse en la competencia de los árbitros para emitir su laudo?” MONTES DELGADO, Daniel. Límite a la calificación registral de laudos arbitrales. En: <http://cuestionesempresariales.blogspot.com/2013/11/limite-calificacion-registral-de-laudos.html>

<sup>50</sup> SEGUNDA. Convenios de ejecución. “Las instituciones arbitrales podrán celebrar convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas a efectos de facilitar la ejecución de medidas cautelares o de laudos a cargo de tribunales arbitrales en el marco de este Decreto Legislativo.”

## 5. Conclusiones

- En el ámbito registral se ha equiparado (normativa y jurisprudencialmente) la calificación de los laudos arbitrales con la calificación limitada de los partes judiciales, y en esa medida, si bien no se puede cuestionar la decisión de fondo, la competencia de los árbitros, los actos procedimentales y demás aspectos a los que se ha hecho referencia en el presente trabajo, sí se podría exigir el cumplimiento de una *formalidad idónea* en aplicación del principio de *Titulación Auténtica* previsto en el artículo 2010° del Código Civil.
- La simple constancia por escrito del laudo a que alude el artículo 55.° del Decreto Legislativo del Arbitraje, en términos de autenticidad para su acceso al registro resulta insuficiente para garantizar la idoneidad extrínseca del documento que contiene la decisión arbitral. Por esa razón, consideramos que la naturaleza privada del arbitraje *no puede enervar la necesidad de exigir mecanismos idóneos* que permitan asegurar la *autenticidad* de la documentación que ingresa al registro.
- De otro lado, si bien existe uniformidad al exigir como requisito para la inscripción de un laudo arbitral que éste haya quedado firme, lo cual se acredita mediante la constancia de notificación a que se refiere el art. 59 de la Ley de Arbitraje, no ocurre lo mismo para acreditar la formalidad del propio laudo, pues independientemente del tipo de rogatoria que contenga, se advierte que para poder inscribir la decisión arbitral ante los Registros Públicos se podría presentar el laudo en *original*, en forma *protocolizada* o en copia *certificada*.
- Por lo antes expuesto, considero que resulta conveniente la iniciativa adoptada por la Sunarp de pretender formular un proyecto normativo modificadorio de las normas registrales

antes señaladas, pues ello permitiría alcanzar un tratamiento normativo coherente y uniforme en torno a la formalidad requerida para la inscripción de los laudos arbitrales, debiendo además de resaltar que la propuesta normativa formulada aborda otros aspectos trascendentales en torno a la calificación de los laudos arbitrales, los cuales serán objeto de análisis y comentario en un posterior trabajo.

- Considero que la propuesta planteada en el proyecto normativo en torno a la formalidad de los laudos, esto es, optar por la copia certificada en los términos ya previstos en el artículo 9 del RIRP, constituye un avance en términos de coherencia y seguridad respecto de la verificación de la autenticidad de dichos instrumentos. No obstante ello, en mi opinión particular, creo que debería optarse por la protocolización de los laudos, no solo porque la Ley de Arbitraje anterior así lo permitía, sino porque el notario también podría cumplir una función de control o prevención al abstenerse de protocolizar<sup>51</sup> aquellos laudos que no revistan la idoneidad necesaria para su acceso al registro.
- Finalmente, estimamos que resulta adecuado que dicha solución normativa sea planteada partir de incorporar en el T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos una sola regla normativa general en torno a los requisitos formales requeridos para la inscripción de la decisión arbitral, suponiendo ello la derogación de las demás normas registrales previstas en los reglamentos especiales ya analizados, permitiendo con ello cubrir todos los supuestos posibles que se pudieran presentar en los demás registros jurídicos.

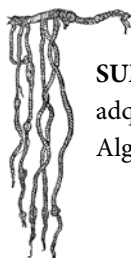
---

<sup>51</sup> Ello se puede desprender del literal d) del artículo 19 del Decreto Legislativo 1049 al establecer que son derechos del notario: *El poder negarse a extender instrumentos públicos contrarios a la ley, a la moral o a las buenas costumbres; cuando se le cause agravio personal o profesional.*



# PROPIEDAD, POSESION Y PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO<sup>1</sup>

Iván Ortiz Sánchez



**SUMARIO:** Introducción 1. La propiedad 2. La posesión 3. La prescripción adquisitiva de dominio 4. Elementos prescripción adquisitiva de dominio 5. Algunos aspectos procesales. Reflexiones finales.

## Introducción

Los derechos reales y el derecho de propiedad en especial son materias fascinantes e interesantes que pude apreciar y estudiar en mi paso por los claustros universitarios bajo la dirección del maestro<sup>2</sup> Jorge Avendaño. Debo reconocer que fue uno de los cursos que más me comprometió con el estudio del Derecho por sus efectos sobre la sociedad.

Al interior de los derechos reales podemos encontrar una gama de temas e instituciones por investigar. Una de las instituciones que constituye una

---

<sup>1</sup> Este artículo nace a partir de una consultoría realizada para INNOVA PUCP a quienes agradezco haberme convocado y haber tenido la oportunidad de organizar mis reflexiones sobre la propiedad, posesión y la prescripción adquisitiva de dominio. Agradezco a mis colegas y amigos Antonio Peña y Erika Zuta por sus comentarios al presente artículo, precisando que el único responsable por el contenido y afirmaciones del presente artículo es el presente autor.

<sup>2</sup> Profesor Jorge Avendaño Valdez usaba el método activo que nos retaba a leer, participar y aprender más en forma activo – colaborativa.

forma de adquirir propiedad, es la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión. A esta institución se ha llegado a calificar como un tema central del derecho pues “expresa la tensión que existe entre los títulos formales y los hechos”<sup>3</sup>.

Cuando estudié el curso de derechos reales comprendí que la prescripción adquisitiva de dominio constituía una forma excepcional de adquirir propiedad. Sin embargo, en la práctica profesional y el desarrollo de la docencia e investigación, puedo decir que es una institución jurídica trascendental en nuestro país que permite convertir a los ciudadanos, especialmente los más pobres y más vulnerables, en propietarios. De ahí que en forma paulatina y progresiva, nuestro legislador ha ido ampliando y regulando diversos procesos y procedimientos aplicables a diferentes supuestos de los bienes los inmuebles especialmente los predios.

En el presente artículo busco presentar algunas reflexiones, sobre los conceptos de propiedad, posesión, y prescripción adquisitiva de dominio. Adicionalmente desarrollaré los elementos configuradores de la usucapión y finalmente, algunos aspectos procesales de la misma.

## 1. La Propiedad

La propiedad es reconocida en la Constitución Política del Perú<sup>4</sup> como uno de los derechos más importantes, que se derivan de la dignidad del hombre. Este derecho reconoce el poder jurídico más amplio que existe sobre un bien<sup>5</sup> y el señorío<sup>6</sup> más pleno sobre una cosa.

---

<sup>3</sup> Gonzáles Barrón. Gunther. “La Usucapión. Fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio”. Editora y distribuidora de ediciones legales EIRL. 2da. Edición. Lima, octubre 2011. Página 15.

<sup>4</sup> Artículo 70° de la Constitución.

<sup>5</sup> Ortiz Sánchez, Iván. El Derecho de propiedad y la posesión informal. PUCP Facultad de Derecho. Material de Capacitación de PROSODE. Lima, 2010. Página 16.

<sup>6</sup> Álvarez Caperochipi, José. Curso de Derechos Reales. Tomo I Propiedad y Posesión. Editorial Civitas. Madrid 1986. Página 32.



La propiedad, en nuestro marco jurídico, es concebida como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien<sup>7</sup>.

En el mismo sentido el Tribunal Constitucional establece que:

“...de acuerdo con el ámbito civil, el derecho de propiedad confiere a su titular cuatro atributos respecto del bien: usar, disfrutar, disponer y reivindicar, cada uno de los cuales permite un ejercicio pleno de este derecho. Asimismo, la doctrina civilista analiza los caracteres de la propiedad, en tanto que es un derecho real, absoluto, exclusivo y perpetuo.

Constituye un derecho real por excelencia, porque establece una relación directa entre el titular y el bien, ejercitando el propietario sus atributos sin intervención de otra persona. Además, la propiedad es erga omnes, esto es, se ejercita contra todos, cualidad denominada “oponibilidad”. Es exclusivo, porque descarta todo otro derecho sobre el bien, salvo que el propietario lo autorice. Y es perpetua, pues no se extingue por el no uso.....”<sup>8</sup>.

Sin embargo, la propiedad, como todos los derechos<sup>9</sup>, no es un derecho absoluto, pues el propio artículo 70° de la Constitución que reconoce la función social del derecho de propiedad y su calidad de bien común.

De esta forma, “...Acorde con la Constitución, es fundamental que el propietario reconozca en su propiedad la funcionalidad social que

---

<sup>7</sup> Así lo establece el Artículo 923° del Código Civil, Fundamento 36 del Segundo Pleno Casatorio Civil de la Corte Suprema (Casación 2229-2008 – Lambayeque) y el Tribunal Constitucional se pronuncia en el Fundamento 26 de la Sentencia del 11 de noviembre del 2003, Expediente 0008-2003-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesto por Roberto Nesta Brero, en representación de 5000 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia 140-2001.

<sup>8</sup> Expediente 005-2006-PI-TC sobre proceso de inconstitucionalidad interpuesto por Jorge Santisteban de Noriega, en representación de 5000 ciudadanos, contra los artículos 2° A 7° de la Ley 28476 y artículos 5° y 10° del Decreto de Urgencia 122 – 2001.

<sup>9</sup> Inclusive el derecho a la vida es limitado por la pena de muerte dentro de un debido proceso.

le es consustancial. Así, en la propiedad no solo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues solo de esa manera estará garantizado el bien común. Ello requerirá la utilización de los bienes conforme a su destino natural en la economía...<sup>10</sup>. Esta sentencia del Tribunal Constitucional es importante pues interpreta los límites a la propiedad, así como sustenta la naturaleza y alcances de la usucapión.

En ese sentido, la propiedad de un bien puede ser adquirida a través de medios derivados o transferencias de propiedad a título oneroso (compra – venta, permuta, adjudicación onerosa, etc.) o a título gratuito (Donación, sucesión intestada, sucesión testada, adjudicación gratuita, etc.) o, a través, de un medio originario como la prescripción adquisitiva de dominio.

## 2. La Posesión

La posesión es un concepto clave en el estudio racional y científico del derecho<sup>11</sup>. Álvarez Caperochipi llega a afirmar que puede enfocarse la posesión desde una triple perspectiva: En primer lugar, es la materialidad de la tenencia de la cosa; en segundo lugar, es el derecho de goce, disfrute y recuperación de una cosa fundado en una apariencia social significativa, y en tercer lugar, en un título de propiedad y un medio de publicidad y prueba de la misma<sup>12</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico la norma que regula expresamente la posesión está contenida en el código civil<sup>13</sup>, estableciendo que “La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a

---

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional lo interpreta en el Fundamento 26 de la Sentencia del 11 de noviembre del 2003, Expediente 0008-2003-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesto por Roberto Nesta Brero, en representación de 5000 ciudadanos, contra el artículo 4º del Decreto de Urgencia 140-2001

<sup>11</sup> Álvarez Caperochipi, José. Obra citada ibíd. 26. Página 77.

<sup>12</sup> Álvarez Caperochipi, José. Obra citada ibíd. 26. Página 78.

<sup>13</sup> Artículo 896º del Código Civil de 1984.

<sup>14</sup> Citado por el Segundo Pleno Casatorio Civil Casación 2229 – 2008 – Lambayeque.

la propiedad”. En el mismo sentido, Castañeda<sup>14</sup> entiende la posesión como el poder o señorío de hecho que el hombre ejerce de una manera efectiva e independiente sobre las cosas, con el fin de utilizarlas económicamente y, acota que se trata de un poder de hecho, de ejercicio pleno o no de las facultades inherentes a la propiedad, es decir el usar, el fruto y el consumo.

Gonzales Barrón<sup>15</sup> define la posesión como “toda situación en la que un sujeto ejerce control autónomo y voluntario sobre un bien, destinado a tenerlo para si con relativa permanencia o estabilidad, y cuya finalidad es el uso y disfrute, aunque sea en modo potencial.”

El poder de hecho implica un control sobre el bien, es decir que el sujeto tiene injerencia sobre el bien, esto es la posibilidad de interferir físicamente en cualquier momento y en forma libre y voluntaria; en otras palabras la cosa se encuentra bajo su disponibilidad y sujeción, puede usarla o no a su libre albedrío. Se encuentra pues dentro de la esfera de dominio y poder<sup>16</sup>.

A nivel doctrinario se han suscitado amplias discusiones sobre la doble naturaleza de la posesión, como hecho o como derecho, o ambos a la vez. Nosotros consideramos que tiene esta doble naturaleza.

La jurisprudencia, a través del pleno casatorio civil, que tiene la naturaleza de doctrina jurisprudencial, define la posesión, citando a Álvarez Caperochipi<sup>17</sup>, “... Lo decisivo en la posesión es ser una apariencia socialmente significativa, que exterioriza (manifiesta) formalmente la propiedad, y a la que se le liga la adquisición, ejercicio y prueba de la propiedad (traditio, usucapión, tesoros, frutos, etc.). Es el reconocimiento social de la voluntad inmediata (ejecutiva)

---

<sup>14</sup> Citado por el Segundo Pleno Casatorio Civil Casación 2229 – 2008 – Lambayeque.

<sup>15</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Obra citada ibíd. 19. Página 81.

<sup>16</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Obra citada ibíd. 19. Página 87.

<sup>17</sup> Segundo Pleno Casatorio Civil dicta por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de l Republica del Perú. Casación 2229- 2008 – Lambayeque. Fundamento 24, Página 25.

decisoria sobre una cosa, es una atribución fundada en la propia complejidad de la titularidad plena”... “. Adicionalmente, el mismo pleno casatorio, citando a Diez Picazo afirma que<sup>18</sup> “... otro de los efectos de la posesión es la posibilidad de su conversión en dominio o en el derecho real de que es manifiestamente exterior mediante la usucapión.”

La doctrina pacífica y casi uniformemente<sup>19</sup>, conforme el artículo 950° del código civil, entiende que la posesión que se consume en prescripción adquisitiva de dominio<sup>20</sup> debe tener las siguientes características: ser pacífica, pública, continua y como propietario (concepto de dueño o animus domini), requisitos que adicionalmente deben estar presente en forma concurrente. Además debe añadirse los plazos legales y que no se haya interrumpido la prescripción.

### 3. La prescripción adquisitiva de dominio

La prescripción adquisitiva de dominio es una institución jurídica muy importante y con remotos antecedentes, ya que proviene del imperio Romano; es decir, hace 2000 años. La usucapión surge<sup>21</sup> históricamente como el modo ordinario de prueba de la propiedad. Sin embargo, los fundamentos habituales de la usucapión son<sup>22</sup>: la prueba de la propiedad y la seguridad jurídica (Planiol), evitar la incerteza de la propiedad (Digesto 41.3.1) y se suele añadir también el interés social y público (Diez Picazo).

---

<sup>18</sup> Segundo Pleno Casatorio Civil dictado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Perú. Casación 2229- 2008 – Lambayeque. Fundamento 25 Página 26.

<sup>19</sup> Así lo entiende también el Segundo Pleno Casatorio Civil dictado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de l républica del Perú. Casación 2229- 2008 – Lambayeque cuando afirma en el fundamento 44 “... así es pacifico admitir como requisitos para su constitución...” Gonzales Barrón Obra citada ibíd. 19 Página 106.

<sup>20</sup> Denominada también como Posesión Ad Usucapione o posesión destinada a la usucapión.

<sup>21</sup> Álvarez Caperochipi, José. Curso de Derechos Reales. Tomo I Propiedad y Posesión. Editorial Civitas. Madrid 1986. Página 143.

<sup>22</sup> Álvarez Caperochipi, José. Obra citada ibíd. 11. Página 147

En la doctrina nacional se discute su definición y naturaleza como medio de prueba de la propiedad o como un modo originario de adquisición de la propiedad, aunque estas posiciones reconocen la existencia de ambas funciones pero con diferentes énfasis, matices y prioridades. Desde otro punto de vista existe la posición que cuestiona<sup>23</sup> la constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico de esta institución jurídica como un modo de adquirir propiedad.

De un lado, presentamos la posición que resalta su función como medio de prueba de la propiedad, entiende<sup>24</sup> que “la doctrina clásica concibió la prescripción como un modo de adquirir la propiedad, es decir, de convertir al poseedor ilegítimo en propietario. Actualmente, sin embargo, se le considera un medio de prueba de la propiedad. Su verdadera naturaleza jurídica es esta última porque así se utiliza en prácticamente todos los casos, muy excepcionalmente la prescripción convierte al poseedor en propietario. Lo usual y frecuente es que ella sirva para que él propietario pruebe o acredite su derecho de propiedad. Si no hubiese la prescripción adquisitiva, la prueba del derecho de propiedad de los inmuebles sería imposible. Estaríamos frente a la famosa prueba diabólica de la cual hablaban los romanos”

En el mismo sentido, se expresa que<sup>25</sup>, la función primaria y práctica de la prescripción adquisitiva de dominio consiste en servir como medio de prueba de la propiedad. Solo desde una perspectiva secundaria o complementaria, la prescripción adquisitiva constituye un modo de adquisición.

De otro lado, existe la posición que entiende la prescripción adquisitiva como una forma de adquirir propiedad y se fundamenta<sup>26</sup> en tres razones: económicas, sociales y jurídicas. Por la primera se incentiva

---

<sup>23</sup> Mejorada, Martín. “Fundamento de la usucapión, a propósito del Pleno Casatorio N° 2229-2008-Lambayeque”. En: Diálogo con la Jurisprudencia, Gaceta Jurídica, Número 132, Lima, Septiembre 2009, páginas 53- 54.

<sup>24</sup> AVENDAÑO VALDÉZ, Jorge. “El Registro Predial y la seguridad jurídica en los predios rústicos”. En: Themis. Revista de Derecho, N° 26, página 65.

<sup>25</sup> Castillo, Mario. Documento mimeo. Lima, 24 de junio del 2010.

<sup>26</sup> Gonzáles Barrón, Gunther. “La Usucapión. Fundamentos de la Prescripción Adquisitiva de dominio.” Editora y distribuidora ediciones legales EIRL. 2da. Edición. Lima, octubre 2011.

a la explotación productiva de los bienes; por la segunda, se busca pacificar las relaciones sociales a través de un acercamiento entre el hecho y el derecho; por la tercera, se pone fin a las controversias sobre la propiedad, pues llegado un punto en el tiempo solo se toma en cuenta el interés del poseedor, y con ello se elimina la posibilidad de impugnar eternamente los vicios de los títulos.

Así:<sup>27</sup> “La propiedad es fruto del esfuerzo y trabajo; y precisamente la posesión es el trabajo del hombre aplicado a las cosas. Siendo así, el reconocimiento legal en manos de un sujeto requiere de una u otra manera la posesión. De esta forma la propiedad no es otra cosa que “una posesión vestida por el tiempo” (usucapión) en afortunada frase de Savigny. Por tal razón, bien puede decirse que la prescripción adquisitiva, o usucapión, es el medio de convertirse en propietario por efecto de una posesión autónoma y sin dependencia de otro que extiende por un largo período de tiempo, y siempre que el anterior titular no muestre una voluntad formal de contradicción”.

Nuestra opinión, es que indudablemente la usucapión tiene ambas funciones, tanto la función como medio de prueba para que un propietario con problemas pueda acreditar su propiedad, evite la prueba diabólica y acredite su derecho mediante la prescripción adquisitiva de dominio. Pero también sirve como un modo originario de adquirir propiedad, más aun considerando nuestra realidad de informalidad urbana como mecanismo de acceso a la propiedad de la vivienda de los asentamientos humanos o posesiones informales.

Considero oportuno precisar que la función preponderante, con una interpretación sistemática del código civil y regulado expresamente en el artículo 950<sup>o28</sup>, es la línea de interpretar la prescripción adquisitiva como un modo originario de adquirir propiedad.

---

<sup>27</sup> Gonzales Barrón, Gunther. *Ibíd.* Cita 10, Página 23.

<sup>28</sup> En el mismo sentido se pronuncian otros autores: Cesare Sifuentes, José. Prescripción Adquisitiva de Dominio. *Revista Peruana de Jurisprudencia*. Volumen 37 – Febrero 2005; y, Tantalean, Reynaldo. “Del titulo supletorio a la Usucapión”. En *Revista de Jurisprudencia especial “El propietario de un bien puede adquirirlo por prescripción adquisitiva”* Página 12.

En el mismo sentido, me reafirmo en lo dicho, en la introducción del presente artículo, en la perspectiva que la informalidad urbana es de tal magnitud en nuestro país que si lo consideramos un medio de prueba estaríamos marginando y excluyendo a buena parte del crecimiento urbano de los más pobres y vulnerables<sup>29</sup> en nuestras ciudades que han podido adquirir su derecho de propiedad sobre las viviendas usando como uno de los medios la prescripción adquisitiva de dominio. Por ello, es que considero debe ser conceptualizado primordialmente como un modo de adquirir propiedad.

El bien común<sup>30</sup>, y la función social de la propiedad que de ella se deriva, reconocida en la Constitución, constituye el sustrato y el fundamento esencial de la existencia y naturaleza de la prescripción adquisitiva de dominio como una forma originaria de adquisición de propiedad.

La jurisprudencia nacional<sup>31</sup> se pronuncia en afirmar que la usucapión es el instituto por el cual el poseedor adquiere el derecho real que corresponde a su relación con la cosa (propiedad, usufructo) por la continuación de la posesión durante el tiempo fijado por la Ley.

