

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**“EL FRAUDE REGISTRAL: ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS – SINARP Y DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS – SUNARP”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.

Autora:

PAOLA ESTEFANÍA BANCES CHÁVEZ

Asesor:

FLAVIO ERNESTO AUSEJO CASTILLO

Jurado:

RICARDO MANUEL MUÑOZ PORTURAL

GIACCOMO LUIS UGARELLI DELGADO

Lima – Perú

Diciembre, 2019

**Agradecimiento:**

*A Dios, por su protección, por haberme dado las fuerzas suficientes para lograr este objetivo y a Briana por sus tiernas oraciones por las noches.*

*A Flavio, por su valioso tiempo brindado en las asesorías de tesis, por su sinceridad y por las valiosas enseñanzas transmitidas.*

*A Jorge, por su amor y apoyo constante al permitirme desarrollar esta investigación con tranquilidad, y a Brida, por su apoyo y cariño.*

**Dedicatoria:**

*A mi amada hija Briana, mi principal inspiración y alegría de mi vida, por la sacrificada comprensión de mis ausencias durante este corto periodo de tiempo y por su incondicional amor puro y sincero.*

## Resumen

El Sistema Nacional de los Registros Públicos - SINARP tiene la obligación de garantizar la intangibilidad de las inscripciones registrales y la seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe de los Registros Públicos. Sin embargo, hace algunos años se ha conocido con mayor fuerza el problema de las inscripciones registrales fraudulentas o fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, el cual se configura cuando dichas inscripciones registrales se realizan en base a documentos falsos, falsificados, con suplantación de identidad o fraude a la ley, anomalía que muchas veces ocasiona que algunas personas sean injustamente despojadas de sus derechos y titularidades válidamente inscritas, situación que precisamente afecta en forma directa a las mencionadas garantías de intangibilidad de las inscripciones y de seguridad jurídica de las personas que confían en la publicidad que otorga el Registro.

La presente investigación tiene como objetivo principal identificar los espacios y fallas del SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP en el marco de algunos pilares y ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, encontrándose que estos son: la inexistencia o deficiencia de algunos insumos esenciales para el correcto desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción (procedimiento registral), la desvinculación de actores claves dentro del diseño institucional y organizacional, la inexistencia de lineamientos de coordinación interinstitucional, el mayor desarrollo y uso de tecnologías de la información y su adecuada implementación, así como la inexistencia de una verdadera política pública registral y la ineficiente priorización de objetivos institucionales, razones por las cuales se considera que en la actualidad la SUNARP carece de la capacidad institucional para prevenir el fraude registral.

### Palabras claves:

- Fraude registral.
- Fraude inmobiliario.
- Sistema registral.
- Sinarp.
- Registros públicos.
- Sunarp.
- Procedimiento registral.
- Gestión por procesos.
- Organización institucional.
- Articulación y coordinación.
- Políticas públicas.
- Sistema funcional.

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	2
<b>CAPÍTULO I:</b> .....	5
<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS Y MARCO TEÓRICO.</b> ....	5
1.1 Aspectos metodológicos: .....	5
1.1.1 Preguntas de investigación:.....	5
1.1.2 Objetivos de la investigación: .....	5
1.1.3 Hipótesis .....	6
1.2 Marco teórico.....	7
1.2.1 Institucionalidad, seguridad jurídica y valor público:.....	7
1.2.2. Capacidad estatal y gestión por procesos: .....	10
1.2.3 Estructura organizacional y modelo organizativo:.....	12
1.2.4 Instituciones informales, articulación y coordinación:.....	16
1.2.5 Política pública y sistema funcional del Estado:.....	19
1.2.6 El fraude registral: .....	22
<b>CAPÍTULO II:</b> .....	26
<b>POLÍTICA Y DISEÑO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DEL SINARP, DE LA SUNARP Y MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE REGISTRAL.</b> ....	26
2.1 Diseño institucional y organizacional del SINARP: .....	27
2.1.1 Registros Públicos antes de la creación del SINARP: .....	27
2.1.2 Registros Públicos después de la creación del SINARP: .....	28
2.1.3 Garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos - SINARP: .....	29
2.1.4 Registros Públicos:.....	31
2.1.5 Los registradores públicos y el tribunal registral: .....	31
2.2 Función y organización administrativa de la SUNARP: Ente rector. ....	32
2.2.1 El procedimiento administrativo registral:.....	33
2.2.2 Inicio del procedimiento registral:.....	33
2.2.3 La calificación o función registral:.....	35
2.2.4 Límites de la calificación registral: .....	38
2.3 Política pública registral:.....	38
2.3.1 Objetivos estratégicos institucionales: .....	39
2.4 Medidas contra el fraude registral:.....	40
2.4.1 Medidas del estado peruano y del SINARP:.....	41
2.4.2 Medidas de otros países para prevenir el fraude registral:.....	43

<b>CAPÍTULO III:</b> .....	44
<b>ANÁLISIS DEL SINARP Y DE LA SUNARP PARA IDENTIFICAR ESPACIOS Y FALLAS QUE PERMITEN OCURRENCIA DEL FRAUDE REGISTRAL.</b> .....	44
3.1 Sobre los insuficientes insumos que existen para el proceso de producción del servicio de inscripción registral:.....	44
3.1.1 De la actividad de recepción del título en el diario:.....	45
3.1.2 De la actividad de calificación registral: .....	47
3.1.3 De la actividad de verificación de autenticidad de los documentos: .....	51
3.1.4 De los límites de la calificación registral: .....	58
3.2 Sobre la desvinculación de actores clave en el diseño institucional y organizacional del SINARP:.....	62
3.3 Sobre la inexistencia de lineamientos de coordinación interinstitucional y del mayor desarrollo y uso de tecnologías en la SUNARP:.....	68
3.4 Sobre la inexistencia de una política pública nacional registral y la ineficiente priorización de objetivos institucionales:.....	71
<b>CAPITULO IV:</b> .....	75
<b>4.1 CONCLUSIONES</b> .....	75
<b>4.2 RECOMENDACIONES:</b> .....	80
<b>ANEXOS</b> .....	92



## Introducción

La visión de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, definida a nivel del sector justicia y derechos humanos, consiste en que en el Perú se respetan los derechos humanos en un contexto de cultura de la legalidad y convivencia social, armónica y con bajas tasas de criminalidad y discriminación. De esta manera, toda persona goza de “*seguridad jurídica*” y tiene acceso en una justicia inclusiva y confiable; gracias a un Estado moderno y transparente que protege efectivamente los intereses del país y de sus ciudadanos. La misión institucional de la SUNARP consiste en inscribir y publicitar actos, contratos, derechos y titularidades de las personas de forma oportuna, inclusiva, transparente, predecible y eficiente<sup>1</sup>. En suma, tiene la responsabilidad de garantizar la absoluta protección y seguridad jurídica de los actos, derechos y titularidades registradas, así como de la publicidad que otorga; en cuyo caso tiene el preponderante deber de prever y efectuar todos los mecanismos de seguridad posibles para alcanzar esa finalidad.

Sin embargo, a más de veinte años de la creación del SINARP y de la SUNARP, en la última década se han venido suscitando algunas irregularidades en las inscripciones registrales en vista de que se han realizado sobre la base de documentos falsos y falsificados; situación anómala que se ha denominado “fraude registral”. Ésta ha causado la injusta pérdida de propiedades y derechos, válida y legalmente inscritos en los Registros Públicos, pese a que la SUNARP, como se ha señalado, es la entidad estatal que debería otorgar una cabal seguridad jurídica de las inscripciones, tanto para garantizar la intangibilidad de los derechos válidamente inscritos, como para garantizar la veracidad de la publicidad registral que otorga.

Actualmente, el SINARP no tiene la capacidad para evitar que se filtren documentos falsos o falsificados, con suplantación de identidad o con fraude a ley y que en virtud de ellos se pueda realizar inscripciones registrales fraudulentas. Frente a dicha situación, la SUNARP, a lo largo de la última década, ha venido implementado varias medidas tecnológicas y normativas con el objeto de prevenir y detener el fraude registral. Algunas de ellas, si bien han sido efectivas, no resuelven el problema integralmente puesto que sólo son medidas reaccionarias, soluciones dispersas y paliativos que no atacan el origen del problema, además que su uso e implementación no dependen exclusivamente de la SUNARP, por lo que no está bajo su control.

---

<sup>1</sup> Página Web de Sunarp: [www.sunarp.gob.pe](http://www.sunarp.gob.pe)

En ese sentido, sobre la base del marco teórico, análisis documental y entrevistas<sup>2</sup> a profundidad efectuadas en el presente trabajo de investigación, se intentará identificar aquellos espacios o fallas dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, en el marco de algunos pilares y ejes de la política nacional de modernización de la gestión pública. Por ejemplo, la política pública registral, los planes estratégicos, la gestión por procesos aplicada en el procedimiento administrativo registral, la organización institucional y transversal, la articulación interinstitucional y el desarrollo de más tecnologías de la información y la comunicación en la SUNARP.

En ese marco, con el propósito de desarrollar dicho planteamiento en la presente investigación, ésta se ha estructurado en cuatro capítulos. El primer capítulo, está centrado en los aspectos metodológicos, en los cuales se podrá encontrar los objetivos, las preguntas y las hipótesis planteadas; las que redundan en identificar las fallas del SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP. Se debe precisar que la presente investigación se limita a analizar la parte de responsabilidad que le corresponde al SINARP en cuanto al problema del fraude registral puesto que el mismo también es responsabilidad de otras entidades.

En este primer capítulo también se ha ubicado el marco teórico que respalda y sustenta todo el análisis efectuado en la tesis. Éste considera temas como la institucionalidad, seguridad jurídica y valor público; la capacidad estatal y la gestión por procesos; la estructura organizacional y el modelo organizativo; la informalidad, la articulación y coordinación interinstitucional; las políticas públicas y el sistema funcional del Estado; el fraude registral, sus modalidades y causas.

En el segundo capítulo, se caracteriza el diseño organizacional e institucional del SINARP y de la SUNARP. De este modo, se desarrolla sobre la estructura que tenía los Registros Públicos antes de la creación del SINARP y posteriormente; sobre las garantías que debe otorgar el SINARP como la intangibilidad de las inscripciones, la seguridad jurídica de quienes se amparan en la fe pública que otorga el Registro, entre otras; sobre los registradores públicos, el tribunal registral, el procedimiento administrativo registral propiamente, de acuerdo con las normas y reglamentos de la institución registral, incorporando cierta doctrina especializada en la materia y, por

---

<sup>2</sup> Las entrevistas a profundidad han sido efectuadas a especialistas en materia registral y notarial, tanto a nivel jurídico como institucional. Éstas han sido debidamente documentadas y autorizadas por los entrevistados, motivo por el cual se cuenta con el "consentimiento informado para participantes de investigación" convenientemente firmado por cada uno de los entrevistados, los que han solicitado hacer uso de su derecho de mantener su identidad anónima (formalidad exigida por la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP).

último, la actual situación de la política pública registral y de sus objetivos estratégicos institucionales.

En el tercer capítulo, se realiza el análisis del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP en cuanto a identificar los espacios o fallas que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP. En general, esta problemática ha permitido identificar los vacíos e ineficiencias de los insumos normativos y tecnológicos existentes en el proceso de producción del servicio de inscripción registral y de la desvinculación formal de actores claves en el diseño institucional y organizacional del SINARP. Situaciones que traen consecuencias negativas para la entidad como el riesgo de realizar inscripciones registrales en base a documentos falsos o falsificados. Asimismo, se han evidenciado la presencia de instituciones informales, la inexistencia de lineamientos de articulación y coordinación interinstitucional; la importancia del desarrollo y uso de tecnologías en la SUNARP; la ausencia de una política pública registral nacional, la ineficiente priorización de objetivos institucionales y sus repercusiones en los documentos de gestión.

En el último capítulo, se encuentran las conclusiones y las recomendaciones a las que se ha llegado en la presente investigación, las cuales dilucidan los principales hallazgos que dan respuesta a las preguntas de investigación concernientes a determinar los espacios del SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP; hallazgos que, a su vez, han permitido corroborar las hipótesis inicialmente planteadas. En líneas generales, estos espacios que se han identificado en el SINARP están constituidos por cada uno de los aspectos tratados en el análisis propuesto en el párrafo anterior.

Finalmente, el objetivo superior o deseo subjetivo al que aspira la presente tesis es aportar al diagnóstico integral que debería realizarse en el actual Sistema Nacional de los Registros Públicos. No sólo para reconocer más fallas que probablemente existen y que permiten la ocurrencia de ciertas anomalías en el Registro, como el fraude registral y la corrupción de funcionarios, con la posterior finalidad de enfocar certeramente las mejoras necesarias sobre la base de las evidencias, sino también y, fundamentalmente, para que los Registros Públicos pueda cumplir verdaderamente su misión y visión, las cuales están enmarcadas en la seguridad jurídica de las inscripciones y la publicidad registral que otorga a la ciudadanía.

## **CAPÍTULO I:**

### **ASPECTOS METODOLÓGICOS Y MARCO TEÓRICO.**

El tema del presente trabajo es estudiar e identificar los espacios o fallas del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP y, por ende, en el marco de algunos pilares y ejes de la política nacional de modernización de la gestión pública. A continuación, se presentan los objetivos de la investigación, las preguntas, las hipótesis y el marco teórico que sustentarán la tesis, así como algunos límites y precisiones conceptuales.

#### **1.1 Aspectos metodológicos:**

##### **1.1.1 Preguntas de investigación:**

###### Pregunta principal:

¿Cuáles son los espacios y fallas del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP?

###### Sub-preguntas:

1. ¿Cuál es el diseño institucional y organizacional del SINARP, de la SUNARP y cómo funciona el procedimiento administrativo registral?
2. ¿Cuáles son los espacios y fallas en el diseño institucional y organizacional del SINARP que permiten o pueden permitir la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP?
3. ¿Cuáles son los espacios y fallas dentro del proceso de producción del servicio de inscripción o procedimiento registral que permiten o pueden permitir la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP?

##### **1.1.2 Objetivos de la investigación:**

###### Objetivo principal:

Determinar los espacios y fallas del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP.

### Sub-objetivos:

1. Explicar el diseño institucional y organizacional del SINARP, de la SUNARP y cómo funciona el procedimiento administrativo registral.
2. Establecer los espacios y fallas en el diseño institucional y organizacional del SINARP que permiten o pueden permitir la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP.
3. Determinar los espacios y fallas dentro del proceso de producción del servicio de inscripción o procedimiento registral que permiten o pueden permitir la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP.

### **1.1.3 Hipótesis**

El actual diseño institucional y organizacional del SINARP permite la ocurrencia de inscripciones registrales fraudulentas o fraude registral. En primer lugar, por los vacíos e ineficiencias normativas y, en segundo lugar, por la inexistencia de mecanismos tecnológicos de seguridad que permitan detectar documentación falsa o falsificada antes de las inscripciones. No obstante, el motivo principal es que el SINARP no considera como parte de sí mismo a colaboradores o actores claves del sistema, quienes contribuyen con el correcto desarrollo del procedimiento registral, sin embargo, ni están establecidas sus responsabilidades u obligaciones de colaboración.

Lo anterior es importante en la medida en que dichos actores son los que generan y envían documentos a Registros Públicos para ser calificados e inscritos por los registradores. Ante la mencionada inexistencia de mecanismos de seguridad, dichos actores se vuelven relevantes por cuanto serán los únicos que podrán confirmar la autenticidad de documentos. Justamente para ello, los registradores voluntariamente se contactan con los actores en cuestión a fin de poder realizar correctamente sus trabajos de calificación registral.

Una hipótesis del tercer sub-objetivo de la presente investigación está relacionada con la actual regulación del procedimiento de tacha por falsedad documentaria. Ésta omite varias precisiones normativas para poder efectuar correctamente la verificación de la autenticidad de los documentos. A ello se suma el hecho de que no existen mecanismos tecnológicos que permitan verificarla. Ambas situaciones se convierten en espacios para la ocurrencia del fraude registral dentro del procedimiento administrativo registral.

## **1.2 Marco teórico.**

### **1.2.1 Institucionalidad, seguridad jurídica y valor público:**

Entre los diversos conceptos de institución, se considera pertinente la definición de North, quien interpreta las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos y gobiernos con posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores (1993:13). Por su parte, León señala que, en un ambiente de seguridad, estabilidad, reglas claras y justicia, los individuos tenderán a actuar de una manera mucho más eficiente y limpia (habrá “juego limpio”), con lo que el mismo gobierno gozará de la credibilidad y respeto correspondientes por parte de los gobernados (s/f: 50). Precisamente, estas instituciones o reglas de juego claras son las que necesitan crearse e implementarse dentro del diseño institucional y organizacional de Registros Públicos, como se evidenciará en los siguientes capítulos.

León adicionalmente indica que, según el enfoque neoinstitucional<sup>3</sup>, se plantea la necesidad de crear instituciones que no sólo jueguen un rol regulador, sino también normador y ejecutor de reglas para que la economía alcance mayores o mejores niveles de eficiencia y equidad con énfasis en los derechos de propiedad. Señala que éstos deben ser claramente definidos, registrados y totalmente respetados; situación que supondrá tener una estructura institucional efectiva, con autoridad y fuerza necesarias para que se cumplan los contratos y los derechos de propiedad y que para ello, es importante la existencia de un estado fuerte que brinde eficientemente los servicios públicos correspondientes; es decir, servicios de fijación de normas, justicia, seguridad y protección (s/f: 48). En ese sentido, es de suma relevancia para el desarrollo del Perú el fortalecimiento institucional de los Registros Públicos, entidad pública que tiene la trascendental función de efectuar las inscripciones de los derechos y su respectiva publicidad registral.

Vargas sostiene que la calidad de las instituciones es una variable de la que depende el desarrollo económico y que el nivel de confianza socialmente disponible y la disposición para hacer esfuerzos dependen, en buena medida, de la capacidad institucional de los países para aumentar la previsibilidad de las acciones; de modo tal que se disminuya la sombra del futuro. Por esta razón, la reforma institucional constituye hoy una exigencia estratégica para el desarrollo. Sin embargo, las

---

<sup>3</sup> Juan León Mendoza apunta que el rol del estado, o del gobierno que lo representa, está implícito o explícito en los diferentes enfoques del pensamiento económico. Existen dos enfoques principales (keynesiano y neoclásico), además de un tercero que, últimamente, está presentando una dinámica muy interesante en su desarrollo (enfoque neoinstitucional).

sociedades latinoamericanas tienden a creer que las palabras de la ley son capaces de conjurar todos los males. Justamente, la creación de códigos y de constituciones en la región pone de manifiesto este peculiar enfoque en el tratamiento de los problemas institucionales. Consignas tales como “las instituciones operan en un contexto social inevitable”, “los actores en las instituciones requieren incentivos claros para comportarse como las instituciones lo prevén”, entre otras, son frecuentemente olvidadas en los procesos de cambio institucional de la región (2015:1). En esa línea, se intenta proporcionar un enfoque integral al estudio del problema de fraude registral que ocurre en la SUNARP, apuntando precisamente al análisis institucional de la misma.

Por otro lado, si bien las principales funciones de los Registros Públicos son la inscripción y la publicidad registral, la aspiración máxima de la organización es brindar “seguridad jurídica” a la ciudadanía, de manera que la institucionalidad registral debe estar inevitablemente enfocada en eso, por lo que es preciso definirla. Al respecto, Ossorio y Florit definen la seguridad jurídica como la condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que las integran. A su vez, señalan que la seguridad limita y determina las facultades y los deberes de los poderes públicos, por lo que la seguridad jurídica sólo se logra en los estados de derecho puesto que en los regímenes autocráticos y totalitarios las personas están siempre sometidas a la arbitrariedad de quienes detentan el poder (2007: 509).

Alca Robles y el maestro Diez Picasso, en relación con la seguridad jurídica, aseveran que ésta es la finalidad de los Registros Públicos manifestada en dos vertientes: La primera, es una seguridad jurídica dinámica o seguridad en la contratación que consiste en otorgar a los contratantes información sobre los derechos inscritos como vigencias de poder, titularidades, etcétera y, la segunda, es una seguridad jurídica estática; vale decir, la intangibilidad del contenido de los asientos registrales (2014: 115-116).

Asimismo, el Tribunal Constitucional del Perú, refiere que “seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la carta fundamental que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de la cual será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad.”<sup>4</sup> De igual forma, el

---

<sup>4</sup> Expedientes acumulados N° 0001/0003/AI/TC. Publicado en El Peruano, el 31 de agosto de 2003. Pp. 250 – 623.

glosario de términos del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Justicia y Derechos Humanos, periodo 2015 – 2021, define la seguridad jurídica como la existencia de un marco jurídico claro y sistemático debidamente publicitado, además de un conjunto de mecanismos que garanticen al ciudadano y al Estado el conocimiento y ejercicio de sus derechos y/o facultades; el cumplimiento de deberes establecidos y la responsabilidad ante el incumplimiento de las normas vigentes. La seguridad jurídica es dada al individuo por el Estado, de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no sean vulnerados o que, si esto se produce, la protección y reparación le sean aseguradas por la sociedad<sup>5</sup>.

No obstante, la seguridad jurídica no solo se configura mediante su otorgamiento por parte del estado, sino también dentro del ser humano, cuando los ciudadanos perciben que efectivamente reciben esa seguridad jurídica la cual se ve reflejada en la confianza que sienten hacia la institución registral, para realizar sus transacciones y en cuanto a la efectiva protección de sus derechos inscritos, las cuales vendrían a constituir en el valor público que debería otorgar el Estado a través de la SUNARP. Motivo por el cual sus planes, su organización y sus acciones deben estar enfocadas en esos aspectos, garantizando el fortalecimiento de la institucionalidad registral.

Al respecto, Alza señala que Mark Moore ha difundido el concepto de valor público para referirse a la idea de generar valor para la sociedad producto de la resolución de problemas, la recaudación de impuestos, el ejercicio de autoridad y la muestra de resultados; los cuales se traducen en bienes, servicios y bienestar para la población. Precisamente, señala que la confianza generada en los ciudadanos, el capital social, la denominada paz social o la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, representa también la creación de valor a partir del ejercicio de prácticas gerenciales. Moore citado por Alza señala que “El objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el trabajo directivo del sector privado es crear valor privado” (2012: 230).

Por su parte, Olavarría propone que la idea de valor público apunta al resultado de la acción del Estado que concluye en la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos y no resulta a través de transacciones de mercado. Considera que hay valor público cuando el Estado genera productos – bienes y servicios – que son valorados por los ciudadanos, por lo que la finalidad de la gestión pública, entonces, es crear valor público (207: 45).

---

<sup>5</sup> [www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)

No obstante, la verificación de valor público que aparece en la comunidad para reflejar dichas acciones en las políticas públicas requiere la construcción de evidencia y la comprensión de procesos mediante la investigación de casos; temas ineludibles si se busca una administración pública moderna, eficiente, eficaz y al servicio del ciudadano (Alza 2012: 230-231).

### **1.2.2. Capacidad estatal y gestión por procesos:**

Con el fin de identificar las deficiencias institucionales de la entidad y como línea base para las eventuales mejoras que deberían realizarse, es preciso estudiar la capacidad institucional. Repetto entiende por capacidad estatal la aptitud de las instancias gubernamentales para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social (2004: 8). Para Sckopol, en cambio, las capacidades del Estado se definen como el logro de objetivos (1989: 72). Cárdenas, por su parte, las describe como las habilidades para poder proveer a la sociedad de bienes públicos (2015: 60). Es necesario estudiar las capacidades del Estado a partir de logros de la gestión pública, las que se deben encontrar bajo el enfoque de resultados de la política pública (Ausejo: 2012). Ésta debe tener como función dotar de instrumentos al Estado como dispositivos normativos, de gestión y recursos (Barzelay: 2002).

El estudio de la capacidad estatal tiene que realizarse en función de dos parámetros, según Rosas: Uno determinado por la capacidad burocrática de las instituciones, a lo que los autores llaman capacidad administrativa y, el otro, a un nivel de juego de roles e interacción por fuera de la institución lo que se denomina capacidad política. Es así que un estudio de capacidades institucionales no refiere únicamente a la organización interna de las instituciones, sino también a la relación entre ellas (Rosas 2008). Precisamente, la presente investigación estará enfocada en analizar ambos parámetros de la capacidad institucional de la SUNARP.

Al respecto, Tobelem considera la importancia de la evaluación de ocho sub-componentes dentro la organización interna: a) distribución de funciones, b) canales de comunicación, c) manuales de procedimientos administrativos, d) procesos de gestión, e) políticas de personal a nivel de estado, f) manuales técnicos, g) capacidad física y financiera; h) existencia de funciones en cuanto a un organigrama. Aclara que para el adecuado desarrollo de estos componentes deben articularse las unidades dentro de la organización, lo cual conlleva a resultados eficientes (Tobelem: 1992).

Entre otros sub componentes ligeramente tratados en la presente investigación, se ha considerado pertinente definir lo referente a los procesos de gestión. La gestión por

procesos es una disciplina de gestión que ayuda a los dueños de procesos a identificar, diseñar, formalizar, controlar, mejorar y hacer más productivos los procesos de la organización para lograr la confianza del cliente o ciudadano (Bravo, 2010).

Por su parte, el documento oficial de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGB)<sup>6</sup>, puntualiza que existen deficiencias en la prestación de los servicios públicos que terminan incidiendo negativamente en la percepción ciudadana de la gestión pública y el desempeño del Estado. Entre las deficiencias identificadas, en el citado documento, se encuentran los “inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos”, lo que sugiere que los procesos dentro de las organizaciones deben definirse como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un servicio) en una salida (la entrega del servicio). Se señala que se debe añadir un valor en cada etapa de la cadena; pero, la mayor parte de las entidades no cuenta con las capacidades o los recursos para trabajar en la optimización, formalización y automatización de sus procesos de producción.

En lo relativo a la cadena de valor público o cadena de resultados, Repetto formula que es un modelo descriptivo que posibilita sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y que también permite asumir una perspectiva integral sin perder la simplicidad que hace potente el modelo y, a la vez, potenciar su capacidad heurística. El autor citado señala que el núcleo del modelo lo constituye la cadena de insumos, productos, resultados e impacto; lo cual en algún momento se denominó cadena de producción pública que genera productos, bienes o servicios, para ser entregados a la población, donde estos productos constituyen la razón de ser de una institución pues, a través de ellos, se satisfacen necesidades sociales que contribuyen con la implementación de políticas, de los propósitos de política, los cuales se traducen en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. El autor precisa finalmente que para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos (Repetto 2004). Esta última precisión del autor es lo que justamente se ha evidenciado que falta en el proceso de verificación de autenticidad de los documentos que se califican y luego se inscriben en los Registros Públicos.

En este trabajo, por medio del modelo de cadena de valor de la PNMGP sobre el que se basa la “*gestión por procesos*”, se esquematiza el proceso de producción del servicio de inscripción registral que realiza la SUNARP. Previamente, se han

---

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Publicado el 09/09/2013.

detectado los insumos que se usan para realizar las actividades dentro del citado procedimiento y, por lo tanto, algunos espacios para la ocurrencia del fraude registral.

Una gestión pública efectiva orientada hacia resultados se alcanzará cuando las entidades, entre otras cosas, estén en la capacidad para optimizar los procesos de producción, reorganizar las funciones sobre la base de la cadena de valor, desarrollar y emplear intensivamente tecnologías de información y comunicación (TIC)<sup>7</sup>. Precisamente el gobierno electrónico, es uno de los ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos. Para la mencionada PNMGP las TIC son una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto completa y acompaña la gestión por procesos.<sup>8</sup>

### **1.2.3 Estructura organizacional y modelo organizativo:**

Mintzberg postula que hay cinco partes o componentes fundamentales en una organización pública: Ápice estratégico, línea media, tecnoestructura, *staff* de apoyo y núcleo de operaciones y que tienen las siguientes características: El núcleo de operaciones es el conjunto de operarios involucrados directamente con la elaboración básica de los productos y servicios; el ápice estratégico es la cúpula de la organización encargada de que la entidad cumpla efectivamente con su misión y que satisfaga los intereses de las personas que la controlan o tienen algún poder sobre ella; la línea media se refiere a los directivos investidos de autoridad que forman un nexo entre las dos partes anteriormente mencionadas; la tecnoestructura concentra a los analistas encargados de fortalecer la normalización dentro de la organización y, por último, el *staff* de apoyo es la parte encargada de brindar asistencia que vaya más allá del flujo de trabajo de las operaciones (2012: 49-57). Si bien todos estos componentes de la organización están presentes en la SUNARP, para esta investigación se considera pertinente tratar sobre el núcleo de operaciones, el cual estaría conformado por los registradores públicos; quienes son los que realizan la función de calificación registral.

Por otro lado, Mintzberg plantea que, teniendo en cuenta la manera en que las organizaciones coordinan su trabajo, se determinará el modelo organizativo aplicado por la entidad pública. Por ello, explica que las formas de coordinación pueden ser: 1) Adaptación mutua, concebida como la “coordinación del trabajo mediante la simple comunicación informal”. 2) Supervisión directa, tiene que ver con el rol de una persona para vigilar y responsabilizarse de la labor desarrollada por los demás. 3)

<sup>7</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 27 y 28.

<sup>8</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 50.

Normalización de los procesos de trabajo, se intenta especificar las tareas y actividades a desarrollar para vincularlas con cadenas productivas. 4) Normalización de los resultados del trabajo, el énfasis consiste en normar las características específicas de los bienes o servicios a entregar y, 5) Normalización de las habilidades del trabajador, busca uniformizar las capacidades y preparación de las personas para desarrollar una determinada labor dentro de una organización. La normalización es uniformización (2012: 27-31).

Siguiendo esta clasificación de las formas de coordinación, se considera que los registradores públicos realizan la coordinación denominada “adaptación mutua” en vista de que en muchas ocasiones la han estado realizando mediante la simple comunicación informal, por la falta de lineamientos para ello. En la Sunarp, si bien es cierto que existen las tres formas de “normalización”, éstas tienen algunos vacíos e ineficiencias normativas.

En lo concerniente a las relaciones de poder entre la forma de coordinación del trabajo y los componentes de la organización, Mintzberg sostiene que la configuración estructural o los modelos organizativos pueden ser los siguientes: Estructura simple, burocracia maquinal, burocracia profesional, forma divisional y adhocracia (2012: 27-31). En la presente investigación, interesa conocer y desarrollar los tres primeros modelos de organización estructural para efectos de la comparación entre la configuración estructural de la SUNARP y el procedimiento administrativo registral.

