

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

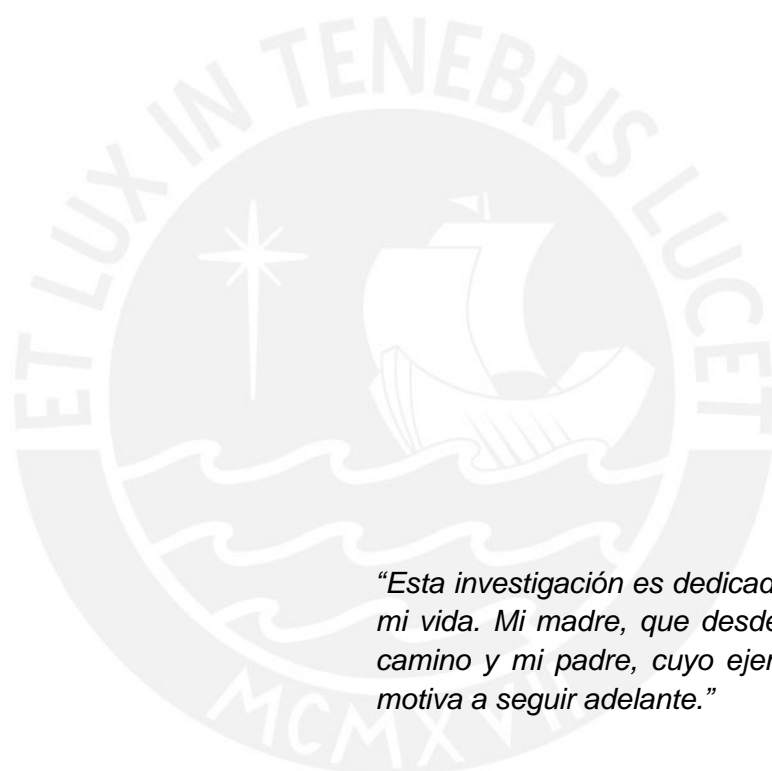
**LA DESNATURALIZACIÓN DE LA FINALIDAD
DEL REGISTRO
DE PROPIEDAD INMUEBLE EN EL PERÚ**

LUIS EDUARDO ALIAGA BLANCO

ASESOR

MARÍA DEL CARMEN DELGADO MENÉNDEZ

Lima, Julio de 2012



“Esta investigación es dedicada a los pilares de mi vida. Mi madre, que desde el cielo guía mi camino y mi padre, cuyo ejemplo siempre me motiva a seguir adelante.”

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a mi familia que siempre me incentivó y apoyó en todo el proceso de creación de la tesis. A mi Padre, que fue un respaldo constante en todos los temas y primer referente para continuar con el arduo trabajo. A mi abuela, que con sus incesantes recordatorios nunca dejó que indicarme el camino a seguir. A mi tía Silvia, cuyo ánimo a seguir pintando y expresando su arte motivó mi lado creativo. A mi hermana Desiré, cuya perseverancia en su carrera me demostró que es posible dejar huella en las personas. A mi tía Rosario, que desde la distancia siempre estuvo pendiente de mi titulación. A mi tíos Felipe y Germán, que siempre estuvieron al tanto de mis avances. A Pily por sus consejos y ayuda en la última etapa de la tesis.

Asimismo, quiero dar un especial agradecimiento a mi asesora, la Dra. María del Carmen Delgado, por su guía, consejos, precisiones y aporte en la estructura y temas planteados en la investigación. Siempre estaré muy agradecido. Por otro lado, quiero dar un especial agradecimiento a mis amigas de la SUNARP, que siempre tuvieron la predisposición por ayudarme con los temas relacionados en la investigación, especialmente con su aporte en la creación de la parte estadística de la tesis. Estaré siempre agradecido.

También quisiera agradecer a mis amigos de la PUCP, con los que compartí horas de estudio en las aulas y me motivaron con sus sabios consejos. A mis amigos de THEMIS, con los cuales compartí una de las mejores etapas de mi época universitaria y cuyo ejemplo motivó mi perseverancia en la investigación. A mis amigos del área inmobiliaria del M&A, con quienes logré afianzar mis conocimientos en temas inmobiliarios.

Finalmente, quisiera agradecer a los integrantes de mi banda "COHEN", quienes supieron comprender mis horarios apretados y, a pesar de ello, hemos construido los cimientos de un proyecto musical excepcional; y, a mis mejores amigos del colegio, que me acompañaron durante una etapa inigualable y con cuyas vivencias empecé a forjar mi gusto por la investigación.

Muchas gracias a todos!

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	13
EL REGISTRO DE PREDIOS Y ACTIVOS INMOBILIARIOS EN EL PERÚ.....	13
1.1. Naturaleza Jurídica del Registro de Predios	13
1.1.1. Reseña histórica y antecedentes del Registro de Predios en el Perú 13	
1.1.2. Características generales del actual registro de predios.....	31
1.1.2.1. Características de la Superintendencia Nacional de Registro Públicos (SUNARP).....	31
1.1.2.2. Características Específicas del Registro de Predios.....	35
1.1.2.3. Características jurídicas del Registro de Predios (PRINCIPIOS REGISTRALES).....	36
1.1.2.4. Características Técnico - Registrales del Registro de Predios	45
1.1.3. Función Principal y Objetivos del Registro.....	51
1.1.3.1. Definición de un Registro de Propiedad Inmueble.....	51
1.1.3.2. Seguridad Jurídica Vs. Seguridad Económica (definiciones).....	57
1.1.3.3. Publicidad Registral	62
1.1.3.4. Beneficios del acceso y mantenimiento de la propiedad inscrita - Actualización Registral como medio para mantener en la formalidad a los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles..	65
1.2. Propiedad y activos inmobiliarios (aspecto económico) - Conciliación del aspecto jurídico y el económico.....	74
1.2.1. Derecho de Propiedad.....	74
1.2.1.1. Concepto de Derecho de Propiedad	74
1.2.1.2. Características del Derecho de Propiedad.....	77
1.2.2. Activos Inmobiliarios.....	78
1.2.2.1. Definición	78
1.2.2.2. Derechos de propiedad sobre bienes inmuebles en el derecho civil peruano. (Regulación Nacional sobre Propiedad).	81
1.2.3. Función Económica de la Propiedad	85
1.2.3.1. Generalidades	85
1.2.3.2. Efectos económicos de la inscripción de los Derechos de Propiedad sobre bienes inmuebles. Problemática y posiciones al respecto.....	89

CAPÍTULO II.....	94
LA CONTRATACIÓN EN EL PERÚ, FACILIDADES Y ACTUALIZACIÓN REGISTRAL	94
2.1. La nueva Economía Institucional y la institucionalidad de los Registros Públicos	94
2.2. Sistema Legal Formal Inclusivo (SLFI)	99
2.2.1. Generalidades.....	99
2.2.2. Sistema Legal Formal Inclusivo, su aplicación como política de Estado y las ventajas de su aplicación en el acceso a la propiedad. 104	104
2.3. Contratación sobre Activos Inmobiliarios - Costos de Transacción	110
2.3.1. Definición de Costos de Transacción	110
2.3.2. Utilidad práctica de los Costos de Transacción	114
2.4. Principales Contratos sobre bienes inmuebles en la legislación Peruana (contratación Inmobiliaria).....	117
2.4.1. Generalidades.....	117
2.4.2. Principales contratos y principales características.....	118
2.5. Formalización de la contratación en el Perú. Participación del Registro de Predios	129
2.5.1. Requisitos generales (aplicables a todos los contratos)	129
2.5.1.1. Requisitos Jurídicos.....	130
2.5.1.2. Requisitos Administrativos	132
2.5.2. Requisitos Registrales	138
2.5.2.1. Requisitos Generales	138
2.5.2.2. Requisitos específicos.....	140
CAPÍTULO III.....	158
INFORMALIDAD DERIVADA DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL REGISTRO DE PREDIOS	158
3.1. Clasificación General	158
3.1.1. Costos generados por procedimientos registrales propiamente dichos	159
3.1.1.1. Costos generados por la creación y calificación del título Inscribible.....	159
3.1.1.2. Altos aranceles registrales	160
3.1.2. Costos generados por procedimientos ajenos al Registro.....	160
3.1.3. Costos generados por requisitos excesivos	161

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1	CARACTERÍSTICAS DEL REGISTRO PREDIAL	22
CUADRO N° 2	LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL PERU	29
CUADRO N° 3	DISTRIBUCIÓN DE LOS REGISTROS AGRUPADOS EN LA SUNARP	32
CUADRO N° 4	COSTOS INDIRECTOS ASOCIADOS A LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE SEGUNDOS ACTOS	166
CUADRO N° 5	MUESTRA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE REDACCIÓN DE MINUTAS EN NOTARIAS	168
CUADRO N° 6	APLICACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE LA TABLA DE HONORARIOS DEL CAL	171
CUADRO N° 7	APLICACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE LA TABLA DE HONORARIOS DEL CAL	172
CUADRO N° 8	COSTO DE SERVICIOS PROFESIONALES	174
CUADRO N° 9	INSCRIPCIONES EFECTUADAS MEDIANTE FORMULARIO REGISTRAL Y ESCRITURAS PÚBLICAS (Hasta el 1er trimestre del año 2003)	183
CUADRO N° 10	NOTARIAS QUE BRINDAN EL SERVICIO DE CERTIFICACIÓN DE FORMULARIO REGISTRAL	187
CUADRO N° 11	COSTOS NOTARIALES	189
CUADRO N° 12	PORCENTAJES PARA DERECHOS DE CALIFICACIÓN E INSCRIPCION	203

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA SUNARP	33
GRAFICO Nº 2	OBSERVACIONES REGISTRALES	195

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA Nº 1	PARTIDAS REGISTRALES	46
TABLA Nº 2	PRONUNCIAMIENTO DEL REGISTRADOR	50
TABLA Nº 3	PORCENTAJES	193
TABLA Nº 4	IMPUESTO PREDIAL	222
TABLA Nº 5	MONTO PROMEDIO A PAGAR POR CADA IMPUESTO	225

INTRODUCCIÓN

Cuando se inicia el trámite para realizar una transacción sobre un inmueble registrado, empieza el vía crucis de miles de peruanos debido no solo a los altos costos que tendrán que asumir por el pago de las tarifas de los servicios profesionales involucrados en el proceso (abogado, notario, Registro), sino por los requisitos y trámites previos que se tendrán que cumplir antes de poder inscribir una transacción en el Registro de Predios del Registro de Propiedad inmueble de la SUNARP (Superintendencia Nacional de Registros Públicos), los cuales en lugar de simplificarse han aumentado y/o mantenido en el tiempo. De tal manera que cada día es más difícil, complicado y costoso formalizar una compra – venta por ejemplo. La complejidad, el tiempo y los costos (costos de transacción) son tan altos que cada vez son más los ciudadanos que deciden quedarse sólo en la etapa de la contratación privada, generando que no exista protección de sus derechos.

La protección de los derechos de propiedad genera en sus propietarios la confianza necesaria para usarlos como herramienta económica de inversión, potencializando sus activos prediales y aumentando el número de transacciones en el mercado. Se protege así el tráfico jurídico y se dinamiza la economía del país.

El objetivo principal (la razón de ser) de un Registro de Predios es “publicitar” los actos, contratos o derechos sobre activos prediales otorgando seguridad jurídica. El efecto inmediato de la publicidad es otorgar la cognoscibilidad suficiente a la colectividad en general sobre el acto, bien o derecho sobre el cual se pretende contratar, lo cual a su vez genera predictibilidad con respecto de futuras transacciones. Dicha predictibilidad es entendida como la seguridad de que un acto con implicancias jurídicas tendrá consecuencias jurídicas predecibles (Seguridad Jurídica).

El Registro de Propiedad Inmueble y en especial el Registro de Predios de la SUNARP, cumple un rol trascendental en nuestro ordenamiento jurídico: el de la protección de los derechos transferidos en el intercambio, especialmente el derecho de propiedad.

Como sabemos una de las razones de la existencia de los derechos de propiedad es la necesidad de excluir mi patrimonio del resto; si no existiera un sistema que permita delimitar mi derecho de propiedad con respecto de otros derechos (“excluir” a otros derechos) no podríamos hablar de una correcta protección del derecho. Ser propietario significa poder utilizar el bien más allá de su finalidad física (de habitación, protección, lugar donde vivir), lo cual permite que el activo pueda convertirse en capital es decir tener la posibilidad de ser utilizado con funciones económicas como darlo en garantía para apalancar créditos, arrendarlo, establecer derechos de servidumbre, usufructo o superficie, etc., lo que se consigue con la representación de las cosas (activos) en documentos.

El Registro de Predios permite, con la publicidad otorgada mediante la inscripción registral, generar una adecuada oponibilidad de derechos y dar a conocer (publicitar) la situación jurídica de los bienes inmuebles que se encuentran registrados lo cual, genera oponibilidad, protección, delimitación de derechos y así seguridad jurídica. En consecuencia los titulares de los derechos o bienes inscritos puedan utilizarlos como activos susceptibles de ser transados en el mercado, puedan tener un mayor acceso al crédito, un mayor acceso a los servicios básicos, un mayor acceso a seguros y que el Estado pueda tener una mayor recaudación tributaria, entre muchos otros beneficios más.

A pesar de su importancia, existen trabas para consolidar los derechos de propiedad, lo que propicia un aumento en la informalidad de las transacciones posteriores y en muchos casos la informalización de los derechos de propiedad sobre predios. Esfuerzos de entidades estatales (COFOPRI, PETT) que han efectuado grandes inversiones para formalizar los derechos de propiedad de los peruanos de menores recursos. Según la información oficial de COFOPRI se otorgaron 1,4 millones de títulos de propiedad sobre predios urbanos a Agosto del 2005, desde agosto del 2006 hasta el 3 de diciembre del 2009 772.448 títulos de propiedad y durante todo el año 2011 se tituló a 101,847 predios¹. Según información proporcionada por el ILD, COFOPRI registró al 2006 más de un millón y medio de predios urbanos en beneficio de más de siete millones de peruanos. El Perú desde 1990 hasta la fecha ha “invertido” aproximadamente 200 millones de dólares en la formalización de casi 4 millones de predios urbanos y rurales². Como

¹ Documento de valorización del Proyecto de Consolidación de los Derechos de Propiedad Inmueble.

² ILD, 2007: 13.

se puede apreciar la informalización de los derechos de propiedad es un problema grave para el desarrollo del país especialmente en los sectores pobres del Perú donde las segundas y terceras transacciones no se formalizan debido a la dificultad para cumplir los requisitos y procedimientos legales.

Cuando nos referimos a “**la desnaturalización de la finalidad de un Registro de Propiedad Inmueble**”³ nos referimos a la variación o modificación del fin por la cual se crea un Registro Jurídico, lo cual está directamente relacionado a una coyuntura y contexto determinado. Esta variación, cambio o transformación se ha generado paulatinamente en el transcurso de los últimos años porque se han venido generando requisitos indirectos y directos solicitados para la “**inscripción de derechos patrimoniales**”. Esta generación de requisitos (directos e indirectos) ha ocasionado un desincentivo para la realización de trámites registrales y por ende el acceso a la inscripción, lo que a su vez ha generado una ola masiva de informalidad.

En este contexto nuestra investigación estará orientada al análisis de los problemas más trascendentales que impiden la inscripción registral y será enfocada principalmente en la problemática que acontece en la inscripción de actos en el Registro de Predios que forma parte del Registro de Propiedad Inmueble de la SUNARP. Consideramos que la causa principal de las dificultades para la inscripción de los actos y contratos en el Registro de Predios es la desnaturalización de su finalidad.

Por lo tanto, lo que se pretende en la presente tesis es investigar la realidad Jurídica de la aplicación del Sistema Registral en el Perú y los procedimientos relacionados para determinar si el Registro de Propiedad Inmueble protege realmente los derechos de propiedad de todos los ciudadanos del país contribuyendo a la formalización de los derechos de propiedad sobre inmuebles (enfocándonos sobre predios urbanos), fomentando la inscripción de actos y contratos, “segundas inscripciones” y constituyendo una fuente de información fidedigna de la realidad jurídica del país permitiendo que los agentes económicos puedan realizar con mayor seguridad y celeridad sus transacciones.

³ Cabe preciar, que para efectos de la investigación nos referiremos principal y esencialmente al registro de Predios el cual es un sub registro del Registro de Propiedad Inmueble de la SUNARP.

Como lo demostraremos en nuestro estudio creemos que las trabas para el acceso a la inscripción registral se presentan en tres aspectos: (i) En primer lugar los altos **costos generados por procedimientos registrales**, que para efectos de la investigación los hemos dividido en dos áreas: a) los altos costos para la creación y calificación del título inscribible (abogado – Notario – Registrador) y b) los altos aranceles registrales (montos solicitados por el Registro para inscribir sus rogatorias). En segundo lugar tenemos (ii) **los altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro**, que comprenden el condicionamiento al cumplimiento de pago de tributos (municipales y al gobierno central) para la transferencia de predios (indirecta o directamente). Finalmente tenemos (iii) **los altos costos generados por requisitos excesivos**, que son elementos no ajenos a la inscripción de títulos, pero que los montos que implican su cumplimiento por los administrados superan ampliamente los beneficios que generan. En este grupo se encuentra principalmente la implementación de un catastro multipropósito sofisticado y su relación con el Registro de predios.

Nuestra hipótesis principal es que existe una paulatina desnaturalización de la finalidad del Registro de Propiedad Inmueble. Esta desnaturalización es motivada por: (i) la injerencia de órganos estatales que para facilitar la ejecución de sus obligaciones trasladan sus funciones de control y verificación a los registradores u otros agentes relacionados en el sistema de transferencia de propiedad, y (ii) la existencia de altos costos generados por deficiente regulación, injerencia de grupos de interés y la complejidad del proceso de formalización de los derechos de propiedad.

Consideramos, que la protección de los derechos de propiedad inmobiliarios es fundamental para el desarrollo económico del país, y en especial, para el incremento patrimonial de la riqueza individual de las personas y la erradicación de la pobreza. Para conseguir este objetivo se debe promover la eficiencia de las instituciones y de los actores que actúan con ellas lo que demandará reformas institucionales y normativas sobre derechos de propiedad que aseguren el acceso a la protección jurídica que otorga el Sistema Registral (formalización) y el mantenimiento en dicha formalización, brindando facilidades para la inscripción de los actos y contratos que permitan utilizar el activo inmobiliario en todas sus dimensiones económicas.

CAPÍTULO I

EL REGISTRO DE PREDIOS Y ACTIVOS INMOBILIARIOS EN EL PERÚ

1.1. Naturaleza Jurídica del Registro de Predios

1.1.1. Reseña histórica y antecedentes del Registro de Predios en el Perú

Después de la invasión española se llevó a cabo un intenso proceso de recepción de las instituciones jurídicas hispánicas. Gunther González, afirma, citando a Roca Sastre, que:

“...en dicho momento histórico se encontraba vigente en España la pragmática de Carlos V, aprobada a propuesta de las cortes de Toledo. Esta disposición establecía que en cada ciudad que fuese cabeza de jurisdicción se encargaría a una persona que tuviese a su cargo un libro en donde se registrasen los censos, tributos, imposiciones o hipotecas sobre fincas; y de no registrarse dentro de un plazo específico, no haría fe ni se juzgaría conforme a dichos gravámenes, ni podía ser perjudicado por ellos cualquier tercer poseedor”⁴.

Esta pragmática se justificó en la necesidad de evitar los abusos producidos al vender como libres los bienes sujetos a censos o prestaciones reales. Como se puede ver es una nueva institución que tenía efectos sustantivos, debido a que sancionaba a la persona no diligente, impidiendo que los gravámenes no inscritos puedan oponerse a los titulares de predios.

Según el autor citado, la función del registro era análoga a una purga de gravámenes que se producía con cada transmisión de propiedad, de tal manera que la finca quedaba “limpia” de afectaciones con respecto a terceros. Afirma también que nos encontrábamos frente a la creación de un registro con efectos de “inoponibilidad de lo no inscrito”⁵, lo cual quiere decir que no puede oponerse ningún acto que previamente no se encuentre inscrito. A nuestro parecer estas disposiciones permitieron generar en el

⁴ GONZALES BARRÓN, 2002: 233.

⁵ *Ibíd.*

Perú el primer indicio de la protección registral, permitiendo que con la inscripción del gravamen su nivel de oponibilidad aumente considerablemente.

a. Los oficios de hipotecas:

Posteriormente, Carlos III aprobó la pragmática del 31 de enero de 1768 estableciendo el “Oficio de Hipotecas” en todas las cabezas de partido a cargo de los escribanos de los ayuntamientos. Siguiendo con la explicación, Gunther Gonzales, citando a Gonzales y Martínez, nos afirma que:

“...esta norma ordenaba que los funcionarios señalados llevaran libros separados por cada uno de los pueblos del distrito, y en donde tomasen razón, distribuyéndose los asientos por años de todos los instrumentos de imposiciones, ventas, redención de censos y tributos; ventas de bienes raíces, o considerados como tales, que constará estar gravados con alguna carga; fianzas en que se hipotecaren tales bienes, escrituras de mayorazgos u obras pías y , generalmente, de todos los actos que contuviesen hipotecas o gravamen, o su liberación o redención.”⁶

Así se dispusieron los primeros intentos de ordenamiento registral en el Perú. Posteriormente, la Real Cédula del 6 de mayo de 1778 dispuso que se hiciera extensiva a las colonias de América la Pragmática de Carlos III de 1768 que ordenaba crear los “Oficios de Hipotecas”, única fuente a la que podían acudir los que contrataban sobre bienes inmuebles. En los oficios de Hipotecas debían anotarse en todas aquellas escrituras que estipulaban censos, hipotecas, mayorazgos, patronatos, etc.; pero de ninguna manera *“estas inscripciones en los oficios de Hipotecas garantizaban los derechos de terceros, desde que no daban a conocer el dominio del inmueble, ni todos los gravámenes, debido a lo cual las simulaciones y suplantaciones de documentos eran muy frecuentes a causa de la mala organización de esos registros”*⁷

⁶ Ibídem: 235.

⁷ ACEVEDO, 959: 95.

Cabe mencionar que, según lo afirmado por García Montufar, la real cédula de 1785, ordenó que se aplicara en el Perú las ordenanzas de Nueva España o México, y se le encargó a Don Jorge Escobedo y Alarcón la adaptación de las mismas a nuestra realidad, lo cual generó que se realicen 56 modificaciones que en ese tiempo fueron llamadas “declaraciones”. Estas ordenanzas entraron en vigencia el 7 de Octubre de 1786.⁸

b. Código Civil de 1852:

Hasta la dación del Código Civil de 1852 había regido en la República la legislación Española. El nuevo Código, según varios autores, no ofrece ningún cambio sustancial en la parte referente a la publicidad de los gravámenes e hipotecas que se constituyen sobre los bienes inmuebles, a los cuales se les sigue aplicando la legislación colonial restableciendo el Oficio de Hipotecas. El escribano del Oficio de hipotecas extendería las inscripciones en el libro respectivo, de acuerdo con las prescripciones siguientes:

*“en este libro tomará razón el escribano, de las sentencias y de las escrituras públicas en que se imponga alguna hipoteca, escribiendo los asientos de cada toma de razón, a reglón siguiente del anterior; firmándola junto con la persona que le hubiese presentado la constancia legal del documento hipotecario; y poniendo al margen, el número que corresponda al asiento, y la suma de su contenido. La numeración de los asientos volverá a empezar cuando se abra otro libro, con las mismas formalidades, por haberse llenado el anterior”.*⁹

Como se puede advertir no existía una función Registral tal cual la desarrolla un Registrador en la actualidad, el escribano solamente se encargaba de anotar una serie de datos descriptivos de los títulos siguiendo un orden prediseñado.

⁸ GARCIA MONTUFAR, 1989: 22.

⁹ PARDO MARQUEZ, 1966: 290.

c. Ley del 02 de enero de 1888:

Esta ley crea el Registro de la Propiedad Inmueble y dispone en sus lineamientos generales que se establecerá en la República y se hallará bajo la dirección e inspección del Poder Judicial. Asimismo dispone, en su artículo segundo, que se lleve un Registro General de las propiedades radicadas en la República y registros particulares en capitales de departamentos y provincias, que sea conveniente establecerlos.¹⁰

Según Rubén Guevara Manrique, los registros creados en ese entonces eran territoriales, lo cual significa que los actos y contratos sobre inmuebles se registraban en la jurisdicción en que se hallase el inmueble. En cuanto a la obligatoriedad de las inscripciones, éstas tienen carácter facultativo y por lo tanto los interesados se hallaban en libertad para registrar o no sus títulos.¹¹

La norma del 25 de noviembre de 1872 explicaba también que: “No podrá oponerse a tercera persona el dominio total o parcial, derechos reales, hipotecas, contratos, ni los demás títulos de derecho especificados....sino están debidamente registrados dentro del término que señale el reglamento....”.¹² Por otro lado, el artículo 16 de la ley disponía que “si se inscribiesen actos o contratos que son nulos por la ley, no se subsana la nulidad con el hecho de la inscripción”. Esto significa que la inscripción no sana los títulos que son nulos.

Como afirma Gunter Gonzales, la promulgación de esta ley establece un cambio radical con respecto al antiguo Oficio de Hipotecas, ya que el Registro de Propiedad se constituyó como una institución jurídica en la que se inscribía ordenadamente todo el historial jurídico de una finca, con la información de sus transferentes de dominio, cargas, gravámenes y demás situaciones jurídicas que le afectasen. A pesar de las profundas diferencias existentes entre el antiguo Oficio de hipotecas y el Registro de Propiedad

¹⁰ GUEVARA MANRIQUE, 1996: 92.

¹¹ Ibídem: 93.

¹² Artículo Séptimo de la ley de 25 de Noviembre de 1782.

Inmueble, durante varias décadas no se comprendió por parte de magistrados, miembros de foro y ciudadanos, la importancia sustantiva de la nueva institución; inclusive durante esa época se criticó duramente la instalación del sistema por considerarse innecesario, complicado y no acorde a la realidad del país.¹³

El mismo autor afirma que la ley de creación del Registro de la Propiedad Inmueble no estableció ninguna norma modificatoria respecto al principio consensualístico de la transferencia de propiedad que había consagrado el Código Civil de 1852. Además, jurisprudencialmente se establece que el dominio se transfiere por el solo consenso de las partes contratantes.¹⁴

Por otro lado, pese a que existieron incomprensiones del nuevo sistema por parte de los magistrados, poco a poco se dieron cuenta que la publicidad registral eliminaba las hipotecas o cargas ocultas, permitía conocer fácilmente la situación jurídica de una finca con efectos de oponibilidad general, prestando de esta manera confianza para el desarrollo del crédito y del tráfico inmobiliario, fomentando inversiones de capital en las actividades mercantiles, industriales y agrícolas; y reduciendo de manera significativa el fraude en la contratación.¹⁵

d. Los Registros públicos y el Código Civil de 1936:

En la segunda década del Siglo XX se consideró necesario reformar el Código Civil de 1852, y para tal efecto se designó a cuatro juristas y un médico para que conformasen una comisión encargada de proponer las modificaciones pertinentes. A pesar que la temática del Registro de la Propiedad se encontraba regulada en una ley especial (Ley del 2 de enero de 1888), con buen criterio se consideró que esta materia era propia del Derecho Civil, y en consecuencia, debía formar parte del nuevo Código. Así pues, uno de los puntos de mayor polémica fue, precisamente, el carácter

¹³ GONZALES BARRÓN, 2000: 245.

¹⁴ *Ibidem*: 248.

¹⁵ *Ibidem*: 254.

que debía otorgarse a la inscripción, esto es, mantener el efecto declarativo, o virar hacia el efecto constitutivo propio de los sistemas germánicos.¹⁶

La discusión de los juristas no se decidía por ningún bando (dos a favor de cada uno), por lo cual en sesión del 19 de setiembre de 1925 se acordó formular una consulta sobre el tema entre profesores de Derecho Civil, Registradores Principales y Magistrados. Gunther Gonzáles, citando a Carlos Cárdenas, nos dice que las opiniones resultaron decisivas en la decisión que finalmente se adoptó, ya que la mayoría de los consultados mostraron serias dudas sobre la reforma hacia el sistema de la inscripción constitutiva. Esta solución fue finalmente descartada en base a los fundamentos siguientes:¹⁷ (i) Se carece de un catastro y existe dificultad en implementarlo, (ii) los títulos son defectuosos e imperfectos, (iii) en muchos lugares no hay notarios o abogados, (iv) no existe personal especializado en materia registral, (v) la implantación del ACTA TORRENS no era factible, por la falta de cultura jurídica en nuestro medio y, además, porque ésta exige una garantía a cargo del Estado, que no es posible asumir por cuestiones presupuestales.¹⁸

Rubén Guevara Manrique nos dice que al crearse el Código Civil de 1936, las normas sobre los Registros Públicos estaban contenidas en la sección quinta del Libro IV, actualmente derogado, según el cual se le denomina “Registros Públicos”. Anteriormente se le denominó “Registro de la Propiedad Inmueble, Mercantil y de la Prenda Agrícola”, nombre que por ser descriptivo y específico era muy limitado e inapropiado, por lo tanto fue correcta la opción de denominarlo solamente, “Registros Públicos”. La amplitud de esta denominación permitía comprender a las diversas clases de registros establecidas y se adecuaba a la evolución constante de esta institución.¹⁹

Bernardo Pardo Márquez nos dice que el Artículo 1036 del código Civil de 1936, establecía los siguientes registros: 1° Registro de la Propiedad Inmueble; 2° Registro de Personas jurídicas; 3° Registro de Testamentos; 4°

¹⁶ *Ibidem*: 270.

¹⁷ *Ibidem*: 270.

¹⁸ *Ibidem*: 270.

¹⁹ *Ibidem*: 94.

Registro de Mandatos; 5° Registro Personal; 6° Registro Mercantil; 7° Registro de Buques; 8° Registro de Prenda Agrícola; 9° Registro de Declaratoria de Herederos.²⁰

Los Registros estaban bajo la dirección de la Junta de Vigilancia, presidida por el Ministro de Justicia e integrada por uno de los Fiscales en lo Civil de la Corte Suprema, designado por ella, el Decano de la Facultad de derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el Decano del Colegio de Abogados de Lima y el Director de Registros Públicos. Esta junta ejercía jurisdicción organizadora, directora y consultiva en toda la República en asuntos relativos a los Registros Públicos. Cuando se pronunciaba sobre la calificación de los títulos presentados al registro, la resolución emitida por este órgano tenía carácter de último fallo administrativo, después de lo cual el interesado sólo podía recurrir al Poder Judicial.²¹ Todos los registros comprendían una circunscripción territorial que se denominaba “distrito” a cargo de una oficina del Registro.

A comienzos de la década de los 1980 se creó la Oficina Nacional de Los Registros Públicos (ONARP), la cual era un organismo público descentralizado del sector de la Presidencia y era controlado por el Primer Ministro.²² Este organismo es el primer antecedente de lo que hoy es la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), y estaba integrado por el Registro de la Propiedad Inmueble, el Registro de Personas Jurídicas, el Registro de Testamentos, el Registro de Declaratoria de Herederos, el Registro de Mandatos, el Registro Personal, el Registro Mercantil, el Registro de Prenda Industrial, el Registro de Prenda Agrícola y el Registro de Buques.²³

²⁰ PARDO MARQUEZ, 1966: 307.

²¹ *Ibíd*em: 308.

²² La ONARP fue creada por la Ley 23095 del 18 de Junio de 1980. “En su estructura orgánica planteada por esta ley, desaparece la junta de Vigilancia y en sustitución de la comisión Facultativa, se crea el tribunal registral; de tal forma que solo existían dos instancias registrales: Registradores y tribunal Registral.” SORIA ALARCON, 1997: 242.

²³ Artículo 3 de la Ley 23095.

Según la norma que regulaba sus funciones, este organismo estaba encargado de la inscripción y publicidad de los actos jurídicos que la ley determina y que constituyen garantía registral²⁴. Entre otras funciones se encuentran las de planificar, organizar, dirigir, normar y coordinar la realización de las actividades registrales a nivel nacional. También se encargaba de elaborar y mantener actualizada la estadística (documentación) registral, realizar las correspondientes capacitaciones de personal (en temas organizacionales y legales), establecer la normatividad registral y supervisar las publicaciones relacionadas con temas registrales.²⁵

Durante esos años existieron muchas críticas a la ONARP como institución, debido a sus largos procedimientos, altos costos para inscribir un título y los innumerables trámites burocráticos que cada administrado debía seguir para inscribir sus rogatorias. Es por tal motivo que mediante el Decreto Ley N° 25536 se declara a la ONARP en estado de reorganización, encargando al Ministerio de Justicia la elaboración de un proyecto de ley destinado a dicho objetivo. Según Manuel Soria *“dicho proyecto se inspiró en la política registral que enunciará el presidente de la república, señalando que los registros públicos constituyen un ineludible componente del desarrollo integral del país”*.²⁶

e. Código Civil de 1984:

La creación de este código comenzó en 1965 en una comisión de trabajo encargada de revisar el Código de 1936. Los trabajos de la comisión terminaron en 1981 con la elaboración de un proyecto del nuevo código. Posteriormente se introdujo algunas modificaciones y finalmente el nuevo Código se promulgó en 1984.²⁷

²⁴ Artículo 5 de la Ley 23095.

²⁵ Artículo 7 de la Ley 23095.

²⁶ **SORIA ALARCON**, 1997: 244.

²⁷ La comisión revisora introdujo modificaciones sustantivas sobre este tema, como las que son (i) los bienes fueron clasificados en muebles e inmuebles, (ii) La obligación de enajenar un inmueble determinado hace al acreedor propietario de él, salvo pacto en contrario, (iii) La prenda se constituye sobre muebles, mientras que la hipoteca se aplica a los inmuebles, (iv) Se dedica el Libro IX del código Civil al tratamiento de los “Registros Públicos”.

ARIAS SCHEREIBER, 1984: 67.

Con respecto al tema registral (Libro IX del Código Civil de 1984), en la exposición de motivos oficial del nuevo código se indica que no se han introducido mayores modificaciones con respecto a lo señalado en el código anterior. Por otro lado, dicho documento establece tres conclusiones respecto al libro IX del código Civil:²⁸ (i) Que se van a regular registros Jurídicos y no registros Administrativos, (ii) que se trata de registros que desarrollan temas de derecho civil, (iii) que son registros a los que se les aplica los principios del derecho registral.

f. Situación posterior al código Civil de 1984:

Toda modificación legislativa que amerite un cambio organizacional siempre debe estar acompañada de reformas institucionales que permitan aplicar las normas con mayor eficiencia. En el tema registral, la incorporación del nuevo código civil requirió la modificación del Registro de la Propiedad Inmueble (creado en 1888). Hasta ese momento el único cambio institucional había sido la creación de la ONARP. Lamentablemente, este cambio no estuvo acompañado de reformas que permitieran mejorar el funcionamiento de los registros públicos ya que su funcionamiento seguía siendo el mismo que tenían antes de su integración a la ONARP. Es por tal motivo que el cambio solo significó una suerte de agrupación de piezas antiguas de ajedrez.

Por lo tanto, era necesario realizar reformas institucionales y organizacionales que permitirán disminuir los plazos administrativos, la burocracia y hacer más accesible la inscripción abaratando costos, con la finalidad de obtener una mayor cantidad^o de predios inscritos y formalizados. Con tal propósito, a partir de la promulgación de los Decretos Legislativos 495 y 496 (publicados en 1988) se crea el denominado Registro Predial (RP) (inicialmente denominado Registro Predial de Pueblos Jóvenes (PPJJ) y Urbanizaciones Populares (UUPP), posteriormente denominado, Registro Predial Urbano (RPU) con la promulgación del Decreto Legislativo N° 803²⁹.

²⁸ **Diario El Peruano**, 19 de Noviembre de 1990: 4.

²⁹ Decreto Legislativo N° 803^o Ley de promoción al acceso de la Propiedad Formal. Publicada el 15 de Marzo de 1996.

Según lo afirmado por María Del Carmen Delgado el Registro Predial (RP) se crea como “una institución Pública descentralizada, con autonomía registral, técnica, administrativa y económica, para registrar predios en pueblos jóvenes y urbanizaciones populares a nivel nacional, y como registro paralelo al registro tradicional existente (Registro de la Propiedad Inmueble – RPI).”³⁰ Esta nueva organización permitió tener un sistema registral pro-activo, de base geográfica, con sistema de cómputo moderno, seguro y de fácil acceso. La estrategia de los legisladores era crear un organismo modelo que permitiera tener procedimientos simplificados y de bajo costo con lo cual incentivar no sólo la primera inscripción de dominio sino también la inscripción de los segundos actos o cualquier otro acto inscribible. Las principales características del sistema registral y organizacional utilizado por el Registro Predial son presentadas en el siguiente cuadro:³¹

CUADRO Nº 1 - CARACTERÍSTICAS DEL REGISTRO PREDIAL

CARACTERÍSTICAS
1. Tiene un sistema de naturaleza “pro activa” que permite realizar las actividades que no son usuales respecto a una oficina tradicional de Registro. <ul style="list-style-type: none"> • Desarrolla campañas de comunicación para diseminar los beneficios de la formalización y registro de los activos prediales y lograr el apoyo tanto de los beneficiarios como de los diversos sectores involucrados en el proceso • Realiza actividades de formalización y registro con la participación de beneficiarios y principales actores involucrados y traslada al personal del registro al campo para realizar actividades de verificación técnica y legal. De esta manera, se logra el saneamiento requerido para obtener un título de propiedad registrable sin que los usuarios tengan que desplazarse a las oficinas del registro.
2. Cuenta con mecanismos para adaptar la normatividad vigente a las nuevas circunstancias que se van presentando durante el proceso de formalización y registro
3. Tiene una estructura descentralizada y desconcentrada. Se estableció la creación de una oficina de registro Predial en cada una de las regiones del país, cada uno de las cuales son independientes entre sí y gozan de autonomía registral, económica y

³⁰ DELGADO, 2008.

³¹ Ibídem.

administrativa. Su organización fue diseñada tomando como base el modelo de organización de una empresa privada, con el objetivo que los servicios registrales pudieran funcionar con el mínimo de personal necesario.

4. Incorpora a representantes de los usuarios en la dirección de la institución
5. Cuenta con procedimientos registrales descentralizados, simplificados y de bajo costo, y elimina trámites redundantes e innecesarios.
6. Facilita el acceso al registro al posibilitar el uso de formularios registrales firmados por abogados o por notarios, los que no solo brindan igual o mayor seguridad a los actos registrados, sino que son estandarizados, fáciles de entender y llenar, por lo cual disminuyen los costos de transacción y facilitan una formalización masiva.
7. Elimina requisitos que no estén directamente relacionados con la prueba del derecho que se pretende inscribir.
8. En aplicación del principio de desregulación de las funciones públicas, se traslada a profesionales privados (ingenieros o arquitectos colegiados) la responsabilidad de verificación de información sobre ubicación, linderos y características físicas de los inmuebles y se les hace responsable de la realidad de la información contenida en los planos y formularios que firman. También se establecen los requisitos y procedimiento a seguir durante la verificación, los mecanismos de supervisión de los verificadores y las sanciones a ser aplicadas en caso de faltas e infracciones.
9. Las tarifas o aranceles registrales son fijados no en función del valor del predio, sino en base al costo del servicio registral.
10. Su nuevo sistema registral es computarizado, con capacidad para procesar inscripciones masivas y mecanismos efectivos de acceso a la información, sin riesgos de alteración o pérdida de esta.
11. Era un registro de Base Geográfica: Es menester evitar la superposición física del predio (no solo es necesario tener el tema legal). Anteriormente los registros te daban datos de linderos, áreas, perímetros y colindantes para identificar al predio y que su representación física no se superponga con otro. La base geográfica es tener los datos de linderos, áreas y colindantes de un grupo de predios, implica que tengan los datos físicos mínimos para que no exista superposición. No era necesario tener un catastro sofisticado.³²

Es así como se crea un registro paralelo al registro de la propiedad Inmueble (creado en 1888 y organizativamente inmerso dentro de la ONARP

³² Es por tal motivo que se dice que el Registro de Propiedad Inmueble posee un Folio Real Imperfecto pues no consta con un correlato "perfecto" de lo Legal con lo Físico, así mismo no consta con un registro de base geográfica. Cabe precisar que el Folio Real perfecto es el que posee un correlato "perfecto" con la información legal y la Física del predio.

hasta ese momento). Esta nueva organización estaba destinada a reducir costos de acceso y permitir que más personas puedan inscribir sus derechos de propiedad, gracias principalmente a la reducción de formalidades, la suficiencia de documentación privada y una efectiva coordinación con el catastro administrativo. Su objetivo era ayudar en el proceso de formalización de la propiedad en zonas urbano – marginales.

Afirma Gunther Gonzáles “ *que lo que nació como un régimen excepcional...ha venido ampliando su alcance.*”³³ Efectivamente debido a la gran cantidad de Extra legalidad que existía en la década de los 80, producto de las múltiples migraciones a la ciudad (especialmente a Lima) y la aguda crisis económica que en sus últimos años aumentó considerablemente la pobreza, se necesitó de una institución que coadyuve a la definición y determinación de los derechos de propiedad. Según investigaciones realizadas por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), el número de predios informales superó extensamente a los predios formales – tradicionales.

Posteriormente, con la promulgación del Decreto Legislativo 667 en 1991, los legisladores hicieron reformas en el plano rural y crearon el Registro de Predios Rurales³⁴, el cual se incorporó al Registro Predial existente. Sin embargo, en 1996, el legislador creó la sección Especial de Predios Rurales que funcionaba dentro del Registro de la Propiedad Inmueble³⁵, con lo cual la competencia para la inscripción de predios rurales formalizados por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT)³⁶ se dividió entre el Registro Predial (con competencia sólo en el Departamento de Lima), y la Sección Especial de Predios Rurales (con competencia en el resto del País). Cabe señalar, sin embargo, que en ambos casos se utilizaba la metodología creada por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) para la

³³ GONZALES BARRON, 2002: 278.

³⁴ Este registro fue creado por el Decreto Supremo N° 026-90-VC, cuyo texto fue incorporado íntegramente en el Decreto Legislativo 667 de fecha 12.09.1991.