Por último, podemos decir que a nivel normativo, el legislador ha optado por regular diversas opciones procesales y procedimentales para poder adquirir bienes mediante la prescripción adquisitiva. Así encontramos que existen cuatro supuestos regulados:

- Primero, un proceso judicial contencioso de tipo abreviado regulado en el Código Procesal Civil que se aplica a bienes inmuebles y bienes muebles.

---

<sup>29</sup> Aquí colocamos a las posesiones informales (asentamientos humanos, pueblos jóvenes y otros) y predios tugurizados.

<sup>30</sup> Que en forma amplia argumenta y desarrolla Gunther Gonzales Barrón en su obra *La Usucapión. Fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio*. Ediciones Legales. Segunda Edición. Lima, octubre 2011.

<sup>31</sup> Segundo Pleno Casatorio Civil de la Corte Suprema (Casación 2229-2008 – Lambayeque) Fundamento 43.

- Segundo, un proceso notarial no contencioso con el propósito de regularizar edificaciones y sanear la propiedad, normado por la Ley 27157 y la Ley 27333.
- En tercer lugar, existe la posibilidad mediante un procedimiento administrativo en el supuesto de una posesión informal<sup>32</sup> regulado por leyes especiales vinculados a COFOPRI y recientemente a las facultades de las municipalidades provinciales.
- Por último, en materia de saneamiento físico legal en caso de predios tugurizados<sup>33</sup> se establece un procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva bajo competencia municipal.

#### 4. Elementos prescripción adquisitiva de dominio

Nuestro ordenamiento jurídico regula esta institución jurídica para bienes inmuebles en el artículo 950° del Código Civil, estableciendo que: “La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la **posesión continua, pacífica y pública como propietario durante diez años**. Se adquiere a los cinco años cuando median justo título y buena fe”. En dicha norma se regula la prescripción corta (justo título y buena fe más 5 años de posesión como propietario) y la prescripción larga (10 años de posesión como propietario).

Analizaremos cada uno de las características o elementos configuradores de la prescripción adquisitiva de dominio, tanto en la prescripción corta como en la larga, iniciando por el justo título y buena fe (prescripción corta):

---

<sup>32</sup> Se consideran Posesión Informal a los denominados asentamientos humanos, pueblos jóvenes, programas municipales de vivienda, centro poblados, pueblos tradicionales siempre que reúna las siguientes características: Agrupaciones de personas o familia cualquiera sea la denominación adoptada., Posesión de terrenos se ejerza individualmente, Hasta 31 de diciembre de 2004, Destino terrenos ocupado principalmente vivienda o comercial compatible y la Posesión no se encuentre amparada en titularidad del derecho de propiedad. Actualmente se encuentra regulado por Ley 28923 Régimen Temporal y Excepcional, D.S. 008 – 2007 – VIVIENDA, Ley 2868, D.S. 006-2006 - VIVIENDA.

<sup>33</sup> Ley de Saneamiento Físico Legal de predios tugurizados con fines de renovación Urbana 29415 y REGLAMENTO D.S. 011 – 2010 - VIVIENDA. Además regula un proceso de declaración de abandono.



## 4.1. Elementos de la Prescripción Corta

### 4.1.1. El Justo Título

Castañeda<sup>34</sup> expresa que el justo título es el que reúne todos los requisitos necesarios para transferir el dominio, menos uno. El requisito que falta es aquel que aparece otorgándolo no es el propietario de la cosa y esa falta se convalida con la prescripción adquisitiva.

Maisch<sup>35</sup> anota que es el acto jurídico que sirve de causa a la transferencia de dominio y que el título sea justo denota que esta arreglado a derecho. Por ejemplo una compra venta o donación. Por eso, siguiendo estas ideas no sería justo título si es nulo o anulable o el objeto del acto jurídico sea la transferencia de posesión.

Gonzáles Barrón<sup>36</sup> expresa que el justo título implica que el poseedor ha tomado control sobre el bien en base a una causa de adquisición, es decir a un acto jurídico válido y verdadero, con virtualidad transmisiva de dominio.

Definimos, en síntesis, al justo título como todo acto jurídico válido que tenga por objeto la transferencia de propiedad, o también puede entenderse como todo negocio jurídico<sup>37</sup> de transmisión de la propiedad, que sin embargo es ineficaz<sup>38</sup> pues el enajenante carece de la facultad para hacerlo.

---

<sup>34</sup> Citado por Maisch Von Humboldt, Lucrecia. Los Derechos Reales. Página 61

<sup>35</sup> Maisch Von Humboldt, Lucrecia. Los Derechos Reales. Editorial Studium. Segunda edición 1980. Lima. Página 61.

<sup>36</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Derechos Reales. Lima, Jurista Editores. 2003, Página 683.

<sup>37</sup> Álvarez Caperochipi, José. Curso de Derechos Reales. Tomo I Propiedad y Posesión. Editorial Civitas. Madrid 1986. Página 153.

<sup>38</sup> Castillo, Mario. *Ibíd.* Cita 14. Página 8.

#### 4.1.2. La buena fe

Es importante revisar la norma contenida en el artículo 906° del Código civil, que establece lo siguiente: “La posesión ilegítima es de buena fe cuando el poseedor cree en su legitimidad por ignorancia o error de hecho o de derecho sobre el vicio que invalida su título”. A partir de esta norma podemos encontrar dos aspectos<sup>39</sup> que revisten la buena fe del poseedor ilegítimo o precario: uno positivo, que es la convicción o creencia de ser dueño y otro negativo que es la ignorancia del vicio.

Como resalta Maisch<sup>40</sup>, la buena fe implica que el poseedor actúe por ignorancia o por error de hecho o de derecho. Así, la buena fe requiere, entonces, que el poseedor crea en su legitimidad y que tenga un título en que se funde esa creencia. Por lo que, añadiría que es indispensable y esencial la existencia de un acto jurídico de transferencia de propiedad para que se configure la buena fe.

Por ello, la buena fe no constituye un estado psicológico del poseedor, sino que conforme afirma Gonzales Barrón<sup>41</sup>, exige que el poseedor ostente el título de propiedad, en el cual puede sustentar su creencia honesta de su ignorancia.

En el mismo orden de ideas es importante precisar que existe el principio de publicidad registral, contenido en el artículo 2012 del código civil, por el cual se presume, sin admitir prueba en contrario, que toda

---

<sup>39</sup> Corveto, Aníbal. Manual Elemental de Derecho Civil Peruano. Página 270 – 271.

<sup>40</sup> Maisch Von Humboldt, Lucrecia. *Ibid.* Cita 22. Página 59

<sup>41</sup> Gonzales Barrón, Gunther. *Obra citada ibíd.* 22. Página 686.

persona conoce el contenido de las inscripciones en el registro, lo que constituye un principio iure et de iure.

## 4.2. Elementos prescripción larga

### 4.2.1. Posesión pacífica

La doctrina considera<sup>42</sup> que la posesión no conduce a la usucapión si la adquisición se encuentra viciada por la violencia, pero solo hasta que el vicio haya cesado. En el mismo sentido, se pronuncia la jurisprudencia al afirmar que la posesión pacífica se dará cuando el poder de hecho sobre la cosa no se mantenga por la fuerza, por lo que aun mantenida violentamente, pasa a haber posesión pacífica una vez que cesa la violencia.

En esencia, este requisito se cumple si la posesión se encuentra libre de violencia<sup>43</sup>. Lo que interesa<sup>44</sup> es que durante el lapso que dure la posesión se haya ejercido pacíficamente sin perturbaciones de por medio (reclamos, procesos judiciales o administrativas).

Sin embargo, es importante mencionar que la jurisprudencia nacional, en forma reiterada<sup>45</sup>, ha entendido que los procesos o conflictos judiciales iniciados por el propietario contra el poseedor, que pretende adquirir por prescripción el derecho de propiedad, impiden la existencia de posesión pacífica como en los casos de la procesos judiciales de reivindicación, desalojo u otros.

---

<sup>42</sup> Gonzales Barrón Obra citada ibíd. 19. Página 137.

<sup>43</sup> Castillo, Mario. Obra citada ibíd. 14. Página 18.

<sup>44</sup> Cesare Sifuentes, José. Obra cita Ibíd. 18. Página 12.

<sup>45</sup> Citado por Gonzales Barrón, Gunther. Obra citada ibíd. 22, Página 140.

En este mismo sentido, podemos mencionar las siguientes jurisprudencias: Casación 1454 – 2002 – Chincha emitida 25 de septiembre de 2002 y publicada en El Diario Oficial El Peruano el 31 de enero de 2003; Casación 1392 -2001 – Lambayeque, emitida el 8 de abril de 2003 y publicada en El Peruano el 30 de junio de 2004; Casación 1992 – 2003 – Tacna emitida el 26 de abril de 2004 y publicada en El Peruano el 30 de setiembre de 2004 y Casación 188 – 2008 – Lima emitida el 3 de diciembre de 2008 y publicada en El Peruano el 2 de diciembre de 2009.

#### 4.2.2. Posesión pública

Se requiere una posesión pública para que sea de conocimiento social, dado que la consecuencia será que se convertirá en propietario y requiere publicitar su actuación como tal, por ello se exige que sea pública es decir que quien posea exteriorice los actos posesorios, su control o su ejercicio de hecho sobre el bien. Entonces, será aquella<sup>46</sup> que, en primer lugar, resulte evidentemente contraria a toda clandestinidad lo que implica sea conocida por todos.

Quien pretenda el reconocimiento de un derecho como propietario no puede esconderse u ocultarse, por lo que requiere que se ejerza de modo visible y no ocultamente, de modo que se pueda revelar exteriormente la voluntad de controlar o tener señorío sobre un bien.

En realidad la posesión como hecho propio de la realidad física como situación fáctica, solamente

---

<sup>46</sup> Fundamento 44 c) Segundo Pleno Casatorio Civil dictada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Perú. Casación 2229- 2008 – Lambayeque

existe si el hecho se manifiesta socialmente. En ese sentido, la posesión pública implica exteriorización natural y ordinaria, no forzada, de los actos de control sobre el bien de acuerdo a los cánones sociales<sup>47</sup>.

#### 4.2.3. Posesión continua

Es la que se ejerce sin intermitencias, es decir sin solución de continuidad, lo cual no quiere decir que nuestra legislación exija la permanencia de la posesión<sup>48</sup>. En el mismo sentido, Maisch<sup>49</sup> expresa que la posesión debe ser sin intermitencias o lapsos en los que se ha dejado de poseer.

La posesión continua significa mantener en forma constante el control sobre el bien, por lo menos de modo potencial, sin que los terceros interfieran sobre este. La continuidad del hecho posesorio deberá extenderse por el tiempo establecido en la ley para la consumación de la usucapión.

#### 4.2.4. Posesión como propietario

Cabe preguntarse<sup>50</sup>: ¿Cuál es la posesión que va a investirse formalmente como propiedad mediante el transcurso del tiempo? Se trata exclusivamente de la posesión a título de dueño, conocida como *possesio ad usucapionem*; nunca puede adquirirse la propiedad por los poseedores en nombre de otro (como los arrendatarios o depositarios) y; cualquier

---

<sup>47</sup> Gonzales Barrón Obra citada. Ibíd. 19. Página 133.

<sup>48</sup> Segundo Pleno Casatorio Obra Citada ibíd. 30. Página 36.

<sup>49</sup> Maisch. Obra citada Ibíd. 34. Página 60.

<sup>50</sup> Pregunta esencial y respuesta que se plantea Álvarez – Caperochipi obra citada Ibíd. 26. página 150.

reconocimiento expreso o tácito del derecho del dueño interrumpe la prescripción por faltar al título de dueño.

Según DIEZ PICAZO<sup>51</sup>, “Hay una posesión en concepto de dueño cuando el poseedor se comporta según el modelo o el estándar de comportamiento dominical y cuando el sentido objetivo y razonable derivado de este comportamiento suscite en los demás la apariencia de que el poseedor es dueño”.

Gonzales Barrón sostiene que<sup>52</sup>, el *animus domini* se basa en comportamientos exteriores, notorios, constantes, pero, además, que están basados en una necesaria cuestión objetiva, tal como la causa (origen) de la posesión, que califica la intención de ser o comportarse como dueño.

Al respecto debemos citar dos jurisprudencias importantes que desarrollan esta característica de la prescripción adquisitiva de dominio:

Una sentencia casatoria<sup>53</sup> de la Corte Suprema expresa que:

“El *animus domini*, como elemento subjetivo, equivale a la intencionalidad de poseer como propietario. Si bien el fundamento de la prescripción es la posesión, también es fundamento la propiedad o la simple tenencia. La posesión inmediata o precaria no convierte al titular del derecho, a quien no ha poseído el bien como propietario, por el tiempo que establece la norma, en propietario del bien”.

---

<sup>51</sup> DIEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial. Editorial Civitas. Madrid 1995, Tomo III Página 564.

<sup>52</sup> Gonzales Barrón Obra citada Ibid. 19. Página 107.

<sup>53</sup> Casación 58 – 98 del 17 de junio de 1998.

Es importante citar el **segundo pleno casatorio civil**<sup>54</sup>, que tiene la naturaleza de doctrina vinculante, pues define que la usucapión “...requiere una serie de elementos configuradores para dar origen a este derecho, que nace de modo originario, indicando expresamente.... d) **como propietario**, puesto que se entiende que el poseedor debe actuar con animus domini sobre el bien materia de la usucapión. Al decir de Hernández Gil, la posesión en concepto de dueño tiene un doble significado, en su sentido estricto, equivale a comportarse como propietario de la cosa, bien por lo que es, bien por que tiene la intención de serlo...”

La posesión para adquirir por prescripción adquisitiva requiere poseer como propietario, en concepto de dueño o con el animus domini. Exige que el poseedor no reconozca un derecho superior al suyo por todo el plazo de la usucapión, lo cual descarta aquellas hipótesis donde el poseedor paga la renta, solicita permisos o incluso ofrece comprar el bien a quien considera su titular o, realiza actos administrativos, o solicitudes con el objeto y la finalidad que el Estado le adjudique u otorgue un terreno en propiedad mediante un procedimiento administrativo pues en tal situación concreta la posesión está subordinada a otro y reconocen expresamente la propiedad de un tercero, en este caso el Estado.

#### 4.2.5. Concurrencia

Un elemento importante intrínseco en el artículo 950° del Código Civil es la necesidad que concurren todos los requisitos o características para que un poseedor adquiera por prescripción. Es decir, que

---

<sup>54</sup> Fundamento 44 del Segundo Pleno Casatorio Civil dicta por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República Perú. Casación 2229- 2008 – Lambayeque.

haya una posesión continua, pública, pacífica y como propietario por un plazo de 10 años en forma concurrente. Resulta aplicable a esta característica la siguiente casación<sup>55</sup>:

“El artículo 950 del código civil en su primer párrafo regula la prescripción adquisitiva larga u ordinaria, la cual para su calificación requiere que la posesión que se ejerce sea continua, pacífica, y pública como propietario durante 10 años. Del texto de la norma se infiere que se debe poseer como propietario, y que todos los requisitos señalados deben concurrir copulativamente en el lapso del tiempo previsto por la norma material para que se pretenda adquirir la propiedad, no obstante, cabe advertir que la posesión debe ejercerse como propietario, esto es posea el bien con animus domini.”

Por lo que las características de la posesión ad usucapione deben presentarse en forma concurrente o copulativamente por un plazo de 5 o 10 años según sea el tipo de usucapión.

## **5. Algunos aspectos procesales**

### **5.1. Procesos o Procedimientos**

Es importante señalar que el proceso de la prescripción adquisitiva de dominio puede variar de acuerdo a la naturaleza del bien.

Los bienes muebles solo pueden ser adquiridos por prescripción a través de un proceso judicial contencioso en vía abreviada conforme el código procesal civil.

---

<sup>55</sup> Casación 2345-2000- Lima del 3 de setiembre del 2001.



Los bienes inmuebles<sup>56</sup> en general pueden ser también promovidos por el mismo proceso abreviado. Sin embargo, los predios que son un tipo de inmuebles pueden además tener otros procesos o procedimientos de acuerdo a su naturaleza como detallamos a continuación:

- Los predios urbanos sobre los que tengan una edificación construida hasta el 20 de julio de 1999<sup>57</sup> pueden iniciar proceso de prescripción adquisitiva de dominio por un proceso no contencioso ante un notario público.
- Los predios urbanos que constituyan una posesión informal<sup>58</sup> pueden iniciar procedimientos administrativo colectivos o individuales ante el Municipio provincial y/o la COFOPRI.
- Los predios urbanos que constituyan predios tugurizados<sup>59</sup> pueden iniciar procedimientos administrativos ante las municipalidades provinciales.

## 5.2. Los requisitos

El Código Procesal Civil<sup>60</sup> establece los siguientes requisitos procesales para los procesos de prescripción adquisitiva de dominio:

1. Establecer el tiempo de posesión.
2. Señalar la fecha y forma de adquisición.
3. Descripción del bien con la mayor exactitud posible.
4. En caso de Inmueble se acompañarán:  
Planos de ubicación y perimétrico y descripción de las

---

<sup>56</sup> Conforme el artículo 885° del Código Civil se define los bienes inmuebles que corresponde a varias categorías.

<sup>57</sup> Regulado por las Leyes 27157 y 27333.

<sup>58</sup> Artículos 3.1. y 5.1. de la Ley 28687, artículo 4 D.S. 13-99-MTC y D.L. 803.

<sup>59</sup> Ley 29415 y su reglamento.

<sup>60</sup> Artículo 505° del Código Procesal Civil. Además deberá cumplir con los requisitos del artículo 424° y 425° del Código Procesal Civil.

edificaciones existentes suscritos por ingeniero civil o arquitecto colegiado y debidamente visados por autoridad municipal o administrativa correspondiente según la naturaleza del bien.

5. En caso de bienes inscribibles, copia literal de los asientos.
6. Se ofrecerá necesariamente como prueba la declaración testimonial de no menos de 3 ni más de 6 personas.  
Estos requisitos se aplican a todos los procedimientos pero adicionalmente en cada tipo de vía se sumarán pasos y requisitos que exija la norma especial.

### 5.3. La prueba

Es importante puntualizar que la prueba de la usucapión es compleja<sup>61</sup> y no basta un solo elemento para generar convicción, máxime cuando un periodo tan prolongado (prescripción larga son 10 años) exige que el actor cuente con diversos medios de prueba que funden su pretensión. Peor aun si se trata de una prueba de las llamadas indirectas, y por sí sola no pueden bastar para declarar fundada su demanda. Por lo tanto, se requiere que existan diversos elementos de juicio, abundantes y coincidentes, que permitan llegar a una conclusión.

En consecuencia, el demandante debe demostrar y probar en forma categórica y fehaciente que han concurrido todos los elementos configurativos de la prescripción adquisitiva de dominio, como establece la casación<sup>62</sup> que citamos:

*El artículo 196° del código procesal civil dispone que la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su*

---

<sup>61</sup> Gonzales Barrón. Obra cita. Ibíd. 19, página 291.

<sup>62</sup> Casación N° 1418 - 02 - Lima publicada en El Peruano 01 de diciembre del 2003.

*pretensión o a quien los contradice alegando hechos nuevos, norma que para el caso de la prescripción adquisitiva de dominio implica que el acto debe acreditar su posesión en calidad de propietario de manera pública, continua y pacífica durante 10 años, y es en ese sentido que los juzgadores no estiman que los recibos por servicios adjuntados, ni las demás pruebas admitidas y actuadas cumplan con acreditar la exigencia de la citada norma.*

El Código Procesal Civil no indica que la inspección judicial deba ofrecerse imperativamente como prueba, pero no puede negarse su gran importancia<sup>63</sup> para efecto que proceda a describir el inmueble, las características de este, la posesión pacífica y pública de la que goza el demandante; por lo que buscará descartar que se trate de una posesión clandestina, oculta, anómala, equívoca o ejercida con violencia.

Sin embargo, en los procesos notariales es obligatoria<sup>64</sup> la constitución del notario en el predio objeto del proceso de prescripción adquisitiva de dominio como ocurre en los procesos notariales no contenciosos en el caso de la prescripción adquisitiva para regularización de edificaciones y saneamiento de propiedad.

Un ejemplo de relevancia de la inspección se aprecia cuando a través de ella se constata que el poseedor solo ocupa una porción de todo el predio materia de demanda, ante lo cual, el juez deberá declarar fundada en parte la demanda, respecto de la parte efectivamente poseída.

---

<sup>63</sup> Gonzales Barrón, Gunther. Obra citada. Ibid. 19. Página 81.

<sup>64</sup> Artículo 5° e) de la Ley 27333 complementaria de la Ley 27157

## **Reflexiones finales**

La propiedad es uno de los derechos más importantes que la Constitución reconoce que puede ser adquirida por diversos medios entre las cuales existe un modo originario denominado prescripción adquisitiva de dominio.

Si bien se discute en la doctrina nacional entre la preponderancia de la función de la prescripción adquisitiva como un medio de prueba de la propiedad y de otro lado, como un modo de adquirir propiedad; nuestra opinión es que la usucapión tiene ambas funciones pero siendo nuestra opinión que la función preponderante es como un modo de adquirir propiedad.

Es importante recalcar que a nivel normativo el legislador peruano ha optado por diversas formas de procesos y procedimientos de prescripción adquisitiva a nivel judicial contencioso, nivel notarial no contencioso y nivel administrativo a cargo de municipalidades provinciales y la COFOPRI.

La prescripción adquisitiva de dominio ha sido usada como un modo e instrumento de adquirir propiedad para una buena parte del crecimiento informal urbano de nuestras ciudades que ha permitido formalizar la propiedad de comunidades vulnerables urbanas.

Sera necesario indagar, profundizar e investigar si la pluralidad de procesos judiciales, notariales y administrativos coadyuva en la formalización de la propiedad y la seguridad jurídica de la propiedad predial en los ámbitos urbanos del Perú.