Respecto de la configuración estructural simple, Mintzberg señala que tiene como principal mecanismo de coordinación la supervisión directa y que el poder de la organización se encuentra concentrado en el ápice estratégico; la tecnoestructura, el *staff* de apoyo y la línea media son débiles, no desarrollados o inexistentes; y adicionalmente, hay una fuerte centralización, restricciones y debilidad institucional ya que puede cederse a los caprichos o presiones de la cúpula directiva (2012: 347-356).

Por otro lado, debe reconocerse que el SINARP, al margen de sus fallas, se ha diseñado de tal forma que se garantice la autonomía de los registradores públicos, que son los funcionarios que realizan las funciones principales de los Registros Públicos; por lo que no es posible una situación de presión sobre éstos por parte del superintendente o de otros funcionarios de mando medio. La institucionalidad registral es fuerte en tanto los registradores públicos puedan realizar su trabajo o función de calificación de forma indelegable e independiente. Las únicas limitaciones propias de las fallas del diseño institucional y organizacional del sistema están relacionadas con

las herramientas tecnológicas y legales. Esta situación no depende directamente del ápice estratégico, la línea media o funcionarios superiores. Por lo tanto, este modelo no se aplica en la SUNARP.

Mintzberg, en lo referente a la burocracia maquinal, señala que la coordinación se configura por la normalización de los procesos de trabajo y la parte fundamental de la organización se encuentra en la tecnoestructura. Señala que el núcleo de operaciones de la entidad se desenvuelve dentro de una normalización del comportamiento o procesos operativos puesto que el flujo del trabajo es especializado y racionalizado; entiéndase por ello que las operaciones son sencillas y repetitivas, y que la línea media está organizada en torno de unidades funcionales y ha sido desarrollada con relativo éxito, soluciona los problemas del núcleo operativo, es un nexo con el ápice estratégico y un enlace entre la tecnoestructura y ellos, principalmente, cuando hay la necesidad de introducir nuevos procedimientos o realizar modificaciones. Indica que el *staff* de apoyo es un cuerpo numeroso que tiene la función de apoyar al núcleo de operaciones en la ejecución de los procesos normalizados. Señala que el afán de evitar la incertidumbre y la aspiración controladora generan que este modelo sea eficiente pese a la fuga de energía que a veces se asocia con la frustración de los trabajadores (2012: 347-356).

De forma genérica, casi todas las características principales de este modelo pueden encontrarse en Registros Públicos; salvo el hecho de que algunos aspectos importantes dentro del procedimiento registral no han sido normalizados, como el proceso de verificación de autenticidad de documentos para una correcta e integral calificación registral. La coordinación dentro de dicho procedimiento registral ocurre por iniciativa y voluntad de los mismos registradores públicos y de los demás actores clave involucrados.

La burocracia profesional, según Mintzberg, es un modelo en el cual es medular la normalización de las habilidades de los trabajadores del núcleo operativo, aquí el poder se encuentra descentralizado y es difuso se procura promover la especialización del personal para construir estrategias, bienes y servicios de manera “espontánea”, por lo que ostentarían relativa independencia y adecuan los servicios de acuerdo con su experiencia en el asunto; el *staff* de apoyo se dedica a asistir las necesidades del núcleo operativo de la organización; la línea base permanece en su función de nexo con el ápice estratégico que continúa desempeñando la tarea de enlazar las sugerencias del núcleo operativo con la misión, los fines y los supervisores externos de la organización; la tecnoestructura es un apoyo, mas no un sector preponderante

en relación con los demás. Señala que hay virtudes y deficiencias como la falta de mecanismos de coordinación, de innovación, entre otras. (2012: 393-425).

Frente a la inexistencia de algunas especificaciones necesarias en los alcances de la calificación registral dentro del marco del proceso de producción del servicio de inscripción registral, los registradores públicos están actuando peligrosamente como una burocracia profesional. Pese a los derechos fundamentales que están en juego cuando se califica e inscribe un título en los Registros Públicos, se considera fundamental eliminar la incertidumbre en el procedimiento registral para que puedan normalizarse todos los detalles de los procesos de producción del servicio.

La PNMGP considera que el diseño de la estructura de organización y funciones es otra de las principales deficiencias de la gestión pública ya que no es congruente con las funciones que debe cumplir ni con los objetivos fijados por la entidad y que esto se debe a que está basado en un modelo de gestión funcional sin claridad ni calidad de los procesos<sup>9</sup>. Señala que una efectiva gestión pública orientada hacia resultados se alcanzará cuando las entidades sean capaces de establecer objetivos claros y articulados; coordinar y cooperar entre los organismos públicos a fin de trazar objetivos, acciones y capacidades institucionales para maximizar el desempeño de los servicios en favor de los ciudadanos<sup>10</sup>.

En lo que se refiere a la “organización institucional”, en la PNMGP se indica que la determinación de objetivos claros y la asignación eficiente de los recursos están relacionadas y tienen que estar alineadas con la organización de las entidades públicas para poder alcanzar los resultados esperados en los servicios de su responsabilidad. Se señala que el diseño organizacional de las entidades debe tomar en cuenta los siguientes elementos: La existencia de estamentos básicos (alta dirección, gerencias intermedias, personal de análisis, personal operativo y personal del soporte administrativo); los mecanismos de coordinación como la comunicación, los niveles jerárquicos, la estandarización de procesos, productos, resultados, conocimientos, valores y normas de conducta; los criterios de diseño como la especialización del trabajo, la identificación de procesos de producción y procesos de soporte, las capacidades y competencias del personal, entre otros; temas contingentes como la capacidad de responder a los cambios en el entorno político, social y

---

<sup>9</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 13.

<sup>10</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 27 y 28.

económico, los grupos de interés, las relaciones de coordinación y de dependencia institucional, la tecnología, etc.<sup>11</sup>

En esa línea, puede advertirse que, si bien los objetivos están relativamente claros en la SUNARP, no están alineados con la organización institucional y estructural de la entidad y, principalmente, no reflejan la real problemática ciudadana. Asimismo, las relaciones de coordinación entre los actores y el procedimiento registral no están reglamentadas o no cuentan con los lineamientos para hacerlo. A esto se añade el hecho de que la SUNARP depende de otros organismos públicos.

#### **1.2.4 Instituciones informales, articulación y coordinación:**

Si bien el Estado generalmente establece los procedimientos y lineamientos que deben seguir las organizaciones públicas para realizar sus funciones, algunas veces esto no ocurre así y, frente a la ausencia de estos y la necesidad de su uso, surgen espontáneamente, surgen otras reglas y mecanismos informales que realizan los servidores y funcionarios en el interior de las organizaciones, a las que Helmke y Levitsky, las denomina “instituciones informales”, definiéndolas como el conjunto de reglas compartidas no escritas que son creadas, comunicadas y ejecutadas fuera de los canales oficiales; tienen un carácter grupal en la medida en que las reglas son producidas y autoaplicadas por los mismos miembros de un grupo particular. Señalan que la relevancia de dichas instituciones está en función a que con su presencia se consiga un resultado o un producto diferente al que las instituciones formales hubieran obtenido por sí mismas y que esta situación habilita el análisis que se pueda hacer de una organización pública, de las relaciones entre ellas y el impacto social, pues podrían moldear sus *outputs* (productos) (2013: 5-9). En la SUNARP, se ha evidenciado la existencia de estas instituciones informales en el proceso de verificación de autenticidad de documentos y se considera que coadyuvan con la ocurrencia del fraude registral.

En lo que concierne a las instituciones informales que existen en las organizaciones públicas, Sckopol señala que tienen una particular relevancia por la dificultad que tienen para cambiar o modificar normas debido al imperio de la ley, rutinas y el alto grado de presiones e intereses que reciben los servidores públicos. Así, señala que las acciones del Estado repercutirán en un escenario social y político determinado en el que diversos actores verán afectados sus intereses o, incluso, mostrarán resistencias a ciertas acciones que no les convenga (Sckopol 1989).

---

<sup>11</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 43 y 44.

Helmke y Levitsky propusieron una tipología de estas instituciones sobre la base de dos criterios: 1) compatibilidad de la política pública con los objetivos perseguidos por los actores y 2) el grado de efectividad de las instituciones formales. En función de dichas variables, postulan la siguiente taxonomía y conceptualización:

	Instituciones formales o efectivas	Instituciones formales no efectivas o débiles
Objetivos compatibles	Complementarias	Sustitutivas
Objetivos incompatibles	Adaptativas	Competitivas

Fuente: Helmke y Levitsky, *Informal Institutions and comparative politics*, pag. 12

- *Complementarias*: Donde el objetivo de una iniciativa pública es compatible con los intereses de los actores, por lo que procuran llenar los vacíos dejados por las normas formales sin llegar a transgredirlas. Conducen los problemas no planificados a una solución armoniosa con los procedimientos oficiales.
- *Sustitutivas*: Si bien los actores tienen objetivos alineados con las normas oficiales, éstas son débiles o ineficientes; razón por la cual las instituciones informales buscan alcanzar los objetivos por una ruta alterna.
- *Adaptativas*: Los actores no están de acuerdo con los resultados o acuerdos que amparan las instituciones formales y como están impedidos de contravenirlas frontalmente, “violando el espíritu de la ley, mas no la letra”, cambiando los efectos de las normas oficiales para así amistar sus intereses con los acuerdos formales.
- *Competitivas*: Vinculan una política de instituciones formales débiles con objetivos incompatibles de los actores involucrados, motivo por el que priman las instituciones informales. Por ejemplo: Clientelismo, patrimonialismo, sistemas normativos indígenas, etc.

Los autores consideran que las mencionadas tipologías de las instituciones informales no son necesariamente categorías excluyentes entre sí pues es posible que alguna práctica recayera en más de un tipo, puesto que son cambiantes y versátiles; lo que significa que pueden migrar de una categoría a otra y hasta volverse formales (2013: 12-16). Se considera que las instituciones informales presentes en los Registros Públicos son de los tipos *complementarias* y *sustitutivas*, porque los objetivos institucionales están en la misma línea de los registradores públicos y de los demás actores claves del procedimiento registral y porque las instituciones informales que usan lo hacen tanto para llenar los vacíos o por la debilidad e ineficiencia de las normas.

Helmke y Levistky apuntan que las instituciones informales emergen de dos formas: *reactivamente*, como respuesta contra las instituciones oficiales para contravenirlas, subvertirlas, etc. y, *espontáneamente*, puesto que aparecen de forma independiente al sistema formal (2013: 17). En el caso de Registros Públicos, las instituciones informales han surgido de manera espontánea por iniciativa propia de los funcionarios públicos a fin de poder realizar su trabajo de la mejor manera.

Es necesario identificar actores, aliados e intereses detrás de la práctica de las instituciones informales con el designio de detectar los mecanismos de coerción y cohesión que utilizan los personajes involucrados y los procesos que gestan las instituciones informales (de la cúpula a la base, de la base a la cúpula, entre otros procesos) (Helmke y Levistky 2013:18). En el desarrollo de la presente investigación, podrá evidenciarse claramente quiénes son los actores claves del SINARP.

Por otro lado, Arellano manifiesta que el descubrimiento de la informalidad de las organizaciones ha sido un gran dilema para cualquier paradigma instrumental y la medicina ha sido someter los reductos de la discrecionalidad, porque los ciudadanos buscan evitar la corrupción, el uso indebido de los recursos, el conflicto de intereses, entre otras anomalías de las organizaciones públicas. Indica que tomar decisiones implica una responsabilidad con el desempeño de la acción y también con su congruencia con los valores y principios apropiados y aceptados organizacionalmente y que, nuevamente, el riesgo y la incertidumbre son las variables clave sobre las que las decisiones tendrán que descansar (2013: 71).

No obstante que lo antes señalado por Arellano lo hace de forma negativa, al margen de que probablemente si sea conveniente no someter la discrecionalidad de los funcionarios en otras especialidades del estado, se considera que en el presente caso del desarrollo del procedimiento registral que realiza los Registros Públicos, sí estaría bastante justificada la existencia de limitaciones a la discrecionalidad para cerrar el paso a las instituciones informales, por la gravedad de las implicancias que tiene la inscripción en base a documentos falsos o falsificados y por la naturaleza de los derechos que están en juego cuando se decide realizar una inscripción, que son derechos fundamentales como por ejemplo el derecho a la propiedad, cuya protección por parte del Estado, a través de la SUNARP, no debería admitir riesgos ni incertidumbres.

En la PNMGP se considera como una de las deficiencias o problemas neurálgicos en los procesos que se desarrollan dentro de las organizaciones públicas, a la

desarticulación de los sistemas administrativos<sup>12</sup>. Molina y Licha, aducen que, frente a la débil articulación intergubernamental e intersectorial, la coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales (Molina y Licha 2005).

Respecto de la “articulación interinstitucional”, la PNMGP puntualiza que los mecanismos de coordinación y cooperación se expresan en dos ejes de relación interinstitucional: La vertical, que se da entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local; y horizontal, que se da entre entidades de un mismo nivel de gobierno, que a nivel nacional sería entre sectores<sup>13</sup>. En la presente investigación se considera que ambos ejes deben estar presente en el proceso de producción del servicio de inscripción registral en vista de que los documentos que se presentan a los Registros Públicos se generan y provienen de organismos públicos ubicados en todos los niveles de gobierno.

En la legislación peruana están previstos varios mecanismos de coordinación interinstitucional en ambos ejes o niveles; pero, por diversas limitaciones de diseño legal o de consensos insuficientes para su funcionamiento efectivo, algunos no han logrado ser eficaces para una efectiva coordinación y articulación de los asuntos que les han sido encargados por sus normas de creación. La mayoría de esos mecanismos no diferencia el plano político del plano de gestión, cuyos objetivos y actores son distintos. El primero, entre autoridades de uno o más niveles de gobierno, para la concertación y alineamiento de prioridades de política y, el segundo, entre administraciones (representadas por funcionarios) de uno o más niveles de gobierno para la articulación y cooperación de la implementación y gestión de políticas públicas<sup>14</sup>. Es el caso del Consejo Consultivo de la SUNARP que fue creado con la misma ley que el SINARP, puesto que nunca ha sido empleado.

### **1.2.5 Política pública y sistema funcional del Estado:**

Roth considera que existe política pública cuando están presentes cuatro elementos: *Implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y el proceso de adopción en sí mismo*. Las instituciones estatales deben asumir, total o parcialmente, la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios

---

<sup>12</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 13.

<sup>13</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Pag. 52.

<sup>14</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Pag. 53.

por medio de un proceso destinado a cambiar el estado de las cosas percibido como problemático (Roth, 2002).

Roth, también enfatiza el sentido humano de una política pública cuando plantea que la acción gubernamental se desarrolla para y a través de actores sociales, pues son seres humanos, quienes la conciben, deciden e implementan, e igualmente son los destinatarios de ella indirectamente. Finalmente, afirma que una política pública es aquel “(...) conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son trazados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.” (Roth, 2002).

De acuerdo con Murell y Surel (1998:14), Roth asevera que la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de un objeto de investigación, implicando dificultades para identificación de sus contornos exactos (Roth, 2002). En la presente materia de estudio, como es el Sistema Registral, si bien formalmente en la actualidad no se ha elaborado la política pública registral, pese a que por ley tienen el mandato de hacerlo, sin embargo, existe una organización pública como la SUNARP que realice acciones y además cuenta con instrumentos normativos de gestión que orientan el funcionamiento del sistema.

Todos los análisis de política pública comparten la misma idea central de que su objeto de estudio estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, sólo tienen sentido si los resultados de sus investigaciones apuntan hacia la solución de los problemas públicos. Se señala que, si bien hay un acuerdo generalizado en el sentido de que el proceso de políticas comprende al menos una etapa de diseño, implementación, evaluación, lo fundamental no reside en el número de etapas, sino en las teorías, los métodos y los instrumentos analíticos que pueden servir mejor al propósito de formular recomendaciones válidas para resolver o gestionar problemas públicos (Merino y Cejudo 2013).

En ese sentido, el enfoque de política que se considera trascendental su aplicación en la eventual elaboración de la política pública registral es el “enfoque de derechos”, por cuanto en los Registros Públicos, se inscriben derechos fundamentales o derechos humanos que merecen preponderante protección del Estado, y respecto de los cuales la ciudadanía debe sentir confianza y seguridad jurídica de que sus derechos registrados están cabalmente protegidos. Alza, afirma que el denominado “enfoque de derechos”, conocido originalmente como *Rights based approach*, es un instrumento

metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos; empero, que a su vez, incorpora una dimensión política en el análisis: La decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano en el meollo de toda decisión. El autor elabora algunos pasos básicos para aplicar el enfoque de derechos en la formulación de una política pública, entre otros, “delimitar el derecho”, identificando los derechos a partir de estándares nacionales e internacionales y definir los contenidos del derecho (2014: 52-54).

En ese sentido, uno de los derechos inscribibles en los Registros Públicos, entre otros, es el “derecho de propiedad”, derecho humano y fundamental reconocido en nuestra Constitución Política del Perú y en varios instrumentos normativos internacionales. En la Constitución Política del Perú (1993), se le reconoce en el Art. 2: Toda persona tiene derecho a: 14.- *“A la propiedad y a la herencia, dentro de la constitución y las leyes”*; también, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (10/12/1948), Art. 17: 1.- *“Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. 2.- Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”*; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (vigente 03.01.1976), Art. 11: *“Los estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimento, vestido y vivienda adecuados (...)”*; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), Art. XXIII: *“Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondientes a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.”*; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969), Art. 21: *“Derecho a la propiedad privada. 1.- Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2.- Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por ley.”* Evidentemente, la materia registral, en cuanto protectora de derechos humanos, está facultada para que su ente rector formule su política nacional registral con enfoque de derechos.

Además, según señala Alza, las Naciones Unidas han solicitado a los organismos financieros internacionales que incorporen en sus proyectos el Enfoque Basado en Derechos (EBD), y han realizado un esfuerzo para delimitar dicho enfoque, acordando un conjunto de atributos fundamentales, entre otros: 1) Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos; 2) Un enfoque basado en los derechos humanos identifica

a los ciudadanos y ciudadanas como titulares de estos, el contenido de los derechos, y los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones (Estado) (2014:55).

Sotelo, por su parte, acota que es necesario recuperar para la actividad de gobierno una mirada lúcida y rigurosa sobre los problemas, como basamento de las acciones públicas, así como una mirada sistémica y estratégica sobre los factores que intervienen en la producción de los problemas objeto de las políticas públicas a fin de hacer posible la intervención. Sin embargo, los abordajes más difundidos en los últimos tiempos se encuentran más centrados en la medición, la eficiencia y el desempeño de unidades organizativas que en el desafío de dar con el camino correcto que llevara a los verdaderos objetivos (2012: 2da Pag.).

En esa línea, teniendo en cuenta que del resultado de los hallazgos el SINARP informalmente funciona como un sistema funcional, es necesario definirlo. Según Marcial Rubio, es la suma organizada de normas, órganos y procesos destinados a proveer a la administración pública de los insumos necesarios para cumplir fehacientemente los fines institucionales (2009:66).

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158, define a los sistemas como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno.

En ese marco, distingue dos tipos de sistema: Los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado y, los sistemas administrativos, que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso. Según lo evidenciado en la presente investigación en cuanto a la relevancia de la colaboración de los actores clave del sistema registral, parece ostensible que éste debería funcionar como un sistema funcional del Estado.

### **1.2.6 El fraude registral:**

#### **a. Concepto:**

Si bien la mayor parte de la doctrina ha estudiado el fraude inmobiliario por la importancia que siempre han connotado los inmuebles para la sociedad y porque este problema se inició en el registro de propiedad inmueble, además que la mayoría de

acciones fraudulentas tiene como objetivo la apropiación ilegal e ilegítima de inmuebles. No obstante, casi todas las explicaciones y análisis que realizan sobre el fraude inmobiliario, calzan en el estudio del fraude registral, debido a que el uso de esta denominación abarca tanto al registro de propiedad inmueble, como a todas las clases de registros integrantes del SINARP. En tal sentido, al hablar de fraude registral, en absoluto debe entenderse que la SUNARP sea la única responsable de todas las modalidades de fraudes en inscripciones registrales que existen ya que algunas se configuran fuera del Registro y es imposible que sean detectadas al momento de la calificación registral.

Según Gonzales, el fraude inmobiliario se materializa en títulos de propiedad falsos que son documentos ficticios o no auténticos; esto es, los que supuestamente contienen la declaración de una persona, lo que no es cierto porque no se ha declarado. El fraude inmobiliario en la actualidad se realiza por organizaciones delictivas que han sido apoyadas por una serie de instituciones que abdicaron, culposa o dolosamente, de sus funciones (2017: 24-25). Incluso por la gravedad del problema que este tema ha generado, el Congreso de la República formó una comisión investigadora de una red delictiva que se dedicó por muchos años a apropiarse ilegalmente de inmuebles del Estado y de particulares<sup>15</sup>.

Las falencias del sistema notarial y registral han contribuido con el fraude inmobiliario pese a que ambos tienen la condición de columnas vertebrales de la seguridad del tráfico inmobiliario. Si bien el problema es antiguo, este se ha agudizado en los últimos años con la presencia de organizaciones criminales dedicadas a esta ilícita actividad, y cuya finalidad es apropiarse de bienes inmuebles, empleando diversas modalidades delictivas, en las que siempre concurre el dolo o negligencia de los operadores jurídicos cuya función es autenticar contratos e impedir la inscripción de actos irregulares (2017: 361). Precisamente, mediante la presente investigación se aspira a identificar aquellos espacios dentro del sistema que permitan justificar actuaciones aparentemente negligentes de los operadores.

En suma, el fraude registral es una anomalía en las inscripciones registrales ya que son contrarias a la legalidad y a la realidad de los hechos y del derecho. Éstas han sido realizadas sobre la base de documentos falsificados o adulterados, o con suplantación de identidad de los otorgantes e intervinientes en los documentos; los

---

<sup>15</sup> "Informe Final de Comisión Investigadora Proceso de Transferencia de Terrenos del Hospital Hemilio Valdizan y otros Hechos en los que está vinculado el Señor Rodolfo Orellana Rengifo", diciembre 2015. Moción N° 3324, de fecha 19/06/2014. Informe obtenido a través de terceros, puesto que, ante el requerimiento de información, mediante Carta de fecha 11/12/2017, el Congreso ha alcanzado otras informaciones también solicitadas, pero mas no comunicó, ni hizo llegar el mencionado informe.

que constituyen fraude de la ley. De este modo, se ocasionan la ilegal pérdida de derechos válidamente inscritos y el otorgamiento de publicidad inexacta por parte de Registros Públicos.

#### **b. Modalidades:**

Las principales modalidades de fraude registral son tres: Falsificación de documentos, suplantación de identidad y fraude de la ley. La que interesa estudiar es el fraude registral producido por falsificación de documentos puesto que, si bien se origina fuera del registro, el SINARP debiera tener la capacidad para evitar su inscripción registral. En cierta medida, también interesa estudiar la modalidad referida al fraude de la ley que, si bien no es responsabilidad de los Registros Públicos, podría colaborar para evitar su ocurrencia. Sin embargo, el fraude por suplantación de identidad es responsabilidad de los funcionarios que han expedido los documentos y son los que han tenido la intermediación directa por los otorgantes o intervinientes en el acto o procedimiento.

La falsificación de documentos se configura por la imitación fraudulenta de ellos, o por la adulteración de uno verdadero, siempre que de tales actos pueda resultar perjuicio. Este delito varía en su gravedad según se haya cometido en documento público o en documento privado.<sup>16</sup> Adulteración, equivale a falsificación, por cuanto supone el cambio en la sustancia de una cosa para alterar su sentido, su destino o su valor, hecho del cual puede resultar un perjuicio.<sup>17</sup> La falsificación documentaria puede darse en: Partes notariales (Ejem. Actos de disposición o de apoderamiento); constancias de convocatoria y *quórum* para la designación de apoderados en una persona jurídica; certificación de apertura de libros, comunicaciones del notario con el registro (Ej. Oficios de notarios que designan presentantes, oficios de respuesta al registrador sobre autenticidad de título, etc). El fraude por falsificación de documentos es responsabilidad directa de la SUNARP por cuanto no tiene la capacidad técnica, legal ni estructural para impedir que en Registros Públicos ingresen o se filtren documentos fraguados.

Por otro lado, el fraude de la ley es una modalidad que puede ser ocasionada por todos los funcionarios u organismos públicos y privados que generan documentos susceptibles de inscripción, por cuanto son los que aplican e interpretan las leyes y, en algunas circunstancias, lo hacen de manera convenientemente tergiversada o por desconocimiento de la materia registral. Los casos más claros de fraude de la ley

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, página 563.

<sup>17</sup> OSSORIO Y FLORIAT, Manuel y CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. "Diccionario de Derecho". 1era Edición – Buenos Aires: Heliasta, 2011, Tomo 1, página 87.

fueron evidenciados a partir de la investigación realizada por el Congreso a los hechos delictivos de la red de Rodolfo Orellana<sup>18</sup>, cuyos mecanismos de apropiación de inmuebles fueron:

- Empleo indebido del Art. 83.2 de la Ley General del Sistema Concursal, que permite el levantamiento de cargas y gravámenes que pesan sobre los predios inscritos; lo cual, a su vez, ha sido realizado mediante el uso indebido de entidades liquidadoras que realizaron procedimientos amañados e irregulares, que transferían inmuebles ilegalmente.
- Aprovechamiento ilegítimo de la Ley de Arbitraje, aunado al apoyo ilegal de árbitros corruptos, que decidían favorablemente respecto a los irregulares, falsos e ilegales procedimientos arbitrales que promovía Orellana para apropiarse de propiedades inmuebles, falsificando diversos documentos, contratos privados, inventando deudas, entre otras formas.
- Utilización ilegal de la décima disposición transitoria de la Ley General de Sociedades, según la cual se presumirá la extinción de toda sociedad o civil que no ha inscrito acto societario alguno en los diez años precedentes a la publicación de la Ley. Frente a ello, la red de Orellana identificaba una empresa inmobiliaria propietaria de inmuebles y que se encuentre sin actividad, luego mandaba a Registros Públicos un acta, aparentemente, falsificada que otorgaba poder a un tercero y, finalmente, vendía los inmuebles a terceras personas.

### **c. Causas:**

De acuerdo con el criterio de Gonzales, los errores del sistema notarial y registral, que han ocasionado el Fraude Registral en nuestro país, y que están vinculados directamente con el SINARP, son los siguientes aspectos: v) Débil control del Registrador respecto a la autenticidad de los instrumentos públicos, notariales o no, que pretenden la inscripción, lo que implica, además, la ausencia de mecanismos de seguridad por parte de la propia institución registral; vi) Reacción extemporánea de la institución registral que no impide la falsificación, por lo que se limita, en algunos casos, a permitir la anotación registral del fraude ya producido; vii) Penosa regulación de los principios registrales, como es el caso de la fe registral, pues la propia entidad oficial del estado (Sunarp) aprueba reglamentos en los cuales se pretende interpretar que las falsificaciones generan derechos a favor de terceros de buena fe, lo que constituye un incentivo perverso a los falsarios que finalmente utilizan el sistema para

---

<sup>18</sup> "Informe Final de Comisión Investigadora Proceso de Transferencia de Terrenos del Hospital Hemilio Valdizan y otros Hechos en los que está vinculado el Señor Rodolfo Orellana Rengifo", diciembre 2015. Moción N° 3324, de fecha 19/06/2014. Páginas 276-290.

lograr un beneficio ilícito mediante el apoyo de reglamentos que no se funda en la ley; viii) Corrupción en el sector público que permitió las inscripciones ilegales y fraudulentas, pero que se ha mantenido en la impunidad, pues pareciera que las mafias actuaron solas y nadie se dio cuenta en el Estado de lo que estaba pasando (2017: 362-364).

En lo que respecta a la “corrupción” como factor de colaboración para la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP, se puede decir que es una anomalía que ha quedado totalmente evidenciada con el descubrimiento del funcionamiento de la “red delincuencia de Rodolfo Orellana”, quienes lograron infiltrar y contactar con registradores públicos y altos funcionarios de la SUNARP para lograr asegurar las inscripciones registrales fraudulentas. Éstas se daban a través de todas las mencionadas modalidades de fraude. En varias investigaciones periodísticas consultadas<sup>19</sup> y en el informe final de la comisión investigadora del congreso sobre el caso Orellana<sup>20</sup>, se entiende que sus miembros aprovechaban el conocimiento que tenían sobre el funcionamiento del sistema registral y sus deficiencias legales<sup>21</sup>.

## **CAPÍTULO II:**

### **POLÍTICA Y DISEÑO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DEL SINARP, DE LA SUNARP Y MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE REGISTRAL.**

En la exposición de motivos de la ley de creación del SINARP - Ley N° 26366, se esclarece que corresponde al Estado asegurar la eficacia de la inscripción registral

---

<sup>19</sup> Página Web: La Republica.pe, publicación de fecha 26/06/2018, titulada: “*Fiscal acusa a la red Orellana de sobornar al jefe de la Sunarp*” y “*Así opero la red Orellana en la Sunarp*”, la Red de Twitter de Ojo Público, publicación de fecha 28/06/2018, titulada “*El mecanismo de sobornos que puso a la Sunarp al servicio del crimen organizado*”, la Pagina web: El Comercio.pe, publicación de fecha 13/11/2014, titulada: “¿Quién es Rodolfo Orellana, así funcionaba su red delictiva?”.

<sup>20</sup> “Informe Final de Comisión Investigadora Proceso de Transferencia de Terrenos del Hospital Hemilio Valdizan y otros Hechos en los que está vinculado el Señor Rodolfo Orellana Rengifo”, diciembre 2015. Moción N° 3324, de fecha 19/06/2014.

<sup>21</sup> Publicación del 25/06/2018 del diario *La República* con la redacción del periodista César Romero: La red del Abogado Rodolfo Orellana, tenía un área y archivos electrónicos, similares al sector de “operaciones estructuradas” de Odebrecht, para el registro, control y pago de los sobornos a funcionarios públicos. En el caso Orellana este sector se denominó “área de saneamiento” y funcionó al interior del estudio jurídico Orellana. Además, según se señala en la primera acusación que presentó la Fiscalía ante el Poder Judicial contra la red Orellana, todos los pagos y la actividad delictiva de esta área se registraron en un documento Excel nombrado: “archivo bóveda”. Se trata de un documento en el programa Excel que fue entregado a la Fiscalía por un colaborador eficaz y que hoy es el principal sustento probatorio de la acusación penal presentada por el Fiscal supraprovincial, Elvis Suárez Ferrer, contra los integrantes del “área de saneamiento” y funcionarios de la Sunarp que habrían recibido pagos ilícitos. De acuerdo con los registros del denominado “archivo bóveda” y las declaraciones de dos colaboradores eficaces y ocho testigos en reserva, el “área de saneamiento” empezó a operar entre enero y febrero del 2009. Esta organización fue liderada por Ludith Orellana Rengifo e integrada por personas de amplio conocimiento en derecho registral, notarial y municipal. Su objetivo principal era lograr inscribir en Registros Públicos los falsos títulos que les permitían sanear los inmuebles de interés de la organización, como un terreno del hospital Hemilio Valdizán, para poder venderlos como si ellos fueran los propietarios del predio.

para que Registros Públicos cumpla con su fin primordial de dar legitimidad a las resoluciones de la autoridad y actos jurídicos celebrados entre los particulares. De esta manera, se contribuye con el desarrollo integral del país. Con dicha finalidad debe estructurarse Registros Públicos en un organismo autónomo de carácter nacional y descentralizado que una los registros ubicados en diversos organismos a efectos de conformar el Sistema Nacional de los Registros Públicos para mantener la homogeneidad y coherencia de la actividad jurídico-registral, así como dotar al sistema de procedimientos ágiles y simples que faciliten el acceso y servicio oportuno al usuario con el apoyo de la informática y el perfeccionamiento del registrador. Sin desmedro de la seguridad jurídica, se debe integrar un único Registro Público para coadyuvar con el desarrollo socioeconómico del país<sup>22</sup>.