³⁵ Esto debido a lo establecido por la Resolución 094 – 96 – SUNARP de fecha 23 de Mayo de 1996)

³⁶ “...de acuerdo al censo Agropecuario de 1994, existía en el Perú 5’721,113 parcelas, de las cuales- a esa época- más del 80% no se encontraba con títulos saneados. Esta situación originó que, ya en el año 1992, se creara el programa Especial de Titulación de tierras (PETT), luego complementado con la llamada “sección especial de predios rurales”.

GONZALES BARRON, 2002: 281.

formalización de predios rurales (D.L.667)³⁷. Esta nueva Sección Especial de Predios Rurales – o sub-registro - tenía sus propias reglas, procedimientos y principios en temas relacionados a la inscripción de terrenos rurales.

El Registro Predial es creado en Noviembre de 1988 bajo el Ministerio de Vivienda y Construcción y abrió sus puertas en Enero de 1990. Posteriormente por la ley N° 26366 de fecha 16 de octubre de 1994 se crea el Sistema Nacional y la Superintendencia Nacional de los Registros Público (SUNARP), con la finalidad de *“mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país”*³⁸. A dicho organismo se le incorporó el ya creado Registro Predial. Más adelante hablaremos concretamente de esta institución la cual es hasta ahora el organismo encargado de la organización y administración del sistema registral peruano.

En 1992, se crea el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT³⁹, como un organismo con personería jurídica de derecho público interno y autonomía administrativa. Su principal misión era formalizar la propiedad de la tierra de uso agrario en todo el país y sus objetivos principales eran: (i) lograr la titulación y el saneamiento legal de la propiedad y la posesión de los predios rurales, (ii) contar con un nuevo catastro rural moderno y de carácter jurídico y (iii) fortalecer el sistema de registro de la propiedad inmueble rural.

Como ya lo habíamos mencionado, la formalización de propiedad masiva había sido un tema de discusión recurrente entre legisladores y políticos durante la década de los ochenta y comienzos de los noventa.

Cabe mencionar que, durante la década de los ochenta la demanda de viviendas en el sector urbano no había sido satisfecha por el sector formal, lo cual sumado al fuerte centralismo e inmigración a las ciudades (especialmente a Lima), se originaron diferentes fenómenos de informalidad

³⁷ INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA, 2005.

³⁸ GUEVARA MANRIQUE, 1996: 103.

³⁹ El PETT fue creado por el decreto ley 25902 de fecha 27 de noviembre de 1992 en su octava disposición complementaria.

predial, entre ellos el más común fue las invasiones de terrenos periféricos a las ciudades de las provincias y en especial a la capital. Esta situación necesitaba reformas legales e institucionales destinadas a obtener resultados facticos con respecto al problema de formalización que tenía el país.

Es por tal motivo que un sector de legisladores, apoyados por el gobierno de turno, y el Instituto Libertad y Democracia (ILD), impulsó la creación de un organismo rector en temas de la formalización predial urbana y rural. Es así como en 1996 se crea la Comisión de Formalización de Propiedad Informal que posteriormente cambia su nombre a Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI⁴⁰. La norma de creación establecía que: *“los procedimientos vigentes que la mayoría de peruanos debe cumplir para titular y registrar sus activos constituyen un régimen discriminatorio que los obliga a perder tiempo y dinero en el proceso”*⁴¹. Existió además, dispersión de competencias de regulación de tierra urbana entre entidades estatales e inoperancia de los Gobiernos Locales frente a los procesos de formalización masiva en terrenos urbanos, entre otras razones. Es debido a esto que fue necesario la creación de un sistema único de formalización de la propiedad que permita la incorporación de los activos de la mayoría de peruanos en la economía social de mercado⁴². Asimismo, la experiencia del Registro Predial, y su trabajo de

⁴⁰ COFOPRI se crea por el decreto legislativo 803 de fecha 22 de marzo de 1996. Su Función Principal es diseñar, normar, ejecutar y controlar el proceso de formalización de la propiedad predial y su mantenimiento en la formalidad, comprende el saneamiento físico y legal y la titulación, la formulación del catastro predial, en el ámbito urbano y rural y transferir conocimientos y capacidades a los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco del proceso de descentralización.

⁴¹ Prólogo del Decreto Legislativo 803. “Ley de promoción de acceso a la Propiedad Predial”

⁴² Hacia 1995 se estimaba que el cincuenta por ciento de los titulares de viviendas urbanas en el Perú carecían de títulos que acreditasen irrefutablemente su condición de propietarios, y el marco legal vigente para establecer y reconocer los derechos de propiedad excluía a una inmensa porción de ciudadanos, no sólo debido a la falta de seguridad jurídica en torno a estas propiedades, sino a los altos costos de transacción, que desalentaban la inversión privada necesaria para su consolidación. Los procedimientos engorrosos para la adjudicación de terrenos y la imposibilidad de acceder a programas estatales de vivienda, debido a su escasa oferta, indujeron también a soluciones de hecho y no de derecho. No obstante ello, a lo largo de años de posesión estos ciudadanos fueron generando un inmenso capital dormido calculado por algunos en aproximadamente veinte mil millones de dólares, resultado de la autoconstrucción y de otras actividades económicas informales. Así, las llamadas propiedades informales constituían un inmenso capital que, al estar al margen de la formalidad, no podía ser incorporado al mercado.

formalización en coordinación con las municipalidades Provinciales de Lima (entes competentes para otorgar títulos de propiedad a las posesiones informales sobre terrenos del estado), motivó la creación de COFOPRI, y así se pudo avanzar con mayor eficiencia, otorgando un carácter masivo a los temas de formalización de la propiedad en el Perú.

En el mismo sentido se pronuncia María del Carmen Delgado al afirmar que:

*“Con la creación de COFOPRI y la promulgación de diversas normas dirigidas a perfeccionar la reforma, se logró no solo la extensión del sistema de formalización a nivel nacional, sino un récord en materia de regulación de la propiedad, motivo por el cual dicho sistema ha sido calificado como uno de los más exitosos del mundo por el Banco Mundial (BM) y otros organismos internacionales”.*⁴³

Debido a esto, gracias a la actuación conjunta del Registro Predial Urbano⁴⁴ y COFOPRI, se pudo introducir a una gran cantidad de predios a la formalidad, y así asegurar la protección de los derechos de propiedad implicados. Es así que entre Julio de 1996 y fines de año 2003, la actividad de ambos organismos formalizó 1,8 millones de lotes emitiendo 1,4 millones de títulos de propiedad⁴⁵. Según investigaciones los procesos ejecutados por el COFOPRI permitieron disminuir los plazos que se requerían para la formalización de predios de 6 años y 11 meses en promedio (lo cual involucraba 207 pasos y la tensión de 52 oficinas gubernamentales) a únicamente 45 días (utilizando 30 pasos con la participación de 4 entidades)⁴⁶

Para hacer frente a esta situación, en 1996 se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), encargada de la creación de un marco legal e institucional que diera estabilidad jurídica a la propiedad de más de un millón de familias peruanas mediante la implementación de mecanismos que permitieran adquirirla formalmente, registrarla de manera rápida y sencilla y disfrutar de todos los beneficios que reporta su reconocimiento legal. En: <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/Libro/cara.pdf>

⁴³ DELGADO, 2008: 85.

⁴⁴ El Registro Predial (RP) cambia de denominación a Registro Predial Urbano (RPU) por el D.L.803.

⁴⁵ MORRIS GUERINONI, 2004: 95.

⁴⁶ COFOPRI, 2000.

Posteriormente, en el año 2002 se ordenó la unificación de todos los registros de propiedad predial en el nuevo Registro de Predios (que se terminó de efectivizar en el año 2004), el cual permaneció dentro de la estructura organizativa de la SUNARP.⁴⁷ Para muchos esta fusión no ha sido la solución indicada debido a que el Registro de Propiedad Inmueble y el Registro de Predial Urbano siguen trabajando independientemente.

Lamentablemente, durante los años 2001 al 2006 se dictaron algunas normas que no contribuyeron con todos los avances realizados hasta ese momento con respecto a la formalización de la propiedad. En tal sentido se pronuncia María del Carmen Delgado al afirmar que:

“...durante el periodo 2001-2006 se dictaron ciertas normas que, sin consulta ni debate previo, afectaron seriamente el sistema de formalización (decreto Supremo 005-2001-JUS y Leyes 28391 y 28697, 2004 y 2006 respectivamente). Estas normas empezaron trasladando las funciones de COFOPRI a Comisiones Provinciales de Formalización de la propiedad – uno de cuyos integrantes era COFOPRI – y terminaron por convertirlas en monopolio de las Municipalidades Provinciales, las cuales enfrentan los mismos problemas de principio de los 90 –falta de personal, conocimiento e infraestructura necesarios.”

Posteriormente en al año 2006, debido a que estas medidas cuantitativamente no contribuyeron a mejorar el sistema de formalización de propiedad se tuvo que volver a trasladar dichas atribuciones a COFOPRI.⁴⁸ Un año después de esta medida el PETT es absorbido por el COFOPRI convirtiéndose este último en el ente encargado de formalizar tanto las propiedades en áreas urbanas como rurales.⁴⁹

⁴⁷ Esta fusión se realizó en base al imperativo de la ley 27755.

⁴⁸ Se devuelven las atribuciones de formalización por la ley 28923

⁴⁹ De acuerdo a los Decretos Supremos 005 -2007 y 012-2007 – vivienda. Se sustentó la fusión atendiendo a que: (i) existía afinidad, semejanza y compatibilidad entre las funciones de ambas entidades (básicamente tratando de mejorar las funciones del estado), (ii) buscar la optimización y eficiencia en la formalización de la propiedad rural; y (iii) la optimización de los recursos por parte del Estado.

Actualmente COFOPRI viene desarrollando un proceso de modernización y reorganización debido a algunos escándalos relacionados con el tema de la corrupción en dicho organismo. Esperemos que las reformas continúen en miras de un mejoramiento de la institución y especialmente al mejoramiento de los procedimientos de formalización de la propiedad inmueble en nuestro país.

Finalmente dejamos el siguiente cuadro que grafica la cronología del Registro Predial y de COFOPRI:

CUADRO Nº 2
LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL PERÚ:

Principales reformas para facilitar el saneamiento, registro y uso económico de predios en áreas urbanas.

Breve Cronología del Sistema del Registro Predial (RP) y de COFOPRI	
1988 – 1989	<ul style="list-style-type: none"> Creación del RP como institución pública descentralizada, con autonomía registral, técnica, administrativa y económica, para registrar predios en pueblos jóvenes y urbanizaciones populares a nivel nacional. Un registro paralelo al registro tradicional - Registro de la Propiedad Inmueble. (Decreto Legislativos 495 y 496, 1988)
1990 – 1993	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de competencias del RP para registrar predios rurales a nivel nacional (D.S. 090-VC y Decretos Legislativos 667, 1990 y 1991)
1994 – 2000	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación del RP a la recién creada Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, manteniendo autonomía (ley 16366, 1994). Creación de COFOPRI, a la que se transfirió la dirección del programa de formalización de áreas urbanas (decretos Legislativos. 803, 1996; ley 27046, 1999; y D.S. 009-99-MTC). Autonomía financiera para el RP y cambio de denominación a Registro Predial Urbano (RPU) (decretos Legislativo 803, 1996). Ampliación de competencias del RPU sobre predios urbanos - incluye a todos los predios formalizados por COFOPRI, predios estatales y predios ubicados en áreas reservadas y de uso público. (Decreto Legislativo 803, 1996; ley 27046, 1999, y D.S. 009-99-MTC).

Breve Cronología del Sistema del Registro Predial (RP) y de COFOPRI	
1994 – 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de competencias del RPU sobre predios rurales - se reduce a aquellos ubicados en el Departamento de Lima, el resto pasa a la "Sección Especial de Predios Rurales" a cargo de SUNARP (decretos legislativos 803 y 860, 1996).
2001 – 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de todos los registros de Propiedad Predial en el nuevo Registro de Predios, bajo la SUNARP. (ley 27755, 2002) • Traslado de funciones de COFOPRI a Comisiones Provinciales de Formalización de la Propiedad - integradas, entre otros, por representantes de Municipalidades, COFOPRI, SUNARP) (D.S. 005-2001-JUS). • Las Municipalidades Provinciales asumen competencia exclusiva para formalizar predios en áreas urbanas, COFOPRI solo puede actuar por delegación voluntaria de estas. (Ley 28391, 2004, Ley 28687, 2006; y D.S.0006-2006-vivienda). • Devolución de funciones de formalización a COFOPRI por 3 años (Ley 28923, 2006 y Decretos Supremos: 008-2007, 023-2008 y 030-2008-Vivienda) • COFOPRI se convierte en única entidad responsable de formalización en áreas urbanas y rurales, al fusionarse con Programa Especial de Titulación de Tierras Rurales (Decretos Supremos 005 y 012 - 2007- vivienda).
2010 – 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Transfieren a favor de los Gobiernos Regionales la función de formalización y titulación de predios rústicos de tierras eriazas habilitadas al 31 de diciembre del 2004, así como la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, ocupados por asentamientos humanos. • Amplía la vigencia del Régimen Extraordinario al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), prevista en la Ley 28923, exonera el pago de tasas u otros cobros y otorga facultades excepcionales en materia de formalización en las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007

Fuente: DELGADO, 2008.

1.1.2. Características generales del actual registro de predios.

1.1.2.1. Características de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)

Actualmente la organización del sistema registral peruano está a cargo de un Organismo Público Descentralizado denominado Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Esta organización es creada como un organismo descentralizado autónomo del Sector de Justicia y es el ente rector del Sistema Nacional de Registros Públicos, con personería jurídica de Derecho Público; con patrimonio propio y autonomía funcional, jurídica - registral, técnica, económica, financiera y administrativa. Su presupuesto está comprendido dentro del volumen 5 del presupuesto del sector Público.⁵⁰

La institución fue creada con la ley N° 26366, publicada el 24 de octubre de 1994, y su finalidad principal es organizar todo el sistema Nacional de Registros Públicos. Asimismo, tiene como finalidad la de mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, tratando de que se logre la especialización, simplificación, integración, y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los registros que lo integran.⁵¹

Según la norma de su creación, la SUNARP conglomerará los siguientes registros: (i) Registro de Personas Naturales, (ii) Registro de Personas Jurídicas, (iii) Registro de Propiedad Inmueble, (iv) El Registro de Bienes Muebles, y (v) Los demás Registros de carácter jurídico creados o por crearse⁵².

El siguiente cuadro, muestra mejor la distribución de los registros agrupados en la SUNARP:

⁵⁰ Artículo N° 10 de la Ley 26366.

⁵¹ Artículo N° 1 de la Ley 26366.

⁵² Artículo N° 2 de la Ley 26366.

CUADRO Nº 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS REGISTROS AGRUPADOS EN LA SUNARP

REGISTRO DE PERSONAS NATURALES	REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS	REGISTRO DE BIENES MUEBLES	REGISTRO DE PROPIEDAD INMUEBLE
<ul style="list-style-type: none"> • Mandatos y Poderes • Testamentos • Sucesiones Intestadas • Personal • Comerciantes • Gestión de Intereses 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas Jurídicas. • P. Jurídicas Creadas por Ley. • Registro de Hidrocarburos • Registro de Sociedades • Empresas - E.I.R.L. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de Propiedad Vehicular. • Registro Mobiliario de Contratos. • Naves y Aeronaves. • Buques. • Embarcaciones. • Pesqueras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predios. • Derechos Mineros. • Concesiones Para la Explotación de SSPP.

a. **Funciones de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP):**

La Ley N° 26366 establece que la SUNARP tiene por objeto dictar políticas y normas técnico administrativas de los Registros Públicos, además tiene la función de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos de los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional.⁵³

b. **Organización Territorial:**

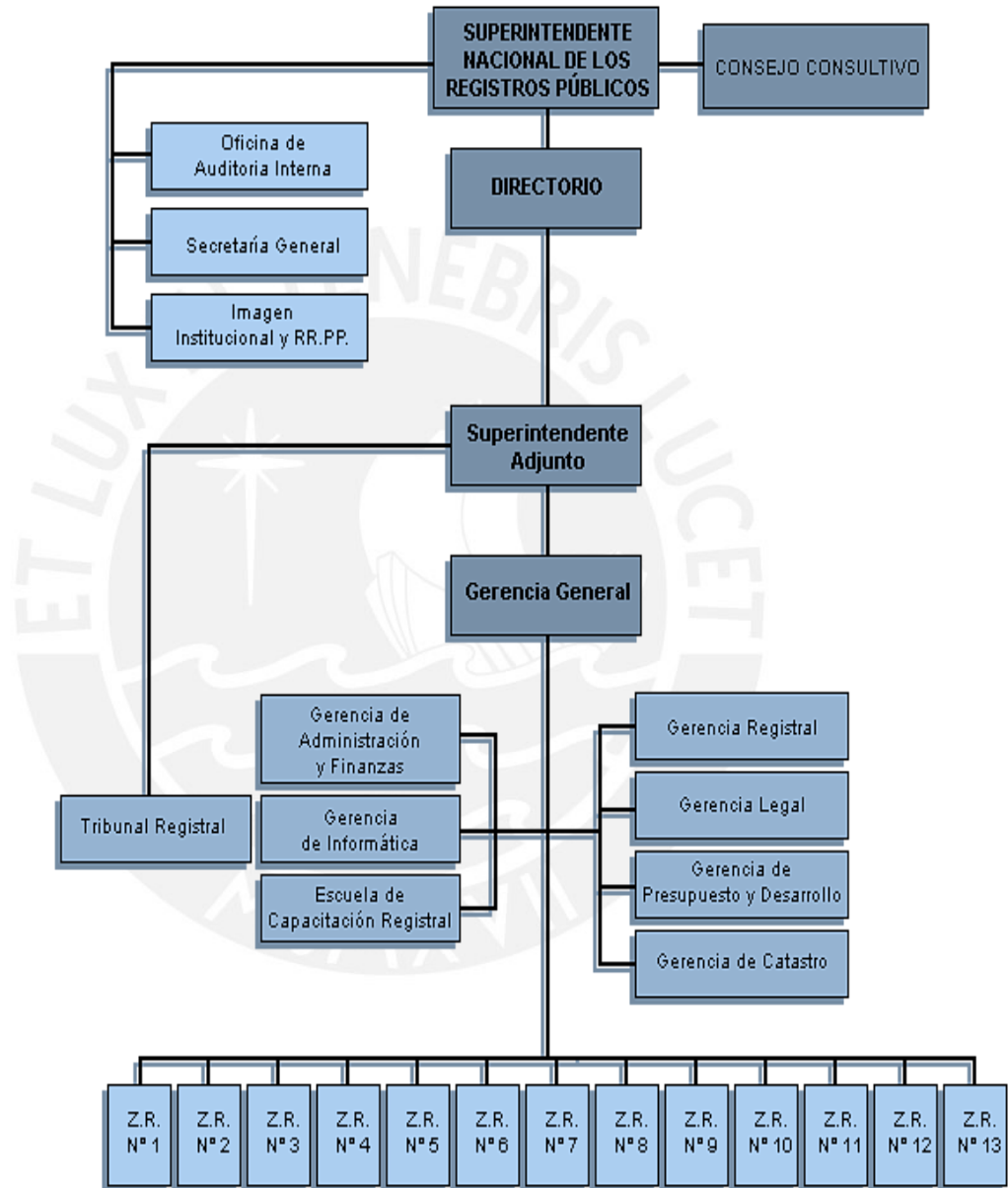
La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) posee una oficina registral central (denominada la Oficina Registral de Lima y Callao), y oficinas registrales descentralizadas ubicadas en el todo el ámbito geográfico regional del Perú. Todas administran su propio patrimonio y poseen autonomía registral, administrativa y económica.⁵⁴

⁵³ Artículo N° 10 de la Ley 26366.

⁵⁴ Los registros públicos que integran el sistema financiarán su presupuesto con los ingresos que se generen 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. Artículo 4 de la Ley 26366.

c. Organización Jerárquica:

GRÁFICO Nº 1 - Estructura organizativa de la SUNARP.



Fuente: <http://www.sunarp.gob.pe/organigrama.asp>

Dentro de la estructura jerárquica que actualmente presenta la SUNARP tenemos, como al funcionario de mayor nivel, al Superintendente quien ejerce la representación legal de la institución con atribuciones y obligaciones determinadas por ley, entre las cuales están la de elaborar y supervisar la ejecución de las medidas de simplificación y modernización e integración de los Registros Públicos, supervisar la correcta función registral y autorizar la modificación de la estructura organizativa.⁵⁵

En segundo lugar tenemos el Directorio el cual es el órgano que se encargar de aprobar las políticas para la administración de la institución. Sus atribuciones y obligaciones principales son las de establecer la política Registral Nacional y dictar las normas registrales requeridas para la eficiencia y seguridad de la función registral.⁵⁶ En tercer lugar se encuentra el Superintendente Adjunto (quien tiene bajo su línea al Tribunal Registral) y más abajo encontramos la Gerencia General y las demás gerencias de funcionamiento interno de la institución. Cada zona registral también se enmarca dentro de la organización y se colocan dentro de todo el organigrama de funciones, tal como lo muestra el gráfico presentado.

La ley de creación de la SUNARP (ley n° 26366) establece además 4 garantías para el Sistema Nacional de los Registros públicos:⁵⁷

- (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;
- (d) la indemnización por los errores registrales, sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan conforme a ley.

⁵⁵ Artículo N° 13 y 16 de la Ley 26366.

⁵⁶ Artículo N° 17 y 18 de la Ley 26366.

⁵⁷ Artículo N° 3 y 11 de la Ley 26366.

1.1.2.2. Características Específicas del Registro de Predios.

a. Características Generales:

Como bien se estableció el Registro de Predios es parte del Registro de Propiedad Inmueble, el cual se encuentra dentro de la administración de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Con la ley 27755, publicada el día 29 de mayo del 2002, se crea el Registro de Predios como parte del Registro de Propiedad Inmueble, que integra a los registros jurídicos de Propiedad Inmueble, el Registro Predial Urbano y la Sección especial de Predios Rurales.⁵⁸

Actualmente, la integración todavía no se ha perfeccionado. Lo que se puede observar es que el Registro Predial Urbano se encuentra incorporado institucionalmente al Registro de Predios, pero funcionalmente sigue actuando bajo los mismos parámetros y características con los que venía trabajando antes de su incorporación, utilizando un sistema distinto de inscripción del que utilizan otras áreas del Registro de Predios.⁵⁹

b. Actos Inscribibles:

En el Registro de Predios se inscriben los actos o derechos que recaen sobre predios a los que se refiere el código civil en su artículo 2019, los cuales son: (i) Los actos y contratos que constituyen, declaren, tramitan, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre inmuebles, (ii) Los contratos de opción, (iii) Los pactos de reserva de propiedad y de retroventa, (iv) El cumplimiento total o parcial de las condiciones de las cuales dependan los efectos de los actos o contratos

⁵⁸ Artículo N° 2 de la Ley 27755

⁵⁹ La integración del Registro Predial Urbano al Registro de Predios de las Oficinas Registrales de la SUNARP, se efectuarán en dos etapas. En la primera, el Registro Predial Urbano se incorporará a la SUNARP desde la vigencia de la Ley 27755, como órgano desconcentrado de competencia nacional, con autonomía registral, económica y administrativa, en calidad de Unidad Ejecutora del Pliego SUNARP. En la segunda etapa, el Registro Predial Urbano, conjuntamente con los demás registros a que se hace referencia en el Artículo 2, se integra al Registro de Predios de cada Oficina Registral de la SUNARP, mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos. Artículo N° 3 de la ley 27755.

registrados.⁶⁰ Además también se inscriben los actos establecidos en otras normas administrativas y demás normas especiales.

1.1.2.3. Características jurídicas del Registro de Predios (PRINCIPIOS REGISTRALES)

a. Definición de Principios Registrales:

Las características jurídicas del Registro de Predios están determinadas por los Principios Registrales, los cuales son definidos como:

“Las características o rasgos fundamentales que informan a un determinado sistema registral y que lo distinguen o asemejan de otros, convirtiéndose en los medios o instrumentos a través de los cuales, en forma mediata o inmediata, se alcanzan los fines de la publicidad registral.”⁶¹

Siguiendo con las definiciones encontramos que Jorge Velarde Sussoni, citando a Cossio y Corral nos dice que los principios registrales son *“creaciones técnicas, instrumentos idóneos para conseguir en la realidad las finalidades específicas perseguidas por la institución registral.”⁶²* Por otro lado, en el Congreso Internacional de Derecho Registral (Argentina en 1972) se afirmó que los principios registrales *“son las orientaciones fundamentales que informan esta disciplina y dan las pautas para la solución de problemas jurídicos planteados en el Derecho Positivo”⁶³*.

Podemos concluir entonces que los principios registrales se convierten en normas generales que sirven de pilares o normas rectoras para las diferentes normas registrales de un determinado sistema registral, cuyo principal objetivo siempre será la adecuada publicidad de los actos y

⁶⁰ Artículo 2019 del Código Civil Peruano.

⁶¹ En la ponencia titulada “la publicidad Jurídica registral: eficacia material y principios registrales presentada en la Primera Jornada Preparatoria del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral realizada en la ciudad de Cuzco los días 13 y 14 de noviembre de 1997, y publicada en el Libro Derecho Registral. Gaceta Jurídica Editores, Tomo I, enero 1998, Pág. 7-12.

⁶² VELARDE SUSSONI, 1993: 34.

⁶³ Esto se afirmó en la declaración II de la carta de buenos Aires en el Congreso internacional de Derecho Registral, realizado en Buenos Aires en 1972.

contratos que constan inscritos en el registro. En otras palabras sirven como límites y parámetros de interpretación para la aplicación de la normativa registral vigente de un sistema registral.

b. Principios Registrales adoptados por la legislación Peruana:

Cada sistema, dependiendo de sus características prioriza y toma como patrones normativos determinados principios del Derechos Registral. De la misma forma el sistema adoptado por el Perú, de acuerdo a sus características, ha elegido como principios los siguientes: (i) Publicidad Material , (ii) Publicidad Formal, (iii) Principio de Rogación , (iv) Principio de Titulación Auténtica, (v) Principio de Especialidad, (vi) Principio de Legalidad, (vii) Principio de Tracto Sucesivo, (viii) Principio de Legitimación, (ix) Principio de Fe pública Registral, (x) Principio de Prioridad Preferente, (xi) Principio de Prioridad Excluyente. Todos estos constituyen las características jurídicas que definen al Registro de Predios, por lo tanto será necesario comentar cada una de ellas.

c. Publicidad:

Muchos consideran a la “publicidad” como un principio más del derecho registral inmobiliario. Consideramos que es uno de los fines máximos de la existencia de un registro jurídico, no solamente por la publicidad informativa de lo que consta inscrito en el registro, sino por todas las implicancias de este aspecto genera. Efectivamente, una de las implicancias de un buen sistema publicitario de derecho es generar “Seguridad”. Es por tal motivo que más allá de un interés privado es tratar de preservar un interés Público ya que es al Estado a quien le interesa que exista seguridad en el tráfico jurídico. Más adelante hablaremos con mayor detenimiento acerca de la definición, características e importancia de este concepto.

d. Principio de Rogación y de Titulación Auténtica:

Según el principio de Rogación, la inscripción en el Registro se realiza a instancia de parte y nunca de oficio⁶⁴, salvo ciertas excepciones. El registrador solo podrá inscribir, siempre y cuando exista una rogatoria por algún administrado, en otras palabras es solo de potestad de los administrados realizar rogatorias de inscripción sobre los actos inscribibles en el registro. Solo en casos establecidos por ley el registrador tendrá la potestad de realizar inscripciones de oficio.

Por otro lado, el principio de Titulación Auténtica (regulado también en el Artículo 2010 del Código Civil)⁶⁵ explica que la inscripción solamente se hace en virtud al título que deberá constar en instrumento público, salvo que la ley diga lo contrario. Por lo tanto, solamente documentos que tengan la calidad de “instrumentos Públicos” podrán ser calificados por el registrador y por ende serán materia de inscripción.

⁶⁴ Acápite III del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. *“Los asientos registrales se extienden a instancia de los otorgantes del acto o derecho, o de tercero interesado, en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición en contrario. La rogatoria alcanza a todos los actos inscribibles contenidos en el título, salvo reserva expresa. Se presume que el presentante del título actúa en representación del adquirente del derecho o del directamente beneficiado con la inscripción que se solicita, salvo que aquél haya indicado en la solicitud de inscripción que actúa en interés de persona distinta. Para todos los efectos del procedimiento, podrán actuar indistintamente cualquiera de ellos, entendiéndose que cada vez que en este Reglamento se mencione al presentante, podrá también actuar la persona a quien éste representa, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13º, o cuando expresamente se disponga algo distinto. En caso de contradicción o conflicto entre el presentante y el representado, prevalece la solicitud de éste.”*

⁶⁵ Artículo 2010º Código Civil Peruano.- *“la inscripción se hace en virtud del título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria.”, De acuerdo con la exposición de motivos Oficial del código Civil; los instrumentos son de tres tipos, dependiendo de la naturaleza y función de quien los expida: (i) Instrumentos Públicos Notariales (ii) Instrumentos Públicos Judiciales y (iii) Instrumento Público Administrativo. Cualquiera de estos documentos son requeridos para la inscripción correspondiente.*

OFICINA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS, 1992: 74.

e. Principio de Especialidad:⁶⁶

Este principio tiene como finalidad determinar perfectamente los bienes objeto de inscripción, sus titulares, así como el alcance y contenido de los derechos que lo afectan. Asimismo, establece la forma de ordenamiento dentro del sistema registral, obligando que cada persona o bien solamente posea una sola partida registral. Por lo tanto, no podría existir un bien con 2 partidas registrales independientes y vigentes. Esto se puede observar en la práctica en los diferentes proyectos inmobiliarios donde se construyen edificios de departamentos, donde va a existir una partida Matriz del inmueble primigenio (terreno) y cada unidad de dominio exclusivo (departamentos) va a ser independizada en una partida registral distinta (con un número distinto).

f. Principio de Legalidad:⁶⁷

El Principio de Legalidad no es un principio exclusivo a la materia registral sino que rige en todo el campo administrativo. Como sabemos el organismo que posee las potestades registrales es la SUNARP, el cual es un Organismo Público Descentralizado y como tal se engloba dentro de la administración pública, sector donde el principio de legalidad es pilar rector para el buen desempeño de las instituciones que lo conforman.

⁶⁶ Acápites IV del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. “*Por cada bien o persona jurídica se abrirá una partida registral independiente, en donde se extenderá la primera inscripción de aquéllas así como los actos o derechos posteriores relativos a cada uno. En el caso del Registro de Personas Naturales, en cada Registro que lo integra, se abrirá una sola partida por cada persona natural en la cual se extenderán los diversos actos inscribibles. Excepcionalmente, podrán establecerse otros elementos que determinen la apertura de una partida registral.*”

⁶⁷ Acápites V del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. “*Los registradores califican la legalidad del título en cuya virtud se solicita la inscripción. La calificación comprende la verificación del cumplimiento de las formalidades propias del título y la capacidad de los otorgantes, así como la validez del acto que, contenido en aquél, constituye la causa directa e inmediata de la inscripción. La calificación comprende también, la verificación de los obstáculos que pudieran emanar de las partidas registrales y la condición de inscribible del acto o derecho. Se realiza sobre la base del título presentado, de la partida o partidas vinculadas directamente a aquél y, complementariamente, de los antecedentes que obran en el Registro.*”

En el derecho registral el Principio de Legalidad tiene un matiz especial, ya que el legislador lo ha inmerso dentro la calificación registral (de ahí que muchos lo denominan principio de Calificación) y nos dice que esta deberá respetar el cumplimiento de las formalidades establecidas por la norma (requisitos regulados por ley que tendrán que realizarse para la inscripción de rogatorias). Según Gonzales Loli, “*el principio de legalidad...constituye el soporte conceptual para la aplicación de los demás Principios Registrales, aplicación que no puede efectuarse fuera de su evaluación en relación con el título y los antecedentes registrales*”⁶⁸. Es en ese orden de ideas Pau Pedron afirma que “*la calificación registral consiste en el control de legalidad de los documentos inscribible*”,⁶⁹ y es siguiendo esta lógica que el legislador ha considerado incluir el tema de la verificación de la legalidad como punto base para la calificación registral. Consideramos que es un principio determina el funcionamiento de toda la administración pública.

g. Principio de Tracto Sucesivo:⁷⁰

Las inscripciones de inmuebles en el Registro de Predios, se efectúan dentro de una secuencia de adquisiciones y transmisiones sin que haya ruptura de continuidad. En otras palabras solo se puede transmitir o gravar registralmente lo que se encuentra inscrito. Todo derecho que pretende ser transferido o gravado sin que conste inscrito no podrá ser trasferido o gravado. En aplicación de este principio el registrador pedirá que se encuentre inscrito previamente el derecho donde emana (inscripción del derecho de propiedad de quien transfiere, afecta o grava el inmueble).

⁶⁸ GONZALES LOLI, 2002: 49.

⁶⁹ PAU PEDRON, 1995: 66.

⁷⁰ Acápites VI del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. “*Ninguna inscripción, salvo la primera se extiende sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emana o el acto previo necesario o adecuado para su extensión, salvo disposición en contrario*”

h. Principio de Legitimación:⁷¹

Carral y de Teresa afirman que: *"Lo legítimo es lo que está conforme a las leyes, que es genuino y verdadero. Es legítimo lo que ha sido completado o beneficiado con una presunción de existencia, integridad, exactitud que le concede mayor eficacia jurídica."*⁷² Por su parte, Landaria afirma que: *"La legitimación es el reconocimiento hecho por la norma jurídica de poder de realizar un acto jurídico con eficacia"*.⁷³ Es por tal motivo que este principio es uno de los más importantes del Derecho Registral. Este principio dota de fuerza y presunción de exactitud a toda la información que consta en el registro (sin ella solo sería un simple registro administrativo).

i. Principio de Fe Pública Registral:⁷⁴

Este principio es el que otorga la protección registral a todo tercero que de buena fe y a título oneroso inscribe su derecho. En nuestra legislación está plasmado en el Artículo 2014 del Código civil.⁷⁵

Según la exposición de motivos del Código Civil, es el principio por el cual se *"protege la adquisición efectuada a título oneroso y con buena fe de quien aparece en el Registro como Titular registral, que se inscribe en el registro, contra cualquier intento de enervar dicha"*

⁷¹ Acápites VII del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. *"Los asientos registrales se presumen exactos y válidos. Producen todos sus efectos y legitiman al titular Registral para actuar conforme a ellos, mientras no se rectifiquen en los términos establecidos en este Reglamento o se declare judicialmente su invalidez"*.

⁷² CARRAL, 1970: 241.

⁷³ Ibídem.

⁷⁴ Acápites VIII del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado 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 aquéllos, siempre que las causas de dicha inexactitud no consten en los asientos registrales"*

⁷⁵ Artículo 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 o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los registros públicos. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro"*.

*adquisición, que se fundamenta en causas no inscritas antes.*⁷⁶ Este principio según Gonzáles Loli, *“confiere una garantía de seguridad jurídica plena a quien....adquiere e inscribe un derecho.”*⁷⁷

Un ejemplo claro del alcance este principio se puede apreciar en lo expresado por la Exposición de Motivos del Código civil, donde se establece que:

*“si una persona adquiere derechos de otra, que en el registro aparece con derecho para otorgarlo e inscribe su adquisición, está en camino pero solo en camino, de convertirse en tercero registral y por lo tanto de ampararse en el principio de fe pública registral, logrará hacer a su derecho absolutamente inatacable por todos”.*⁷⁸

Como se puede apreciar este principio es uno de los pilares de todo el andamiaje de protección que otorga el registro a los titulares de derechos inscritos. En este caso se está privilegiando al tercer adquirente de buena fe y a título oneroso inscribe su derecho para que sea este quien tenga el más alto grado de oponibilidad de derechos en nuestro sistema. De alguna forma se trata de privilegiar la seguridad del tráfico sobre la seguridad en el Derecho.

j. Principio de Prioridad Preferente:⁷⁹

Según Gunther González Barrón este principio se reduce a ser un *“mecanismo de preferencia entre las inscripciones compatibles unas con otras....mientras que el concepto amplio del mismo principio alude a la eficacia temporal de la inscripción, es decir a partir de qué momento la situación jurídica de objeto de publicidad cuenta con la eficacia de oponibilidad absoluta.”*⁸⁰

⁷⁶ OFICINA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS, 1992: 77.

⁷⁷ GONZALES LOLI, 2002: 69.

⁷⁸ DIARIO EL PERUANO, 19 de Noviembre de 1990.

⁷⁹ Acápite IX del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. *“Los efectos de los asientos registrales, así como la preferencia de los derechos que de estos emanan, se retrotraen a la fecha y hora del respectivo asiento de presentación, salvo disposición en contrario”.*

⁸⁰ GONZALES BARRON, 2008: 1074.

La prioridad Preferente trata de definir una regla para determinar el momento en que empezarán a surtir los efectos del título inscrito. Cuando el registrador realiza una inscripción, los efectos de esta no comienzan desde el día en que se realiza dicho acto, sino desde el momento en que el título ingresó a la institución registral y es registrado en el diario. Puede suceder que el Título ingresa en el día 1, el registrador lo califica el día 5 observándolo, el usuario subsana la observación el día 15 y el registrador vuelve a revisar la subsanación el día 20 inscribiéndolo, y es en aplicación de este principio que los efectos de dicho título (inscrito el día 20), comienzan desde el día 1. Es así como se retrotraen a la fecha y hora del asiento de presentación. Por lo tanto, los derechos que otorga el Registro, en relación a derechos o actos compatibles e inscritos, están determinados por la prioridad en el tiempo de la inscripción la cual se determina por la fecha hora y fracción de hora en que el título se presenta al registro.

k. Principio de Prioridad Excluyente:⁸¹

En este caso el principio nos sirve de herramienta para que el registrador excluya algún título pendiente de inscripción que sea incompatible con alguno previamente ingresado. Puede darse el caso que se ingrese un título (título 1) donde se solicite la transferencia por compra venta de la casa A, y con posterioridad se ingrese un segundo título (título 2) donde se solicite la transferencia por donación de la casa A. En este caso el registrador advertirá la existencia de dos títulos de transferencia de propiedad que recaen sobre un mismo bien. Según la apreciación del registrador pueden ocurrir varios supuestos en aplicación a este principio. Lo más común es que el registrador observe el título 2 diciéndole al administrado que no podrá ser inscrito el título debido a que existe un título pendiente de inscripción, y por lo tanto dependerá de este (título 1) para que pueda o no ser inscrito el segundo. Otro de los casos más comunes se presenta cuando existen distintos embargos e hipotecas que deben ser

⁸¹ Acápites X del Título Preliminar de la RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN.- Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos. *“No puede inscribirse un título incompatible con otro ya inscrito o pendiente de inscripción, aunque sea de igual o anterior fecha”*

anotados o inscritos dentro de una misma partida registral, en especial con referente a remates judiciales de embargos pero con la existencia de créditos preferentes como hipotecas inscritas preferentes.

Es necesario señalar que por la aplicación de este principio se produce el cierre de la partida registral en caso de la existencia de derechos o actos incompatibles con el derecho o acto inscrito en el Registro.

I. Principio de Oponibilidad:

Este principio no ha sido tomado por la norma rectora registral (Reglamento General de los Registro Públicos) pero si es regulado en el libro de Registros Públicos de Código Civil Peruano. Conocido en la doctrina por *“la oponibilidad de lo inscrito”* frente a lo no inscrito. Como se puede deducir este principio establece que todo lo inscrito se opone ante lo no inscrito y a la inversa lo no inscrito es inoponible a lo inscrito. Pero esta oponibilidad se refiere a una muy concreta, específicamente cuando existe una confrontación de derechos.

El artículo 2022 del Código Civil (donde es regulado este principio)⁸² solucionaría el posible conflicto entre derechos reales cuando no se configure una concurrencia de acreedores. Según Álvaro Delgado *“el primer párrafo del artículo 2022 quedaría reservado para solucionar el posible conflicto entre derechos reales cuando al menos alguno de ellos no genere una obligación de dar y el correlativo derecho de exigir la entrega”*⁸³. El segundo párrafo indica las reglas que se utilizan si se confrontan derechos de distinta naturaleza (Ej. Derechos Personales contra Derechos Reales).

Este principio se establece tanto en el artículo antes citado como en el artículo 1135 del Código Civil Peruano, como también en

⁸² Artículo 2022 del Código Civil Peruano *“Para oponer derecho reales sobre inmuebles a quienes también tienen derechos reales sobre los mismos, es preciso que el derecho que se opone esté inscrito con anterioridad al de aquel a quien se opone. Si se trata de derechos de diferente naturaleza se aplica las disposiciones del derechos común”*.

⁸³ DELGADO SCHEELJE, 2000: 30.

regulaciones específicas tal es el caso del artículo 1670 (conurrencia de arrendatarios). El artículo 1135 establece el orden de prelación cuando concurren diversos acreedores sobre un mismo inmueble, se puede advertir claramente la aplicación del principio, ya que prevalece el tercero adquirente de buena fe que inscribe su derecho. Esto también podría relacionarse con el principio de buena fe Pública Registral.

1.1.2.4. Características Técnico - Registrales del Registro de Predios

El registro de Predios se encuentra integrado por partidas registrales provenientes de los registros que le dan origen, así como por los asientos que en él se extiendan, organizados mediante un sistema automático de procesamiento de datos.⁸⁴

El sistema de organización registral es el del Folio Real, lo cual significa que cada predio registrado o unidad inmobiliaria se inscribirá en una partida distinta, descartando la posibilidad que dos predios se encuentren inscritos en una misma partida registral. Según lo que nos dice Gunther Gonzáles, el Registro de la Propiedad Inmueble del Perú acoge, expresamente, el sistema de Folio Real, debido al cual todos los actos referidos a un inmueble determinado se agrupan en una sola hoja, bastando la consulta de esta para determinar el historial jurídico del inmueble.