## **Bibliografía**

ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, José. Curso de Derechos Reales. Tomo I Propiedad y Posesión. Editorial Civitas. Madrid 1986.

AVENDAÑO VALDÉZ, Jorge. “El Registro Predial y la seguridad jurídica en los predios rústicos”. En: Themis. Revista de Derecho, N° 26, página 65

CASTILLO, Mario. Informe Legal. Documento mimeo. Junio 2010.

CESARE SIFUENTES, José. Prescripción Adquisitiva de Dominio. Revista Peruana de Jurisprudencia. Volumen 37 – Febrero 2005.

CORVETO, Aníbal. Manual Elemental de Derecho Civil Peruano.

GONZÁLES BARRÓN. Gunther. “La Usucapión. Fundamentos de la prescripción adquisitiva de dominio”. Editora y distribuidora de ediciones legales EIRL. 2da. Edición. Lima, octubre 2011.

GONZALES BARRÓN, Gunther. Derechos Reales. Lima, Jurista Editores. 2003.

MAISCH VON HUMBOLT, Lucrecia. Los Derechos Reales. Editorial Studium. Segunda edición 1980. Lima.

MEJORADA, Martin. “Fundamento de la usucapión, a propósito del Pleno Casatorio N° 2229-2008-Lambayeque”. En: Diálogo con la Jurisprudencia, Gaceta Jurídica, Número 132, Lima, Septiembre 2009.

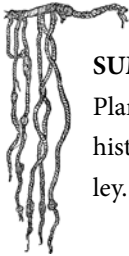
ORTIZ SÁNCHEZ, Iván. El Derecho de propiedad y la posesión informal. PUCP Facultad de Derecho. Material de Capacitación de PROSODE. Lima, 2010.

TANTALEAN, Reynaldo. “Del título supletorio a la Usucapión”. En Revista de Jurisprudencia especial “El propietario de un bien puede adquirirlo por prescripción adquisitiva”.



# CRÍTICA A LA LEGISLACIÓN DE JUSTICIA DE PAZ N.º 29824. LA FUNCION NOTARIAL DE LOS JUECES DE PAZ EN LA TRANSFERENCIA DE PREDIOS ¿REALMENTE GARANTIZA LA SEGURIDAD JURÍDICA?

José Armando Tazza Chaupis



**SUMARIO:** Introducción. 1. Descripción de la realidad problemática. 2. Planteamiento del problema 3. Hipótesis. 4. Análisis conceptual. 5. Antecedentes históricos. 6. Comparación legislativa anterior y actual, desventajas de la nueva ley. 7. Justificación de reforma . 8. Conclusiones

## Introducción

### 1. Descripción de la realidad problemática

**M**e anima a escribir sobre este tema, la preocupación que surgió entre unos amigos cuando hace aproximadamente unos ocho meses atrás, fuimos a pasar un fin de semana largo a las alturas de la localidad de Huancavelica donde vivían los padres de uno de ellos. Al día siguiente de haber llegado, este amigo nos invita a pasear por unos parajes de ese lugar que además de resultar paradisiaco era muy acogedor por su fácil acceso, por lo que Alberto, uno de los amigos que nos acompañó, prácticamente, se enamoró del lugar y de broma en broma empezó a indagar sobre la tenencia de dichas tierras, a quien le pertenecía,

si era posible su adquisición, si contaba con la documentación en orden, ente otros aspectos, preguntas que por cierto, el padre de nuestro amigo anfitrión respondió indicando que la documentación estaba en orden e incluso inscrito en la oficina registral y que si estaba interesado podían llegar a un acuerdo respecto de la transferencia de todo o de una parte.

Luego de dicha experiencia, volvimos a la casa del papá de nuestro amigo, pasamos una tarde muy especial y nos pusimos a descansar luego de una reparadora cena a base de productos del lugar. Al día siguiente cuando el entusiasmo del día anterior parecía que sólo había sido una anécdota más, Alberto, retoma el tema de la adquisición del predio y el papá de nuestro amigo en compañía de su esposa le manifiesta que si estaba llano a transferirle en venta una parte del predio, poniendo a consideración el precio, área, linderos, medidas y demás pormenores, condiciones que son aceptadas por Alberto; pero con una condición que la transferencia se realizará en las oficinas del juez de paz de su localidad, por varias razones, entre ellas, que había más confianza en la actuación del juez de paz de dicho lugar, que por la dolencia que tenía en uno de los pies no podía realizar un largo viaje de cerca tres horas donde se encontraba la ciudad más próxima y donde si despachaba un notario.

En ese momento nuestro amigo Alberto, muy interesado en la adquisición, con justificada razón pregunta a Juan, que era uno de los amigos que también nos había acompañado y que como abogado le dijera si el documento que realizaría en la oficina del señor juez de paz de dicho lugar tenía la condición de título de propiedad y que obviamente luego de cumplir con todas las formalidades de ley era válido para que se inscriba en la oficina registral. Ante dicha interrogante nuestro amigo abogado le responde que, teniendo en cuenta, que en Enero del año 2012 se ha promulgado una nueva Ley de Justicia de Paz, la documentación que se podía celebrar ante el referido juez de paz no tenía mérito suficiente para ser inscrito en la oficina registral pues además de que el precio de venta excedía



las 50 unidades de referencia procesal (cuantía permitida para los jueces de paz), el documento era solo de traslación o transferencia de posesión y que para llegar a inscribir necesitaría de la escritura pública de compra venta notarial o que el documento ante el juez sea materia de un proceso judicial, pues la mera posesión no era inscribible, aun cuando nuestro Código Civil en su artículo 949, regulaba el carácter consensual en la transferencia de propiedad, se requería de un instrumento público para acceder al registro conforme al Art.2010 del C.C.

Lo que en un momento parecía una simple transacción comercial, de fácil adquisición, se tornó preocupante para las partes y debido las razones esgrimidas por el vendedor, se desestimó la transacción hasta una nueva oportunidad.

## **2. Planteamiento del problema**

Antes de desarrollar el tema quiero indicar que teniendo en cuenta lo antes indicado, en este trabajo, abarcaremos únicamente una de las varias funciones de carácter notarial que ostenta el señor juez de paz, esto es, la transferencia de bienes, por lo que cabe entonces formular el siguiente problema:

**¿EN QUÉ MEDIDA LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA POSESORIA DE BIENES HASTA POR UN VALOR DE 50 UNIDADES DE REFERENCIA PROCESAL QUE OTORGUEN LOS JUECES DE PAZ, CONTRIBUYEN AL DESARROLLO SOCIO ECONÓMICO DEL PAÍS; GARANTIZA LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL TRÁFICO DE BIENES Y PERMITE UNA REDUCCIÓN EN LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN A FIN DE HACERLO OPONIBLE FRENTE A TERCEROS?**

### 3. Hipótesis

A través del desarrollo del trabajo, llegaremos a demostrar la siguiente hipótesis:

LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA POSESORIA DE BIENES POR UN VALOR DE HASTA CINCUENTA UNIDADES DE REFERENCIA PROCESAL NO GARANTIZA LA SEGURIDAD EN EL TRÁFICO JURIDICO DE BIENES;Y POR SU ALTO COSTO DE TRANSACCIÓN NO PERMITE ACREDITAR EL LEGÍTIMO DERECHO DE PROPIEDAD Y SER OPONIBLE FRENTE A TERCEROS.

### 4. Análisis conceptual

Nuestra legislación civil, en cuanto a la transferencia de predios, tiene una orientación francesa, imperando en nuestro ordenamiento civil el carácter o principio consensualista, pues basta el solo consentimiento u obligación de enajenar para que el acreedor se haga propietario del bien materia de transferencia conforme lo regula el artículo 949 del Código Civil, y como tal no requiere de una *formalidad ad solemnitatem* para que opere la transferencia, ejerciendo el adquirente todos los atributos de la propiedad que reconoce nuestro código sustantivo en el artículo 923.

Si bien con el solo consentimiento y verificado todos los elementos de la venta (sujeto, objeto, precio) regulados en los artículos 1529 y siguientes del citado código civil, el adquirente ya es propietario, dicha manifestación de voluntad o acto o título causal, requiere ser exteriorizada y documentada (título formal), en este aspecto se sabe que una de las obligaciones del vendedor es la de otorgar la documentación correspondiente (artículos 1549 y 1551 del C.C.) los que son necesarios a fin de que puedan ser publicitados en el registro en aplicación del principio de titulación auténtica (artículo 2010 del C.C.).

Recordemos que el adquirente ya es propietario del predio sin necesidad de inscripción ya que su derecho nace fuera del registro y la inscripción aun cuando no es obligatoria por ser declarativo o facultativo, es necesario y tiene mucha importancia, pues entre otros, lo hace oponible frente a terceros (artículo 2012 del C.C.) siendo que una vez inscrito el asiento registral se encuentra legitimado conforme regula el artículo 2013 del C.C.

En ese orden de cosas, a fin de hacerlo oponible frente a terceros requerimos de una documentación (principio de titulación autentica), y en el caso de predios, la documentación, por antonomasia se realiza a través de un instrumento público protocolar y generalmente esta es realizado por los señores notarios con las formalidades previstas por el Dec. Leg.1049 teniendo en cuenta lo previsto por la Ley 27755; excepcionalmente, de acuerdo a cada circunstancia, esta se puede realizarse ante el cónsul o hasta hace poco, ante los jueces de paz.

En este caso, no nos detendremos en las formalidades reguladas por la ley del Notariado o el Reglamento consular, sino teniendo en cuenta la realidad problemática antes referida, nos centraremos en el análisis de la eficacia jurídica de los documentos realizados por los jueces de paz a la luz de la nueva legislación de justicia de paz.

## **5. Antecedentes históricos**

En el caso de nuestro país, respecto de la justicia de paz, la historia nos remonta a aquella noción que se tiene de los famosos castellanos que desde el siglo XVI introducen la idea que de la justicia es cosa de hombres y no de Dios, estableciéndose que los alcaldes de cada pueblo eran los que podían administrar o impartir justicia, no siendo necesario para ello que sean abogados, sino que la ejercían tomando en cuenta la lógica de las personas y los usos y costumbres de su comunidad, hecho que también llega a

concretarse en el siglo XIX con la famosa Constitución de Cádiz en cuyo artículo 282 regulaba que en cada pueblo, los alcaldes que ejercían dicho cargo también podían hacerlo como conciliadores, pronunciándose sobre temas de negocios civiles e injurias, práctica que se hizo normal en las colonias españolas que se encontraban en América.

La Constitución peruana, sancionada por el primer Congreso Constituyente del 12 de noviembre de 1823, establecía en sus artículos 142 y 143 una especie de homologación de las funciones jurisdiccionales de los alcaldes como jueces de paz orientando su actuación generalmente a aquellas de orden contencioso como tratar y resolver sobre demandas verbales, juicios de menor cuantía, injurias leves y aquellas que requerían modera corrección.

Así, las demás Constituciones como la de 1826, 1839, el Reglamento de Justicia de Paz de 1854, la Constitución de 1979, 1993, entre otras, siempre han referido a la justicia de paz como una alternativa de solución de conflictos pero en el ámbito jurisdiccional, es decir sobre controversias o incertidumbres jurídicas caseras, orientadas a una solución de acuerdo a los usos y costumbres y su famoso “leal saber y entender”.

Pero es la actual Ley Orgánica del Poder Judicial que en su artículo 58 establece que los jueces de paz letrados, teniendo en cuenta ciertos presupuestos, podían ejercer ciertas funciones notariales y que por disposición del artículo 68 estas se extendía a los jueces de paz, dentro del ámbito de su competencia.

La justicia de paz es una institución muy antigua como lo hemos visto, pero en cuanto a sus funciones notariales es reciente, empezando a tener cierta importancia cuando se experimentó la famosa reforma agraria allá por los años 1969 en el ámbito rural de la sierra y luego la costa, poco después en la Amazonía, y desde siempre, se ha

caracterizado por estar vinculado al ejercicio por parte de personas legos en derecho, generalmente personas muy reconocidas y respetadas en su jurisdicción territorial que inspiran respeto.

Si bien la elección hasta hace poco era por elección popular, pues ahora también se puede hacer por selección – siempre con intervención de la población-; es a raíz de la promulgación de la ley 27539 que regulaba la elección de los jueces de paz no letrados que se tiene a la justicia de paz como una institución jurídica que cumple un papel muy importante en el desarrollo socio económico del país, pues el que ejerce dicha función siempre promueve la convivencia pacífica entre los vecinos del lugar (pueblo), ganándose el respeto de sus conciudadanos debido a que es el más caracterizado.

Una encuesta realizada en 1990 por el estudioso Hans Jürgen Brandt nos demuestra que en esos años el 63% de la población usuaria de justicia de paz se encontraba conforme con su actuación y estudios recientes de 1999 ratifican dicho porcentaje de aceptación, a ello debemos agregar la opinión de un gran constitucionalista el Dr. García Toma, quien establece que la elección popular de los jueces de paz, promovía el fortalecimiento de dichos personajes con su comunidad, fortalecía la práctica de los valores culturales locales, entre otros aspectos.

Como vemos la actuación de los jueces de paz tanto en el ámbito jurisdiccional como en la redacción de ciertos instrumentos imperfectos (transferencias), era y es muy importante para la tranquilidad de los contratantes, pero no encontramos razones porque con la actual legislación, estos señores jueces de paz ya no pueden realizar u otorgar instrumento de transferencia de propiedad, sólo de posesión, en el caso de predios.

Si nos remitimos a las exposiciones de motivos de los dos únicos proyectos de ley conocidos, respecto de la nueva ley de justicia de paz, podremos decir que ni el proyecto de ley de justicia de

paz presentado por la Corte Suprema de Justicia aprobado por Resolución Administrativa No. 102-2011-SP-CS-PJ de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República ni el proyecto de ley 32/2011-CR presentado por el Grupo Parlamentario Alianza por el Gran Cambio a iniciativa del congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, se pronuncian respecto a las funciones notariales de los jueces de paz, en cuanto que, a partir de la nueva ley de justicia de paz, en el caso de predios, únicamente pueden realizar transferencias de posesión y solo hasta cierta cuantía (50 U.R.P.)

## **6. Comparación legislativa anterior y actual, desventajas de la nueva ley**

En el caso de la transferencia predial, en cuanto se refiere a instrumentos de transferencia otorgados ante los juzgados de paz, antes de la nueva y actual Ley Orgánica del Poder Judicial, se establecía que los jueces de paz, podían realizar escrituras, mal llamadas imperfectas, pero para que surtan su efecto legal frente a terceros, convertirse en instrumento público susceptible de acceso al registro, previamente se tenía que realizar un proceso judicial de PERFECCIONAMIENTO DE ESCRITURA IMPERFECTA, es decir, ante el juez civil de primera instancia de la ciudad se tenía que realizar un proceso de protocolización de instrumento imperfecto por cuanto según el inciso cuarto del artículo 400 del Código de Procedimientos Civiles prescribía que son instrumentos públicos, entre otros, las escrituras extendidas ante el juez de paz por falta de notario desde que se protocolice. Es decir en dicha norma adjetiva derogada la escritura imperfecta por sí misma no constituía instrumento público, para ello tenía que seguirse dicho proceso ante el Juez quien al examinar dicho documento, si la encontraba conforme y con las formalidades de ley, ordenaba que dentro del tercer día de expedida la resolución se protocolice en la Notaria de turno, conforme estaba regulado en los artículos 1306 a 1308 del citado Código de Procedimientos Civiles. En esa época había

una suerte de confusión, pues por un lado el citado inciso cuarto consideraban a las escrituras imperfectas como instrumentos públicos desde su protocolización sin embargo el artículo 1307 del citado cuerpo legal expresaba que se consideraba instrumento público desde la fecha en que se expedía la correspondiente resolución judicial.

Este procedimiento resultaba carísimo para los intereses económicos de aquellas personas generalmente de origen pueblerino, porque tanto el procedimiento judicial como su protocolización notarial demandaba gran cantidad de dinero para su saneamiento y posterior inscripción, lo que generaba que muchas personas se queden con los famosos instrumentos imperfectos y que muy poco o nada les servía para acreditar su legítimo derecho de propiedad.

Es con la dación del nuevo código adjetivo, que desaparece dicha figura y a la par con la actual Ley Orgánica del Poder Judicial es que estos instrumentos otorgados por los jueces de paz, se constituyen en instrumentos públicos que permiten tener acceso a la inscripción registral sin necesidad de los procedimientos anteriormente descritos, obviamente, cumpliéndose con las formalidades que establecía dicha norma, entre otros, que la sede del Juzgado se encuentre a más de 10 kilómetros de distancia de la residencia de un Notario, o donde por ausencia o vacancia por más de 15 días continuos no hubiere notario, pues conforme establece el Art.58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los jueces de paz letrado tenían ciertas funciones notariales y por disposición del artículo 68 de la citada norma orgánica, se hace extensiva a los jueces de paz.

Este hecho permitía que la adquisición documentada y con arreglo a la ley orgánica mencionada que se realizaba ante los jueces de paz, tenían el mérito suficiente para acceder al registro lo que permitía una seguridad en el tráfico jurídico, la seguridad en la acreditación

del derecho de propiedad y por consiguiente al ser inscrito era oponible frente a terceros, por ello, que a comparación de los procesos judiciales anteriores, la nueva modalidad, le proporcionaba una tranquilidad en el adquirente, pues doctrinariamente se llegó a determinar que la función notarial adscrita a estos jueces de paz, era una función subsidiaria de la función jurisdiccional que se ejercía en los lugares más recónditos donde no llegaba la presencia del notario, dotando de seguridad jurídica a las transacciones que realizaban ante dicha autoridad, pues con la normativa anterior se ha dado una verdadera dimensión a la escritura imperfecta, además de considerársele “per se” instrumento público ya no era necesario que sea refrendado por otra autoridad, y es que dichas escrituras tenían semejanza con las escrituras otorgadas por los Notarios toda vez que los jueces de paz, llevan un registro donde constaban, entre otros, la fecha de presentación de la minuta, datos completos personales y de identificación de los contratantes, el acto o naturaleza del contrato y la fe de su suscripción, presencia de los testigos y el cumplimiento de los impuestos de ley, todo esto teniendo en cuenta dicho registro se hablaba que tenían el principio de matricidad y que tenía similitud con lo previsto por los arts. 54, 55, 56, 57, 59 de la Ley de Notariado anterior ley 26002 que incluso se encuentra en la legislación notarial actual Dec. leg.1049.

Entonces antes de la actual ley dichas transacciones permitían adquisiciones seguras, seguridad en el tráfico, propiciaba el desarrollo socio económico del país, reducía de manera considerable los costos de transacción, permitía el acceso al registro y si no basta con remitirnos a sendas resoluciones de la segunda instancia registral que orientaba la calificación registral, a fin de permitir su acceso al registro, brindando garantía y seguridad jurídica, pudiendo citar entre ellas, la Resolución 056-2002-ORLL/TR del 02 de mayo de 2002 precedente de observancia obligatoria aprobado en el II Pleno del Tribuna Registral al igual que la Resolución 056-2012-SUNARP-TR-A del 02 de febrero



del 2012 que también es precedente de observancia obligatoria aprobado en el CIX Pleno del Tribunal Registral y la Resolución 150-2014-SUNARP-TR-A de 18 de marzo de 2014 constituido en precedente de observancia obligatoria aprobado en el CXXI Pleno del Tribunal Registral.

No olvidemos que el fundamento de la función notarial de los jueces de paz, con la legislación anterior, entendemos que igual es con la actual ley, es que el Estado, en cuanto a los servicios notariales, tenga mayor presencia y garantice la adquisición, en aquellos lugares donde no hay notarios y de presentarse estos profesionales el trámite resulta muy oneroso; pero considero que con la nueva ley esta presencia resulta casi nula y poco atractiva para las inversiones, las transacciones y el progreso de los habitantes quienes al no tener un soporte legal adecuado en sus transacciones comerciales no pueden mejorar ni elevar su nivel de vida; pero si hacemos que esta legislación de justicia de paz mejore y se modifique, contribuirá a elevar y mejorar el ingreso per cápita, superior a cualquier otro país, lo que además de garantizar una estabilidad jurídica los inversionistas nacionales o extranjeros coadyuvará con el desarrollo socio económico del país y por consiguiente mejorará el nivel de vida de las personas de los poblados aledaños, sin dejar de tener en cuenta que tendrá un efecto multipropósito en diversos aspectos de la economía nacional, como por ejemplo el control del cumplimiento de pago de impuestos, ordenamiento territorial, entre otros.

Debemos entender que la justicia de paz, en cuanto a estas funciones, es una institución que ha venido evolucionando de manera sobresaliente, adaptándose a las necesidades del mercado, pese al desinterés del Estado, actuando de manera importante en el desarrollo y progreso de la realidad socio cultural de nuestra serranía, costa y selva pues permite que cada vez se consolide la presencia del Estado.

## 7. Justificación de reforma

Como podemos apreciar, en las condiciones como se presenta la actual ley – en el aspecto que trata el presente trabajo-, lejos de buscar e implementar la famosa inclusión social, estamos permitiendo que se genera, la incertidumbre en la tenencia de la tierra, la inseguridad en el tráfico jurídico, la inseguridad en la titularidad dominial del predio, la falta de oponibilidad, el tráfico ilícito de tierras y peor aun, se está elevando de manera exagerada los costos de transacción en el saneamiento de propiedad y su inscripción, propiciando con ello, un país ya no de propietarios sino de posesionarios que en nada garantiza el legítimo derecho de propiedad propiciando la informalidad decayendo la dinamización del mercado y de los créditos pues al no reunir las garantías del caso, no son sujetos de crédito, toda vez que se tratan de instrumentos públicos de posesión y no de propiedad que conforme a lo previsto por el artículo 2021 del C.C. los actos o títulos referentes a la sola posesión que aún no han cumplido con el plazo de prescripción adquisitiva no son inscribibles pues quien adquiere un bien por posesión puede entablar juicio para que se le declare propietario (Art. 952 del C.C.) y si antes no lo transfieren (la posesión), ya que como sabemos el derecho de posesión puede ser materia de transferencia conforme establece los artículos 896 y 900 al 902 del C.C.