## **2.1 Diseño institucional y organizacional del SINARP:**

### **2.1.1 Registros Públicos antes de la creación del SINARP:**

Según refiere Soria, antes de la creación del SINARP existía un conjunto de instituciones registrales desarrolladas en forma autónoma e independiente dentro de los diversos sectores de la administración pública<sup>23</sup>, sin relación de ninguna naturaleza, salvo el de ser entidades públicas, registros a los que el citado autor, por razones didácticas, mas no establecidas, normativamente, los organizó de la siguiente manera (2012: 459-463):

- Registros tradicionales, regulados por el código civil y constituidos por los registros de la propiedad inmueble, personas jurídicas, mercantil, testamentos, declaratoria de herederos, personal, mandatos y poderes; prenda agrícola, industrial, buques y demás.
- Registros de los Sectores, con desarrollo autónomo e independiente de los registros antes nombrados, constituidos por el Registro Público de Minería, Registro de Propiedad Vehicular, Registro General de Pesquería, Registro Público de Hidrocarburos, Registro Fiscal de Venta a Plazos, Registro Público de Aeronaves, todos dependientes del Ministerio correspondiente, sujetos a su propia normativa.
- Registros Especiales, que también tuvieron desarrollo autónomo e independiente pero claramente de naturaleza distinta, como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el de los Partidos Políticos, dependientes del RENIEC, los

---

<sup>22</sup> La Exposición de Motivos de la Ley de Creación del SINARP y de la SUNARP – Ley N° 26366, en merito a la Solicitud de Acceso a la Información Pública, que se efectuó con fecha 30/11/2017, fue alcanzada por el Congreso de la Republica, con fecha 09/01/2018, mediante Notificación N° 192-2017-ATD-DRAA-DGP/CR. 218744.

Gobiernos Locales y del Jurado Nacional de Elecciones, sujetos también a su propia normatividad, con autonomía administrativa y económica.

Cárdenas considera que la proliferación de registros, cada uno de ellos sometido a sus propias normas sin integrarse por elementos comunes de la legislación registral general, no podía contribuir con la unidad y coherencia necesarias de las actividades registrales. Más bien promueve el desmembramiento de la institución (Cárdenas 1997) y, sobre todo, la inseguridad jurídica de los ciudadanos.

### **2.1.2 Registros Públicos después de la creación del SINARP:**

De cara a la dispersión de las mencionadas instituciones registrales, fundamentalmente, mediante Ley N° 26366 del 16 de octubre de 1994, se crea el SINARP y la SUNARP. Así, se estableció esta última como ente rector del mencionado sistema registral. El SINARP fue creado con el propósito de mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país. Esto permitiría unificar todos los principales registros jurídicos como los regulados por el código civil, leyes especiales y los sectores públicos<sup>24</sup>; es decir, todos los registros de seguridad jurídica destinados a dotar de certidumbre a las relaciones jurídicas de los particulares. La publicidad resulta ser la esencia de los registros jurídicos<sup>25</sup>. Actualmente, los principales registros son: Personas naturales, personas jurídicas, bienes muebles y bienes inmuebles. De éstos se desprenden otras clases de registro.

En la Ley de creación se estableció que el SINARP vincula, en lo jurídico registral, a los Registros de todos los sectores públicos. Soria interpreta que la ley en mención se refiere al conjunto de principios, normas o reglas, lógicamente enlazados entre sí, respecto del quehacer registral. Éste, entendido como el ordenado y armónico conjunto que contribuye con una finalidad: La inscripción y su publicidad (2012: 460). El nuevo sistema registral vinculaba a todos los registros de los sectores públicos en lo relativo a reglas, principios y normas aplicables en la materia registral; lo cual originaba que las antiguas entidades públicas se convirtieran en actores claves del funcionamiento del sistema registral pues seguirían siendo generadoras de documentos legales que se presentaran en Registros Públicos para su inscripción.

---

<sup>24</sup> No están comprendidos en el SINARP, los Registros Administrativos y los registros normados por las Decisiones N° 291, 344, 345 y 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que están referidas a lo siguiente: La Decisión N° 291, está referida a Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías; la Decisión N° 344, está referida al Régimen Común sobre Propiedad Industrial; la Decisión N° 345, está referida a Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales; y la Decisión N° 351, está referida a Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos.

<sup>25</sup> A diferencia de los registros administrativos que solo dan información para el desarrollo de diversas actividades, cuya característica esencial es el archivo de datos y pueden ser privados o públicos (Soria 2012: 459).

De igual forma, también constituyen en actores claves del sistema: Notarios, Jueces, Árbitros, Cónsules, Funcionarios Administrativos de diversos Organismos Públicos y Particulares, puesto que también generan y presentan documentos a los Registros Públicos para su calificación y posterior inscripción registral, al igual que las entidades de los distintos sectores públicos.

A su vez, Soria precisa que, al hablar de sistema en el ordenamiento jurídico registral peruano, encontramos dos aparentes disimilitudes: a) Sistema de Ordenación Jurídica del universo de instituciones jurídicas registrales existentes, que engloba las normas que regulan los actos jurídicos y contratos que se inscriben en la diversidad de los registros de seguridad jurídica, desde el ángulo del Derecho Registral; y b) Sistema como estructura o ente orgánico que, además, incluye a la primera como su integrante sustancial. De esta manera, ambas constituyen el Sistema Nacional de Registros Públicos – SINARP (2012: 460). Es apropiado diferenciar el Sistema Registral, entendido como la forma o mecanismo técnico jurídico que se usa para realizar las inscripciones registrales (Sistema Jurídico Registral), del Sistema Registral; entendido como la forma de funcionamiento de la administración o gestión pública dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos (Sistema Administrativo). A esta última alude la presente investigación.

### **2.1.3 Garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos - SINARP:**

Según la mencionada ley de creación, son garantías que debe otorgar el SINARP: a) La autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones registrales; b) La intangibilidad del contenido de los asientos registrales, salvo título modificatorio posterior o sentencia judicial firme; c) La seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe del Registro; y, d) La indemnización por los errores registrales, sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan conforme a ley.

- Respecto de la **autonomía** de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones registrales, puede observarse que la norma, evidentemente, se está refiriendo a la función calificadora que realizan los registradores públicos y el tribunal registral; aquella que, en virtud de esta garantía, es autónoma (Soria 2012: 465). La autonomía en las decisiones registrales resulta de los propios caracteres que contiene la función calificadora. Por ejemplo, la característica de “inexcusable” que fue concebida como independiente y obligatoria. Independiente porque actúa con absoluta autonomía y no está sujeta a directiva alguna de autoridad superior que limite, oriente o impida su facultad calificadora y, obligatoria, porque cumple un

deber de ejercerla. No es posible que se abstenga por insuficiencias, lagunas u oscuridades normativas; exceso o complejidad del título (Soria 2012: 467).

- Respecto de la garantía de intangibilidad del contenido de los asientos registrales, Soria aclara que los asientos son intangibles debido a que no se pueden modificar excepto por rectificación o declaración de voluntad del titular inscrito mediante otro título o por sentencia firme. Esta protección judicial resulta una especial tutela a la que se sujetan las inscripciones, razón por la cual no es posible la alteración de su contenido excepto por declaración judicial. Incluso el registrador, que es autor de la inscripción, ni sus superiores jerárquicos pueden alterar el contenido de las inscripciones (2012: 472). Por esta garantía del SINARP es que Registros Públicos tiene la obligación de proteger los derechos registrados, válida y legalmente.
- Respecto de la garantía de seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe del registro. Soria señala que, la seguridad jurídica en torno al Registro es un concepto propiamente objetivo que ofrece el Registro mismo, el ordenamiento que lo rige y el funcionamiento o entidad que está a su cargo; seguridad que la experimentan conscientemente los sujetos que obtienen derechos o beneficios que emergen de él, o bien sujetos que soportan un deber jurídico o carga con origen en el Registro (Soria 2012: 480). De manera que la seguridad jurídica es una sensación que deben sentir los ciudadanos a costa de mecanismos efectivos de protección de los derechos registrador. Fuero, citado por Soria, explica que *"...la seguridad jurídica del registro es un género mayor, con dos bandos precisos (uno desde el cual se lo ofrece y otro desde el cual se lo recibe), que se refiere a certeza, confianza, tranquilidad y paz. Sin embargo, no confiere derechos y obligaciones en particular, con naturaleza y dimensión prefijada, con nombre y apellido, con seguridad inconfundible..."* (2012: 481).
- Respecto de la garantía de indemnización del Estado, por los eventuales errores registrales que pueda cometer la SUNARP, debe advertirse que la misma normativa registral sólo reconoce dos clases de error: los errores materiales y los errores de concepto<sup>26</sup>. Al respecto, Díez - Picazo y Gullón, citado por Soria refiere que se comete error material cuando sin intención conocida se inscriben unas palabras por otras, se omite la expresión de alguna circunstancia formal de los asientos, o se equivoque en los nombres propios o en las cantidades al copiarlas del título sin

---

<sup>26</sup> Definiciones y desarrollo normativo sobre los errores materiales y errores de concepto que reconoce la SUNARP, están previstos en todos los artículos del Título VI del Reglamento General de los Registros Públicos, titulado: "La Inexactitud Registral y su Rectificación".

cambiar, por ello, el sentido general de la inscripción o asiento del que se trate ni el de ninguno de sus conceptos. El error de concepto se genera cuando, al extender la inscripción, alguno de los contenidos del título se altera o varía a partir de la inscripción en el registro. Éste puede rectificarse en virtud del mismo título archivado, título modificatorio otorgado por todos los interesados o en mérito de resolución judicial si el error fue producido por la redacción vaga, ambigua o inexacta del título primigenio (2012: 487-488).

En ese lineamiento, la garantía de indemnización al que está obligado el SINARP, no es aplicable para los errores que puedan generarse por inscripciones registrales fraudulentas, las que han sido extendidas en mérito a documentos falsificados, con suplantación de identidad o fraude a la ley, no existiendo ninguna otra normativa que disponga una indemnización específica en favor de los perjudicados por fraude registral<sup>27</sup>.

#### **2.1.4 Registros Públicos<sup>28</sup>:**

Registros Públicos son las oficinas registrales ubicadas en el ámbito geográfico de las regiones, son consideradas organismos públicos desconcentrados de la SUNARP, tienen patrimonio propio y autonomía registral, administrativa y económica con las limitaciones de ley. Financian su presupuesto con los ingresos generados por la aplicación de sus tasas registrales, donaciones, legados, transferencias y otros recursos provenientes de instituciones públicas y privadas y de la cooperación técnica y financiera internacional, aceptada de acuerdo a ley, así como con sus ingresos financieros. Actualmente, existen catorce zonas registrales, setenta y tres oficinas registrales y ciento nueve oficinas receptoras.

#### **2.1.5 Los registradores públicos y el tribunal registral:**

Los registradores públicos y el tribunal registral que integran el SINARP son los funcionarios que realizan la labor calificadora de documentos o títulos que se presentan en Registros Públicos en el marco de desarrollo del procedimiento registral. Tienen autonomía en el ejercicio de sus funciones registrales, en clara coherencia con

---

<sup>27</sup> Sin embargo, la Responsabilidad de la administración pública, también está prevista en el Artículo 238.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, disponiendo que, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquéllas.

<sup>28</sup> En el título II de la Ley de creación, se regula sobre Los Registros.

la garantía de autonomía de los funcionarios en sus funciones registrales que debe brindar el SINARP y, se integran en el sistema registral, mediante nombramiento por el órgano competente de cada registro.

Para acceder en el cargo se requiere ser peruano, abogado colegiado hábil y haber aprobado el concurso público de méritos supervisado por la Sunarp y de acuerdo con el reglamento respectivo que para tal efecto expedirá esta entidad. Mediante Resolución N° 415-2004-SUNARP/SN, se expide el Reglamento de Acceso en la Función Registral dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

El tribunal registral<sup>29</sup> es el órgano que conoce en segunda instancia administrativa registral los recursos de apelación interpuestos contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los registradores públicos en primera instancia. Verifica que éstos hayan cumplido las normas legales y reglamentarias y los precedentes de observancia obligatoria. Aprueban los precedentes de observancia obligatoria. Emiten opinión sobre los asuntos que la Superintendencia somete a su consideración. Los vocales del tribunal registral, son nombrados por concurso público de méritos, sometidos a un proceso de ratificación cada cinco años.

## **2.2 Función y organización administrativa de la SUNARP: Ente rector.**

La SUNARP fue creada como un organismo descentralizado autónomo del sector justicia y ente rector del SINARP con autonomía funcional, jurídico-registral, técnica, económica, financiera y administrativa. Tiene como objeto dictar las políticas y normas técnico - registrales de Registros Públicos que integran el Sistema Nacional y está encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los registros públicos que conforman el SINARP.

La SUNARP está compuesta por los siguientes órganos de Alta Dirección: las Gerencias Legal y de Informática y la Oficina de Control Interno. Dentro de la Alta Dirección, se encuentra el Superintendente, el Directorio y el Consejo Consultivo. El Directorio, está integrado por el Superintendente (preside), un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas y un representante del Ministerio que preside COFOPRI; siendo sus atribuciones principales, entre otras: establecer la Política Registral Nacional y dictar las normas registrales requeridas para la eficacia y seguridad jurídica de la función registral.

---

<sup>29</sup> El Tribunal Registral, es un órgano incorporado al SINARP posteriormente a la creación, mediante el artículo 2 de la Ley N° 30065 – Ley de Fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, con fecha 13/07/2013.

El Consejo Consultivo, está integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura, Junta de Decanos de los Colegios de Abogados y Colegio de Ingenieros del Perú. En el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, se establece que la comisión consultiva es un órgano de consulta de la entidad, que puede emitir opinión no vinculante a solicitud del Superintendente Nacional.

### **2.2.1 El procedimiento administrativo registral:**

En principio, es pertinente diferenciar el “Procedimiento Administrativo”, que en general aplican todas las entidades públicas del Estado para el desarrollo de sus trámites administrativos, el mismo que está regulado bajo la Ley General del Procedimiento Administrativo – N° 27444, el cual vendría a ser el género y, por otro lado, se encuentra el “Procedimiento Registral” que sólo lo aplica la SUNARP para el desarrollo del procedimiento de inscripción registral, procedimiento estrella de dicha entidad, regulado por el Reglamento General de los Registros Públicos – Resolución N° 126-2012-SUNARP/SN, con sus propias reglas especiales, procedimiento que vendría a ser la especie.

No obstante, la inscripción registral es considerada un acto administrativo que, finalmente, puede ser impugnado judicialmente por la vía del proceso contencioso administrativo<sup>30</sup>. Asimismo, dentro de la SUNARP existen otras funciones, procedimientos y trámites propios de la administración pública que son llevados a cabo bajo el marco del citado procedimiento administrativo general. En esta investigación, se analizará el procedimiento registral.

### **2.2.2 Inicio del procedimiento registral:**

Se había explicado que las funciones principales de la SUNARP es la inscripción y la publicidad, donde la publicidad es consecuencia de la inscripción, por lo que es fundamental una correcta inscripción para una correcta publicidad. Para que se realice la inscripción de un acto, derecho o titularidad, previamente estos deben ser solicitados para dar inicio al procedimiento registral, dentro del cual se realiza la actividad de evaluación de la legalidad de la solicitud, denominada “calificación registral” que efectúan los registradores. El desarrollo positivo del procedimiento

---

<sup>30</sup> Para mayor amplitud de esta diferenciación entre procedimiento administrativo y procedimiento registral puede verse a GONZALES BARRON, Gunter; en “*Sistema Registral y Contratación Inmobiliaria. En la Ley N° 30313*”. Legales Ediciones. Primera Edición: 2016. Pag. 286-288.

registrar otorga como producto el servicio de inscripción y su correspondiente publicidad. Es necesario entender el desarrollo del procedimiento registral para que, oportunamente, se puedan identificar los espacios o fallas que estén permitiendo inscripciones fraudulentas.

La naturaleza del procedimiento registral<sup>31</sup> es especial, de naturaleza no contenciosa y tiene por finalidad la inscripción de un título<sup>32</sup>, el que debe contener los documentos señalados en cada reglamento específico de cada registro que forme parte del sistema y otras disposiciones que regulan la inscripción. Dichos documentos pueden ser presentados en copias legalizadas notarialmente<sup>33</sup>. Este procedimiento hasta hace unos tres años no admitía apersonamiento de terceros ni oposición a la inscripción. Ya se ha modificado, parcialmente, esa naturaleza a raíz de la dación de la Ley N° 30313 - Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación (...) ya que ahora se admite apersonamiento de autoridades y funcionarios para oponerse a la inscripción e incluso solicitar la cancelación de asientos de inscripción; pero, sin perjudicar al tercero con buena fe registral.

El procedimiento registral, se inicia con la presentación del título o solicitud por el libro diario de la entidad, en el que se extiende cotidianamente los asientos de presentación de los documentos o instrumentos que los interesados presentan al Registro. Tienen la facultad de solicitar la inscripción los otorgantes del acto o derecho, o un tercero interesado, el notario o sus dependientes acreditados respecto de instrumentos que ante él se otorguen. El funcionario encargado del diario es el responsable de verificar que la solicitud de inscripción contenga los datos correspondientes y de constatar la presentación de los documentos que se indican<sup>34</sup>, luego de lo cual, extenderá el respectivo asiento de presentación en el diario, por riguroso orden de ingreso de cada título, y con su respectivo número de orden y contendrá los datos principales de cada título<sup>35</sup>, bajo responsabilidad del funcionario encargado de extender el mismo.

El “asiento de presentación” tiene vigencia durante treinta y cinco días hábiles, contados desde el día siguiente de la presentación del título. Dentro de los siete primeros días el registrador procederá a la inscripción o formulará las observaciones, tachas y liquidaciones a los títulos. Se admitirá la subsanación o el pago de mayor

---

<sup>31</sup> Art. 1 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

<sup>32</sup> Art. 7 del RGRP: Se entiende por título para efectos de la inscripción, el documento o documentos en que se fundamenta inmediata y directamente el derecho o acto inscribible y que, por si solos, acrediten fehaciente e indubitadamente su existencia. También formaran parte del título los documentos que no fundamentan de manera inmediata y directa la inscripción pero que de manera complementaria coadyuvan a que esta se realice. (...).

<sup>33</sup> Art. 7, 8 y 9 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

<sup>34</sup> Art. III y 12 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

<sup>35</sup> El contenido del asiento de presentación está establecido en el Art. 23 del RGRP.

derecho hasta el sexto día anterior al vencimiento de la vigencia del asiento. Los últimos cinco días se usan para extender el asiento de inscripción respectivo, de ser el caso<sup>36</sup>.

### **2.2.3 La calificación o función registral:**

Posteriormente a la presentación del título, este es derivado al registrador público, para que proceda a la respectiva “calificación registral” que consiste en la evaluación integral de los títulos presentados al registro que tiene por objeto determinar la procedencia de su inscripción, la cual la realiza de manera independiente, personal e indelegable, en los términos y con los límites establecidos en este reglamento y en las demás normas registrales<sup>37</sup>. La calificación registral, se define como el examen técnico formal, sujeto a límites estrictos, cuyo objetivo es determinar la existencia y legalidad de los títulos que pretenden su acceso al registro (Gonzales 2016: 283). La calificación debe asegurar cuestiones fundamentales en orden a la legalidad, como ocurre con la autenticidad de los instrumentos, que es lo mínimo que se le puede exigir a la entidad estatal, pues, sin certeza, entonces el examen posterior carece de sentido; sin embargo, el registro peruano no asegura ese mínimo, lo que pone en duda la seguridad jurídica que supuestamente debería prestar (Gonzales 2016: 283).

Los registradores públicos y vocales del tribunal registral, en sus respectivas instancias, al calificar y evaluar los títulos ingresados para su inscripción, deberán verificar varios aspectos formales y materiales<sup>38</sup>, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento General de Registros Públicos, de los Reglamentos de Inscripción que existe para cada registro que forma parte del SINARP, de las normativas legales correspondientes a la especialidad del acto o negocio jurídico materia de calificación, entre otras normativas pertinentes.

Los alcances de la calificación registral, que expresamente están establecidos en el RGRP, son las siguientes:

---

<sup>36</sup> Art. 25 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

<sup>37</sup> Art. 31 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

<sup>38</sup> Art. 32 del Reglamento General de Registros Públicos - RGRP.

Alcances de la Calificación Registral	
1.	Confrontar la adecuación de los títulos con los asientos de inscripción de la partida registral en la que se habrá de practicar la inscripción, y, complementariamente, con los antecedentes registrales referidos a la misma, sin perjuicio de la legitimación de aquéllos. En caso de existir discrepancia en los datos de identificación del titular registral y del sujeto otorgante del acto, el Registrador, siempre que exista un convenio de interconexión vigente, deberá ingresar a la base de datos del RENIEC, a fin de verificar que se trata de la misma persona;
2.	Verificar la existencia de obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción, así como de títulos pendientes relativos a la misma que puedan impedir temporal o definitivamente la inscripción.
3.	Verificar la validez y la naturaleza inscribible del acto o contrato, así como la formalidad del título en el que éste consta y la de los demás documentos presentados;
4.	Comprobar que el acto o derecho inscribible, así como los documentos que conforman el título, se ajustan a las disposiciones legales sobre la materia y cumplen los requisitos establecidos en dichas normas;
5.	Verificar la competencia del funcionario administrativo o Notario que autorice o certifique el título;
6.	Verificar la capacidad de los otorgantes por lo que resulte del título, de la partida registral vinculada al acto materia de inscripción y complementariamente de sus respectivos antecedentes; así como de las partidas del Registro Personal, Registro de Testamentos y Registro de Sucesiones Intestadas debiendo limitarse a la verificación de los actos que son objeto de inscripción en ellos;
7.	Verificar la representación invocada por los otorgantes por lo que resulte del título, de la partida registral vinculada al acto materia de inscripción, y de las partidas del Registro de Personas Jurídicas y del Registro de Mandatos y Poderes, si estuviera inscrita la representación, sólo en relación a los actos que son objeto de inscripción en dichos registros;
8.	Verificar que el Laudo Arbitral no perjudique a un tercero que no suscribió el convenio arbitral y el sometimiento de las partes a la vía arbitral.

Al concluir la calificación integral del título presentado, el registrador público puede determinar lo siguiente:

- **Inscripción**, si considera que no adolece de defectos ni existen obstáculos.
- **Observación**, si adoleciera de defectos subsanables.
- **Liquidación**, si considera que no adolece de defectos ni existen obstáculos y solo falta que realicen el pago de derechos registrales.
- **Tacha**, cuando adolece de defecto insubsanable que afecta la validez del contenido del título, contenga acto no inscribible, por falsedad documentaria, etc.

Se puede interponer recursos de reconsideración y apelación contra las observaciones, liquidaciones y tachas, que eventualmente podría realizar el Registrador, los mismos que serán resueltos en segunda y última instancia por el Tribunal Registral. Actualmente, con la dación de la Ley 30313, se puede formular oposición a una inscripción o solicitar la cancelación de una inscripción, por falsedad documentaria o suplantación de identidad; pero, sólo lo pueden hacer los mismos funcionarios que han expedido los documentos<sup>39</sup>.

La calificación de los títulos, según Roca Sastre, citado por Soria, constituye el medio o instrumento para hacer efectivo el principio de legalidad, por lo que los títulos defectuosos son rechazados definitiva y provisionalmente del registro, ya que en él solo tienen acceso los títulos perfectos (2012: 465). Incluso Pérez Lazala, citado por

<sup>39</sup> Ley 30313 (26/03/2015) – Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación (...)

Ortiz señala que, de no existir calificación, se formarán verdaderas cadenas de inscripciones fraudulentas, amparadas por el Estado y los asientos del registro solo servirán para engañar al público, favorecer el tráfico ilícito y provocar un sin número de conflictos (2005: 37). Chico, citado por Soria señala que, la función calificadora y el funcionario a través del cual se ejercita vienen a ser la seguridad en que la ley confía para desarrollar toda su intensidad de su protección al tráfico jurídico (2012: 466).

Finalmente, los alcances de la calificación registral pueden también visualizarse en la siguiente tabla, la misma que ha sido elaborada bajo el criterio de desagregar o separar cada uno de los alcances, de los insumos o recursos que la misma norma ha establecido para verificar dichos alcances:

INSUMOS O RECURSOS (SEGÚN NORMAS)	ACTIVIDAD O PROCESO
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cajeros /Digitadores.</li> <li>➤ Módulos Notarios.</li> </ul>	<p><b>1. Recepción del título por libro diario, verifica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identidad de todos los presentantes</li> <li>- Autorización de presentantes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Notarías</li> <li>• Otras entidades.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Registradores Públicos.</li> <li>➤ Reniec (convenio)</li> <li>➤ Información Sunarp: Partidas Registrales.</li> <li>➤ Títulos Pendientes.</li> <li>➤ Antecedentes Registrales (deficiente/inexistente)</li> <li>➤ Modulo Notario.</li> <li>➤ Convenio Arbitral.</li> </ul>	<p><b>2. Calificación Registral, verificar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación titular registrante y otorgante.</li> <li>- Confrontar adecuación de títulos.</li> <li>- Existencia de obstáculos que emanen.</li> <li>- Capacidad de otorgantes (Registro Personal, Testamentos, Sucesiones.)</li> <li>- Representación invocada por otorgantes (Registro Personal, Personas Jurídicas, Mandatos y Poderes.)</li> <li>- Validez y naturaleza inscribible del acto o contrato.</li> <li>- Formalidad del título y Documentos.</li> <li>- Legalidad y requisitos de los documentos, del acto y derecho inscribible.</li> <li>- Competencia funcional de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario Administrativo.</li> <li>• Notario.</li> </ul> </li> <li>- Laudo arbitral que no afecte a terceros y al que no suscribió convenio arbitral.</li> <li>- Sometimiento de las partes a vía arbitral.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Registradores Públicos.</li> <li>➤ Oficina a Funcionario emisor (Obligatorio).</li> </ul>	<p><b>3. Autenticidad de Documentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Advertir falsedad de documentos (mecanismo).               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativos.</li> <li>• Notariales.</li> <li>• Judiciales.</li> <li>• Arbitrales.</li> <li>• Consulares.</li> <li>• Fiscales.</li> <li>• Particulares.</li> </ul> </li> <li>- Trámites de acreditación de falsedad.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidas sin inmovilización (99.9%).</li> <li>• Partidas con inmovilización solicitadas.</li> </ul> </li> </ul>

## 2.2.4 Límites de la calificación registral:

El RGRP dispone ciertos límites a la calificación registral que realiza el registrador y que no están comprendidos en sus funciones. Éstos son:

Límites a la Calificación Registral	
1.	En los casos de Resoluciones Judiciales, que contemple mandatos de inscripción o de anotaciones preventivas, ninguno de los alcances de la calificación puede ser objeto de verificación, solo pueden solicitar al Juez aclaraciones o información complementaria. <sup>2</sup>
2.	En el caso de Notarios, Gerente General de personas jurídicas y Presidente de Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas, entre otras entidades, no se puede verificar que hayan cumplido la identificación a los comparecientes o intervinientes a través del sistema de comparación biométrica de las huellas dactilares. <sup>3</sup>
3.	No se puede evaluar la competencia del Tribunal Arbitral o Arbitro Único, ni sus capacidad para ejecutarlo, tampoco el contenido del laudo. <sup>4</sup>
4.	No se puede calificar la validez del convenio arbitral ni su correspondencia con el contenido del laudo.

## 2.3 Política pública registral:

En la Ley de Creación del SINARP, se determinó que el Directorio de la SUNARP, debía establecer la Política Registral Nacional<sup>40</sup>, órgano de dirección que actualmente se denomina Consejo Directivo de la SUNARP<sup>41</sup>. No obstante, a la fecha la política registral no ha sido realizada, por lo que hoy en día en forma expresa no existe una Política Pública Registral Nacional. Mediante Resolución N° 230-2016-SUNARP/SN, de fecha 19/08/2016, designaron a los representantes del Equipo Multidisciplinario encargado de elaborar la propuesta de la Política Registral Nacional, integrándosela con representantes de la Dirección Técnica Registral, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina General de Tecnologías de la Información, otorgándosele un plazo de 80 días hábiles para la entrega del Proyecto de la Política Registral.

Sin embargo, aproximadamente quince días después de la expedición de dicha Resolución de la SUNARP, mediante Resolución N° 276-2016-SUNARP/SN, de fecha 05/09/2016, se dejó sin efecto la conformación de Equipo Multidisciplinario encargado de formular la propuesta de la Política Registral Nacional de la Sunarp; con el único argumento que se ha decidido que dicha propuesta sea formulada por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto; oficina que a la fecha, casi dos años después, no ha presentado formalmente la citada propuesta de Política Registral Nacional.

<sup>40</sup> Literal a). del Art. 18 de la Ley de Creación del SINARP y de la SUNARP – Ley N° 26366.

<sup>41</sup> Art. 7 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la SUNARP.

### 2.3.1 Objetivos estratégicos institucionales:

La SUNARP ha emitido diversos lineamientos, reglamentos y directivas de funcionamiento y ha elaborado sus Planes Estratégicos Institucionales, en el marco del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Justicia y Derechos Humanos, sector al que la SUNARP está adscrita, así como en el marco de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado N° 27658, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, Acuerdo Nacional del 22/07/2002, Plan Bicentenario Perú 2021, Marco Macroeconómico Multianual, Plan Nacional de Competitividad, Política Nacional de Simplificación Administrativa y los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional.