Es así como nuestro país sigue al sistema adoptado por Alemania, Australia, Suiza, Austria, España, y muchos otros países europeos y americanos.⁸⁵ Todas las partidas registrales contendrán seis rubros donde

⁸⁴ Artículo N° 4 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (RESOLUCION DE LA SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS N° 248-2008-SUNARP-SN) - Por cada predio se abrirá una partida registral en la cual se extenderán todas las inscripciones que a éste correspondan ordenadas por rubros. Por cada acto o derecho se extenderá un asiento registral independiente. Los asientos registrales se extenderán unos a continuación de otros, consignando el rubro y la numeración correlativa correspondiente precedida de la letra que identifica al rubro, de acuerdo a la prioridad en el ingreso al Registro, salvo que se trate de títulos compatibles

⁸⁵ GONZALES BARRON, 2002: 263-264.

se inscribirán los actos y derechos correspondientes a los predios, los cuales podemos observar en la siguiente tabla.⁸⁶

TABLA N° 1 - PARTIDAS REGISTRALES

NOMBRE DEL RUBRO	DENOMINACIÓN	DESCRIPCIÓN
ANTECEDENTE NOMINAL	A	En el que se indicará el número de la partida de la cual proviene o la circunstancia de constituir la primera inscripción;
DESCRIPCIÓN DEL PREDIO	B	En el que se extenderán los asientos correspondientes a su ubicación geográfica, área, linderos y demás datos físico materiales del predio, sus modificaciones, así como otras circunstancias conforme a la normativa vigente;
TITULOS DE DOMINIO	C	En el que se extenderán los asientos correspondientes a traslaciones del derecho de propiedad y demás actos que constituyan, modifiquen o extingan la titularidad nominal;
CARGAS Y GRAVAMENES	D	En el que se registrarán, según los casos, los bloqueos, las hipotecas, medidas cautelares y demás cargas y gravámenes; así como los otros actos que por disposición expresa deban inscribirse en este rubro;
CANCELACIONES	E	En el que se extenderán los asientos que contengan las extinciones de las inscripciones a que se refiere el rubro D);
OTROS	F	En el que se extenderán los asientos relativos a los actos inscribibles en el Registro de Predios, que por su naturaleza no corresponda extenderse en los demás rubros.

Cada uno de estos rubros está compuesto por asientos registrales, los cuales son el resumen escrito de lo que es derivado de un título inscribible. Por tal motivo el asiento deberá contener los datos de mayor relevancia del título o que se pretende inscribir.

Es necesario hacer la distinción entre el título y el asiento, el primero contiene el documento que fundamenta un acto o derecho que se pretende inscribir, el segundo es la anotación escrita e inscrita en un registro de los datos relevantes de dicho título.⁸⁷

⁸⁶ Artículo N° 5 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

Para graficar la diferencia entre ambos conceptos, podemos decir que un contrato (minuta) de compraventa de un inmueble, tendrá que otorgársele la formalidad necesaria (Escritura Pública) para que pueda ser considerado como un título inscribible (junto con otros requisitos regulados por ley). Habiendo hecho esto, la inscripción de dicha transferencia se plasmará en un asiento que contendrá los datos fundamentales o de mayor relevancia del título (datos establecidos por la norma registral). Este asiento deberá ser registrado dentro de la partida electrónica del inmueble y en el rubro correspondiente.

Es necesario hacer la distinción entre título y título inscribible. El primero básicamente es el documento jurídico en el que se otorga un derecho o se fijan obligaciones para los contratantes. Por el contrario el título inscribible es el documento que es generado después de darle cierta formalidad al título jurídico primigenio. En tal sentido una minuta de compraventa de inmueble es el título o documento donde se establece la voluntad de las partes sobre la transmisión de propiedad de dicho

⁸⁷ Artículo 13 Del Reglamento De Inscripciones del registro de Predios - Contenido del asiento de inscripción.

El asiento de inscripción, sin perjuicio de los requisitos especiales que para cada clase determina este Reglamento, contendrá:

- a) La naturaleza y la extensión o alcances del acto o derecho que se inscribe;
- b) La existencia de condición, plazo, limitación, así como los demás datos relevantes para el conocimiento de terceros, cuando consten en el título y siempre que por sí mismos no den lugar a asientos independientes;
- c) El precio o la valorización, cuando corresponda;
- d) La designación de la persona a cuyo favor se extiende la inscripción y la de aquélla de quien procede el bien o derecho, cuando corresponda. En los casos en los que se transfiera cuotas ideales deberá precisarse dicha circunstancia, así como hacerse mención expresa del transferente. Cuando se trate de persona natural se indicará los nombres y apellidos, nacionalidad en caso de no ser peruana, el estado civil y el número de documento de identidad o la circunstancia de ser menor de edad. Si el adquirente es casado, la indicación de haber adquirido el predio en calidad de propio, de ser el caso.
En los casos en que la adquirente es la sociedad conyugal se indicará dicha circunstancia así como los datos de cada cónyuge conforme al párrafo anterior.
Tratándose de personas jurídicas, se indicará su denominación o razón social y la partida registral del registro de personas jurídicas donde corre inscrita, de ser el caso.
- e) La indicación precisa del documento en el que consta el acto o derecho materia de inscripción;
- f) El nombre del juez, funcionario público o notario que autorice el título en mérito del cual se efectúa la inscripción y, cuando corresponda, el del verificador.

En los asientos de inscripción relativos a predios ya registrados se omitirán las circunstancias que ya consten en la partida.

La SUNARP podrá establecer formatos predeterminados que permitan ingresar los datos relevantes del asiento de inscripción en el sistema automático de procesamiento de datos.

inmueble, este documento solo será título inscribible si es que se le otorga la formalidad establecida por ley y el cumplimiento de la presentación de otros documentos necesarios para la inscripción de un acto específico y/o acreditación de actos previos regulados por la norma registral o normas especiales.

En este caso esa minuta de compraventa deberá ser elevada a escritura Pública por un Notario, haber acreditado el pago de tributos municipales e impuestos y haber acreditado otra documentación pertinente para ser Título inscribible en el registro correspondiente.⁸⁸

⁸⁸ Artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios:

Artículo 6.- Inscripción en mérito a **escritura pública**.

Cuando las inscripciones se efectúen en mérito a escritura pública, se presentará el parte expedido por el Notario o Cónsul, o el traslado respectivo extendido por el funcionario que conserva en su poder la matriz.

Artículo 7.- Inscripción en mérito a **formulario registral**.

Cuando las inscripciones se realicen en mérito al formulario registral a que se refiere el artículo 7 de la Ley N° 27755, la legalización notarial se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 023-2003-JUS.

Artículo 8.- Inscripción en mérito a **mandato judicial**.

Cuando las inscripciones se efectúen en mérito a mandato judicial se presentará copia certificada de la resolución que declara o constituye el derecho y de los demás actuados pertinentes, acompañados del correspondiente oficio cursado por el Juez competente.

Las inscripciones dispuestas por mandato judicial sólo se efectuarán si la resolución que contiene el acto o derecho inscribible ha adquirido la autoridad de cosa juzgada, salvo que se trate de resoluciones inmediatamente ejecutables.

Si el mandato judicial declara derechos inscribibles a favor de una persona casada, deberá señalarse en el título la calidad de bien propio o bien conyugal. Tratándose de bienes conyugales, se indicará el nombre de ambos cónyuges.

Artículo 9.- Inscripción en mérito a **laudo arbitral**.

Los laudos se inscriben en mérito de la copia certificada de la respectiva resolución arbitral, con la constancia de la notificación a que se refiere el artículo 59 del Decreto Legislativo N° 1071 que norma el Arbitraje.

El Registrador no podrá evaluar la competencia del Tribunal Arbitral o Árbitro Único para laudar, el contenido del laudo, ni la capacidad de los árbitros para ejecutarlo.

Artículo 10.- Inscripción en mérito a **acto administrativo**.

En los casos de inscripciones que se efectúen en mérito a un acto administrativo, salvo disposición en contrario, se presentará copia autenticada de la resolución administrativa expedida por funcionario autorizado de la institución que conserva en su poder la matriz. Se exceptúan los supuestos en los que tales actos administrativos, conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General, no tengan carácter ejecutorio inmediato.

Si la resolución administrativa declara derechos inscribibles a favor de una persona casada, deberá señalarse en el título la calidad de bien propio o bien conyugal. Tratándose de bienes conyugales, se indicará el nombre de ambos cónyuges.

Tratándose de acto modificatorio de titularidad nominal, en caso de no acreditarse que la resolución ha quedado firme, se extenderá además una anotación, en el rubro de cargas y gravámenes, en la que se dejará constancia de dicha circunstancia.

a. Agentes responsables de la Función Registral:

Todos los órganos administrativos pertenecientes a la SUNARP junto con sus órganos desconcentrados además de la función administrativa poseen la función calificante o registral lo cual es ejercitado por dos instancias: (a) Los registradores – (1era Instancia Registral), y; (b) el Tribunal Registral – (2da Instancia Registral).

Es en tal sentido que la calificación de los títulos está a cargo de los Registradores y Vocales del Tribunal Registral, en primera y en segunda instancia respectivamente (ambos funcionarios públicos), quienes actúan de manera independiente, personal e indelegable, en los términos y con los límites establecidos por ley.⁸⁹

Como se puede verificar la principal función de los Registradores Públicos es la calificación⁹⁰. Esta es entendida como la evaluación integral de los títulos presentados al registro que tiene por objeto determinar la procedencia de su inscripción.⁹¹ Según Manuel Soria la función calificadora *“Implica una sinopsis concurrencial de valoraciones normativas relacionadas unas con otras y acreditadas mediante documentos que, en nuestro procedimiento Registral se denomina Título”*⁹². En este sentido, el registrador realiza un juicio de valor sobre los documentos presentados por

La anotación a que se refiere el párrafo anterior sólo podrá cancelarse en mérito a la constancia expedida por la autoridad administrativa correspondiente o la copia certificada de la resolución emitida en última instancia administrativa.

⁸⁹ Artículo 6 de la Ley N° 26366 - Para acceder al cargo se requiere ser peruano, abogado y haber aprobado el concurso público de méritos supervisado por la Superintendencia y de acuerdo al Reglamento que para tal efecto expedirá esta entidad.

⁹⁰ Para Pau Pedrón la calificación consiste en el control de legalidad de los documentos inscribibles y su finalidad es exclusivamente la de determinar la accesibilidad del título al registro. **PAU PEDRON**, 1995: 66- 68.

Diez Picazo por su parte considera que se “trata (...) de un enjuiciamiento que el registrador realizar sobre la legalidad de los documentos y sobre la validez y la eficacia de los negocios jurídicos contenidos en ellos”

DIEZ PICAZO, 1995: 383.

⁹¹ Artículo 31 del Reglamento General de los Registro Públicos (RESOLUCION DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS N° 079-2005-SUNARP-SN).

⁹² **SORIA ALARCON**, 1997: 49.

los administrados, y son ellos quienes revisan si dichos documentos están acorde a ley según el acto que se pretenda inscribir.

El registrador se pronunciará de la siguiente manera según corresponda:

TABLA N° 2 PRONUNCIAMIENTO DEL REGISTRADOR

CARACTERÍSTICA DEL TÍTULO INSCRIBIBLE	PRONUNCIAMIENTO DEL REGISTRADOR	OBSERVACIONES
Si el título inscribible posee algún vicio subsanable.	Se observará.	En la esquila de observación el registrador deberá determinar el vicio, la base legal que lo sustenta y la forma de subsanarlo.
Si el título inscribible no posee vicio subsanable y se han pagado todos los derechos registrales.	Se inscribirá.	El registrador extiende una constancia de inscripción.
Si el título inscribible no posee vicio subsanable pero no se han pagado todos los derechos registrales.	Se liquidará.	En la esquila de liquidación se especificarán los derechos registrales faltantes de pago.
Si la rogatoria del título inscribible no es un acto inscribible o si este contiene defectos insubsanables.	Se tachará	Esta tacha es denominada la "tacha sustantiva". ⁹³

La segunda instancia administrativa está conformada por el Tribunal Registral, el cual también realiza una función calificadora con la excepción de que su pronunciamiento no termina en una inscripción o en alguno de los actos antes señalados. Al tribunal llegan las apelaciones de las denegatorias de inscripción realizadas por los registradores (observaciones y tachas).

Después de un proceso de nueva calificación el Tribunal procederá a confirmar, revocar, ampliar o modificar parcial o totalmente la

⁹³ Se considera Tacha adjetiva cuando se produce la caducidad del plazo de vigencia del asiento de presentación y no se hubiese subsanado las observaciones o el pago por mayor derecho correspondiente.

observación, tacha o liquidación, expidiendo una resolución registral donde se sustente su posición. Con esto se habrá agotado la segunda instancia administrativa. Solo después del fallo del tribunal, y si la resolución emitida es contraria a las pretensiones del solicitante, se podrá demandarla ante el poder judicial.

Finalmente cabe señalar a manera de conclusión lo expresado por Manuel Soria quien dice que la función registral:

“lo ejercen las dos instancias... Es la facultad que las normas específicas y generales colocan en manos de ambas instancias, con el objeto de que puedan verificar la licitud de los actos jurídicos que aparecen en los documentos denominados Títulos, evitando inscribir aquellos viciados de nulidad absoluta o susceptibles de anulación.”⁹⁴

Consecuente, el trabajo eficiente de ambas instancias permitirá tener un sistema de publicidad registral óptimo, garantizando que solo se inscribirán los actos que no adolezcan de vicios de nulidad que de alguna manera puedan generar problemas legales futuros a los titulares de los derechos y los terceros con los que estos contratan.

1.1.3. Función Principal y Objetivos del Registro

1.1.3.1. Definición de un Registro de Propiedad Inmueble

Según José Antonio Álvarez Caperochipi:

“el registro es en conclusión un instrumento técnico que sirve al desarrollo económico, y que se presenta como un preciado tesoro en el desarrollo de la madurez del espíritu jurídico, y en la conciencia del estudio y significado social de la propiedad. Es el necesario resultado de una administración eficiente, que pretende identificar eficientemente los propietarios inmobiliarios, redistribuir la

⁹⁴ SORIA ALARCON, 1997: 51-52.

*riqueza de una colectividad, y distribuir justamente las cargas y gravámenes sobre la propiedad”.*⁹⁵

Este autor define el registro de forma instrumental, resaltando su utilidad práctica, y afirmando que es un mecanismo o herramienta técnica para el desarrollo de una nación en la medida que ayuda a proteger los derechos patrimoniales de las personas.

La norma registral peruana nos dice que el registro de predios es un registro jurídico integrante del registro de propiedad inmueble en el cual se inscriben los actos o derechos que recaen sobre predios a los que se refiere el Artículo 2019 del Código Civil, normas administrativas y demás normas especiales.⁹⁶

Consideramos que el Registro de Predios juega un papel trascendental en la protección de los derechos patrimoniales. En la misma línea se pronuncia Luis Diez Picazo al afirmar que “*el Registro es una institución administrativa que tiene por objeto la publicidad oficial de las situaciones jurídicas de los bienes inmuebles.*”⁹⁷ Por otro lado, Rubén Guevara Manrique nos dice que los Registros Públicos, “*es una institución técnico – Jurídica autónoma, destinada a contener la publicidad de las inscripciones, de los actos, contratos, resoluciones judiciales y administrativas que determinan la ley, con el objeto de garantizar el derecho de los inscribientes y terceros*”.⁹⁸

Siguiendo con las definiciones tenemos la indicada en la enciclopedia jurídica OMEBA, la cual expresa que “*el Registro de la propiedad es un medio moderno que permite conocer la titularidad y condiciones del dominio de un bien determinado, sobre el que se desea formalizar un contrato.*”⁹⁹

⁹⁵ ALVAREZ CAPEROCHIPI, 2006: 6.

⁹⁶ Artículo 2 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

⁹⁷ DIEZ PICAZO, 1986: 249.

⁹⁸ GUEVARA MANRIQUE, 1996: 912.

⁹⁹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1967: 513.

Por otro lado, José María Chico y Ortiz afirma que *“la única y verdadera concepción del Registro de la Propiedad es aquella en la que se contempla como “institución””*¹⁰⁰, coincidiendo con este concepto se pronuncia José Manuel García García al afirmar que *“el registro de la propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmueble. En definitiva, es una institución jurídica que tiene por objeto el que se acaba de indicar”*¹⁰¹ Concordamos con ambos autores al afirmar que el registro es una institución¹⁰². Elena Vivar comenta citando a De Casso el cual definía al registro de propiedad como un *“índice público de los bienes, principalmente inmuebles, de un país y de los derechos reales impuestos sobre ellos, con mención de sus titulares y de los cambios que se produzcan en uno y otro.”*¹⁰³

Siguiendo con las definiciones, encontramos la planteada por Guillermo Colín Sánchez, quien afirma que:

*“El registro Público de la Propiedad es una institución dependiente del Estado (poder Ejecutivo). Tiene por objeto proporcionar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho civil, cuya forma ha sido realizada por la función notarial, con el fin de facilitar el tráfico jurídico a través de un procedimiento legal, cuya consecuencia es, en síntesis, la seguridad jurídica.”*¹⁰⁴

Nuevamente este autor define al registro como una institución que realiza un fin determinado. Básicamente todas las concepciones que hemos encontrado definen al registro en base a los objetivos y fines por los cuales se creó, por lo tanto lo único que queda claro es que es una *“institución técnico – administrativa”* que tiene por objeto un fin

¹⁰⁰ CHICO, 2000: 23.

¹⁰¹ ARCÍA Y GARCIA, 2005: 55.

¹⁰² Según el diccionario ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA, una institución es denominada como cualquiera de las organizaciones fundamentales de un estado Nación o sociedad. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA, 1980: 4552.

Por otro lado el diccionario de la Real Academia Española, afirma que es *“un organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.”*

¹⁰³ VIVAR MORALES, 2000: 62.

¹⁰⁴ COLÍN SANCHEZ, 1999: 5 -6.

determinado. Por lo tanto, si el concepto del Registro de la Propiedad Inmueble necesariamente está muy vinculado con la función y los objetivos que cumple dicha institución, solamente su funcionalidad determinará la importancia para la consolidación de derechos patrimoniales y el desarrollo económico.

Para Gunther Gonzáles Barrón las *“funciones del registro son facilitar la prueba de los derechos, brindar información relevante y asegurar la eficacia de las adquisiciones”*¹⁰⁵, afirma además que *“No existe nada más cercano al ciudadano y a sus relaciones patrimoniales que el registro.....en mi concepto de las cosas, el Registro es una figura de seguridad jurídica CON JUSTICIA.”*¹⁰⁶

Según Ramón y Luis Roca Sastre, debemos entender que el registro de la propiedad inmueble posee un carácter instrumental, ya que de él se vale el derecho inmobiliario registral para lograr su fin de dar seguridad a la propiedad inmueble y proteger así el tráfico jurídico sobre la misma.¹⁰⁷ Es en este sentido que esta institución tiene por finalidad dar a conocer (publicitar lo oficial) la situación jurídica de los bienes inmuebles que se encuentran registrados, lo cual, genera oponibilidad, protección y seguridad jurídica, aspectos que permiten que los titulares de los derechos o bienes inscritos tengan mayor acceso al crédito, a los servicios básicos, acceso a seguros, entre muchos otros beneficios más.

Según Carlos Cárdenas, *“Los registros públicos son un medio para brindar certidumbre respecto de la titularidad de diferentes derechos. Los registros, en tal sentido, son una garantía de seguridad jurídica”*¹⁰⁸. Por otro lado, Según Álvarez Capeochipi citado por Gunther Gonzáles Barrón, la vocación del Registro de la propiedad es llegar a sustituir la apariencia como criterio definitorio de la propiedad, por medio de la incorporación del derecho de propiedad y sus gravámenes reales a un título formal (el

¹⁰⁵ GONZALES BARRON, 2002: 19.

¹⁰⁶ Ibídem: 19.

¹⁰⁷ ROCA SASTRE, 2008: 11.

¹⁰⁸ CARDENAS QUIROS, 2000: 14.

asiento), y con la aspiración final de convertir el título en la única realidad del derecho.

Siguiendo con la opinión de otros autores, tenemos la de Luis Diez Picazo, quien afirma que es un instrumento mediante el cual *“el Estado da a conocer o permite conocer la situación jurídica de los bienes inmuebles, tratando con ello de dar fijeza y seguridad al tráfico jurídico y de satisfacer los legítimos intereses generales que en ello existen.”* En esta óptica podemos afirmar que se pretende buscar un objetivo global y trascendental: la seguridad del tráfico jurídico y la satisfacción de intereses generales (que no se generen futuros problemas legales con las contrataciones principalmente).

Según Benito Arruñaga la especialización de los recursos productivos incrementa su productividad y esto es el principal motor del desarrollo económico. Sin embargo afirma que solo tendrá efectos y será útil si los productores intercambian recursos y productos entre si y especialmente con los consumidores. Afirma además, que lo elevado o costoso de estos intercambios es el freno fundamental a la especialización y, consiguientemente al desarrollo¹⁰⁹. Según este autor para reducir los costos del intercambio, se emplean numerosos mecanismos, donde destacan las instituciones jurídicas que hacen posible la existencia y contratación de derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles. Es por tal motivo que la función de estas instituciones (las relacionadas con el derecho inmobiliario y en especial del registro), es la de proteger los derechos de propiedad y reducir las asimetrías informativas entre los protagonistas del intercambio.¹¹⁰

Es necesario precisar, como lo exponen varios registrarios del Perú, que la concepción de un sistema registral en base a un registro o varios de ellos se ubican en el plano de una política integral basada en la seguridad jurídica. Es por tal motivo que el estudio del derecho Registral en Latinoamérica se vuelve de gran importancia, especialmente en países

¹⁰⁹ **ARRUÑAGA**, 2004: 365

¹¹⁰ *Ibidem*: 365.

emergentes que poseen economías de mercado, ya que la seguridad jurídica es la única manera en que se puede garantizar el tráfico de bienes y servicios de manera eficiente y así evitar la existencia de problemas legales entre contratantes.

Finalmente concordamos con lo afirmado por Manuel Soria Alarcón quien afirma que:

*“Tal instrumento técnico es, sin duda, el registro de la Propiedad Inmueble, que no se limita a ser únicamente un almacén de datos o un archivo de títulos cronológicamente ordenados o partidas con sistemas de folio real e inscriptorio al solo objeto de otorgar el beneficio de la oponibilidad frente a terceros; o únicamente un pechado de técnicas (...) sino que, **mediante la publicidad de los actos y contratos inscritos** que constituyen, transmitan, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre inmuebles, **ofrece a todo potencial adquirente o interesado, un conocimiento exacto y completo de la realidad jurídica del bien** y, sobre la base del estado jurídico que publicita el registro, lo protege in extenso si adquiere de buena fe, a título oneroso un derecho que emana de la partida y, a su vez lo inscribe quien adquirió dicho derecho.”¹¹¹*

Habiendo expuesto varias opiniones y definiciones de diferentes autores creemos conveniente crear nuestra propia definición del Registro de la Propiedad Inmueble. Siendo esto así, consideramos que el Registro de Propiedad Inmueble es:

“una Institución que tiene por objeto almacenar datos (físicos y jurídicos sobre la realidad del inmueble), con la finalidad de “publicitarlos” para generar oponibilidad de los mismos frente a terceros, sirviendo de instrumento principal para la generación de predictibilidad (seguridad Jurídica), para la protección de derechos de Propiedad, para la reducción de costos en la contratación y finalmente para todo tipo de

¹¹¹ SORIA ALARCON, 2001: 22-23.

beneficio económico indirecto que pueda generar a los particulares y la sociedad'.

Concluyentemente, la finalidad de un registro jurídico de predios es la de otorgar protección de los derechos patrimoniales mediante la seguridad jurídica que otorga al publicidad de los actos y derechos que constan en su archivo registral. Sin embargo, como nuestras investigaciones acreditarán, el Registro Jurídico de propiedad en el Perú ha dejado de cumplir con la finalidad por la cual fue creado, debido a una serie de problemas detectados, que lo único que generan es hacer “inaccesible la inscripción” y por ende desnaturalizando la finalidad por la cual fue creado.

1.1.3.2. Seguridad Jurídica Vs. Seguridad Económica (definiciones)

Ambos conceptos hacen referencia a la idea de “seguridad”, la cual puede ser definida como la ausencia de riesgo, que en términos prácticos se puede explicar desde una perspectiva objetiva y una subjetiva.

La perspectiva objetiva es la que se demuestra con datos plausibles. En otras palabras esta perspectiva es en la que se puede demostrar, después de realizar alguna investigación, sondeo o encuesta sobre algún indicador cuantificable, que existe o no seguridad en “algo”. La perspectiva subjetiva es la percepción que poseen las personas sobre “algo” que puede generarles la confianza necesaria para considerar que este “algo” sea seguro o no. Por un lado tenemos una perspectiva demostrable y por otro tenemos una percepción. Hay que aclarar que no necesariamente algo demostrable puede generar la percepción en las personas de que lo sea así, es necesario que otros factores coadyuven para que suceda. Con estas ideas preliminares podremos definir ambos conceptos.

a. Seguridad Jurídica:

La palabra “*seguridad jurídica*” en su sentido más general, se entiende como la protección que debe otorgar el Estado a fin que las

personas puedan hacer frente a las posibles contingencias que pudieran modificar su situación jurídica.¹¹² Otros autores nos afirman que La seguridad jurídica implica la determinación, control y minimización de los riesgos presentes y la previsión de los riesgos futuros de un acto jurídico determinado. Afirman además, que en la medida en que se puedan prever las consecuencias directas e indirectas de las relaciones jurídicas estaremos en condiciones de afirmar que existe “seguridad jurídica”¹¹³.

Aportando a la construcción de un concepto de seguridad jurídica se pronuncia José María Chico y Ortiz, que cita a Vallet de Goytisolo diciendo que el Derecho es el arte de lo justo y la justicia es el valor supremo de todo estado de derecho, y es en tal sentido que la seguridad Jurídica supone en hacer justo todo lo que tienda a ser seguro, ósea a ofrecer seguridad en todos los aspectos donde el derecho pueda influir.¹¹⁴

Por otro lado y estableciendo una definición más amplia del término tenemos la formulada por Federico Arcos Ramírez quien nos dice: *“aquella es por tanto, una garantía frente a la incertidumbre, la imprevisibilidad, la arbitrariedad, la ineficacia y, en general, todo lo que haga peligrar “la confianza garantizada en su vigencia y en su administración imparcial y justa”*¹¹⁵. Sin perjuicio de ello, Víctor Ehrenberg establece que la seguridad Jurídica (en el sentido estricto de la expresión) *“consiste en que no puede llevarse a cabo una modificación desfavorable de la situación anterior de las relaciones patrimoniales de una persona sin el consentimiento de esta.”*¹¹⁶ Este concepto también es definido por Jorge Millas, quien afirma que es la seguridad *“de quién conoce o puede conocer*

¹¹² Información extraída de la página:

http://www.mincetur.gob.pe/newweb/portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/EXPOSICION_DE_MOTIVOS_DSRegistro_deInversiones.pdf

¹¹³ Información extraída de la página:

http://www.colescba.org.ar/agenda/2010/xiv_jornada_notarial_iberamericana/XIV_Iberoamericana_Tema_I_Pautas.pdf

¹¹⁴ “Atentar contra este principio llevaría consigo un caos jurídico, una arbitrariedad, un abuso de poder, una anarquía y un distanciamiento de lo que debe ser un Estado de derecho, aunque pueda seguir siendo social y democrático, que son cosas diferentes.”

CHICO, 1994: 30.

¹¹⁵ **ARCOS RAMIREZ**, 2000: 34.

¹¹⁶ **EHRENBERG**, 2003: 36.

*lo previsto como prohibido, mandado o permitido por el Poder Público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno*¹¹⁷

Por otro lado la doctrina explica que existen cuatro condiciones para que la existencia de seguridad jurídica: (i) que el derecho sea positivo, (ii) que el derecho sea seguro es decir que se base en hechos y que no se remita a juicios de valor del juez, amparados en criterios generales como “buenas costumbres”, (iii) que los hecho sobre los que se base el derecho sean lo más objetivos y comprobables posibles; (iv) y que el derecho no esté expuesto a cambios demasiados frecuentes¹¹⁸. Otros tratadistas afirman que se podría agregar a estas condiciones los elementos de generalidad que significa que las normas se apliquen a todos por igual y el elemento de sistematicidad que significa que las normas deben tener una coherencia entre sí (como un sistema). Por lo tanto, se puede sostener que un sistema que no contiene estas condiciones no presenta seguridad jurídica.

Es un concepto del cual muchos tratadistas han hablado y emitido opinión, pero creemos que para efectos del presente trabajo es de mayo utilidad, es el expresado por Juan Luis Hernández Gazzo, el cual establece que:

*“La predictibilidad podemos explicarla como la situación en la cual los sujetos pueden conocer cuáles son las reglas de juego vigentes y, con cierta certeza, pueden confiar que estas no van a ser modificadas entre el momento de la toma de decisión y el de la ejecución. Estas reglas de juego las da el derecho y esa predictibilidad la otorga la seguridad jurídica”.*¹¹⁹

Creemos que la seguridad jurídica es entonces la predictibilidad que los individuos tienen sobre las reglas de juego (leyes y normas) que impone nuestro ordenamiento para todo tipo de situaciones reguladas por nuestro derecho.

¹¹⁷ MILLAS, 1961: 239.

¹¹⁸ RADBRUCH, 1991: 150.

¹¹⁹ HERNANDEZ GAZZO, 1997: 18.

b. Seguridad Económica (seguro de títulos):

Una de las formas para asegurar la fluidez de las transacciones se realiza con un sistema que permita asegurar económicamente tu transacción, por el cual los contratantes puedan realizar el negocio con la seguridad de que si existiese algún vicio sus inversiones estarán cubiertas y “económicamente” no habrá pérdidas. Este sistema es el denominado “*Title Insurance*” o Seguro de Títulos. Benito Arrunaga explica que el seguro de títulos consiste en *“un contrato por el cual una entidad aseguradora se compromete a indemnizar al titular de un derecho real en caso de que el título asegurado se demuestre defectuoso y a asumir, en su caso la defensa jurídica de dicho título”*¹²⁰

Como bien lo explican estudios realizados sobre el tema:

*“Con la contratación de los seguros de título, el asegurado se protege en contra de los daños y perjuicios que pudiese producirle la posible evicción a la que se pudiera ver obligado en el caso de que, con posterioridad a la contratación del seguro, surgiera alguno de los llamados defectos en el título de propiedad, además de protegerse en contra de la negligencia que pudiese haber existido respecto de las personas que intervinieron en la transacción inmobiliaria y que no hubiesen descubierto el defecto en su momento”*¹²¹

En tal sentido se asegura la potencial pérdida económica que podría ocasionar un negocio (título) del cual no se conoce todas sus características (vicios estructurales o vicios funcionales futuros). Cabe precisar que este sistema se aplica fundamentalmente en países¹²² donde

¹²⁰ **ARRUÑAGA**, 2004: 225-226.

¹²¹ **ODRIOZOLA**, 2004.

¹²² “...El seguro de títulos aparece en los Estados Unidos en el último tercio del Siglo XIX. Se puede dar al respecto fechas contradictorias, lo que puede ser sintomático de que aparece de forma progresiva en el tiempo y casi simultánea en el espacio. Algunas fuentes señalan como antecedente la creación, en 1853, de la primera organización aseguradora de títulos de propiedad, la Law Property Assurance and Trust Society....Pocos años más tarde...un grupo de intermediarios inmobiliarios o *conveyancers* creó en Philadelphia la primera aseguradora de títulos propiamente dicha.” **ARRUÑAGA**, 2004: 226-227.

no existe un sistema de seguridad jurídica o donde no existe un sistema registral fuerte y consolidado.

Al no existir un sistema registral que te permita, mediante la publicidad de los actos y contratos, saber todas las características del derecho sobre el cual se pretende contratar, se prioriza la valuación del riesgo de la transacción asegurando la potencial pérdida. En otras palabras, el objetivo del sistema es disminuir la pérdida económica ante transacciones fraudulentas o que pudieran tener algún problema legal a futuro, y así se prioriza la seguridad económica de las personas.

Si hablamos de la eficacia en la reducción de los costos de transacción en la contratación en temas de propiedad, podríamos asegurar que este sistema si los reduce, y es en esos términos que Benito Arrunaga se pronuncia afirmando que en los Estados Unidos, *“el seguro de título reduce los costos de transacción directamente, al asignar el papel de titular residual al especialista que produce la información y los servicios de apoyo”*¹²³. Es en este sentido que las aseguradoras realizan un estudio del título a asegurar, y solamente garantizarán todos los riesgos conocidos al momento de la emisión de la póliza. Además excluyen todos los riesgos de aquellos defectos derivados o creados con posterioridad a la fecha de la póliza.

Debido al poder económico que ejerce Estados Unidos en todo el mundo el sistema del seguro de título está siendo exportado a otros países donde existe un sistema de seguridad jurídica y con sistemas registrales, sin embargo su eficacia ha sido puesta en estudio por la crisis económica norteamericana, generada por la caída del sistema hipotecario y de los *“derivatives”* producida en los años 2007 y 2008, cuyas graves consecuencias se siguen sintiendo por la sociedad norteamericana hasta nuestros días.

¹²³ *Ibídem*: 233.

1.1.3.3. Publicidad Registral

a. Definición:

Según Agustín W. Rodríguez la publicidad inmobiliaria debe ser entendida como el medio por el cual se pone en conocimiento del público el estado jurídico de los bienes inmuebles.¹²⁴ Por otro lado, Álvaro Delgado Scheelje nos dice que la publicidad es “*el conjunto de medios que se emplean para divulgar y extender el conocimiento o noticia de determinadas situaciones o acontecimientos con el fin de producir un conocimiento efectivo entre las personas hacia quienes va dirigida*”.¹²⁵ Además, afirma Luis Diez Picazo que la publicidad no es otra cosa que la actividad tendente a lograr que algo sea público¹²⁶. Finalmente Antonio Pau Pedrón nos dice que la esencia de la publicidad reside en su significado de verdad oficial la cual se hace efectiva a través de las instituciones que suponen su existencia: Los registros.¹²⁷

Al revisar todas estas definiciones, estamos en condiciones de formular un concepto más amplio de lo que es la publicidad. Es en ese sentido la publicidad es la actividad, medio o conjunto de medios (instituciones Registrales) por los cuales se pone a conocimiento, se divulga y se extienden las situaciones jurídicas que configuran la verdad oficial con el fin de producir el conocimiento efectivo a todas las personas y se materializan con la actuación de los Registros Públicos.

b. Publicidad Material y Formal:

La publicidad posee dos aspectos o dos caras de una misma moneda: La Publicidad Material y la Formal. Como bien lo explica Moisés de Espanes:

“la publicidad material y la publicidad formal son dos aspectos del mismo fenómeno. En un caso, nos ocupamos de los fines jurídicos que se persiguen con la publicidad, en

¹²⁴ RODRIGUEZ, 1974: 5.

¹²⁵ DELGADO SCHEELJE, 2000: 13.

¹²⁶ DIEZ PICAZO, 1995: 292.

¹²⁷ PAU PEDRON, 2003: 25.

otro, de las herramientas o medios que se emplean para lograr esos fines, aspectos que en realidad son inescindibles”¹²⁸

En ese sentido **la publicidad Material** es la posibilidad potencial de cualquier persona de conocer el contenido de la información que posee el registro, en otras palabras toda persona puede acceder al registro para conocer el contenido de las inscripciones. Es por tal motivo que compartimos la opinión de La Cruz Berdejo y Sancho Rebullida quienes afirman que: *“la publicidad material no significa difusión o hacer propaganda de los actos inscritos, sino es la posibilidad de conocer que recae sobre todas las personas.”¹²⁹*

Por otro lado **La publicidad Formal** es la que efectivamente realiza el registro para ofrecer la información solicitada. En otras palabras es la publicidad concretizada en un documento emitido por una oficina registral previo trámite solicitando dicha información. Por tal motivo para hacer efectiva la publicidad formal el registro ha creado una serie de mecanismos para solicitar y obtener los documentos del archivo registral, mediante el otorgamiento de certificados y la manifestación de sus documentos (constituyen el medio oficial de consulta sobre la información que posee).

c. Importancia de la publicidad:

Muchos consideran a la “publicidad” como un principio más del derecho registral inmobiliario. Consideramos que es uno de los fines máximos de la existencia de un registro jurídico, no solamente por la publicidad informativa de lo que consta inscrito, sino por todas las implicancias que esta genera. En este sentido que pronuncia Hernández Gil:

“Interesa al Estado crear el medio adecuado para que todos puedan conocer la verificación de determinadas situaciones

¹²⁸ **MOISSET DE ESPANÉS**, 1997: 246.

¹²⁹ **LA CRUZ BERDEJO**, 1984: 12-13.

o relaciones jurídicas y, con ello, lograr la seguridad del tráfico, o lo que es lo mismo la seguridad jurídica”¹³⁰

Efectivamente, tal como lo afirma el autor mencionado, una de las implicancias de un buen sistema publicitario de derechos es generar “Seguridad”. Por tal motivo, más allá de un interés privado, se tratar de preservar un interés Público ya que al Estado le interesa que exista seguridad en el tráfico jurídico.

Benito Arruñaga nos dice que en las transacciones del día a día existen asimetrías en la información entre transmitentes y adquirentes. Como es el caso de una persona que transfiere sin ser propietario o sin tener facultades para disponer o simplemente teniéndolas el inmueble está plagado de “cargas o gravámenes” (Hipotecas, usufructos y servidumbres etc.).¹³¹ Con la existencia de un eficiente sistema publicitario de derechos que permita a los contratantes darse cuenta de la existencia de dichas desventajas es muy probable que muchas de estas transacciones no se realicen, evitando el perjuicio y la inseguridad jurídica.

Debido a esto, la información publicitada mediante una institución registral eficiente genera certidumbre sobre los derechos o los titulares de los derechos sobre los que se contrata.¹³² Esta información al estar en posibilidad de ser conocida por todos, genera que las personas pueden realizar sus transacciones con la certeza de que estas no acarrearán algún problema legal futuro. Así concordamos con lo afirmado por Luis Moisset de Espanes:

“Si bien el fin primordial de la publicidad es garantizar la seguridad jurídica para proteger el interés general, es indudable que interesa al Estado crear un medio adecuado para que todos puedan conocer o verificar determinadas

¹³⁰ **HERNANDEZ GIL**, 1963: 13.

¹³¹ **ARRUÑAGA**, 2004: 57.

¹³² Es en este sentido que en un registro se puede averiguar todas las características registrables de un bien o derecho (conocer la titularidad de derechos reales, existencia de embargos, medidas cautelares, cargas, etc.),

situaciones o relaciones jurídicas, logrando así la seguridad del tráfico”¹³³

Es de esta forma como el interés Público de “publicitar” repercute directamente en el interés individual o privado al permitir que la información que consta en el registro esté al alcance de todos los privados y estos a su vez se beneficien utilizando dicha información para una contratación segura y eficiente. Aportando a lo mencionado se expresa Benito Arrunaga en la siguiente forma:

“La publicidad facilita, por ello, averiguar qué derechos reales existen e identificar cuáles se ven afectados por la transacción, y hace posible obtener el conocimiento ex ante, purgando las titularidades, todo lo cual reduce las asimetrías de información entre las partes.”¹³⁴

Es por tal motivo que la publicidad puede configurarse también como un medio o instrumento necesario que permite a las partes contratantes informarse sobre los posibles vicios que podrían tener los actos y contratos sobre los cuales van a contratar. Es evidente que la publicidad registral es el instrumento necesario para facilitar la “eficiente transacción” y así evitar futuros problemas legales. Por lo tanto, un sistema eficiente que permita acceder a ella con bajos costos y sin trámites administrativos no burocráticos es esencial para la contratación. Evidentemente si existe una mayor cantidad de actos y contratos inscritos, las personas (potenciales contratantes sobre los mismos), tendrán mayor posibilidad de saber el estado en que se encuentran los derechos sobre los que contratan.

1.1.3.4. Beneficios del acceso y mantenimiento de la propiedad inscrita - Actualización Registral como medio para mantener en la formalidad a los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles.

Como bien explicamos en líneas anteriores el efecto directo de la publicidad es otorgar el conocimiento suficiente sobre cualquier acto, bien

¹³³ MOISSET DE ESPANÉS, 2004: 44.

¹³⁴ ARRUÑAGA, 2004: 83.

o derecho sobre el cual pretenden contratar, lo cual a su vez genera predictibilidad (saber que podría suceder si contratan o no). Esta predictibilidad significa tener la seguridad de que un acto con implicancias jurídicas tendrá consecuencias jurídicas predecibles (Seguridad Jurídica), o en otras palabras saber qué es lo va a suceder después de contratar.

Un efecto importante de la Publicidad Registral es generar una adecuada oponibilidad de derechos. Como sabemos una de las razones de la existencia de derechos de propiedad es la necesidad de excluir mi patrimonio del resto; si no existe un sistema que permita “excluir” no podemos hablar de una correcta protección del derecho.

Alfredo Bullard afirma que existe la necesidad de que los derechos estén bien determinados, es decir que todos percibamos hasta dónde y desde cuando puedo excluir a los demás¹³⁵. Es por tal motivo que consideramos que el registro es pieza clave para esta “determinación, identificación y protección” de derechos patrimoniales, otorgando el máximo nivel de oponibilidad que nuestro derecho permite dotar a nuestras transacciones y derechos inscritos.

Por tal motivo tener un derecho registrado impide que las demás personas realicen alguna acción sobre él, debido a que la publicidad que otorga el Registro permite extender la posibilidad de conocimiento sobre la titularidad del mismo a todos los ciudadanos. Toda la información contenida en el registro de predios es entendida como información oficial a la cual se ha dotado por nuestro ordenamiento con una categoría y protección especial con el fin de crear seguridad jurídica. Es aquí donde radica el punto clave de la protección de los derechos y eje básico para otorgar seguridad jurídica.

Es debido a esta protección, que solo el titular registral podrá realizar algún tipo de transacción con respecto a su derecho inscrito

¹³⁵ BULLARD GONZÁLEZ, 2008: 4.

impidiendo la afectación de algún tercero.¹³⁶ Por tal motivo, creemos que sólo con el acceso al registro (inscripción registral) se podrá hacer efectiva una adecuada definición y determinación de derechos patrimoniales inmobiliarios.