Mucho se critica que los jueces de paz, al ser legos en derecho no garantiza la seguridad jurídica, al contrario por años se han venido realizado dichas transacciones comerciales con derecho de propiedad, con toda la legalidad del caso, se tiene conocimiento que muy pocos son los procesos judiciales sobre nulidad de acto jurídico o documento que lo contiene que provengan de instancia de jueces de paz, y como dijimos anteriormente nuestro sistema registral ya ha dado muestras de brindar garantía y seguridad jurídica a los documentos redactados por jueces de paz que acceden al registro.

Por ello, consideramos que con la forma como se encuentra redactada la actual ley, respecto de las funciones notariales, específicamente en el caso que nos ocupa, las escrituras de transferencia de posesión de bienes, no garantiza la seguridad jurídica, se incrementará el tráfico ilícito de tierras; por ello es que debemos propender a su modificación y brindar a través de estas u otras normas, seguridad en el tráfico jurídico y para eso no es necesario recurrir a otras derogaciones o daciones de nuevas leyes sino mejorar la que tenemos.

La actual ley ya tiene algunos aspectos, mecanismos y preceptos que garantizan la buena actuación de los jueces dotándoles de seguridad jurídica a los documentos que realizan en uso de sus atribuciones de ciertas funciones notariales, sino basta con tener en cuenta los siguientes extremos de la ley 29824 (en adelante LA LEY):

- Artículo III actuación del juez de paz con sujeción a la ley submateria.
- Inciso 2 del artículo 1 de LA LEY, en cuanto al reconocimiento que tiene de parte de su comunidad o entorno.
- Inciso 3 y 10 del artículo 4 de LA LEY en cuanto a promover la paz social y constante capacitación, respectivamente.

En este aspecto desde el ámbito de la oficina registral, estamos llanos y dispuestos a contribuir con la capacitación constante de los jueces de paz en la forma como se desarrolla, redacta y la observancia de normas legales respecto de los documentos o instrumentos de transferencia y como dice la propia ley, respecto del apoyo de otras instituciones, se puede pedir ayuda de capacitación a municipalidades, Sunat, notarios y otros a fin de garantizar una efectiva labor.

- Inciso 3 de artículo 6 de la LEY, sobre sus funciones notariales.
- Artículo 17 in extenso, de LA LEY.

- Inciso 2 del artículo 41 de LA LEY, respecto del libro notarial
- Artículo 43 de LA LEY respecto del cuidado de los archivos.
- El capítulo II y III de la LEY sobre faltas y sanciones.
- Artículo 6 del Reglamento, respecto de su actuación en atención a su leal saber y entender.
- Inciso “e” del artículo 22 del reglamento sobre respeto de los derechos fundamentales.
- Inciso 24.2 del artículo 24 del Reglamento, sobre arancel por funciones notariales, queda reglamentar este aspecto para hacerlo viable respecto de instrumentos de transferencia de propiedad que sirva para acceder al registro de predios a un costo razonable, pues no convendría establecer un arancel para actos meramente de transferencia de posesión.
- Artículo 59 del reglamento sobre el contenido de los libros notariales respecto de la celebración de escrituras.
- Artículos 60,61 y 62 del Reglamento respecto del archivo en cuanto a su conservación y remisión al Archivo General de la Nación.
- Especial cuidado debemos tener cuando el último párrafo del artículo 17 de LA LEY, establece que las actuaciones notariales de los jueces de paz son supervisadas por el Consejo del Notariado, precepto que en todo caso fortalece aun más la posibilidad de que los jueces de paz otorguen escrituras de transferencia de propiedad y no de mera transferencia posesoria.

Todas las citadas antes referidas permiten y brindan mecanismos de seguridad respecto de la celebración de los documentos de transferencia de predios en instancia de justicia de paz, pero no para una simple transferencia de posesión y por determinada cuantía, sino para hacer que los documentos de transferencia, sean de propiedad y no de posesión, estableciéndose normativamente la obligación y responsabilidad de los jueces de paz en controlar el pago de los impuestos que corresponda, el control de lavados de activos, el pago del I.T.F., el pago del impuesto a la renta, entre

otros, que con unas cuantas capacitaciones realizados por los entes correspondientes, incluso respecto de la presentación cautiva de documentos al registro de predios, capacitándolos en este aspecto ya sea por parte de notarios y/o registradores, estamos seguros, que la actuación de los jueces redundara en beneficio de toda la ciudadanía en general y por ende garantizará seguridad en el tráfico jurídico de los bienes, cautelará el legítimo derecho de propiedad coadyuvando al desarrollo socio económico del país consolidando así la inclusión social.

## **8. Conclusiones**

1. Se ha llegado a demostrar que en las actuales condiciones de la ley de justicia de paz, específicamente, respecto de la LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA POSESORIA DE BIENES POR UN VALOR DE HASTA CINCUENTA UNIDADES DE REFERENCIA PROCESAL, NO GARANTIZA LA SEGURIDAD EN EL TRÁFICO JURIDICO DE BIENES, GENERA UN ALTO COSTO DE TRANSACCIÓN EN EL SANEAMIENTO DOCUMENTAL Y NO PERMITE HACER OPONIBLE FRENTE A TERCEROS.
2. Que es urgente una reforma de la legislación actual, a fin de permitir que en menos tiempo y a bajos costos de transacción las adquisiciones realizadas ante los jueces de paz, accedan al registro a fin de garantizar seguridad en el tráfico jurídico y la oponibilidad erga omnes.
3. Que el sistema registral peruano, siempre ha garantizado y en la actualidad garantiza una efectiva labor de calificación respecto de los instrumentos de transferencia de propiedad que pudieran realizar los jueces de paz.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Corte Suprema de Justicia de la República del Perú.- Resolución Administrativa de Sala Plena No.102-2011-SP-CS-PJ.

Congreso de la República del Perú, Proyecto de Ley 32/2011-CR del Grupo Parlamentario “Alianza por el Gran Cambio”.

Jorge Urquiza, “Manual de Juzgado de Paz”.

María Elena Guerra, “Hacia una justicia de paz”, editorial GRIJLEY Lima 2005.

Aníbal Gálvez Rivas.- Apuntes en Fondo Derecho Virtual, sobre ¿Por qué la nueva Ley de Justicia de Paz impide la transferencia de propiedad inmueble?

Aníbal Gálvez Rivas.- ¿Es la justicia de paz una institución jurídica originaria del derecho Peruano” Editorial, justicia viva mail.

Luis Pásara.- “Justicia de Paz No Letrada”, Lima, Editorial CEDYS 1979.

Hans Jürgen Brandt.- “En nombre de la Paz Comunal- un análisis de la justicia de paz en el Perú”.- Lima.- C.I.de la C.S.J.P.

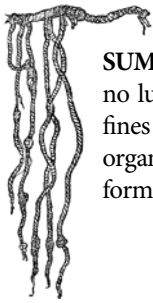
Aníbal Gálvez Rivas.- ¿Jueces o notarios de paz?- Apuntes para percibir la Importancia de las funciones notariales de los jueces de Paz”, edición justicia viva mail.

David Palacios Lobaton y otros autores.- “La justicia de Paz en los Andes”.

Constitución Política de 1933,1979, 1993, Ley Orgánica del Poder Judicial.

# LAS FORMACIONES ASOCIATIVAS LUCRATIVAS Y EL TRIBUNAL REGISTRAL

Jesús David Vásquez Vidal



**SUMARIO:** 1. Introducción 2. Visión del Tribunal Registral respecto a la finalidad no lucrativa de las asociaciones 3. Individualizando los casos asociaciones con fines no lucrativos (dudosos) 4. Algunas razones para no utilizar los modelos organizativos de tipo societario 5. Conclusión: Registros Públicos y las formaciones empresariales alternativas.

## 1. Introducción

La presente investigación tiene por finalidad general dilucidar de manera muy concisa las características más relevantes de algunas específicas formaciones empresariales colectivas, nacidas generalmente en las zonas de mayor pobreza, las que, sin embargo, han logrado crear riqueza y organizarse eficientemente en la administración de sus recursos, prescindiendo de los esquemas o formas legales predispuestos para la realización de actividades lucrativas, tales como los esquemas organizativos de tipo societario previstos en la Ley General de Sociedades.

Esta inquietud surge de un hecho que puede constatarse muy fácilmente. Al recorrer diversas zonas marginales de las grandes ciudades del país, es imposible no observar la existencia de diversas organizaciones

empresariales que van desde mercados, organizaciones de taxistas, mototaxistas, recicladores manuales de basura, “chalequeros” que alquilan teléfonos móviles, productores agropecuarios, etc., que han decidido constituirse como asociaciones para desarrollar como objeto principal actividades netamente empresariales, con la finalidad de percibir los beneficios económicos de estas, a pesar de la visión restringida del legislador que pretendió limitar el radio de acción de todas las asociaciones a actividades meramente altruistas o egoístas, pero en cualquier caso, con fines no lucrativos.

Por esta razón, iniciaremos el presente ensayo describiendo un problema que ha pasado casi desapercibido, relativo a la imposición normativa del fin no lucrativo para todas las organizaciones corporativas que opten por la forma jurídica de una asociación. Toda vez que, si bien a estas alturas no debería existir ninguna duda con respecto a lo que deberíamos entender por finalidad o fin no lucrativo de las asociaciones, debido a la posición uniforme y mayoritaria de la doctrina<sup>1</sup> y en la jurisprudencia, resulta un tanto enigmático encontrar pronunciamientos reiterativos y relativamente recientes del Tribunal Registral (en adelante TR) sobre los límites que se imponen al estatuto de las asociaciones, su carácter o naturaleza de entidades esencialmente no lucrativas. Como se podrá apreciar en las siguientes secciones, la segunda instancia registral ha desarrollado un concepto innovador sobre el “fin no lucrativo”, común a todas las asociaciones y lo ha aplicado indiscriminadamente a todas las entidades colectivas de naturaleza

---

<sup>1</sup> Sin modificaciones sustanciales se admite la opinión de Fernández Sessarego, para quien la finalidad no lucrativa de las asociaciones reguladas por el Código Civil consistiría en los siguientes: “Es importante la precisión que se formula en el artículo 80 cuando indica que la actividad común que realizan los asociados no ha de ser lucrativa, no debe pretender la obtención de beneficios económicos directos en favor de sus miembros. La finalidad prevista debe ser el realizar cualquier actividad común que no tenga propósito de lucro. En este sentido es posible imaginar cualquier finalidad lícita, que no atente contra el orden público o las buenas costumbres y se ajuste a la naturaleza misma de la asociación. Dentro de estos parámetros encontramos una vasta gama de actividades no lucrativas que pueden desarrollar los miembros de la asociación. Entre ellas a título de ejemplo cabe mencionar las de carácter cívico, religioso, benéfico, cultural, político, gremial, deportivo u otras similares.” Derecho de las Personas, 2001, Lima, p. 198



corporativa que pretenden organizar sus actividades a través de una forma jurídica asociativa.

En este punto, es importante advertir al lector que este ensayo no pretende construir una teoría general de la persona jurídica o desentrañar la naturaleza o esencia jurídica de una “institución”, ya que construir conceptos generales como moldes en los que deben entrar forzosamente los fenómenos sociales, es un razonamiento propio de la dogmática jurídica, que puede llevarnos a resultados limitados. Por esta razón, pretendo utilizar un método a inverso consistente en iniciar mi reflexión desde casos particulares, no para construir un concepto ni una teoría general, sino solo delinear los rasgos comunes que un fenómeno social podría tener y, además, describir la forma como el Derecho objetivo viene afectándolo.

Con este propósito, comenzaré individualizando a las asociaciones cuya finalidad lucrativa era dudosa y que por esta razón, fueron observadas en el momento de su constitución. Circunstancia que en vía de apelación permitió al TR pronunciarse sobre lo que debe entenderse por la finalidad no lucrativa de las asociaciones y como se refleja esta en el estatuto de este tipo de organizaciones. El estudio del texto estatutario de las asociaciones en cuestión y de los pronunciamientos de la segunda instancia registral, nos permitirá, probablemente, descubrir algún patrón común en estas entidades colectivas que pretenden desarrollar una actividad empresarial bajo la cobertura normativa de la asociación y delinear una explicación preliminar con respecto a este fenómeno.

Sin embargo, como podrá percatarse un atento lector, esta disquisición -que cuestiona en un inicio la utilidad y función del límite de la “no lucratividad” impuesto al derecho de asociarse-, será, no puedo evitar admitirlo, un pretexto para abordar un tema más profundo y, evidentemente, más importante relacionado con desentrañar las virtudes, defectos y problemas de aquellas

especiales entidades colectivo-empresariales con fines lucrativos, que han llegado organizarse formalmente eludiendo la lógica de las sociedades mercantiles y que existen y subsisten camufladas bajo la forma jurídica de entidades sin fines de lucro, como son (o tendrían ser) las asociaciones dentro de nuestro ordenamiento legal.

## **2. Visión del Tribunal Registral respecto a la finalidad no lucrativa de las asociaciones**

Debemos recordar, antes de iniciar el análisis de las resoluciones del Tribunal Registral, que la exigencia legal de la no lucratividad de las formaciones asociativas tiene base constitucional. En efecto, a diferencia de otros textos constitucionales, el inciso 13 del artículo 2.º de la Constitución Política de 1993, reconoce como derecho fundamental de la persona el asociarse y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro. Empero, si un grupo humano desea organizarse colectivamente para desarrollar una actividad lucrativa -legalmente- no le quedará otra alternativa que hacerlo a través de uno de los tipos de las sociedades previstos en la ley societaria<sup>2</sup>.

Esta visión no es exclusiva de la Constitución Política de 1993, que fue aprobada en un contexto de dudosa legitimidad y con sesgos ideológicos evidentes, sino también la encontramos en el artículo 80.º del Código Civil de 1984, según el cual la asociación es una organización estable de personas que, a través de una actividad

---

<sup>2</sup> Así lo sostiene Fernández Sessarego en su conocido libro *Derecho de las personas*, en los siguientes términos: “Los fines de la asociación, a los que se refiere el inciso segundo [del artículo 80 del Código Civil], deben indicarse con precisión en el estatuto. El fin valioso libremente elegido por los asociados en el acto constitutivo, no debe tener carácter lucrativo. Ello es esencial a la naturaleza misma de la asociación. Le es consustancial. La ley no fija limitación alguna determinar el fin, excepto que no ha de perseguir un lucro en beneficio de los asociados. Si así fuera, estaríamos frente a otra especie de persona jurídica.” *Derecho de las Personas*, 2001, Lima, p. 202

común, persigue **un fin no lucrativo**. Sin embargo, el contenido específico de la limitación impuesta por la constitución y el código citados, para las organizaciones de carácter asociativo, fue una labor que se le ha encomendado a los operadores jurídicos, y que ha ido evolucionando hasta encontrar unos contornos más o menos estables<sup>3</sup>. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 1027-2004-AA/TC, expresa que un principio del derecho de asociación es la finalidad altruista, consistente en el desapego a la obtención de ventajas o beneficios económicos, lo que implicaría que: “[la] finalidad asociativa no puede sustentarse en la expectativa de obtención de ganancias, rentas, dividendos o cualquier otra forma de acrecentamiento patrimonial de sus integrantes.”<sup>4</sup> Pero, seguidamente, aclara que la imposición de esta finalidad no implica un límite para las actividades económicas que las asociaciones puedan realizar para obtener ganancias “[ello] en la medida en que, posteriormente, no se produzcan actos de reparto directo o indirecto entre los miembros de la asociación. En consecuencia, dicho principio no riñe con políticas de obtención de ingresos económicos destinados a la consecución del fin asociativo”<sup>5</sup>.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Tribunal Registral (en adelante TR) ha asumido una posición (consolidada) con respecto a lo que debemos entender por la finalidad no lucrativa

---

<sup>3</sup> En este sentido, se comparte la posición de De Belaunde López de Romaña quien sostiene respecto al fin lucrativo de una persona jurídica: “[que] una persona sea o no lucrativa no depende de la actividad que realice, sino de la manera cómo sus integrantes se relacionan con ella; es decir, si estos buscan o no en la realización de dichas actividades un beneficio propio mediante el reparto de utilidades. Desde este punto de vista, cualquier actividad económica (salvo disposición legal diferente) puede ser realizada por una persona jurídica lucrativa o no lucrativa. La diferencia fundamental entre una y otra radica en el destino de sus ingresos.” De Belaunde López de Romaña, “Entidades sin fines de lucro”, en *Invirtiendo en el Perú*, 1994, p. 364. Citado por Espinoza Espinoza en “Derechos de las personas”, Tomo II, 2012, Lima, p. 10.

<sup>4</sup> Ver considerando 2. De la Sentencia recaída en el Expediente 1027-2004-AA/TC.

<sup>5</sup> Ver considerando 2. De la Sentencia recaída en el Expediente 1027-2004-AA/TC.

de las asociaciones, la misma que es repetida casi literalmente en todas las decisiones que adopta cuando debe responderse a la pregunta ¿cuándo estamos ante una persona jurídica que tiene fines lucrativos? Ante esta cuestión, el TR sostiene que la finalidad lucrativa o no, no puede deducirse de la actividad común que va a realizar la asociación (establecida estatutariamente en sus fines) sino de la relación de esta con sus miembros y, particularmente, del destino que se le da a los beneficios económicos obtenidos con las actividades a ser realizadas por la asociación<sup>6</sup>.

Entonces, las actividades económicas a ser efectuadas por las asociaciones pueden ser inclusive empresariales y, consecuentemente, generar ganancias o utilidades pero estas no pueden ser distribuidas directa o indirectamente entre los miembros de la asociación, sino que deben ser aplicadas a las finalidades (principales) no lucrativas<sup>7</sup>. Es decir, aquellas actividades económicas tendrían un papel secundario, como meros instrumentos para la realización de los fines (no lucrativos) de la asociación<sup>8</sup>. Esto formalmente implicaría que en el estatuto

---

<sup>6</sup> En este sentido, en el último párrafo del considerando 5. De la Resolución N° 064-2009-SUNARP-TR-A del 20 de febrero de 2009, el Tribunal Registral sostiene: “Así las cosas, la finalidad no lucrativa de las asociaciones no puede definirse a partir de la actividad común que realiza, sino que el carácter lucrativo o no de la persona jurídica está definido en la relación entre sus integrantes y las mismas, en ese sentido, la comprobación del carácter lucrativo o no, debe hacerse a partir del destino que se da a los beneficios económicos que se obtienen.”

<sup>7</sup> Esta idea calza exactamente con la posición dominante en la doctrina nacional. Así por ejemplo, Espinoza Espinoza define a la asociación como una persona jurídica no lucrativa en la cual sus integrantes pueden agruparse con fines altruistas (en beneficio de terceros), egoístas (en beneficio de sus integrantes) o mixtos, pero dejando en claro que si bien “[la] doctrina jurídica nacional es pacífica en aceptar que una persona jurídica no lucrativa puede realizar actividades económicas, siempre y cuando aplique lo ganado a su finalidad no lucrativa.” Op. Cit., p. 306

<sup>8</sup> Así, en el considerando 3. De la Resolución 391-2011-SUNARP-TR-L del 18 de marzo de 2011, el Tribunal Registral sostiene que: “Los objetivos últimos (fines) no deben confundirse con las actividades que realicen cualquiera de las organizaciones sin fines de lucro. Las actividades son medios o vías instrumentales que les permiten a las asociaciones, fundaciones y comités generar recursos o captarlos para cumplir sus fines. En esa medida las actividades son, por lo general, económicas, pero estas actividades, por no ser los fines últimos de estos entes no los convierten en lucrativos. Dada la tendencia actual de considerar que estas personas jurídicas son formas organizativas de empresas, en la medida que producen bienes y servicios, parece necesario reconocer dicha diferencia.”

de las asociaciones no contemplen disposiciones relativas a la distribución de las ganancias o beneficios entre los asociados durante su funcionamiento (art. 80.º del CC), como tampoco relativos a la entrega del patrimonio de la asociación a sus miembros al momento de su disolución (art. 89.º del CC)<sup>9</sup>. De esta idea, se deriva, lógicamente, que los aportes entregados por los asociados no generarían a su favor ninguna clase de crédito u obligación que les permita reclamar una parte de las ganancias obtenidas por la asociación en el desarrollo de sus actividades económicas (o empresariales)<sup>10</sup>, lo que las diferenciaría de una empresa constituida bajo la forma de una sociedad mercantil.

---

<sup>9</sup> En este orden de ideas, el Tribunal Registral identifica dos consecuencia ligadas a la esencia no lucrativa de esta clase de personas jurídicas, expresándolo en los siguientes términos: “Entonces, los fines no lucrativos se reflejan a través de dos hechos: a) El primero, es que ninguna asociación (ni fundación, ni comité) distribuye las posibles utilidades que obtenga en su actividad, entre sus miembros. Si existieran excedentes, ellos deben aplicarse en el siguiente ejercicio económico, a los fines de la asociación. b) En segundo lugar, en el caso de la disolución de una asociación, el patrimonio neto resultante de la liquidación tampoco se restituye a los asociados, sino que es destinado conforme lo señala el artículo 98.º del Código Civil”. Ver la Resolución 153-2013-SUNARP-TR-L del 25 de enero de 2013.