El Objetivo Estratégico del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM<sup>42</sup> del Sector Justicia y Derechos Humanos, correspondiente al Periodo 2015-2021, que comprende a la SUNARP, es el siguiente: “*Fomentar y garantizar la seguridad jurídica a través del fortalecimiento de los servicios registrales y notariales en favor de todos los ciudadanos*”. Seguidamente, en el mismo plan señala que la seguridad jurídica es dada al individuo por el Estado, de modo que su persona, sus bienes y derechos no sean vulnerados, o que, si esto último llegara a producirse, la protección y reparación le sean aseguradas por la sociedad.

Las acciones estratégicas planeadas para el cumplimiento del mencionado objetivo, son: a. Incrementar la accesibilidad a los servicios registrales, principalmente para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad; b. Incrementar la calidad de los servicios registrales, por medio de la interconexión tecnológica y el perfeccionamiento normativo; y c. Incrementar la calidad y accesibilidad de los servicios notariales, con la supervisión y evaluación del servicio. Estableciendo como indicador de dicho objetivo: Porcentaje de Predios Inscritos.

El cumplimiento del objetivo estratégico sectorial depende del cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. En ese sentido, el Plan Estratégico Institucional – PEI de la SUNARP<sup>43</sup>, Periodo 2016-2018, estableció los dos siguientes objetivos: Incrementar el acceso a los servicios registrales para las personas (Objetivo Estratégico Institucional 1), para el cual se determinó dos acciones: Personas que reciben servicios de inscripción registral oportuna y Personas que reciben servicios de publicidad registral oportuna; y el Objetivo: Garantizar la gestión institucional orientada

---

<sup>42</sup> Aprobado con Resolución Ministerial N° 0054-2015, del 30/03/2015.

<sup>43</sup> Aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 0346-2015, del 31/15/2015.

a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas (Objetivo Estratégico Institucional 2), para el cual se determinó las siguientes acciones estratégicas: Fortalecer la capacidad de gestión de la SUNARP y promover los beneficios de los servicios registrales a favor de la población. Para el cumplimiento de este último objetivo mencionado, se han definido algunos medios, entre otros, se encuentran los siguientes:

- Desarrollo de aplicativos informáticos que permitan ampliar la presentación de documentos con firma digital para masificar la presentación electrónica de títulos.
- Desarrollo de normativa que facilite la calificación registral.
- Digitalización de títulos archivados y títulos presentados.
- Diseño e implementación de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la calidad en la calificación registral.

En el mismo PEI de la SUNARP se observa que han realizado la priorización de objetivos estratégicos institucionales, para lo cual se han formulado la siguiente pregunta: ¿Cuál de los objetivos tiene mayor relevancia en el desarrollo de las personas?, a la cual se han respondido que se trata del objetivo estratégico Institucional 1, sobre: “Incrementar el acceso a los servicios registrales para las personas”, argumentando que la seguridad jurídica se otorga a las transacciones de los ciudadanos a través de la calificación e inscripción de los actos registrales y otorgando los servicios de publicidad registral con información actualizada, por lo que este objetivo estratégico institucional es de primer orden. Seguidamente, se señala que, con la finalidad de asegurar la calidad de la prestación de los servicios registrales a los ciudadanos, se requiere realizar los medios establecidos en el objetivo estratégico institucional 2: “Garantizar la gestión institucional orientada a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas”, el cual se considera de segundo orden.

#### **2.4 Medidas contra el fraude registral:**

Cárdenas, señala que es indiscutible el importante papel que cumplen los registros públicos en toda sociedad moderna. Su mayor transcendencia viene dada por la seguridad que otorgan a las operaciones comerciales, al intercambio de bienes y a otras actividades que son susceptibles de incorporarse a ellos. Un adecuado sistema registral, otorga no solo la necesaria seguridad jurídica (firmeza e irrevocabilidad del acto registrado) a los agentes económicos, sino que además alienta su propia naturaleza, las transacciones comerciales. Para ello, como es evidente que el sistema debe estar adecuadamente organizado y dotado de los instrumentos legales y de otro orden que resulten necesarios para permitir el desarrollo de un

sistema ágil, de costos razonables y acorde con los avances de la modernidad. Por otro lado, debe tenerse presente que gran parte de la política de fomento a la inversión privada y atracción de capitales foráneos pasa también por el tema de los mecanismos de seguridad que el Estado, dentro de la política diseñada, otorgue a los agentes económicos. Uno de esos mecanismos de seguridad es efectivamente el que se obtiene mediante la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los registros públicos (Cárdenas, 2007). Pero, de nada sirven inscripciones y publicidades registrales, si estas adolecen de fraude, al contrario, las inscripciones registrales fraudulentas generan trágicos problemas a quienes tienen el infortunio de pasarlo. Por ello, se hace sumamente necesario que el Estado adopte todas las medidas que sean necesarias contra el fraude registral. En esa línea, el estado peruano y otros países, han tomado ciertas medidas contra este mal endémico que afecta a los ciudadanos, al Estado y a la economía del país.

#### **2.4.1 Medidas del estado peruano y del SINARP:**

El Estado y la propia SUNARP, frente a la problemática del fraude registral, han venido creando e implementando algunas medidas desde hace varios años, las mismas que han sido identificadas en las Tablas que se ha elaborado y obran en los Anexo 1 y 2 de la presente investigación. Pero es con la dación de la Ley N° 30313<sup>44</sup>, que también forma parte del grupo de las mencionadas medidas, que el Estado intentó una intervención más drástica y directa a dicha problemática, conforme lo corrobora el Entrevistado 001, quien al ser consultado sobre la efectividad de la citada Ley, señala: *“(..) tiene aspectos positivos se ha incorporado la oposición y la cancelación de inscripciones en supuestos excepcionales, sin necesidad de ir a un proceso judicial, que me parecen correctos, pero al mismo tiempo, incorpora algo que le ha dado una suerte de ataque mortal brutal a nuestro sistema, porque modifica los alcances del principio de fe pública registral, que estas se extienden al título archivado, prácticamente ya no existe buena fe. (...) con el pretexto de que de esa manera yo voy a proteger al titular registral frente a estas mafias de falsificadores y no es verdad, por cuanto con la evaluación del título archivado de ninguna manera podría detectarse un presunto caso de falsificación de documentos, los falsificadores te presentan los documentos perfectos (..).”*

A este respecto, Tarazona indica que a pesar de la profusión de normas expedidas tanto por el gobierno central, como por la propia Sunarp, éstas no han logrado resolver el problema del fraude debido a que no atacaron su origen; vale decir, la existencia de

---

<sup>44</sup> Ley de Oposición al Procedimiento de Inscripción Registral en Trámite y Cancelación de Asiento Registral por Suplantación de Identidad o Falsificación (...), del 26/03/2015.

grietas en el sistema de seguridad jurídica vigente, por lo que las normas que se expidan estarán destinadas al fracaso, como ocurre con dichos dispositivos que debilitan el sistema de seguridad jurídica vigente, por lo que el Estado debe dedicar todo su esfuerzo en la justicia preventiva a fin de evitar que estas anomalías ocurran (2017: 315-319). Por su parte, Pozo argumenta que la solución por parte del Estado a esta problemática, no pasa por modificar una ley o un artículo, por el contrario, pasa por encontrar un mecanismo integral que suponga, entre otros, generar herramientas que permitan a Registros Públicos poder conocer sin ningún tipo de intermediarios los documentos que directamente expiden los notarios o cualquier autoridad judicial o administrativa (2015: 61-68).

Gonzales considera que este cambio se justifica en la medida que se trata de títulos falsos que no valen nada por fraudulento; por lo cual considera que la reforma dada por la citada Ley N° 30313, es correcta como medida de emergencia, aunque ello implica reconocer que el estado peruano no puede evitar la inscripción de títulos falsos, por lo que la entidad no protege de manera efectiva, sino que el ciudadano debe protegerse por sí mismo mediante denuncias y comunicaciones, de manera que la ineficiencia del Estado justifica las soluciones dadas (2016: 291). Tarazona, por su lado, opina que el problema se combate con el fortalecimiento de la función calificadora del registrador. Para ello, se le deben proporcionar las herramientas necesarias para que pueda detectar los casos de presentación de títulos falsos. En el campo de la suplantación de identidad, se puede masificar, a nivel nacional, el uso del acceso en línea de la base de datos del Reniec, Migraciones y la identificación biométrica. Incluso a costo cero debe combatirse antes de su inscripción y de su otorgamiento (2015: 27-45). Mejorada apunta que las soluciones parciales y exageradas son insuficientes y llegan a ser perjudiciales, puesto que por más que el Estado se afane en crear trampas para contener a los delincuentes (alerta registral inmovilización de partidas, bloqueo provisorio, oposición, cancelación, anotación preventiva, entre otras), el día a día muestra que los asientos registrales son vulnerables y permiten el despojo injusto (2015: 13-19).

En suma, casi toda la doctrina considera que las medidas del estado adoptadas contra el fraude no solucionan el problema totalmente. Además, el efectivo uso de la mayoría de las medidas para combatir el fraude registral, escapa del control de la SUNARP y a su vez la coloca en una posición dependencia institucional, respecto de todos esos funcionarios y particulares de los cuales depende el efectivo uso. Respecto a las medidas tecnológicas contra el fraude registral, estas no han venido acompañadas de

las modificaciones estructurales pertinentes en la entidad, de manera que en general es cuestionable la efectividad de las medidas.

#### **2.4.2 Medidas de otros países para prevenir el fraude registral:**

De la revisión general, a las acciones tomadas por otros países, como Chile, Paraguay, Costa Rica, Honduras, Argentina y España, para prevenir el Fraude Registral, las cuales han sido resumidas en la tabla ubicada en el Anexo 3, se puede observar que todos han creado e implementado algunas formas concretas de prevención del fraude registral, como la alerta registral, papeles notariales con ciertos mecanismos de seguridad, al igual que en el Perú, usan como estampillas y códigos de barra en los documentos notariales, y en el caso de Honduras, se puede rescatar la importancia que le han dado a la formación de jueces y fiscales y el reconocimiento a que la “calificación” es la esencia fundamental para combatir el fraude.

La mayoría de países coincide en el uso de las tecnologías para combatir el fraude. Por ejemplo, documentos electrónicos, firma digital, interconexión con otras entidades, pagos online, entre otras. Otra coincidencia radica en el uso de las coordinaciones con otros funcionarios administrativos, resaltan la importancia de las relaciones y de la colaboración de otras organizaciones públicas. Lo que no se ha podido determinar es el grado en el que, sus acciones y medidas para combatir el fraude registral, forman parte del diseño institucional y organizacional de su organismo registral.

## **CAPÍTULO III:**

### **ANÁLISIS DEL SINARP Y DE LA SUNARP PARA IDENTIFICAR ESPACIOS Y FALLAS QUE PERMITEN OCURRENCIA DEL FRAUDE REGISTRAL.**

#### **3.1 Sobre los insuficientes insumos que existen para el proceso de producción del servicio de inscripción registral:**

El análisis del procedimiento administrativo registral, que constituye el proceso mediante el cual se produce el servicio de inscripción registral, por lo que es el proceso clave que realiza la SUNARP, se ha efectuado sobre la base de una gestión orientada hacia resultados en la línea de la cadena de valor de la institución registral, para efectos de identificar con mayor claridad los espacios o fallas que existen en dicho proceso y que están permitiendo la ocurrencia del fraude registral, conforme lo corrobora Bravo, quien arguye que la gestión por procesos es una disciplina de gestión que ayuda a identificar, controlar, mejorar y hacer más productivos los procesos de la organización para lograr la confianza del cliente o ciudadano.

En la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública - PNMGP, se contempla que en los Manuales de Procedimientos (MAPRO) quedará establecida la manera como la entidad transforma los insumos disponibles en productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano<sup>45</sup>. Sin embargo, la SUNARP aún no cuenta con sus respectivos manuales de procedimientos administrativos, conforme se aprecia en la Hoja de Sinceramiento publicada en su página web oficial<sup>46</sup>, lo que evidencia que formalmente no ha realizado la esquematización de ninguno de los procedimientos administrativos que realiza la entidad.

A continuación, se procede a realizar el análisis detallado de todos los aspectos del procedimiento registral que coadyuvan a la ocurrencia del fraude registral:

---

<sup>45</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGP, Página 13 y 32.

<sup>46</sup> [www.sunarp.gob.pe](http://www.sunarp.gob.pe): Portal de Transparencia del Estado Peruano – Planeamiento y Organización – Manual de Procedimientos Administrativos – MAPRO, Hoja de Sinceramiento: Comunica que a la fecha se encuentra en proceso de contratación a la empresa que realizara la elaboración del MAPRO Administrativo de la SUNARP (Adjudicación de Menor Cuantía N° 049-2015-SUNARP, derivada del Concurso Publico N° 005-2015-SUNARP), publicada el 30/03/2016.

### 3.1.1 De la actividad de recepción del título en el diario:

El procedimiento registral formalmente se inicia con la presentación del título o solicitud de inscripción a través de caja o libro diario de la entidad<sup>47</sup>, en donde el cajero recepciona y procede a identificar a los presentantes de los títulos, a través de los lectores biométricos de huellas dactilares en interconexión con el RENIEC, a fin de tener certeza de que la persona que está presentando el título, es la misma persona que dice ser y que aparece en la solicitud de inscripción, mecanismo implementado recién el año 2015<sup>48</sup>, a raíz de los casos de suplantación u ocultamiento de identidad en las presentaciones de documentos ante la SUNARP, con el fin de evadir las responsabilidades civiles y penales, frente a la presentación de documentos falsificados.

La presentación de los títulos o documentos emitidos por las diversas entidades públicas y privadas, en principio pueden ser efectuados por cualquier ciudadano, **no se exige ninguna autorización previa para las presentaciones**, sólo que sea la persona que dice ser, salvo el caso de documentos notariales, que si se exige que sólo sean presentados por el Notario o sus dependientes acreditados y registrados en el módulo del sistema notario<sup>49</sup> (presentación cautiva), conforme lo corrobora el Entrevistado 001: *“No existe un módulo o registro de los presentantes de títulos respecto de documentos emitidos por las diversas entidades públicas, como si existe un registro de presentantes autorizados por las notarías, se está trabajando un proyecto para eso, porque se determinó la necesidad de establecer ese modulo y actualmente solo se oficia a la entidad para verificar que ese presentante está autorizado, solo se hace en casos específicos.”* Es decir, en la mayoría de los casos no existe ningún mecanismo técnico de control que permita verificar si la persona que está presentando el título, es una persona autorizada para hacerlo o que al menos tenga un vínculo con la entidad emisora.

La presentación del título por el libro diario de la SUNARP es recepcionado por el funcionario encargado, quien legalmente sólo será responsable de verificar la identidad del presentante, que la solicitud de inscripción contenga los datos correspondientes y de constatar la presentación de los documentos que se indican en la solicitud, mas no tiene responsabilidad de verificar la autenticidad de los documentos que forman parte del título, además que no existe un sistema o mecanismo de detección de documentos falsificados, como lo confirma el Entrevistado

---

<sup>47</sup> Art. 12 del RGRP: *“El procedimiento registral se inicia con la presentación del título por el diario. (...)”*

<sup>48</sup> Resolución N° 181-2015-SUNARP/SN (16.07.15).

<sup>49</sup> Res. 253-2015-SUNARP/SN, Directiva 008-2015-SUNARP/SN., Res. N° 115-2015-SUNARP/SN, Directiva 005-2015-SUNARP/SN (20.04.15), Décimo Primera DCTF del D. Leg. 1049.

009: *“Los mecanismos de seguridad de los documentos que ingresan al registro, es aun débil, pues fuera de los casos del envío virtual, mucha documentación notarial ingresa en base documental, sin más seguridad que el papel de seguridad que usan los instrumentos públicos protocolares y los sellos de seguridad que ostentan los elementos extra protocolares.”*. La recepción de la solicitud es un primer momento, dentro del procedimiento registral, en el que genera un espacio para la ocurrencia del fraude registral por falsificación de documentos.

En la actualidad existe un sistema que permite enviar y presentar documentos de forma virtual, es el Sistema de Intermediación Digital – SID SUNARP<sup>50</sup>; empero, está limitado sólo para muy pocos actos realizados únicamente ante Notario Público y sólo se admiten en algunas oficinas registrales del país, además que no está habilitado para ningún otro documento, ya sea judicial, arbitral, administrativo, particulares, entre otros actores claves, de manera que está en una etapa bastante incipiente de desarrollo e implementación, por lo que la gran mayoría de solicitudes de inscripción se presentan en documento físico, pese a que el SID SUNARP, contribuiría enormemente con evitar la posibilidad de ingreso de documentos falsos o falsificados a Registros Públicos, conforme se ha podido verificar en las opiniones de casi todos los entrevistados, como por ejemplo el Entrevistado 001, que señala: *“La presentación electrónica de documentos notariales con firma digital mediante el sistema de intermediación digital – SID, ha frenado bastante la presentación de documentos falsos, porque como es electrónico y tiene que hacerla el notario, y si el confía su clave a su dependiente es responsabilidad del notario.”* En tal sentido, el Entrevistado 009 sostiene que: *“La remisión de documentación desde las notarías hacia registros públicos vía el sistema de intermediación digital – SID, es plausible porque elimina el soporte papel y por lo tanto la intermediación de los falsificadores o suplantadores de identidad, es una medida importante, pero se requieren otro tipo de medidas que por ejemplo abarque el universo de documentación que se presenta a registros públicos, en el SID no están varios actos que se realizan mediante escritura pública, pero que todavía no hay la obligación que lo hagan a través de este sistema”*. Esta forma de presentación no pasa por el funcionario que recepciona los documentos físicos en el libro diario, porque el documento virtualmente va en forma directa a la carga del registrador.

El actual Superintendente de la SUNARP, en una entrevista brindada hace pocos meses<sup>51</sup>; consultado sobre los servicios digitales en línea acota que están trabajando para seguir digitalizando la presentación de los títulos, para hacerlo más seguro y

---

<sup>50</sup> Res. 234-2014-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 004-2014-SUNARP/SN., Res. 179-2015-SUNARP/SN., Res. 033-2016-SUNARP/SN., Res. 068-2016-SUNARP/SN., Res. 086-2017-SUNARP/SN., Res. 212-2017-SUNARP/SN., Res. 277-2017-SUNARP/SN., Res. 083-2018-SUNARP/SN., Res. 101-2018-SUNARP/SN.

<sup>51</sup> MONTES BOZA, Manuel. Superintendente Nacional de los Registros Públicos. “Vamos a reducir los plazos para la inscripción de títulos en la Sunarp”. Entrevista extraída de <http://elperuano.pe/noticia>, con fecha 25/05/2018.

evitar falsificaciones; consultado sobre la interoperabilidad y la implementación del gobierno digital, señala que la idea es digitalizar la mayor parte de solicitudes de ingreso de títulos y compartir información interconectada de forma más fluida con las entidades privadas, y cuanto más digitalización exista en los procedimientos habrá más seguridad; consultado sobre las acciones para evitar el fraude registral y afianzar la seguridad, agrega que justamente mediante la presentación de documentos de manera digital se pretende evitar el fraude registral y afianzar la seguridad jurídica.

En el Congreso Internacional de Derecho Registral 2015<sup>52</sup>, en el que uno de los temas tratados fue sobre “*Los Sistemas Iberoamericanos y el Fraude*”, Gilberto Mendoza manifestó que parte del problema sustancial está en el ingreso de los documentos al registro. La tecnología puede ser muy útil para ayudar a solucionar este problema de poder determinar si los títulos que ingresen al registro correspondan a los contratantes, y así evitar la falsificación o suplantación. Por ejemplo, la firma electrónica y la posibilidad que exista una comunicación -sin intermediarios y con seguridad- entre el registrador y el notario reduciría los supuestos de fraude y suplantación. Es cuestionable que otros ordenamientos tengan estos instrumentos y que el Perú no haya invertido en ello.

En síntesis, en la actividad de recepción del título en el Libro Diario, con la que inicia el proceso de producción del servicio de inscripción registral, no se ha establecido la obligatoriedad de verificar que todas las personas que presenten solicitudes estén autorizadas para hacerlo, salvo a los notarios y sus dependientes notariales; tampoco existe la responsabilidad de verificar la autenticidad de los documentos por parte de los servidores que recepcionan, a la vez que no existe mecanismo tecnológico alguno para verificarlo. El uso del Sistema de Intermediación Digital, SID - SUNARP, actualmente no es obligatorio a nivel nacional, además solo lo tienen implementado en algunas oficinas registrales y para ciertos actos que solo son realizados por los notarios, por lo que ningún documento de origen administrativo, judicial, arbitral, particular o de otro origen, puede hacer uso de ese moderno sistema.

### **3.1.2 De la actividad de calificación registral<sup>53</sup>:**

Del análisis realizado a todos los alcances o aspectos de la calificación registral que deben realizar los Registradores, se ha determinado que estos se pueden dividir en dos grupos, bajo el criterio de la existencia o no, de insumos, recursos o mecanismos

---

<sup>52</sup> | Congreso Internacional de Derecho Registral: “Los Sistemas Iberoamericanos y el Fraude”; los días 22 y 23 de octubre del 2015, en la ciudad del Cusco.

<sup>53</sup> Art. 32 del Reglamento General de los Registros Públicos

de verificación debidamente especificados en el Reglamento General de los Registros Públicos - RGRP<sup>54</sup>: En efecto, respecto de los cuatro primeros aspectos de calificación registral<sup>55</sup>, los cuales están referidos a la verificación de identidad del titular registral y del sujeto otorgante del acto, la existencia de obstáculos, la capacidad de los otorgantes y la representación invocada, se puede observar que la misma norma ha especificado que dichos aspectos deben verificarse revisando los asientos de inscripción de las partidas registrales en las que se realizará la inscripción, también, revisan los antecedentes registrales y títulos pendientes referidos a ella, así como revisando las partidas registrales de otra clase de registro; es decir, esos cuatro primeros alcances o actividades del proceso de producción pueden y deben verificarse usando la misma información registral con la que cuenta la misma SUNARP, en consecuencia dichas actividades tienen los insumos plenamente identificados.

No obstante, la mencionada información registral respecto de los archivos o antecedentes registrales de una determinada partida registral, en algunos casos es inexistente, deficiente, incompleta, deteriorada por su antigüedad y no digitalizada, tal como lo confirma el Entrevistado 010: *“No tenemos a nivel nacional la digitalización completa de los archivos y actualmente tampoco tenemos esos títulos archivados vaciados en la base de datos. No contamos con todos los títulos archivados, toda vez que datan de hace más de 100 años, que a su vez no existen en el Registro y que incluso antiguamente no había la exigencia de los documentos de identificación de los contratantes, más aún en el caso de aquellas instituciones que se encargaron de efectuar titulaciones, como las Municipalidades, ORAN, Sinamus, que en algunos casos ni siquiera contaban con documento de identidad, simplemente decían que tenían partidas de nacimiento.”* Dicha situación ha sido aprovechada por las mafias de delincuentes bien informados quienes, conociendo la realidad de los Registros Públicos y sabiendo que eso ocasionaba que el registrador tenga bastante limitada la calificación de la identidad del titular entre el otorgante del acto, creaban una maraña de acciones con apariencia de legalidad para luego elaborar documentos ilegítimos que eran enviados a Registros Públicos para su inscripción.

En lo concerniente a la calificación sobre la **identificación del titular registral y del sujeto otorgante del acto**, en el RGRP se aduce que el Registrador, siempre que exista un convenio de interconexión vigente deberá ingresar en la base de datos del RENIEC, a fin de verificar que se trata de la misma persona. En este aspecto, se observa que la posibilidad de acceder a la información del RENIEC por parte de los

---

<sup>54</sup> Reglamento General de los Registros Públicos, fue aprobado con Resolución de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP/SN.

<sup>55</sup> Estos cuatro aspectos están establecidos en los literales a, b, f y g del Art. 32 del Reglamento General de los Registros Públicos.

registradores, depende de un convenio con dicha organización pública, por lo que se está en una situación de dependencia institucional y de convencionalidad, la cual es circunstancial y bastante peligrosa para la calificación registral, por cuanto la verificación de la plena identificación del titular registral, es de suma importancia para la coherencia y validez de las inscripciones registrales, por lo que es un requisito sumamente trascendental para la seguridad jurídica de las inscripciones y no debería depender de un convenio entre entidades; esto, aunado a las propias limitaciones que impone el RENIEC; como lo confirma el Entrevistado 010: *“Ahora la Reniec no te permite hacer búsquedas de las personas solamente con nombre y apellido, tienes que tener el nombre completo para poder hacer recién una búsqueda, y no se puede saber cuántas personas tienen el mismo apellido, actualmente tienes que poner los dos apellidos y un nombre, y eso perjudica la calificación, más aún si son menores de edad y no solamente eso, personas que han fallecido. Es un arduo trabajo y muy delicado.”* La interconexión con RENIEC debería estar asegurada con mecanismos legales más fuertes, como establecerse la obligatoriedad a la RENIEC de garantizar el acceso en los registradores públicos en el marco de la calificación registral de un título.

Respecto de las calificaciones en las que deben verificarse: La validez y la naturaleza inscribible del acto o contrato, la formalidad del título en el que éste consta y la de los demás documentos presentados, que el acto y el derecho son inscribibles, que cumplen los requisitos y se ajustan a las leyes sobre la materia, que el laudo arbitral no perjudique a un tercero que no suscribió el convenio arbitral y el sometimiento de las partes a la vía arbitral; son aspectos que, si bien la norma tampoco ha especificado la forma de realizarse, estos pueden verificarse por un especialista en derecho registral, como los registradores públicos, por lo que sus conocimientos y experiencia, serán los insumos suficientes para cumplir esta actividad, salvo la existencia de deficiencias en los conocimientos y en la capacitación del personal, situación que debería ser controlada con la meritocracia en el acceso a la función registral.

En cuanto a la **formalidad del título**, el Sistema Registral aun permite que se presenten e inscriban documentos privados con firma legalizada pese a la poca formalidad y nulo control del contenido de estos documentos ya que sólo se presentan con certificación notarial de la firma o del documento; además, si los instrumentos o documentos públicos que tienen varias formalidades y seguridades son susceptibles de ser falsos y falsificados, evidentemente con mayor facilidad pueden adulterarse documentos privados, conforme con el viejo aforismo jurídico “Quien puede lo más, puede lo menos”, como lo corrobora el Entrevistado 009: *“Existen actos que no requieren de escritura pública como por ejemplo los acuerdos de las sociedades, que se inscriben en*

*mérito al acta correspondiente del órgano que sesiona, basta con una copia certificada nada más, para que los acuerdos se inscriban en registro, es un tema que se presenta en el registro de personas jurídicas, todos los acuerdos de estos órganos se inscriben fundamentalmente en base a la copia certificada del acta que obra en sus libros (...)*”. Por lo que la permisividad de la presentación de documentos privados, sin ningún otro tipo de control, más que la vulnerable legalización notarial de firmas, es sin duda un espacio para fraude.

En relación con la calificación de la **competencia funcional de funcionario administrativo o notario**, puede observarse que la propia norma ha omitido establecer cuál es el insumo o mecanismo para su verificación, no se ha realizado ninguna otra indicación respecto de cómo debe realizarse<sup>56</sup>. Sin embargo, al menos respecto de los notarios, la Sunarp ha implementado un módulo virtual denominado módulo sistema notario<sup>57</sup>, donde los registradores pueden encontrar la lista de notarios, sus firmas, sellos y presentantes autorizados; pero, respecto de los funcionarios administrativos no existe ningún mecanismo implementado por SUNARP, sólo existe un aplicativo en línea del mismo organismo tributario SUNAT<sup>58</sup>, que permite sólo verificar el nombre del funcionario que expidió el documento, además es una herramienta que no depende ni tiene control la SUNARP, fuera de eso no existe herramienta o mecanismo de verificación de la competencia funcional de todos los demás funcionarios de los diversos organismos del estado que presentan documentos a Registros Públicos para su inscripción registral, tal como lo demuestra el Entrevistado 009: *“(..)* tenemos un aplicativo de la Sunat donde podemos verificar solo los nombres de los funcionarios que pertenecen a la institución, es una base de datos también, para contrastar quien aparece firmando con esa base de datos (...) Respecto a las resoluciones administrativas, tendríamos que tener una intermediación más directa, más ágil, con todas las instituciones públicas para poder acceder, que tengamos una base de datos de los funcionarios de cualquier ministerio, para verificar que efectivamente una resolución administrativa ha sido dictada por esos funcionarios que figura como tal, solo tenemos de la Sunat.” Esta omisión normativa, así como la falta de algún mecanismo desarrollado por la SUNARP que permita la efectiva de verificación de la competencia funcional de funcionarios administrativos que expiden los documentos, genera espacios para la presentación de documentos falsificados.

Si bien la verificación de autenticidad e inalterabilidad de la documentación que deben realizar los registradores públicos, es un aspecto que expresamente no está

---

<sup>56</sup> Puede verificar en el Literal e, del Art. 32 del Reglamento General de Registros Públicos.

<sup>57</sup> Resolución N° 253-2015-SUNARP/SN, que aprueba Directiva 008-2015-SUNARP/SN, Res. N° 115-2015-SUNARP/SN, que aprueba Directiva N° 005-2015-SUNARP/SN (20.04.15). Décimo Primera DCTF del D. Leg. Del Notariado N° 1049.

<sup>58</sup> Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT.

considerado dentro de ninguno los alcances de la calificación registral según lo que se verifica en los respectivos dispositivos del RGRP; no obstante, el registrador debe intentar realizarlo porque en otra disposición del mismo RGRP<sup>59</sup>, se regula el procedimiento de tacha por falsedad, situación que convierte a la verificación de autenticidad en un alcance más de calificación registral. Conforme lo corrobora Gonzales cuando plantea que la calificación debe asegurar cuestiones fundamentales en orden de la legalidad, como ocurre con la autenticidad de los instrumentos, que es lo mínimo que se le puede exigir a la entidad estatal, sin certeza el examen posterior carece de sentido; sin embargo, el registro peruano no asegura ese mínimo, lo que pone en duda la seguridad jurídica que supuestamente debería prestar (2016: 284).

En suma, en el marco del proceso de producción del servicio de inscripción registral, se ha identificado los siguientes espacios o fallas: La información registral referente a los archivos o antecedentes de una determinada partida registral –insumo necesario para calificar algunos aspectos de los documentos– en algunos casos es inexistente o deficiente y no digitalizadas; respecto de la verificación de la competencia funcional de los funcionarios administrativos que expiden documentos, la norma no sólo omite especificar su forma de verificación, sino también no existe mecanismo implementado por la SUNARP para poder efectuarlo; la interconexión de la SUNARP, con la base de datos del RENIEC, necesaria para verificar la identidad del titular registral, depende de un convenio que debe estar vigente, por lo que la SUNARP está en una situación de dependencia institucional; Registros Públicos permite la presentación de documentos privados con firma legalizada, pese a la proclividad de su adulteración.