Para observar mejor los beneficios que pueden generarse con la propiedad inscrita y formal será necesario remitirnos a los estudios realizados por el Instituto Libertad y Democracia (ILD),¹³⁷ los cuales nos indican los siguientes puntos:

- i. En primer lugar **la propiedad formal (inscrita) fomenta la inversión y eleva el valor de los inmuebles** así lo demuestran estudios del Banco Mundial¹³⁸ donde encuestas recientes en países Europeos (Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia y Ucrania) muestran que los empresarios, que creen que sus derechos de propiedad están seguros, reinvierten entre 14% y 40% más de sus ganancias que aquellos que creen lo contrario. Por otro lado, se afirma que en países tercermundistas como Ghana y Nicaragua los agricultores invierten hasta ocho por ciento más en su tierra cuando sus derechos de propiedad se encuentran formales y seguros. Estos mismos estudios (banco mundial) muestran que el valor de la tierra en Brasil, Indonesia, Filipinas y Tailandia aumentaron de 43% a 81% luego de un proceso de titulación de tierras y formalización de las mismas (similar al que viene ejecutando COFOPRI acá en Perú). En lo que se refiere a los países asiáticos, se demuestra que en China el proceso de titulación y formalización de la propiedad, junto con un proceso de liberación de precios aumentaron la producción agrícola en 42% entre los años de 1978 y 1984. Este estudio también afirma que los pobres sin tierra pueden beneficiarse cuando los derechos de propiedad se encuentran seguros, ya que no tienen reparos en alquilar sus propiedades (tienen

¹³⁶ Esta es la protección que otorga el artículo 2014 del código civil que trata sobre el tercer adquirente de buena fe que inscribe su derecho. Este solo podrá ser despojado de su derecho mediante un proceso de Prescripción adquisitiva.

¹³⁷ Toda la clasificación acerca de las ventajas de la propiedad formal se han obtenido de los estudios del ILD (Instituto Libertad y Democracia), publicadas en el libro "La guerra de los Notarios".
ILD, 2007: 19-37.

¹³⁸ WORLD BANK, 2006: 79.

menos miedo de que los inquilinos se apropien de sus casas), lo cual es demostrado en el caso de República Dominicana donde se incrementó el alquiler de predios en un 21% (los pobres que arriendan predios incremento en un cuarenta por ciento y el área arrendada creció en 77%).¹³⁹

Por otro lado, investigaciones realizadas por Érica Field afirman que la titulación de la propiedad se considera cada vez más un instrumento fundamental para la generación de inversiones en los barrios pobres urbanos. Afirma además que el fortalecimiento de los derechos de propiedad en tugurios urbanos conduce directamente en un aumento significativo en la inversión destinada al mejoramiento de las residencias.¹⁴⁰ En esta investigación se concluye que las reformas destinadas al aseguramiento de la propiedad pueden aumentar la productividad en los entornos urbanos, incluso cuando las restricciones de crédito no son vinculantes, esto considerando que se estima que el 10% de la población mundial se encuentra en asentamientos ilegales urbanos donde la seguridad de la tenencia de la propiedad es muy baja y es por eso que afirma que los programas de titulación de tierras se consideran cada vez más un instrumento fundamental para la generación de inversión en barriadas urbanas.¹⁴¹

- ii. En segundo Lugar ***la propiedad formal genera más educación, menos trabajo infantil, más oportunidades laborales para las mujeres y mejor control de la natalidad.***¹⁴² En efecto, según los estudios de Érica Field se afirma que sin la propiedad segura los ocupantes informales suelen tomar tiempo libre de trabajo para realizar labores destinadas a la protección de su propiedad o inclusive de la propiedad comunal. Dichos estudios demuestran que los jefes de familia (hombre y mujer) destinan tiempo para invertir, proteger o

¹³⁹ *Ibíd*em: 79-81.

¹⁴⁰ Información extraída de la página:

[Http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/fieldinvestJEEA.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/fieldinvestJEEA.pdf)

¹⁴¹ Información extraída de la página:

[Http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/fieldinvestJEEA.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/fieldinvestJEEA.pdf)

¹⁴² *ILD*, 2007: 19-37.

solamente ocupar el bien en miras de evitar una posible usurpación.¹⁴³ Al poseer un título de propiedad pueden destinar tiempo para horas laborables y así incrementar sus ingresos mensuales.

Otras investigaciones realizadas por Galiani y Schargrotsky determinan que las familias que poseen títulos de propiedad sobre sus propiedades están menos propensas a mandar a trabajar a sus hijos. Afirman que al poseer un título de propiedad los padres pueden trabajar más horas lo cual incrementa sus ingresos, los cuales, en muchos casos, son reinvertidos en la educación de sus hijos.¹⁴⁴ Estas investigaciones afirman también que poseer un título de propiedad genera una disminución en la fertilidad, debido a que los jefes de familia no necesitan utilizar una mayor cantidad de hijos como seguro de retiro¹⁴⁵, en otras palabras ya no necesitan utilizar más cantidad de hijos para que los mantengan en una avanzada edad (vejez)¹⁴⁶.

Otros estudios realizados por la COFOPRI han determinado que la titulación ha generado un impacto en las situaciones laborales de la mujer, lo cual ha significado una reducción en las diferencias de género. Tal como lo muestra el estudio, las mujeres propietarias han sacado ventaja en los créditos orientados a la microempresa con un 54% contra el 46 % del género masculino.¹⁴⁷

- iii. Un tercer punto a considerar es **el acceso al crédito**. Si la propiedad no se encuentra inscrita es casi imposible acceder a un crédito del sistema financiero formal. Los intermediadores financieros solicitan que el prestamista posea “patrimonio legalmente reconocido” con el cual se les permita garantizar el crédito solicitado, para esto solicitan

¹⁴³ Información extraída de la página:

[Http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/field_COFOPRI.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/field_COFOPRI.pdf)

¹⁴⁴ Información extraída de la página:

[Http://economics.uchicago.edu/pdf/Galiani_022706.pdf](http://economics.uchicago.edu/pdf/Galiani_022706.pdf)

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ “Los pobres no suelen tener una pensión de jubilación ni rentas que los mantengan en la vejez. Los únicos que cuidarán de ellos cuando sean ancianos serán sus hijos. Por eso, su única estrategia para “asegurar su jubilación” es tener la mayor cantidad de hijos posible.

ILD, 2007: 22.

¹⁴⁷ COFOPRI al día. Boletín Informativo. Abril 2006.

en la mayoría de casos la acreditación de algún inmueble inscrito a su nombre,¹⁴⁸ que les permita constituir una hipoteca sobre el mismo y así garantizar el préstamo otorgado. Esto es comprobado con las cifras presentadas por COFOPRI, las cuales determinan que cerca de 198 mil receptores de títulos de propiedad inscritos habían recibido préstamos por un monto de alrededor de US\$ 300 millones entre 1995 y 2002¹⁴⁹. Según el estudio realizado por el ILD, el registro “es simplemente el marco de la puerta de entrada a la propiedad y que en nuestro país todavía faltan muchas reformas legales para poder lograr que los peruanos utilicen sus activos en toda su plenitud para acceder al crédito.”¹⁵⁰

- iv. En un cuarto punto la propiedad registrada genera mayor acceso a la **electricidad y agua potable**. Ante este supuesto sucede que en países desarrollados como los del Reino Unido, las compañías de distribución eléctrica cobraban el 93.4% de la energía distribuida. En el Perú de la totalidad de energía distribuida solo se cobra el 66%, el 8% se pierde por fallas técnicas, un 13% por faltas no técnicas y un 13% por falta de pago. Un buen sistema de propiedad que permita lograr que más personas se inserten a la formalidad inmobiliaria permitiría que tener un registro de propietarios lo cual hace perder el anonimato a los titulares de un medidor de luz y agua.¹⁵¹ De acuerdo con los cálculos realizados por el ILD en 1995, las pérdidas en Perú se hubiesen reducido de 34% al 14% gracias a la formalización¹⁵², y debido a esto las empresas eléctricas se hubieran ahorrado US\$ 300 millones, de los cuales un buen porcentaje hubiera sido reinvertido en mejorar el servicio o simplemente trasladarlo a los consumidores peruanos de alguna otra manera. Por lo tanto, la propiedad registrada no solo repercute indirectamente en el pago del servicio por los particulares sino en el servicio brindado por las empresas eléctricas.

¹⁴⁸ En el Perú la gran mayoría de bancos para el otorgamiento de créditos Inmobiliarios solicitan como requisito para la calificación del crédito la presentación de un Certificado Registral Inmobiliario (CRI).

¹⁴⁹ COFOPRI. “Peru Urban Property Rights Project”. COFORPI, Noviembre 2002.

¹⁵⁰ ILD, 2007: 23.

¹⁵¹ *Ibidem*: 24.

¹⁵² *Ibidem*: 24.

- v. Un quinto punto a considerar, es que la propiedad registrada genera un **mejoramiento del funcionamiento del sistema de defensa civil y un mejoramiento en el sistema para la prevención del impacto de desastres naturales**. La existencia de propiedad inscrita en un registro sirve como un sistema que permite acceder al crédito, lo cual crea en las personas la conciencia del valor de su patrimonio y el incentivo necesario para que los titulares de los inmuebles inviertan en sus propios predios (refaccionándolos, mejorándolos, construyendo mejores estructuras, etc.)¹⁵³, y esta inversión permite prever las consecuencias de un desastre natural.¹⁵⁴

Por otro lado, la propiedad inscrita o formal evita que existan zonas con altas cantidades de viviendas extralegales, donde lo más probable es que no exista caminos de acceso, vías de tránsito, hospitales, postas médicas, centros de evacuación, medios de comunicación o algún otro tipo de construcción y/o servicio público (agua potable, desagüe etc.), que permita afrontar mejor el impacto de un desastre natural.¹⁵⁵ No solamente tenemos que referirnos a los efectos inmediatos del desastre, sino a la fase de reconstrucción y posibles problemas que pueden generarse en esta etapa. Es por eso que los afectados deben tener los recursos necesarios para afrontar las pérdidas materiales. Al tener la propiedad inscrita podrían solicitar

¹⁵³ De acuerdo con U.S. Geological Service, la principal razón por la cual los daños y las muertes a raíz de un terremoto son mayores en algunos lugares del mundo, es la precaria construcción de las viviendas: Ver: [Http://earthquake.usgs.gov/faq/effects.html](http://earthquake.usgs.gov/faq/effects.html)

¹⁵⁴ "...en los países donde existe estos registros como base de los derechos de propiedad, hay mucho mayores posibilidades de prever acontecimientos – como desastres naturales – que puedan afectar negativamente el valor de la propiedad. Porque la mayoría de desastres naturales son previsibles en cierta medida, a tal punto que, por ejemplo es posible determinar con anticipación si un huracán va a azotar una determinada zona o si existe un alto riesgo de una erupción volcánica. Incluso en el caso de los Tsunamis es posible alertar a la población con unos cuantos minutos de anticipación de la inminencia de la catástrofe. De manera similar, se puede determinar si en ciertas áreas existe un mayor riesgo de sufrir una inundación o incluso un terremoto. Pero esta va a ser una posibilidad si estamos en presencia de un registro que integre la propiedad en un único sistema, que difunda la información y que, como consecuencia, cree consciencia en los ciudadanos del valor de los bienes registrados.
ILD, 2007: 25.

¹⁵⁵ Muchas de las víctimas no fallecen como consecuencia directa de los desastres sino debido a las infecciones y epidemias que se propagan en las zonas que han sufrido un desastre natural. Como ha señalado la ONU, lo fatal no es la bala sino el agujero.
Ibidem: 27.

un préstamo para obtener el capital necesario y así subsanar las pérdidas materiales. Asimismo, el registro podría propiciar, (si posee base geográfica), la ubicación de viviendas, delimitación de predios rústicos, propietarios, colindantes, así como las áreas y linderos de los predios, en caso de reconstrucción después de desastres.

Por otro lado, la propiedad formal ayuda a evitar episodios de violencia que muchas veces ocurren después de acontecido el desastre natural.¹⁵⁶ En efecto, tal como lo señala Kevin Fandl ante un escenario donde no existe propiedad registrada (propiedad segura) las personas aventajadas saben que si despojan a sus vecinos estos no podrán pedir tutela jurídica al estado en miras de una reposición de sus derechos. En tal sentido, en un contexto donde los derechos de propiedad no se encuentran definidos y seguros existen altas probabilidades que se convierta en un territorio de guerra donde el más fuerte es quien predomine sobre los demás.

- vi. Un sexto punto a favor de la propiedad segura es que genera **mayor posibilidad al acceso a seguros.**¹⁵⁷ En efecto, la propiedad inscrita y segura genera que las personas tengan acceso al crédito y una mayor posibilidad de trabajo.¹⁵⁸ Estos dos aspectos posibilitan un mayor ingreso en las familiar que puede ser reinvertido en un seguro, el cual a su vez facilitaría el proceso de reconstrucción posterior al desastre natural. Es muy probable que la necesidad de contratar un seguro sea

¹⁵⁶ “Nam khen es un pequeño pueblo de pecadores en Tailandia, De acuerdo con The New York Times, luego del tsunami que azotó esta zona, el dueño de la compañía Far East - apodado “Big Boss” - envió un grupo de Hombres armados a apropiarse de las tierras en las que alrededor de unas 50 familias habían vivido por décadas. Far East había querido apropiarse de dichas tierras desde hacía tiempo para construir un balneario, pero los poseedores - que no contaban con títulos de propiedad - lo habían impedido. Luego de que el Tsunami hizo el trabajo de un bulldózer gigante arrasando sus casas y pertenencias, se le presentó a “Big Boss” la oportunidad perfecta para tomar violentamente tales terrenos.

ILD, 2007: 30.

¹⁵⁷ Ibídem: 31.

¹⁵⁸ “...las compañías de seguros no suelen celebrar contratos con personas sin domicilio reconocido legalmente y que no podrán ubicar fácilmente – ni tampoco cobrar – si es que incumplen con sus obligaciones. De esta forma los mecanismos de privados de difusión del riesgo no existen en el mundo extralegal y la posibilidad de contar con fondos que permitan recuperar las pérdidas es mucho menor”.

Ibídem: 32.

mucho más alta en lugares o zonas donde la vivienda tiene altas probabilidades de ser dañada por desastres naturales.

- vii. En sétimo lugar consideramos que la propiedad segura permite **una mayor Seguridad Ciudadana**. En efecto, gracias a un sistema registral eficiente y moderno que permita tener seguro los derechos de propiedad se puede rastrear fácilmente a un sospechoso, debido a que el registro podría contener información sobre las direcciones y los propietarios de cada vivienda, información que podría estar interconectada con el organismo que se encargue de la seguridad (en este caso la policía).
- viii. Otro beneficio que se obtiene de la propiedad registrada es **el ingresos Familiares**. Como ya lo hemos mencionado el tener la propiedad inscrita y segura genera que las personas no tengan que destinar horas de su día laborable para cuidar su posesión lo cual permite tener la posibilidad de buscar otro trabajo extra o inclusive trabajar más horas en el centro de labores, incrementando los ingresos mensuales. Erika Field demuestra que las familias poseedoras de viviendas formalizadas por COFOPRI habían logrado aumentar su tiempo de trabajo en cerca de 45 horas por semana, lo cual representa cerca de US\$ 118 Dólares de ingreso adicional mensual por familia.¹⁵⁹
- ix. Otro punto a considerar es que se **aumenta información y seguridad que permiten acceder a mercados nacionales e internacionales**. Sin propiedad formal no se puede identificar a los peruanos, sus activos y las mercaderías que poseen; y es por esa razón que el comercio extralegal se limita a un mercado también extralegal. Un comerciante extralegal no podría contratar con un comerciante legal

¹⁵⁹ “Suponiendo que sólo la mitad de las 45 horas semanales disponibles para el trabajo eran dedicadas a labores remuneradas, una familia beneficiada podría obtener ingresos adicionales equivalentes a US\$ 708 por año. Teniendo en cuenta que los predios de 1.3 millones de familias fueron formalizados por COFOPRI a lo largo de 7 años, el ILD ha calculado que los beneficios netos (medidos en salarios netos adicionales obtenidos por los receptores de títulos registrados) podrían alcanzar un valor capitalizado de US\$ 2,017 millones”
Ibídem: 34.

nacional o extranjero debido a que este le exigiría una serie de requisitos para la contratación que el extralegal no está en condiciones de cumplir y asumir (información sobre quién es quién, que activos tiene, donde se encuentran, acreditaciones, autorizaciones, licencias, etc.).

La gran mayoría del comercio individual extralegal es de poca envergadura. La ausencia de propiedad formal no les permite acceder a un crédito el cual puedan reinvertirlo en sus negocios. Hay que considerar que el problema de la formalidad en el campo empresarial no solo se debe a factores de falta de crédito sino a que, de la misma forma como sucede en la formalización de la propiedad, el tiempo y los costos de transacción para formalizar un negocio son altos y es en ese punto donde radica el desincentivo de los comerciantes extralegales.

1.2. Propiedad y activos inmobiliarios (aspecto económico) - Conciliación del aspecto jurídico y el económico.

1.2.1. Derecho de Propiedad

1.2.1.1. Concepto de Derecho de Propiedad

Existen muchas formas de definir el término “derechos de propiedad”, a continuación trataremos de formular nuestra propia definición en base a la síntesis de otras expuestas por autores expertos en temas relacionados.

Etimológicamente la palabra Propiedad procede del término “*Propietas*” que según Eugenio María Ramírez Cruz deriva de “*Propium*” lo cual puede traducirse como “lo que pertenece a una persona”, “lo que es propio de ella”, en tal sentido, este autor concluye que “*en su acepción más genérica y amplia, propiedad hace referencia a lo que pertenece a una persona de manera cercana y próxima*”¹⁶⁰.

¹⁶⁰ RAMIREZ CRUZ, 2005, 79.

Según Jorge Eugenio Castañeda *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas en cuanto las leyes no se opongan”*¹⁶¹. Por otro lado Arturo Valencia Zea formula que:

*“la propiedad privada es, pues, el dominio libre y total de la voluntad de una persona sobre cualquier medio o instrumento de producción, sobre todos los bienes que se produzcan, sobre las mismas producciones de la inteligencia y sobre la fuerza de trabajo de los trabajadores que se compra por un salario.”*¹⁶²

Siguiendo con las definiciones tenemos la expresada por Wolff que nos dice que *“es el más amplio derecho de señorío que puede tenerse sobre una cosa”*¹⁶³. Por otro lado, Alberto Vásquez Ríos afirma que:

*“el derecho de propiedad es el poder unitario más amplio sobre la cosa, como un señorío global, donde las llamadas facultades o derechos del propietario no son una serie de sumandos cuya adición constituya la propiedad, sino que son sólo aspectos parciales del señorío total que esa es”.*¹⁶⁴

Siguiendo con las definiciones encontramos la de Manuel Albaladejo quien afirma que *“la propiedad puede ser definida como el poder jurídico pleno sobre una cosa”*¹⁶⁵. Hay que hacer la precisión que la plenitud de poder sobre una cosa no debe ser concebida como una atribución absoluta dado que cada sistema de propiedad establecerá el régimen legal que servirá como limitante al ejercicio del derecho.

Por otro lado, Manuel Peña Bernaldo de Quirós establece que *“podríamos definir la propiedad como el derecho real cuyo ámbito de poder comprende, en principio, todas las facultades posibles sobre la cosa”.*¹⁶⁶ En efecto, podríamos decir que es el derecho real por excelencia pues concede al tenedor del derecho la mayor cantidad de atributos que sirven

¹⁶¹ CASTAÑEDA, 1973: 202.

¹⁶² VALENCIA ZEA, 1982: 313.

¹⁶³ WOLFF, 1971: 13.

¹⁶⁴ VASQUEZ RIOS, 1996: 43.

¹⁶⁵ ALBADALEJO, 1977: 243.

¹⁶⁶ PEÑA BERNARDO DE QUIROS, 1986: 98.

para ingerir sobre una cosa determinada. En adición se manifiesta Fernando de Trazgenies afirmando que *“la propiedad es efectivamente el más completo control sobre una cosa que la ley permita a un sujeto de derecho”*¹⁶⁷. Cabe precisar que este último autor adhiere un nuevo concepto para definir el derecho de propiedad: “Control”; el cual puede ser definido a su vez como el dominio, mando y preponderancia, o la regulación sobre algo, que en este caso sobre una cosa.

En otro sentido lo expone Eleodoro Romero Romaña, quien establece que:

“El derecho de Propiedad es el derecho real por Excelencia, el más amplio, el que comprende todos los derechos posibles sobre un bien. Los demás derechos reales son derivados del mismo. Es una de las instituciones jurídicas más importantes de la humanidad...la propiedad y la familia son las instituciones fundamentales de la sociedad actual.”

¹⁶⁸

En la afirmación anterior el autor define al derecho de propiedad como integrante del conjunto de derecho reales o derechos sobre las cosas, atribuyéndole el más alto rango dentro de esta clasificación.

Una definición más funcionalista la encontramos con Yoram Barzel quien afirma que *“el derecho de propiedad sobre un bien es el poder que tienen los individuos para consumir, obtener ingresos y enajenar un bien.”*¹⁶⁹ Finalmente mencionaremos lo expresado por Freddy Escobar quien afirma que el derecho de propiedad *“es el derecho subjetivo que permite cumplir sobre un objeto cualquier actividad lícita”*¹⁷⁰. El autor introduce el concepto de lo lícito en su definición, de la cual se infiere que el propietario solo podría ejercer actos lícitos sobre el objeto.

Después de haber recogido varias definiciones creemos conveniente esbozar la nuestra tomando las partes más saltantes de cada

¹⁶⁷ DE TRAZEGNIES GRANDA, 1978: 81.

¹⁶⁸ ROMERO ROMAÑA, 2007: 87.

¹⁶⁹ BARZEL, 1989: 2. (traducción propia)

¹⁷⁰ ESCOBAR ROZAS, 2001: 116.

una de las previamente citadas. En tal sentido creemos que la propiedad es **el poder jurídico pleno, conferido al propietario que le permite realizar, todas las facultades de control posibles permitidas por la ley, ejerciendo una actividad lícita, y generando además la facultad para explotar económicamente dicho bien.** Cabe mencionar que el derecho a la propiedad es un derecho fundamental, reconocido por constituciones y leyes, como por tratados y convenios internacionales.

1.2.1.2. Características del Derecho de Propiedad

La doctrina es muy precisa al determinar que el derecho de propiedad tiene 4 caracteres:

- i. **Derecho Real:** Según Gunther Gonzáles es un derecho de esta naturaleza debido a que *“se ejerce en forma directa e inmediata un ámbito de poder sobre un bien, generando la permanencia de este a un sujeto.”*¹⁷¹
- ii. **Derecho Absoluto:** Según Jorge Avendaño la propiedad es un derecho absoluto porque confiere todos los atributos sobre el bien, afirma además que *“si bien este carácter no es irrestricto o ilimitado porque tiene distintas limitaciones que derivan del interés social, de la necesidad y la utilidad pública”.*¹⁷²
- iii. **Derecho Exclusivo:** Este carácter se genera debido a que el derecho puede recaer sobre una persona o un conjunto de personas. En tal sentido se pronuncia José Luis De los Mozos afirmando que solo el propietario tiene la posibilidad de servirse y sacar provecho del bien que le pertenece, tiene un monopolio sobre el mismo.¹⁷³
- iv. **Derecho Perpetuo:** Esto significa, según Gunther Gonzáles, que la propiedad *“está llamada a durar indefinidamente a favor del propietario, pero esto no impide las hipótesis excepcionales de*

¹⁷¹ GONZALES BARRON, 2008: 515.

¹⁷² AVENDAÑO VALDEZ, 2008: 103-104.

¹⁷³ DE LOS MOZOS, 1993: 244-245.

*algunas propiedades temporales.*¹⁷⁴ Es por tal motivo que la propiedad puede ser considerada como tentativamente perpetua.

1.2.2. Activos Inmobiliarios

1.2.2.1. Definición

El concepto de “activos inmobiliarios” nos permitirá determinar con mayor precisión el objeto sobre el cual recae la protección registral y todas sus implicancias jurídicas. Creemos que es necesario definir el principal bien material que será susceptible de la protección que otorga un registro jurídico de propiedad con su inscripción.

Para determinar un concepto de activos inmobiliarios, necesitaremos definir el termino en dos partes: (i) en primer lugar lo que consideramos como activos y (ii) en segundo lugar lo que se entiende por inmobiliario.

a. Activo:

Este término es muy usado en los temas contables y relativos a la administración de entes empresariales en donde es entendido como “*los medios de producción tangibles e intangibles propiedad de la empresa*”.¹⁷⁵ Por otro lado, en el aspecto contable es entendido como “*el conjunto de bienes, valores y derechos que posee – en propiedad - un comerciante o ente jurídico cualquiera...*”¹⁷⁶. Se afirma también, que activo “*es el conjunto de bienes que posee una empresa o persona, susceptibles de ser valorados económicamente.*” Otra definición de activo es esbozada como:

“Conjunto de bienes y derechos reales y personales sobre los que se tiene propiedad. Término contable-financiero con el que se denomina al conjunto de recursos económicos con los que cuenta una persona, sociedad, corporación, entidad, empresa o cualquier organización económica.”

¹⁷⁴ GONZALES BARRON, 2008: 517.

¹⁷⁵ OJEDA FERNANDEZ, 2006.

¹⁷⁶ RAUL, 1968.

Un concepto más amplio del término lo define como:

“Una acreencia que tiene una persona natural o jurídica frente a terceros. Derecho de propiedad sobre cualquier cosa tangible o intangible que tiene valor económico, tales como monedas, billetes, depósitos bancarios, acciones, edificios, bonos, etc. Está formado por todos los valores propiedad de la empresa o institución, cuya fuente de financiamiento originó aumentos en las cuentas pasivas. Conjunto de bienes y derechos reales y personales sobre los que se tiene propiedad.”¹⁷⁷

Como podemos observar el término no es claro y su determinación dependerá del uso de cada materia para la adaptación de su concepto.

b. Inmobiliario:

La enciclopedia SOPENA afirma que el carácter inmobiliario “es *lo perteneciente a las cosas inmueble*”¹⁷⁸, Por otro lado, la Enciclopedia Universal ilustrada afirma que lo inmobiliario “es *lo perteneciente a las cosas inmuebles*”¹⁷⁹.

Para reforzar estas definiciones encontramos varias en la web que nos dicen que el término se refiere a “*lo perteneciente a las cosas inmuebles: terrenos, edificios, minas, etc.*”¹⁸⁰ o simplemente “*perteneciente o relativo a las cosas inmuebles*”¹⁸¹.

Una concepción que puede aportar, la encontramos en el concepto de “derecho inmobiliario”, que según la enciclopedia Omeba se define como:

¹⁷⁷ Información extraída de la página:
http://economia.eluniversal.com/glosarioEconomia_index.shtml

¹⁷⁸ **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA**, 1980.

¹⁷⁹ **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA**, 1981.

¹⁸⁰ Información extraída de la página:
<http://www.definicion.org/inmobiliario>.

¹⁸¹ Información extraída de la página:
http://www.significado-de.com/inmobiliario_71149.html

“En consecuencia el Derecho inmobiliario comprende todas las normas positivas que rigen el nacimiento, adquisición, modificación, transmisión y extinción de los derechos de propiedad y sus desmembraciones y gravámenes sobre bienes inmuebles, y en especial, la publicidad necesaria para completar los negocios jurídicos erga omnes sobre los derechos anteriores.”¹⁸²

Por otro lado, también se afirma que el Derecho inmobiliario, en sentido estricto, *“se aplica a aquellas normas específicas que legislan sobre la publicidad dada a los actos que modifican derechos **sobre inmuebles**, teniendo en cuenta la extensión de dicha publicidad, el sistema que adoptan y su organización.”¹⁸³* Es muy claro concluir que en definitiva el carácter de inmobiliario necesariamente hacer referencia a los bienes inmuebles.

c. Definición de activos Inmobiliarios:

Después de haber disgregado ambos conceptos para el desarrollo individual de cada uno, es menester unirlos para formar nuestro propio concepto de “activos inmobiliarios”. En tal sentido, denominamos “activos inmobiliarios” ***el conjunto de bienes inmuebles sobre los cuales una persona natural o jurídica posee un derecho de propiedad y otros derechos reales.***

Creemos que un activo inmobiliario, puede servir a su propietario de diferentes maneras. Así, permite que sea medio de producción para diferentes fines, como acceso al crédito, acceso a seguros, medio de explotación económica (posible bien comercial o sede de negocios), medio de obtención de rentas (alquileres), mejores condiciones de vida asegurando el acceso a la electricidad y agua potable, etc.

¹⁸² ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1967: 513.

¹⁸³ *Ibíd*em: 514 (Subrayado y sombreado propio).

1.2.2.2. Derechos de propiedad sobre bienes inmuebles en el derecho civil peruano. (Regulación Nacional sobre Propiedad).

a. Constitucional Política:

Todo Estado establece la regulación que determina las limitaciones y el ejercicio del derecho de propiedad. La Constitución Política del Perú, como norma máxima del ordenamiento, establece los pilares de la regulación del derecho de propiedad. Es así que del artículo 70 al 73 ¹⁸⁴ se establecen los parámetros básicos sobre el régimen y la regulación de la propiedad en el Perú. Toda la demás regulación queda en manos de leyes o normas de rango legal, cuyos tenores no deberán contravenir los preceptos regulados por la constitución. Asimismo, se regula indirectamente temas sobre la propiedad en los artículos 88 y 89 de la constitución, cuyo texto trata sobre el régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas. ¹⁸⁵

¹⁸⁴ **Artículo 70 de la Constitución Política del Perú.** *“El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”*

Artículo 71 de la Constitución Política del Perú. *“En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.*

Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.”

Artículo 72 de la Constitución Política del Perú. *“La ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes.”*

Artículo 73 de la Constitución Política del Perú. *“Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.”*

¹⁸⁵ **Artículo 88 de la constitución Política del Perú - Régimen Agrario.** *“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.”*

Artículo 89.- Comunidades Campesinas y Nativas. *“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es*

b. Regulación General (código civil):

Las disposiciones generales sobre propiedad establecidas en nuestro código, empiezan definiendo el término. Es así como establecen en su artículo 923 del C.C., que *“la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.”*¹⁸⁶ Los legisladores trataron de establecer una definición funcional del concepto de “propiedad”, definiéndola mediante las atribuciones aceptadas por la doctrina. Creemos, que dicho concepto posee muchas más aristas e implicancias que deberían tomarse en cuenta para definir mejor el término. Según Jorge Avendaño *“la propiedad puede ser analizada desde muchos puntos de vista: histórico, sociológico, económico, antropológico, político, etc.”*¹⁸⁷ Nosotros nos limitamos ahora a sus aspectos jurídicos.

Siguiendo con el análisis, encontramos el artículo 924¹⁸⁸ del C.C., el cual se refiere al abuso del derecho del derecho de propiedad, estableciendo que quien es amenazado por un daño producto de un abuso en el ejercicio del derecho de propiedad podrá exigir la restitución o las indemnizaciones del caso. Cabe precisar que todo ejercicio de algún derecho posee límites los cuales son establecidos por ley¹⁸⁹. Este artículo está en la misma línea de lo que dispone la Constitución, ya que su artículo 70 establece que el ejercicio del derecho de propiedad se ejerce en armonía del bien común y bajo los límites de la ley.

imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.”

¹⁸⁶ **Artículo 923 del Código Civil Peruano.**

¹⁸⁷ GUTIERREZ, 2003: 187.

¹⁸⁸ **Artículo 924 del Código Civil Peruano.** *“Aquel que sufre o está amenazado de un daño porque otro se excede o abusa en el ejercicio de su derecho, puede exigir que se restituya al estado anterior o que se adopten las medidas del caso, sin perjuicio de la indemnización por los daños irrogados.”*

¹⁸⁹ Entre estas normas encontramos las referidas a seguridad y salubridad que son temas recurrentes donde el estado impone limitaciones al ejercicio del derecho a la propiedad. Más recientemente se han incrementado las normas sobre protección del medio ambiente.

Los artículos 925¹⁹⁰ y 926¹⁹¹ del C.C. establecen reglas sobre las restricciones de la propiedad. El artículo 925 del C.C. hace referencia a que las restricciones legales no podrán ser modificadas por vía contractual, en otras palabras todo tipo de restricciones pactadas entre privados que contravengan restricciones legales serán consideradas no puestas. Por otro lado, el artículo 926 del C.C. establece que las restricciones pactadas (que no contravengan restricciones legales), solamente podrán surtir efecto con la inscripción en el registro respectivo.

Siguiendo a las normas reguladas en el código encontramos en el artículo 927 se refiere a la acción destinada para reivindicar la propiedad. Este artículo establece que la acción reivindicatoria es imprescriptible y no procede contra la persona que adquiere el inmueble por prescripción adquisitiva de dominio¹⁹². El artículo fue regulado en base a una de las características inherentes de los derechos reales (la persecutorialidad). El código civil no define la acción reivindicatoria, por eso creemos conveniente citar algunas definiciones sobre el tema. Según Gunther Gonzales, es “*el remedio de tutela por excelencia de la propiedad, por la cual el propietario reclama la entrega del bien cuando éste se halla en posesión de un tercero sin título alguno*”.¹⁹³ Según lo establece Puig, esta acción es una acción real, que en otras palabras se puede catalogar como una dirigida contra cualquier tercera que posea el bien.¹⁹⁴ En el mismo sentido se pronuncia Sacco y Caterina al afirmar que el *propietario no poseedor* hace efectivo su derecho al exigir que le devuelvan el bien respecto de la tenencia del *Poseedor no-propietario*¹⁹⁵.

c. Transmisión de la propiedad (código Civil):

En esta parte, debido a los intereses planteados en la investigación, solo analizaremos y comentaremos la transmisión de

¹⁹⁰ **Artículo 925 del Código Civil Peruano.** “Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico”.

¹⁹¹ **Artículo 926 del Código Civil Peruano.** “Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo.”

¹⁹² **Artículo 927 del Código Civil del Perú.**

¹⁹³ GONZALES BARRON, 2008: 587.

¹⁹⁴ PUIG BRUTAU, 2007: 162.

¹⁹⁵ SACCO, 2000.

propiedad consensual en bienes inmuebles y la prescripción adquisitiva de dominio.

La transmisión de la propiedad inmueble se realiza con el simple acuerdo de voluntades, sin necesidad de tradición (entrega del bien), esto está regulado en el Artículo 949 del C.C., el cual establece que *“la sola obligación de enajenar un inmueble determinado hace al acreedor propietario de él, salvo disposición legal o pacto en contrario”*. Como se puede apreciar nuestro sistema de transmisión de propiedad es consensual (similar al sistema Español o Francés), pues basta el simple acuerdo de cosa y precio (contrato) para que se transfiera el derecho.

Algunos autores consideran que al ser nuestro sistema “consensual”, el simple acuerdo de voluntades además de crear obligaciones transfiere reales¹⁹⁶. Una posición contraria es la expresada por Manuel de la Puente y Lavallo quien afirma que el contrato de transferencia de propiedad de bienes inmuebles es fuente creadora de obligaciones y de ninguna forma considera que el contrato pueda producir directamente efectos reales¹⁹⁷. De la misma forma opina Jack Biggio.¹⁹⁸

Particularmente consideramos que existe una ficción jurídica, y es de esa forma que el código quiere explicar la transferencia de propiedad sobre bienes inmuebles. Es así que compartimos lo expresado por Federico Mesinas, el cual explica que *“el código civil... ha creado una*

¹⁹⁶ Esta es la tesis que plantea el autor Hugo Forno, quien afirma que la obligación de enajenar es una artificiosa construcción en donde el deber jurídico se extingue al mismo tiempo que surge, ya que la sola obligación de enajenar produce la transferencia de propiedad, con lo cual se daría el inexplicable supuesto de una obligación cuyo pago (o cumplimiento) se realizar inmediatamente. El autor concluye en que el contrato produce, por si solo y directamente la atribución patrimonial del derecho de propiedad, y tiene un efecto real inmediato.
FORNO FLORES, 2003: 77-87.

¹⁹⁷ Este autor considera que el contrato de transferencia es el “título” y por lo tanto necesita de un modo para que se produzca la transferencia. El autor explica que el modo ha sido también ha sido asignado por el artículo 949 del Código civil, con lo cual se le está concediendo un efecto traslativo automático a la obligación de transferir la propiedad.
DE LA PUENTE Y LAVALLE, 2003: 12-16.

¹⁹⁸ De la misma forma este autor considera que los contratos generan obligaciones y además admite la teoría del título y modo. El afirma que un contrato de transferencia de bienes inmuebles (compraventa) posee el título y el modo al mismo tiempo y por lo tanto el solo consentimiento genera el efecto traslativo. BIGGIO CHREM, Jack. La compraventa y la transmisión de propiedad. En: VV.AA. Biblioteca para leer el código Civil, Pág. 200-205.

*ficción jurídica de una obligación que nace y se cumple por si sola para justificar el sistema de transferencia de propiedad de un bien inmueble*¹⁹⁹.

Siguiendo con la explicación de las formas de adquisición de propiedad encontramos la Prescripción Adquisitiva de Dominio. Esta se regula en el artículo 950 del C.C., el cual establece que *“La propiedad inmueble se adquiere por prescripción mediante la posesión continua pacífica, pública y como propietario durante diez años”*²⁰⁰. Según nuestra opinión, el derecho establece una suerte de compensación económica sobre la propiedad materia de un proceso de prescripción adquisitiva. Creemos que se transfiere la propiedad al precario diligente que explota económica mente el bien y se castiga quitándole la propiedad al propietario inscrito que no ha sido diligente con el predio. Creemos que la posesión continua, pacífica, y como propietario necesariamente implica algún tipo de inversión sobre el predio, en este caso el precario tendrá que realizar actos que permitan que dichos requisitos sean comprobados fehacientemente en un proceso, estos actos necesariamente ameritan una inversión económica.

1.2.3. Función Económica de la Propiedad

1.2.3.1. Generalidades

Según Edgardo Mosqueira, haciendo referencia a lo establecido por Fukuyama, para el desarrollo de las economías de mercado *“es imprescindible la definición, el reconocimiento y la estabilidad de los derechos de propiedad, que permitan a los titulares asignarles el uso más eficiente a través de mecanismo del mercado.”*²⁰¹ De la misma forma afirma Mosqueira que un sistema de derechos de propiedad, que permite que la información sobre los mismos fluya entre los agentes económicos, genera que se creen mercados inmobiliarios activos, los cuales son la base de los mercados de capitales²⁰². Por su parte Benito Arrunaga afirma que:

¹⁹⁹ GUTIERREZ, 2003: 308.

²⁰⁰ Artículo 950 del Código Civil Peruano.

²⁰¹ MOSQUEIRA, 2000: 107.

²⁰² *Ibidem*.

“Los derechos sobre bienes inmuebles resultan esenciales para el desarrollo económico, pues los inmuebles no solo constituyen un importante recurso en sí mismos, sino que proporcionan la mejor garantía, lo que permite reducir los costes de transacción del crédito.”²⁰³

Contribuyendo a las opiniones sobre el tema tenemos la expresada por Hernando de Soto quien afirma que:

“...desde el punto de vista estrictamente económico, los derechos de propiedad sobre los bienes no tienen como principal objetivo beneficiar al individuo o entidad que es su titular, sino, más bien proporcionarle los incentivos necesarios para que les agreguen valor, invirtiendo, innovando o combinándolos provechosamente con otros recursos, de lo que se deriva un resultado beneficioso para la sociedad.”²⁰⁴

Como bien afirma Hernando de Soto, la inversión realizada por los individuos que tienen la seguridad de que sus derechos de propiedad están seguros va a repercutir en innovaciones e inversiones que serán provechosas para la sociedad. Cabe afirmar, que la existencia de derechos de propiedad seguros incentiva al propietario a utilizar sus bienes de la forma que para él le resulte más provechoso, sin que esta utilización afecte el derecho de terceros y procurando la inversión en su patrimonio. El efecto generalizado y combinado de este proceso, según lo que afirma Hernando de Soto, traerá beneficios a la sociedad.

El propietario realizará las acciones necesarias para obtener el mayor beneficio de su patrimonio y así la acción generalizada de varios propietarios sobre sus bienes hará que la economía se dinamice. De la misma forma lo cree Juan Vicente Sola quien afirma que; *“podemos predecir en promedio y con relativo éxito, como los derechos de propiedad específicos afectarán la asignación y utilización de los recursos*

²⁰³ **ARRUÑAGA**, 2004: 62.

²⁰⁴ **DE SOTO**, 1986: 204-205.

económicos".²⁰⁵ Es en este sentido que la existencia de derechos de propiedad correctamente protegidos, y en especial la cognoscibilidad que el propietario pueda tener sobre la seguridad de los mismos, determinará la forma como estos se utilizarán para el intercambio en el mercado, ya que, como previamente lo hemos afirmado, la existencia de derechos de propiedad seguros abre el abanico de posibilidades a los propietarios para la realización de las diferentes acciones que el derecho les permite para la afectación de su predios (inversión e innovación sobre los mismos), y asegurar el incremento patrimonial personal y muchos beneficios generalizados más, de los cuales, ya hemos hablado con anterioridad. En la misma línea lo afirma Felipe Morris quien establece que los propietarios dan un uso más eficiente de la propiedad como resultado de una mayor seguridad en la ejecución de este derecho.²⁰⁶

Como ya lo hemos señalado en nuestro sistema legal la máxima protección que se le puede otorgar a los derechos de propiedad se consigue con la inscripción registral. Un sistema registral sólido y eficiente que permita la inscripción sencilla y no burocrática de los derechos de propiedad permite además la definición de los mismos, debido a que definen la titularidad, características, y los demás aspectos que pueden afectar a dicho derecho. Por lo tanto, en una sociedad donde no exista derechos de propiedad definidos, protegidos por el sistema legal, y que esta protección sea de conocimiento de los titulares, la contratación formal sobre dichos derechos se hace más onerosa propiciando el mercado informal.