<sup>10</sup> Así lo sostiene el Tribunal Registral en el último párrafo del considerando 3.º d. la Resolución 194-2013-TR-L del 31 de enero de 2013, en los siguientes términos: “Los aportes de los asociados, por tanto, no se convierten en un crédito para ellos, ni en un débito para la asociación, mucho menos para exigir el pago de utilidades. Esto marca una diferencia con las sociedades mercantiles, que además se refleja en los correspondientes estados financieros”.

### 3. Individualizando los casos asociaciones con fines no lucrativos (dudosos)

Si bien –teóricamente- esta construcción conceptual resulta casi<sup>11</sup> impecable, me parece necesario, como un primer paso, indagar en la superficie formal de las entidades asociativas respecto a las que el TR se pronunció, esto es analizar la envoltura jurídica que pretende organizarlas constituida fundamentalmente por su estatuto, el cual presentaba algunas dudas en cuanto a los fines no lucrativos para los cuales se había constituido la persona jurídica. Indagación que, seguramente, arrojará más de una sorpresa.

Así, por ejemplo, inicialmente fue observada la constitución de la “Asociación Coordinadora Central de Comerciantes Sr. De los Milagros Riqchary Sonco LLacta” por incluir en el artículo 2.º de su Estatuto, lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Esta visión objetiva del carácter lucrativo, o no, de una persona jurídica, presenta una grave antinomia dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la misma que el TR parece haber pasado por alto, consistente en la existencia de las cooperativas que son definidas como entidades sin fines de lucro (conforme al artículo 3.º del TUO de la Ley General de Cooperativas), pero que, están autorizadas a distribuir parte de sus beneficios económicos –al cierre de un determinado periodo- directamente entre sus socios, tal como lo prescriben los artículos 40, 42 (inciso 2), 45, 48, 55, entre otros del cuerpo normativo antes citado. Esto, evidentemente, planteará un reto para quien quiera construir una teoría general de las personas jurídicas sin fines de lucro, construcción conceptual que, seguramente, sería muy interesante aunque lo suficientemente inútil como para prescindir de ella. Sin embargo, es importante mencionar en este punto, que debe hacerse una diferencia entre los retornos que ofrece como ventaja una práctica mutualista como el de una cooperativa a los socios y el beneficio propiamente capitalista que percibe un accionista, el primero utilizado como un instrumento de revalorización del trabajo (directa para las cooperativas de trabajo o indirectas en las cooperativas de consumo), mientras que los segundo –los dividendos capitalistas- constituye una forma de remunerar a quienes detentan la propiedad del capital utilizado en la actividad empresarial. Sin embargo, actualmente, tanto las cooperativas de consumo como las de crédito combinan ambos tipos de ganancias a favor de sus socios, tal como lo señala Francesco Galgano, en los siguientes términos: “Efectúan, generalmente, una división de ganancias entre los socios las cooperativas de consumo o las cooperativas de crédito, venden bienes o prestan servicios no solo a los socios sino también a terceros: el mayor precio o el mayor interés pagado por los terceros es, en cambio, distribuido entre los socios a título de dividendo.” “Instituciones de la economía capitalista: sociedad anónima, Estado y clases sociales” ., Barcelona, 1990, p. 216

“Son fines de la asociación: (...)”

3. Adquirir terrenos, con recursos propios y/o financiamiento externo, para la construcción de locales comerciales para ser adjudicadas a favor de los asociados y sin fines de lucro.
4. Asignar a todos los asociados un stand, mediante sorteo realizado en la asamblea general, convocada para tal fin.
5. Efectuar compra y acopio de mercaderías requeridas por los asociados, para abaratar los precios y eliminar intermediarios, encargándose de su almacenamiento en buenas condiciones de conservación, higiene y salubridad”.

Adicionalmente a estos fines, la asociación de comerciantes en cuestión prescribió genéricamente la posibilidad de brindar asesoramiento en el sistema de comercialización de productos, promover eventos sociales, culturales, deportivos, brindar ayuda mutua, entre otros que parecen -para ser honestos- secundarios en relación a las actividades netamente empresariales que pretenden desarrollar y que literalmente se han descrito.

En este sentido, al parecer la verdadera causa de negocio que impulsa la formación de la asociación sería la realización de una actividad comercial conocida como “mercado”, donde los elementos materiales (“terrenos”, “locales comerciales”, “stands”, “mercaderías”, etc.) se conjugan con los elementos humanos (los miembros de la asociación) para desarrollar una actividad económica, en beneficios de los mismos asociados a quienes inclusive se les asignará un “stand” (lo que, evidentemente, constituye un beneficio económico directamente percibido por el miembro de organización colectiva). Esto colisiona manifiestamente con los límites civiles y constitucionales impuestos al derecho de asociación, ya que el mismo Tribunal Constitucional considera que “[el] derecho de asociarse no puede sustentarse en la expectativa de obtención de ganancias, rentas, dividendos o **cualquier otra forma de acrecentamiento patrimonial de sus**

**integrantes.** Sin perjuicio, de los honorarios que se determinen para los profesionales y técnicos que con su trabajo aportan a la mejor consecución de dichas finalidades; **ello en la medida en que, no encubra actos de reparto directo o indirecto entre los miembros de la asociación**<sup>12</sup> .

Contrariamente a lo que podría pensarse, el TR llegó a una conclusión diametralmente distinta (y ¡A buena hora!). En efecto, realizando una interpretación sumamente restrictiva de lo que debemos entender por “ganancias o utilidades”, es decir, dejando de entenderlos como cualquier beneficio de índole económico que aumente el patrimonio, sino como el resultado pecuniario de una actividad económica dirigida a obtenerlas al cierre de un determinado periodo. Así, el TR sostiene que la norma estatutaria de la asociación de comerciantes en cuestión no infringe el fin altruista legalmente impuesto porque no prevé en él “la posibilidad de distribuir utilidades o ganancias entre los asociados” o que estos tengan derecho “a la repartición del patrimonio neto resultante en caso de disolución”<sup>13</sup>. Empero, lo que si queda claro es que los miembros del “mercado”, mejor dicho de la asociación de comerciantes, sí obtendrán beneficios económicos individualizados de su actividad empresarial realizada conjuntamente, que les permitirá adquirir para sí mismos un local comercial, distribuirse en su beneficio los stand y prestar un servicio económico individualmente y como una colectividad organizada a través de una forma jurídica corporativa (la asociación).

---

<sup>12</sup> Ver el considerando 91 de las Sentencia recaída en el Expediente 0009-2007-PI/TC acumulado con el Expediente 0010-2007-PI/TC.

<sup>13</sup> En efecto, sobre el caso de esta asociación de comerciantes el TR en el considerando 06 de la Resolución 1170-2013-SUNARP-TR-L del 19 de julio de 2013, expresó lo siguiente: “Sobre el particular, en la esquila de observación venida en grado, el registrador considera que los fines de la asociación submateria señalados en los numerales 3 y 5 son de carácter lucrativo; sin embargo, tal como se ha señalado en los puntos que anteceden, la realización de actividades económicas o mercantiles no implica que la persona jurídica tenga fines lucrativos; máxime si en la norma estatutaria antes aludida no se ha previsto la posibilidad de distribuir utilidades o ganancias entre los asociados, y tampoco que los asociados tengan derecho a la repartición del patrimonio neto resultante en caso de disolución de la asociación”.



El caso anteriormente comentado podría, qué duda cabe, ser anecdótico, excepcional o aislado, si no fuera por el hecho -fácilmente constatable- de la gran cantidad de mercados en la periferia de las principales ciudades y en los distritos más afectados por la pobreza, que se constituyen a través del modelo organizativo de la asociación -sin fines de lucro -evidentemente- para no violar la formalidad, y que dejan de lado las formas organizativas de las sociedades mercantiles o de las cooperativas ¡Seguramente debe existir alguna razón en el fondo de este hecho social que espera ser descrita adecuadamente!

Empero, regresando a esta primera aproximación meramente formal, nos toparemos con los problemas que surgieron a nivel registral para la inscripción de la constitución de la “Asociación de Crianza de Cuyes Agropecuario Multiservicios Artesanía Centro Poblado de Chacolla”, la misma que estableció en su estatuto como sus fines -literalmente- lo siguiente:

“[tiene] como fines y objetivos de la asociación: A) Producir cuyes de la mejor calidad en diferentes ámbitos de las comunidades altoandinas de la provincia de Humanga. B) Organizar actividades para aumentar la capacidad de producción y ventas, mejorando de esta manera el nivel económico y social de la población. C) Comercializar técnicadamente el cuy (...).”

La finalidad antes descrita bien podría ser el de una sociedad anónima (organización de la producción, venta y comercialización del cuy), empero, es el de una organización sin fines de lucro. Ahora bien, difícilmente podrá creerse que en los hechos, los miembros de esta organización productora de cuyes no serán los principales beneficiados (económicamente) con la actividad empresarial que colectivamente pretenden desarrollar, salvo que se sostenga que los beneficios serán destinados a fines altruistas o egoístas no lucrativos, lo cual es poco probable. Felizmente, el TR

asumiendo una posición sumamente flexible, aunque cuestionable desde la perspectiva de los conceptos y argumentos que utiliza, concluye que los fines de esta asociación de productores de cuyes tampoco es lucrativa porque en “[el] estatuto no se ha previsto la posibilidad de distribuirse las utilidades o ganancias entre los asociados, ni menos que los socios tengan derecho a la repartición del patrimonio neto resultante de la en caso de disolución”<sup>14</sup>.

Es en este punto que se produce una profunda inflexión en nuestra disquisición, precisamente porque nos percatamos de la verdadera consecuencia de la imposición legal de prohibir genéricamente a las formaciones asociativas el tener una finalidad lucrativa, la cual incide sustancialmente en la posibilidad de regular en su estatuto la forma en que se relacionaran los miembros con las ganancias o utilidades que su actividad colectiva empresarial genere. Es decir, teóricamente se habría amputado la autonomía privada de los asociados, ya que les estaría vetada la posibilidad de prever un régimen organizativo relativo a los beneficios que percibirán sus miembros y el contenido específicos de los derechos que podrían tener.

Así, a diferencia de un socio (accionista) de una sociedad anónima que cuenta un elenco mínimo de derechos económicos imperativamente reconocidos por la ley, el miembro de una asociación con fines comerciales no solamente carecería de ellos, sino que su poder jurídico de dárselas a sí mismos mediante un reglamento negocial estaría teóricamente cercenado, ya que no podrían pactarse estatutariamente una regulación sobre los beneficios económicos individuales que el ente colectivo garantice (mínimamente) a sus miembros.

Sin embargo, pese a la limitación legal impuesta, los estatutos de las asociaciones con fines económico-empresariales sí prevén normas

---

<sup>14</sup> Ver el segundo párrafo del considerando 5. De la Resolución 153-2013-SUNARP-TR-L del 25 de enero de 2013

relativas tanto a las obligaciones (económicas) como a los derechos económicos y los beneficios que sus asociados tendrán con respecto a la entidad colectiva de la que forman parte. Claro que no serán tan torpes de incluir explícitamente en su estatuto la forma como que se repartirán directamente las ganancias o utilidades al concluir cada ejercicio económico a la manera de una sociedad anónima que distribuye los dividendos entre sus accionistas, lo más probable es que se omita intencionalmente una reglamentación de esta clase. Así, simplemente se establecerán mecanismos indirectos para el aprovechamiento -por sus miembros- de los recursos económicos conseguidos por la asociación en el desarrollo de su actividad colectivo-empresarial.

Estas retribuciones patrimoniales indirectas se podrán articular en un primer momento como retribuciones por prestación de servicios o contraprestación de cualesquiera otro contrato, pero también pueden articularse mediante una atribución patrimonial “gratuita” a los asociados derivado de un beneficio económico de la explotación de la actividad (tal como la asignación en propiedad o usufructo de un ambiente al interior de un mercado), siendo este fenómeno recurrente también en otras latitudes<sup>15</sup>. Pero lo que es más importante al establecerse este tipo de reglamentación negocial

---

<sup>15</sup> Al respecto, Pérez Escalona sostiene que: “Entre nosotros, la intención de impedir la burla de las reglas sobre responsabilidad de los tipos mercantiles a través de la Legislación de asociaciones es, naturalmente, la que parece latir tras la prohibición de realización de atribuciones patrimoniales a los socios y a las personas relacionadas con ellos, pero el hecho de que se trate de previsiones normativas cargadas de buenas intenciones no debe impedirnos señalar su previsiblemente escasa utilidad. En efecto si, como parece, lo que preocupa al legislador es la protección de los terceros que se relacionan con la asociación, para evitar el fraude a las normas sobre responsabilidad de los tipos mercantiles -y desincentivar, consecuentemente, la constitución de una asociación allí donde se debería haber elegido un tipo mercantil- es dudosamente efectivo prohibir que la asociación realice atribuciones patrimoniales a los socios o a los terceros que se relacionen con ellos con cargo a los beneficios económicos obtenidos. Y ello porque, de una parte, parece razonable suponer que la asociación tratará de articular primero esas atribuciones patrimoniales como retribuciones por prestación de servicios o contraprestación de cualesquiera otro contrato. De otra, porque nada impide a la asociación realizar gratuitamente la atribución patrimonial a los socios consistente en el beneficio económico de la explotación de la actividad, siempre que las prestaciones gratuitas estén relacionadas con el fin común.” Pérez Escalona, “La asociación y el derecho de sociedades: notas para un debate”, en [www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero2/perez.pdf](http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero2/perez.pdf), p. 96

en ausencia de un ordenamiento mínimo de normas imperativas, los problemas (o abusos) que pueden existir al interior y hacia el exterior de este tipo de organizaciones serán recurrentes<sup>16</sup>.

Al igual que el caso anterior, la constitución de otra asociación que fue objetada por tener una finalidad altruista difícil de sostener, fue la “Asociación de Multiservicios de Pequeños Productores Mineros Artesanales de Rosaspampa”, en cuyo estatuto se prescribían como fines u objetivos:

“La asociación tiene como fines y objetivos.- A) Exploración, explotación racional, compra y venta de minerales así como su procesamiento en beneficio de los asociados. B) Promover el servicio de transporte de carga de minerales entre los asociados. C) Servicios de estudios de nuevas canteras. D) Alquiler de equipos y maquinarias de la industria minera. E) Desarrollo y abastecimiento de capacidades productivas y de recursos naturales. F) Contratación y ejecución de proyectos productivos y obras civiles. G) Crianza de animales menores. H) Plantación de árboles”.

Como podrá observarse, ninguno de los fines u objetivos de esta asociación está relacionado con un fin altruista o no lucrativo egoísta, sino con objetivos netamente empresariales u económicos los que estarían en el núcleo duro de la causa del negocio asociativo. Empero, como ya se ha explicado, la finalidad lucrativa

---

<sup>16</sup> Al respecto no puedo dejar de mencionar la lúcida posición de Gondra, para quien en esta clase de contratos de colaboración para un fin común que dan origen a procedimientos colectivos de decisión, se requiere necesariamente la presencia del derecho objetivo para una mayor o mejor satisfacción de los intereses individuales. En este sentido, el autor antes mencionado ha escrito: “La realidad factico-jurídica, con la sola presencia en todos los ordenamientos de normas imperativas, desmiente pues la idea de que la organización corporativa sea establecida mediante un simple private ordering. La organización corporativa siempre tiene anclajes en el Derecho objetivo (Ley, Derecho judicial) y nunca descansa exclusivamente en el poder de la autonomía privada”. Gondra, José María, “La teoría contractual de la sociedad anónima: una aproximación a sus fundamentos teórico económicos”, en Revista de Derecho Mercantil, N° 278, Madrid, p. 1219

de una persona jurídica no debe buscarse en la intención, finalidad o motivo práctico común de los asociados (visión subjetiva), sino en la estructura estatutaria de la organización en relación a sus miembros (visión objetiva) la misma que será considerada lucrativa solamente si prevé el reparto de utilidades o ganancias entre los asociados durante el funcionamiento de la entidad o la distribución entre aquellos del patrimonio neto resultante en la fase de la liquidación<sup>17</sup>.

Esta concepción, objetiva del carácter lucrativo o no de las personas jurídicas, constituye un importante avance para permitir a las entidades colectivas corporativas que realizan actividades esencialmente empresariales y (subjetivamente) lucrativas, organizarse a través de un modelo asociativo y obtener la personalidad jurídica perfecta, que les permita ser reconocidos como sujetos de derecho con autonomía patrimonial completa (es decir separada de las de sus miembros).

#### **4. Algunas razones para no utilizar los modelos organizativos de tipo societario**

El paradigma de forma organizativa para la realización de actividades empresariales lucrativas la encontramos históricamente en la sociedad anónima, ya que es calificada como la forma jurídica

---

<sup>17</sup> Así lo sostiene el TR con respecto a la asociación de mineros artesanales cuyos fines fueron literalmente reseñados. En efecto, el segundo párrafo del considerando 6 de la Resolución 194-2013-SUNARP-TR-L concluye respecto a este caso: “Sobre el particular en la esquila de observación venida en grado, el registrador considera que los fines de la asociación submateria señalados en los literales A, C, D y F son de carácter lucrativo; sin embargo, tal como se ha señalado en los puntos que anteceden, la realización de las actividades económicas o mercantiles no implica que la persona jurídica tenga fines lucrativos; **máxime si la norma estatutaria antes aludida no se ha previsto la posibilidad de distribuir utilidades o ganancias entre los asociados, y tampoco que los socios tengan derecho a la repartición del patrimonio neto resultante en caso de disolución de la asociación**”.

típica de la empresa moderna<sup>18</sup>. Empero, tal como se encuentra regulada en nuestro Derecho objetivo, así como también en los diversos sistemas jurídicos del mundo, su estructura organizativa es fundamentalmente autoritaria, por cuanto, si bien se requiere una pluralidad (meramente formal ya que de tras de ella puede no existir una entidad colectiva real<sup>19</sup>) de personas para su creación y funcionamiento, lo cierto es que puede ser controlada por quien detente la mayor parte de su capital social, siendo la presencia del socio o socios minoritarios, en muchos casos, irrelevante, para la formación de la voluntad social.

En este orden de ideas, la sociedad anónima puede ser solo un cascarón jurídico o un caparazón legal, que permite limitar la responsabilidad de una persona (o de un pequeño grupo de ellas) y ampliar infinitamente su capacidad jurídica para contratar, creando diversos centros de imputación autónomos y patrimonialmente independientes que, sin embargo, pueden responder a una única voluntad y a un único centro de intereses verdadero. Así, la ficción legal que opera al constituir una sociedad anónima permite ocultar

---

<sup>18</sup> En este sentido, Francesco Galgano ha escrito que: “La sociedad anónima es la forma jurídica típica de la empresa capitalista moderna, prototipo a su vez de otras formas menores como la sociedad comanditaria por acciones y de responsabilidad limitada. Como institución de la economía capitalista la sociedad anónima presenta, históricamente un carácter que la distingue de los antiguos, y todavía vigente, tipos de empresa, como la sociedad colectiva y la sociedad comanditaria simple. Estas fueron, en el bajo Medioevo, creación directa de la naciente clase capitalista, producto de los estatutos de las corporaciones de mercaderes”. “Instituciones de la economía capitalista: sociedad anónima, Estado y clases sociales”, Barcelona, 1990, p. 77

<sup>19</sup> Un dato histórico que resulta importante reseñar es el hecho de que originalmente la sociedad anónima ni siquiera era considerada como una persona jurídica, sino que esta idea se habría impuesto más como una necesidad de una clase económica en surgimiento. Así, según Helmunt Coing: “En el Derecho Común más antiguo, como se ha indicado, en conformidad con las fuentes del Derecho Romano y Canónico, la doctrina de la *universitas* se refirió sobre todo al Estado como fisco, a las provincias, municipios y asociaciones reconocidas, como por ejemplo, gremios, así como a las organizaciones eclesiásticas. La doctrina del siglo XIX parte todavía de esta visión, no de las nuevas formas de organización originadas de nuevo en el siglo XIX. (...) En la ciencia jurídica alemana solo en la segunda mitad del siglo se impuso la concepción de que la sociedad anónima era una persona jurídica. Solo después fueron subsumidas bajo las personas jurídicas precisamente las modernas formas de organizaciones.” “Derecho Privado Europeo”, Madrid, 1996, p. 421 a 422.

en las tinieblas a la persona o al grupo de ellas que ejercen real e impunemente el poder sobre la empresa<sup>20</sup>.

Ahora bien, las asociaciones que he mencionado en la sección anterior, tienen fines u objetivos que bien podrían constituir el de una sociedad anónima. Toda vez que este esquema organizativo de carácter societario sería igualmente idóneo, en “teoría”, para servir de cobertura jurídica de la actividad empresarial de cualquier ente colectivo. Sin embargo, por alguna razón al momento de constituirse las asociaciones en cuestión, escogieron un modelo asociativo (lo que no es un fenómeno aislado, sino que se presenta masivamente en los distritos más populosos de la capital y el país). Pero ¿Por qué sucede esto? Las razones pueden ser muy diversas, pero algunas saltan a vista sin mucho esfuerzo, las que podrían darnos una explicación –aunque muy preliminar- del por qué algunas entidades colectivo empresariales, instintivamente se alejan de los tipos societario – organizativos previstos en la LGS.