### **3.1.3 De la actividad de verificación de autenticidad de los documentos:**

La “tacha por falsedad documentaria”<sup>60</sup> puede efectuarla el registrador si, durante el procedimiento de calificación registral, *advier*te la falsedad del documento; previa realización de los *trámites* que acrediten indubitablemente que está ante documentos falsificados. Al respecto, se observan dos situaciones deficitarias de la propia norma:

La primera es que la propia norma establece que será el mismo registrador que debe “advertir” o detectar la falsificación de un documento; no obstante, el registrador no es perito y **no existen lineamientos ni mecanismos técnicos de verificación de autenticidad** de los documentos, por lo que no existen insumos que le permitan al registrador advertir que está, ante un documento falsificado conforme lo corrobora el Entrevistado 001: “*Este mecanismo de la tacha por falsedad se ideó de manera bastante*

---

<sup>59</sup> Art. 36 del RGRP.

<sup>60</sup> Art. 36 del Reglamento General de Registros Públicos.

*limitada porque solamente podías tachar el título si de la propia documentación que se presenta aparece claramente la presunta falsificación previas indagaciones que se tiene que hacer, para asegurarte que ahí hay un caso de presunta falsificación.”*

La segunda es que la propia norma no precisa qué trámites debe realizar el registrador para acreditar que, indubitadamente, está frente a una falsificación documentaria. Tampoco se encuentra especificado en otro artículo de dicho reglamento u otra normativa legal, conforme lo corroboran varios de los Entrevistados, como por ejemplo el Entrevistado 001, que advierte que: *“Si bien no se detalla lo que el registrador debía hacer en esos casos, lo que usualmente hacía si veía eso, es comparar la firma del notario, que estaba en el documento con la firma del notario que tenía registrada en registros, sus firmas y sellos, el registrador verificaba si se parece o no, e indagaba más si tenía duda y llamaba, si el notario era más o menos cercano o asequible lo llamaba, sino eventualmente podía oficiar que era el mecanismo que más se usaba”*.

Respecto de la verificación de autenticidad de documentos no existe un mecanismo específico e integral, los registradores solo cuentan con el **módulo de notarios**, en donde se encuentran registrados todos los notarios, sus sellos y sus firmas, herramienta con la que solo puede contrastar esos datos con el documento notarial en calificación, para lo cual se requiere en principio tener buen ojo y ciertas habilidades periciales; sin embargo, el registrador no es perito grafotécnico, sólo es un abogado, sin conocimientos científicos sobre detección de documentación falsificada y, además, legalmente, no hay la exigencia que lo tenga. Por otro lado, con dicho módulo de notarios, no se puede verificar fehacientemente la autenticidad de los documentos notariales, como lo confirma el Entrevistado 009, quien señala que: *“Más allá del SID, aun no se encuentra disponible otro tipo de verificación por algún aplicativo de la Sunarp. No tenemos forma de verificar que una Escritura pública que se ha otorgado en sede notarial, para poder verificar la autenticidad de la misma, tenemos solamente el sistema de consulta notarios, para verificar si ese parte ha sido presentado por la notaria, presumiéndose que el parte notarial no ha sido adulterado.”*. En este aspecto se puede observar que el registrador se ve obligado a hacer una función que no lo corresponde y cuya habilidad y especialización en principio no cuenta, en todo caso, debería asignarse o distribuirse correctamente esta función a los profesionales competentes, conforme lo señala Tobelem (1992), quien considera a la “distribución de funciones”, como uno de los sub componentes de importante evaluación dentro la organización interna de la entidad.

Respecto de la verificación de la autenticidad de las resoluciones judiciales, la SUNARP tampoco ha implementado algún mecanismo de verificación, sin embargo los Registradores pueden acceder en la **consulta de expedientes en línea, a través de un link del portal web del Poder Judicial**, el cual es bastante limitado y su

funcionamiento depende exclusivamente del Poder Judicial, lo que la convierte en un mecanismo de verificación circunstancial, que no está bajo el control de la SUNARP, como lo confirma el Entrevistado 009: *“El Poder judicial tiene un aplicativo de seguimiento de expedientes, donde cualquier persona puede ingresar ver, pero tengo entendido que no está para todos los distritos judiciales, pero se está implementando por la corte superior de lima.”*

Por ese motivo, el Entrevistado 007, también anota que: *“Respecto a los títulos del poder judicial el registrador tiene que persignarse, porque no tiene un registro de todos los jueces ni de los auxiliares jurisdiccionales, para evaluar la firma, y saber si ha estado en funciones en ese momento, y si fuera así, como saber si ese mismo documento es el correcto, se ha tratado de mejorar con la presentación de partes judiciales en línea, que recién hace unos días el poder judicial acaba de actualizar para que se vaya haciendo la presentación a registros, pero también hay anotaciones de demanda, sentencias, todos los ámbitos de cualquier jurisdicción que llegan a cualquier registro, y estos no están considerados en esa forma de presentación (...) no todos los juzgados ponen las resoluciones por lo que no hay con que comparar. (...)”* En este aspecto, la SUNARP también estaría en una situación de “dependencia institucional” respecto del Poder Judicial, al igual que esta con el RENIEC, con los riesgos y limitaciones de gestión que esto implica, justamente la consideración de este elemento de independencia institucional es de mucha importancia en el diseño organizacional de la entidad, según la PNMGP<sup>61</sup>.

Sobre la verificación de la autenticidad de los **documentos administrativos** que provienen de los diversos organismos públicos del Estado, el registrador no cuenta con ninguna herramienta o mecanismo de seguridad desarrollado e implementado por la SUNARP para realizar esta actividad, como lo evidencia el Entrevistado 010: *“Si es un documento administrativo, tampoco se puede determinar, porque no tenemos la base de datos de esa institución, si tuvieras esa información aunque sea solamente para leer y confrontar con los documentos que nos presentan, nosotros tuviéramos la obligación de ingresar y contrastar, pero si no se tiene esas herramientas no es posible determinar que se trata de un documento falso, pero por los años de servicio que nosotros tenemos, nosotros intuimos cuando se trata de un documento falso, lo sacamos copia, hacemos un oficio y lo remitimos a la institución que supuestamente lo ha expedido y solicitamos si es que ha sido expedido por ellos, y al título lo observamos diciendo que hemos enviado un oficio a la institución que expidió para verificar si el documento ha sido expedido por ellos y esperamos la comunicación de la institución y luego tachamos el título si comprobamos que es falso”. Ante esta situación, existen un vacío, una deficiencia normativa y un nulo desarrollo de tecnologías de información.*

---

<sup>61</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 43 y 44.

**Respecto de los documentos privados** con firma legalizada o copias certificadas de actas presentados por particulares o representantes legales de personas jurídicas, tampoco existe la forma o mecanismo de seguridad que permita determinar su autenticidad. Efectivamente, provienen de los otorgantes o del libro de actas original de la persona jurídica. Se debe considerar que las legalizaciones notariales de firmas es una circunstancia que también merecerá verificación en el módulo de notarios, mas no se podrá corroborar la autenticidad ni la real procedencia de su otorgante; por lo que tiene las mismas limitaciones mencionadas en todos los casos anteriores, conforme lo corrobora el Entrevistado 009, quien añade que *“(...) en el registro de personas jurídicas, todos los acuerdos de estos órganos se inscriben fundamentalmente en base a la copia certificada del acta que obra en sus libros (...), debería exigirse el acompañamiento de una declaración jurada del gerente general que certifique que esa copia que se está presentando efectivamente proviene de su libro de actas válidamente llevado, actualmente solo se exige para casos de convocatoria o de quorum. El notario solo legaliza la firma del gerente.”*. Se trata de un completo vacío legal y tecnológico; lo cual constituye un espacio de filtración de documentos falsificados.

Si se tiene en cuenta que la norma manda al registrador público a realizar “tramites” no especificados, normativamente, y que **tampoco existen lineamientos de coordinación** entre los registradores, los notarios y demás funcionarios que expiden y envían los documentos (actores clave), a fin de consultar y llegar a la certeza de autenticidad documentaria, son los mismos registradores los que buscan la forma de comunicarse con dichos actores clave y, generalmente, lo hacen por escrito. En algunas ocasiones, lo han hecho vía telefónica; situación que, lógicamente, implica muchos riesgos porque depende de la disposición del funcionario para responder. Hubo casos en los que los delincuentes lograron interferir en las respuestas documentarias y telefónicas, conforme lo narra el Entrevistado 001: *“Hay bandas de falsificadores que se han sofisticado tanto que inclusive cuando presentaban documentos falsos, como partes judiciales falsos, usualmente jueces de paz, incluso solían contestar la llamada del registrador, quien trata eventualmente de verificar si ese parte judicial efectivamente ha sido remitido por el juzgado que dice que ha oficiado al registrador, entonces el registrador oficia consultando y se han presentado casos en los cuales derrepente recibía una respuesta supuestamente del juzgado que decía que efectivamente el parte era verdadero pero esto no lo realizaba el propio juzgado sino la misma banda de falsificadores, se detectó porque luego se recibió la comunicación del propio juzgado, existiendo dos comunicaciones contradictorias.”* Estas situaciones informales de coordinación, vendrían a constituir las denominadas “instituciones informales” a las que Helmke y Levitsky, las define como un conjunto de reglas compartidas no escritas, que son creadas, comunicadas y ejecutadas fuera de los canales oficiales.

**No existe la obligación expresa de que los registradores deben verificar la autenticidad** de los documentos en todos los títulos que califican, más aún por el hecho de que la misma norma habla en forma condicional cuando usa el término “advertir”, además, dicha obligatoriedad si está estipulada expresamente cuando se trata de títulos relacionados a un inmueble cuya partida registral tiene inscrita una inmovilización temporal de predios, en cuyo caso si es obligatorio cursar oficio que expidió el documento para comprobar la autenticidad<sup>62</sup>. No obstante, teniendo en cuenta que la inmovilización de partidas registrales es un acto que se inscribe únicamente a solicitud del titular del derecho inscrito<sup>63</sup>, prácticamente se está dejando en manos de los mismos titulares registrales el hecho de que el registrador realice la verificación de la autenticidad de los títulos que se presenten relacionados al predio del solicitante y considerando el bajo porcentaje de solicitudes de inmovilización de partidas registrales a nivel nacional<sup>64</sup> puede inferirse la alta probabilidad de la no verificación de autenticidad de documentos; cuando en realidad, esta debería ser una obligación indiscutible durante la calificación de todos los títulos presentados a los Registros Públicos y respecto de todas las partidas registrales, aunado al hecho de brindar al registrador todas las herramientas legales y tecnológicas necesarias para poder advertir documentos falsificados.

Puede colegirse que se deja a criterio del registrador determinar los mecanismos y trámites que empleará para advertir, detectar y verificar la autenticidad o no de los documentos que califica, en el caso que se trate de registradores honestos y con experiencia, puesto que puede suceder que por falta de pericia el registrador no dude de la autenticidad del documento, en cuyo caso no realizaría los tramites de acreditación indubitable, tal como refiere el Entrevistado 010: *“Los indicios de que estamos ante un documento falso lo podemos determinar por la experiencia que tenemos en registros, muchas veces alguien nuevo, que no tiene la experiencia de darse cuenta que se trata de un documento falso, no se va a dar cuenta, lo inscribe, más aún si es el mismo dependiente notarial el que ha presentado el título.”*

---

<sup>62</sup> Directiva N° 008-2013-SUNARP/SN, que regula la inmovilización temporal de partidas de predios, aprobada mediante Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN, Numeral 6.5.2.1 de las Disposiciones Generales y Especificas, señala: *“En el caso que se presente un título con fecha anterior a la inmovilización de la partida (...) El Registrador procederá a cursar un oficio al Notario, Arbitro o Autoridad Administrativa, a fin de comprobar la autenticidad del documento presentado (...).”*; y el Numeral 6.5.3.2 de las Disposiciones Generales y Especificas, señala: *“En el caso que se presente un título con fecha cierta posterior al asiento de presentación de solicitud de inmovilización temporal. (...) Una vez presentada la Escritura Pública de levantamiento de la inmovilización y demás documentos, el Registrador procederá a cursar un oficio al Notario, a fin de comprobar la veracidad del documento (...).”*

<sup>63</sup> Directiva N° 008-2013-SUNARP/SN, que regula la inmovilización temporal de partidas de predios, aprobada mediante Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN, Numeral 6.2. de las Disposiciones Generales y Especificas, señala que: *“El administrado deberá solicitar por el Diario, la inmovilización temporal, adjuntado los siguientes documentos: (...) 6.2.2: Escritura Pública, que contenga el acto unilateral del propietario con derecho inscrito en el cual manifiesta su voluntad de inmovilizar temporalmente el predio”.*

<sup>64</sup> Según el Boletín Estadístico de la SUNARP, publicado en su Página Web, respecto a la “Inscripción de Solicitudes de Inmovilización Temporal de Predios”, a nivel nacional, en el periodo de Enero – Abril 2017, se han realizado 529 inscripciones y en el mismo periodo, pero en el presente año 2018, se han realizado 545 inscripciones, evidenciando la irrisoria cantidad de estas inscripciones y el bajo crecimiento de su uso: 3%.

En ese sentido, tal como está regulada la tacha por falsedad documentaria - procedimiento que trae implícita la verificación de autenticidad de documentos- su efectiva realización depende absolutamente de la discrecionalidad del registrador; razón por la cual se constituye en un espacio que está fuera de los controles institucionales; y donde hay una persona que decide, siempre hay espacio para la corrupción de funcionarios y, por lo tanto, para el fraude registral. Puede ocurrir que el registrador, deliberadamente, finja que no lo advirtió o que no se dio cuenta de que estaba ante un documento falsificado y, simplemente, puede considerarlo auténtico para continuar con la calificación de todos los demás aspectos.

Se piensa que este procedimiento de tacha por falsificación documentaria no debe dejarse a la voluntad o discrecionalidad de los registradores públicos, por cuanto el derecho de propiedad de los ciudadanos, entre otros derechos inscribibles, considerados derechos fundamentales para las personas, deben gozar de una seguridad jurídica incuestionable, descartándose cualquier tipo de “riesgo” respecto de la pérdida de derechos -riesgo que si se admite en la informalidad de las instituciones- de manera que en lo posible debería mejorarse la normativa y formalizarse esas relaciones o vínculos informales que existen entre los actores clave del SINARP ya que, como propone Arellano, el marco de las reglas formales desempeñan un doble papel: Por un lado amarra al actor a ciertos parámetros, limitando su discrecionalidad, al mismo tiempo otorga un escudo protector ante la incertidumbre. En la misma línea, Gonzales refiere que uno de los errores del sistema notarial y registral es el débil control del registrador respecto de la autenticidad de los instrumentos públicos, notariales o no, además de la ausencia de mecanismos de seguridad por parte de la propia institución registral, reconocido por la propia SUNARP en la parte considerativa de la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN<sup>65</sup> (2016: 296 y 297).

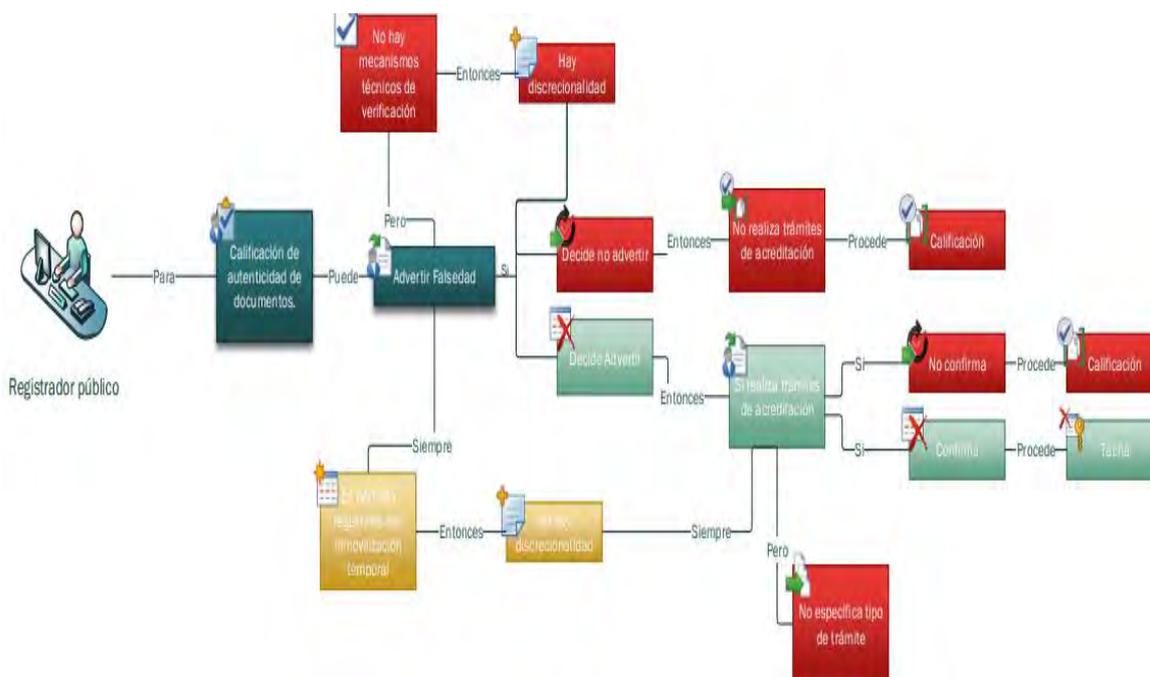
En suma, la regulación del procedimiento de tacha por falsedad documentaria, trae implícita la actividad de verificación de autenticidad de documentos. Los espacios que se han identificado y que pueden permitir la ocurrencia del fraude son el hecho de que omite precisar cuáles serán los mecanismos que debe emplear el registrador para poder advertir la falsedad, así como los trámites que debe realizar para acreditar que indubitablemente está ante un documento falsificado, la circunstancia de que el registrador público no es un perito y el hecho de que no existe algún mecanismo tecnológico de verificación de autenticidad de documentos desarrollado por la SUNARP, el hecho de que no existen lineamientos de articulación y coordinación entre

---

<sup>65</sup> Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, del 26/11/2013, parte pertinente de la exposición de motivos: “(...) La seguridad jurídica que otorga los registros públicos en la actualidad se ve amenazada por personas o grupos delincuenciales que presentan documentación falsificada, a fin de obtener beneficios indebidos e ilegales (...)”.

los registradores y los actos claves y la no obligación expresa de que los registradores deben verificar la autenticidad de los documentos en todos los títulos que califican. Son circunstancias que admiten la absoluta discrecionalidad del registrador en el desarrollo de este proceso y por tanto la ocurrencia de corrupción de funcionarios.

La esquematización de todo el procedimiento de la tacha por falsedad documentaria, evidenciándose la absoluta discrecionalidad del registrador respecto de la calificación de la autenticidad de los documentos, se puede apreciar en el gráfico:



Elaboración propia.

En la siguiente tabla se esquematiza todo el proceso de producción del servicio de inscripción registral que incluye el procedimiento de tacha por falsedad documentaria, bajo el modelo de cadena de valor y gestión por procesos orientado a resultados en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública<sup>66</sup>, donde podrá observarse claramente la inexistencia de algunos insumos o recursos necesarios para su correcto desarrollo, espacios que contribuyen con el fraude registral:

<sup>66</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Pag. 32.

PROCESO DE PRODUCCION DE SERVICIO REGISTRAL (PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGISTRAL)				
INSUMOS (NORMAS/MECANISMOS)	ACTIVIDAD O PROCESO	PRODUCTO	RESULTADO ESPECÍFICO	RESULTADO FINAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Tecnología.</li> <li>❖ Cajeros /Digitadores.</li> <li>➢ Lectores Biométricos de Huella Dactilar.</li> <li>➢ Módulos Notarios.</li> <li>➢ No Hay.</li> </ul>	<p><b>1. Recepción del título por libro diario, verifica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identidad de todos los presentantes</li> <li>- Autorización de presentantes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Notarías</li> <li>• Otras entidades.</li> </ul> </li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Tecnología.</li> <li>❖ Registradores Públicos.</li> <li>➢ Reniec (convenio)</li> <li>Información Sunarp:               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Partidas Registrales.</li> <li>➢ Títulos Pendientes.</li> <li>➢ Antecedentes Registrales (deficiente/inexistente)</li> </ul> </li> <li>➢ Normas Jurídicas, Reglamentos y Directivas de la SUNARP</li> <li>➢ No Hay.</li> <li>➢ Modulo Notario.</li> <li>➢ Convenio Arbitral.</li> </ul>	<p><b>2. Calificación Registral, verificar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación titular registrante y otorgante.</li> <li>- Confrontar adecuación de títulos.</li> <li>- Existencia de obstáculos que emanen.</li> <li>- Capacidad de otorgantes (Registro Personal, Testamentos, Sucesiones.)</li> <li>- Representación invocada por otorgantes (Registro Personal, Personas Jurídicas, Mandatos y Poderes.)</li> <li>- Validez y naturaleza inscribible del acto o contrato.</li> <li>- Formalidad del título y Documentos.</li> <li>- Legalidad y requisitos de los documentos, del acto y derecho inscribible.</li> <li>- Competencia funcional de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario Administrativo.</li> <li>• Notario.</li> </ul> </li> <li>- Laudo arbitral que no afecte a terceros y al que no suscribió convenio arbitral.</li> <li>- Sometimiento de las partes a vía arbitral.</li> </ul>	Inscripción y Publicidad Registral.	Seguridad Jurídica que sienten las personas.	Confianza de las personas para realizar transacciones.
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Tecnología (Limitada).</li> <li>❖ Registradores Públicos.</li> <li>➢ No Hay.</li> <li>➢ SID-SUNARP (Limitado)</li> <li>➢ Página Web Poder Judicial (Limitado/No controlado.)</li> <li>➢ No hay.</li> <li>➢ Vacío Legal (No obligatorio)</li> <li>➢ Oficio a Funcionario emisor (Obligatorio).</li> </ul>	<p><b>3. Autenticidad de Documentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Advertir falsedad de documentos (mecanismo).               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativos.</li> <li>• Notariales.</li> <li>• Judiciales.</li> <li>• Arbitrales.</li> <li>• Consulares.</li> <li>• Fiscales.</li> <li>• Particulares.</li> </ul> </li> <li>- Trámites de acreditación de falsedad.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidas sin inmovilización (99.9%).</li> <li>• Partidas con inmovilización solicitadas.</li> </ul> </li> </ul>			

Elaboración propia.

### 3.1.4 De los límites de la calificación registral:

Así como el RGRP ha establecido cuáles son los alcances de la calificación registral, también ha establecido claramente los aspectos y documentos que no se pueden calificar, que está prohibido de observar, como es el caso de las resoluciones

judiciales<sup>67</sup>, respecto de las cuales los registradores no pueden realizar observaciones, tan sólo pueden solicitar aclaraciones referidas a cualquier tipo de ilegalidad o inexactitud registral, y respondidas o no por los jueces, al final igual se deberán inscribir, a pesar de que adviertan sentencias o resoluciones judiciales irregulares que van contra la coherencia de la información registral, contra toda la lógica del derecho, de los principios y normas registrales y de la justicia en general.

Esta situación irregular, muchas veces sucede tanto por la falta de conocimiento del derecho registral, por parte de los mismos jueces o porque probablemente son sorprendidos con la presentación de documentación falsa por parte de los litigantes en el marco de los procesos judiciales, situación que es confirmada por el Entrevistado 010, que expresa lo siguiente: *“(...) vemos en algunos casos, jueces que no conocen el derecho registral, porque muchas veces nos obligan a efectuar inscripciones que nosotros hemos observado, muchas veces no está bien lo que resuelven y obligan a inscribir bajo apercibimiento.”* En el caso de que los registradores se vean obligados a realizar inscripciones sobre la base de resoluciones judiciales cuyo contenido es ilegal o incongruente con la información registral, se estaría ante inscripciones registrales fraudulentas por fraude a la ley.

Se advierte que el registrador no puede calificar la **competencia del tribunal arbitral o árbitro único** y sus **capacidades para ejecutarlo**<sup>68</sup>; empero, la realidad demuestra que esta limitación es peligrosa, conforme lo corrobora el Entrevistado 009, que menciona: *“(...) ni siquiera el Minjus tiene un catálogo o relación de árbitros ad hoc sobre todo, que están facultados a la fecha para ejercer esa función. (...), los otros tipos de arbitrajes institucionales de alguna manera tienen una institución que respalda y organiza a sus árbitros, en la que sí podría solicitar la lista de sus árbitros en una fecha determinada, como la Cámara de Comercio de Lima, el Centro de Resolución de Conflictos de la Católica, pero un árbitro, que simplemente ha sido autorizado por el Minjus para ejercer la función de árbitro, a partir del inicio de sus actividades no hay nadie que lo controle. En estos laudos, no hay forma de verificar, no hay con quien verificar. (...) cuando se busca constatar la veracidad de la firma o del laudo a través de la institución arbitral ad hoc resulta que no existe en el lugar que indicaron, ningún centro de arbitraje”*. A pesar de que no existe un control oficial o registro formal de todos los árbitros nacionales que permita verificar al menos la existencia real

---

<sup>67</sup> Antepenúltimo párrafo del **Art. 32 del Reglamento General de los Registros Públicos**: *“En los casos de resoluciones judiciales que contengan mandatos de inscripción o de anotaciones preventivas, el Registrador y el Tribunal Registral se sujetaran a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil”*. **Art. 2011 del Código Civil: Principio de Legalidad y Rogación** *“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. Lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el Registrador podrá solicitar al Juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro”*.

<sup>68</sup> 3er párrafo del Art. 32-A del R Reglamento General de los Registros Públicos: Alcances de la calificación de los Laudos Arbitrales.

del árbitro que emite el laudo; es decir, pese a la informalidad del funcionamiento de los árbitros, es inverosímil que actualmente se establezca esta limitación en la calificación registral.

El registrador está impedido de evaluar y no puede calificar el **contenido del laudo**, la **validez<sup>69</sup> del convenio arbitral ni la correspondencia de éste con el contenido del laudo<sup>70</sup>**. Sin embargo, el Entrevistado 009 aclara, por ejemplo, que: *“En los casos de laudos también se daban situaciones de suplantación de identidad, en principio al árbitro mismo, por ejemplo, o falsificaban un convenio arbitral que daba origen a un laudo y ambos documentos eran falsificados; (...)”*. Se trata de limitaciones muy peligrosas porque, pese a que el registrador advierta que el laudo o el convenio arbitral no reúne requisitos legales de validez o que entre el laudo y el convenio no exista la más mínima coherencia, no podrá observarlos. A veces los árbitros, al igual que lo jueces, desconocen el derecho registral, incluso también son sorprendidos con documentación falsa, falsificada o con suplantación de identidad.

Se conocen casos de corrupción de árbitros. Por ejemplo, las transferencias irregulares que se disponían mediante laudos arbitrales, que luego se descubrió que se trataba de árbitros corruptos y que pertenecían a la red delictiva de Orellana, precisamente una de las formas como se hacía ilegalmente de propiedades la Red Orellana, era a través de irregulares Laudos y Convenios Arbitrales, como puede verse en el mencionado Informe Final de la Comisión Investigadora del Congreso que investigó a Rodolfo Orellana Rengifo. Esta situación que ha puesto en evidencia lo vulnerable y corruptible que pueden ser las decisiones arbitrales. Por esas razones, debería permitírseles a los registradores calificar esos documentos y convertirse en un filtro más de la verificación de la legalidad del contenido de los laudos arbitrales y de la validez de los convenios arbitrales. Si éstos adolecen de causales de nulidad<sup>71</sup>, probablemente terminarán en tediosos procesos judiciales que aumentan la carga procesal de los jueces.

Todas estas limitaciones o aspectos que legalmente no pueden ser calificados o verificados por parte del registrador, convierten la calificación registral peruana en una calificación débil y atenuada porque le restan fuerza, integralidad y rigurosidad. De

---

<sup>69</sup> Según el “Diccionario de Derecho”, de OSSORIO Y FLORIAT, Manuel y CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. 1era Edición – Buenos Aires: Heliasta, 2011, Tomo 2, página 660, “Validez”, es la cualidad de un acto o contrato jurídico para surtir los efectos legales propios, según su naturaleza y la voluntad constitutiva. Legalidad en los negocios jurídicos. (...) Índole de lo legal en la forma y eficaz en el fondo.

<sup>70</sup> 3er párrafo del Art. 32-A del R Reglamento General de los Registros Públicos: Alcances de la calificación de los Laudos Arbitrales.

<sup>71</sup> Según el “Diccionario de Derecho”, de OSSORIO Y FLORIAT, Manuel y CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo. 1era Edición – Buenos Aires: Heliasta, 2011, Tomo 2, página 158, “Nulidad”, es la ineficacia en un acto jurídico como consecuencia de carecer de las condiciones necesarias para su validez, sean ellas de fondo o de forma (...), por lo cual la nulidad se considera ínsita en el mismo acto, sin necesidad de que se haya declarado o juzgado.

esta forma, se convierte en un espacio para las inscripciones registrales fraudulentas, pese a que la calificación registral, que realizan los registradores públicos, es la base de la real y verdadera legitimación del contenido de las inscripciones y pese a que Registros Públicos tiene la función de otorgar seguridad jurídica a las inscripciones y a la publicidad que otorga, debido a que a pesar de que legalmente está establecido que el registro no convalida nulidades<sup>72</sup>, el sentir de la población es que todo lo que está inscrito en los Registros Públicos, está protegido y es verdadero, y duerme tranquila sabiendo que su propiedad inscrita en Registros Públicos nadie le quitara o contrata con seguridad en función de la publicidad registral, lo que Alca Robles<sup>73</sup>, parafraseando al maestro Diez Picasso, define como una seguridad jurídica dinámica o seguridad en la contratación y seguridad jurídica estática, que es la intangibilidad del contenido de los asientos registrales.

Al descubrirse por el periodismo y conocerse, públicamente<sup>74</sup>, la existencia de inscripciones registrales fraudulentas en la SUNARP, se genera en los ciudadanos una sensación de inseguridad jurídica y de desconfianza de la población hacia la institución registral, como lo reconoce la literatura contemporánea que aborda al enfoque institucionalista de la confianza que sugiere que el deterioro progresivo de la confianza atribuida a las instituciones, y su consecuente pérdida de legitimidad pública, socavan el funcionamiento del Estado y erosionan el respaldo ciudadano a la democracia.<sup>75</sup> Justamente, la idea de valor público en la gestión pública apunta a la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos<sup>76</sup>. En tal virtud, las limitaciones y prohibiciones establecidas a la calificación registral debilitan la institucionalidad registral y ponen en riesgo la seguridad jurídica registral; cuando en realidad a lo que debería aspirarse es a fortalecer el SINARP.