Es evidente, que si los derechos de propiedad no están definidos y protegidos por el sistema legal su negociación y utilización en el mercado será más onerosa debido a que cada una de las partes necesitará incurrir en mayores costos para celebrar la contratación. Es por la existencia de dichos costos (costos de transacción) que las personas realizan contrataciones informales donde no existe protección alguna de los

²⁰⁵ VICENTE SOLA, 2004: 231.

²⁰⁶ MORRIS GUERINONI, 2004: 16.

derechos transferidos o afectados y donde existe alta probabilidad de problemas legales futuros.

De la misma forma se pronuncia Robert Cooter y Thomas Ulen al afirmar que:

*“el derecho de propiedad crea un conjunto de derechos que los dueños de propiedades pueden ejercer con toda libertad, sin interferencia del Estado o de particulares. A esta libertad corresponde un sistema de asignación por medio de intercambio voluntario. El derecho de propiedad promueve el intercambio voluntario ya que elimina los obstáculos de la negociación. Cuando son escasos los obstáculos de la negociación, los recursos se asignarán eficientemente”.*²⁰⁷

Ellos explican que una eficiente definición y protección de los derechos de propiedad incentiva el intercambio debido a que el contexto permite que los negociantes no encuentren obstáculos o costos de transacción que harían onerosa la contratación.

Afirman también que la propiedad es la institución que otorga a la gente libertad sobre el uso de los recursos; *“el derecho de la propiedad puede estimular el uso eficiente de los recursos mediante la creación de reglas que faciliten la negociación y el intercambio y que minimicen las pérdidas cuando fracase la negociación”.*²⁰⁸ Efectivamente si existe una eficiente protección y definición de los derechos de propiedad, cada individuo podrá internalizar las externalidades existentes en cada derecho y asimismo se generará el incentivo necesario para la inversión.

En otras palabras cuando una persona tiene conocimiento de la protección de su derecho de propiedad y la definición del mismo, tendrá el suficiente incentivo para asumir los costos que acarrea poseer el derecho de propiedad, pues asumirá que los beneficios a futuro serán mucho más beneficiosos para su patrimonio. Debido a esta situación (análisis costo –

²⁰⁷ COOTER: 1998: 158.

²⁰⁸ *Ibídem.*

beneficio de los derechos de propiedad) se incentiva la inversión de capital y trabajo de un bien determinado.

De la misma forma se pronuncia Alfredo Bullar al afirmar que “A partir de la exclusión que uno hace de los demás surge el incentivo para invertir capital y trabajo en un bien determinado y, como contrapartida, racionalizar los costos que se derivarían de una sobre explotación del bien”.²⁰⁹ Es por tal motivo que creemos que la propiedad sirve a la economía. En efecto una correcta definición de la propiedad individual y una correcta protección de la misma será motor para la activación de inversión individual sobre los bienes que poseen las personas. Esto permitirá que las transacciones aumenten, dinamizando la economía, y contribuyendo al desarrollo del país.

1.2.3.2. Efectos económicos de la inscripción de los Derechos de Propiedad sobre bienes inmuebles. Problemática y posiciones al respecto.

Como lo hemos afirmado las personas que poseen conocimiento de la protección de sus derechos de propiedad, tienen los suficientes incentivos para utilizar estos como un activo que les permita aumentar su patrimonio y generar riqueza. En otras palabras este contexto permitirá darle un aprovechamiento económico a su propiedad y así generar un incremento patrimonial y obviamente potencializar sus activos. Los individuos podrán realizar sobre sus predios numerosas acciones que podrían traer consigo beneficios patrimoniales.

En primer lugar, pueden “**transferir**” sus bienes de forma sencilla, rápida, y sin ningún problema legal a futuro. Las compraventas en el mercado inmobiliario podrán acelerarse debido a que los trámites para la transferencia serán más cortos, existirá menor informalidad y los inmuebles imposibilitados para la venta debido a falta de saneamiento físico legal podrán ser formalizados con mayor rapidez. Gracias a esto el mercado inmobiliario podrá potencializarse, aumentando el número de empresas

²⁰⁹ BULLARD, 1991: 138

dedicadas a este negocio²¹⁰, lo cual permitirá una mayor competencia en el rubro (mayor calidad y regulación de precios), permitiendo así satisfacer la demanda interna de viviendas.

Un sistema eficiente de “formalización de propiedad”²¹¹ permitirá aumentar el valor de los inmuebles que se encuentran en estado informal. En efecto, actualmente existe una innumerable cantidad de inmuebles que no se encuentran legalmente saneados, este hecho castiga el precio del valor de los inmuebles en perjuicio del beneficio futuro que pueden tener sus propietarios ante futuras ventas. La falta de saneamiento físico-legal de un inmueble puede presentarse por varias causas, desde la falta de regularización del tracto sucesivo de los titulares registrales, cargas o hipotecas no levantadas, actualización de la información registral con la física (linderos, medidas perimétricas, aéreas, fabricas, nomenclatura, etc.), hasta las más simples como errores en los nombres de los titulares registrales o en la numeración y ubicación del predio.

Actualmente el Perú viene experimentando un acelerado aumento en la demanda y construcción de inmuebles, lo cual trajo consigo el aumento acelerado de precios.²¹² Esto debido al crecimiento económico que experimenta el país y al hecho que las personas poseen mejores ingresos los cuales están siendo invertidos en el mercado inmobiliario.

²¹⁰ Empresas dedicadas a el negocio de corretaje de inmuebles y empresas dedicadas al negocio de la construcción de grandes complejos mobiliarios o edificios de departamentos, lo cual aumentaría la cantidad de inmuebles destinados para vivienda u otros tipo de actividades que impliquen el uso de inmuebles.

²¹¹ Conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión que desarrollan los organismos competentes, en materia de saneamiento físico legal, cuyo objeto es enfrentar el problema de la informalidad en los derechos de propiedad urbana mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización. Comprende la asunción de competencia, identificación, diagnóstico y reconocimiento de las diversas formas de posesión informal y el proceso de formalización en su etapa integral e individual. – COFOPRI.

²¹² La actual fuerza de la demanda inmobiliaria se explica, por un lado, por los mayores ingresos de la población en general, producto de la coyuntura económica, pues el ingreso nacional disponible real creció alrededor del 10 por ciento el año pasado. Esto, a su vez, es potenciado por la expansión de los créditos hipotecarios que, totalizaron ocho mil 934 millones de nuevos soles al cierre del primer semestre de este año (12 por ciento más que lo registrado en julio de 2007). Por el lado de la oferta, se destacó la ejecución de programas estatales como Mi vivienda, Techo Propio y Mi Hogar, los cuales promueven el desarrollo de mega-proyectos habitacionales dirigidos a los sectores socioeconómicos de menores ingresos, en donde precisamente existe la mayor brecha habitacional.

Información extraída de la página: <http://blog.casacomprar.com/Blogcc/?p=66>

Asimismo, en los últimos años las entidades financieras han otorgado una gran cantidad de créditos Hipotecarios, obviamente esto producto de lo antes mencionado. Por ejemplo, en Lima metropolitana se han venido desarrollando numerosos proyectos inmobiliarios, en el 2011 el distrito que lideró el mercado inmobiliario fue Santiago de Surco, con 680 proyectos con oferta inmobiliaria residencial y 128 proyectos²¹³ nuevos han ingresado en el primer trimestre del 2010.

Es evidente que el apogeo del rubro inmobiliario se encuentra focalizado en zonas donde existe una alta cantidad de inmuebles saneados legalmente. Probablemente esto se deba a que los propietarios de dichos predios se encuentran más informados y con mejor posición económica pasa asumir los costos de la regularización y formalización de sus predios con el objetivo de realizar algún negocio inmobiliario. Debido a esto los distritos residenciales de Lima Metropolitana como Surco, San Isidro, La Molina, Miraflores, San Borja, Jesús María Magdalena y otros están siendo tugurizados²¹⁴ por una avalancha de proyectos de construcción, principalmente de departamentos.

Los propietarios podrán hipotecar sus inmuebles para garantizar créditos hipotecarios con alguna entidad financiera, las cuales no tendrán ninguna objeción con respecto al estado legal del predio siempre y cuando no exista ningún vicio (principalmente registral) que motive una negativa por parte de la entidad financiera a realizar el préstamo.²¹⁵ Cabe precisar, que muchas transacciones y solicitudes para créditos hipotecarios con entidades financieras se truncan debido a que el inmueble no se encuentra totalmente saneado y la entidad financiera, en la evaluación registral que realiza, encuentra vicios que no pueden ser subsanados por los mismos

²¹³ Fuente: Diario Gestión.

²¹⁴ Esta tugurización a la vez genera aumento en el desplazamiento de particulares especialmente los que poseen movilidad propia, generando congestión automotriz por varias horas para llegar a sus destinos. Es evidente que donde antes existía una casa de 300 m² donde vivía una familia con 2 ó 3 autos, ahora existe un edificio de departamentos donde viven 8 familias con 16 autos.

²¹⁵ Muchas entidades financieras solicitan documentos registrales y municipales para la verificación que realizan del predio sobre el cual se va a inscribir la hipoteca: (i) Certificado Registral Inmobiliario (CRI) o Certificado de Gravamen, con fecha no mayor a una semana. (ii) Comprobante de pago del Impuesto Predial cancelado de todo el ejercicio en curso, (iii) Hoja Resumen (HR) y Declaración Jurada de Auto valúo (PU).

vendedores. Las entidades financieras exigirán a las personas que acceden al crédito hipotecario la constitución de una hipoteca sobre el predio adquirido. Cabe afirmar además que un predio saneado repercute tanto sobre los compradores del activo inmobiliario como sobre los vendedores del mismo. El beneficio para los vendedores es que el valor del predio aumentará, y será de fácil venta, sin impedimentos por parte de la entidad financiera, por el contrario los beneficios para los compradores es que podrán acceder al crédito hipotecario, podrán adquirir el inmueble y constituir la hipoteca en garantía del pago a favor de la entidad financiera.

Como ya lo hemos afirmado los propietarios con predios regularizados e inscritos poseen la seguridad suficiente que les permite invertir sobre sus inmuebles, básicamente en construcción. Debemos recordar que las municipalidades distritales establecen normas urbanísticas, restricciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, por lo tanto, si se posee un inmueble donde lo factico se condice con lo registral, será mucho más fácil obtener la información necesaria para solicitar las licencias habilitantes que permitan construir ampliaciones o modificaciones sobre las construcciones que subyacen en el terreno.

El tema también radica en el plano rural donde la gran mayoría de predios no están registrados y los que lo están poseen algún vicio registral que imposibilita realizar transacciones de manera segura y eficiente. Cabe hacer mención que actualmente el tema de la explotación de recursos naturales es muy recurrente, debido a que existen grandes empresas dedicadas a estos rubros. La actividad de las mismas muchas veces causa afectaciones prediales debido a lo cual se tiene que celebrar contratos de constitución de derechos reales (superficie, usufructo o servidumbre) para que la empresa pueda desplegar toda su actividad sobre predios de terceros, obviamente pagando una contraprestación por el derecho concedido.²¹⁶

²¹⁶ Por ejemplo tenemos todas las empresas transportadoras del gas de Camisea, las cuales deben construir grandes ductos para lo cual deben constituir toda una franja de servidumbre sobre el pedazo de terreno afectado, gran parte del cual es conformado por terreno de privados. Por otro lado, las mineras de la misma forma pueden obtener el título habilitante para extraer el mineral

En definitiva si los derechos de propiedad se encontrasen inscritos la negociación de los particulares con las grandes empresas podría ser mucho más sencilla, inclusive el valor a pagar sobre el derecho futuro a constituir sería mucho mayor y por lo tanto el poder de negociación del propietario aumentaría considerablemente.²¹⁷



(concesión minera), pero es muy probable que la cuadrículas o cuadrículas obtenidas para la concesión se superpongan sobre terreno privado sobre el cual necesariamente tendrán que negociar con los propietarios y celebrar con ellos contratos que les permitan realizar su actividad minera sobre dichos terrenos. El mismo supuesto sucede con toda empresa explotadora de recursos naturales. Cabe mencionar que según el Ministerio de Energía y Minas para finales del año 2008 el área total concedida para la actividad Minera es de 13' 455,080.35 hectáreas, por otro lado según el Ingenmet al 30 de noviembre del 2010, existían 9 309 solicitudes de concesión minera en trámite, las mismas que representan un total de 4,40 millones de hectáreas, asimismo 43 435 derechos mineros vigentes, de los cuales 34 126 se encuentran titulados (78,6% del total). Sobre un total de 18,56 millones de hectáreas, corresponden a derechos titulados 14,16 millones de hectáreas.

²¹⁷ Muchas veces las empresas al negociar con privados castigan el predio de la retribución por el derecho cedido. Esto se debe a que los predios no se encuentran debidamente formalizados e inscritos. Por otro lado, existe varios casos de rechazo por parte de comunidades campesinas y nativas a la explotación de empresas mineras. Es muy recurrente el caso de que comunidades campesinas y nativas se han amotinado e inclusive alzado en armas para impedir la explotación de recursos energéticos, muchas veces por un abuso en la negociación. Es debido a estas razones que un sistema legal inclusivo es necesario para otorgarles las herramientas necesarias para la protección de sus derechos de propiedad.

CAPÍTULO II

LA CONTRATACIÓN EN EL PERÚ, FACILIDADES Y ACTUALIZACIÓN

REGISTRAL

2.1. La nueva Economía Institucional y la institucionalidad de los Registros Públicos

*“Según la Nueva Economía Institucional (NEI), las instituciones son las reglas de juego que restringen las interacciones humanas en toda sociedad, pero son también el nivel de alcance de su efectivo cumplimiento. Estas reglas de juego a su vez determinan los incentivos que influyen sobre el sentido de las acciones de los agentes económicos, políticos y sociales”.*²¹⁸

Explica la NEI²¹⁹ que la capacidad de las instituciones para incentivar eficiencia y competitividad diverge entre sociedades. Una sociedad se considera hoy desarrollada si cuenta con instituciones eficientes, por el

²¹⁸ CORDOVA, 2004: 13.

²¹⁹ “Las instituciones no fueron consideradas factores importantes en la corriente principal de la ciencia económica que sobre fundamentos neoclásicos se asentó durante la mayor parte del siglo XX. Sin embargo, las instituciones no siempre estuvieron fuera de la corriente principal en economía, ni tampoco desaparecieron del programa de trabajo de ciertos autores o tradiciones cuando fueron desplazadas de la corriente principal. La “revolución marginalista” que en 1871 configuró las bases de la economía neoclásica relegaría a las instituciones como centro de atención de los economistas. El neoclasicismo introdujo el principio de maximización y el papel dominante del concepto de sustitución en el margen, y convirtió las cuestiones de eficiencia en el asunto central del análisis económico. El problema era cómo emplear eficientemente los recursos escasos (es decir, a que usos alternativos deberían destinarse los recursos para actuar de forma óptima), y para solucionar esta cuestión, los neoclásicos prescindían de las instituciones en su análisis. Hubo que esperar hasta las últimas décadas del siglo XX para que se construyese un marco teórico con la solvencia suficiente como para conseguir situar a las instituciones en el discurso económico de la corriente principal. Esto se consiguió a través de las nociones de costes de transacción de Coase (1937, 1960) y de instituciones de North (1990a), que configuran el discurso central de la NEI al razonar que, en un mundo con costes de transacción positivos, las instituciones –entendidas como las reglas del juego- determinan las posibilidades de intercambio y el nivel de eficiencia, que era el asunto que motivaba a la economía neoclásica.” CABALLERO, 2009: 1.

contrario una sociedad es subdesarrollada si tiene instituciones que funcional de manera deficiente, debido a que estas hacen más costosa la producción y el intercambio, incentivando las actividades improductivas.

Es por eso que la principal función de las instituciones es reducir la incertidumbre a través de la creación de reglas de juego claras. Según Gonzalo Caballero y María Dolores Carranza: *“las instituciones entendidas como “las reglas del juego” determinan la estructura de incentivos en la economía y resultan claves para entender el funcionamiento económico en sociedad”*.²²⁰ Asimismo, afirma Xose Carlos Arias y Gonzalo Caballero que *“El papel de las instituciones se perfila de un modo muy preciso: son las reglas de juego que rigen el comportamiento de los sujetos, a los que proporcionan la estructura de incentivos para incidir en el valor de los costos de transacción”*²²¹. Es necesario entonces entender el concepto de las instituciones desde la óptica diseñada por la nueva económica Institucional, la cual plantea que son “las reglas de juego” para que los actores puedan interactuar eficientemente, lo cual genera la dinamización del mercado y el aumento de las transacciones.

Un aspecto fundamental en el tema de la contratación es medir y conocer perfectamente los atributos y bienes a transar. Mientras más desarrollada este la economía más complicado y difícil será valorizar los bienes debido a que estos tendrán más atributos, características y complejidad. Ante esta coyuntura el hacer valer y respetar los derechos de propiedad será más complicado y requerirá en consecuencia de complejos sistemas legales, regulaciones y e instituciones que hagan cumplir la ley (no de manera coercitiva sino creando los incentivos y mecanismos necesarios para modificar las conductas de los ciudadanos en miras del cumplimiento de las leyes). Por lo tanto, consideramos que uno de mecanismos o presupuestos básicos, que nos permitirá hacer valer los derechos de propiedad, será tener instituciones que permitan una protección completa y

²²⁰ *Ibídem*: 2.

²²¹ ARIAS, Xosé Carlos and CABALLERO, Gonzalo. INSTITUTIONS, TRANSACTION COSTS AND PUBLIC POLICY: A PERSPECTIVE. *Rev.econ.inst.* [online]. June 2003, vol.5, no.8 [cited 28 April 2011], p.117-146. Available from World Wide Web: <http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962003000100006&Ing=en&nrm=iso>. ISSN 0124-5996.

eficiente de los derechos transados, entre ellas se encuentra el Registro de Predios.

En tal sentido se pronuncia Daniel Córdova al afirmar que:

“Tanto o más importante es la fuerza institucional que hace que incumplir leyes y contratos sea tan costoso que por regla general esté garantizado su debido respeto. De acuerdo con la NEI, la incapacidad de las sociedades para lograr desarrollar sistemas que garanticen la exigibilidad de los contratos a costos bajos es la fuente más importante del estancamiento histórico y de los problemas del subdesarrollo de los países del Tercer Mundo.”²²²

Esto quiere decir que si en una sociedad no existe un medio que garantice hacer valer la exigibilidad de los contratos eficientemente, la sociedad estará destinada al estancamiento económico, lo cual según el autor citado, es que esta es una característica de la gran mayoría de los países tercermundistas. Complementando la idea se pronuncia Douglas Nort al afirmar que:

“En los países desarrollados, sistemas judiciales efectivos incluyen cuerpos legales y agentes como abogados, árbitros, y mediadores bien definidos, y uno puede tener cierta confianza en que en su accionar prevalecerán sus méritos sobre sus intereses. En contraste, el cumplimiento de la ley en las economías del tercer mundo es incierto no solamente debido a la ambigüedad de la doctrina legal sino también debido a la incertidumbre frente al comportamiento de los agentes”²²³.

En tan sentido, son la eficiencia de las instituciones y de los actores que actúan con ellas las que determinan el camino para desarrollo de países del Tercer Mundo.

²²² CORDOVA, 2004: 15.

²²³ NORTH, 1990: 58.

Por otro lado, la NEI afirma que existen dos aspectos para explicar los problemas económicos que poseen los países atrasados: (i) La estructura institucional y su influencia sobre la estructura de la producción, que puede perpetuar el retraso económico, y (ii) Los altos costos de transacción que resultan de la baja calidad de las instituciones.

Con respecto a lo primero Daniel Córdova afirma que *“en las sociedades en las que los derechos de propiedad son inseguros, las leyes se respetan mal o no se respetan, las normas son inestables, existen barreras de acceso a los mercados y las empresas tendrán dificultad para desarrollarse”*²²⁴. Por lo tanto, es muy probable que los sectores económicos que poseen mayor productividad tengan mayor dificultad para crecer debido a la existencia de dichas barreras a la competitividad. En este sentido, una mala estructura institucional puede repercutir considerablemente en la producción de bienes y servicios del mercado, ya que no existirá productividad de los sectores económicos de mayor demanda, lo cual perpetuará el atraso económico.

Con respecto al segundo punto, Daniel Córdova citando a Hernando De Soto afirma que: *“aparatos burocráticos ineficientes como el Perú, o por la baja calidad de los registros de propiedad que impiden que la propiedad informal se convierta en capital susceptible de ser valorizado”*.²²⁵ Es en tal sentido que la toda institución ineficiente va a generar altos costos de transacción que no van a contribuir con el desarrollo económico de un país.

Aplicando la óptica de la NEI a nuestro análisis, considerando que el Registro de Predios es la principal institución protectora de los derechos de propiedad, una deficiente labor de dicha institución y de las instituciones implicadas para la realización de procedimiento de inscripción generará: (i) que los costos de transacción destinados a la tramitación de rogatorias aumenten, (ii) que los procedimientos se vuelvan más extensos y complicados de realizar (de difícil entendimiento), (iii) que el acceso geográfico a los distintos puntos de recepción del registro se vuelva

²²⁴ CORDOVA, 2004: 17

²²⁵ *Ibidem*.

complicado y muy costoso volviéndolo inalcanzable para las personas que se encuentran muy alejadas de las grandes ciudades, (iv) la imposibilidad de publicitar eficientemente los actos y contratos para beneficio de los futuros contratantes sobre bienes inscritos, y (v) la imposibilidad de una correcta y eficiente oponibilidad de derechos.

Como bien explica Daniel Córdova, la ineficiencia de una institución como el registro y de las instituciones que participan en los procesos de inscripción de derechos impide que más personas puedan acceder a él, y por ende a la protección de derechos que se generan con la inscripción registral. A su vez, se impide acceder a la posibilidad de utilizar la propiedad como un activo que potencialmente podría ser valorado en el mercado para múltiples fines. Como bien afirma Hernando de Soto:

“En occidente, por ejemplo, los inmuebles formales en su mayoría son fáciles de usar como garantía para un préstamo; para obtener una inversión bajo la figura de intercambio de activos por inversión; como domicilio para la cobranza de deudas, cuotas e impuesto; como sede para identificar individuos con fines comerciales, judiciales o cívicos; o como un terminal de servicios públicos que incluyen la luz, el agua, el desagüe, el teléfono o la televisión. (...) en los países avanzados las casas actúan como refugios o lugares de trabajo, sus representaciones llevan una vida paralela, cumpliendo varias funciones adicionales”²²⁶

Es clara la postura de Hernando de Soto al afirmar que no debe considerarse la propiedad como un derecho simple, sino que debe servir como una herramienta susceptible de ser explotada económicamente para múltiples usos. Como bien afirma el ILD, *“tener un activo significa poder utilizarlo más allá de su finalidad física”²²⁷*, afirmación con la que concordamos, pues consideramos que la propiedad es un activo que puede ser utilizado para múltiples finalidades, principalmente la potencialización del patrimonio individual de la persona.

²²⁶ DE SOTO, 2000: 80–81.

²²⁷ INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. 2005: 46.

Como señala Carlos Cárdenas Quirós, *“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”*²²⁸. Por lo tanto, aplicando los preceptos de la NEI²²⁹ y a la luz de lo afirmado por Carlos Cárdenas, el Registro de Predios deberá ser una institución que eficientemente permita conocer la titularidad y las condiciones de dominio de un inmueble, con procedimientos simplificados de inscripción y bajos costos para la inmatriculación de inmuebles y la inscripción de futuros actos y transacciones que se realicen sobre estos.

Es aquí donde reside la importancia de un sistema Registral eficiente y en especial de un Registro de Propiedad Inmueble moderno, simplificado, no burocrático y cuyos requerimientos y normas reglamentarias estén orientados a la inscripción de los títulos.

2.2. Sistema Legal Formal Inclusivo (SLFI)

2.2.1. Generalidades

El sistema Legal Formal inclusivo (SLFI) es una herramienta indispensable para el incremento de la institucionalidad y del desarrollo económico de países subdesarrollados.

Creemos que pocos autores han tomado el término como herramienta. Uno de los pocos ha sido Hernando de Soto, quién plantea dicho termino en sus Libros y junto con su equipo de trabajo del Instituto Libertad y Democracia (ILD) lo ha utilizado para las diferentes investigaciones desarrolladas.

²²⁸ **CARDENAS QUIROZ**, Carlos. 1998: 119.

²²⁹ Hay que considerar que en el Capítulo I emitimos nuestra definición sobre el concepto del Registro De Propiedad Inmueble Estableciendo que *“es una Institución que tiene por objeto almacenar datos (físicos y jurídicos sobre la realidad del inmueble), con la finalidad de “publicitarlos” para generar oponibilidad de los mismos frente a terceros, sirviendo de instrumento principal para la generación de cognoscibilidad (seguridad Jurídica), para la protección de derechos de Propiedad, para la reducción de costos en la contratación y finalmente para todo tipo de beneficio económico que pueda generar a los particulares y la sociedad.”*

Para formular un concepto claro del SLFI, creemos que será necesario disgregarlo en tres partes, (i) definir brevemente que se entiende por un “Sistema”, (ii) dar conceptos con respecto a lo “Legal Formal”, (iii) y finalmente definir el carácter inclusivo.

Un sistema es catalogado como un *“conjunto de reglas o principios sobre una materia estructurados y enlazados entre sí”*²³⁰. Otros lo definen como *“conjunto de procesos o elementos interrelacionados con un medio para formar una totalidad encauzada hacia un objetivo común”*²³¹. Asimismo, la enciclopedia Sopena lo define como *“Conjunto ordenando de cosas que tienen relación entre sí, formando un cuerpo de doctrina”*.²³²

Creemos que no es necesario explicar profundamente el concepto de legal, ya que consideramos que puntualmente engloba la normatividad plasmadas en leyes. Para una definición más precisa tenemos lo expresado por la Real Academia de la Lengua Española, que establece dos significados a considerar: (i) *“Prescrito por la ley y conforme a ella. (ii) Perteneciente o relativo a la ley o al derecho”*.²³³

Siguiendo con las definiciones pasaremos a ver el significado de lo “Formal”. Para empezar se habla de algo formal cuando se quiere hablar *“de algo que por su conformación o comportamiento se ajusta a las normas establecidas”*²³⁴. Otras definiciones establecen que es *“la causa que hace que una cosa sea formalmente lo que es.”*²³⁵

Finalmente tenemos el termino Inclusivo, el cual hace referencia a algo *“que incluye o puede incluir una cosa”*²³⁶. La Real Academia de la Lengua Española establece que el término se refiere a algo *“que*

²³⁰ Información extraída de: <http://www.wordreference.com/definicion/sistema>.

²³¹ Información extraída de: <http://www.definicion.org/sistema>

²³² **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA**, 1980: 8073.

²³³ Información extraída de: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=legal

²³⁴ Información extraída de: <http://www.definicionabc.com/general/formal.php>

²³⁵ **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA**. 1980: 3653.

²³⁶ *Ibidem*: 4501

incluye o tiene virtud y capacidad para incluir algo".²³⁷ Para entender mejor el término es necesario hablar sobre el verbo "incluir". Esta acción es comúnmente definida como "poner, encerrar, comprender una cosa dentro de otra", o simplemente "contener una cosa dentro de otra". Es así que **este término. hace referencia al acto de incluir, lo cual supone que algo debe contener otra cosa o alguien. Cabe hacer la precisión que este término es muy usado en materias donde existen situaciones o circunstancias sociales en las cuales se incluyen o se deja de incluir a ciertos grupos sociales específicos de beneficios diversos.**

Habiendo definido las palabras que forman SLFI, pasaremos a formular nuestra propia definición. Consideramos que el concepto se explica como **"un conjunto de leyes o principios legales enlazados entre sí, que responden y se adhieren al ordenamiento jurídico ya preestablecido y permiten integrar o incluir en sus efectos y alcances a la mayor cantidad de población o a los destinatarios de la norma"**.

Este concepto tiene como presupuesto la necesidad de que sea accesible a todas las personas. Para que exista esta accesibilidad necesariamente deben concurrir determinadas características básicas que permitan dicho acceso. Entre estas características tenemos: (i) De fácil entendimiento, lo cual significa que no debe tener complejidades al momento de su funcionamiento o al momento en que un usuario pretenda ejecutar los procedimientos. En otras palabras significa que los procedimientos y trámites puedan ser realizables por cualquier persona, (ii) que sea de bajo costo, implica que los costos que se generen por su implementación sean accesibles a las posibilidades económicas de la mayoría de la población. Consideramos necesario realizar algún tipo de pago por los servicios de las entidades públicas influenciadas por el sistema, pero el monto debe estar al alcance de las posibilidades económicas de la mayoría de la población, evitando abusos por parte de entes estatales y eliminando cobros de derechos excesivos e innecesarios que muchas veces se configuran como intentos de aprovechamiento individual; (iii) que el

²³⁷ Información extraída de:
http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=inclusivo

sistema sea sencillo y entendible, implica que los trámites necesarios se puedan realizar fácilmente sin la ejecución de procedimientos engorrosos y complicados que desincentiven a las personas a realizarlos. En otras palabras que los procedimientos que se implementen no sean burocráticos, con plazos cortos, sin que exista una seguidilla concatenada de trámites que por más claros y precisos, su alta cantidad y el tiempo que se tomaría un usuario en realizarlos desincentivaría la realización del trámite final; (iv) que el sistema sea accesible (geográficamente) a todos²³⁸, implica que el aparato del estado descentralice el sistema generando que la ejecución y tramitación de sus procedimientos puedan realizarlos desde distintos puntos del país, y así tratar de llegar a los lugares más alejados con lo cual se pueda asegurar que la población que vive en las partes más distantes pueda también servirse de los tramites a implementar, (v) que no ponga “STOPS”, significa que los requisitos sean directamente relacionados con lo que se pretenda realizar o conseguir y así no generar obstáculos que detengan o impidan su obtención.

Muchos estudios han demostrado que la forma como está planteado y regulado el marco legislativo (normas y sistema) que posee el estado para la regulación y protección de los derechos de propiedad, imposibilita que muchas personas puedan acceder a dichas leyes para proteger sus derechos.

Es muy cierto que el sistema de transferencia de propiedad inmueble, para un gran sector de nuestra población, es muy costoso, lento y acarrea un largo proceso de trámites, generando una gran inversión de dinero y dedicación de una enorme cantidad de tiempo.

Las personas que desean transferir sus inmuebles tienen que pagar por asesoramiento legal para la creación de la minuta de transferencia, acceder al notario, pagar los costos notariales para la elevación de la minuta

²³⁸ Según estudio realizado para el banco Mundial “La importancia de la ubicación e infraestructura vial merece mayor consideración como un determinante del nivel al cual los hogares pobres han tenido acceso y la capacidad de interactuar con instituciones públicas, ya que estas instituciones tienden a concentrarse en zonas urbanas y más prosperas”, la consecuencia de este fenómeno es que las instituciones interactúan con mucho menos frecuencia con las personas que viven en zonas alejadas y pobres. **PARAMO**, 2006: 28.

a escritura pública, cancelar diversos impuestos, obtener licencias y pagar los costos registrales para la inscripción de dicha transferencia en los Registros Públicos. Toda esta cadena de actos según nuestra legislación es necesaria para la inscripción de una transferencia por compraventa inmobiliaria.

Como sabemos los índices de pobreza en el Perú han disminuido en estos últimos años pero siguen siendo una preocupación constante para los gobiernos de turno. El INEI ha declarado que la pobreza total al 2009 era de un 34.8% de la población, de la cual 11.5 % se encuentra en extrema pobreza²³⁹. Siendo necesaria la erradicación total de la pobreza y extrema pobreza, uno de los mecanismos necesarios para este fin es el cambio de la normativa legal y reforma de las instituciones principales que ayudarían eficientemente a combatirla, básicamente en el tema de derechos de propiedad.

Los legisladores deberán crear los mecanismos que permitan que la protección legal de los derechos de propiedad pueda ser accesible a todos. Para lograr esto es necesario la implementación de un Sistema Legal Formal Inclusivo (SLFI) aplicado en el sistema legal e instituciones referentes a los derechos de propiedad en el país, que permita reemplazar las regulaciones legales con deficientes análisis de “costo – beneficio”, que lo único que generan es privilegiar sectores privados y públicos, aumentando la burocracia estatal y permitiendo que las personas prioricen el estado de informalidad que el estado formal o acorde a ley, lo cual en definitiva, permite el deterioro de la institucionalidad.

Por otro lado, en los últimos 10 años y en especial desde la entrada en vigencia de la Ley General de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444) el Estado Peruano tomo la opción de priorizar la actuación de las entidades públicas a favor de los administrados, en especial con la aplicación del principio de “servicio al ciudadano”, pero esta normativa no ha logrado obtener resultados considerables en las entidades de la

²³⁹ Información extraída de: <http://www1.inei.gob.pe/>. Ver Indicadores sociales de pobreza.

administración pública,²⁴⁰ y por lo tanto pocas OPDs (Organismos Públicos Descentralizados) han logrado conseguir avances en su administración pro el servicio al ciudadano.²⁴¹ Como se puede apreciar ha existido intentos de creación de políticas públicas destinadas a beneficiar a los administrados, pero lamentablemente no se han logrado los resultados esperados.

2.2.2. Sistema Legal Formal Inclusivo, su aplicación como política de Estado y las ventajas de su aplicación en el acceso a la propiedad.

Muchos consideran que las políticas de estado son “*las acciones que llevan adelante un Estado en procura de la solución de problemas*”²⁴², o simplemente toda acción encaminada a solucionar problemas.

Creemos que una política de estado es más que una simple acción para resolver problemas. Muchos gobernantes consideran que una legislación va a solucionar una determinada dificultad en la sociedad, lo cual es errado. Una política de estado es más que una serie de decisiones legislativas, las cuales si bien son necesarias, no constituyen el único mecanismo aplicable si es que se desea obtener un resultado eficiente. Muchas veces los gobernantes y especialmente el poder legislativo considera, en temas de políticas públicas o de estado, que las normas son un fin en sí mismo, lo cual consideramos errado, ya que estas, sin bien permiten modificar conductas en las personas, deben ser calificadas como parte integral de un plan que deberá consistir en una serie de procedimientos, reformas institucionales y procesos encaminados a buscar que dicha política sea lo más eficiente posible.

Lilia Puig de Sturbin considera que: “*Cuando se habla de políticas públicas se habla de decisiones interrelacionadas que empiezan desde el momento mismo en que se intenta plantear el problema que tiene un grupo*

²⁴⁰ Uno se puede dar cuenta de esto, solamente realizando trámites en municipalidades locales o provinciales.

²⁴¹ MENDOZA, 2008: 604.

²⁴² PUIG DE STUBRIN, 2009. En: <http://www.diarionogoya.com.ar/wp/2009/06/22/qu-es-una-politica-de-estado/>

en la sociedad".²⁴³ Por otro lado, Cabrero afirma, utilizando una cita del autor Francés Thoening, que una política pública se entiende como:

"la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento".²⁴⁴

Esta definición afirma nuevamente como la acción del Estado y la sociedad da respuesta a los problemas públicos.

Por otro lado, y tomando algunas características conceptualizadas por Dunn, podemos definir política o acción pública como la acción deliberada de las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos.²⁴⁵

Cabe precisar entonces que no existe un único acto o mecanismo que constituye por sí mismo una política pública, al contrario existen múltiples elementos y actores que intervienen en el proceso de creación de estas, no solamente para la definición del problema que se pretende solucionar sino para ejecutar todas las etapas que conforman el accionar de la política pública. Asimismo, todas las acciones que se determinen para su creación deberán estar orientadas a solucionar problemas estructurales de una sociedad, he ahí su carácter público.

Por lo tanto, cuando afirmamos que el SLFI debe ser parte fundamental de una política de estado, consideramos que este debe ser incluido como parte integrante de la política en procura de aumentar los niveles de bienestar de los individuos. Es necesario que el SLFI se aplique en todos los niveles de gobierno, con acciones determinadas y concretizadas en miras de un objetivo común: el desarrollo nacional en

²⁴³ *Ibidem.*

²⁴⁴ CABRERO MENDOZA, 2005: 19.

²⁴⁵ DUNN, 1994.

todos sus aspectos y principalmente en lo relacionado con la protección y consolidación de los derechos patrimoniales.

Como bien lo hemos afirmado este “**conjunto de leyes o principios legales enlazados entre sí, que responden y se adhieren al ordenamiento jurídico ya preestablecido y permiten integrar o incluir en sus efectos y alcances a la mayor cantidad de población o a los destinatarios de la norma**”, denominado Sistema Legal Inclusivo, no solamente deberá aplicarse en la problemática de la formalización de la propiedad, y del sistema registral, sino en todos los procesos y decisiones estatales que impliquen creación de leyes orientadas a regular determinados contextos.

Creemos que su aplicación permitirá un mejor funcionamiento estatal, mayor inclusión social, simplificación de trámites y eficiencia en el funcionamiento de las instituciones. Creemos que es un mecanismo que servirá considerablemente a la modernización del Estado y a los fines y objetivos que se propongan en la búsqueda del desarrollo del país, especialmente en los temas correspondientes a la protección de la propiedad y derechos patrimoniales.

Consideramos que en el Perú, especialmente en temas de derechos de propiedad, no se han continuado con las reformas institucionales y políticas que empezaron a crearse durante la década de los 90, y que conformaban un avance en miras al desarrollo de esta problemática. En el mismo sentido se pronuncian David Varela y Jorge Archimbaud, quienes exponen:

*“La experiencia de países como Bolivia, El Salvador y Guatemala sugiere que la sustentabilidad a largo plazo de un sistema de derechos de propiedad de la tierra depende principalmente de la formulación y adopción de políticas de Estado diseñadas de una manera integrada y coordinada. En este momento el Perú carece de esas políticas, y aunque se han iniciado iniciativas aisladas (COFOPRI y PETT, las más destacadas), **estas nunca han formado parte de una política continua y de largo plazo que***

*reúna la visión y el papel de cada una de las numerosas instituciones que tienen que ver con el tema y que regule adecuadamente el manejo de información sobre la propiedad*²⁴⁶

Como bien lo afirman los autores, en el Perú no se han realizado las reformas necesarias para generar una política de estado que permita el eficiente funcionamiento de un sistema de propiedad, es más, consideramos que las iniciativas para el desarrollo de este sistema se han estancado durante los últimos 10 años.

Ellos advierten en sus investigaciones que el resultado económico de esta problemática genera principalmente: (i) Ineficiencia en la asignación de recursos (principalmente en tierras de propiedad del estado), (ii) altos costos de transacción (para el estado y para los particulares), (iv) reducida credibilidad de las instituciones y; (v) desconocimiento de los derechos de propiedad de los ciudadanos (dificultades de acceso servicios de formalización, conocimiento de trámites, catastro, ingreso y mantenimiento en la formalidad).²⁴⁷

Además, las investigaciones realizadas por el COFOPRI y otras instituciones han determinado que durante muchos años (especialmente en la década de los 70 y 80), el acceso a la propiedad segura era sumamente costoso y los trámites para su realización eran sumamente largos y complicados. Debido a las reformas aplicadas durante la década de los 90, se ha avanzado considerablemente en el mejoramiento del sistema de derechos de propiedad en todo el país, pero todavía falta más. Actualmente existe mucho desconocimiento por parte de la población lo cual es un vivo ejemplo de que las políticas de estado, encaminadas a mejorar el sistema de derechos de propiedad, no han seguido patrones influenciados por un Sistema Legal Formal Inclusivo.

Como bien lo afirma las investigaciones de COFOPRI para el año 2005, un 47.1 % de personas no ha registrado las acciones posteriores en

²⁴⁶ VARELA, 2006: 581.

²⁴⁷ *Ibidem*.

sus propiedad debido al desconocimiento, 22,6 % por falta de recursos y un 8.2 % por desinterés.²⁴⁸ Esto es un claro ejemplo de ausencia de una política de estado integrada que permita el acceso a la formalidad y el mantenimiento de la misma. Consideramos que las políticas adoptadas durante la década de los 90', destinadas para la formalización de predios, en los últimos años se vuelven ineficientes debido a la desformalización de los "segundos actos". Al final los esfuerzos de las actuales instituciones (creadas en un principio para un fin determinado), están sufriendo para mantenerse actualizadas, debido a problemas que acontecen gracias a la ausencia de políticas que debieron crearse y aplicarse muchos años atrás.

En definitiva ha existido una política ineficiente ya que el acceso a la propiedad inscrita (segura), no vino acompañado con medidas que permitan que los propietarios mantengan su propiedad en la formalidad, con programas destinados a: (i) informar los beneficios de la propiedad inscrita, (ii) crear una cultura registral adecuada, (iii) respeto a los derechos de propiedad, (iv) modificación de procedimiento legales, (v) beneficios e incentivos para el acceso a la propiedad formal y su respectiva inscripción, (vi) eliminación de barreras de entrada a la formalidad (reestructuración de funciones en instituciones y organismos), (vii) descentralización de trámites para la formalización (que se llegue a todos los departamentos, provincias, distritos y lugares más alejados del país) y (viii) hacer que los procedimientos sean simples y de fácil entendimiento para que todas las personas (de distintos niveles de instrucción) puedan acceder a ellos. Todas estas características se podrían plasmar si se crean políticas públicas y acciones estatales que incluyan necesariamente un Sistema Legal Formal Inclusivo, como componente y pilar básico para la creación y ejecución de las mismas.

Consideramos que este sistema debe ir de la mano con el mecanismo de simplificación administrativa en las diferentes instituciones del estado. Según Beatriz Boza la simplificación administrativa "es *un mecanismo mediante el cual se agiliza, se reduce el costo y se hace menos*

²⁴⁸ Fuente: COFOPRI 2005.

*engorroso un procedimiento*²⁴⁹. Creemos que han existido avances en la simplificación administrativa en procedimientos de varias instituciones, pero no es suficiente.

Es por eso que consideramos que la simplificación administrativa, en concreto, se trata de un mecanismo de reestructuración administrativa que comprende: (i) reducir la discrecionalidad del funcionario en cuanto al contenido y plazo para atender el trámite, (ii) incrementar la transparencia de los procedimientos estableciendo reglas claras, (iii) incrementar la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios y (iv) establecer con claridad cuáles son los derechos de los ciudadanos (normativamente).