Comencemos por la característica que constituye el núcleo duro de esta clase de organizaciones, a saber, la presencia indefectible de una entidad colectiva real y no meramente formal como podría ocurrir en el caso de las sociedades anónimas. Por esta razón, la estructura estatutaria de estas especiales asociaciones gira en torno o se configura en función a las personas que intervienen en la actividad empresarial, prestando esencialmente servicios que se integran o interactúan con la actividad conjunta o colectiva que realiza la organización. En este sentido, si bien cada miembro de asociación realiza una actividad comercial individual, esta no puede subsistir fuera o independientemente del colectivo del que forma parte (piénsese en el caso del mercado donde cada

---

<sup>20</sup> Esta circunstancia ha sido expresada en mejor término por la literatura. Así, por ejemplo Manuel Scorza, lo decía con estas palabras: “Hacia finales del siglo XIX –pensé- ocurrió un hecho sin precedentes: el rostro del capitalismo desapareció enmascarado detrás de las sociedades anónimas. La perversidad de nuestro tiempo fue la aparición de las sociedades anónimas. Gracias a las tinieblas de las sociedades anónimas por primera vez en la historia los hombres ejercen impunemente el poder”. “La danza inmóvil”, 1983, Barcelona, p. 163.

comerciante realiza su actividad económica propia de su giro pero que está coordinada inescindiblemente con las de los demás). Esto significa, que la voluntad social necesariamente se va a configurar por el voto de la mayoría de personas, lo que hace inidóneo un sistema que se base en la propiedad sobre una parte del patrimonio (capital social), precisamente porque la propiedad sobre los componentes materiales de la actividad empresarial (recursos físicos) está al servicio del componente humano que tienen un rol preeminente. En este aspecto, podría sostenerse sin temor a equivocarnos que: “La contraposición a la empresa capitalista es aquí clarísima, (...), el rechazo al principio plutocrático por el cual el poder económico, el poder de controlar la riqueza, depende de la propiedad de la riqueza y es proporcional a ella”<sup>21</sup>.

Con la idea explicada en el párrafo anterior no queremos decir que los miembros de la organización empresarial lucrativa no detentan la propiedad sobre los recursos individuales y colectivos que les sirven para realizar sus actividades económicas. Así, probablemente, los asociados tengan un capital propio del cual no puedan o no quieran desprenderse –ya que con el mismo realizan su actividad comercial individual- o, tal vez, simplemente porque no tengan ninguna clase de capital que pueda expresarse en dinero o en bienes (piénsese, por ejemplo, en una asociación de recicladores manuales de basura que, en buena cuenta, no tienen más capital que su propio trabajo para la realización de la actividad empresarial). Pero lo más importante es que un modelo asociativo les permite conservar sus capitales individuales (sea cual fuera la naturaleza que estos tengan) o no aportar ninguno y solamente comprometerse meras obligaciones futuras (aportaciones o servicios), lo que significa que una asociación puede, inclusive, nacer sin ninguna clase de patrimonio, lo que sería impensable

---

<sup>21</sup> Galgano, “Instituciones de la economía capitalista: sociedad anónima, Estado y clases sociales.”, Barcelona, 1990, p. 218



para una sociedad anónima, donde el componente patrimonial mínimo (capital social) es insoslayable y preeminente.

Ahora bien, si la estructura de estas entidades gira en torno a las personas que directamente realizan un servicio, el cual está interconectado como una condición forzosa para el desarrollo y funcionamiento de la actividad empresarial, difícilmente podrían organizarse a través del modelo de la sociedad anónima, donde los socios son formalmente meros suscriptores de acciones mediante el aporte de bienes o derechos susceptibles de valoración económica, pero jamás de servicios (artículos 51.º y 74.º de la Ley General de Sociedades). Esto no quiere decir, en forma alguna, que los accionistas no puedan realizar prestaciones accesorias que se integren a la actividad comercial de la sociedad, pudiendo inclusive recibir por ellas una contraprestación, pero tales servicios no constituyen una condición para integrarse a la sociedad y, además, son absolutamente irrelevantes para la estructura formal de la sociedad, ya que tales prestaciones no pueden integrar el capital social (según el artículo 75.º de la LGS).

Con respecto a los tipos especiales de sociedades anónimas (SAC y SAA), además de los defectos antes anotados, que tornaría inviable su utilización por estas entidades colectivas empresariales, se agregarían algunos obstáculos adicionales que vuelve absolutamente inviable la utilización de un modelo de corte societario. Así, para el caso de la sociedad anónima cerrada<sup>22</sup> (así como también, para la sociedad comercial de responsabilidad limitada)<sup>23</sup> el límite cuantitativo en cuanto al número de socios, le

---

<sup>22</sup> “Artículo 234 LGS.- Requisitos. La sociedad anónima puede sujetarse al régimen de la sociedad anónima cerrada cuando **tiene no más de veinte accionistas** y no tiene acciones inscritas en el Registro Público del Mercado de Valores. No se puede solicitar la inscripción en dicho registro de las acciones de una sociedad anónima cerrada”.

<sup>23</sup> “Artículo 283 LGS.- Definición y responsabilidad. En la Sociedad Comercial de Responsabilidad Limitada el capital está dividido en participaciones iguales, acumulables e indivisibles, que no pueden ser incorporadas en títulos valores, ni denominarse acciones. **Los socios no pueden exceder de veinte** y no responden personalmente por las obligaciones sociales”.

impide servir de tejido organizativo a un colectivo de comerciantes que excepcionalmente tendrá un número igual o inferior a veinte.

Teniendo en cuenta que la fortaleza de estas agrupaciones se mide, precisamente, en función al mayor número de miembros con los que cuenten o pueda integrar<sup>24</sup>. Con respecto a la SAA, estaría por demás redundar en las drásticas restricciones a las que está sujeto este tipo societario, relativas a la necesidad de inscribir sus acciones en el Registro del Mercado de Valores y a ser supervisadas y acatar las disposiciones de la Superintendencia del Mercado de Valores, condiciones que serían impensables exigir a quienes pretenden fundar un mercado, un empresa productora de cuyes, de mineros artesanales o de recicladores manuales de basura.

Se podrá alegar, en todo caso, que estas entidades colectivas les quedaría estructurarse no como sociedades de capitales, sino como sociedades de personas y, para ello, contarían con modelos organizativos tales como la sociedad colectiva, la sociedad en comandita simple o por acciones, la sociedad civil ordinaria o de responsabilidad limitada. Sin embargo, todos estos tipos de sociedades tienen graves defectos que las harían inviables para el desenvolvimiento de las actividades de una entidad colectiva empresarial y, tal vez, para cualquier clase de actividad comercial sea esta colectiva o individual.

El primer gran defecto de las sociedades de personas se encuentra en su personalidad jurídica imperfecta, ya que no cuentan con una autonomía patrimonial absoluta que desvincule la responsabilidad

---

<sup>24</sup> Esta conclusión, en otras latitudes, ha sido aplicada para las organizaciones de carácter cooperativo, que también funcionan únicamente en un contexto de pluralidad real de miembros. Así, Galgano no duda en sostener que: "La naturaleza de la cooperativa como organización de masas se manifiesta por otra parte, en el límite máximo puesto a la cuota de de cada socio y en el límite máximo (no menos de nueve) puesto al número de socios: la fuerza de la cooperativa está en el número de sus socios, y no en su riqueza; el capital de la sociedad debe ser formado por la ingente suma de minúsculas aportaciones individuales, no de la gran aportación de unos pocos socios". Op. Cit. p. 218.

por las deudas de la sociedad del patrimonio de los socios. En efecto, si bien los socios pueden desarrollar una profesión, oficio, pericia, práctica u otro tipo de actividades personales, al amparo de esta clase de sociedades, quienes lo hagan soportarán una grave responsabilidad patrimonial, ya que estarán obligados solidaria e ilimitadamente a asumir las deudas de la persona jurídica, como lo prescriben los siguientes artículos de la LGS: 265.º (para la sociedad colectiva), 278.º (para la sociedad en comandita), 282.º, inciso 4 (sociedad en comandita por acciones) y 295.º (para las sociedades civiles). Esta particular circunstancia ha implicado el desuso de estos esquemas societarios para la realización de actividades empresariales o comerciales.

Finalmente, en cuanto a la sociedad civil de responsabilidad limitada, si bien cuenta con personalidad jurídica perfecta y autonomía patrimonial, un grave obstáculo para su utilización por una entidad colectiva real, es la limitación cuantitativa impuesta con respecto al número de socios que puede agrupar (no más de 30, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 295.º de la LGS), además de la obligación impuesta a este tipo de sociedad, en el inciso 5 del artículo 303.º de la Ley societaria consistente en “La extensión de la obligación del socio que aporta sus servicios de dar a la sociedad las utilidades que haya obtenido en el ejercicio de esas actividades”, lo cual sería impensable en una asociación de comerciantes donde cada parte realiza una actividad comercial individual en beneficio propio, pero interconectada a la del conjunto.

Desde esta perspectiva, existen algunas razones de grueso calibre para que muchas entidades colectivas empresariales hayan optado por un modelo asociativo que se adapte mejor a sus necesidades particulares, dejando de lado los esquemas organizativos de las sociedades. Lo cual no requeriría mayores explicaciones, salvo por la particular circunstancia de que dentro de nuestro sistema existe un tipo societario especial que estaría dirigido, precisamente, a servir de tejido organizativo de una entidad colectiva empresarial

que pretenda realizar una actividad comercial y distribuirse los beneficios entre sus socios, a saber, la sociedad cooperativa.

Respecto a esta clase especial de personas jurídicas, comparativamente escribiendo, el uso del esquema organizativo de la cooperativa es muy limitado e inferior cuantitativamente con respecto al modelo asociativo, lo cual es un indicio importante de algún defecto de carácter normativo que vuelve –actualmente– poco atractivo al modelo cooperativo, tal como está regulado en la ley especial de la materia (Ley General de Cooperativas). Esto se da, desde mi perspectiva, por la compleja y rígida estructura que se le ha impuesto a este tipo de personas jurídicas. Esto es, en cuanto a su régimen administrativo por la imposición obligatoria de diversos órganos (Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia<sup>25</sup> y Comités<sup>26</sup> ) cuyos integrantes deben ejercerlos personal e indelegablemente<sup>27</sup>, régimen de facultades de estos órganos limitados por normas imperativas (como las facultades del Consejo de Vigilancia que no pueden ser ampliadas en el estatuto ni por acuerdo de la asamblea)<sup>28</sup> , limitaciones para la representación de los socios en las asambleas generales<sup>29</sup>, imposición de diseño del proceso de elección de representantes legales mediante la renovación por tercios<sup>30</sup>, entre otras, que vuelven el funcionamiento de la cooperativa no solamente

---

<sup>25</sup> “**Artículo 25 LGC.**- La dirección, administración y control de la cooperativa estará a cargo de la asamblea general, el consejo de la administración y consejo de vigilancia, respectivamente”.

<sup>26</sup> “**Artículo 32 LGC.**- Los comités y comisiones de la cooperativa se regirán por las siguientes normas básicas: / 1. Toda cooperativa tendrá, obligatoriamente, un comité de educación y un comité electoral (...)”.

<sup>27</sup> “**Artículo 33 LGC.**- Rigen para los órganos de toda cooperativa, en cuanto les respecta, las siguientes normas complementarias: (...) 2. Los cargos de dirigentes y de gerente son personales e indelegables y, además, revocables”.

<sup>28</sup> “**Artículo 31 LGC.**- El consejo de vigilancia es el órgano fiscalizador de la cooperativa y actuará sin interferir ni suspender el ejercicio de las funciones ni actividades de los órganos fiscalizados y con las atribuciones determinadas a continuación, **las cuales no podrán ser ampliadas por el estatuto ni la asamblea general:** (...)”

<sup>29</sup> **Artículo 29 LGC.**- En las asambleas, cualquiera sea su naturaleza y en toda elección cooperativa, no se admitirán votos por poder salvo los casos previstos en el artículo anterior.”

<sup>30</sup> “**Artículo 33 LGC.**- Rigen para los órganos de toda cooperativa, en cuanto les respecta, las siguientes normas complementarias: (...) 4. Los miembros de los consejos y de los comités de educación y electoral serán renovados anualmente en proporciones no menores al tercio del respectivo total y, salvo disposición diferente del estatuto, no podrán ser reelegidos para el período inmediato siguiente”.

complejo, sino sumamente problemático e inviable para muchas entidades colectivas que requieren de un marco legal más flexible, tal como un modelo asociativo les ofrece. Esta elección de un modelo organizativo que ofrece mayores ventajas y que ello es mayoritariamente elegido, podría describirse, en palabras de Pierre Bourdieu, como un habitus de conducta económicamente racional<sup>31</sup> en el campo de las entidades colectivas con fines empresariales.

## 5. **Conclusión: Registros Públicos y las formaciones empresariales alternativas**

Como puede advertirse hasta este punto, existen entidades colectivas con fines de lucro, si entendemos por este al propósito principal de obtener un provecho económico derivado del desarrollo de una actividad empresarial, las cuales se organizan – contradictoriamente- a través de la forma jurídica de la asociación civil sin fines de lucro. Siendo, además una idea muy aceptada, que, en principio, las asociaciones no deberían servir como esquemas organizativos para canalizar la realización de actividades lucrativas.

Sucede, en cambio, que estas entidades colectivas pueden eludir la limitación legal impuesta al derecho de asociarse, al momento de su constitución, gracias a la concepción flexible y objetiva que el TR ha desarrollado en sus diversas resoluciones, con respecto a lo que debemos entender por un fin no lucrativo. Lo cual nos parece loable, aunque, consideramos que es necesario repensar los límites y la función que se le ha impuesto genéricamente a todas las asociaciones, por cuanto permitir a un grupo humano coordinar

---

<sup>31</sup> “La conducta económica socialmente reconocida como racional es el producto de ciertas condiciones económicas y sociales. Siempre que se refiera a su génesis individual y colectiva, podrán comprenderse las condiciones económicas y sociales de posibilidad y, de ese modo, a la vez la necesidad y los límites sociológicos de la razón económica y de nociones aparentemente incondicionales como las necesidades, cálculo o preferencias”. Bourdieu, Pierre, “Las estructuras sociales de economía”, 2000, Buenos Aires, p. 239.

sus actividades empresariales lucrativas a través de modelos alternativos más eficientes y, probablemente, más justos, que el de una sociedad anónima, no nos parece perjudicial para el sistema económico o para la sociedad en general.

Empero, como he advertido en la introducción de este ensayo, se podrá arribar a mejores y mucho más útiles conclusiones cuando se estudie a este tipo de organizaciones como un fenómeno social, lo que nos permitirá identificar sus principales virtudes, defectos o problemas para saber a ciencia cierta, como repercute sobre ellas la regulación actual impuesta en la Constitución Política, en el Código Civil y en el Reglamento del Registro de Personas Jurídicas aprobado por la Sunarp. Lo que resulta de vital importancia si tenemos en cuenta que estas organizaciones inciden en la vida de los sectores económicamente más débiles y que merecen, por esta misma razón, una regulación que proteja adecuadamente sus intereses<sup>32</sup>.

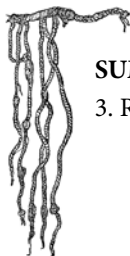
Así, diseñar una adecuada regulación podría permitir el desenvolvimiento del derecho de asociación por mejores causas y, probablemente a identificar estructuras empresariales organizativas más eficientes y alternativas a los modelos societarios impuestos en el mundo desde hace algunos siglos. Los cuales fueron creados, como se sabe, en los albores de un sistema económico actualmente decadente y que atraviesa una de sus peores crisis. Lo que nos obliga a repensar algunas de sus instituciones fundamentales. Sobre todo si, como bien lo dice Stephen Hawking: “El futuro de la humanidad y de la vida en la Tierra es muy incierto. [Ya que] Estamos en peligro de destruirnos a nosotros mismos por nuestra codicia y estupidez”.

---

<sup>32</sup> Vale la pena citar al legendario jurista español Federico de Castro y Bravo, para quien: “La experiencia de más de un siglo ha enseñado que la verdadera libertad no consiste en dejar hacer sin trabas ni responsabilidad, a los más poderosos y más hábiles y que la defensa de la verdadera libertad exige normas legales que defiendan a los económicamente más débiles y a los hombres confiados y sencillos”, “La persona jurídica”, Madrid, 1991, p. 53.

# LA MUERTE PRESUNTA EN EL CÓDIGO CIVIL DE 1984 SU REGULACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO CIVIL Y EL DERECHO REGISTRAL

Cinthia Panduro Meza



**SUMARIO:** 1. Fin de la persona. 2. La declaración de muerte presunta. 3. Reconocimiento de existencia. 4. Registro personal. 5. Bibliografía

## 1. Fin de la persona

El Código Civil de 1984 establece que la muerte pone fin a la persona<sup>1</sup>. La categoría jurídica “persona” determina la imputación de derechos y deberes al ser humano, ya sea de forma individual -una vez nacido, hasta antes de que muera- o agrupado colectivamente<sup>2</sup>.

Por tanto, con el hecho de la muerte, el ser humano (...) *deja de ser sujeto de derecho para convertirse en un objeto de derecho sui generis, digno de ser protegido*<sup>3</sup>. Resulta importante, entonces, establecer desde cuándo se configura la muerte.

---

<sup>1</sup> Artículo 61° del Código Civil.

<sup>2</sup> ESPINOZA ESPINOZA, Juan. Derecho de las personas. Lima: Gaceta Jurídica. 2004, p. 147.

<sup>3</sup> Ibid. Op. cit., p. 621.

Se entiende que la muerte del ser humano tiene lugar con la denominada “muerte clínica”, la que se define como el cese definitivo e irreversible de la actividad cerebral<sup>4</sup>. Esto ha sido expresado no sólo en la doctrina, sino también en el derecho positivo<sup>5</sup>.

Podemos advertir, entonces, que para comprobar que se ha llevado a cabo el cese definitivo de la actividad cerebral en el ser humano, es necesario contar con un cuerpo que permita determinar la ocurrencia tal hecho.

Sin embargo, hay casos en los cuales no es posible contar con el cadáver de la persona a fin de poder constatar el hecho de su muerte, pero el tiempo de su desaparición, las circunstancias en las que esta se llevó a cabo o la reunión de ambos factores permiten suponer que ella ha dejado de existir.

En estos supuestos es de aplicación la figura de la muerte presunta, la que ha sido contemplada en nuestro Código Civil como una solución legal para aquellos casos en los cuales no resulta posible comprobar la muerte de una persona y, por ello, quedan en suspenso las consecuencias que derivan de tal acaecimiento, siendo la más relevante la apertura de la sucesión.

## 2. La declaración de muerte presunta

La declaración muerte presunta ha sido regulada en el Capítulo Segundo del Título VII denominado “Fin de la Persona”, el

---

<sup>4</sup> Ibid. Op. cit., p. 620.

<sup>5</sup> El Artículo 108° de la Ley General de Salud, Ley N° 26842, establece lo siguiente: *“La muerte pone fin a la persona. Se considera ausencia de vida al cese definitivo de la actividad cerebral, independientemente de que algunos de sus órganos o tejidos mantengan actividad biológica y puedan ser usados con fines de trasplante, injerto o cultivo. El diagnóstico fundado de cese definitivo de la actividad cerebral verifica la muerte. Cuando no es posible establecer tal diagnóstico, la constatación de paro cardio-respiratorio irreversible confirma la muerte. Ninguno de estos criterios que demuestran por diagnóstico o corroboran por constatación la muerte del individuo, podrán figurar como causas de la misma en los documentos que la certifiquen”. Por su parte, el Artículo 3° de Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, Ley N° 28189, señala lo siguiente: “El diagnóstico y certificación de la muerte de una persona se basa en el cese definitivo e irreversible de las funciones encefálicas de acuerdo a los protocolos que establezca el reglamento y bajo responsabilidad del médico que lo certifica”.*



mismo que pertenece al Libro I de Derecho de las Personas del Código Civil de 1984. Cabe señalar que la muerte (real<sup>6</sup>) ha sido contemplada en el Capítulo Primero del Título VII.

En la exposición de motivos oficial del Código Civil se ha señalado que la regulación de la muerte presunta resulta necesaria teniendo en cuenta el agreste territorio peruano, la frecuente ocurrencia de desastres naturales y las eventuales operaciones bélicas<sup>7</sup>.

## **2.1. Casos en los que procede la declaración de muerte presunta**

El Artículo 63.º del Código Civil establece que procede la declaración de muerte presunta en tres supuestos:

### ***2.1.1. Cuando han transcurrido diez años desde las últimas noticias del desaparecido o cinco si este tuviere más de ochenta años de edad***

Este supuesto se configura cuando una persona se encuentra fuera del lugar de su domicilio sin que se tenga noticias de ella por un tiempo prolongado (10 años) o por un periodo mas reducido en el caso que tenga más de ochenta años de edad, esto último en consideración de la expectativa de vida de una persona que ha sobrepasado dicha edad.

El Código Civil no ha precisado desde cuándo se deberá considerar que se han tenido noticias del

---

<sup>6</sup> En nuestro trabajo utilizaremos la expresión “muerte real” en contraposición a la “muerte presunta”, cuando hagamos referencia a aquellos casos en los cuales se ha comprobado la muerte mediante el reconocimiento del cadáver.

<sup>7</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Exposición de motivos oficial del Código Civil. Declaración de muerte presunta (Art. 63 a 66). Reconocimiento de existencia (Art. 67 a 69). Concubinato (Art. 326 del Código Civil). El Peruano, Diario Oficial. Separata Especial. Lima, Martes 12 de Marzo de 1991, p. 5.

desaparecido. Sobre este punto, Becerra señala que cabrían dos interpretaciones: una primera en la cual se consideraría que las últimas noticias del desaparecido se tuvieron en el momento en que estas fueron emitidas y, la segunda, en el momento en que fueron conocidas o recibidas por sus destinatarios.

Dicho autor considera que se deberá tener en cuenta el momento en el cual las últimas noticias del desaparecido fueron emitidas, puesto que en ese momento se tiene la certeza de que el desaparecido se encuentra con vida, lo que no ocurre en la fecha de recepción, ya que el desaparecido podría haber dejado de existir inmediatamente después de la emisión<sup>8</sup>.

***2.1.2. Cuando hayan transcurrido dos años si la desaparición se produjo en circunstancias constitutivas de peligro de muerte. El plazo corre a partir de la cesación del evento peligroso***

Algunos ejemplos de circunstancias constitutivas de peligro de muerte son: la desaparición como consecuencia de un accidente aéreo, un naufragio, terremoto, maremoto, una guerra, entre otras, lo que deberá ser acreditado por quien solicite la declaración de muerte presunta<sup>9</sup>.