Se considera injusto que a la entidad que da la cara (SUNARP) no se le permita usar todas las armas legales para poder evitar las inscripciones registrales fraudulentas. En ese mismo sentido, recuerda el Entrevistado 002: *“Fortalecer más la calificación registral, como toda parte del estado tenemos fortalezas y debilidades (...), si tendría q verse un tema de*

---

<sup>72</sup> Artículo 2013 del Código Civil: “(...) La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes”.

<sup>73</sup> ALCA ROBLES, Wuilber Jorge. “Los Registros Públicos – Perspectivas desde la SUNARP - RENIEC”. Primera Edición: abril 2014. Idemsa Editores.

<sup>74</sup> DIARIO EL COMERCIO (28/10/2013), (03/07/2014), DIARIO LA REPÚBLICA (22/06/2014), SEMANARIO HILDEBRANT EN SUS TRECE (05/12/2014), Pagina Web del DIARIO PERU 21 (31/01/2013), entre otros, así como en medios radiales y televisivos de la época y hasta la actualidad porque a la fecha del cierre de la presente investigación no se ha sentenciado a Rodolfo Orellana y su red mafiosa.

<sup>75</sup> (Bianco, en Moreno, 2010). USAID, “La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas”. Marzo, 2017.

<sup>76</sup> OLAVARRIA GAMBI, Mauricio. “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. Instituto de Asuntos Públicos de Universidad de Chile. Documentos de Trabajo N° 11. Diciembre, 2007. Pag. 45.

*mejora de procesos para que seamos más eficientes en la producción del servicio y que se dé el tiempo adecuado y necesario para la calificación con todas las herramientas que sean necesarias, (...), un sistema de calificación mucho más moderno, son herramientas de toda organización del estado.” Al respecto, Juan León Mendoza<sup>77</sup>, señala que en un ambiente de seguridad, estabilidad, reglas claras y justicia, el mismo gobierno gozará de la credibilidad y respeto correspondiente por parte de los gobernados. No obstante, esta credibilidad total que deben conseguir las entidades públicas, actualmente le esta negada a la SUNARP y estará atada de manos involuntariamente, mientras existan estas ilegítimas limitaciones a la calificación registral.*

En síntesis, todas las limitaciones o aspectos que no les está permitido calificar o verificar a los registradores públicos, debilitan la calificación registral en el Perú, pese a que esta actividad del proceso de producción del servicio de inscripción registral, es una de las formas más importantes y directas de garantizar la legalidad y legitimidad de las inscripciones registrales y pese a que Registros Públicos tiene la función de otorgar seguridad jurídica a las inscripciones y a la publicidad que otorga. Se considera injusto que a la entidad que da la cara (SUNARP) no se le permita usar todas las armas legales para poder evitar las inscripciones registrales fraudulentas y, por ende, para mejorar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía hacia la institucionalidad registral.

### **3.2 Sobre la desvinculación de actores clave en el diseño institucional y organizacional del SINARP:**

Frente a los espacios y fallas identificadas dentro del proceso de producción del servicio de inscripción registral, la vinculación y coordinación de los actores claves del SINARP se torna en una herramienta de suma importancia y complementaria a todos los mecanismos y herramientas de trabajo. Sin embargo, lo que actualmente impera es la desvinculación absoluta de los actores clave, como se evidencia a continuación:

Se había explicado convenientemente que, antes de la creación del SINARP, la mayoría de los diversos tipos de registro público, formaban parte de diferentes entidades públicas, entidades que se encargaban de generar sus propios documentos, previa realización de sus procedimientos administrativos, y a la vez se encargaban de inscribir sus propios documentos que generaban, o lo hacían en diversas entidades públicas que tenían función registral, como es el caso de los registros que existían en

---

<sup>77</sup> LEON MENDOZA, Juan. “¿Cuál es el Rol del Estado?”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM. Año V, N° 15. Fuente: [http://200.62.146.19/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol\\_estado.pdf](http://200.62.146.19/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estado.pdf). Pág. 50

los Ministerios. Cuando dispusieron la unificación de todos los mencionados registros en el SINARP, se estableció que quedaban vinculados en lo jurídico registral. Al aspecto, se observa que esa precisión fue ambigua e incompleta, por cuanto faltó precisar con claridad cómo quedaría la vinculación del resto de aspectos que existen dentro de las organizaciones públicas, porque como sólo se realizó esa precisión de que la vinculación sería únicamente en lo jurídico registral, podría entenderse que quedaban incólumes el resto de aspectos institucionales de vinculación entre los registros y sus respectivas organizaciones públicas de origen.

Siguiendo el criterio de Tobelem en lo relativo a los sub componentes que existen dentro de la organización interna de una entidad, se observa que los aspectos o componentes relacionados a la “vinculación jurídica registral”, son: manuales de procedimientos administrativos, procesos de gestión, manuales técnicos; mientras que los componentes sobre los que se ha omitido precisar en la creación del SINARP, están referidos a: las funciones respecto a un organigrama, canales de comunicación, políticas de personal, capacidad física y financiera. Para el adecuado desarrollo de estos componentes, se debe de articular las unidades dentro de la organización a fin de llegar a resultados eficientes (Tobelem 1992).

Pese a la omisión normativa en la ley de creación del SINARP, respecto de especificar sobre la situación de los otros vínculos de tipo organizacional, entre las entidades de origen y los Registros que se estaban integrando sólo en lo jurídico registral en el SINARP, se observa que en la implementación del sistema registral, se consideró que la vinculación y unificación de Registros Públicos en el nuevo sistema registral, era en todos los aspectos y componentes que forman parte de una organización pública y que se desvinculaban totalmente de sus entidades de origen. Incluso, la única figura institucional, con capacidad para ser al menos un espacio de relacionamiento, vinculación, coordinación y consulta entre entidades, como es el “consejo consultivo”, nunca fue verdaderamente usado, ni desarrollado por la entidad, como se evidencia en el actual Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la SUNARP<sup>78</sup>, que sólo le otorga un artículo al capítulo del órgano consultivo, pese a que el consejo consultivo fue creado en la misma ley de creación del SINARP, y se propugnaba que debe estar integrado por un representante de cinco instituciones públicas relacionadas a la materia registral<sup>79</sup>, es decir, constituida por actores claves del sistema; por lo que la

---

<sup>78</sup> Art. 13.- Comisión Consultiva, único artículo del Capítulo Segundo. - Órgano Consultivo – De la Comisión Consultiva, del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, aprobado con D.S. N° 012-2013-JUS: “*La Comisión Consultiva es el órgano de consulta de la entidad; emite opinión no vinculante a solicitud del Superintendente Nacional, en los asuntos que pongan a su consideración. Se reúne a convocatoria del Superintendente Nacional.*”

<sup>79</sup> Art. 20 de la Ley de Creación del SINARP y de la SUNARP – Ley N° 26366: El consejo consultivo, está integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones públicas: Ministerio de Transportes, Comunicaciones,

desvinculación de estos actores clave del sistema, generada en su implementación, fue total. El consejo consultivo en cuestión, en la práctica nunca ha tenido reuniones de trascendencia ni se le han hecho consultas, y las reuniones de coordinación que han existido entre los funcionarios de las organizaciones vinculadas con el registro, no se han realizado en el marco del funcionamiento de la mencionada comisión consultiva, según refiere el Entrevistado 004: *“Estas coordinaciones entre entidades las hacíamos por propia voluntad, lamentablemente.”*

Se considera que la intención del legislador, no fue necesariamente la pérdida total o inexistencia de vínculo alguno de los Registros con sus entidades públicas de origen, sino que la institución registral también esté integrada de alguna forma por todos los actores, como también lo reconoce el Entrevistado 004: *“El sistema registral tiene que reformarse para que no solo este conformado por registros públicos, sino que este conformado por otras instituciones también.”* A la luz del análisis y de los hechos corroborados en la realidad, parece ser evidente la necesidad de vinculación institucional de los actores claves.

Esta desvinculación total o “inexistencia de algún vínculo formal”, entre las entidades públicas de origen de los Registros y la SUNARP, tal como lo refiere el Entrevistado 010: *“Nosotros deberíamos estar interconectados con todas las instituciones que emiten documentos para la inscripción en el registro y una vez que presenta el usuario, nosotros podamos entrar a su base y verificar si expidió o no dicho documento, solo ahí nosotros podríamos cautelar los derechos de las personas, ahí si podríamos hablar de una seguridad jurídica completa.”* En la práctica generó la existencia de un “peligroso espacio de tiempo” entre la generación de los documentos inscribibles, por parte de las entidades, y la presentación efectiva de éstos en Registros Públicos para su inscripción, pues cuando salen del ámbito de control efectivo de la entidad que genera el documento, para ser llevados con dirección a las instalaciones físicas de las oficinas registrales de la SUNARP por cualquier tercero sin necesidad de autorización, cualquier eventualidad podría acontecer con dicho documento en ese lapso de tiempo, como una falsificación, adulteración, pérdida o extravió, en perjuicio de la propia entidad que lo generó, los funcionarios y evidentemente los administrados, y esto sucede precisamente por la “inexistencia de algún vínculo formal” o lineamientos oficiales de comunicación, coordinación y articulación, entre los actores clave.

Ante la desvinculación total de Registros Públicos respecto de sus antiguas entidades públicas de origen, así como ante la inexistencia de vínculo formal entre los Registros Públicos y cada una de los funcionarios públicos y privados que también son usuarios del registro, como los notarios, árbitros, jueces, cónsules, funcionarios administrativos, representantes legales de personas jurídicas, entre otros, quienes en conjunto constituyen “**actores claves**” del SINARP; y ante la falta de diversos tipos de insumos normativos, técnicos y algunos mecanismos tecnológicos desarrollados por SUNARP, que permite a los registradores y también a los mismos actores clave, realizar correctamente sus funciones, nace la necesidad de coordinación y colaboración interinstitucional entre dichos actores claves y los registradores públicos, tal como lo evidencia el Entrevistado 010: *“Que los actores formen parte del sistema, si nosotros nos interconectaríamos con todos ellos sería muy buena, coadyuvaría a una seguridad jurídica más completa, se formaría un círculo, un cerco que no permita que gente malintencionada o gente que trata de aprovecharse de esas instituciones en las cuales nosotros no podemos determinar si fueron o no expedidos por las autoridades, porque en realidad, en eso base el fraude, en que nosotros solamente calificamos lo que tenemos, en lo físico que nos entregan, pero no podemos determinar si salió o no de esa institución que emitió.”* Es un hecho que la vinculación de los actores clave del SINARP, con el estableciendo de las respectivas obligaciones funcionales, constituiría un mecanismo y una garantía más de seguridad jurídica que debe otorgar Registros Públicos.

Esta necesidad de colaboración que tiene la SUNARP, por parte de otras entidades públicas y privadas, se evidencia con la gran cantidad de convenios<sup>80</sup> que la SUNARP ha suscrito con varias entidades públicas y privadas, a fin de determinar la forma de interrelacionarse con ellas y, así, coadyuvar con el mejor desempeño de las funciones registrales. Esta proliferación de convenios también evidencia la falta de lineamientos generales de coordinación, por lo que debería apuntarse a la eliminación de convenios y transformarlos en lineamientos. La lógica de los convenios conduce a una microgestión, la cual es una operación totalmente circunstancial, eventual y sin ningún tipo de planeación estratégica institucional.

Es ostensible que el término “sistema” que usaron como parte de la definición del SINARP, sólo fue porque se estaba disponiendo la unificación de todos los registros existentes en todos los organismos públicos, mas no porque se estaba considerando dentro de sí, a todos los actores que estarían vinculados a las inscripciones registrales, al menos estableciéndoles cierta obligatoriedad de colaboración institucionalizada. Sin embargo, en la práctica si funciona como un sistema funcional

---

<sup>80</sup> Conforme puede apreciarse en la propia Página Web de la Sunarp: [www.sunarp.gob.pe](http://www.sunarp.gob.pe)

informal, porque se hacen coordinaciones entre funcionarios, convenios de colaboración interinstitucional y algunos tímidos y limitados mecanismos de interconexión digital con algunas entidades y funcionarios, que ayudan a cumplir sus objetivos; pero, son actores que no forman parte del sistema formalmente y no tienen ninguna responsabilidad u obligación de colaborar, pese a que son **actores clave** porque su colaboración es de muchísima importancia y necesidad para desarrollar correctamente la función de calificación registral y así poder cumplir la garantía de seguridad jurídica de las inscripciones y de la publicidad que otorga la SUNARP.

El hecho de que el SINARP no haya sido diseñado e implementado como un sistema funcional del Estado; vale decir, considerando dentro del sistema a varias entidades del estado cuya colaboración es requerida para el adecuado cumplimiento de las políticas registrales<sup>81</sup>; esto es, actores claves, que en la práctica, si apoyan voluntariamente en la calificación registral; pero, por iniciativa de los Registradores, quienes al no contar con herramientas o mecanismos de verificación de autenticidad de los documentos, deben acudir y solicitar apoyo a funcionarios extraregistrales, quienes tampoco tienen la obligación de responder los requerimientos de los registradores, trae como consecuencia la existencia de espacios de ineficacia, ineficiencia, falta de prevención, celeridad y simplicidad en las calificaciones, inscripciones y atenciones, por lo que se vulneran principios de servicio al ciudadano<sup>82</sup>; situación que a su vez abre espacios para la ocurrencia de inscripciones registrales fraudulentas, corrupción, informalidad, etc.

En el Congreso Internacional de Derecho Registral – 2017, titulado “*El fraude inmobiliario*”: La seguridad jurídica para los bienes puede realizarse de forma integral cuando intervengan los actores públicos y privados para actuar como un sistema único, coherente y seguro. Uno de los actores esenciales es el Sistema Registral, quien ha impulsado medidas regulatorias y medidas tecnológicas. La actuación de la SUNARP en este caso es fundamental y debe tender a fortalecer el sistema de forma integral sin sacrificar la rigurosidad en la calificación. En el gráfico que obra en el Anexo 8, se refleja a todos los actores clave del SINARP.

Son actores claves del SINARP, los siguientes:

---

<sup>81</sup> Art. 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.

<sup>82</sup> Art. II del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.



Elaboración propia.

En suma, en la ley de creación del SINARP sólo se precisó la vinculación de los registros que se unificaban con el SINARP en lo jurídico registral. Se omitió dilucidar cómo quedaría el resto de aspectos de vinculación que existen dentro de las organizaciones públicas; no obstante, pese a tal imprecisión decidieron implementarlo, de forma que la vinculación de los Registros con el nuevo sistema registral fuera total y hasta excluyente de algún tipo de vinculación con sus anteriores entidades de origen, por lo que la desvinculación con sus entidades de origen, fue y actualmente es total, generando la existencia de un “peligroso espacio de tiempo”, constituido entre el momento de la generación de los documentos y el efectivo momento de su presentación en los Registros Públicos, puesto que en ese lapso, potencialmente, podría suceder una falsificación o adulteración de documentos.

Los actores clave del SINARP, en la práctica constantemente necesitan realizar coordinaciones informales, a fin de desarrollar correctamente sus funciones, sin embargo, son inseguras y dependientes de la buena voluntad y honestidad de los registradores públicos y de los demás actores clave del procedimiento registral. Esta situación trae como consecuencia la existencia de espacios de ineficacia, ineficiencia, falta de prevención del fraude registral, celeridad y simplicidad en las calificaciones e inscripciones registrales; por lo cual se vulneran principios de servicio al ciudadano y se pone en riesgo la seguridad jurídica registral.

### **3.3 Sobre la inexistencia de lineamientos de coordinación interinstitucional y del mayor desarrollo y uso de tecnologías en la SUNARP:**

Se puede advertir que casi todos los espacios y fallas identificadas en el SINARP, que están permitiendo la ocurrencia de fraude registral, han evidenciado la necesidad de realizar coordinaciones entre los actores clave a fin de cubrir los vacíos legales y tecnológicos, y ante la “inexistencia de lineamientos de articulación y coordinación interinstitucional”, dichas coordinaciones se han estado realizando de manera formal e informal, sin lineamientos directivos e institucionalizados de relacionamientos entre todos los actores claves del SINARP, a fin de poder intentar realizar correctamente sus funciones, conforme lo reconoce el Entrevistado 004: *“La lucha contra el fraude no solo debe recaer en la Sunarp, tiene que ser una lucha, en donde varias instituciones estén involucradas, como la fiscalía, la Sunarp, el poder judicial, los notarios, los árbitros, los jueces, por ejemplo, nosotros hicimos muchas actividades en las que tratábamos de crear vasos comunicantes con estas instituciones, sino lo enfrentas de una manera sistemática entonces se está fallando, el país debe reconocer que tiene que haber una coordinación interinstitucional para enfrentar esta situación.”* A esa forma de coordinación informal, Mintzberg denomina: “adaptación mutua” (2012: 27-31) y Helmke y Levitsky las denomina “instituciones informales” (2006), acciones que sin las cuales, se hubiera incurrido en muchísimas más irregularidades y no se hubiera podido evitar muchas inscripciones registrales fraudulentas.

Las mencionadas coordinaciones informales que realizan los registradores y los demás actores claves del sistema, tienen como finalidad cumplir cabalmente sus funciones a fin de evitar inscripciones fraudulentas, con el designio de asegurar la seguridad jurídica que debe garantizar el SINARP, de manera que los objetivos e intereses de los registradores, de los actores clave y de la propia SUNARP, son compatibles. En vista de que estas coordinaciones informales que existen en Registros Públicos procuran llenar los vacíos e ineficiencias de las normas formales como por ejemplo en el caso de la regulación sobre la tacha por falsedad documentaria, se tiene que las instituciones informales que allí han surgido son las *complementarias* y *sustitutivas*, según las clasificaciones de Helmke y Levitsky. Si bien dichas instituciones han funcionado medianamente bien, son inseguras y dependientes de la buena voluntad y honestidad de los Registradores Públicos y de los demás actores clave.

Pese a que la materia registral es una especialidad bastante técnica y especializada, que incluso operadores del derecho no especialistas en el tema requieren orientación como los jueces, árbitros, entre otros funcionarios, conforme lo han indicado algunos entrevistados, situación que muchas veces es caldo de cultivo para la ocurrencia del fraude registral mediante la modalidad de fraude a Ley, no se ha desarrollado e implementado **espacios formales de consulta** entre los funcionarios que presentan documentos a los registros y los mismos registradores u otros especialistas de la entidad registral, previamente a la generación de los documentos, a fin de evitar la generación de instrumentos públicos notariales, laudos arbitrales, resoluciones judiciales y administrativas irregulares, ilegales e injustas, situación que podría ser superada con un adecuado diseño e implementación de mecanismos de coordinación y articulación entre dichos actores, como por ejemplo se ha regulado en Colombia sobre la transversalidad del servicio registral<sup>83</sup> y se dispone que *“En procura de garantizar la seguridad y confiabilidad de la información, así como la plena formalidad de los actos sujetos a registro, el servicio público registral se entenderá inmerso dentro de una lógica transversal e interinstitucional. En consecuencia, con lo anterior, el servicio público registral deberá contemplar el establecimiento de interrelaciones eficaces con las Entidades intervinientes en el proceso de registro en las etapas previas y posteriores al mismo”*. Este criterio también es corroborado en la PNMGB cuando formula que, frente a la débil articulación intergubernamental e intersectorial, la coordinación como proceso apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus capacidades, y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales<sup>84</sup>

En el Congreso Mundial de Derecho Registral 2014<sup>85</sup>, donde el tema fue el *“Fraude Inmobiliario”*, entre otros puntos, se concluyó que es necesario que todos los Registros implementen medidas preventivas del fraude inmobiliario acordes con sus necesidades por medio de las tecnologías como la comunicación entre los que autorizan o redactan documentos y el registro a través de un canal seguro que acredite la autenticidad, invariabilidad e integridad del documento y su autoría, la firma electrónica y la cooperación con las administraciones públicas. A ese propósito, el Entrevistado 001 postula que *“Estos temas además son problemas que tienen que ser afrontados de manera transversal por todo el estado, por todas las instancias, porque todo este tema del fraude no es exclusivo del registro, ni de los notarios, es más macro, afecta a toda la*

---

<sup>83</sup> Art. 35° de la Ley N° 1579 - Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, que regula sobre la “Transversalidad del servicio registral”.

<sup>84</sup> MOLINA, Carlos e LICHA, Isabel (2005): Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Citado en el Documento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGB, pag. 16.

<sup>85</sup> XIX Congreso Mundial de Derecho Registral – Chile 2014, realizado en Santiago de Chile, en octubre del año 2014.

sociedad, por tanto, la solución para contrarrestarlo tiene que demandar una labor transversal. Si todos los intervinientes, los notarios, autoridades administrativas, jueces, todos los que de alguna u otra manera intervienen o que tienen alguna participación en todo el proceso, que finalmente concluye en inscripción, si todos ponen su parte, en cuidar, en hacer los controles adecuados, si definitivamente contribuiría en eliminar esos casos, si cada parte del proceso, con solo hacer su parte de controlar, de cumplir sus funciones que correspondan, de cumplir el control adecuado en el ámbito de su competencia, definitivamente se solucionaría.” Como puede observarse, es casi un consenso general, la necesidad de la participación, colaboración y coordinación constante de todos los actores claves del SINARP, a fin de poder prevenir inscripciones registrales fraudulentas.

Finalmente, del análisis efectuado a todo el desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción registral, se advierte que uno de los insumos principales de dicho proceso, sin duda son las **tecnologías de la información y comunicación - TIC**, que son herramientas de trabajo con presencia transversal, efectiva y de suma importancia en todo el procedimiento registral, porque se las requiere en casi todas las actividades y alcances de la calificación que realizan los registradores públicos, como los lectores biométricos de huella dactilar y la base de datos en interconexión con el RENIEC.

Campos señala que Registros Públicos ingresó, en la década del noventa, en un proceso de modernización como parte de la reforma del Estado y que esto permitió una mejora en el servicio público puesto que se mejoraron los plazos de calificación y se establecieron nuevos servicios registrales para facilitar el acceso de los ciudadanos. Señala que se reconoció como uno de los componentes de la modernización la utilización de la tecnología de la información y que uno de los factores que favoreció el ingreso de la tecnología de la información en el Registro es la necesidad creciente de buscar mecanismos de aseguramiento de la información. No obstante, precisa que esta bondad tecnológica debiera traer consigo, necesariamente, una modificación de su forma organizativa debido a que la mirada del diseño y la gestión de los servicios cambian (Campos 2013).

El Sistema de Interconexión Digital – SID SUNARP, que es uno de los mecanismo más moderno y seguro que, actualmente, se emplea en Registros Públicos, para presentación de las solicitudes y documentos con firma digital, como lo confirma el Entrevistado 001: *“La presentación electrónica de documentos notariales con firma digital mediante el sistema de intermediación digital – SID, ha frenado bastante la presentación de documentos falsos, porque como es electrónico y tiene que hacerla el notario, y si el confía su clave a su dependiente es responsabilidad del notario.”* Esta nueva tecnología es de

muchísima importancia para combatir el fraude registral puesto que casi elimina totalmente la presentación de documentos falsificados; pero, lamentablemente, aún está en una etapa incipiente de desarrollo e implementación.

En general, las TIC están presentes en la Sunarp desde hace muchísimos años, como propone Campos<sup>86</sup>, y debe seguirse intensificando su desarrollo, las cuales deberían estar enfocadas principalmente en la prevención o detección de documentación falsificada y en la articulación y coordinación interinstitucional entre los actores clave aunadas a las respectivas modificaciones normativas y al rediseño de la organización institucional del SINARP<sup>87</sup>. Precisamente, el mencionado Sistema de Interconexión Digital – SID SUNARP, pese a las directivas institucionales que aprueban su uso, no ha venido acompañado de las respectivas modificaciones normativas pertinentes, es decir, no se ha modificado por ejemplo el Reglamento General de los Registros Públicos, ni se ha rediseñado la organización institucional del SINARP, de forma que el SID-SUNARP, legalmente pase a integrar y tener un papel establecido dentro de la estructura del procedimiento registral, ni se ha establecido las responsabilidades de los actores clave respecto de su uso, por lo que actualmente su efectividad es cuestionable.

En suma, casi todos los espacios y fallas identificadas en el SINARP, que están permitiendo la ocurrencia de fraude registral, también han evidenciado la necesidad de desarrollar e implementar los ejes de política de modernización de la gestión pública, que son la articulación interinstitucional y el gobierno electrónico, que son herramientas de trabajo con presencia transversal, efectiva y de suma importancia en todo el desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción.

### **3.4 Sobre la inexistencia de una política pública nacional registral y la ineficiente priorización de objetivos institucionales:**

En principio, pese a que en la Ley de Creación del SINARP, se determinó que debía establecerse la política registral nacional<sup>88</sup>, a más de veinte años de la creación, esta no ha elaborado formalmente su respectiva política registral. No obstante, la SUNARP ha venido elaborando planes, reglamentos, directivas y lineamientos que la orientan,

---

<sup>86</sup> CAMPOS SALAZAR, Yessenia. Tesis: “Estudio de Caso: Modernización del Sistema Nacional de los Registros Públicos: Factores que permitieron la incorporación de una Política Pública de utilización de tecnologías de información y comunicación en el Servicio Público Registral”.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ley de Creación del SINARP y de la SUNARP – Ley N° 26366: Art. 18.- Son atribuciones y obligaciones del Directorio las siguientes: a) Establecer la Política Registral Nacional.

como por ejemplo el plan estratégico institucional del periodo 2016 - 2018<sup>89</sup>, en donde han reflejado los objetivos institucionales.

De la revisión superficial efectuada al mencionado plan estratégico institucional de la SUNARP del periodo 2016 – 2018, puede observarse que, si bien si están presentes algunos de los elementos centrales para considerar que se está ante una política pública, conforme alega Roth<sup>90</sup>, estos son deficientes e ineficaces. En principio, porque no están enfocados en una identificación y percepción actualizada del real problema para los ciudadanos relacionada a la efectiva seguridad jurídica que quieren sentir, a pesar que el fraude registral es una realidad que existe y reconoce la SUNARP y la delincuencia ha ido perfeccionándose cada vez más, como la aludida red delictiva de Rodolfo Orellana que causa efectos nefastos en el derecho de las personas puesto que pueden terminar perdiéndolos sin motivo aparente, sin tener culpa, debido a la infeliz regulación y aplicación del principio de fe pública registral<sup>91</sup> -que no es materia de estudio en esta investigación- situaciones que evidentemente afectan a la seguridad jurídica que deben sentir los ciudadanos respecto de sus derechos inscritos y a la veracidad de la publicidad otorgada por Registros Públicos.

De qué sirve “Incrementar el acceso a los servicios registrales para las personas”, el cual actualmente es el objetivo estratégico institucional de primer orden para la SUNARP, si previamente no se tiene garantizada la seguridad jurídica y la efectiva protección de los derechos inscritos y la veracidad de la publicidad que otorgada, garantías que se obtienen con el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, el cual actualmente está considerado como un objetivo estratégico institucional de segundo orden para la SUNARP.

Justamente, en la priorización de objetivos efectuada en el plan estratégico institucional, han establecido como objetivo de primer orden “incrementar el acceso en los servicios registrales para las personas” y, como objetivo de segundo orden, “garantizar la gestión institucional orientada a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas” ya que la seguridad jurídica que se otorga a las

---

<sup>89</sup> [www.sunarp.gob.pe](http://www.sunarp.gob.pe)

<sup>90</sup> ROTH DEUBEL, André-Noel. “Políticas Públicas – Formulación, Implementación y Evaluación”. Primera Edición: setiembre de 2002. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora. Pag. 27

<sup>91</sup> El **Principio de Buena Fe Pública Registral**, se encuentra regulado en el Art. 2014 del Código Civil: “*El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, cancele o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.*” Así también, se encuentra regulado en el Art. VIII del Título Preliminar, del Reglamento General de los Registros Públicos: “*La inexactitud de los asientos registrales por nulidad, anulación, resolución o rescisión del acto que los origina, no perjudicará al tercero registral que a título oneroso y de buena fe hubiere contratado sobre la base de aquellos, siempre que las causas que dicha inexactitud no consten en los asientos registrales.*”

transacciones de los ciudadanos es a través de la calificación registral; empero, de la revisión a los medios que se han establecido para cumplir los objetivos institucionales, puede advertirse que el fortalecimiento de la calificación registral, es un medio que se ha establecido para cumplir un objetivo que actualmente está considerado como de segundo orden por la misma SUNARP. Por lo tanto, si consideran que la seguridad jurídica que se otorga a las transacciones de los ciudadanos se obtiene a través de la calificación registral, lo lógico es que el objetivo que se va a cumplir sea más bien considerado de primer orden; el cual es “garantizar la gestión institucional orientada a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas”.

Con la finalidad de asegurar la calidad de la prestación de los servicios registrales a los ciudadanos, se requiere realizar todos los medios establecidos para conseguir el mencionado objetivo de segundo orden, y teniendo en cuenta que la calidad de dichos servicios, garantizan una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos, es una razón más, que demuestra que la priorización de objetivos debería ser en forma inversa a la actual; es decir, el objetivo de segundo orden, debería ser de primer orden, bajo el razonamiento que para poder conseguir el objetivo actualmente considerado de primer orden, se requiere realizar todos los aspectos o medios para conseguir el objetivo actualmente considerado de segundo orden.

En consecuencia, la SUNARP debería reconsiderar la actual priorización de objetivos, en el sentido de que el objetivo de “incrementar el acceso en los servicios registrales para las personas”, que actualmente es de primer orden, debería ser considerado de segundo orden y el objetivo de “garantizar la gestión institucional orientada a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas”, que actualmente es de segundo orden, debería ser considerado de primer orden, puesto que la prevalencia de la calidad de la prestación de los servicios registrales a los ciudadanos, es una efectiva garantía de la eficaz protección de las inscripciones o derechos registrados y de la veracidad de la publicidad registral que otorga la SUNARP.

Puede advertirse que las soluciones de algunas de las fallas del SINARP están relacionadas con alguno de los medios identificados por la misma SUNARP para cumplir el Objetivo Estratégico Institucional 2 de la SUNARP, que es el de “*garantizar la gestión institucional orientada a satisfacer el requerimiento de servicios registrales para las personas*”, actualmente considerado de segundo orden. Esto hace inferir que el actual orden de prioridad de los objetivos institucionales de la SUNARP, es un condicionante para que no se combata frontalmente el fraude registral, puesto que

actualmente no es prioridad para la entidad, realizar las acciones que van a evitar su ocurrencia.