Por lo tanto, no solo se necesita de la implementación de políticas destinadas a simplificar trámites, sino reformas de amplio alcance que permitan una reestructuración global de la institucionalidad en el Perú, con mecanismos que incluyan, como pilar básico, un sistema Legal Formal Inclusivo. En tal sentido, la aplicación de un sistema Legal Formal Inclusivo debe complementarse con una política de simplificación administrativa, ya que la reducción costos, del número de pasos y requisitos y/o plazos que deben cumplir para la culminación de procedimientos determinados, son reformas necesarias para la inclusión y acceso, de los más desfavorecidos, a los beneficios generados por las políticas implementadas por el Estado.

Como bien lo hemos mencionado, en el Perú no han existido políticas de estado coordinadas que continúen desarrollando el sistema de protección de los derechos de propiedad. Según David Varela y Jorge Archimbaud es necesario desarrollar cuatro ejes para la creación de un apolítica coordinada: (i) políticas para el desarrollo socioeconómico en áreas urbanas y rurales afectadas por altos niveles de pobreza; (ii) políticas de administración de tierras (incluyendo su uso y asignación); (iii) políticas de derechos de propiedad; y (iv) políticas de información sobre tenencia de tierra.²⁵⁰ Este tipo de políticas concertadas, interconectadas y con objetivos concretos (mejoramiento del sistema de derechos de propiedad en el país)

²⁴⁹ BOZA DIBOS, 2006: 211.

²⁵⁰ VARELA, 2006: 592.

no han existido en el país y las pocas iniciativas que se generaron durante la década de los 90' no siguieron patrones acordes con un Sistema Legal Formal Inclusivo.

Creemos que para el correcto y eficiente desarrollo del sistema de propiedad en el Perú será necesario implementar políticas coordinadas, que además de tener todas los ejes y características antes mencionados, deberán estar influenciadas y orientadas por un Sistema Legal Formal Inclusivo, que permita que los efectos y alcances de su aplicación repercutan de manera directa sobre las personas que no pueden acceder actualmente a los beneficios de un sistema de protección de derechos de propiedad, en otras palabras sobre los menos favorecidos.

2.3. Contratación sobre Activos Inmobiliarios - Costos de Transacción

2.3.1. Definición de Costos de Transacción

La existencia de altos costos de transacción es una de las principales causas por las cuales creemos que se está desnaturalizando la finalidad del Registro de Predios, desincentivando la inscripción, impidiendo el acceso a la protección de derechos que otorga el Registro e imposibilitando la utilización potencial del derecho de propiedad.

Como sabemos el concepto de “costos de transacción” tiene su origen dentro de las materias económicas y fue trasladado como herramienta para el estudio de las categorías jurídicas gracias al “Análisis Económico del Derecho” (AED). Como bien lo afirma Alfredo Bullar el AED²⁵¹ “*se trata de una metodología o, más concretamente, de la aplicación de método económico para entender a las instituciones jurídicas*”.²⁵²

²⁵¹ Es por tal motivo que el AED es una de las manifestaciones de lo que hoy llamamos “pragmatismo jurídico”, lo cual significa analizar los problemas jurídicos desde una óptica diferente a la jurídica o a la utilizada comúnmente por los técnicos en derecho, y más bien utilizar herramientas de otras materias y ciencias sociales (economía, sociología, etc.)

²⁵² BULLARD, 2002: 69 -70.

La definición de “costos de transacción” se remonta a 1960 cuando Ronald Coase los menciona en su tan popular “teorema de Coase”²⁵³. Este teorema establece que si no existieran los costes de transacción, la asignación de recursos sería siempre la más eficaz cualquiera que fuese la distribución de derechos de propiedad. Aportando a esta definición se pronuncia Alfredo Bullard, quien explica el concepto desde un ejemplo muy ilustrador:

*“Si yo quiero comprar una casa debo identificar la casa que quiero comprar y quien es el propietario. Ello implica invertir una serie de recursos (tiempo y dinero) en buscar casas, compararlas, informarme de sus precios y elegir la que finalmente te gusta. Pero luego tengo que negociar con el probable vendedor.....Esta negociación puede consumir también una cantidad importante de recursos. Mientras nos ponemos de acuerdo puedo perder oportunidades de celebrar otros contratos, perder mi tiempo en discusiones interminables, invertir recursos en negociar y en tratar de convencer a la otra parte con mi propuesta. Luego tenemos que contratar a un abogado que también invertirá tiempo y dinero en redactar un contrato y en hacer el estudio de títulos correspondiente para asegurar mi adquisición.....**Estos costos son los que Coase llamó costos de transacción**”²⁵⁴*

Como bien se explica, este tipo de costos deberán ser sufragados por los particulares para realizar una transacción, el mismo autor afirma que son “*los costos de hacer viable el intercambio*”,²⁵⁵ lo cual nos podría hacer concluir que a menores costos de transacción, más viable será la realización del intercambio en el mercado. Aportando al concepto se pronuncian Robert Cooter y Thomas Ulen quienes exponen que:

“Los costos de transacción son los costos del intercambio y este tiene tres pasos, Primero debe localizarse un socio para el intercambio, lo cual implica encontrar a alguien que desee comprar lo que se quiere vender o vender lo que se

²⁵³ COASE, 1960.

²⁵⁴ BULLARD GONZALES, 1996: 126. (subrayado y sombreado nuestro).

²⁵⁵ BULLARD GONZÁLEZ, 2004: 3.

*quiere comprar. Segundo, deberá llegarse a un arreglo entre las partes que intercambian. Este arreglo se logra mediante una negociación exitosa, lo que podría incluir la redacción de un convenio. Tercero, una vez celebrado un acuerdo, deberá ejecutarse. La ejecución implica monitorear el cumplimiento de las partes y castigar las violaciones del acuerdo. Podemos llamar a las tres formas de los costos de transacción en correspondencia con estos tres pasos de un intercambio; 1) costos de búsqueda, 2) costos del arreglo y 3) costos de la ejecución.*²⁵⁶

Como bien lo afirman los autores, los costos de transacción se traducen como los costos en todo el proceso del intercambio, lo cual creemos incompleto ya que consideramos que estos tienen un mayor alcance. Es por eso que agregaríamos a su análisis una cuarta etapa que está determinada por los costos que existen para proteger los derechos que devienen del intercambio mismo, buscando su oponibilidad ante terceros y la prevención de futuros problemas legales. Para el caso peruano, debido al sistema adoptado, nos referimos a los costos que devienen al iniciar los procesos y tramites destinados a la inscripción registral de nuestros derechos, los cuales previamente han sido transados y negociados en la etapa del intercambio.

Otra definición nos indica que “*Los costos de transacción, representan el tiempo y los recursos gastados para lograr que una determinada transacción se lleve a cabo.*”²⁵⁷ Esta frase puede interpretarse de dos formas: (i) que los costos solo se generan en la etapa de transacción, o (ii) que los costos también incluyen los incurridos para la protección y oponibilidad de los derechos pactados. Todo dependerá de los alcances de la transacción. Para nosotros, el llevar a cabo una transacción necesariamente deberá incluir los costos de protección de la transacción misma y de los derechos transados, asegurando la continua ejecución de la

²⁵⁶ COOTER, 1998: 120-121.

²⁵⁷ Información extraída de:

http://www.ugm.cl/institutos/ced/articulos/2005/1108_EHR_Costos_Desarrollo.html

transacción y evitando futuros problemas legales que puedan paralizar, truncar o extinguir la misma.

Por eso, es importante considerar dentro de los “costos de transacción” a los costos que se generan para la protección de los derechos transados en la etapa del intercambio, ya que de no ser así, es altamente probable que la inversión, realizada con respecto a los derechos transados, pueda ser vulnerada por futuros problemas legales o con terceros que puedan ostentar el mismo derecho. Por lo tanto, si existe un costo para la protección de los derechos transados, es altamente recomendable asumirlo como garantía de la inversión realizada.

Cada país adopta un sistema destinado a la protección de derechos susceptibles de ser intercambiados en el mercado. Como lo hemos mencionado, en algunos países se priorizan la “seguridad económica”, donde existen compañías aseguradoras que otorgan “*title insurance*”, que no es otra cosa que “seguros para la transacción”, por el contrario en otros países (mayoritariamente los de una tradición jurídica Romano - Germánica) priorizan “la seguridad jurídica”, que es la predictibilidad que los individuos tienen sobre las reglas de juego que impone el sistema legal e institucional. Por lo tanto, los costos de transacción en un sistema de protección económica, será el monto a pagar a la aseguradora (costo del seguro de título o “*title insurance*”), por el contrario los costos de protección en un sistema de seguridad Jurídica serán los costos que se tendrán que sufragar en los procedimientos establecidos por el Estado mediante las instituciones específicas destinadas para este fin. En el caso peruano, consideramos que la principal institución protectora de derechos transados son los Registro Públicos (administrados por la SUNARP), pues como lo hemos afirmado, esta institución otorga el nivel máximo de oponibilidad de derechos, hecho, que en cuestiones prácticas es la protección anhelada por todo contratante en nuestro país y especialmente de los que contratan con respecto al derecho de propiedad.

2.3.2. Utilidad práctica de los Costos de Transacción

Fernando de Trazegnies afirma que *“El mundo del mercado es, ante todo, un mundo contractual en el que todos negocian con todos”*²⁵⁸. En tal sentido los individuos se configuran como agentes económicos que interactúan en el mercado dinamizándolo con sus transacciones, cada una destinada a maximizar sus intereses individuales.

Todos estos sujetos realizan un análisis costo – beneficio antes de ser parte de algún tipo de relación contractual, ninguno invierte sin antes haber calculado las ventajas y desventajas de la transacción. De la misma forma se pronuncia Juan Luis Hernández Gazzo, al afirmar que *“los sujetos, para poder lanzarse al intercambio dentro del mercado, necesitan alguna certeza para poder evaluar si su actuar podrá ser eficiente, es decir, si los beneficios serán mayores que los costos en el negocio o actividad realizada”*:²⁵⁹ En definitiva los costos de transacción nos sirven para determinar las ventajas y desventajas de una futura contratación.

Los individuos considerarán una serie de ventajas y desventajas en el momento en que evalúan la posibilidad de realizar un negocio futuro o contratación, y es en el momento en que realizan su análisis costo – beneficio individual, donde valorarán todos estos indicadores para tomar una decisión adecuada y acorde a sus intereses.

Desde una perspectiva más amplia, también nos sirven como indicadores o mecanismos de medición para la futura aplicación de una política, ley o eficiencia institucional. Por ejemplo, el grado de burocracia administrativa en un organismo del estado, consecuencias prácticas de la aplicación de una ley, deficiencias en un sistema determinado, ventajas y desventajas de la aplicación de una política pública, etc.

Coase postula dos formulaciones que explican un poco el funcionamiento de los costos de transacción y en especial del Análisis

²⁵⁸ DE TRAZEGNIES, 1991: 186.

²⁵⁹ HERNANDEZ GAZZO, 1997: 18.

Económico del Derecho para solucionar problemas legales en la sociedad, la primera formulación nos dice: *“Si los costos de transacción son iguales a cero, no importa la solución legal que se adopte, pues siempre las partes involucradas, a través de transacciones en el mercado, llegan a la solución más eficiente”*.²⁶⁰ Esto quiere decir que si no existieran costos de transacción en la contratación, no va interesar el sistema legal que se implante para regular dichas transacciones ya que todos llegarían al mismo resultado y por lo tanto serían igual de eficientes. En una segunda formulación Coase afirma que *“si los costos de transacción son significativamente superiores a cero, sí importa la solución legal que se adopte para llegar a la solución más eficiente”*²⁶¹, en este caso se pone en un supuesto distinto al primero, y afirma que la simple existencia de costos de transacción deberá condicionar la decisión de aplicar un sistema legal para regular dicho supuesto, y por lo tanto, se deberá elegir el sistema legal que genere menos costos de transacción, en otras palabras el sistema legal más eficiente.

Como bien afirma Juan Luis Hernández Gazzo:

“El derecho, fundamentalmente, a través de sus normas, no debe contribuir a incrementar los costos de transacción tradicionales o que son inevitables en todo intercambio. Es decir, el derecho no debe generar costos adicionales a los que usualmente, se dan como parte de una relación de intercambio; por el contrario, el ordenamiento jurídico, por medio de sus normas, debería propiciar una efectiva reducción de los costos de transacción en el mercado”.²⁶²

El autor nos afirma que la regulación y todo tipo de reforma legal sobre algún tema en específico deberán estar orientados a disminuir los costos de transacción en miras de incentivar las transacciones seguras y así propiciar el dinamismo del mercado. Por tal motivo, cualquier cambio legislativo no debería aumentar los costos de transacción existentes, por el contrario todo tipo de reforma legal debe estar orientada a disminuirlos, de lo contrario deberíamos considerarla como una reforma ineficiente, pues es

²⁶⁰ COASE, 1960.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² HERNANDEZ GAZZO, 1997: 20.

muy probable que los perjuicios futuros sean mayores a los beneficios inmediatos.

Consecuentemente, los costos de transacción, haciendo referencia a su finalidad práctica, son una herramienta indispensable para medir con mejor precisión el carácter de ineficiencia de una reforma legal o regulación (nueva o existente). Su aplicación práctica y eficiente podrá generar un mejoramiento en la calidad de las políticas públicas aplicadas por un Estado.

Como previamente ya lo inferimos, la existencia de menos costos de transacción incentivará el aumento de las transacciones, debido a que las personas podrán gastar menos en realizar una compra venta de inmuebles o cualquier acto donde existan costos de transacción. Por tal motivo consideramos que el Registro de Predios y las entidades implicadas en procedimientos para la inscripción, vienen incrementando los costos de transacción,²⁶³ lo cual ha generado un desincentivo en la población a realizar trámites registrales, por ende la no consolidación de sus derechos de propiedad y todos los beneficios que la inscripción genera.

Un país en vías de desarrollo como el nuestro necesita que las instituciones funcionen eficientemente generando la menor cantidad de costos de transacción para procurar que las personas con menos recursos puedan acceder a los beneficios que genera la protección registral de sus derechos de propiedad y todo lo que la propiedad segura puede propiciar para su desarrollo personal. Por lo tanto, lo que pretendemos en la investigación es dejar demostrado cuales son las principales causas de aumento de los costos de transacción que progresivamente han venido desincentivando la realización de trámites de inscripción y debido a lo cual ahora entidades como COFOPRI tienen grandes problemas con la desformalización de los segundos actos.

²⁶³ En este caso nos estamos refiriendo a que se ha aumentado los costos para registrar tus derechos de propiedad. Algunas características actuales en el funcionamiento del Registro de Predios y otras entidades, cuyo funcionamiento y expendio de documentación está directamente relacionado con la función registral, vienen incrementando los costos de transacción principalmente con respecto a las rogatorias de compraventa.

2.4. Principales Contratos sobre bienes inmuebles en la legislación Peruana (contratación Inmobiliaria)

2.4.1. Generalidades

La contratación inmobiliaria es definida como la celebración de contratos sobre bienes inmuebles. La necesidad de contratación sobre estos bienes da surgimiento a los contratos inmobiliarios. Rómulo Morales establece un concepto más amplio para un contrato:

*“El contrato es la adhesión a una manifestación de voluntad destinada a crear, regular, modificar, transferir o extinguir una situación jurídica subjetiva y una relación jurídica de caracteres patrimoniales, que pueden incluir obligaciones y otros efectos, incluso a cargo de una sola de las partes”.*²⁶⁴

Como se puede apreciar el contrato se crea por una manifestación de voluntad que puede ser conjunta (ambas partes), cuyo destino es la concretización en una relación jurídica la cual necesariamente deberá contener un carácter patrimonial. En otras palabras, y según nuestro código civil, el contrato es el acuerdo de dos o más partes (que previamente han manifestado sus voluntades)²⁶⁵ para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de contenido patrimonial.²⁶⁶

Para esta parte, trataremos de hacer un listado de los principales y más usados contratos regulados por la legislación peruana que recaen sobre bienes inmuebles, muchos de estos pueden ser inscritos en un registro jurídico (como el caso de una compraventa).

²⁶⁴ **MORALES HERVIAS**, 2006: 102.

²⁶⁵ *“El contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial, y se forma por la perfecta coincidencia entre la propuesta y la aceptación, que es lo que se denomina el consentimiento, esto es compartir el sentimiento, de donde surge una voluntad común”.* En: Jurisprudencia – Casación N° 1345 – 1998

²⁶⁶ Artículo 1351 del Código Civil Peruano.

2.4.2. Principales contratos y principales características

a. Compraventa Inmobiliaria:

Según la enciclopedia jurídica Omeba *"La compraventa es un contrato por el cual una de las partes se obliga a transferir a otra la propiedad de una cosa, y ésta a pagarle por ella un precio cierto en dinero"*²⁶⁷. Para el caso de la compraventa inmobiliaria "la cosa" a la cual se refiere la definición anterior es un inmueble.

Este es el contrato más usado en lo que se refiere a bienes inmuebles, gracias al desarrollo inmobiliario acontecido en los últimos años el Registro de Predios ha tenido que crear secciones especiales para la calificación exclusiva de este tipo de contrato.²⁶⁸ Según nuestro código civil, por la compraventa el vendedor se obliga a transferir la propiedad de un bien al comprador y este a pagar su precio en dinero.²⁶⁹

Cabe precisar que el Código civil también establece que *"la sola obligación de enajenar un inmueble determinado hace al acreedor propietario de él, salvo disposición legal diferente o pacto en contrario."*²⁷⁰ Sobre este punto concordamos con lo expuesto por Gunther Gonzales quien señala que se han sostenido diferentes opiniones y posiciones (básicamente doctrinales), pero al ser nuestro derecho inspirado en el derecho francés, el sistema de transferencia de propiedad se rige por el sistema casualista y por lo tanto no existe obligación de enajenar, sino una obligación de dar en propiedad.²⁷¹

Por otro lado, el legislador peruano ha optado por establecer que la propiedad inmueble se transfiera antes de la tradición. (El comprador ya es propietario y el vendedor solo se encuentra obligado a entregar la cosa).

²⁶⁷ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1967: 568.

²⁶⁸ Por ejemplo el registro de propiedad inmueble contiene varias secciones que se encargan exclusivamente de la calificación de compra ventas simples, además posee secciones que se encargan de la calificación masiva de contratos correspondiente a las ventas de departamentos realizados por empresas inmobiliarias.

²⁶⁹ Artículo 1529 Del Código Civil Peruano.

²⁷⁰ Artículo 949 del Código Civil Peruano.

²⁷¹ GONZALES BARRON, 2002: 322-323.

Estas normas demuestran que nuestro sistema registral no es constitutivo sino declarativo de derechos, y en tal sentido, solamente va a declarar el derecho que previamente las partes han dispuesto, en este caso la propiedad. **No obstante, nosotros consideramos que la inscripción, a pesar de no poseer características constitutivas (salvo en ciertas excepciones), le da una protección especial al derecho transferido, dotándolo del nivel máximo de oponibilidad ante terceros.**

La compraventa inmobiliaria puede ser definida entonces como el contrato por el cual el vendedor o vendedores se obligan a transferir un bien inmueble o bienes inmuebles a favor del comprador o compradores por un precio determinado. Todas las condiciones necesarias para celebración del contrato también son pactadas por las partes (datos de los contratantes, formalidad del contrato, medios de pago, plazo para realizar el pago, cláusulas de protección, arras, precisiones sobre cargas y gravámenes, obligaciones adicionales, pago de impuestos, jurisdicción y leyes aplicables, etc.). Este contrato plasmado en un papel (minuta) es llevado al notario para que lo eleve a escritura pública, y lo pueda constituir como título inscribible para ser inscrito en el registro de propiedad inmueble.

La inscripción del derecho de propiedad en la partida registral del inmueble transferido otorga al nuevo titular registral el máximo nivel de oponibilidad ante terceros (publicidad registral), asimismo gozará de la presunción de exactitud a su favor (principio de legitimación). En definitiva la transferencia de propiedad opera con el solo consentimiento, pero la inscripción elimina el riesgo de que un tercero (inscrito y de buena fe) pueda privar de su derecho al adquirente.

b. Arrendamiento Inmobiliario:

El arrendamiento es un contrato muy usado en la actualidad, su regulación es amplia y los problemas derivados de su contratación son también muy frecuentes. En este contrato el arrendador se obliga frente al arrendatario a otorgar en uso un bien inmueble y el arrendatario, en contraprestación, se obliga a pagar una merced conductiva por el derecho cedido (derecho de uso).

El Código civil establece que por el arrendamiento el arrendador se obliga a ceder temporalmente al arrendatario el uso de un bien por cierta renta convenida.²⁷² Se puede entender que no se regula específicamente esta figura de arrendamiento inmobiliario, en tal sentido se pronuncia Mario castillo Freyre al afirmar que *“podrían ser materia del contrato bienes muebles como inmuebles”*.²⁷³

Según nuestra legislación el plazo de duración del arrendamiento se puede plantear de forma determinada²⁷⁴ o indeterminada²⁷⁵, esto dependerá de lo pactado por las partes. Este contrato puede ser inscrito en el registro de predios²⁷⁶ para buscar oponibilidad ante terceros. Por lo tanto, si en un futuro se vende el inmueble, el nuevo propietario deberá respetar el arrendamiento y sus regulaciones pactadas, siempre y cuando se encuentre inscrito. Según explica Mario Castillo Freyre:

“...si el arrendatario procedió, en salvaguarda de sus derechos, a inscribir en los Registros Públicos el contrato de arrendamiento que había celebrado, con dicha inscripción se ponía a buen recaudo con respecto a cualquier futura enajenación que hiciese el propietario del bien.”

Una vez más se comprueba la importancia de las inscripciones y la oponibilidad que otorga con la publicidad registral. En aplicación de lo estipulado en el artículo 2012²⁷⁷ del Código Civil, el nuevo propietario del inmueble arrendado no podrá alegar desconocimiento de dicha situación jurídica y por ende intentar desalojar al arrendador.

²⁷² Artículo 1666 del Código Civil Peruano.

²⁷³ CASTILLO FREYRE, 2008: 250.

²⁷⁴ *“El arrendamiento de plazo determinado es aquel por el cual las partes pactan, al momento de su celebración, un término inicial y un término final; vale decir; que ellas acuerdan la fecha en que comenzará y la fecha en que concluirá”*. Ibídem: 380.

²⁷⁵ *“El arrendamiento de plazo indeterminado es aquel en el cual las partes han establecido el término inicial del contrato pero han omitido pronunciarse, ya sea deliberada o conscientemente, respecto al término no final del mismo”* Ibídem: 380.

²⁷⁶ De la misma forma que la compra-venta, el arrendamiento se inscribe en el registro de predios. Este acto se inscribe en el rubro “D” de la partida registral del predio ya que se constituye como una carga para el predio.

²⁷⁷ Artículo 2012 del Código Civil Peruano. *“Se presume, sin admitir prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones”*.

c. Leasing Inmobiliario o arrendamiento Financiero:

La figura del arrendamiento Financiero o Leasing inmobiliario, no está regulada por normas contenidas en el Código Civil Peruano, donde solamente se establece que su regulación se regirá bajo normativa especial y supletoriamente.²⁷⁸ Según Mario castillo Freyre:

*“Se trata de un contrato por el cual una empresa o persona natural que desea usar y disfrutar de un bien acude a una empresa de leasing para que esta última lo adquiera....la empresa dedicada a esta actividad cede al interesado el uso del bien durante todo el plazo que las partes prevén que el bien tendrá vida económica o útil....el usuario debe pagar a la empresa de leasing una contraprestación consistente en dinero. Dicho pago se efectuará de manera fraccionada y hasta por el monto al que haya ascendido el precio de compra del producto....finalizado el plazo, el usuario goza de la facultad de adquirir la propiedad, pagando en ese momento el valor residual correspondiente”.*²⁷⁹

En el caso de arrendamiento inmobiliario, el objeto sobre el cual se pacta necesariamente deberá ser un bien inmueble. Por otro lado, este tipo de contrato tiene muchas ventajas prácticas. Esta figura se ha configurado como una forma de financiamiento, existen personas que no pueden acceder a créditos hipotecarios complejos pero si califican para la ejecución de este tipo de contratación con una entidad financiera, logrando acceder al uso de inmueble.

Hay que aclarar que la propiedad del inmueble recae y se inscribe a favor de la empresa de Leasing, y solamente hasta que se genere la opción de compra y el pago del valor residual no se efectuará la transferencia de propiedad a favor de la otra parte.

²⁷⁸ Establecido en el Artículo 1677 del Código civil Peruano. *“El contrato de arrendamiento financiero, se rige por su legislación especial y, supletoriamente, por el presente título y los artículos 1419 a 1425, en cuanto sean aplicables”.*

²⁷⁹ CASTILLO FREYRE, 2008: 320.

Esta figura se diferencia con el arrendamiento principalmente por la distinta regulación legal para cada figura. La regulación del leasing se da por una ley especial (decreto Legislativa N° 299²⁸⁰), por el contrario la regulación del arrendamiento – venta se determina por lo dispuesto en los artículos 1583 y 1584 del Código Civil del Perú relativos a la compraventa con reserva de propiedad, pero al no ser suficiente estas, según muchos tratadistas esta figura se regulará tanto por normas del arrendamiento como de la compraventa (formas generales).

d. Permuta Inmobiliaria:

Este contrato es uno de los menos usado en la contratación inmobiliaria. En términos generales se trata de un contrato donde se intercambian cosas de igual valor (trueque). El código civil de 1984 establece que *“por la permuta los permutantes se obligan a transferir recíprocamente la propiedad de bienes”*²⁸¹. Es por tal motivo, que para el caso de la permuta inmobiliaria la cosa intercambiada es un bien inmueble. Según León Barandiarán la permuta *“es un contrato bilateral y oneroso, que puede asumir las modalidades ya de conmutativo ya de aleatorio; por el cual ambos contratantes, como recíprocos acreedores y deudores, se obligan a entregar con transferencia de dominio uno al otro una cosa”*²⁸². Algunos autores consideran que es una compraventa pero que el pago se realiza en especie que en este caso es un inmueble de igual valor. Registralmente este acto se configura como una transferencia de dominio y por lo tanto se inscribe ambas transferencias en las partidas registrales de los predios implicados.

e. Comodato Inmobiliario:

El comodato inmobiliario definitivamente es uno de los contratos menos usados en la práctica común en nuestros días. En este contrato el propietario cede el uso de un bien inmueble a título gratuito.

²⁸⁰ “Considera Arrendamiento Financiero, el Contrato Mercantil que tiene por objeto la locación de bienes muebles o inmuebles por una empresa locadora para el uso por la arrendataria, mediante pago de cuotas periódicas y con opción a comprar dichos bienes.”

²⁸¹ Artículo 1602 del Código Civil Peruano.

²⁸² LEÓN BARANDIARÁN, 1965: 224.

El código civil establece que *“El comodante se obliga a entregar gratuitamente al comodatario un bien no consumible, para que lo use por cierto tiempo o para cierto fin y luego lo devuelva”*²⁸³. Palacios Pimentel establece que:

“...se trata de la entrega de bienes “no consumibles”, y que sean restituibles con el mismo bien y no con otro; que se dan gratuitamente para cierto plazo y para determinado fin, cumplidos los cuales viene la devolución del bien, al mismo tiempo que el derecho de uso y disfrute temporalmente cedidos por el propietario o comodante al comodatario”.²⁸⁴

Tal como lo afirma este autor es un contrato temporal, inclusive el código civil establece que de no pactarse un plazo el comodatario tendrá que restituir el bien a pedido del comodante. Asimismo, no debe ser materia de inscripción en registros públicos, debido a que al ser gratuito no se le aplicaría el principio de buena fe pública registral (regulado en el Artículo 2014 del código civil peruano de 1984), ya que solo se aplicaría a terceros de buena fe que a título oneroso adquieren algún derecho, sin embargo consideramos que la inscripción resulta ser un medio de publicidad y por tal motivo quedará a facultad de la parte implicada la inscripción o no del acto. Aparentemente es un tema poco tocado por la doctrina registral.

f. Suministro Inmobiliario:

El suministro es un contrato medianamente usado en las contrataciones en nuestro medio, principalmente con empresas que necesitan periódicamente algún insumo o materia utilizada para sus actividades. Para el caso inmobiliario (suministro inmobiliario) es poco usado.

El código civil peruano lo define como el contrato por el cual *“el suministrante se obliga a ejecutar a favor de otra persona prestaciones*

²⁸³ Artículo 1728 del código civil Peruano.

²⁸⁴ PALACIOS PIMENTEL, 2000: 557.

*periódicas o continuadas de bienes*²⁸⁵. Para el caso específico se trata de un contrato por el cual se obliga a un agente económico (empresa) a transferir, cada cierto tiempo, bienes inmuebles por la contraprestación de un monto de dinero. Es un contrato que podría ser utilizado por empresas inmobiliarias y constructoras que ejecutan proyectos inmobiliarios de gran magnitud en zonas determinadas, así evitarían los costos de transacción que se generan al asumir la búsqueda o la negociación de inmuebles para sus respectivos proyectos inmobiliarios.

Muchos tratadistas han intentado encontrar la finalidad social y económica de este contrato, es así que Arias Shereiber establece que se trata de *“defender los costos y abastecer de materias primas e insumos para formar stocks que aseguren los requerimientos de la clientela”*²⁸⁶, por otro lado Renato Corrado establece que se trata de la satisfacción de necesidades futuras²⁸⁷. Por último, Carlos Giannattasio señala que se trata de satisfacer necesidades homogéneas y permanentes; y que mediante este contrato se asegura la regularidad del cumplimiento de las prestaciones²⁸⁸.

Nosotros concordamos con lo expuesto por Víctor Ramírez quien establece que existen otros contratos que independientemente podrían satisfacer las necesidades de las que los autores antes citados se han referido (compraventa, donación, arrendamiento o comodato). Según este autor *“si no se sabe cuántos son los bienes que se van a necesitar, y no se quiere que esa circunstancia afecte la validez de la celebración del contrato, entonces.....tendrá que acudir a un contrato cuya función social y económica sea distinta”*²⁸⁹. Es en este sentido si una persona necesita un número determinado de bienes podrá acudir a los contratos necesarios para satisfacer esa necesidad, por el contrario si no sabe cuántos va a necesitar, y no quiere que esto afecte la validez del contrato tendrá que acudir al contrato de suministro.

²⁸⁵ Artículo 1604 del Código Civil Peruano.

²⁸⁶ Código Civil. Tomo VI. Exposición de Motivos y Comentarios.

²⁸⁷ **CORRADO**, 1950: 4

²⁸⁸ **CORRADO**, 1954: 209.

²⁸⁹ **RAMIREZ VASQUEZ**, 1987: 287-288.

g. Donación Inmobiliaria:

Este contrato es medianamente usado en sus formas genéricas. En términos sencillos la donación inmobiliaria no es otra cosa que una donación de un bien inmueble, hablando en términos más técnicos, consiste en transferir a título gratuito una determinada cantidad de bienes inmuebles. El código civil lo define como el contrato donde *“el donante se obliga a transferir gratuitamente al donatario la propiedad de un bien”*²⁹⁰. Según lo expresado por Humberto Jara, *“se trata de la transmisión patrimonial a título gratuito, o, como señalan buena parte de los autores, un acto de liberalidad surgido de una persona llamada donante para beneficiar a otra llamada donatario”*²⁹¹

La transferencia de propiedad por Donación se inscribe en el registro de predios, en el rubro “C” de la partida electrónica del predio objeto de la transferencia. Nuestro código civil establece que la donación de bienes inmuebles (donación inmobiliaria), debe hacerse por escritura pública, bajo sanción de nulidad.²⁹² En otras palabras solamente existe donación (y todos sus efectos traslativos de propiedad inmueble) con la participación de un notario que se encargue de insertar las formalidades establecidas por ley para convertir el documento privado en una escritura pública, documento que será título inscribible para su inscripción en el registro de predios.

h. Hospedaje Inmobiliario:

El hospedaje es un contrato muy usado en nuestro medio, todas las empresas que ofrecen servicios de hotelería celebran constantemente contratos de alojamiento con los huéspedes de sus hoteles o centro de pernoctación.

El hospedaje inmobiliario consiste en brindar un servicio de alberque dentro de un inmueble por el pago de una contraprestación. En este contrato

²⁹⁰ Artículo 1621 del Código Civil Peruano.

²⁹¹ **JARA FLORES**, 1987: 363.

²⁹² Artículo 1625 Del Código Civil Peruano y Artículo 74 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

una persona solo adquiere el derecho de uso de un cuarto o recinto para pernoctar por un tiempo limitado, bajo ciertas estipulaciones de cuidado y uso del bien. Nuestro Código Civil establece que *“el hospedante se obliga a prestar a un huésped alberque y, adicionalmente, alimentación y otros servicios que contemplan la ley y los usos, a cambio de una retribución”*.²⁹³

Las empresas hoteleras pueden brindar otros servicios conexos al mencionado contrato ofreciendo también posibilidad de uso de gimnasios, saunas, piscina, restaurantes, servicios de cuarto etc. Debido a la temporalidad del servicio, su masificada contratación y los altos costos que un procedimiento registral acarrearía, este contrato no se inscribe.

i. Mutuo Hipotecario:

Este contrato es muy usado en la actualidad debido a su practicidad y su gran utilidad como un medio de financiamiento ofrecido por entidades intermediadoras financieras. En términos coloquiales se trata de un préstamo que deberá devolverse pagando un interés previamente pactado, con la opción de avalarlo con un derecho real de garantía que en este caso es una hipoteca.

El Código Civil regula el contrato de mutuo en su forma general, indicando que *“El mutuante se obliga a entregar al mutuario una determinada cantidad de dinero o de bienes consumibles, a cambio de que se le devuelvan otros de la misma especie, calidad o cantidad”*²⁹⁴. Como es afirmado en la doctrina, en este contrato solo cabe la posibilidad que su contratación recaiga sobre bienes de carácter consumible los que podrán ser objeto de la prestación del mutuario,²⁹⁵ es por tal motivo que en la práctica contractual normalmente se pacta que el bien objeto de la prestación sea una suma dineraria que el mutuario deberá devolver adicionando los intereses pactados.

²⁹³ Artículo 1713 del Código Civil Peruano.

²⁹⁴ Artículo 1648 del Código Civil Peruano.

²⁹⁵ CASTILLO FREYRE, 2008: 22

Este contrato por naturaleza es oneroso, ósea que el pago deberá realizarse con previo pacto de un interés que beneficie al mutuario por la pérdida de disponibilidad del bien. Esta pérdida de disponibilidad deberá ser cuantificada y distribuirse en lo que se pacte para compensarla (intereses compensatorios). Cabe también el pacto de intereses moratorios que podrán generarse ante un incumplimiento del pago.

Como bien lo expone Fernando López de Zavala. Una de las finalidades del contrato es poner un capital a disposición del mutuario. En efecto el establece que” *el mutuario goza de un capital, y porque goza del capital se explica – jurídicamente – que deba pagar intereses si así se convino. Los intereses son al goce del capital en el mutuo oneroso, lo que el alquiler es al goce de la cosa en la locación.*”²⁹⁶

Normalmente suelen realizar contratos de Mutuo Hipotecario las entidades intermediadoras financieras, las cuales tienen toda una estructura y planeamiento preestablecido para otorgar préstamos dinerarios a privados que desean adquirir un inmueble. En todos estos casos, los intermediadores financieros realizan un análisis de las condiciones económicas y financieras de la persona o titular del préstamo para asegurar su solvencia y determinar si está en condiciones de asumir la obligación de pago bajo las condiciones que el intermediador establece (tiempo determinado e intereses prefijados). El intermediador financiero, debido a la naturaleza de sus actividades²⁹⁷, no puede generar pérdidas en el momento de realización de una contratación y necesariamente asegurará dicho préstamo hipotecario con la constitución de una Hipoteca a su favor que se inscribe en la partida electrónica del inmueble materia de adquisición por el privado.

²⁹⁶ LOPEZ DE ZAVALA, 1995: 215 -216.

²⁹⁷ “Los intermediarios financieros son los que, como su nombre lo indica, intermedian las operaciones entre los distintos participantes del mercado. Actúan de mediadores entre quienes desean captar fondos y los inversores. Funciones de los intermediarios financieros Decimos que hay cuatro fundamentales”.

Información extraída de:

<http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/fin/no%2013/intermediariosfinancieros.htm>

Es por tal motivo que en la contratación actual, estos dos contratos (contrato de mutuo Hipotecario e Hipoteca) van de la mano con respecto al otorgamiento de préstamos hipotecarios otorgados por intermediadores financieros. Cabe precisar que solo el último se inscribe, mientras que en el primero no, siendo la escritura pública la máxima formalidad con relación a la oponibilidad ante terceros.

j. Hipoteca Sobre inmuebles:

Creemos que es necesario referirnos brevemente sobre la Hipoteca. Esta es un derecho real de garantía. Según nuestro Código Civil *“por la Hipoteca se afecta un inmueble en garantía del cumplimiento de cualquier obligación, propia o de un tercero. La garantía no determina la desposesión y otorga al acreedor los derechos de persecución, preferencia y venta judicial del bien hipotecado”*²⁹⁸. En otras palabras con la constitución de una hipoteca se pretende garantizar el cumplimiento de una obligación (normalmente contratos de mutuo dinerario) con un inmueble, en otras palabras, si el deudor incumple con la obligación pactada, el acreedor o beneficiario de la hipoteca puede solicitar el remate judicial del inmueble para cobrarse lo adeudado.

Max Arias Schreiber define a la hipoteca como:

*“Aquel derecho real constituido sobre el inmueble de un deudor o de un tercero, en seguridad del cumplimiento de una obligación asumida por el primero, que sin desposeer al constituyente permite, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, la realización pública del bien, satisfaciéndose con su precio en forma preferencial a quien la tenga registrada”*²⁹⁹

Explica Arias Schreiber que la hipoteca se trata de un derecho real, más específicamente de un derecho real de garantía, pues como bien lo explica, ésta asegura el futuro cumplimiento de una obligación de acuerdo a los términos contractuales (que en el caso del mutuo hipotecario vendría a

²⁹⁸ Artículo 1097 del código Civil Peruano.

²⁹⁹ ARIAS SCHREIBER PEZET, 1998: 169.

ser la obligación de pagar recaída sobre el deudor), por lo tanto, si el deudor incumple en el pago, el acreedor hipotecario podrá ejecutar judicialmente la garantía hipotecaria y así podrá cobrar lo adeudado. Así los Bancos protegen los préstamos que otorgan ante futuros incumplimientos.

El código civil establece una formalidad para la existencia de hipotecas, la cual dispone que uno de los requisitos para la validez de la misma sea *“que el gravamen....se inscriba en el registro de la propiedad inmueble”*³⁰⁰. Por lo tanto, para que exista la hipoteca necesariamente deberá ser inscrita en la partida registral³⁰¹ del inmueble otorgado en garantía. Como bien lo afirma Luis Aliaga Huaripata *“La hipoteca es uno de los pocos derechos reales cuya inscripción es constitutiva; en efecto, se trata de un derecho real que nace al mundo jurídico con su inscripción registral”*³⁰²

2.5. Formalización de la contratación en el Perú. Participación del Registro de Predios

Comentaremos brevemente acerca de los requisitos, establecidos por norma, que son solicitados por el Registro de Predios para la correspondiente inscripción de las rogatorias de los actos más usados donde se involucran derechos de propiedad. Debemos determinar que por cuestiones metodológicas solo nos limitaremos a ciertos actos inscribibles (recaídos sobre bienes inmuebles), que a nuestro entender constituyen el mayor número de transacciones que realizan con habitualidad en el Perú.

2.5.1. Requisitos generales (aplicables a todos los contratos)

En esta parte del trabajo realizaremos un recuento y breve análisis de los presupuestos legales que los particulares deben cumplir para la contratación desde la etapa de celebración del acto hasta la inscripción. Por

³⁰⁰ Artículo 1098 del Código civil Peruano.

³⁰¹ Es uno de los casos donde se establece los requisitos de inscripción para la existencia del derecho. Como sabemos nuestro ordenamiento jurídico establece que la inscripción es declarativa y no constitutiva, este es un caso de excepción.

³⁰² ALIAGA HUARIPATA, 2003: 7

cuestiones metodológicas y de los fines de la presente investigación nos enfocaremos con mayor rigurosidad en la etapa registral. Para una mejor explicación hemos separado los requisitos generales en requisitos jurídicos y requisitos administrativos (de la misma forma lo haremos cuando hablemos de los requisitos específicos para cada contrato).

Entendemos por requisitos jurídicos a los requerimientos consustanciales al acto y que se encuentran dentro de alguna norma material (código civil), por otro lado los requisitos administrativos, a pesar que también se encuentren regulados en leyes, estos no responden a requisitos consustanciales al acto y por lo tanto van a normar supuestos en donde será necesario la tramitación de documentos para darle algún nivel más de oponibilidad a los actos y contratos que válidamente se celebran.

Por lo tanto, creemos necesario hacer un breve pero no menos importante análisis de los requerimientos solicitados por el registrador al momento de la calificación registral.

Por cuestiones metodológicas, de los actos y contratos previamente mencionados, hemos decidido referirnos (debido a su importancia, cantidad de rogatorias inscribibles en los registros públicos y relevancia para el mercado), solamente a 5 (cinco) de ellos: (i) La compraventa inmobiliaria, (ii) El contrato de Mutuo Hipotecario, (iii) la Hipoteca, (iv) Arrendamiento Inmobiliario, y (v) la donación.

2.5.1.1. Requisitos Jurídicos

El registrador en la calificación registral toma en cuenta ciertos requisitos generales aplicados a todos los contratos, fundamentales para la validez de los mismos.

Cabe mencionar que el contrato es un acto jurídico de contenido patrimonial, y al ser una especie de acto jurídico también está sometido a los presupuestos que exige el código civil para la celebración de actos jurídicos, regulados en el artículo 140 del código civil. En esta se expresa

la definición de un acto jurídico y los requisitos para su validez, entre los cuales se identifica: (i) Agente capaz, (ii) objeto física y jurídicamente posible, (iii) fin lícito, y (iv) observancia de la forma prescrita por la ley.