Nótese que el Código establece que el plazo se computa desde la cesación del evento peligroso. Esto es de aplicación, sobre todo, en aquellos casos en los cuales

---

<sup>8</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Ausencia y muerte presunta en el Código Civil de 1984. En: Pontificia Universidad Católica del Perú. Derecho. N° 45. 1991, p. 56.

<sup>9</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 6.

tal situación se lleva a cabo de forma prolongada en el tiempo, como es el caso de una guerra.

### **2.1.3. *Cuando exista certeza de la muerte, sin que el cadáver sea encontrado o reconocido***

Este supuesto ha sido pensado para aquellos casos en los cuales se tiene la certeza de que determinada persona ha fallecido, a pesar de que su cadáver no ha sido encontrado o, habiendo sido encontrado, no ha podido ser reconocido. A ello se puede llegar mediante testimonios que den fe de la ocurrencia del hecho originador de la muerte, del que no cabía posibilidad de salir con vida<sup>10</sup>.

Resulta pertinente señalar que hay quienes consideran que el término “certeza” no es el más apropiado, debido a que sólo existirá certeza respecto de la muerte de una persona cuando nos encontremos frente a su cadáver. Por tal motivo, se propuso sustituir dicho término por la expresión “muerte verosímelmente acreditada”. Tal propuesta -formulada por la Sub Comisión en su sesión llevada a cabo el 22 de Diciembre de 1997-, fue aprobada por la Comisión encargada de elaborar las enmiendas al nuevo Código Civil<sup>11</sup>.

El Artículo 63.º del Código Civil establece, además, que la declaración de muerte presunta puede ser solicitada por cualquier interesado o por el Ministerio Público. Tal solicitud procederá sin que sea necesaria la declaración de ausencia; es decir, esta no es requisito para la procedencia de aquella.

---

<sup>10</sup> Ibid. p.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. Los 25 años del Código Civil Peruano de 1984. Historia, ideología, aportes, comentarios críticos, propuesta de enmiendas. Lima: Motivensa. 2009, pp. 457-458.

## 2.2. Resolución que declara la muerte presunta

En la resolución que declara la muerte presunta, el juez deberá indicar la fecha probable de la muerte del desaparecido y, si fuera posible, el lugar en el que habría ocurrido tal hecho<sup>12</sup>.

Sobre este tema, la doctrina considera que es necesario determinar desde cuándo surte efectos la resolución que declara la muerte presunta: si desde la fecha de su expedición o desde el día señalado en ella como de ocurrencia de la muerte.

Al respecto, Becerra considera que la sentencia que declara la muerte presunta es declarativa y no constitutiva. Siendo ello así, lo que hace tal resolución es reconocer algo ya existente, por lo que sus efectos tendrán lugar a partir de la fecha que se señala en la resolución como aquella en la que tuvo lugar la muerte<sup>13 14</sup>.

La exposición de motivos oficial del Código Civil también ha contemplado que los efectos de la sentencia que declara la muerte presunta se retrotraen a la fecha de muerte del desaparecido expresada en ella<sup>15</sup>.

Es importante conocer la fecha de ocurrencia de la muerte porque ella permitirá determinar quiénes son los sucesores del declarado muerto presunto, su compatibilidad y dignidad para suceder, cuáles son los bienes que

---

<sup>12</sup> Artículo 65° del Código Civil.

<sup>13</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., pp. 58-59.

<sup>14</sup> En el mismo sentido opinan ESPINOZA ESPINOZA, Juan. Op. cit., p. 628 y FERRERO, Augusto. Tratado de derecho de sucesiones. Lima: Grijley. 2002, p. 146.

<sup>15</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 7.

forman parte de la masa hereditaria, así como la ley aplicable a la sucesión (que será la vigente al momento del fallecimiento)<sup>16</sup>. Asimismo, la fecha de la muerte del causante permite conocer hasta cuándo este fue sujeto de derechos hereditarios<sup>17</sup>.

Cuando el juez considere que no es posible declarar la muerte presunta, podrá declarar la ausencia, según lo establece el Artículo 66.º del Código Civil.

La resolución que declara la muerte presunta se inscribe en el registro de defunciones<sup>18</sup> y en el registro personal<sup>19</sup>.

### **2.3. Efectos de la declaración de muerte presunta**

El principal efecto de la declaración de muerte presunta es poner fin a la persona. Ello se deduce de la ubicación de las normas que regulan el tema, pues no hay disposición expresa en el Código Civil que así lo señale. Por lo tanto, los efectos jurídicos de la declaración de muerte presunta serán los mismos que corresponden a la muerte real<sup>20</sup>.

- **Apertura de la sucesión**

El efecto más importante de la muerte, real o presunta, es dar lugar a la apertura de la sucesión, la que opera en la fecha de fallecimiento del causante -que en el caso de la muerte presunta, ha sido señalada en la resolución judicial que la declara-.

---

<sup>16</sup> FERRERO, Augusto. Op. cit., p. 133.

<sup>17</sup> FERRERO, Augusto. Op. cit., p. 148.

<sup>18</sup> Artículo 64º del Código Civil. Artículo 44º inciso e) de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497.

<sup>19</sup> Artículo 2030º inciso 2 del Código Civil.

<sup>20</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., pp. 59-60.

Con la apertura de la sucesión se lleva a cabo la transmisión a título universal de todos los bienes, derechos y obligaciones del causante a favor de sus sucesores, a partir del mismo instante de la muerte de aquel.

El Artículo 60.º del Código Civil, concordado con el Artículo 59.º inciso 4, establece que la declaración judicial de muerte presunta da lugar a la apertura de la sucesión. Estamos de acuerdo con quienes consideran una disposición de este tipo, ubicada en la parte correspondiente a la ausencia, debió formar parte de las normas que regulan la muerte presunta, contenidas en el Título VII correspondiente al Fin de la Persona<sup>21</sup>.

- **Matrimonio del declarado muerto presunto**

Hasta el momento hemos señalado que el principal efecto de la muerte es la apertura de la sucesión. Sin embargo, hay otros efectos de contenido no patrimonial, siendo el más peculiar -en el caso de la muerte presunta- aquel que tiene que ver con el nuevo matrimonio del cónyuge superviviente de quien se presumía muerto. Sobre este tema hablaremos más adelante, cuando desarrollemos el tema concerniente al reconocimiento de existencia.

En este punto solo diremos que la declaración de muerte presunta disuelve el vínculo matrimonial del desaparecido, según lo establece el Artículo 64º del Código Civil. No encontramos norma similar en el caso de la muerte real, pero al ser consecuencia de ella la extinción de la persona, lo será también la disolución del matrimonio contraído por quien hubiera fallecido.

---

<sup>21</sup> SOLARI AGUELA, J. Giancarlo, citado por BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., p. 60.

Compartimos la opinión de quienes señalan que la solución que adopta el Código Civil respecto del matrimonio del declarado muerto presunto es apropiada, por cuanto guarda coherencia con el hecho de que la declaración judicial de muerte presunta pone fin a la persona al igual que la muerte real; por tanto, el matrimonio contraído por quien fuera declarado muerto presunto queda disuelto<sup>22</sup>.

- **Fin del régimen de sociedad de gananciales**

El inciso 5 del Artículo 318.º del Código Civil establece como una de las causales de fenecimiento del régimen de sociedad de gananciales la muerte de uno de los cónyuges. Entendemos que esta causal incluye no sólo a la muerte real, sino también a la muerte presunta, por cuanto las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son las mismas.

En el caso de la muerte presunta, el Artículo 319.º del Código Civil establece que se considerará fenecido el régimen de sociedad de gananciales, para las relaciones entre los cónyuges, en la fecha de su declaración judicial.

Al respecto -y en concordancia con lo que hemos venido sosteniendo-, consideramos que la fecha a la que se hace alusión no es la correspondiente a la declaración de la muerte presunta, sino aquella que se encuentra contenida en la resolución y que ha sido señalado como la fecha probable de la ocurrencia de la muerte. Esto guarda

---

<sup>22</sup> DE BELAÜNDE LÓPEZ DE ROMANA, Javier. Desaparición, ausencia y muerte presunta, 3 años después. En: Themis. Segunda época. N° 10. 1988, p. 63.

relación, además, con el Artículo 318.º inciso 5 del Código Civil, del que hemos hablado en el párrafo precedente.

En relación con terceros, el régimen de sociedad de gananciales se considerará fenecido en la fecha de la inscripción correspondiente en el registro personal, según consta en el mismo Artículo 319.º.

Cabe señalar que la declaración de ausencia también pone fin al régimen de sociedad de gananciales<sup>23</sup>. Por lo tanto, cuando a la declaración de muerte presunta haya precedido la de ausencia, aquella no tendrá como consecuencia poner fin al régimen de sociedad de gananciales: esto habrá ocurrido ya con la declaración de ausencia<sup>24</sup>.

Además de los efectos que hemos señalado, en la exposición de motivos oficial del Código Civil se han contemplado muchos más, los mismos que se encuentran en diferentes partes del Código y que tienen lugar como consecuencia de la muerte. Entre ellos tenemos: el fin de la patria potestad, se extingue la obligación de prestar alimentos del muerto presunto, este deja de ser beneficiario del patrimonio familiar, la muerte presunta del menor pone fin a la tutela y cesa el cargo de tutor si este ha sido declarado muerto presunto, el cómputo para la presunción de paternidad debe efectuarse a partir de la fecha que ha sido señalada como de fallecimiento en la resolución que declara la muerte presunta, entre otros<sup>25</sup>. La declaración de muerte presunta también produce efectos respecto de la unión de hecho.

---

<sup>23</sup> Artículo 318º inciso 4 del Código Civil.

<sup>24</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., p. 62

<sup>25</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 8.



### 3. Reconocimiento de existencia

La muerte presunta constituye una presunción *iuris tantum*<sup>26</sup> y, por lo tanto, admite prueba en contrario. Esta presunción existe a partir de la sentencia que declara la muerte presunta y es destruida mediante el reconocimiento de existencia<sup>27</sup> o la comprobación de la muerte real<sup>28</sup>.

La presunción también se verá destruida si se comprueba que la muerte se llevó a cabo en una fecha distinta a la señalada en la resolución judicial de declaración de muerte presunta<sup>29</sup>.

El Artículo 67.º del Código Civil señala que es posible reconocer la existencia de una persona cuya muerte hubiera sido declarada judicialmente a solicitud de ella, de cualquier interesado o del Ministerio Público. La pretensión se deberá tramitar como proceso no contencioso<sup>30</sup>, con citación de quienes solicitaron la declaración de muerte presunta.

La norma antes mencionada no establece un modo en el que deba de efectuarse la prueba de la existencia de la persona declarada muerta presunta. Por tanto, no es necesario que ella comparezca al proceso, pudiendo actuar representada por terceras personas<sup>31</sup>.

En el caso que quien solicite el reconocimiento de existencia sea un interesado o el Ministerio Público, se podrá adjuntar como medios de prueba testimonios de escrituras públicas de compraventa,

---

<sup>26</sup> ZAVALA TOYA, Salvador. Las presunciones en el derecho civil. En: Pontificia Universidad Católica del Perú. Derecho. N° 48. 1994, p. 114.

<sup>27</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 6.

<sup>28</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., p. 28.

<sup>29</sup> BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. Op. cit., p. 66.

<sup>30</sup> En concordancia con el Artículo 749º inciso 5 Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Resolución Ministerial N° 010-93-JUS.

<sup>31</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 8.

mutuo, reconocimiento de hijo extramatrimonial o cualquier otro documento que pruebe la supervivencia del declarado muerto presunto<sup>32</sup>.

La resolución judicial de reconocimiento de existencia deberá ordenar, también, dejar sin efecto la partida de defunción y la inscripción de la muerte presunta en el registro personal<sup>33 34</sup>.

Con el reconocimiento de existencia, la sentencia que declaró la muerte presunta no queda nula, sino que deviene en ineficaz<sup>35</sup>.

### **3.1. Efectos del reconocimiento de existencia**

#### **3.1.1. Efectos patrimoniales**

El Artículo 69.º del Código Civil establece que el reconocimiento de existencia faculta a la persona a reivindicar sus bienes, conforme a ley.

Tal facultad permite reclamar el pago de los bienes que hubieran sido enajenados y aquellos que hubieran sido adquiridos con el precio de la venta de otros bienes del declarado muerto presunto. El juez deberá tener en cuenta la buena o mala fe en la actuación de quienes venían poseyendo los bienes, no debiendo amparar los actos celebrados de mala fe<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibidp.

<sup>33</sup> Ibidp.

<sup>34</sup> El Artículo 44º inciso e) de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497 establece que se inscriben en el Registro del Estado Civil las resoluciones que declaran el reconocimiento de existencia de las personas. Por su parte, el Artículo 2030º inciso 2 del Código Civil señala que las resoluciones que declaran el reconocimiento de existencia de las personas se inscriben en el registro personal.

<sup>35</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 8.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. Op. cit., pp. 461-462.

Respecto de los actos jurídicos celebrados por el declarado muerto presunto, la exposición de motivos oficial del Código Civil señala que ellos son válidos y, por tanto, no pueden ser impugnados teniendo como fundamento la existencia de una resolución judicial que declara la muerte presunta<sup>37</sup>.

Ello es así porque el reconocimiento de existencia no tiene como efecto devolverle la categoría de persona a quien fue declarado muerto presunto, puesto que nunca la perdió. Tampoco da lugar a que se extienda una nueva partida de nacimiento a su favor<sup>38</sup>. Téngase presente que se está frente a una realidad (la existencia de la persona) que deja sin efecto una presunción (la declaración de muerte presunta).

### **3.1.2. El nuevo matrimonio del presunto viudo**

Respecto del nuevo matrimonio celebrado por el cónyuge de quien fuera declarado muerto presunto, el Artículo 68.º del Código Civil establece que el reconocimiento de existencia no invalida el nuevo matrimonio que aquel hubiere contraído. Esta norma guarda relación con el Artículo 64.º del mismo Código, que señala que la declaración de muerte presunta disuelve el matrimonio del desaparecido.

En la exposición de motivos oficial del Código Civil advertimos que, sobre este tema, se debatieron dos posiciones muy distintas.

El Dr. Carlos Fernández Sessarego sostenía que el segundo matrimonio contraído por el presunto

---

<sup>37</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 8.

<sup>38</sup> Ibidp.

viudo debería ser declarado nulo, con los efectos de uno celebrado de buena fe. Ello por cuanto la declaración de existencia permite recobrar los derechos patrimoniales y personales<sup>39</sup>.

En ese sentido estaba redactado el Artículo 173.º del Proyecto de Código Civil de 1981, que establecía lo siguiente:

*La declaración de existencia de la persona cuya muerte fue declarada presuntamente, la faculta para la recuperación de sus bienes, teniéndose en consideración la buena o mala fe de aquellos que los poseían.*

*Tal declaración producirá la nulidad del nuevo matrimonio que hubiere contraído su cónyuge, si fuere casado, subsistiendo los efectos de un matrimonio contraído de buena fe respecto de los hijos que se hubiesen procreado. En este caso, el que fue cónyuge de la persona cuya declaración de existencia se haya efectuado, deberá decidir entre el primer y segundo cónyuge, a fin de contraer nuevo matrimonio<sup>40</sup>.*

Por otra parte el Dr. Jack Bigio Chrem sostuvo que la declaración de muerte presunta debe producir la disolución del vínculo matrimonial existente entre el muerto presunto y su cónyuge. Entre los fundamentos que sustentaron su posición, consideramos relevante señalar los siguientes:

- a) La declaración de muerte presunta no establece un plazo de espera que deba ser acatado por el

---

<sup>39</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 9.

<sup>40</sup> Ibidp.

presunto viudo a fin de poder contraer nuevo matrimonio.

- b) Si el presunto viudo ha contraído un nuevo matrimonio, es razonable suponer que el vínculo afectivo con su excónyuge ha fenecido y que tiene un nuevo proyecto de vida con su nuevo cónyuge.
- c) El matrimonio es un acto jurídico puro y simple. Consagrar la ineficacia del nuevo matrimonio celebrado supone admitir que este se encuentra sujeto a una condición resolutoria (la aparición del excónyuge).
- d) No se puede perjudicar a quien ha contraído matrimonio con el excónyuge del declarado muerto presunto, puesto que este es un acto voluntario que ha sido celebrado teniendo en cuenta la seguridad que otorga la ley y la sentencia que declara la muerte presunta<sup>41</sup>.

Fue esta última posición la que, finalmente, fue recogida en el Código Civil de 1984. Consideramos que esto fue un acierto, por cuanto no encontramos correcto el que una norma pretenda obligar a una persona a escoger entre su ex esposo y el actual, a fin de volver a contraer nupcias con alguno de los dos. Además, dicha situación es contraria a la seguridad jurídica que pretende brindar el derecho<sup>42</sup>.

Cabe señalar también que tal planteamiento deja en cierto grado de desventaja a aquella persona cuyo cónyuge haya sido declarado muerto presunto, en tanto quien pretenda contraer nupcias con él o ella deberá aceptar, previamente, la posibilidad de que

---

<sup>41</sup> Ibidp.

<sup>42</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Op. cit., p. 10.

su matrimonio sea anulado acontecido el regreso del declarado muerto presunto, quien podrá casarse con quien era, hasta ese momento, su cónyuge.

#### 4. Registro personal

La resolución judicial que declara la muerte presunta es inscribible en el registro personal, al igual que aquella que declara el reconocimiento de existencia, según lo establece el inciso 2 del Artículo 2030.º del Código Civil.

Al tratarse de resoluciones judiciales, estas deberán estar ejecutoriadas<sup>43</sup>, debiendo los jueces ordenar pasar los partes al registro, bajo responsabilidad<sup>44</sup>. Nótese que la norma impone a los jueces el deber de enviar los partes (judiciales) al registro, a fin de llevar a cabo la inscripción correspondiente.

El Artículo 2033.º del Código Civil establece que las inscripciones se hacen en la oficina que corresponde al domicilio de la persona interesada y, además, en el lugar de la ubicación de los inmuebles, si fuera el caso

Al respecto, es posible concluir que cuando se trate de la inscripción de la resolución judicial que declara la muerte presunta, ella se llevará a cabo en el registro correspondiente al último domicilio de quien fuera declarado muerto presunto. Asimismo, es oportuno precisar que cuando la norma hace referencia a “persona interesada”, alude a aquel sujeto respecto del cual se realiza la inscripción<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Artículo 2031.º del Código Civil.

<sup>44</sup> Artículo 2032.º del Código Civil.

<sup>45</sup> COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. Exposición de motivos oficiales del Código Civil. I Libro Registros Públicos. II Capítulo del derecho del retracto. El Peruano, Diario Oficial. Separata Especial. Lima, Domingo 19 de Julio de 1987, p. 30.

La falta de inscripción de la resolución judicial que declara la muerte presunta o el reconocimiento de existencia (en el registro del lugar correspondiente) tendrá como consecuencia que tal acto no afecte a terceros que celebren contratos onerosos y de buena fe en dicho lugar<sup>46</sup>.

Esta disposición adquiere relevancia, sobre todo, en el caso de la falta de inscripción del reconocimiento de existencia, debido a que tal omisión permitirá que quienes fueron declarados herederos del muerto presunto puedan seguir disponiendo de los bienes de este, ocasionándole algún perjuicio.

En cambio, no podrá ocurrir lo mismo cuando la resolución que no ha sido inscrita es aquella que declara la muerte presunta, por cuanto no hay variación del titular registral. Sin embargo, la falta de inscripción podría impedir la realización de determinados actos conducentes a evitar el detrimento del patrimonio del declarado muerto presunto, el que correspondería a sus herederos -mientras aquel no aparezca- y a sus acreedores -en caso existieran-, terceros que se encuentran fuera del supuesto de la norma en comentario.

Mención aparte merecen aquellos casos en los cuales un acto es realizado en virtud de documentos que adolecen de vicio alguno, en perjuicio del titular registral cuya declaración de muerte presunta no ha sido inscrita, así como de sus sucesores o acreedores.

De la lectura de los Artículos 791.º y 793.º del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, advertimos que la solicitud de declaración de muerte presunta deberá contener la relación de bienes y deudas del muerto presunto y, además, el nombre de sus probables sucesores. A pesar de ello, la norma sólo

---

<sup>46</sup> En aplicación del Artículo 2034.º del Código Civil.

establece que la sentencia que declara la muerte presunta debe señalar la fecha probable de la muerte.

Lo expuesto en el párrafo precedente nos permite concluir que la inscripción de la declaración judicial de muerte presunta en el registro personal es independiente de la inscripción de la declaratoria de herederos en el registro de sucesiones intestadas y en la partida correspondiente a los bienes del declarado muerto presunto. Con mayor razón, ocurrirá lo mismo respecto de la inscripción de la sucesión testamentaria en los registros correspondientes. Téngase presente, además, que en la fecha es posible llevar a cabo el procedimiento de declaratoria de herederos en sede notarial<sup>47</sup>.

La inscripción de la sucesión (intestada o testamentaria) resulta importante por cuanto permitirá identificar a los nuevos titulares de los bienes de quien hubiera sido declarado muerto presunto. Serán ellos, finalmente, quienes realicen contratos con terceros respecto de los bienes de su causante.

Dentro de las disposiciones correspondientes al registro personal, en el Código Civil tenemos al Artículo 2035.º, que establece que las inscripciones se cancelan cuando lo ordena el juez o cuando la justificación de la cancelación resulte de los documentos que se presenten al solicitarla. Al respecto, consideramos pertinente señalar que la inscripción de la resolución de reconocimiento de existencia no cancela el asiento de inscripción de la declaración de muerte presunta.