Se infiere que esta ineficiente priorización de objetivos estratégicos institucionales de la SUNARP, se debe a la inexistencia de una verdadera política pública registral que toma en cuenta la real identificación de la problemática que se quiere abordar, la que se realiza mediante la aplicación de los enfoques de política pública que se considere pertinentes, como por ejemplo el enfoque de derechos, que prioriza los derechos humanos de las personas, lo cual permite darse cuenta que el objetivo principal es garantizar la efectiva protección de los derechos registrados de los ciudadanos, como por ejemplo el derecho de propiedad inmueble, que es un derecho humano legalmente reconocido como tal, y que para su efectiva protección se requiere que el Estado realice todo lo necesario, como fortalecer la institucionalidad registral para priorizar y garantizar la gestión institucional.

Al respecto, teniendo en cuenta que, en Registros Públicos, se inscriben muchos derechos fundamentales que merecen protección del Estado y la ciudadanía tiene la necesidad de sentir confianza y seguridad jurídica de que sus derechos fundamentales registrados están cabalmente protegidos, un enfoque válidamente aplicable en la formulación de la política pública registral es el **enfoque de derechos**<sup>92</sup>, justificado por el hecho de que uno de los derechos humanos inscribibles en Registros Públicos, es el “derecho de propiedad”, el cual es un derecho humano reconocido en nuestra Constitución Política del Perú y en varios instrumentos normativos internacionales.

En suma, en la actualidad no existe expresamente una Política Pública Registral Nacional y los elementos centrales de política pública para considerar su existencia de forma espontánea, no están enfocados en una actualizada identificación y percepción del problema para los ciudadanos. La actual priorización de objetivos estratégicos institucionales de la SUNARP, no contribuye con combatir frontalmente el fraude registral, porque no han considerado como objetivo de primer orden garantizar la gestión institucional.

---

<sup>92</sup> Desarrollado por Alza Barco, Carlos, en “*El Enfoque Basado en Derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?*”, en “Derechos Humanos y Políticas Públicas”. 2014. Pag. 52-54. Fuente: [www.upf.edu/dhes-alfa/es](http://www.upf.edu/dhes-alfa/es).

## **CAPITULO IV:**

### **4.1 CONCLUSIONES**

- 1) En relación con las hipótesis planteadas, la investigación confirma que existe una desvinculación o no integración entre los actores claves dentro del diseño institucional y organizacional del SINARP y está ausente un marco normativo que determine las responsabilidades y obligaciones específicas de colaboración. Esta situación es la que efectivamente crea los espacios para la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP.
- 2) En la implementación del SINARP, se ha considerado que era total la vinculación entre los Registros que se unificaron y el nuevo SINARP, por lo que la desvinculación absoluta con sus entidades de origen, genero la existencia de un “peligroso espacio” en el procedimiento, constituido entre el momento de la generación de los documentos y el efectivo momento de su presentación en los Registros Públicos. En ese lapso, potencialmente, el documento corre peligro y podría suceder una falsificación o adulteración de los mismos.
- 3) En cuanto a la segunda hipótesis, queda corroborada la existencia de vacíos e ineficiencias normativas, así como la inexistencia de mecanismos tecnológicos de seguridad que permitan detectar documentación falsificada antes de las inscripciones. Esta situación produce espacios para la ocurrencia del fraude registral porque para el desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción -configurado en el procedimiento administrativo registral y el proceso clave de la actividad registral- no se ha establecido e implementado, normativa y tecnológicamente, insumos trascendentales para el adecuado y efectivo desarrollo de las actividades establecidas como necesarias.
- 4) El análisis del proceso de producción del servicio de inscripción o procedimiento administrativo registral, a través del modelo de cadena de valor o gestión por procesos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pblica del Estado peruano, ha permitido identificar los espacios y fallas que hacen posible el fraude registral, y a la vez, permite inferir que dicho procedimiento actualmente no garantiza la entrega de los productos y resultados que realmente debe brindarse. Por lo tanto, la SUNARP efectivamente no está otorgando el valor público que la ciudadanía espera.
- 5) En el desarrollo y análisis de la investigación quedo determinado que la Política Publica Registral, en la actualidad, no existe en forma expresa ni sugerida, por cuanto no se ha publicado un documento oficial de formulación y tampoco los elementos centrales para al menos considerar la existencia espontánea de una

política pública registral. Lo anterior puede afirmarse pues los instrumentos normativos de gestión no identifican el problema real que actualmente afecta a los ciudadanos en materia de derechos inscritos en Registros Públicos.

- 6) La actual priorización de objetivos institucionales por parte de la SUNARP establece como objetivo “garantizar la gestión institucional”, pero en un segundo orden y directamente relacionado con la calidad de la prestación de los servicios registrales. El objetivo busca resolver la deficiencia existente en algunos componentes de la institucionalidad registral, situaciones que directamente coadyuvan con la prevención de inscripciones registrales fraudulentas. Lo anterior evidencia que realizar acciones de prevención para el fraude registral no es prioridad institucional número uno de la SUNARP.
- 7) Las coordinaciones que en la práctica constantemente necesitan efectuar los registradores para realizar adecuadamente la función de calificación registral ocurre a partir de instituciones informales, inseguras y dependientes de la buena voluntad y honestidad de los registradores públicos y de los demás actores clave del SINARP. Por ende, es una situación que trae como consecuencia la existencia de espacios de ineficacia, ineficiencia, falta de prevención del fraude registral, celeridad y simplicidad en las calificaciones e inscripciones registrales; motivo por el que se vulneran los principios de servicio al ciudadano e incluso se pone en riesgo la seguridad jurídica registral.
- 8) En la actividad de recepción del título en el libro diario, con la que inicia el proceso de producción del servicio de inscripción registral o procedimiento registral, no se ha establecido la función ni la responsabilidad de verificar la autenticidad de los documentos por parte de los servidores que recepcionan los documentos. Tampoco existe algún mecanismo tecnológico para verificarlo. No se ha establecido, normativamente, la obligatoriedad de que todas las personas que presenten títulos estén debidamente autorizadas para hacerlo; por lo que son espacios de oportunidad para el ingreso de documentación falsificada y, por lo tanto, coadyuva con la ocurrencia del fraude registral en la SUNARP.
- 9) El Sistema de Intermediación Digital, SID - SUNARP, que permite enviar virtualmente partes notariales con firma digital hacia la SUNARP, mecanismo que previene exponencialmente el ingreso de documentos falsificados a Registros Públicos, actualmente su uso a nivel nacional no es obligatorio, además sólo lo tienen implementado en algunas oficinas registrales y para ciertos actos que únicamente son realizados por los notarios, por lo que ningún documento de origen administrativo, judicial, arbitral, particular o de otro origen, puede hacer uso de ese

moderno sistema. Es imperativo que se desarrolle aún más esta nueva tecnología que es el SID –SUNARP.

- 10) En el marco del proceso de producción del servicio de inscripción registral, se ha identificado que dentro de las actividades que deben realizarse, existen cuatro aspectos de la calificación registral, respecto de los cuales la misma norma, si bien ha especificado que para verificar esos aspectos debe emplearse la información registral con la que cuenta la propia SUNARP; sin embargo, respecto de los archivos o antecedentes de una determinada partida registral (información registral), en algunos casos es inexistente, deficiente, incompleta, deteriorada o aún no han sido digitalizadas sobre todo en oficinas registrales de las provincias del país.
- 11) Existen algunos alcances de la calificación, como la verificación de la competencia funcional de los funcionarios administrativos y del notario, que la norma omite especificar su forma de verificación; no obstante, en el caso de los notarios existe un aplicativo de SUNARP que permite verificarlo. En el caso de los funcionarios administrativos no existe ningún insumo otorgado por la SUNARP para verificarlo, por lo que en este caso existe un vacío normativo evidente y no existe algún mecanismo tecnológico que permita verificarlo.
- 12) El hecho de que la interconexión en línea de la SUNARP con la base de datos de la RENIEC, dependa de un convenio que debe estar vigente, es una situación que en principio coloca a la SUNARP en una posición de dependencia institucional respecto del RENIEC; lo cual no contribuye con el fortalecimiento institucional. Además, pone en riesgo la correcta verificación de la identificación entre el titular registral y el sujeto otorgante del acto en los documentos que se presentan a Registros Públicos; lo que es un potencial espacio que puede permitir la ocurrencia de fraude registral.
- 13) Hay algunos alcances de la actividad de calificación registral que, si bien la norma no ha especificado la forma como deberán verificarse, los cuales están referidos a la legalidad de los actos y los documentos, es evidente que estos requieren ser verificados por especialistas en derecho registral, como se supone son los registradores públicos; por lo que sus insumos, en este caso, son los conocimientos y experiencia profesional que los mismos tienen sobre la materia.
- 14) La norma que regula la actividad de verificación de la autenticidad de los documentos y la eventual tacha por falsedad documentaria, omite precisar cuál será el mecanismo que debe emplearse para poder advertir la falsedad y cuáles serán los trámites que debe realizar el registrador para acreditar que indubitablemente está ante un documento falsificado y aunado a los hechos de que no existe algún

mecanismo tecnológico de verificación de autenticidad de todos los documentos y de que el registrador no es perito grafológico ni de detección de documentos falsificados, se evidencian vacíos normativos y tecnológicos para la realización de esta actividad que configura, a su vez, espacios enormes para la ocurrencia del fraude registral.

- 15) La inexistencia de obligación expresa de que los registradores deben verificar la autenticidad de los documentos en todos los títulos que califican, constituye también un gran espacio para la ocurrencia del fraude registral, porque se deja a criterio del registrador su efectiva verificación; mientras que dicha obligatoriedad si existe cuando se trata de documentos relacionados con un inmueble cuya partida registral tiene inscrita una inmovilización temporal, inscripción que es única y voluntariamente solicitada por el titular del derecho inscrito, por lo que prácticamente se está trasladando a los mismos ciudadanos titulares de derechos registrales, la responsabilidad de que efectivamente se verifique la autenticidad de documentos que se presenten en Registros Públicos relacionados con sus predios.
- 16) La actual regulación del procedimiento de tacha por falsedad documentaria, en mérito del cual debe realizarse la verificación de autenticidad de los documentos previamente a la calificación, admite una absoluta “discrecionalidad” del registrador, situación que se presta para la ocurrencia de corrupción de funcionarios por cuanto admite alegar al registrador que simplemente no pudo advertir la falsificación documental, en vista de que no está establecida las acciones que debe hacer ello y que no existe obligación expresa de realizarlo, por lo que es alta la probabilidad de que ocurran inscripciones registrales fraudulentas en Registros Públicos.
- 17) Todas las limitaciones o aspectos que no les está permitido calificar o verificar a los registradores, debilitan la calificación registral en el Perú, pese a que la calificación es la forma más importante y directa de garantizar la legalidad y legitimidad de las inscripciones registrales y pese a que Registros Públicos tiene la función de otorgar seguridad jurídica a las inscripciones y a la publicidad que otorga. Por ende, estas limitaciones son espacios para la ocurrencia del fraude registral mediante las otras modalidades de configuración del fraude, como la suplantación de identidad y el fraude de la ley.
- 18) La inexistencia de lineamientos de articulación y coordinación entre los actores clave del SINARP, pese a la necesidad de su realización para poder efectuar consultas técnicas entre los actores claves y para la corroboración de autenticidad de documentos por parte de los registradores, son situaciones que genera la existencia de coordinaciones informales a fin de cubrir los vacíos legales y tecnológicos, las cuales son institucionales informales que evidentemente implica

muchos riesgos, son inseguras porque no son obligatorias y dependen exclusivamente de la buena voluntad y honestidad de los registradores y de los demás actores clave del procedimiento registral, por lo que esta carencia es también un espacio para la ocurrencia del fraude registral.

- 19) La SUNARP no ha desarrollado e implementado espacios de consulta previamente a la generación de documentos que posteriormente se presentaran en Registros Públicos para su inscripción, entre los actores clave y los registradores, con el objeto de complementar sus capacidades en espacios interinstitucionales, y a fin de facilitar una efectiva calificación registral y evitar la inscripción sobre la base de documentos falsificados, irregulares, ilegales e injustos.
- 20) Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) son uno de los insumos principales del proceso de producción del servicio de inscripción registral y, por ende, del procedimiento administrativo registral, requeridas en casi todas las actividades y alcances de la calificación registral que realizan los registradores públicos, son herramientas de trabajo con presencia transversal, efectiva y de suma importancia en todo el desarrollo del mencionado proceso clave de la SUNARP.
- 21) La implementación de las últimas Tecnologías de la Información y Comunicaciones –TIC en la SUNARP, tal como el Sistema de Interconexión Digital – SID SUNARP, entre otros, a pesar de las directivas institucionales que aprueban el uso, no han venido acompañadas de las respectivas modificaciones organizativas e institucionales del SINARP. Por ejemplo, la respectiva modificación del reglamento madre del procedimiento registral, que es el reglamento general de los registros públicos, ni se ha establecido las responsabilidades de los actores clave respecto de su uso; por lo que actualmente su efectividad es cuestionable, pese a que la interconexión es uno de los mecanismos más importantes y efectivos para combatir el fraude registral.
- 22) El efectivo uso e implementación de la mayoría de las medidas del estado peruano para combatir el fraude registral, dependen de otras entidades públicas y privadas, situación que a coloca a la SUNARP en una posición dependencia institucional respecto de dichas entidades; por lo cual escapa del control de la SUNARP su efectiva implementación. En líneas generales, es mínimamente cuestionable la efectividad de las medidas.
- 23) Las acciones y medidas para prevenir el fraude registral por parte de la mayoría de países considerados en la presente investigación, reconocen y coinciden en la importancia del uso de las tecnologías, así como en las colaboraciones y coordinaciones con otros funcionarios administrativos y organizaciones públicas. Es pertinente recalcar que no se llegó a determinar si las acciones y medidas en

cuestión son elementos que forman parte de la estructura o del diseño institucional y organizacional de sus organismos registrales.

#### **4.2 RECOMENDACIONES:**

- 1) En vista del apoyo significativo de los actores claves en el correcto desarrollo del procedimiento registral, es necesario rediseñar el SINARP para cohesionarlo, establecer sus responsabilidades y obligaciones de colaboración.
- 2) El SINARP debe llenar los vacíos y corregir las ineficiencias normativas existentes en los alcances de la calificación registral y en el proceso de producción del servicio de inscripción registral en general, así como incrementar el desarrollo y uso de nuevos mecanismos tecnológicos de seguridad el proceso de producción del servicio de inscripción, que permitan detectar documentación falsificada antes de las inscripciones.
- 3) La SUNARP debe elaborar una verdadera política pública registral acorde con nuestra actual realidad social peruana que permitirá identificar claramente la situación problemática que se debe resolver en esta materia. Para ello, se deben aplicar los enfoques de política pública que resulten pertinentes. Sustancialmente, el enfoque de derechos y bajo el marco de todos los ejes y pilares de la política nacional de modernización de la gestión pública del Perú.
- 4) La SUNARP debería considerar como objetivo de primer orden “garantizar la gestión institucional orientada hacia satisfacer el requerimiento de servicio de las personas”, en el entendido que su cumplimiento coadyuva con el logro de los demás objetivos institucionales puesto que está directamente relacionado con el fortalecimiento institucional y la calidad de la prestación de los servicios registrales.
- 5) En vista del “peligroso espacio de tiempo” generado por la desvinculación absoluta entre Registros Públicos y sus entidades de origen, debería reconsiderarse la necesidad de establecer algunos vínculos formales o espacios concretos de relacionamiento interinstitucional.
- 6) El SINARP debería ser diseñado e implementado como un sistema funcional del Estado capaz de integrar, formalmente, a todos los actores o colaboradores clave dentro del sistema con funciones y responsabilidades específicas de cooperación.
- 7) La actividad de recepción del título o documentos en el libro diario, es el inicio del proceso de producción del servicio de inscripción registral, y debería ser la primera oportunidad para prevenir el ingreso de documentación falsificada en Registros Públicos. En principio, se debe establecer la responsabilidad de verificar la autenticidad de los documentos que reciben los servidores públicos

responsables, paralelamente, al desarrollo e implementación de nuevos mecanismos tecnológicos de verificación de autenticidad de documentos por parte de la SUNARP.

- 8) Debería reglamentarse la obligatoriedad de que todas las entidades públicas y privadas, previamente a la presentación de sus documentos, comuniquen a la SUNARP el nombre completo de las personas autorizadas para presentarlos.
- 9) La SUNARP debería poner mayor énfasis en desarrollar más el Sistema de Intermediación Digital, SID - SUNARP, a fin de que su uso pueda realizarse a nivel nacional y para todos los actos, de manera que también pueda emplearse para el envío de todo tipo de documentos de origen administrativo, judicial, arbitral, particular, entre otros, y, consecuentemente, pueda disponerse la obligatoriedad de su uso.
- 10) La SUNARP debería preocuparse por la total digitalización de los títulos archivados o antecedentes registrales de una determinada partida registral, así como de los títulos nuevos que se presenten, a nivel nacional, a fin de que todas las oficinas registrales del país cuenten con todos los insumos necesarios para realizar correctamente la calificación registral y el proceso de producción del servicio de inscripción registral.
- 11) La SUNARP debería crear un registro oficial obligatorio en constante actualización de todos los funcionarios administrativos de las diversas entidades públicas y privadas que envían documentos para su inscripción. Dicho registro debe incluir árbitros, jueces, fiscales, cónsules, entre otros, para almacenar la información sobre su competencia funcional.
- 12) La interconexión de SUNARP con RENIEC no debería depender de un convenio, debería estar asegurada con mecanismos legales más fuertes y establecerse legalmente la obligatoriedad de la RENIEC de garantizar el acceso en los registradores públicos en el marco de la calificación registral de un título, de manera que la SUNARP no esté supeditada a una situación de dependencia institucional con otra organización pública.
- 13) En vista de la existencia de algunos alcances de la actividad de calificación registral que están referidos a la legalidad de los actos y los documentos, cuya verificación requiere de los conocimientos y la experiencia profesional de especialistas en derecho registral, resulta trascendental que la SUNARP cuente con profesionales altamente capacitados para realizar la actividad de calificación registral; por lo que la meritocracia en el acceso en la función registral es fundamental para garantizar la calidad de las calificaciones.

- 14) La norma que regula la actividad de verificación de la autenticidad de los documentos y la eventual tacha por falsedad documentaria debería especificar todos los mecanismos necesarios para realizar esta verificación de autenticidad. Simultáneamente, deben desarrollarse nuevas tecnologías que permitan detectar o evitar el ingreso de documentos fraguados.
- 15) Debe incorporarse como uno de los alcances de la calificación registral la verificación de la autenticidad de los documentos y al mismo tiempo indicarse cuáles serán los mecanismos para hacerlo, a fin de que quede expresamente establecido la obligación de que los registradores deben verificar la autenticidad de los documentos en todos los títulos que califican, y no dejarse a criterio del registrador su efectiva verificación. Se considera que, en materia de la calificación de la autenticidad de documentos relacionados con derechos humanos, por ejemplo, el derecho de propiedad, no debería admitirse informalidad ni discrecionalidad alguna. Así, se descarta cualquier tipo de incertidumbre o riesgo en los procedimientos registrales debido a que estos derechos deben gozar de toda la seguridad jurídica y protección del Estado.
- 16) Debería evaluarse a profundidad la pertinencia o impertinencia de las actuales limitaciones de la calificación registral que realiza el registrador. Se debe considerar injusto y riesgoso que Registros Públicos esté impedido de usar todas las armas legales para evitar las inscripciones registrales fraudulentas y, por ende, mejorar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía en aras de la institucionalidad registral.
- 17) La articulación interinstitucional es un eje de la política de modernización de la gestión pública y, aunado a la necesidad de coordinación para el adecuado desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción registral, es de suma importancia que la SUNARP reglamente y establezca los lineamientos de articulación y coordinación interinstitucionales que los actores clave del SINARP aplicarán para vincularse.
- 18) La SUNARP debería reglamentar e implementar espacios de consulta interinstitucional, previamente, a la generación de documentos que se presentarán en Registros Públicos para su inscripción. Adicionalmente, debería regularse la elaboración de informes técnicos registrales por parte de funcionarios especialistas de la SUNARP cuando son solicitados por jueces, fiscales, árbitros y demás funcionarios administrativos en el marco de algún conflicto o incertidumbre jurídica que tengan que resolver en los procesos y procedimientos que llevan a cabo.
- 19) El gobierno electrónico por el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) dentro de las organizaciones públicas es, también, un eje de la política de modernización de la gestión pública. Debe constituirse en una de las

herramientas de trabajo con presencia transversal, efectiva y de real envergadura en todo el desarrollo del proceso de producción del servicio de inscripción registral.

- 20) Simultánea o previamente a la incorporación de las TIC como el Sistema de Interconexión Digital – SID SUNARP, entre otros, la SUNARP debe efectuar las respectivas modificaciones organizativas e institucionales con el propósito de garantizar su efectividad.



## **BIBLIOGRAFIA**

ALCA, Wuilber Jorge.

2014 *Los Registros Públicos – Perspectivas desde la SUNARP - RENIEC*. Primera Edición. Lima: Idemsa Editores.

ARELLANO, David.

2013 *El enfoque organizacional en la política y la gestión pública*, en “Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública.” México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

2004 *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

ALZA, Carlos

2014 “El Enfoque Basado en Derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, en Red de Derechos Humanos y Educación Superior – DHES. *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, pp. 52-54. Consulta: 05 de julio de 2018. [www.upf.edu/dhes-alfa/es](http://www.upf.edu/dhes-alfa/es)

2012 “Gestión Pública: Balance y Perspectivas”. Edición del *VI Seminario de Reforma del Estado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ANAYA, Javier.

2015 “Cancelación Administrativa de un asiento registral viciado y el cambio al principio de legitimación registral: Comentarios a la Ley N° 30313”. *Revista Derecho y Cambio Social*. Lima, Numero 41, Año XII. Consulta: 16 de julio 2018.

[https://www.derechoycambiosocial.com/revista041/CANCELACI%C3%93N\\_ADministrativa\\_de\\_un\\_asiento\\_registral\\_viciado.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista041/CANCELACI%C3%93N_ADministrativa_de_un_asiento_registral_viciado.pdf)

AUSEJO, Flavio

2012 “Capacidades estatales en gobiernos regionales”. En *Gestión Pública: Balance y Perspectivas – VI Seminario de Reforma del Estado*. Carlos Alza (editor). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.

BARZELAY, Michael

2002 “La nueva gestión pública. Una investigación al dialogo globalizado”. Revista Chilena de Administración Publica, Volúmen 1, N° 2, pp. 22-28.

BRAVO, Juan

2010 *Gestión de Procesos*. Santiago de Chile: Editorial Evolucion.

CABANELLAS, Guillermo y OSSORIO Y FLORIAT, Manuel

2011 “Diccionario de Derecho”. Tomo II, 1° Edición. Buenos Aires: Heliasta.

CAMPOS SALAZAR, Yessenia Del Carmen.

2013 *Estudio de caso: Modernización del Sistema Nacional de los Registros Públicos: factores que permitieron la incorporación de una política pública de utilización de tecnologías de información y comunicación en el servicio público registral*. Tesis para Grado de Magister en Ciencias Políticas y Gobierno con mención en Políticas Publicas y Gestión Publica. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Publicas. Consulta: 21 de junio del 2017.

<http://biblioteca.pucp.edu.pe/recursos-electronicos/repositorios-pucp>

CARDENAS, Mauricio.

2015 “Capacidad Estatal en América Latina”. *CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, pp. 59-107.

CARDENAS, Carlos.

1997 “La Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria y los Registros Públicos”. *Derecho Registral Peruano – Ciclo de Conferencias organizado por la Sección de Derecho del Instituto Riva-Agüero de la PUCP*. Publicación N° 162. Lima.

CASTILLO, Mario

2007 *La transferencia de propiedad inmueble en el Perú y la seguridad jurídica*. Lima: Palestra.

FUNDACIÓN TOMÁS MORO.

1993 "Diccionario Jurídico Espasa". Madrid, España.

GACETA CIVIL & PROCESAL CIVIL.

2015 "Recientes cambios para evitar el fraude inmobiliario". Tomo 23. Lima.

GONZALES, Gunter Hernán.

- 2017 *El Fraude Inmobiliario. Problemas y Soluciones*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores.
- 2016 *Sistema Registral y Contratación Inmobiliaria. En la Ley N° 30313*. Lima: Legales Ediciones.
- 2016 *Los principios registrales en el conflicto judicial*. Segunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- 2016 *Derecho Notarial – Temas Actuales*. Segunda Edición. Lima: Jurista Editores E.I.R.L.
- 2015 *La falsificación: nuevo modo de adquirir la propiedad. Crítica a los tribunales que amparan al tercero que nace del fraude inmobiliario*. Lima: Gaceta Jurídica.
- 2015 *Derecho Registral y Notarial*. Cuarta Edición. Lima: Ediciones Legales.
- 2015 *Los derechos reales y su inscripción registral*. Segunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- 2014 *Los principios registrales en el conflicto judicial: doble venta, con buena o mala fe, propietario no inscrito vs acreedor embargante, fe pública registral en diversas hipótesis, caducidad en la impugnación de acuerdos y registro, prescripción adquisitiva y tercero registral, título archivado y tercero registral*. Lima: Ediciones Legales.

HELMKE, Gretchen y LEVISTSKY, Steven.

- 2013 "Informal Institutions and comparative politics: a research agenda". (Working Paper #307, Kellogg Institute, septiembre 2013).
- 2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore Johns Hopkins University Press.

LEON, Juan.

s/f “¿Cuál es el Rol del Estado?”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM*. Año V, N° 15. Lima. Consulta: 03 de junio de 2018.

[http://200.62.146.19/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol\\_estado.pdf](http://200.62.146.19/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/rol_estado.pdf)

LEY N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

JIMÉNEZ, Jorge

2010 “¿Quién puede responder civilmente ante el Fraude Inmobiliario?”. *Revista de Ciencias Jurídicas N° 121 (67-106) Enero-Abril*. Consulta: 20 de junio de 2017.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9786/9232>

2009 “Inseguridad Jurídica Registral”. *Revista de Ciencias Jurídicas N° 118 (45-82)*. Consulta. 21 de junio de 2016.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9768/9214>

NOTH, Douglas

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México.

MAESTRE, Paola; Gina GÓNGORA; Wilson NIETO

2015 “Factores claves en la gestión de tecnología de información para sistemas de gobierno inteligente”. *Journal of Technology Management & Innovation*. Volúmen 10, Issue 4, p109-117. 9p.

MEJORADA, Martín.

2015 “¿Expulsar al intruso o evitar que entre?”. *Revista Gaceta Civil & Procesal Civil Registral/Notarial N° 23 – Especial: Los recientes cambios para evitar el fraude inmobiliario*. Lima.

MERINO, Mauricio y Guillermo CEJUDO.

2013 “Introducción”. En MERINO, Mauricio y otros. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. Primera Reimpresión 2013. México: Fondo de Cultura Económica – FCE, Centro de Investigación y Docencia Económica - CIDE.

MINTZBERG, Henry.

2012 *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

2001 *Diseño de organizaciones eficientes*. Argentina: Editorial el Ateneo.

MINTZBERG, Henry; Bruce AHLSTRAND y Joseph LAMPEL

1998 *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Granica.

MOLINA, Carlos e Isabel LICHA.

2006 *Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar*. Washington DC: INDES - Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta: 07 de julio 2018.

<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/2220392.pdf>

MORALES, Juan

2000 “La seguridad jurídica y los principios registrales”. *Temas de Derecho Registral*. Lima: Palestra, SUNARP.

OLAVARRIA, Mauricio

2007 “*Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*”. Instituto de Asuntos Públicos de Universidad de Chile. Documentos de Trabajo N° 11.

ORTIZ, Jorge.

2005 *Resoluciones Judiciales versus realidad registral ¿Un verdadero infiernillo? Apuntes de Derecho Registral*. Lima: Editorial Dante Antonioli Delucchi.

OSORIO Y FLORIAT, Manuel.

2016 “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”. 1era Edición Electrónica. Consulta: 21 de junio de 2017.

<http://www.geocities.ws/rfariasfiguera/Diccionario%20Juridico.pdf>

OSORIO Y FLORIAT, Manuel y Guillermo CABANELLAS

2007 *Diccionario de Derecho*. Tomo 2. Primera Edición. Buenos Aires: Heliasta.

PASCO ARAUCO, Alan Augusto.

2015 “La fe pública registral frente a la falsificación de documentos y suplantación de identidad, análisis histórico comparativo y funcional”. Tesis de Maestría en Derecho con mención en Derecho Civil. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

POZO, Julio Eduardo.

2015 “¿Se acabó el fraude inmobiliario con la Ley N° 30313?”. *Revista Gaceta Civil & Procesal Civil Registral/Notarial – Especial: Los recientes cambios para evitar el fraude inmobiliario*. Número 23. Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2013 DECRETO SUPREMO N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima.

REPETTO, Fabián

2004 “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. *Instituto Americano para el Desarrollo Social*. Serie Documentos de Trabajo, I-52. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

RIMASCCA, Ángel.

2015 “El derecho registral: en la jurisprudencia del Tribunal Registral.” Primera Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

ROSA, Angélica

2008 “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad estatal”. *Revista de Política y Cultura*, N° 30, PP. 119-134.

ROTH, André-Noel.

2002 *Políticas Públicas – Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.

RUBIO, Marcial.

2009 *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Decima Edición. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

SCKOPOL, Theda

1989 “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”. *Revista Zona Abierta*, N° 50, PP. 71-122. Consulta: 12 de marzo de 2018.

[https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol,%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano\(CC\).pdf](https://www.consensocivico.com.ar/uploads/5554a9f87c2c4-Skocpol,%20T-El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano(CC).pdf)

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44918>

SORIA, Manuel F.

2012 *Registros Públicos. Los Contratos con Publicidad. Un recorrido a los 28 años de vigencia del Libro IX del Código Civil*. Lima: Jurista Editores.

SOTELO, Aníbal Jorge

2012 “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión tecnológica”. *Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP*. Número 80, noviembre/diciembre 2012.

SUBIRATS, Joan.

1989 *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Publico.

TARAZONA, Fernando.

2017 *El Sistema Registral Peruano y los Principios que lo rigen*. Lima: Editorial Gaceta Notarial.

2015 “Cuando el remedio es peor que la enfermedad – Comentarios a la Ley N° 30313”. *Revista Gaceta Civil & Procesal Civil Registral/Notarial N° 23 – Especial: Los recientes cambios para evitar el fraude inmobiliario*. Lima.

TOBELEM, Alain

1992 “Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS) Operational Manual”. Occasional paper series, N° 9.

TORRES, Rolando.