Cuando se habla de agente capaz nos referimos a que las partes deben tener capacidad necesaria para celebrar actos y contratos (capacidad de goce y capacidad de ejercicio). Este requisito es necesario para que la manifestación de voluntad sea válida. La jurisprudencia nos dice que *“para la validez del acto jurídico se requiere, entre otros elementos, la intervención de agente capaz, es decir que los sujetos que intervienen sean personas que gocen de lucidez mental que les permita discernir sobre los alcances de los actos que realizan”*³⁰³

Cuando se habla del Objeto Física y jurídicamente posible se considera que el objeto sobre el cual versa el contrato necesariamente debe ser realizable (físicamente posible) y que no debe contradecir normas del ordenamiento (jurídicamente posible³⁰⁴), lo cual va muy de la mano con el fin lícito del objeto. Esto último significa que todo contrato realizado sobre un supuesto legalmente prohibido por el ordenamiento (acto ilícito) no podría ser considerado como un contrato válido.

Finalmente se necesita que el acto guarde conformidad con la forma prescrita por ley, la jurisprudencia afirma que *“La observancia de la forma prescrita bajo sanción de nulidad es un requisito esencial de validez del acto jurídico. Por tanto la hipoteca recién se constituye en la fecha en que se otorga la correspondiente escritura pública”*³⁰⁵ Solamente algunos actos, por mandato legal van a solicitar una formalidad como requisito de validez, por lo tanto si no existe la formalidad impuesta por ley, toda formalidad que las partes acuerden servirá para determinar la probanza del acto.

³⁰³ Expediente. N° 2352-92. Diálogo con la Jurisprudencia N° 38. Enero 2001. Pág. 233

³⁰⁴ Un caso de imposibilidad jurídica del objeto tratándose de un contrato de compraventa es justamente el de la venta de bien ajeno, puesto que ningún sujeto puede transferir a otro un derecho del que no es titular. Casación. N° 1728-97. Diálogo con la Jurisprudencia N° 38. Enero 2001. Pág. 233

³⁰⁵ Casación. N° 655-95-Lima.

Por otro lado, el código civil, se establece que “*el contrato queda perfeccionado en el momento y lugar en que la aceptación es conocida por el oferente*”³⁰⁶, además se establece que “*el contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial*”³⁰⁷. La interpretación de ambas normas en conjunto hacen inferir la necesidad de un requisito indispensable para la existencia del contrato: “el acuerdo”. Este acuerdo necesariamente implica aceptación de los requerimientos de ambas partes (posterior al proceso de negociación), solo así se podrá llegar a un acuerdo contractual. El registrador verificará que el título inscribible contenga todos los datos que permitan asumir que el contrato se ha celebrado válidamente, dejando la verificación de varios de estos requisitos a la actividad notarial.

Todos estos requisitos deben converger en el momento en que las partes celebran el contrato. Muchas veces el desconocimiento o la mala asesoría permite una deficiente redacción del documento que contiene el acto, lo cual, a pesar de que el contrato se haya celebrado válidamente genera algún requerimiento del notario o una observación registral, que en definitiva constituye un costo muy fuerte para las partes interesadas en la ejecución del mismo.

2.5.1.2. Requisitos Administrativos

a. Formación del título inscribible:

Como se ha mencionado los el Registro de Predios es un registro de documentos y por lo tanto las inscripciones se hacen en virtud a títulos inscribibles los cuales contienen instrumentos públicos que son determinados de acuerdo a la normativa registral. Es por eso que un paso previo para llegar a la etapa registral es el de la formación del título inscribible.

³⁰⁶ Artículo 1373 del Código civil Peruano

³⁰⁷ Artículo 1351 del Código civil Peruano

Cabe afirmar que la exposición de motivos oficial del código civil, en la parte del Registros Públicos establece que los instrumentos públicos (que conforman el título inscribible) son los extendidos por funcionarios o personas debidamente autorizadas. Además pueden ser de tres tipos (i) Instrumento público Notarial³⁰⁸ (partes notariales), (ii) Instrumento Público Judicial (Partes judiciales), (iii) Instrumento público Administrativo (Resoluciones administrativas con carácter de cosa juzgada). Para efectos de la explicación solo nos limitaremos a analizar los requisitos generales que son necesarios para la creación del instrumento público notarial en base a los contratos antes mencionados.

El primer requisito para la creación del instrumento público es dotar a nuestro contrato privado de un nivel más de oponibilidad otorgándole fecha cierta, lo cual se consigue solicitando una escritura pública al Notario.³⁰⁹ Cabe mencionar que la escritura pública es todo documento matriz incorporado al protocolo notarial, autorizado por el notario y que contiene uno o más actos jurídicos.³¹⁰ En esta etapa las partes deben acercarse a una notaría con una copia del contrato redactado en minuta, la cual deberá ser entregada a los trabajadores de la institución a fin de que se inserte dentro de la escritura pública³¹¹ y conforme el cuerpo de la misma.

³⁰⁸ Según el Artículo 23 del Decreto Legislativo N° 1049 “son instrumentos públicos Notariales los que el notario, por mandato de la ley o a solicitud de parte, extienda o autorice en ejercicio de su función, dentro de los límites de su competencia y con las formalidades de ley”.

³⁰⁹ Según el Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 010-2010-JUS, “El notario es el profesional del derecho encargado, por delegación del Estado, de una función pública consistente en recibir y dar forma a la voluntad de las partes, redacta los instrumentos adecuados a ese fin, les confiere autenticidad, conserva los originales y expide traslados que dan fe de su contenido. Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia”

³¹⁰ Artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1049.

³¹¹ La escritura pública está compuesta por 3 partes:

- (i) La introducción: Donde deberá estar expresado el lugar, fecha de extensión del instrumento; nombre del notario; nombre nacionalidad, estado civil, domicilio y profesión u ocupación de los otorgantes seguido de la indicación de que proceden por su propio derecho; documento nacional de identidad; la circunstancia de intervenir una persona en representación o un intérprete; la indicación de la intervención de una persona en caso el otorgante sea analfabeto; la fe del notario, libretas y conocimiento con que se obligan los otorgantes y en general cualquier dato requerido por ley.

Es necesario hacer mención que el reglamento de la ley del notariado establece acerca de la función del notario lo siguiente:

“La función fedante y formalizadora de instrumentos protocolares y extra protocolares que realiza el notario implica la labor de orientación imparcial a los usuarios (...), de calificación de la legalidad, del otorgamiento del acto o contrato que se solicita; correspondiéndole, la facultad de solicitar la presentación de requisitos, instrumentos previos o comprobantes que acrediten el cumplimiento de obligaciones tributarias, que sean necesarios para la formalización del acto o contrato....”³¹²

Esta norma establece que el notario debe requerir a los usuarios documentación y requisitos previos como por ejemplo la acreditación de obligaciones tributarias, pago del impuesto predial del año en que se realizó la transferencia (fecha de la minuta) e impuesto a la alcabala, lo cual se configura como una documentación adicional que el particular tendrá que obtener para poder elevar su minuta a escritura pública y así crear su título inscribible que será documento indispensable para la inscripción en el registro correspondiente. Para muchas personas demostrar los requisitos tributarios exigidos es sumamente complicado debido a que se necesita realizar trámites previos ante las municipalidades locales de la jurisdicción de sus inmuebles con la finalidad de obtener los documentos sustentatorios que acreditan el pago de impuestos.

-
- (ii) El cuerpo: Donde se inserta la declaración de voluntad de los otorgantes, contenida en la minuta autorizada por un abogado, documentos que acrediten representación, documentos que acrediten solicitud de inserción y documentos que el notario considera convenientes.
 - (iii) Conclusión: Que deberá contener la fe de haberse leído el instrumento(notario y otorgantes), las indicaciones o modificaciones que los otorgantes hicieron después de haber leído el documento, la fe de entrega de bienes, transcripción literal de normas legales, transcripción de documentos, omisiones a criterio del notario, correcciones de errores del notario, constancia del número de serie de la foja donde se inicia y concluye el instrumento y la impresión dactilar y suscripción de todos los otorgantes.

³¹² Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 010-2010-JUS.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias estuvo a cargo de los registradores hasta la publicación de la Ley 29566³¹³. La comprobación de pago de tributos municipales relacionados con las transferencias de inmuebles era verificada por los registradores al momento de realizar la calificación registral, debido a lo cual era muy usual encontrar observaciones de títulos donde se solicitaban los documentos sustentatorios que acreditan el pago de tributos municipales (predial y alcabala)³¹⁴. Este es uno de los procedimientos previos más difíciles para cumplir y sobre el cual hablaremos y analizaremos en nuestro tercer capítulo.

Finalmente los usuarios interesados deberán realizar los pagos correspondientes a la notaría respectiva por los servicios prestados. Como se sabe hasta el año 1993 existió el llamado arancel notarial, a partir de esa fecha el monto que cobrarían las notarías estaba regulado por el sistema de libre competencia,³¹⁵ debido a lo cual cada notario tiene “el

³¹³ Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias - publicada el 09 de julio del año 2010.

³¹⁴ Dentro de la cadena de procedimientos para la inscripción de transferencia de propiedad de inmuebles son requeridos dos impuestos municipales: (i) El impuesto predial que grava el valor de los predios urbanos y rústicos y el Impuesto de Alcabala grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito.

³¹⁵ “Los notarios no pueden sustraerse del cumplimiento de las normas que los consideren como proveedores de servicios en el mercado. Así pues, la Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo N° 716, comprende a los notarios cuando define como proveedores a “las personas naturales o jurídicas que fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden o suministran bienes o prestan servicios a los consumidores”; de igual forma el ámbito de aplicación de esta ley alcanza al servicio notarial cuando en su artículo 3 señala que servicio es “cualquier actividad de prestación de servicios, que se ofrece en el mercado a cambio de una retribución, inclusive las de naturaleza bancaria, financiera, de crédito, de seguridad y los servicios profesionales”.

Por su parte, la Ley que Elimina las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia, Decreto Legislativo N° 701, cuyo objeto es eliminar las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la comercialización de bienes y en la prestación de servicios, permitiendo que la libre iniciativa privada se desenvuelva procurando el mayor beneficio de los usuarios y consumidores (artículo 1), señala que se aplica “a todas las personas naturales o jurídicas, sean de derecho público o privado, que realicen actividades económicas” (artículo 2). En este sentido, la mencionada norma alcanza a los notarios públicos en el desarrollo de sus actividades, por cuanto se encuentran en la posibilidad de distorsionar (restringir, impedir o falsear) la competencia al fijar un arancel notarial por sus servicios, lo que es considerado por la propia ley como una práctica restrictiva de la libre competencia, pues constituye una “fijación concertada entre competidores de forma directa o indirecta, de precios o de otras

derecho y libertad, como todo empresario, para captar clientela, tratando de colocar en el mercado productor a precios, calidades o condiciones contractuales más favorables que sus competidores”³¹⁶.

Como se sabe los notarios cumplen una función pública y a la vez una actividad privada. Lo público se deriva del mandato legal donde se les confiere una serie de potestades y competencias para otorgar fe pública y controlar la legalidad de varios actos y así ayudar a aumentar la seguridad jurídica, pero a la vez poseen una actividad privada pues el notario conserva en un régimen privado el poder de dirección empresarial y la administración de sus bienes y rentas, no sujetándose a algún ente administrativo que disponga de los mismos, lo cual permite que sea capaz de regular las tarifas que serán cobradas como contraprestación por los servicios brindados a los particulares.

Como se sabe existen varios beneficios de un sistema de precios en una económica de mercado. En primer lugar “*Los precios constituyen el resultado de decisiones adoptadas de manera descentralizada por ofertantes y demandante de bienes y servicios*”³¹⁷ Es en tal sentido que los agentes son los que toman la decisión de cuando, como y donde vender o comprar productos en el mercado, de esta forma funciona la economía de mercado. Sobre este tema se afirma que:

“...el sistema de precios es uno de los principales mecanismos a través de los cuales las empresas compiten en el mercado. Los precios constituyen una variable estratégica importante que utilizan las empresas para ampliar sus mercados y captar un mayor número de clientes. Simultáneamente, la información de precios de mercado que reciben las empresas incentiva a estas últimas a aumentar su eficiencia, reducir sus costos y mejorar la

condiciones comerciales o de servicios” (artículo 6 inciso a).” Publicado por **ALDEA CORREA**, Vládik. En el Diario Oficial El Peruano. el 01 de julio del 2000.

³¹⁶ **LÓPEZ-CHICHERI**, Iván, 2004: 8

³¹⁷ INFORME N° 030-2003 /GEE, emitido por el INDECOPI, sobre la propuesta de Notarios de Lima para que se restituya el arancel notarial.

*calidad de los productos que ofrece el mercado; en beneficio de los consumidores.*³¹⁸

La existencia de un sistema de precios en el sistema notarial es beneficioso debido a que los agentes que proveen el servicio (notarios) al recibir la información del mercado y competidores (precio y servicios), buscarán ganar mayor cantidad de consumidores para lo cual necesitarán reducir precios y mejorar la calidad de sus servicios.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la propiedad Intelectual (INDECOPI) se ha pronunciado sobre la situación tarifaria del sistema notarial, estableciendo que si bien el sistema de precios flexibles en el mercado de servicios notariales ha venido reflejando en el sensible descenso de los precios desde que se eliminó el arancel notarial, hasta la fecha, existe muchos más beneficios por los cuales es necesario mantener un sistema de precios flexibles, y por tal motivo que se pronuncia a favor de mantener el régimen actual sin restitución del arancel notarial (intento frustrado por parte del Colegio de Notarios en el año 2003).

Creemos que a pesar de que ha existido un pequeño beneficio (reducción de precios) en los últimos años debido al sistema de precios implantado para la actividad Notarial, todavía no es suficiente. Creemos que los precios y calidad de los servicios notariales podrían ser más beneficiosos para los consumidores si existirá una mayor cantidad de agentes (notarios) que pudieran competir en el mercado. Cabe precisar que un presupuesto necesario para la autorregulación de precios por el mercado es la posibilidad que más actores entren a competir, generando así una mayor competencia entre los agentes que brindan un servicio específico para beneficio de los consumidores. Siendo esto así, consideramos que un total de (450 Notarios) para una población de casi 30 millones personas es insuficiente y por ende es necesario plantear las bases para una reforma legal e institucional en este aspecto que en

³¹⁸ *Ibidem.*

definitiva beneficiaria considerablemente a los usuarios. Sobre este punto en particular hablaremos con mayor detenimiento en el capítulo III.

2.5.2. Requisitos Registrales

2.5.2.1. Requisitos Generales

El procedimiento registral se inicia con la presentación del título (instrumento público) en la mesa de partes de la SUNARP (diario)³¹⁹. Como lo hemos dicho, nuestro registro es un registro de documentos y por ende solo se podrán registrar títulos inscribibles conformados por instrumentos públicos de los cuales ya hemos hablado en el primer capítulo. Existen algunas excepciones a la regla, establecidas por los reglamentos de cada registro, donde se detalla en que caso es factible la inscripción de actos que no constan en instrumentos públicos.³²⁰

El presentante del título deberá ser el adquirente del derecho o del directamente beneficiado de la inscripción, salvo que este haya indicado en la solicitud de inscripción que actúa en interés de persona distinta.³²¹ Necesariamente el presentante tendrá que acompañar como el título con la copia del Documento Nacional de Identidad (DNI), donde debe aparecer la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones.³²²

A todo título se le adjuntará necesariamente una solicitud de inscripción de título debidamente llenado. Este documento es un formato aprobado por la SUNARP donde se tendrá que especificar: (i) Nombre y documento de identidad del presentante, así como su domicilio, (ii) la naturaleza del documento o documentos presentados especificando si son

³¹⁹ Artículo 12 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos (Aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN)

³²⁰ Entre las excepciones podemos mencionar las reguladas para el levantamiento de gravámenes o hipotecas por caducidad, o la solicitud para la inscripción de la transferencia de inmuebles por sucesión testamentaria, etc.

³²¹ Título III del título Preliminar del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos (Aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN)

³²² Artículo 15 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos (Aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN)

públicos o privados (con la indicación de la fecha, cargo y nombre del notario o funcionario que los autoriza o autentique), esto servirá como constancia de cargo de los documentos presentados a la SUNARP ya que ante un supuesto desistimiento de la rogatoria o alguna tacha que acarree la devolución de la documentación, la SUNARP tendrá la obligación de devolver íntegramente los documentos presentados³²³, (iii) los actos derivados cuya inscripción se solicita y, en su caso, de los que el presentante formule reserva (en esta parte el presentante deberá señalar de manera clara cuales son los actos que desea inscribir y sobre los cuales presenta la documentación anexada)³²⁴, (iv) nombre, denominación o razón social, según corresponda, de todas las personas naturales o jurídicas que otorguen el acto o derecho, o a quienes se refiere la inscripción,³²⁵ y finalmente (v) la indicación del antecedente registral (indicar correctamente el número de tomo y folio, la ficha registral o la partida electrónica).³²⁶

Se tendrá además que realizar el pago de los derechos registrales correspondientes. Este monto se compone de dos conceptos: (i) derechos de calificación y (ii) derechos de inscripción. Usualmente solo se paga una

³²³ Consideramos que sería conveniente implementar un formado de Inscripción Registral donde exista un rubro donde el particular pueda colocar e indicar los documentos que adjunta al momento de un reingreso o subsanación de alguna observación donde el registrador haya solicitado documentos sustentatorios que faltaron adjuntar en la presentación primigenia.

³²⁴ En el título III del Reglamento General de los Registros Públicos se establece que la rogatoria alcanzara a todos los actos inscribibles contenidos en el título, salvo reserva expresa. Por lo tanto el particular si desea seleccionar los actos que se inscribirán (dejando de lado algunos que pueden estar contenidos en el título) deberá hacerlo de manera expresa, de lo contrario el registrador procederá a inscribir todos los que contenga el título.

³²⁵ La finalidad de estos datos es coadyuvar en la actualización de los índices de referencia que posee el registro, esto ayuda en la rapidez de la búsqueda en el sistema informático solicitadas por los usuarios.

³²⁶ Esto permite que en el asiento de presentación se publicite el hecho o circunstancia que sobre dicho antecedente registral se encuentra pendiente un título. Esto represente la materialización de la prioridad registral, ya que ante la presentación de dos o más títulos se debe establecer indubitablemente qué partidas son bloqueadas por unos y cuales por otros. Ayuda además a que el registrador tenga más datos para la calificación registral. Hay que considerar que el artículo 19 del Reglamento General de los Registros Públicos establece que el asiento de presentación se extiende en mérito de la información contenida en la Solicitud de Inscripción. Por lo tanto si se consigna un número distinto al que aparece en el título formal (documento anexo) el funcionario del diario consignará dicho número y no se bloqueara correctamente la partida registral. Ante una incongruencia el funcionario del diario está impedido (por el artículo 17 del Reglamento general) de rechazar de plano la solicitud.

parte del total de los derechos registrales, teniendo la opción de completar el pago cuando el registrador liquide el título.

2.5.2.2. Requisitos específicos

Realizaremos un breve análisis de los requisitos específicos para la inscripción de los contratos inmobiliarios elegidos con anterioridad sobre predios inscritos. Pasaremos a nombrar contrato por contrato y comentaremos las normas solicitadas para su inscripción.

a. Comprobaciones Previas:

Como acto previo se deberá evaluar si es un acto inscribible. Como acto seguido se deberá hacer una verificación de las formalidades propias del título, para lo cual se deberá corroborar el texto insertado en la introducción y la conclusión del parte notarial, verificando que las partes contratantes sean las mismas que las que aparecen en la minuta (inserta en el cuerpo), verificar que todo tipo de información relativa a las partes contratantes y contenida en la introducción sea la misma contenida en la minuta (datos generales de los contratantes). Se deberá verificar la competencia del funcionario administrativo o notario que certifica o autoriza el título inscribible (verificar que el notario este en funciones), verificar su firma electrónica, y que los representantes de la notaría (para la realización de trámites registrales) estén apersonados en la SUNARP.

Finalmente, el registrado comprueba todo tipo de insertos en la escritura pública, verifica las fechas de la minuta y la fecha de creación de la escritura pública, junto con la firma de los participantes en el acto material.

b. Compra venta inmobiliaria:

El Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la SUNARP dispone que para la transferencia de dominio por

compraventa los administrados deban seguir los siguientes lineamientos y adjuntar los correspondientes documentos³²⁷:

- Formato de Solicitud de Inscripción Debidamente llenado y suscrito.
- Copia de Documento de Identidad del presentante, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones o haber solicitado la dispensa respectiva.
- Escritura Pública, Formulario Registral con firmas legalizadas notarialmente si el valor del inmueble no supera las 20 IUT o documento privado de fecha cierta en los casos de regularización de edificaciones de la ley 27157, otorgado por el transferente y el adquirente.
- El contrato debe precisar precio de la venta, las circunstancia de haber pagado total o parcialmente el precio y, en caso de no haberse pagado totalmente el precio, se especificará la forma y el plazo de pago.
- El predio objeto de venta debe estar inscrito a nombre del vendedor. Constancia de pago del Impuesto de Alcabala, cuando corresponda.³²⁸
- Constancia de pago del Impuesto Predial.³²⁹
- Pago de derechos registrales.
- Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes.

Cuando el registrador realiza la calificación de títulos con rogatorias de transferencia de dominio por compra venta, deberá verificar los siguientes puntos:

- **Con respecto a la formalidad de la documentación presentada:** El registrador verifica la competencia del funcionario administrativo o Notario que autorice o certifique el título inscribible. El registrador evalúa básicamente el correcto trabajo del notario que ya lo hemos mencionado con anterioridad.³³⁰

³²⁷ Procedimiento Numero 4.1.2.1 del Texto Único de procedimientos administrativos de la SUNARP

³²⁸ Requisito que ya no es corroborado por el Registrado según la ley 29566.

³²⁹ Requisito que ya no es corroborado por el Registrado según la ley 29566.

³³⁰ En este caso se deberá comprobar que la escritura pública conste con las firmas correspondientes legalizadas por el notario

- **Con respecto a la documentación obrante en los Registros Públicos:** En un siguiente paso el registrador hace la verificación y revisión del antecedente registral donde se encuentra inscrito el inmueble materia de la compraventa con la finalidad de: (i) verificar que la persona que transfiere sea la que consta como titular registral (identificación del titular registral y tracto sucesivo)³³¹, (ii) verificar la existencia de algún obstáculo que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción,³³² que imposibilite la inscripción del acto (bloqueos, cargas, etc.), (iii) comprobar la existencia de títulos pendientes que pretendan inscribir actos que imposibiliten temporal o definitivamente la inscripción³³³ (compraventas anteriores, compraventa de acciones y derechos, etc.), (iv) determinar si los demás datos contenidos en la partida donde se va a efectuar la inscripción se adecuan a los datos contenidos en el título inscribible (datos del inmueble, ubicación, medidas, linderos, acciones y derechos transferidos, etc.)³³⁴. (v) comprobar la adecuación de antecedentes registrales de la partida donde se va a realizar la inscripción.³³⁵ Si es necesario el registrador también hace una comprobación con otros registros, como por ejemplo averiguar partidas de los registros de Personas Jurídicas, registro de Mandatos y Poderes, y así corroborar algún dato adicional previamente inscrito.
- **Con respecto al acto de Compraventa:** En primer lugar se requerirá que el acto sea válido y la correcta naturaleza del acto inscribible o

³³¹ Título VI del Título Preliminar del TUO del reglamento General de Registro Públicos (aprobado por Resolución del Superintendente nacional de los Registros públicos N° 079-2005-SUNARP – SN).

³³² Artículo 32 inciso b del TUO del reglamento General de Registro Públicos (aprobado por Resolución del Superintendente nacional de los Registros públicos N° 079-2005-SUNARP – SN).

³³³ Muchas veces suele pasar que sobre la misma partida registral se generan más de una rogatoria de inscripción, y es por ese motivo que el registrador tendrá que evaluar cada una de las rogatorias para verificar si son incompatibles con el acto que está calificando. Si son incompatibles se tendrá que observar el título aduciendo que existen títulos pendientes de inscripción que tendrán que ser inscritos previamente para verificar la inscripción del que se califica. En otro supuesto, si se comprueba que no son incompatibles con el título calificado, y teniendo todos los requisitos se podrá inscribir.

³³⁴ Artículo 32 inciso a del TUO del reglamento General de Registro Públicos (aprobado por Resolución del Superintendente nacional de los Registros públicos N° 079-2005-SUNARP – SN).

³³⁵ *Ibidem*.

contrato³³⁶. En este momento el registrador deberá verificar los requisitos de validez del acto que se pretende inscribir y su comprobación para efectos registrales. En el paso siguiente el registrador deberá revisar el contenido de la minuta para verificar alguna falla o impedimento consustancial al acto que no permita inscribirlo (verificará que el bien este perfectamente determinado, y que se haya indicado correctamente el antecedente registral del predio).

Con respecto al acto material de la compraventa, el registrador tendrá que verificar que se haya colocado el precio de venta del inmueble. Si hablamos de actos de compra venta simple o compra ventas con hipotecas es muy raro que habiendo pasado por una revisión previa de un Notario este requisito no esté incluido en el documento.

Sera necesario que se determine si el precio de venta ha sido cancelado en su totalidad o parcialmente. En ambos casos se deberá determinar la forma de pago utilizada. Es común que en las rogatorias de compraventas simples el pago se hace al contado, en el momento de la firma de la escritura pública (lo cual es verificado por el Notario); en compraventas de mayor cuantía se establecen formas de pago distintas, lo cual deberá ser corroborado y constatado por el notario quien deberá hacer los insertos respectivos (cheque de gerencia, Boucher del depósito bancario, documentación que acredite la transferencia interbancaria, etc.). El registrador tendrá que verificar que del título se desprende la cancelación del monto pactado en el contrato (precio) con los documentos adjuntados³³⁷.

³³⁶ Artículo 32 inciso c del TUO del reglamento General de Registro Públicos (aprobado por Resolución del Superintendente nacional de los Registros públicos N° 079-2005-SUNARP – SN).

³³⁷ De la misma forma se pronuncia el tribunal registral al establecer que *“cuando del título no se desprenda que los cheques han sido pagados, no puede asumirse la cancelación del precio respectivo; por lo que en tal circunstancia debe inscribirse la hipoteca legal simultáneamente con el contrato del cual emana. Por el contrario, si en el título existe indicación inequívoca de que la entrega del cheque constituye pago, procederá la inscripción de la compraventa o permuta sin hipoteca lega”*. Resolución del Tribunal Registral N° 005-2002-ORLC/TR.

En el caso que haya sido pagado parcialmente deberá indicarse el plazo y forma de pago que se utilizará para cancelar totalmente el bien. Si el registrador verifica que falta determinar uno de estos aspectos observará la rogatoria solicitando que aclaren los términos del contrato o en su defecto que manifiesten su voluntad para proseguir con la inscripción de la Hipoteca Legal³³⁸ respectiva. Muchas rogatorias se caen debido a que las partes nunca subsanan los requerimientos del registrador, muchas veces esto acarrea nuevos costos notariales. Este requerimiento es indispensable para obtener los datos que deberán ser ingresados por el registrador en el asiento de inscripción de la compraventa.³³⁹

- **Con respecto al pago de tributos:** Como ya lo habíamos mencionado, los documentos sustentatorios de pago de impuestos (Impuesto Predial y Alcabala) fueron requeridos por los registradores del Registro de Predios hasta la publicación de la ley 29566³⁴⁰ (09 de Julio del 2010). En esta ley se establece que *“No constituye parte ni responsabilidad de la función registral la fiscalización del pago de tributos, ni de los insertos correspondientes que efectúe el notario.”*³⁴¹ Algunos consideraron que la obligatoriedad de los registradores de verificar el pago de impuestos municipales traería consigo beneficios en el tema de la recaudación, tal como lo afirma Luis Gonzales Loli

³³⁸ Según la Jurisprudencia nacional (CAS. N° 409-96) *“la hipoteca legal es entonces aquella que la ley une al crédito, no siendo necesario inclusive que se constituya por contrato expreso, de donde se concluye que el derecho del acreedor surge de la inscripción del contrato del cual emana”*. Por otro lado el artículo 1118 del Código Civil establece que se genera una hipoteca legal en el caso en que se haya enajenado un inmueble sin que su precio haya sido pagado totalmente o haya sido con dinero de un tercero. Por otro lado, el artículo 1119 del código civil establece que *“las Hipotecas legales a que se refieren el artículo 1118 se constituyen de pleno derecho y se inscriben de oficio, bajo responsabilidad del registrador, simultáneamente con los contratos de los cual emanan”*. Por otro lado, para Cabanellas, la hipoteca legal es *“la establecida imperativamente por la ley para defender os intereses del Fisco, los de personas cuyos bienes pueden ser malversados por los administradores o representantes legales y como privilegio a favor de os aseguradores. No solo es expresa esta hipoteca; sino que, en ciertos casos, la declaración legal resulta suficiente, sin necesidad de inscripción registral; lo que lleva a hablar de hipoteca tacita”*. CABANELLAS, 1981: 286.

³³⁹ Artículo 59 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

³⁴⁰ Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias – Publicada el 9 de Julio del 2010.

³⁴¹ Artículo 9 de la ley 29566

“dicha disposición (La Ley N° 27616) tiene una evidente finalidad: mejorar la recaudación de los gobiernos municipales, estableciendo un control adicional que permita superar notorias deficiencias existentes en sus sistemas de administración tributaria”³⁴². Lamentablemente no midieron las consecuencias futuras que podrían generar dichos requerimiento para el sistema de protección de derechos patrimoniales.

a) Sobre el impuesto predial: Para la acreditación del pago del Impuesto predial, los registradores solicitaban adjuntar copia autenticada por fedatario o legalizada por notario del Recibo de pago del Impuesto predial correspondiente al año de la transferencia (que para efectos registrales era el año de la fecha de la minuta o contrato privado), si en el recibo no se apreciaba la dirección del inmueble, se observaba solicitando además las hojas resumen (HR) y Predio Urbano (PU)³⁴³. Si con esta documentación tampoco se podía verificar la dirección del predio se solicitaba además un certificado expedido por la municipalidad que acredite que se había pagado todo el impuesto predial de un determinado año. También estaba permitido insertar los recibos de pago a la escritura pública.³⁴⁴ Consideramos que la vigencia de este requerimiento desincentivó la inscripción aumentando los

³⁴² GONZALES LOLI, 2002: 100.

³⁴³ En los casos de contratos de compra venta con reserva de propiedad no se exigirá la acreditación del pago de los Impuestos Predial y Alcabala, de ser el caso. La oportunidad para hacerlo será cuando se inscriba la transferencia de propiedad. Resolución de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - N° 482-2003-SUNARP-SN.

³⁴⁴ Una opción para la calificación de títulos que tenían como vicios la falta de acreditación de estos documentos se daba con la presentación de Declaraciones Juradas. El Registrador admitirá la presentación de declaración jurada emitida por el contribuyente, en la que se señale que el o los documentos presentados para acreditar el pago del impuesto corresponden al predio o vehículo automotor objeto de la transferencia, cuando se presente alguno de los supuestos siguientes: (a) Falta de datos en el comprobante respectivo que permitan identificar al bien; (b) Discrepancias no sustanciales entre la información de la partida respecto a los datos en el comprobante; (c) Cuando de la revisión de la partida y de sus antecedentes registrales, no pueda concluirse que el comprobante del recibo de pago, la constancia o reporte informático de no adeudo corresponde al bien objeto de transferencia. En la declaración jurada se consignará el nombre completo del declarante, su domicilio real y la firma del mismo, legalizada ante Notario. Resolución de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - N° 482-2003-SUNARP-SN

plazos para que las rogatorias sean inscritas. Muchas rogatorias eran observadas por no acreditar el pago del impuesto, lo cual generaba la obligación al administrado a realizar los trámites necesarios para obtener los documentos sustentatorios que acrediten de manera correcta el pago del impuesto.

El proceso de subsanación de dicha observación, podía demorar mucho tiempo incluso el necesario para enviar su rogatoria a una tacha por vencimiento del asiento de presentación, debido a que no solo era solicitar los documentos a la municipalidad, sino que se necesitaba realizar procedimientos adicionales en sede municipal, como rectificar nombres, errores, propietarios, direcciones, y otro tipo de características que debían contener estos documentos.

b) Sobre el impuesto de Alcabala: Para la acreditación de documentos que sustenten el pago del Impuesto de alcabala, los registradores solicitaban adjunta copia autenticada por fedatario o legalizada del recibo de pago del Impuesto. No siempre era requerida documentación extra debido a que podían corroborar (debido al precio del inmueble) la inafectación regulada por la ley de Tributación Municipal,³⁴⁵ siempre y cuando los registradores puedan concluir de manera indubitable que la transferencia del predio estuvo afectada por el impuesto de alcabala.³⁴⁶ La falta de presentación de dicha documentación acarrea la observación del registrador.

³⁴⁵ Forma de acreditar la inafectación prevista en la redacción original del artículo 25 del Decreto Legislativo N° 776 y la regulada actualmente en la Ley N° 27963 La inafectación para el pago del Impuesto de Alcabala prevista en la redacción original del artículo 25 del Decreto Legislativo N° 776 se acreditará con la presentación del documento donde conste el autoevaluó respectivo, cuyo monto ajustado, no supere el tramo establecido en la mencionada redacción original del referido Decreto Legislativo. De igual manera, se acreditará la inafectación prevista en la Ley N° 27963. Consecuentemente, cuando se presente dicha documentación, no será exigible, para fines de calificación registral, la constancia de inafectación expedida por la Municipalidad correspondiente. . Resolución de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - N° 482-2003-SUNARP-SN

³⁴⁶ Resolución del Tribunal Registral N° 063 – 2003 – SUNARP-TR-L.

- c) **Comentarios y crítica:** Mientras existía el imperativo sobre la corroboración de tributos municipales en sede registral, el Tribunal Registral trataba de aminorar los costos registrales estableciendo precedentes de observancia obligatoria que de alguna manera despejen la carga de probanza del pago de tributos municipales, entre los cuales nos afirma que:

“El pago (o la inexigibilidad de este) ya fue comprobado, el monto del tributo ya fue incorporado al erario municipal, y en consecuencia la municipalidad correspondiente ya cuenta con el recurso para destinarlo a los fines legales que correspondan. Razonablemente, se hace absolutamente innecesario un nuevo control tributario sobre lo que ya fue controlado por parte del notario.”

347

Como se puede apreciar el Tribunal Registral, durante la vigencia de las normas que obligaban la comprobación del pago de tributos municipales, estuvo en contra de la doble verificación (notario – registrador), pues esto ocasionaba incertidumbres jurídicas o contradicciones entre lo comprobado por el notario y lo comprobado por el registrador.

La obligatoriedad de la acreditación de los pagos sobre impuestos municipales fue muy criticada por los estudiosos de la materia, ya que el cumplimiento de los requisitos aumentaba los costos de transacción para la inscripción lo cual desincentivaba la inscripción de derechos y por ende la consolidación de los derechos de propiedad. Es por eso que concordamos con la opinión de Tito Augusto Torres Sánchez quien establece que:

“todos estos esfuerzos de revertir la informalidad, ha encontrado en la Ley N° 27616 un elemento distorsionador puesto que el legislador en un afán de apoyar a los gobiernos locales en su recaudación tributaria se ha asignado al Registrador y Notario

³⁴⁷ Resolución N° 034 – 2009 – SUNARP/PT. (Publicada el 11/03/2009)

Público una obligación ajena a su función como la de verificar el pago de los tributos municipales (predial, alcabala, patrimonio automotriz).³⁴⁸

La recaudación es importante ya que aumenta los recursos municipales que deberán ser destinados o reinvertidos en una gestión municipal encaminada al mejoramiento de la convivencia social y mejoras en la vida de las personas de una determinada jurisdicción, pero no consideramos positivo el hecho de que para su cumplimiento se impongan requisitos adicionales a la calificación registral, pues esto desincentivaban la inscripción o en todo caso la hace más onerosa.³⁴⁹

Actualmente con la aplicación de la ley 29566, que si bien se ha quitado el requisito registral de comprobación del pago del impuesto predial y alcabala a las rogatorias de transferencia de bienes inmuebles, esta obligación ha recaído en su totalidad sobre la función notarial, y por ende es el notario el funcionario encargado de la verificación del cumplimiento de los pagos de los tributos municipales.

Como se sabe la función registral va de la mano con la función notarial, ambas se complementan ya que el notario es el encargado de la creación del título inscribible en la mayoría de rogatorias de transferencias de propiedad. Por tal motivo los registradores deben conocer las normas notariales, ya que sin dicho conocimiento no podrían verificar la legalidad del instrumento público que será materia de calificación; y de la misma forma los notarios deben ser expertos en temas registrales

³⁴⁸ TORRES SÁNCHEZ, 2009.

Información extraída de:

<http://www.derechoycambiosocial.com/rjc/Revista14/informalidad.htm>

³⁴⁹ El imperativo para la acreditación en sede registral del pago del impuesto Predial e Impuesto de Alcabala fue establecido por la ley 27616 publicada el 01 de enero del 2002, y la cual establecía que una modificación al Artículo 7 de la ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo N° 776), declarando que los registradores y Notarios Públicos deben requerir que se acredite el pago de los impuestos Predial, Alcabala y el de Impuesto al Patrimonio Automotriz.

debido a que la gran mayoría de sus actos están encaminados a la inscripción registral. Es así que con la aplicación de la norma, ahora será necesaria la acreditación del pago de obligaciones tributarias para la creación de títulos inscribibles (etapa notarial).

- **Con respecto al pago de los derechos registrales:** Los derechos registrales correspondientes para una rogatoria de compraventa se dividen en derechos de calificación y los derechos de inscripción. Actualmente³⁵⁰ los derechos de calificación registral son una tasa fija de 0.81% de la UIT vigente lo cual equivale a S/. 29.16 Nuevos Soles. Por otro lado, los derechos de inscripción son determinados por una tasa variable que equivale a 1.5/1000 del monto pactado del precio de venta, siempre y cuando este valor sea menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles. En caso el monto del precio de venta supere los S/. 35,000.00 Nuevos Soles, se aplicara un porcentaje del 3/1000 del precio de venta.³⁵¹

c. Hipoteca:

En los actos de inscripción de compraventas con mutuo hipotecario la rogatoria de inscripción indica también la hipoteca a favor de la entidad financiera prestamista, mas no el contrato de mutuo (no es título inscribible para el registro de predios).

El Texto Único Ordenado de Procedimientos administrativos de la SUNARP dispone que para la inscripción de Hipotecas los administrados deban seguir los siguientes lineamientos y adjuntar los correspondientes documentos³⁵²:

³⁵⁰ Estos supuestos son los regulados actualmente por el TUPA de la SUNARP. Temporalmente se han emitido normas que en cierta forma han reducido los montos correspondientes para rogatorias de baja cuantía y otras que tienen que ver con actos específicos de los cuales hablaremos en nuestro capítulo III.

³⁵¹ Numeral 1.5 del título de Tasas por Servicio de Inscripción Registral (Registro de Predios) - Transferencias del TUPA de la SUNARP.

³⁵² Procedimiento Numero 4.1.3.6 del Texto Único de procedimientos administrativos de la SUNARP

1. Formato de solicitud de inscripción debidamente llenado y suscrito.
2. Copia del documento de identidad del presentante, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones o haber solicitado la dispensa respectiva.
3. Escritura pública o, si el valor del inmueble no supera las 20 UIT, formulario registral con firmas legalizadas notarialmente.
4. La hipoteca debe ser consentida por el propietario con dominio inscrito en el registro de la Propiedad Inmueble. Debe constituirse por una cantidad determinada o determinable y recaer sobre un inmueble específicamente determinado.
5. Pago de los derechos registrales.
6. Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes.

La hipoteca se constituye por escritura pública³⁵³ pero para que sea válida será necesaria su inscripción en los Registros Públicos, específicamente en la partida registral del inmueble otorgado en garantía³⁵⁴.

- **Con respecto a la formalidad de la documentación presentada:** Para la inscripción de la hipoteca el título que contiene el acto deberá llegar a la fase registral como título inscribible. Para la formación dicho documento particulares deben acudir a un Notario público quien será el encargado de elevar el contrato (minuta) a escritura pública la cual será incluida en el parte notarial y servirá como título inscribible para su futura inscripción. El notario tendrá que dar fe del acto, de la identidad de los intervinientes (si es persona natural: DNI, dirección domiciliaria, estado civil, nacionalidad, si es una sociedad conyugal: los datos de ambos cónyuges; si es persona Jurídica, su razón social, No de RUC, nombre e identificación del representante legal, y los datos de la inscripción del poder del representante en los registros públicos), de la capacidad de los mismos, y todo aspecto que pueda acarrear que un vicio susceptible de ser observado por el registrador.

³⁵³ Artículo 1098 del Código Civil.

³⁵⁴ Artículo 1099 del Código Civil.

- **Con respecto a la documentación obrante en los Registros Públicos:** El registrador deberá realizar la verificación del antecedente registral, con la finalidad de: (i) verificar si la persona que otorga la hipoteca tiene inscrito a su favor el derecho de propiedad, (ii) verificar la existencia de algún obstáculo (acto inscrito) que imposibilite la inscripción del acto (bloqueos, cargas, etc.), (iii) comprobar la existencia de títulos pendientes que pretendan inscribir actos que imposibiliten temporal o definitivamente la inscripción (títulos de compraventa que tengan mejor prioridad registral), (iv) determinar si los demás datos contenidos en la partida donde se va a efectuar la inscripción se adecuan a los datos contenidos en el título inscribible.

Es generalizado que, en las rogatorias donde existe una compraventa de un bien inmueble donde ha participado un banco que mediante un contrato de mutuo hipotecario (como entidad prestamista), la hipoteca se inscriba a favor de banco. Esto genera que el registrador realice en un solo proceso de calificación las verificaciones generales requeridas para ambos actos.

- **Con respecto a los términos para la constitución de la hipoteca:** El registrador tendrá que verificar que las características constitutivas del acto se encuentren señaladas y determinados en las cláusulas del contrato de hipoteca:³⁵⁵ (a) Que la hipoteca se haya constituido por escritura pública (documento en el cual deberá estar determinado el monto garantizado, las obligaciones a garantizar, la determinación del Inmueble que se pretende afectar, el No de antecedente registral del inmueble y el valor del inmueble), (b) que la hipoteca la constituya el propietario del bien otorgado en garantía (dominio inscrito en el antecedente registral del predio - principio de tracto sucesivo), (c) que la Hipoteca se constituya por una cantidad determinada o determinable³⁵⁶, (d) que la Hipoteca recaiga sobre predios determinados,³⁵⁷ y (e) cuando la Hipoteca garantice un crédito, deberá

³⁵⁵ CALLAÑAUPA, 2005: 131 -132.