Como señaláramos anteriormente, el reconocimiento de existencia deja sin efecto la declaración de muerte presunta. Siendo ello así, su inscripción sustituye los efectos de esta

---

<sup>47</sup> De conformidad con Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, Ley 26662.



declaración, inscrita en primer lugar. Cabe señalar, además, que la cancelación de las inscripciones sólo procede en determinados supuestos contenidos en el Artículo 94.º del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N.º 126-2012-SUNARP-SN<sup>48</sup>.

## 5. Seguridad jurídica, fin de la persona y registro. A manera de conclusión

La desaparición prolongada y en circunstancias que permitan suponer que una persona ha dejado de existir genera incertidumbre respecto de sus relaciones jurídicas, ya sean personales o patrimoniales. Tal situación de incertidumbre abarca no sólo las relaciones ya existentes al momento de su desaparición, sino también a aquellas que podrían originarse como consecuencia de la muerte<sup>49</sup>.

Por ello, encontramos en la declaración de muerte presunta la forma de poner término a tal situación de incertidumbre, dando lugar a la seguridad jurídica. Podemos afirmar, entonces, que la finalidad de su regulación es la seguridad jurídica, la misma que busca “(...) dar estabilidad y certeza a las relaciones sociales”<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> **Artículo 94.- Supuestos de cancelación total de las inscripciones y anotaciones preventivas.**

*La cancelación total de las inscripciones y anotaciones preventivas se extiende:*

- a) *Cuando se extingue totalmente el bien, la persona jurídica o el derecho inscritos;*
- b) *Cuando se declara la nulidad del título en cuya virtud se hayan extendido;*
- c) *Cuando se declara la nulidad de la inscripción o anotación preventiva por falta de alguno de los requisitos esenciales establecidos en el Reglamento correspondiente, sin perjuicio de los supuestos de rectificación de asientos previstos en este mismo Reglamento;*
- d) *Cuando se haya producido la caducidad de la inscripción o anotación preventiva por mandato de la Ley o por el transcurso del tiempo previsto en ella;*
- e) *Cuando por disposición especial se establezcan otros supuestos de cancelación distintos a los previstos en los literales precedentes.*

<sup>49</sup> CORRAL TALCIANI, Hernán. Desaparición de personas y presunción de muerte en el derecho civil chileno. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2000, p. 199.

<sup>50</sup> D'BROT BURGOS, Carmela. La informática en la labor registral: avances, riesgos y responsabilidades. En: Temas de derecho registral. Tomo III. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Palestra Editores. 2000, p. 20.

Para el logro de tal finalidad, resulta necesaria la inscripción de la declaración de muerte presunta en los registros públicos, por cuanto ellos contribuyen a la seguridad haciendo cognoscibles determinadas situaciones jurídicas, “(...) lo que otorga mayor certeza a las partes que intervienen en la relación jurídica, como a los terceros que pueden verse afectados por ella (...)”<sup>51</sup>.

Así, por ejemplo, la inscripción de la muerte presunta en el registro personal servirá para evitar que se otorgue un certificado compendioso respecto de un poder (inscrito en el registro) que haya podido ser otorgado por quien fuera declarado muerto presunto.

La muerte, real o presunta, trae consigo consecuencias jurídicas. Por esa razón, es necesaria su declaración a través de un certificado de defunción o de una resolución judicial. Por mandato legal, esta última se inscribe en registros públicos, en salvaguarda de la seguridad jurídica. No ocurre lo mismo con el anterior. Sin embargo, la no inscripción de la muerte real en registros públicos trae consigo, en ocasiones, consecuencias similares a las derivadas de la falta de inscripción de la declaración de muerte presunta<sup>52</sup>.

Existen inscritos en el registro un sin número de poderes cuya antigüedad hace posible presumir que el poderdante ha dejado de existir. Sin embargo, se tienen por vigentes hasta que no se inscriba la revocatoria. Asimismo, son muchas las personas jurídicas cuyos

---

<sup>51</sup> MOISSET DE ESPANÉS, Luis, citado por MORALES GODÓ, Juan. La seguridad jurídica y los principios registrales. En: Temas de derecho registral. Tomo III. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Palestra Editores. 2000, p. 429.

<sup>52</sup> Nos encontramos frente al caso en el cual se otorga la vigencia de un poder conferido años atrás por una persona que no cuenta con una sucesión intestada o testamentaria inscrita, pero la antigüedad de la celebración del acto jurídico que aparece inscrito permite suponer que ella ha fallecido, con lo que el poder otorgado ya no se encontraría vigente. BARAHONA MENDOZA, Carolina Silvia. La publicidad registral en el registro de personas naturales. En: Derecho Registral. Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Oficina Registral Regional Región Inka. Volumen I. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Lima: Gaceta Jurídica. 1998, pp. 104.

representantes, nombrados hace varios años, cuentan con mandato vigente según disposiciones legales y estatutarias.

En ambos supuestos, la antigüedad de la inscripción permite al operador registral presumir que los poderes o nombramientos han dejado de tener vigencia, llevándolo a adoptar acciones que le permitan corroborar tal presunción. Sin embargo, en situaciones normales (inscripciones recientes) no es posible realizar una deducción similar, lo que en ocasiones puede llevar a los operadores registrales a cometer errores involuntarios -inducidos o no-, con consecuencias perjudiciales. Ello obliga al registro a buscar soluciones que, sin afectar la calidad y celeridad del servicio, garanticen la seguridad jurídica que este brinda.

Una solución a nivel normativo podría consistir en crear presunciones que, en supuestos previamente establecidos, permitan al operador registral tener por no vigentes determinadas inscripciones al momento de efectuar la calificación o expedir publicidad registral. Sin embargo, sería conveniente establecer, además, soluciones a nivel informático que aceleren los procesos vinculados a la actividad registral.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC tiene la función de inscribir las defunciones, reales o presuntas<sup>53</sup>. A esta base de datos tienen acceso los operadores registrales, e ingresan a ella en determinadas situaciones. En adición a ello, consideramos necesario lograr la interconexión del sistema de información registral con el sistema informático de el RENIEC, en tanto entidades notariales, administrativas u otras que tienen vinculación directa con el registro no adopten medidas efectivas conducentes a la eliminación de los riesgos existentes en la generación de documentos que, finalmente, son ingresados al registro.

---

<sup>53</sup> Artículo 7.º literal b) de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497.

## Bibliografía

1. ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Fernando. *La presunción de muerte por desaparecimiento*. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Ciencias Económicas y Jurídicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. 1967. 153 p.
2. ARCOS RAMÍREZ, Federico. *La seguridad jurídica. Una teoría formal*. Madrid: Editorial Dykinson. 2000. 429 p.
3. ATO DEL AVELLANAL, R. *Proyecciones jurídicas de la muerte (en diversas ramas del derecho)*. Munich. 148 p.
4. BARAHONA MENDOZA, Carolina Silvia. *La publicidad registral en el registro de personas naturales*. En: Derecho Registral. Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Oficina Registral Regional Región Inka. Volumen I. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Lima: Gaceta Jurídica. 1998, pp. 103-105.
5. BECERRA PALOMINO, Carlos Enrique. *Ausencia y muerte presunta en el Código Civil de 1984*. En: Pontificia Universidad Católica del Perú. Derecho. N° 45. 1991, pp. 19-70.
6. BORDA, Guillermo Antonio y otros. *La persona humana*. Buenos Aires: La Ley. 2001. 367 p.
7. BORRERO VANEGAS, María Fernanda y DE BRIGARD PÉREZ, Ana María. *Declaración de ausencia y de muerte por desaparecimiento*. Trabajo de grado presentado para obtener el título de Abogadas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. 1987. 145 p.
8. BRAVO CASAS, Víctor Lisandro. *Fin de la existencia de la persona natural*. Tesis de grado para optar al título de Abogado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. 1982. 63 p.

9. COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. *Exposición de motivos oficiales del Código Civil. I Libro Registros Públicos. II Capítulo del derecho del retracto*. El Peruano, Diario Oficial. Separata Especial. Lima, Domingo 19 de Julio de 1987. 45 p.
10. COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO CIVIL DE ACUERDO A LAS LEYES 24039 Y 24136. *Exposición de motivos oficial del Código Civil. Declaración de muerte presunta (Art. 63 a 66). Reconocimiento de existencia (Art. 67 a 69). Concubinato (Art. 326 del Código Civil)*. El Peruano, Diario Oficial. Separata Especial. Lima, Martes 12 de Marzo de 1991. 12 p.
11. CORRAL TALCIANI, Hernán. *Desaparición de personas y presunción de muerte en el derecho civil chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2000. 549 p.
12. DE BELAÜNDE LÓPEZ DE ROMAÑA, Javier. *Desaparición, ausencia y muerte presunta, 3 años después*. En: Themis. Segunda época. N° 10. 1988, pp. 61-69.
13. D'BROT BURGOS, Carmela. *La informática en la labor registral: avances, riesgos y responsabilidades*. En: Temas de derecho registral. Tomo III. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Palestra Editores. 2000, pp. 15-29.
14. ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Derecho de las personas*. Lima: Gaceta Jurídica. 2004. 918 p.
15. FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. *Derecho de las personas. Exposición de motivos y comentarios al Libro Primero del Código Civil peruano*. Lima: Editora Jurídica Grijley. 2004. 478 p.
16. FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. *Los 25 años del Código Civil Peruano de 1984. Historia, ideología, aportes, comentarios críticos, propuesta de enmiendas*. Lima: Motivensa. 2009. 758 p.
17. FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos. *Nuevas tendencias en el derecho de las personas*. Lima: Universidad de Lima. 1990. 421 p.

18. FERRERO, Augusto. *Tratado de derecho de sucesiones*. Lima: Grijley. 2002. 763 p.
19. GONZALES LOLI, Jorge Luis. *Seguridad jurídica y registros inmobiliarios: Un enfoque desde el análisis económico del derecho*. En: Derecho Registral. Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Oficina Registral Regional Región Inka. Volumen I. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Lima: Gaceta Jurídica. 1998, pp. 45-53.
20. LINARES CARREÓN, Jorge Vicente. *La seguridad jurídica y la tutela de los derechos personales*. En: Derecho Registral. Primeras Jornadas Preparatorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral. Oficina Registral Regional Región Inka. Volumen I. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Lima: Gaceta Jurídica. 1998, pp. 55-56.
21. MARTÍNEZ COCO, Elvira. *Algunas reflexiones en torno a los valores que deben inspirar al sistema registral*. En Temas de derecho registral. Tomo II. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Palestra Editores. 1999, pp. 33-38.
22. MARTÍNEZ COCO, Elvira y otros. *Manifestaciones de la autonomía en un sistema registral. La experiencia peruana*. En: Temas de derecho registral. Tomo I. Lima: SUNARP. 1999, pp. 17-57.
23. MORALES GODO, Juan. *Hacia una concepción jurídica unitaria de la muerte*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Biblioteca de Derecho Contemporáneo, volumen 7. 1997. 102 p.
24. MORALES GODO, Juan. *La seguridad jurídica y los principios registrales*. En: Temas de derecho registral. Tomo III. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Lima: Palestra Editores 2000, pp. 421-434.
25. MORELLO, Augusto M. *Declaración de ausencia y fallecimiento presunto*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1962. 135 p.

26. ORGAZ, Alfredo. *Personas individuales*. Buenos Aires: Editorial Depalma. 1946. 433 p.
27. ORTIZ PASCO, Jorge Antonio. *Apuntes de derecho registral*. Lima: Dante Antonioli Delucchi Editor. 2005. 163 p.
28. PAZOS HAYASHIDA, Javier. *Apostillas a la regulación de la desaparición y la declaración de ausencia de la persona en el sistema peruano*. En: Foro Jurídico. Año 3. N° 6. 2006, pp. 205-220.
29. SERRANO Y SERRANO, Ignacio. *La ausencia en el derecho español*. Madrid: Revista de Derecho Privado. 1943. 475 p.
30. ZAVALA TOYA, Salvador. *Las presunciones en el derecho civil*. En: Pontificia Universidad Católica del Perú. Derecho. N° 48. 1994, pp. 95-116.
31. Código Civil de 1984, Decreto Legislativo 295.
32. Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, Ley 26662.
33. Ley General de Donación y Transplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, Ley N.º 28189.
34. Ley General de Salud, Ley 26842.
35. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497.
36. Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, Resolución Ministerial 010-93-JUS.
37. Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 126-2012-SUNARP-SN.





# RESEÑA DE LOS AUTORES



### **CARLOS CÁRDENAS QUIRÓS**

*Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primer superintendente nacional de los Registros Públicos. Catedrático de Derecho Civil en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de Lima. Académico de número y actual vicepresidente de la Academia Peruana de Derecho. Académico correspondiente de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Académico honorario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Socio extranjero de la Academia de Iusprivatistas Europeos de Pavía (Italia). Fue miembro de la Comisión de Estudio y Revisión del Código Civil de 1936.*

### **IGNACIO DURÁN BOO**

*Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y ha completado su formación con maestrías en Derecho Urbanístico y en Gestión Urbanística. Miembro del Cuerpo Superior de Secretarios de Administración Local, al que se incorpora por oposición, ha desempeñado los puestos de secretario general de los Ayuntamientos de Vinaroz y Coslada, antes de ingresar en la Dirección General del Catastro de España, donde desempeñó varios puestos a lo largo de 24 años, 19 de los cuales ocupando la plaza de adjunto al director general. En este puesto fue responsable de diversas actividades entre las que destacan la colaboración en la fundación de los Comités Permanentes del Catastro en Iberoamérica y en la Unión Europea, el diseño y aplicación de la política de datos abiertos de la Dirección General del Catastro, la colaboración en el actual texto legal que regula la actividad catastral, o la dirección, implantación y seguimiento del modelo de Dirección por Objetivos que se sigue en el Catastro español.*

*Ha publicado diversos trabajos, algunos de ellos especialmente dedicados a la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en España y Europa. Asimismo, ha desarrollado y dirigido numerosas actividades de formación y consultoría en materia catastral en España y América Latina. Específicamente, en el ámbito de Perú, en el año 2002 dirigió el seminario sobre "Políticas y Gestión Estratégica para el Desarrollo del Catastro en el*

*Perú”, y ha participado en diversos seminarios sobre la materia celebrados en Cusco y Lima.*

### **RÓGER ALEJANDRO RUMRRILL GARCÍA**

*Prolífico escritor y periodista nacido en la Amazonía peruana. Tiene publicados 30 libros entre ensayos, poesía, historia, narraciones, guiones de cine y artículos, donde aborda de manera holística e interdisciplinaria sobre la realidad amazónica.*

*Trabajó como director general de Comunicaciones y de Relaciones Públicas del Ministerio de Agricultura y Subgerente general del Banco Agrario del Perú. También fue corresponsal de prensa en París - Francia, y asesor de la Comisión de Amazonía, Asunto Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República del Perú, presidente del Centro de Culturas Indígenas del Perú-CHIRAPAQ y miembro del Comité Coordinador del Consejo Latinoamericano de Cine y Comunicaciones de los Pueblos Indígenas (CLACPI).*

*Es consultor y conferencista sobre pueblos indígenas, biodiversidad amazónica, desarrollo sostenible, coca y narcotráfico en el Perú, plantas medicinales y shamanismo, entre otros temas; en países de América Latina, Estados Unidos y Europa.*

*Entre sus libros figuran: Reportaje a la Amazonía, Los Condenados de la selva, Guía general de la Amazonía peruana, Amazonía hoy. Crónicas de emergencia, narcotráfico y violencia política en la Amazonía peruana, El Venado sagrado, Pioneros de Loreto, Vidas mágicas de tunchis y hechiceros, La anaconda del Samiria, Les Hirondelles, The Hallucinogenic, the Amazon and the United States (en coautoría con Marlene Dobkin de Ríos), La Virgen del Samiria.*

*Correo electrónico: rogerrumrrill\_amazonia@yahoo.com.mx*

**JUAN FRANCISCO ROJAS LEO**

*Profesor de Derecho Administrativo y Derecho de la Competencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima, y Universidad Nacional Mayor de San Marcos*

**JAIME LEOPOLDO CASTRO CALDERÓN**

*Licenciado en Administración de Empresas – UNAC y maestro en Administración por la UNFV, posgrados en Dirección y Gestión de Empresas por la PUCP y Gestión Pública en la ESAP–INAP, ha desarrollado el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política de la George Washington University en Asociación con la PUCP y la Corporación Andina de Fomento –CAF. Especialista en enfoque Gerencial de la Supervisión y Monitoreo – Universidad del Pacífico. Especialización en Bioética - Universidad Católica de Chile – Universidad de Lima. Especialización en materias de Rediseño de Procesos, Cultura y Clima Organizacional y Balanced Scorecard – Universidad de Lima.*

*Exdecano de la Facultad Administración y Negocios Internacionales – Universidad Norbert Wiener, ha desempeñado cargos directivos y de especialista en estudios y gestión en diversas entidades de la administración pública y privada, como son: SUNARP, SERVIR, Universidad de Lima, INC, EsSalud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Mujer – CONADIS, Contraloría General de la República, Presidencia del Consejo de Ministros, entre otras. Consultor Nacional e Internacional, Docente Universitario y Veedor Ciudadano electo – CGR.*

**OSWALD AYARZA GOMÉZ**

*Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Registrador público de Lima con maestría concluida en Gerencia Pública en la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y estudios de Gerencia Pública en ESAN. Ha participado en conversatorios sobre el proceso de promoción*

*de la inversión privada, apoyo al inversionista privado y los Registros Públicos como ente facilitador de dicho proceso. Expositor en diversos eventos en materia registral a nivel nacional, ha integrado diversas comisiones normativas de la SUNARP y del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, y es autor de varios artículos de investigación jurídica.*

**GLADYS ROJAS LEÓN**

*Ingeniera experta en catastro, profesional de Sunarp y docente universitaria.*

**SONIA CAMPOS FERNÁNDEZ**

*Registrador público. Exvocal (s) del Tribunal Registral.*

**MARLENY KARINA LLAJARUNA AGUADO**

*Registrador público del Registro de Propiedad Inmueble de la Z.R. N° IX-Lima  
Abogada de la Universidad de San Martín de Porres  
Egresada de la maestría con mención en Derecho Civil de la PUCP  
Posgrado en Derecho Civil de la PUCP  
Integrante de la Red de Capacitadores de la Sunarp  
Miembro de la Comisión de Estudios de Derecho de Registral, Derecho  
Minero, Energía, Electricidad e Hidrocarburos del CAL.*

**HECTOR ALEXIS LAGUNA TORRES**

*Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos,-UNMSM, magister en Política Social con Mención en Gestión de Proyectos Sociales. Graduado en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política por la George Washington University-Corporación Andina de Fomento-CAF y la Pontificia Universidad Católica del Perú. Posgrado en Derecho Registral en la Universidad Autónoma de Madrid España.  
Ha sido Registrador y Coordinador del Registro de Predios Rurales del Registro Predial de Lima.Responsable del Proyecto de Investigación*

*“Actualización del Registro de Predios en la Ciudad de Arequipa: Elaboración de herramientas de medición de datos”. Se ha desempeñado como Registrador de la Zona XII- Sede Arequipa y en la actualidad es Registrador del Registro de Predios en la Zona IX- Sede Lima.*

**JAVIER ANAYA CASTILLO**

*Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con estudios en Maestría de Derecho Civil en dicha casa de estudio y con estudios de especialización en Derecho Registral por la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Registral del Colegio de Abogados de Lima. Miembro consultivo de la revista Actualidad Civil. Registrador Público actualmente abogado de la Dirección Técnica Registral de la SUNARP.*

**IVÁN ORTIZ SÁNCHEZ**

*Profesor Ordinario de la Facultad de derecho PUCP. Es Vocal del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas. Ha dictado los cursos Proyección Social, Derecho Urbanístico y Legislación. Ha sido profesor de Registradores Públicos, en cursos organizados por el CICAJ del Departamento de Derecho PUCP, sobre Saneamiento de la propiedad, posesión informal, predios tugurizados y habilitación urbana. Se ha desempeñado como Profesor de la Academia de la Magistratura en temas de Acceso a la Justicia, Interculturalidad, Pluralismo Jurídico y Ética. Es miembro ordinario del Instituto Riva Agüero y forma parte del grupo de Derecho Registral.*

**JOSÉ ARMANDO TAZZA CHAUPIS**

*Abogado por la Universidad Peruana Los Andes -Huancayo. Magister-Mención en Derecho Comercial, Sustentación de Grado en la Universidad Alas Peruanas. Registrador Público de la oficina registral de Huancayo de la ZRVIII-SHYO. Docente a tiempo parcial en la Universidad Continental-Huancayo. Ex-Jefe Zonal de la ZRVIII-SHYO.*

*Ex-Gerente Registral de la ZRVIII-SHYO,  
Ex-Defensor de Oficio de la 2da. Sala Penal de la Corte Superior de Justicia  
de Junín.*

*Es propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial  
deferencia.*

### **JESÚS DAVID VÁSQUEZ VIDAL**

*Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, especialista  
en Derecho Registral por la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Con estudios de Maestría en Derecho Civil y Comercial en la Facultad  
de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido  
registrador público (e) y, actualmente, es asistente registral del Registro de  
Personas Jurídicas de la Zona Registral IX – Sede Lima.*

### **CINTHIA PANDURO MEZA**

*Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista  
en Derecho Registral por la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Asistente registral de la Gerencia de Personas Naturales y Jurídicas de  
la Zona Registral N.º IX - Sede Lima. Actualmente, se desempeña como  
abogada asignada a la Dirección Técnica Registral prestando apoyo en la  
Subdirección de capacitación registral.*





Se terminó de imprimir en los  
talleres gráficos de:  
**Solvima Graf S.A.C.**  
Jr. Emilio Althaus 406, Of. 301- Lince  
Noviembre de 2014