2010 “Presentación y consulta telemática de documentos en el registro de la propiedad: un estudio comparado de los **sistemas registrales** de puerto rico y otros países latinoamericanos”. *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, Volúmen 45, p115.

TORREALBA, Federico.

2007 “El Fraude Inmobiliario y otros Riesgos Transaccionales en el Derecho Costarricense”. *Ciencias Económicas 25 – N° 1/ 221-240 / ISSN: 0252-9521*. Consulta: 21 de junio de 2017.

<http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7183/6863>

VARGAS, Juan Enrique; Carlos PEÑA y Jorge CORREA.

s/f “El rol del Estado y el mercado en la justicia”.

<http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4992/EIRoIEstadoyEImercadoenlaJusticia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar; LUIS, F.

1992 *Estudio introductorio. La hechura de las políticas. México: Porrúa*.

## ANEXO 1

Tabla: Caracterización de las Medidas del Estado para Combatir el Fraude Registral:

REGISTRAL	NOTARIAL	ARBITRAL	JUDICIAL	OTRAS ENTIDADES O USUARIOS
<p><b>Tacha por Falsedad Documentaria:</b></p> <p>Realizado a instancia del Registrador, ante la eventualidad que el mismo detecte documentos falsos durante la calificación que realiza dentro del procedimiento registral, debiendo previamente realizar todos los tramites que lo acrediten de forma indubitable.</p> <p>No se especifica los tramites que el Registrador tendrá que realizar para dicho fin.</p>	<p><b>Presentación Electrónica de Títulos o Solicitudes de Inscripción:</b></p> <p>A través de la plataforma informática del Sistema de Publicidad Registral en Línea (SPRL), igualmente debe presentarse los documentos físicos para recién generar el asiento de presentación, por lo que se intentaba prevenir el ingreso de documentos falsos. Solo se admiten para la constitución de empresas, mandatos y poderes de personas naturales y compraventa predios, en la Oficina de Lima, así como mandatos y poderes de personas naturales, en las Oficinas de Chiclayo, Callao, Tumbes, Talara, Sullana y Piura, y el registro de compraventa vehicular y sucesiones intestadas en todas las oficinas registrales del país.</p>	<p><b>Anotación de Existencia de Proceso Arbitral:</b></p> <p>Solicitada por el mismo Tribunal Arbitral, cuando la demanda verse sobre actos o derechos inscribibles; con el objetivo de evitar que se lleven a cabo procesos arbitrales con desconocimiento del Titular Registral.</p>	<p><b>Presentación electrónica de partes judiciales sobre anotaciones de demanda y embargos:</b></p> <p>Respecto a partidas del registro de predios y personas jurídicas, a través de un servicio web de Sunarp - módulo de presentación electrónica de partes judiciales. Documentos físicos solo podrán ser presentados por el asistente u otro servidor del juez, especialista legal, en un plazo máximo de 15 días hábiles.</p>	<p><b>Bloqueo por Presunta Falsificación de Documentos:</b></p> <p>En merito a denuncia de un particular o de cualquier funcionario, en caso de detección de asientos registrales extendidos en merito a instrumentos notariales, resoluciones judiciales y administrativas, laudos arbitrales o documentos consulares falsificados presuntamente. No debe existir título pendiente ni 3ero protegido con fe pública registral. Ordenado mediante Resolución Jefatural. Denunciante no es parte del procedimiento y no se le admite recursos impugnatorios. Finalidad es publicitar la detección, así como garantizar la eventual anotación de la medida cautelar. Vigencia: 120 días hábiles.</p>
<p><b>Sistema de Intermediación Digital – SID SUNARP:</b></p> <p>Plataforma que permite iniciar el procedimiento registral en línea, a través de la presentación electrónica del parte notarial con firma digital, dentro del marco de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE). Parte notarial digital ingresa directamente a la carga laboral del Registrador y genera el asiento de presentación de forma automática. Se comunica al correo electrónico del usuario sobre el resultado de la solicitud. Garantiza integridad y autenticidad del documento. Suprime el soporte papel. Ahorro de dinero y tiempo. Solo para algunos registros y oficinas registrales.</p>	<p><b>Papel Notarial de Seguridad:</b></p> <p>Es usado en la elaboración de los Partes Notariales, y deberá incorporar características especiales que eviten falsificación o alteración de su contenido y su uso deberá ser uniforme a nivel nacional.</p>	<p><b>Laudo Arbitral Protocolizado:</b></p> <p>Es la nueva formalidad del título inscribible que contiene la decisión arbitral. El parte notarial estará conformado por el acta, el laudo, el convenio arbitral y la constancia de notificación a la parte obligada. Protocolización se hará conforme a lo establecido en la norma del notariado y al reglamento de la Ley 30313. En caso de laudos provenientes de arbitraje popular se exige acreditación del árbitro por el MINJUS.</p>	<p><b>Principio de Legitimación de (Art. 2013 del Código Civil):</b> Este principio se modificó en tres aspectos, primero agregando que en "instancias registrales", también se puede rectificar los asientos registrales, esto a fin de quedar acorde con la nueva figura de la cancelación de asiento; segundo, se incorporó que un órgano arbitral, también puede declarar la invalidez de asientos; tercero, se incorporó un párrafo que precisa que la "inscripción no convalida actos que sean nulos o anulables".</p>	<p><b>Anotación por Presunta Falsificación de Instrumentos Extra protocolares y Constancias de Acreditación de Quorum:</b></p> <p>En el Registro de Sociedades y en el Registro de Personas Jurídicas no Societarias.</p> <p>Procedimiento se inicia a instancia de denunciante particular. No debe existir título pendiente ni 3ero protegido con fe pública registral. Ordenado mediante Resolución Jefatural. Su finalidad es publicitar la eventual anotación de medida cautelar. Vigencia: 120 días hábiles.</p>
<p><b>Comisión de Inteligencia Registral - CIR:</b></p> <p>Finalidad de obtener información relevante y útil para la toma de decisiones, así como con el objeto de analizar y procesar la información sobre presuntos indicios de irregularidad y que pudieran afectar la seguridad jurídica que emana del Registro, a fin de prevenir o identificar actos de corrupción e ilegalidad en los actos y operaciones de la entidad.</p>	<p><b>Identificación de Otorgantes mediante comparación biométrica de huellas dactilares:</b></p> <p>Servicio que brinda Reniec, por medio del cual el Notario dará fe de conocer, identificar y verificar la identidad de los otorgantes y/o intervinientes, además de exigir el DNI. Frente a la imposibilidad de tener Internet, deberán realizar consulta en línea del Reniec, recurrir a otros documentos y/o testigos.</p> <p>El propósito es evitar las suplantaciones de identidad. Lo negativo es que en algunas ocasiones el sistema del</p>	<p><b>Convenios de Colaboración entre Instituciones Arbitrales y SUNARP:</b></p> <p>Para efectos de que proporcionen la relación actualizada del registro de árbitros que se encuentren inscritos dentro del ámbito territorial del órgano desconcentrado. Esta información permitirá a las instancias registrales contar con mayores elementos de juicio al momento de calificar la idoneidad de formalidad de laudos.</p>	<p><b>Principio de Buena Fe Pública Registral (Art. 2014 del C.C.):</b></p> <p>Este principio dispone que el tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho del titular registral, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, cancele el del titular, por virtud de causas que no consten en los "asientos registrales y los títulos archivados sustentatorios". Antes de la modificación solo se señalaba que las causas no debían constar en "los registros públicos".</p>	<p><b>Módulo Buzón Anticorrupción:</b></p> <p>Instalado en el Portal Web de Sunarp, en donde los usuarios del registro pueden presentar sus denuncias en forma directa y rápida, sobre actuaciones irregulares de funcionarios y servidores de la Sunarp.</p>

	Reniec no otorga el servicio por fallas técnicas.			
<p><b>Rotación de Personal:</b></p> <p>Es la acción administrativa que consiste en la reubicación temporal de un trabajador al interior de la entidad para prestar servicios a un órgano distinto al que ingreso a laborar; entre otros, con el fin de dar al público usuario una garantía más de la transparencia en el desempeño de las funciones, obteniendo una mayor seguridad jurídica.</p>	<p><b>Parte Notarial con Firma Digital:</b></p> <p>Actualmente es de obligatorio cumplimiento, solo para actos inscribibles en el Registro de Mandatos y Poderes, los títulos se presentan a través del SID Sunarp.</p> <p>Tiene el propósito de evitar falsificaciones de documentos. Lo negativo es que no es obligatorio o aún no se permite su uso para los demás registros.</p>	<p><b>Protección a Parte no Signataria de Convenio:</b></p> <p>Para que se inscriba en RR.PP. un laudo arbitral que comprende a una parte que no ha suscrito el convenio arbitral, la decisión arbitral deberá encontrarse motivada de manera expresa, con el fin de evitar que se afecte a terceros.</p>	<p><b>Presentación Electrónica de Partes Judiciales con firma digital sobre, referidas a Incautaciones:</b></p> <p>Mediante el Sistema de Intermediación Digital – SID Sunarp, adjuntando oficio y resolución en PDF, firmados digitalmente por el juez y el secretario judicial, garantizando el envío directo a la carga laboral del Registrador, bajo estándares de autenticidad, inalterabilidad e integridad y garantizando la prioridad en el registro.</p>	<p><b>Inmovilización Temporal de Partidas:</b></p> <p>Solicitado por propietarios voluntariamente, a fin que no se realice ninguna inscripción hasta que decida dejarla sin efecto, por un plazo máximo de 10 años, renovables por el mismo tiempo; en merito a Escritura Pública y Declaración Jurada de que el predio no ha sido transferido o afectado con carga y/o gravamen no inscrito. Se paga tasa.</p>
<p><b>Identificación de Presentantes con Lectores Biométricos:</b></p> <p>Mediante el sistema de verificación biométrica por comparación de huella dactilar interconectado con Reniec, implementado en todas las oficinas registrales y receptoras del país, para la atención de solicitudes de inscripción de títulos, certificación de firma por fedatario institucional y duplicado de solicitud de inscripción.</p> <p>Permitirá acreditar objetivamente la identidad de los usuarios del servicio registral.</p>	<p><b>Anotación Preventiva por falsificación y suplantación de identidad:</b></p> <p>Solicitada por Notario, al que se le atribuye el instrumento protocolar y extra protocolar presumiblemente falso o con suplantación de identidad, que dieran merito a una inscripción registral fraudulenta. Procede, aunque el actual titular registral sea un tercero distinto al que adquirió el derecho con el instrumento notarial cuestionado. Tiene una vigencia de 1 año. Lo negativo es que no aplica para casos de suplantación y no puede ser solicitado por otros funcionarios.</p>			<p><b>Presentación Telemática de Embargos Coactivos de Sunat:</b></p> <p>Desarrollada en compatibilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE. Para el registro de predios de las oficinas registrales de Lima y Callao. Entre otras razones, para asegurar la inalterabilidad e integridad de documentos. Solicitud de inscripción y resolución administrativa en PDF, enviada mediante el servicio web de la Sunarp. Documentos físicos se presentan en un plazo máximo de 10 días hábiles.</p>
<p><b>Modulo Sistema Notario:</b></p> <p>A través del cual el Notario directamente ingresa información de sus dependientes notariales autorizados para la presentación de títulos al Registro, así como sellos y firmas. Este sistema también permitía la presentación electrónica de documentos notariales. Actualmente, solo se presentan bloqueos registrales. Actualmente, están inscritos todos los 590 notarios a nivel nacional.<sup>1</sup></p>	<p><b>Presentación Cautiva de Títulos:</b></p> <p>Los partes notariales y copias certificadas en los distintos registros, solo deberán ser presentados por el Notario o sus dependientes acreditados u otra persona autorizada, ante Sunarp mediante el Modulo Sistema Notario. Con el propósito que se evite la presentación de documentación falsa.</p>			<p><b>Oposición a Inscripción Registral en Tramite:</b></p> <p>Permitido a Notario, Cónsul, Juez, Arbitro y otros Funcionarios Públicos, en casos de suplantación de identidad o falsificación de documentos emitidos por ellos; previa calificación y verificación, las instancias registrales deben tachar el título, bajo responsabilidad.</p>
	<p><b>Presentación electrónica del Bloqueo Registral – Ley 18278:</b></p> <p>Mediante el link de presentación electrónica del Sistema de Publicidad Registral en Línea – SPRL, ingresando el formulario electrónico y la clave electrónica registral, generándose el asiento de presentación, no hay necesidad de presentar documentos físicos. Se busca</p>			<p><b>Cancelación de Asientos Registrales:</b></p> <p>Solicitada solo por Notario, Cónsul, Juez, Arbitro y Funcionario Público, en casos de suplantación de identidad o falsificación de documentos, emitidos por ellos. Jefe Zonal de Sunarp, resuelve las solicitudes, decisión es irrecurable administrativamente. No perjudica al 3ero con buena fe pública registral, a las</p>

<sup>1</sup> Fuente Pagina Web de SUNARP.

	asegurar inalterabilidad e integridad del documento.		inscripciones, anotaciones o títulos pendientes.
			<p><b>Alerta de Inscripción y de Publicidad Registral:</b></p> <p>Sunarp comunica y alerta al interesado, vía correo electrónico o mensaje de texto, acerca de la presentación de un título o solicitud de inscripción o de publicidad, relacionada a una partida registral que el Usuario solicitó o se registró previamente para que se le comunique. Solo para los registros de predios, personas jurídicas, mandatos y poderes y propiedad vehicular. La inscripción en la alerta registral es a solicitud de parte, y de oficio en el marco de un procedimiento de inscripción registral nuevo. Carácter informativo y referencial.</p>

Elaboracion propia.



## ANEXO 2

**Tabla: Marco Legal de las Medidas del Estado para Combatir el Fraude Registral.**

REGISTRAL	NOTARIAL	ARBITRAL	JUDICIAL	OTRAS ENTIDADES O USUARIOS
<p><b>Tacha por Falsedad Documentaria:</b></p> <p><b>Art. 36 del RGRP.</b></p>	<p><b>Presentación Electrónica de Títulos:</b></p> <p>Resolución N° 005-2012-SUNARP/SN (04.01.12).</p> <p>Resolución N° 009-2012-SUNARP/SN (15.02.12).</p> <p>Resolución N° 030-2012-SUNARP/SN (02.03.12).</p> <p>Resolución N° 012-2014-SUNARP/SN (21.01.14).</p> <p>Resolución N° 237-2017-SUNARP/SN (26.10.17), aprueba Directiva N° 006-2017-SUNARP/SN.</p>	<p><b>Anotación de Existencia de Proceso Arbitral:</b></p> <p>Num. 5, Art. 39 D. Leg. 1071 (incorporado por D. Leg. 1231, del 26.09.15).</p>	<p><b>Presentación Electrónica de Medidas Cautelares:</b></p> <p>Resolución N° 337-2012-SUNARP/SN (05.12.12), aprueba Directiva N° 004-2012-SUNARP/SN.</p>	<p><b>Bloqueo por Presunta Falsificación de Documento:</b></p> <p>Resolución N° 019-2012-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 001-2012-SUNARP/SN (Bloqueo).</p> <p>Resolución N° 256-2012-SUNARP/SN (Modificación).</p>
<p><b>Sistema de Intermediación Digital, SID-Sunarp:</b></p> <p><b>Res. 234-2014-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 004-2014-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 179-2015-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 033-2016-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 068-2016-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 086-2017-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 212-2017-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 277-2017-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 083-2018-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. 101-2018-SUNARP/SN.</b></p>	<p><b>Papel Notarial de Seguridad:</b></p> <p>Art. 85 y Décimo Cuarta DCTF del D. Leg. 1049 (vigente desde 01.04.16).</p>	<p><b>Laudo Arbitral Protocolizado:</b></p> <p>Art. 10-A del TUO del RGRP (modificado con Res. 196-2015-SUNARP/SN, 12.08.15).</p>	<p><b>Principio de Legitimación:</b></p> <p>Art. 2013 del Código Civil (modificado por Ley 30313, del 26-03.15).</p>	<p><b>Anotación por Presunta Falsificación de Instrumentos Extra protocolares y Constancias de Acreditación de Quorum:</b></p> <p>Resolución N° 257-2012-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 003-2012-SUNARP/SN (Anotación).</p>
<p><b>Comisión de Inteligencia Registral - CIR:</b></p> <p><b>Resolución N° 306-2014-SUNARP/SN (03.12.14).</b></p>	<p><b>Identificación de otorgantes mediante comparación biométrica de huellas dactilares:</b></p> <p>Literal a), del Art. 55 del D. Leg. 1049 (26.09.15).</p>	<p><b>Convenios de Colaboración con Instituciones Arbitrales:</b></p> <p>Única DCF del RGRP (incorporado con Res. 226-2014-SUNARP/SN, 08.09.14).</p>	<p><b>Principio de Buena Fe Pública Registral:</b></p> <p>Art. 2014 del Código Civil (mod. por Ley 30313, 26-03.15).</p>	<p><b>Modulo Buzón Anticorrupción:</b></p> <p>Resolución N° 344-2012-SUNARP/SN (10.12.12).</p> <p>Resolución N° 202-2015-SUNARP/SN (13.08.15).</p> <p>Res. 004-2016-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 001-2016-SUNARP/SN (15.01.16).</p>
<p><b>Rotación de Personal Interno:</b></p> <p><b>Resolución N° 175-2014-SUNARP/SN, Modifica Reglamento Interno de Trabajo (11.07.2014).</b></p>	<p><b>Parte Notarial con Firma Digital:</b></p> <p>Art. 17, 23, 34, 35, 36 del D. Leg. 1049.</p> <p>Art. 5, D.S. 070-2011-PCM, Resolución N° 234-2014-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 004-2014-SUNARP/SN.</p>	<p><b>Protección a Parte no Signataria de Convenio:</b></p> <p>Num. 3, Art. 56 D. Leg. 1071 (incorporado por D. Leg. 1231, del 26.09.15).</p> <p>2do párrafo de Art. 32-A de RGRP (modificado con Res. 226-2014-SUNARP/SN, 08.09.14).</p>	<p><b>Presentación Electrónica de Incautaciones con firma digital:</b></p> <p>Resolución N° 237-2017-SUNARP/SN, Directiva N° 006-2017-SUNARP/SN (26.10.17).</p> <p>Convenio de cooperación interinstitucional con Sunarp.</p>	<p><b>Inmovilización Temporal de Partidas:</b></p> <p>Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 008-2013-SUNARP/SN.</p>

<p><b>Lectores Biométricos para la Identificación de Presentantes de Títulos:</b></p> <p><b>Resolución N° 181-2015-SUNARP/SN (16.07.15).</b></p>	<p><b>Anotación Preventiva por falsificación y suplantación:</b></p> <p>5° y 6° DCTF del D. Leg. N° 1049 (modificadas por la Tercera DCM de la Ley 30313.</p> <p>Resolución N° 315-2015-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 009-2015-SUNARP/SN (25.11.13).</p>			<p><b>Presentación Telemática de Embargos Coactivos de Sunat:</b></p> <p>Resolución N° 007-2015-SUNARP/SN, Directiva N° 001-2015-SUNARP/SN (20.01.15).</p> <p>Convenio Especifico 3, con Sunarp (27.09.13).</p>
<p><b>Modulo Sistema Notario:</b></p> <p><b>Res. 253-2015-SUNARP/SN, Directiva 008-2015-SUNARP/SN.</b></p> <p><b>Res. N° 115-2015-SUNARP/SN, Directiva 005-2015-SUNARP/SN (20.04.15).</b></p> <p><b>Décimo Primera DCTF del D. Leg. 1049.</b></p>	<p><b>Presentación Cautiva de Títulos:</b></p> <p>Séptima DCTF del D. Leg. 1049.</p>			<p><b>Oposición a Inscripción:</b></p> <p>Ley N° 30313 - Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación.</p>
	<p><b>Presentación Electrónica del Bloqueo Registral – Ley 18278:</b></p> <p>Resolución N° 031-2013-SUNARP/SN (08.02.13), aprueba Directiva N° 001-2013-SUNARP/SN.</p>			<p><b>Cancelación de Asientos Registrales:</b></p> <p>Ley N° 30313 (26-03.15).</p>
				<p><b>Alerta de Inscripción y Publicidad Registral:</b></p> <p>Resolución 185-2008-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 003-2008-SUNARP/SN (27.06.08).</p> <p>Resolución N° 133-2012-SUNARP/SN (25.05.12).</p> <p>Resolución 027-2018-SUNARP/SN, aprueba Directiva N° 002-2018-SUNARP/SN (19.02.18).</p>

Elaboracion propia.



## ANEXO 3

### Medidas de otros Países contra el Fraude Registral.

Chile <sup>1</sup>	Paraguay <sup>2</sup>	Costa Rica <sup>3</sup>	Honduras <sup>4</sup>	Argentina <sup>5</sup>	España <sup>6</sup>
<p>Los distintos conservadores organizadamente crearon un departamento de auditoria, donde han llegado a establecer tipologías criminales, cuáles son las conductas más habituales, que características reúne el documento, han implementado un sistema de aviso al Notario, cada vez que ingresa un título al Registro, para que el verifique si efectivamente lo otorgo o no, también digitalización de las inscripciones y de los documentos que ingresan al Registro, entre otras medidas.</p>	<p>Frente a irregularidades en documentos notariales, se llama al Notario y le piden que traiga una copia autenticada del protocolo notarial. El Poder Judicial usa el expediente judicial electrónico inicialmente con Registros Públicos, por lo que la falsificación o adulteración es cero, este trabajo coordinado dentro de la gestión electrónica de documentos judiciales, ha dado buenos resultados. En lo que refiere a documentos notariales electrónicos, ya está aprobado un proyecto. Las escrituras públicas tienen códigos de barra, son personalizados y tienen muchísimos mecanismos de seguridad para evitar su adulteración, por lo que los problemas son por causas de negligencia de los notarios porque algunos dejan sus notarias en manos de los empleados. El Pago de las tasas judiciales es online, con un código personal.</p>	<p>El fraude notarial lo tratan dentro del contexto del sistema de seguridad jurídica preventiva. Los notarios presentan índices de todos los documentos que expidieron, cada 15 días. La visión sistemática, le ha dado grandes avances con respecto al tema. Usan el documento electrónico, que es un formulario electrónico, digitado desde su oficina, actualmente solo lo tienen para compra ventas e hipotecas. Se instaló la Alerta Registral; se hace consulta al Registro Civil. Los documentos se presentan en físico y electrónico y la persona que lo presenta tiene que identificarse. Se coordina con el Poder Judicial, al punto que cuando hay una noticia de fraude en registros, hay una persona que de inmediato realiza el decomiso del documento. En la fiscalía se creó un sub grupo de fraude notarial, que están abordando el tema como un crimen organizado.</p>	<p>Hace algunos años se inició un proceso para fortalecer a la entidad registral, para que dejara de ser parte de la cadena delictiva del fraude inmobiliario, despidieron muchos funcionarios, instauraron nuevos procesos de selección, formación, aplicaron nuevos mecanismos tecnológicos de seguridad documental para reducir la manipulación dentro del proceso, sistemas de accesos biométricos y vigilancia, se comenzó a tener mejor y más estrechas relaciones con las autoridades, se hacen procesos de formación para los jueces, fiscales, se tiene una mejor colaboración con ellos; se instauraron nuevas dependencias como la oficina de inteligencia registral que está encargada, junto con la inspectoría general de los registros de tratar de detectar de cualquier indicio de un acto delictivo. La aplicación de la tecnología es una herramienta fundamental, sin embargo, sigue siendo la "calificación" la esencia del registro.</p>	<p>Tienen un sistema notarial y registral absolutamente desarrollado, un trabajo en conjunto. La informatización de los registros, no existe todavía en Argentina, pero el notario puede ingresar directamente al registro y obtener información autentica que le sirva para celebrar el acto escriturario, porque tienen un sistema registral que permite la expedición de un certificado de dominio, que solo pueden pedir los notarios, que permite que no se cambie la situación registral, cumpliéndose determinados plazos para el ingreso del título a registros y cuando los notarios envían el título para registrar, no solo garantizan la autenticidad del título con testimonios, las matrices, el papel que usan, sino que tienen medios alternativos que se llaman folios o estampillas de seguridad que se colocan en el documento físico para garantizar su autenticidad.</p>	<p>La fundamental garantía del valor del instrumento público notarial, es "el notario", quien tiene la redacción de la minuta; el uso de los papeles de seguridad y de documentos electrónicos, a fin de evitar manipulaciones, es común el uso del documento público electrónico, a través de las copias que se remiten entre las notarias, registros y otras instituciones; otro aspecto formal es el de la colaboración con las administraciones públicas. Para que las instituciones registrales y notariales, cumplan mejor sus funciones, es necesario que estas se desempeñen de forma coordinada, con respeto y lealtad institucional, tienen el deber de aprovechar las nuevas tecnologías de la comunicación e información; la firma electrónica notarial y registral, el protocolo electrónico, el libro de registro electrónico, son ya realidades en muchos países.</p>

<sup>1</sup> SEPÚLVEDA LARROUCAU, Marco Antonio. Ponencia titulada "El fraude registral en Chile y la no adopción del principio de fe pública registral". Congreso Internacional de Derecho Registral – El Fraude Inmobiliario. Organizado por la Zona Registral N° 1 – Sede Piura, 26 y 27 de octubre del 2017.

<sup>2</sup> GONZALES PEREIRA, Lourdes. Ponencia titulada "El sistema registral paraguayo y los supuestos de fraude inmobiliario". Congreso Internacional de Derecho Registral – El Fraude Inmobiliario. Organizado por la Zona Registral N° 1 – Sede Piura, 26 y 27 de octubre del 2017.

<sup>3</sup> QUIROS ESPINOZA, José Antonio. Ponencia titulada "El fraude inmobiliario en el sistema registral de Costa Rica". Congreso Internacional de Derecho Registral – El Fraude Inmobiliario. Organizado por la Zona Registral N° 1 – Sede Piura, 26 y 27 de octubre del 2017.

<sup>4</sup> MEJIA COTTO, Juan Carlos. Ponencia titulada "El fraude inmobiliario en Honduras". Congreso Internacional de Derecho Registral – El Fraude Inmobiliario. Organizado por la Zona Registral N° 1 – Sede Piura, 26 y 27 de octubre del 2017.

<sup>5</sup> ARMELLA, Cristina Noemí, Ponencia "Mecanismo de Seguridad para la Contratación Inmobiliaria en el Sistema Registral y Notarial de Argentina" en la V Jornada Internacional de Derecho Registral y Notarial, realizado del 20 al 21 de junio del año 2017 en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>6</sup> CAVALLE CRUZ, Alfonso. Ponencia "La Actuación Coordinada del Notariado y los Registros en España" en la V Jornada Internacional de Derecho Registral y Notarial, realizado del 20 al 21 de junio del año 2017 en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Elaboracion propia.

#### ANEXO 4

##### LISTA DE ENTREVISTADOS PARA LA TESIS:

##### “EL FRAUDE REGISTRAL: ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SINARP Y DE LA SUNARP”

<b>CODIGO</b>	<b>CARGO</b>
001	Funcionaria de la Dirección Técnica Registral de la SUNARP
002	Ex Registradora de la SUNARP – Sede Lima
003	Ex Jefa de Comunicación Corporativa de la SUNARP
004	Ex Superintendente de la SUNARP
005	Notario Público de Lima
006	Notario Público de Lima
007	Notario Público de Lima
008	Ex Registrador Público de la SUNARP – Sede Lima
009	Registrador Público de la SUNARP – Sede Lima
010	Registradora Pública de la SUNARP – Sede Iquitos

#### NOTA:

Las respuestas al cuestionario y a la entrevista han sido codificadas usando un número de identificación y por lo tanto, son anónimas, de conformidad a lo señalado en el documento proporcionado por la misma Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú denominado “Consentimiento Informado para Participantes de la Investigación”, los mismos que están debidamente firmados por cada uno de los entrevistados.

## ANEXO 5

### CUESTIONARIO PARA LOS ENTREVISTADOS DE LA TESIS:

#### “EL FRAUDE REGISTRAL: ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SINARP Y DE LA SUNARP”

1. ¿Cuáles considera que son los elementos y las fallas del Sistema Nacional de los Registros Públicos – SINARP, de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP y del Procedimiento Registral, que permiten que ocurra Inscripciones Registrales Fraudulentas o Fraude Registral?
2. ¿Quiénes consideras que son los actores claves y principales del SINARP, de la SUNARP y del Procedimiento Registral, en la ocurrencia del Fraude Registral?
3. ¿Por qué crees que ocurre el Fraude Registral en la SUNARP?
4. ¿Qué modalidades de Fraude Registral conoces?
5. ¿Cree que las actuales medidas adoptadas por la SUNARP, para reducir y prevenir el Fraude Registral, son efectivas, por qué? ¿Quisiera opinar de algunas en particular?
6. ¿Qué otras acciones y medidas consideras que debería hacer el Estado y la propia SUNARP, para prevenir el Fraude Registral?
7. ¿Qué consecuencias y problemas piensas que ocasiona la existencia de Fraude Registral en la SUNARP?
8. ¿Tienes conocimiento de algún caso en el que la SUNARP haya indemnizado a un particular, por algún error registral que haya cometido?
9. ¿Consideras que la SUNARP actualmente tiene como prioridad garantizar la seguridad jurídica de las inscripciones y de la publicidad otorgada, antes que la celeridad y cantidad de inscripciones registrales, si la respuesta es no, por qué?
10. ¿Tienes conocimiento de casos de corrupción de funcionarios de la SUNARP, en relación a una participación o colaboración directa o indirecta en la comisión de inscripciones registrales fraudulentas?
11. ¿Si usted fuera actualmente el Superintendente de Registros Públicos y tendría todo el poder para cambiar todo lo que quiera, que cambiaría?
12. ¿Por qué cree que el Superintendente de la Sunarp no dispone la obligación de presentar partes notariales con firma digital para todos los demás registros? Tal como lo sugiere el D. Leg. 1049 del Notariado?
13. ¿Ya existe algún medio informático que permita verificar la autenticidad de los instrumentos notariales presentados a Registros Públicos?
14. ¿Sabes cuál es razón de que la SUNARP, aún no ha elaborado la Política Pública Registral que se mandó a elaborar en la Ley de Creación de la SUNARP?
15. ¿Tienes conocimiento sobre la Política Pública Registral de otros países, así como la relación directa de dicha política, con el grado de incidencia de Fraude Registral existente en dichos países?
16. ¿Sabes si el Consejo Consultivo (nombre que indica la Ley 26366) o Comisión Consultiva (nombre que indica el ROF), tiene vigencia y realiza acciones y actividades concretas? No me refiero al Directorio, que erróneamente en el organigrama lo ponen como Consejo Consultivo, pese a que el ROF lo denominan Consejo Directivo.