³⁵⁶ Inciso 3 del Artículo 1099 del Código Civil.

³⁵⁷ Artículo 1100 del Código Civil.

expresarse el monto del capital y el tipo de interés pactado. Todos estos puntos serán verificados por el registrador para una correcta calificación.

- **Con respecto a los derechos registrales para la inscripción de la hipoteca:** Para la inscripción de la hipoteca, los administrados tendrán que pagar un monto que comprende derechos de calificación y derechos de inscripción. Los derechos de calificación comprenden 0.81% de la UIT vigente que equivale a S/. 29.16 Nuevos Soles³⁵⁸. Por otro lado, los derechos de inscripción comprenden un porcentaje de 0.75/1000 del valor de la hipoteca, si este es equivalente a un monto menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles o un porcentaje de 1.5/10000 del valor de la hipoteca, si este es equivalente a un monto superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.³⁵⁹

d. Arrendamiento Inmobiliario:

Tal como lo establece el código Civil el contrato de arrendamiento es un acto inscribible en el Registro de Propiedad Inmueble³⁶⁰. Según el Tribunal Registral “*la inscripción del contrato de arrendamiento se encuentra protegida por el principio de fe pública registral, no pudiendo afectar la posterior resolución del contrato de compraventa, por el cual los compradores adquieren su derecho de propiedad sobre el inmueble arrendado*”³⁶¹. Este es el beneficio que genera la inscripción a los contratos de arrendamiento, generando oponibilidad de derechos a los actos inscritos.³⁶²

³⁵⁸ Estos supuestos son los regulados actualmente por el TUPA de la SUNARP. Temporalmente se han emitido normas que en cierta forma han reducido los montos correspondientes para rogatorias de baja cuantía y otras que tienen que ver con actos específicos de los cuales hablaremos en nuestro capítulo III.

³⁵⁹ Numeral 2.9 del título de Tasas por Servicio de Inscripción registral (Registro de Predios) – Cargas y Gravámenes del TUPA de la SUNARP.

³⁶⁰ Artículo 2019 del Código Civil.

³⁶¹ Resolución del Tribunal Registral N° 067 – 2004 – SUNARP-TR-L.

³⁶² Según Marco Pacora Bazalar, “*El inciso 6 del artículo 2019 permite registrar los contratos de arrendamientos, lo que permitirá al arrendatario que accede al Registro ejercer una plena oponibilidad, tanto contra el tercero adquirente (artículo 1708 del Código Civil) como contra otros arrendatarios que concurren sobre el mismo bien (artículo 1670 del Código Civil)*”. **BAZALAR PACORA**, 2008:460.

El Texto Único Ordenado de Procedimientos administrativos de la SUNARP dispone que para la inscripción del arrendamiento inmobiliario los administrados deben seguir los siguientes lineamientos y adjuntar los correspondientes documentos³⁶³.

1. Formato de solicitud debidamente llenado y suscrito.
 2. Copia del documento de identidad del presentante, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones o haber solicitado dispensa respectiva.
 3. Parte judicial, parte notarial o formulario registral legalizado por Notario, según corresponda.
 4. Pago de derechos registrales
 5. Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes.
- **Con respecto a la formalidad de la documentación presentada:** El contrato debe llegar a la etapa registral en un título inscribible para lo cual será necesario la participación del Notario que elevará el contrato privado a escritura pública la cual será insertada en el parte notarial correspondiente para su respectiva inscripción. Por lo tanto, el registrador deberá verificar las formalidades del parte notarial que contiene el contrato que se pretende inscribir.
 - **Con respecto a la documentación obrante en los Registros Públicos:** El registrador hace la verificación del antecedente registral en el cual se pretende inscribir el Arrendamiento, con la finalidad de: (i) verificar si el arrendador tiene inscrito a su favor el derecho de propiedad, (ii) verificar la existencia de algún obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción que imposibilite la inscripción del acto (cargas, otros arrendamiento etc.), (iii) comprobar la existencia de títulos pendientes que pretendan inscribir actos que imposibiliten temporal o definitivamente la inscripción (títulos de compraventa que tengan mejor prioridad registral, etc.), (iv) determinar si los demás datos contenidos en la

³⁶³ Procedimiento Numero 4.1.3.18 del Texto Único de procedimientos administrativos de la SUNARP

partida donde se va a efectuar la inscripción se adecuan a los datos contenidos en el título inscribible. De la misma forma el registrador tendrá que revisar otros registros con lo cual asegurar una calificación integral del título.³⁶⁴

- **Con respecto a los términos para la constitución:** Con respecto a los términos para su constitución, el registrador tendrá que verificar que el documento cumpla con los siguientes requisitos:³⁶⁵ (a) Que el documento conste en escritura pública, (b) que en la escritura pública consten las generalidades de ley de las partes contratantes, (c) señalar la ubicación y descripción del inmueble, indicándose la partida registral en la cual se encuentra registrado el inmueble objeto de arrendamiento, (d) que el arrendador se encuentre debidamente registrado como el propietario registral del inmueble inscrito, (e) en el caso que se actué mediante representante, se tendrá que indicar la partida registral en la que consta inscrito el poder siendo necesario tener facultades de administración, y, (f) se deberá señalar con claridad en el documento la periodicidad de la renta, es decir, si se va a pagar de manera quincenal, mensual o anual.
- **Con respecto a los derechos registrales para la inscripción de la hipoteca:** Para la inscripción del Arrendamiento, los administrados tendrán que pagar un monto que comprende derechos de calificación y derechos de inscripción. Los derechos de calificación comprenden 0.81% de la UIT vigente que equivale a S/. 29.16 Nuevos Soles. Por otro lado, los derechos de inscripción comprenden un porcentaje de 0.75/1000 del monto de la renta pactada si este equivale a un valor menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles o un porcentaje de

³⁶⁴ El registrador tendrá que revisar el registro de Personas naturales en el eventual caso de que se indique en el título donde consta inscrita la representación de alguna de las partes contratantes, así verificar los poderes conferidos con respecto del arrendamiento. En caso de que sea una persona jurídica la que participa en el contrato de arrendamiento se tendrá que comprobar en la partida registral de personas jurídicas donde corre inscrita que los apoderados sean los correctos y que posean las facultades necesarias para realizar el acto.

³⁶⁵ **ESQUIVEL OVIEDO**, 2008: 206.

1.5/10000 del monto de la renta pactada si este equivale a un valor superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.³⁶⁶

e. Donación:

Según el Código Civil, para que sea válida una donación de bienes inmuebles, esta tendrá que hacerse por escritura pública.³⁶⁷ El Texto Único Ordenado de Procedimientos administrativos de la SUNARP dispone que para la transferencia por donación los administrados deben seguir los siguientes lineamientos y adjuntar los correspondientes documentos³⁶⁸.

- Formato de solicitud de inscripción debidamente llenado y suscrito.
 - Copia del Documento de identidad del presentante, con la constancia de haber sufragado en las últimas elecciones o haber solicitado la dispensa respectiva.
 - Escritura pública con intervención del donante y donatario, en la que debe constar la aceptación de este, el valor asignado al predio y, en su caso, las cargas que debe satisfacer el donatario.
 - El predio debe estar inscrito a favor del donante.
 - Constancia de pago del impuesto de alcabala, cuando corresponda.
 - Pago de los derechos registrales.
 - Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes.
- **Con respecto a la formalidad de la documentación presentada:** Este contrato necesariamente debe constituirse por escritura pública para su validez (requisito solemne), por lo tanto la única forma para su inscripción será mediante el parte notarial que contenga la escritura pública. El registrador tendrá que verificar las formalidades del documento que contiene el contrato que se pretende inscribir.

³⁶⁶ Numeral 2.3 del título de Tasas por Servicio de Inscripción registral (Registro de Predios) – Cargas y Gravámenes del TUPA de la SUNARP.

³⁶⁷ Artículo 1625 del Código Civil.

³⁶⁸ Procedimiento Numero 4.1.2.5 del Texto Único de procedimientos administrativos de la SUNARP.

- **Con respecto a la documentación obrante en los Registros Públicos:** El registrador hace la verificación del antecedente registral en el cual se pretende inscribir la transferencia por Donación, con la finalidad de: (i) verificar si el donante tiene inscrito a su favor el derecho de propiedad, (ii) verificar la existencia de algún obstáculos que emanen de la partida en la que deberá practicarse la inscripción que imposibilite la inscripción del acto (cargas que imposibiliten la inscripción, etc.), (iii) comprobar la existencia de títulos pendientes que pretendan inscribir actos que imposibiliten temporal o definitivamente la inscripción (títulos de compraventa que tengan mejor prioridad registral u otro acto de transferencia de propiedad inscribible), (iv) determinar si los demás datos contenidos en la partida donde se va a efectuar la inscripción se adecuan a los datos contenidos en el título inscribible. De igual forma el registrador está obligado a hacer la verificación correspondiente de otros registros para determinar posibles vicios en las partes.³⁶⁹
- **Con respecto a los términos para la constitución:** Como se estableció la donación se inscribirá solamente en mérito a la escritura pública, documento que necesariamente deberá contener:³⁷⁰ (a) Señalar el valor del bien donado (valoración), (b) que el donante conste inscrito como propietario del inmueble materia de transferencia, (c) señalar las cargas que establezca el donatario, en caso las hubiese, (d) en caso se haya estipulado el derecho de reversión de la donación a favor del donante, este se inscribirá en el rubro de cargas y gravámenes.

³⁶⁹ El registrador tendrá que revisar el registro de Personas naturales en el eventual caso de que se indique en el título donde consta inscrita la representación de alguna de las partes contratantes, así verificar los poderes conferidos con respecto del arrendamiento. En caso de que sea una persona jurídica la que participa en el contrato de arrendamiento se tendrá que comprobar en la partida registral de personas jurídicas donde corre inscrita que los apoderados sean los correctos y que posean las facultades necesarias para realizar el acto

³⁷⁰ **ESQUIVEL OVIEDO**, 2008: 170 – 171.

- **Con respecto a los derechos registrales para la inscripción de la Donación:** Para la inscripción de una Donación (revocatoria o reversión), los administrados tendrán que pagar un monto que comprende derechos de calificación y derechos de inscripción³⁷¹. Los derechos de calificación comprenden 0.81% de la UIT vigente que equivale a S/. 29.16 Nuevos Soles. Por otro lado, los derechos de inscripción comprenden un porcentaje de 1.5/1000 del monto de la valorización de la donación si este es equivalente a un valor menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles, o un porcentaje de 3/10000 del monto de la valorización de la donación si este es equivalente a un valor superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.³⁷²

³⁷¹ Estos supuestos son los regulados actualmente por el TUPA de la SUNARP. Temporalmente se han emitido normas que en cierta forma han reducido los montos correspondientes para rogatorias de baja cuantía y otras que tienen que ver con actos específicos de los cuales hablaremos en nuestro capítulo III.

³⁷² Numeral 1.7 del título de Tasas por Servicio de Inscripción Registral (Registro de Predios) - Transferencias del TUPA de la SUNARP.

CAPÍTULO III

INFORMALIDAD DERIVADA DE LA DESNATURALIZACIÓN DEL REGISTRO DE PREDIOS

3.1. Clasificación General

En este capítulo explicaremos y analizaremos los problemas que consideramos son los principales factores que contribuyen a la desnaturalización de la finalidad del Registro de Predios.

Para una mejor explicación hemos diseñado una clasificación de los costos más relevantes que desnaturalizan la finalidad del registro. Esta clasificación nos ayudará a diferenciar, analizar y ordenar de mejor manera los problemas encontrados. Para este propósito hemos evaluado los procedimientos destinados a la inscripción de rogatorias relacionados con los contratos que hemos definido y determinado en el capítulo II.

En nuestra clasificación se ordenan los costos de acuerdo a la naturaleza de los requisitos solicitados por el Registro de Predios. Algunos costos son generados por requisitos exigidos por el Registro, otros por requisitos que si bien no son exigidos directamente por el Registro necesitan de su cumplimiento para la formación del título³⁷³ y del título inscribible (cadena de trámites necesarios).

Para nuestra investigación hemos considerado tres aspectos o costos: (i) Altos costos generados por procedimientos registrales

³⁷³ Chico y Ortiz puntualiza que "*La doctrina ha distinguido las dos grandes acepciones en que debe ser entendido el título: material y formal. La primera no es más que la causa o razón justificativa de la adquisición del derecho o de su modificación o extinción. La segunda se refiere al documento en el cual se hace constar la causa del pacto o contrato que debe inscribirse*" **CHICO Y ORTIZ**, 2000: 488.

Según el Artículo 7 del Reglamento General de los Registros Públicos, se entienden por título, para efectos de la inscripción, el documento o documentos en que se fundamentan inmediata y directamente el derecho o acto inscribible o y que, por si solos, acrediten fehaciente e indubitablemente su existencia, afirma además que también formarán 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.

propriadamente dichos, (ii) altos costos generados por procedimientos ajenos al registro, y (iii) altos costos generados por requisitos excesivos.

3.1.1. Costos generados por procedimientos registrales propriadamente dichos

Los costos generados por los procedimientos registrales propriadamente dichos, los hemos definido como los costos generados por los procesos regulados por nuestro sistema legal que consideramos indispensables y necesarios para la inscripción de rogatorias registrales, pero que muchas veces resulta para los administrados muy oneroso asumirlos (especialmente para los de menos recursos), desincentivando los procedimientos y por ende el acceso a la inscripción registral. Entre los procesos comprendidos se encuentran los trámites necesarios que el administrado debe realizar para la obtención de la documentación que conformará o se anexará el título inscribible y demás requisitos solicitados directamente por el Registro con respecto a la rogatoria registral. Asimismo, comprende los pagos necesarios para la obtención de los documentos indispensables para la creación del título inscribible (documentación mencionada) y los derechos registrales para la inscripción de rogatorias. Por motivos metodológicos hemos subdividido esta clase en dos: (i) Altos costos generados por la creación y calificación registral del título inscribible y (ii) altos montos de aranceles registrales.

3.1.1.1. Costos generados por la creación y calificación del título Inscribible

Son los costos que se producen durante los procedimientos y trámites necesarios que incurren los particulares para la creación de un título inscribible. En estos procedimientos los particulares deberán realizar trámites donde participan tres agentes: el abogado, quien será el encargado de la creación de la minuta y firma de la misma, el Notario quien se encargará de la creación de la escritura pública y el Registrador quien evaluará si el administrado cumple con todos los requisitos establecidos para la inscripción de una determinada rogatoria. Cabe precisar que, para la realización de cada uno de estos procedimientos será necesario sufragar los costos respectivos, lo que, en muchos casos, puede ser el principal desincentivo para la realización del trámite.

3.1.1.2. Altos aranceles registrales

En esta sub clasificación nos referimos exclusivamente a los pagos que los particulares que desean inscribir sus rogatorias deben realizar a la SUNARP. Estos montos se denominan “tasas registrales” y se pagan por concepto de inscripción, publicidad y otros servicios que presta el Registro³⁷⁴. Acá nos enfocaremos directamente en los pagos necesarios para el ingreso y la inscripción de las rogatorias registrales. Estos pagos presentan una especial problemática, que, en muchos casos representa otro grupo de los principales costos que desincentivan la inscripción.

3.1.2. Costos generados por procedimientos ajenos al Registro

En segundo lugar tenemos los costos de procedimientos ajenos al Registro los cuales pese a no ser indispensables para la inscripción registral, la normatividad vigente los requiere para la obtención de documentos, certificaciones o constancias adicionales previas para la inscripción de rogatorias o para la creación del título inscribible, lo cual no hace sino generar mayores desincentivos para el acceso al registro. Estos costos adicionales se generan, por ejemplo, cuando se requiere de la presentación de documentación que acredite la realización de actos previos ante entidades ajenas al registro, como lo son los Gobiernos Locales y Regionales.

Estos requerimientos obligan al administrado a realizar trámites y procedimientos ante instituciones ajenas al registro de forma tal que pueda obtener la documentación necesaria para la inscripción registral. Toda esta documentación deberá ser adjuntada a la rogatoria registral para la calificación del registrador.

³⁷⁴ Artículo 165 del Texto único Ordenado del reglamento general de los Registros Públicos. Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de Los Registros Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN.

Como lo afirman estudios de la ONG Ciudadanos al Día³⁷⁵, las personas no sólo invierten tiempo en el desplazamiento ante la entidad pública donde deberán realizar un trámite determinado, sino que previamente tienen que conseguir información, acopiar documentación, realizar fotocopias, etc. Todo esto toma tiempo e inversión en dinero, lo cual es un gran impedimento para personas de bajos recursos que si bien desean inscribir sus derechos, muchas veces el costo y tiempo de tramitación de estos procedimientos los desincentiva a formalizarse.

3.1.3. Costos generados por requisitos excesivos

Finalmente tenemos los requisitos excesivos, los cuales podemos definir como requerimientos que no son ajenos a la inscripción de títulos, pero los costos de su cumplimiento por los administrados superan ampliamente los beneficios que generan. En este grupo se encuentra, por ejemplo, el Catastro. Nadie duda que, para lograr un sistema registral seguro y eficiente, es indispensable contar con una base catastral o catastro registral que permita una clara definición de la ubicación y linderos de los predios sobre los cuales versan los derechos registrados. Sin embargo, lo que sí está en discusión es el tipo de catastro necesario para estos propósitos. Las características y técnica del catastro registral deben estar acordes con su finalidad y con el contexto socio – económico al cual se va a aplicar, evitando recurrir a sistemas catastrales muy sofisticados e innecesarios, que generan costos excesivos tanto para el país como para los usuarios.

3.2. Costos generados por la creación y calificación del título inscribible

Cualquier persona que desee inscribir sus derechos sobre inmuebles (como por ejemplo el derecho de propiedad de un inmueble adquirido a través de un contrato de compraventa) y poder gozar de todos los beneficios que brinda la inscripción registral, necesitará crear el título inscribible, el cual

³⁷⁵ Rankin CAD 2010 Tiempo invertido para una gestión – Ciudadanos al Día.

se configura como el único documento³⁷⁶ que puede ser calificado por un registrador durante el proceso registral.

Como ya lo hemos expuesto en el Capítulo No. II, como regla general, el título inscribible es un instrumento público, salvo que la ley establezca lo contrario.³⁷⁷ Solo los instrumentos que de acuerdo a ley son títulos inscribibles son materia de calificación por el registrador, por ende los administrados que pretenden inscribir sus derechos y contratos necesariamente deberán crear dicho título.

Lamentablemente, la creación del título inscribible no es simple, ya que será necesario realizar una serie de procedimientos previos, los cuales, debido a su onerosidad, complejidad y su prolongado tiempo de gestión, desincentivan a los ciudadanos a iniciar o culminar el procedimiento dirigido a la inscripción registral.

Los costos de los procedimientos se derivan de lo siguiente: (i) la contratación de los servicios profesionales de un abogado, (ii) la contratación de los servicios profesionales de un notario, (iii) y los requisitos específicos solicitados por el Registro de Predios para la inscripción de una determinada rogatoria. El abogado se encargará necesariamente de la redacción de la minuta o contrato, el Notario será el encargado de elevar dicho contrato a Escritura Pública (cuando ésta sea requerida), para que posteriormente pueda ser enviado a los Registros Públicos. Finalmente el Registrador evaluará si el administrado cumple con todos los requisitos establecidos para la inscripción de una determinada rogatoria.

³⁷⁶ Salvo ciertas excepciones indicadas en los reglamentos de cada registro.

³⁷⁷ Según lo expresado por Martha Silva, el título material es la causa o razón jurídica de la adquisición, modificación, transmisión o extinción del derecho. El título formal es el documento en el que se constata o autentica la causa o razón jurídica. Asimismo, afirma Roca Sastre que al registro se presentan documentos (títulos formales); se inscriben actos (títulos materiales); y se publican derechos (titularidades). Es por tal motivo que el Artículo 7 del RGRP establece que *es el documento o documentos en que se fundamenta inmediata y directamente el derecho o acto inscribible y que, por si solos, acrediten fehaciente e indubitavelmente su existencia. También formarán 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.*

3.2.1. Costos derivados de la participación del abogado

El primer costo generado en la cadena de procesos que deben incurrir los administrados que desean proteger sus derechos de propiedad, son los destinados a la contratación de los servicios profesionales de un abogado colegiado.

Según la Ley del Notariado, el cuerpo de la escritura pública necesariamente contendrá *“La declaración de voluntad de los otorgantes, contenida en minuta autorizada por letrado, la que se insertará literalmente”*³⁷⁸. Ante este imperativo toda escritura pública con respecto a ciertos actos, deberá contener una minuta firmada por letrado o abogado colegiado³⁷⁹.

Por lo tanto, es después de haber realizado el contrato verbal de compraventa de un inmueble, los particulares deberán solicitar los servicios de un abogado para que redacte y firme el documento que contendrá las cláusulas del acuerdo de voluntades. Los honorarios de los abogados (para la elaboración y firma de una minuta de compraventa) varían según los servicios y actividades que deba realizar el abogado para la redacción del documento y según el nivel de preparación profesional del abogado

Normalmente los servicios profesionales de abogados con estudios de postgrado, máster o doctorados tienen un costo mayor que los servicios de abogados que no poseen este tipo de preparación. Por otro lado, el prestigio, la cátedra o la experiencia (sin tener estudios más allá del simple título de abogado) son factores que pueden generar un aumento en el costo del abogado. Otro factor que aumenta el costo en la contratación profesional es el lugar de labores o la institución a la que representa el profesional, ya que existen abogados cuyas tarifas son impuestas por una empresa o un estudio de abogados. Estas tarifas están prefijadas o tienen márgenes que limitan la negociación con el particular.

³⁷⁸ Inciso “a” del artículo 57 del Decreto Legislativo del Notariado (Decreto Legislativo N° 1049)

³⁷⁹ En ciertos actos que ameriten el otorgamiento de una escritura pública no será necesaria la firma del abogado, como por ejemplo el otorgamiento de poderes.

Para efectos de esta investigación, nos hemos focalizado en el abogado de la ciudad de Lima que trabaja en forma independiente y que puede tener un mayor acceso a las personas de recursos medios y bajos.

Según las entrevistas realizadas, para la determinación de los honorarios por la redacción y autorización de una minuta, correspondiente a una contratación inmobiliaria (ej. una compraventa), se debe considerar como primer aspecto el valor del inmueble que se transfiere y a la parte contractual que solicita el asesoramiento. Por ejemplo, si se asesora al vendedor de un inmueble lo que interesa es asegurar el precio y que la responsabilidad sobre la cosa vendida y sus accesorios termine al momento de la entrega del bien. Por el contrario, si se asesora al comprador, lo determinante es que la adquisición sea lo más segura posible, para lo cual será necesario realizar estudio de títulos y otro tipo de actividades para garantizar la exactitud y seguridad de lo adquirido.

Según las entrevistas realizadas, en el caso de la compra venta de una casa cuyo precio de compraventa fluctúa entre S/.300,000.00 y S/ 500,000.00 Nuevos Soles, un abogado de las características consideradas cobraría al vendedor alrededor de S/. 1,000.00 Nuevos Soles y S/. 2,000.00 al comprador.³⁸⁰ Por lo tanto, podemos deducir que el primer factor para determinar los honorarios profesionales del abogado es el valor del predio transferido; y en segundo lugar se encuentra la complejidad de los títulos a estudiar.

Adicionalmente, de las indagaciones realizadas, existen otro tipo de servicios accesorios que puede realizar el abogado y que tiene relación con la determinación de sus honorarios; entre los cuales se encuentra principalmente el aspecto tributario y municipal. Por lo tanto, el abogado también se puede encargar del asesoramiento con respecto a los temas

³⁸⁰ En las entrevistas realizadas, los abogados afirmaron que en promedio para un inmueble valorizado en S/. 100,000.00 Nuevos Soles, para el servicio de redacción de minutas cobrarían aproximadamente S/. 500.00 Nuevos Soles. Para el asesoramiento de una compraventa cobran aproximadamente S/ 700.00 Nuevos Soles adicionales.

tributarios (pago del impuesto predial, impuesto de alcabala e impuesto a la renta de ser el caso). Este tipo de asesoramiento aumenta el monto de los honorarios del abogado.

Existen servicios adicionales que enervan el monto del honorario profesional de un abogado, como por ejemplo servicios de procuraduría que pueden necesitar en la transacción. En estos servicios se encuentran inmersos los costos de transporte, costo de trámites adicionales (tributarios, municipales y registrales), o inclusive algún tipo de viáticos que normalmente son asumidos por el cliente.

De las entrevistas realizadas pudimos comprobar que el monto de los honorarios a pagar a los abogados va a depender de las necesidades que requiera satisfacer el cliente, ya que existen algunos que por ejemplo solicitan servicios no tradicionales, como realizar explicaciones a familiares para convencerlos de celebrar el contrato, convencer al comprador de realizar el pago con un número determinado de cheques de gerencia con o sin constancia notarial. La prestación de este tipo de servicios podría elevar los honorarios pactados con un abogado.

En los estudios realizados en el año 2010 por APOYO CONSULTORIA³⁸¹, se afirma que los procedimientos a seguir para la formalización de los segundos actos³⁸², requieren que el propietario contrate los servicios profesionales de notarios, abogados e ingenieros³⁸³, lo cual dependerá del trámite que pretenda realizar la persona. Se establece que en el caso de los procesos de compraventa, las personas pueden acudir directamente a un notario para que en la notaría se les brinde los servicios de elaboración de la minuta (a cargo de los abogados que trabajan para la

³⁸¹ APOYO CONSULTORIA. *Encuesta que permita obtener información respecto a determinados Aspectos Específicos de la situación actual del universo de predios Titulados por COFOPRI entre los años 1996 – 2007*. Noviembre 2010. Pág. 67 - 80

³⁸² Este estudio solamente investigó tres tipos de actos: Compraventa, Declaratoria de Fábrica e Independización.

³⁸³ Nuestra investigación no abarcará los costos de ingenieros ya que sale de los intereses de la tesis, pero si creemos que son importantes ya que su participación es trascendental para la inscripción de ciertos actos, especialmente con los relacionados con fábricas. Es necesario dejar establecido que dichos costos profesionales también elevan los costos de transacción.

notaría) y de la escritura pública, lo cual se reflejará luego en la tarifa a pagar a la notaría.

Como bien lo demuestra dicho estudio, en el servicio de elaboración de minutas los abogados tienen una competencia directa con los notarios quienes también ofrecen dicho servicio a través de sus abogados.

CUADRO N° 4 - COSTOS INDIRECTOS ASOCIADOS A LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE SEGUNDOS ACTOS³⁸⁴

	CIUDAD	DISTRITO	COSTO NOTARIO O ABOGADO	PROM.	PROMEDIO TOTAL
1	Arequipa	Yanahuara	S/.100.0	S/.133.33	S/.259.00
2		Tiabaya	S/.150.0		
3		Socabaya	S/.150.0		
4	Trujillo	Trujillo	S/.70.0	S/.113.33	
5		La Esperanza	S/.70.0		
6		El Porvenir	S/.200.0		
7	Lima	San Martín de Porres	S/.350.0	S/.456.67	
8		Comas	S/.548.0		
9		San Juan de Miraflores	S/.435.0		
10		Ate Vitarte	S/.550.0		
11		San Juan de Lurigancho	S/.577.0		
12		Ventanilla	S/.280.0		
13	Chiclayo	Chiclayo	S/.250.0	S/.183.33	
14		La Victoria	S/.100.0		
15		José Leonardo Ortiz	S/.200.0		
16	Huancayo	El Tambo	S/.200.0	S/.210.0	
17		Huancayo	S/.180.0		
18		Chilca	S/.250.0		

³⁸⁴ Cabe precisar, que el estudio realizado por APOYO CONSULTORIA, solo tomó en consideración los predios titulares por COFOPRI, en otras palabras zonas urbanas marginales o Asentamientos Humanos, predios que se caracterizan por su baja cuantía. Cabe precisar que el estudio concluye que existen trabas importantes para el registro de los segundos actos, las cuales parten de los beneficiarios (ej. desconocimientos, percepción de que es irrelevante, etc.) y de las instituciones involucradas en este procedimiento (ej. costos, números de requisitos, faltas de orientación, etc.)

El estudio mencionado y realizado por APOYO demuestra, en base a un sistema de entrevistas, un aproximado de los costos indirectos en los procesos de formalización de los llamados segundos actos. Sobre los costos del abogado, las cifras de APOYO aparecen en el cuadro antes citado.

A partir de la investigación de APOYO³⁸⁵, se obtienen los costos del abogado respecto a su participación en los actos de compra ventas en los 18 distritos considerados como de mayor variabilidad del índice de desarrollo humano³⁸⁶ (IDH).

Como se puede apreciar en el cuadro, los montos más altos provienen de los distritos de la ciudad de Lima, donde se calcula un promedio de servicios profesionales de S/. 457.00 Nuevos Soles. Por otro lado, vemos que los servicios de profesionales más baratos provienen de los distritos de Trujillo donde el promedio del costo por el servicio asciende a S/. 113.00 Nuevos Soles. Además, el rango de fluctuación de precios va desde S/.70 a S/. 577 Nuevos Soles, con un promedio general de S/. 259.00 Nuevos Soles.

Como previamente lo mencionamos, existe competencia directa entre el abogado y la notaría con respecto al servicio de la redacción de minutas, especialmente tratándose de actos de compraventa. La diferencia sustancial es que el abogado, normalmente trabaja solo o con un grupo pequeño de abogados, por lo tanto la remuneración va directamente al profesional (se trata usualmente de profesional independiente). En el caso de las Notarías, los que redactan las minutas son también abogados, pero

³⁸⁵ “Con la finalidad de analizar costos, se seleccionó dentro de la muestra tres distritos por cada ciudad distinta a Lima, empleando como criterio la mayor variabilidad en torno al nivel del Índice de Desarrollo Humano (IDH), tomándose los distritos con menor y mayor IDH y el distrito que representara la media del mismo. En el caso de la ciudad de Lima Metropolitana, todos los distritos de la muestra fueron tomados en cuenta. Se consideró utilizar el IDH ya que este indicador se puede obtener a nivel distrital e incorpora diversa información de variables económicas y sociales”. **APOYO CONSULTORIA**, 2010.

³⁸⁶ El Índice de Desarrollo Humano se construye sobre la base de cuatro criterios: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria, y PBI per cápita. Este índice se encuentra entre 0 y 1, siendo 1 el nivel más alto.

trabajan bajo relación de dependencia con la institución, por lo tanto, cobran tarifas prefijadas para la redacción de minutas.

A partir de una investigación que realizamos durante el mes de febrero del 2011 sobre los precios que ofrece el mercado Notarial con respecto a la redacción de minutas, obtuvimos lo plasmado en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 5 - MUESTRA DE COSTOS POR EL SERVICIO DE REDACCIÓN DE MINUTAS EN NOTARIAS.³⁸⁷

NOTARIA	Localidad	Redacta minuta		Monto por la redacción y firma de la minuta.
		SI	NO	
Notaria 1	Cercado de Lima		X	-
Notaria 2	Cercado de Lima		X	-
Notaria 3	Cercado de Lima	X		No dan costos a consulta
Notaria 4	San Miguel	X		S/.200.00
Notaria 5	Surquillo		X	-
Notaria 6	Lince		X	-
Notaria 7	Surco	X		S/.300.00
Notaria 8	San Borja	X		S/.250.00
Notaria 9	Miraflores	X		S/.900.00
Notaria 10	San Isidro	X		S/.350.00
Notaria 11	Barranco		X	-
Notaria 12	San Martín de Porres	X		S/.400.00
Notaria 13	Rímac	X		S/.120.00
	TOTALES	8	5	S/.334.20
	PROMEDIO	61.5	38.5	S/.360.20

³⁸⁷ El cuadro se realizó indagando los costos ofrecidos para el servicio de redacción y firma de minutas de compraventa, durante el mes de febrero del 2011. Se indagó en 13 Notarías de Lima, lo cual representa el 9 % del total de notarios en Lima, provincia con mayor número de notarios en todo el Perú (145).

Como se puede apreciar, el promedio del costo del servicio de redacción y firma de una minuta de compraventa asciende a S/. 360.20 Nuevos Soles, monto que consideramos relativamente alto y poco accesible a personas de bajos recursos. Se puede notar también, que no todas las notarías ofrecen este servicio ya que sólo 8 de las 13 consultadas redactan y firman minutas de compraventa (es decir, sólo un 61.5% de las notarías consultadas). Ello quiere decir que la competencia de abogados y Notarias no es absoluta, solo algunas notarías podrían competir con los abogados respecto al servicio de redacción y firma de minutas de compraventa. Creemos que para analizar mejor la competencia entre Notarias y abogados se debería realizar un estudio e investigación mucho más detallado que escapa de las pretensiones de esta tesis, no obstante lo realizado nos da un panorama general del mercado. Por otro lado, es altamente probable que la competencia de mercado entre abogados y notarías no sólo se realice con respecto a los actos de compraventa sino también en cuanto a otros actos inscribibles como las minutas de actos de transferencia inmobiliaria, minutas de arrendamiento, constitución de derechos de superficie, usufructo, servidumbre, etc.

Es preciso mencionar que la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima (CAL), en su Sesión de fecha 04 de setiembre del 2002, aprobó la Tabla de Honorarios Profesionales³⁸⁸, documento que tiene como objetivo crear una guía referencial de honorarios mínimos profesionales de los abogados.

³⁸⁸ “La referida Tabla de Honorarios Mínimos Referenciales ha sido aprobada y actualizada por la Junta Directiva en cumplimiento de sus atribuciones y objetivos finales, teniéndose en consideración que su texto debe ser tenido en cuenta por los profesionales del Derecho y los Magistrados en general, en aplicación de la Décima Cuarta disposición final del Código Procesal Civil vigente, en donde se establece que: "Cada dos años los Colegios de Abogados, de Ingenieros, de Contadores y Médicos y los demás cuyos profesionales puedan realizar pericias, aprueban y publican en el diario "El Peruano", "Normas Orientadoras de Honorarios Profesionales", que serán de obligatoria observancia por los Jueces para la determinación de los honorarios profesionales”.

Información extraída de: http://www.cal.org.pe/fx_tab_honorarios.html.

La tabla de Honorarios establece en su artículo 58 que:

“El honorario mínimo referencial considerando toda la asistencia al cliente, cuando celebre un contrato de enajenación o de adquisición o de prestaciones de bienes y créditos, incluyendo constitución de garantías, se regulará sobre la base de un porcentaje del dos por ciento (2%) por las primeras cincuenta (50) Unidad Impositiva Tributaria (U.I.T.); del uno por ciento (1%) sobre el exceso hasta doscientas (200) Unidad Impositiva Tributaria (U.I.T.); del medio por ciento (0.50%) por toda suma superior hasta cuatrocientas (400) Unidad Impositiva Tributaria (U.I.T.); de un cuarto por ciento (0.25%) sobre el excedente. En todo caso, el honorario mínimo referencial no será inferior al veinticinco por ciento (25%) de la Unidad Impositiva Tributaria (U.I.T).”³⁸⁹

En tal sentido, de acuerdo a estas tablas, si se presta asesoría legal para la compraventa de un inmueble valorizado en S/. 100,000.00 Nuevos Soles, el abogado tendría que cobrar un monto mínimo de S/ 2,000.00 Nuevos Soles.

Por otro lado, si se quiere disponer un inmueble adquirido por programas estatales de financiamiento de vivienda (como Fondo Mi Vivienda o Techo Propio) donde los inmuebles tiene un valor promedio de S/. 75,000.00 Nuevos Soles, siguiendo las indicaciones de las tablas, los honorarios mínimos de un abogado serían equivalentes a S/. 1,500.00 Nuevos Soles. Ambos ejemplos se pueden observar mejor en el siguiente cuadro:

³⁸⁹ Art. 58 de la tabla de Honorarios profesionales publicada por el Colegio de Abogados de Lima.

CUADRO N° 6

APLICACIÓN DE LOS PORCENTAJES
DE LA TABLA DE HONORARIOS DEL CAL.
(asistencia del cliente en la redacción y celebración de un contrato)³⁹⁰

Vivienda valorizada en S/. 100,000.00 Nuevos Soles		Vivienda adquirida por un programa de financiamiento de vivienda	
Primeras 50 UITs ³⁹¹	S/.180,000.00	Primeras 50 UITs	S/.180,000.00
Porcentaje a cobrar	0.02	Porcentaje a cobrar	0.02
Monto del ejemplo	S/.100,000.00	Monto del ejemplo	S/.75,000.00
Montos a cobrar por el abogado	S/.2,000.00	Montos a cobrar por el abogado	S/.1,500.00

La escala de honorarios también establece honorarios relativos al asesoramiento en las gestiones relativas a la compraventa (el análisis de títulos y demás gestiones necesarias), actos imprescindibles para un buen asesoramiento en materia de transferencia de inmueble, sin perjuicio del que corresponda por la redacción de los contratos que se celebren para completar o perfeccionar los títulos.

³⁹⁰ Esta tabla fue realizada siguiendo los porcentajes indicados la Tabla de Honorarios Profesionales, aprobados por la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima (CAL), en su Sesión de fecha 04 de setiembre del 2002,

³⁹¹ Valor de la UIT para el año 2011 – S/. 3,600.00 Nuevos Soles.

CUADRO N° 7

**APLICACIÓN DE LOS PORCENTAJES
DE LA TABLA DE HONORARIOS DEL CAL.**
(Montos aplicados a un ejemplo de asesoramiento legal de una compraventa –
saneamiento físico – legal del inmueble)

Vivienda valorizada en S/. 100,000.00 Nuevos Soles		Vivienda adquirida por un programa de financiamiento (S/.75,000.00)	
Primeras 10 UITs	S/.36,000.00	Primeras 10 UITs	S/.36,000.00
De 10 a 50 UITs	De S/.36,000.00 hasta S/.180,000.00	De 10 a 50 UITs	De S/.36,000.00 hasta S/.180,000.00
Porcentaje a cobrar por las primeras 10 UITs	0.15	Porcentaje a cobrar por las primeras 10 UITs	0.15
Monto a cobrar por el precio comprendido entre las UITs restantes	S/.5,400.00	Monto a cobrar por el precio comprendido entre las UITs restantes	S/.5,400.00
Porcentaje a cobrar por las UITs restantes	0.10	Porcentaje a cobrar por las UITs restantes	0.10
Monto a cobrar por las UITs restantes	S/.6,400.00	Monto a cobrar por las UITs restantes	S/.3,900.00
Monto acumulado	S/.11,800.00	Monto acumulado	S/.9,300.00
Montos a cobrar por el abogado (con la reducción del 50%)	S/.5,900.00	Montos a cobrar por el abogado (con la reducción del 50%)	S/.4,650.00

Para el cobro de honorarios en materia de transferencias de inmuebles (que incluye actividades concernientes a la revisión de documentación, estudio de títulos, trámites tributarios, trámites municipales, procuraduría, etc., actividades que pueden estar muy relacionadas al saneamiento físico – legal de inmueble para la futura venta del mismo) se

dispone que se aplicará la siguiente escala: hasta 10 U.I.T. 15.00 %, de 10 hasta 50 U.I.T. 10.00 %, de 50 hasta 250 U.I.T. 5.00 %, de 250 hasta 500 U.I.T. 2.00 %, por todo exceso de 500 U.I.T. 0.50 %, con una reducción del 50% del monto total resultante.

Aplicando dicha escala a los ejemplos realizados con anterioridad tenemos: Tal como lo muestra el cuadro, para un servicio de asesoría de compraventa de un inmueble valorizado en S/. 100,000.00 Nuevos Soles, un abogado debería cobrar un monto de S/. 5,900.00 Nuevos Soles. Además, para el mismo servicio pero con un bien distinto (en este caso un inmueble obtenido vía un programa estatal para obtención de vivienda), cuyo valor promedio es de S/. 75,000.00 Nuevos Soles, un abogado debería cobrar un monto ascendiente a S/. 4,650.00 Nuevos Soles.

Como se puede observar, ambos casos presentan montos relativamente altos para ser costeados por personas de bajos recursos, y por lo tanto consideramos que son poco accesibles para personas que con grandes esfuerzos logran ahorrar durante mucho tiempo para poder adquirir una vivienda propia.

En realidad, debido a la alta competencia en el mercado de servicios profesionales legales, los abogados han tenido que ir reduciendo sus precios con la finalidad de captar clientes que les permitan tener rentas para subsistir, lo cual es un claro ejemplo de la regulación de precios que otorga la competencia del mercado. A manera de resumen y tratando de obtener un monto aproximado del costo de servicios profesionales, hemos estructurado el siguiente cuadro que muestra de manera concluyente los montos finales de las pequeñas investigaciones mostradas en esta sección:

CUADRO N° 8 – COSTO DE SERVICIOS PROFESIONALES

Fuente ³⁹²	COSTOS APROXIMADOS		
	Redacción de minutas y asesoramiento legal	Solo redacción de minutas	Solo asesoramiento legal
Entrevistas (predios en distritos medios y altos)	S/.1,200.00	S/.500.00	S/.700.00
Investigación APOYO (predios de A.A.H.H.)	S/.259.00	-	-
Estudio de Notarias	-	S/.333.20	-
Estudio de las Tablas de Honorarios del CAL	S/.7,900.00	S/.2,000.00	S/.5,900.00
PROMEDIO	S/.3,119.67	S/.1,416.60	S/.3,300.00

Como se muestra en este cuadro, S/. 3,119.67 nuevos soles es el costo por servicios de abogados para la preparación y asesoramiento del título inscribible (tomando como ejemplo la compraventa inmobiliaria).

Es evidente, que si se pretende realizar un cálculo más aproximado de los costos profesionales del abogado, en su participación para la creación de títulos inscribibles, pueden realizarse investigaciones más exhaustivas que permitan obtener valores promedios más generalizables. Sin embargo, una investigación más exhaustiva escapa de las pretensiones de esta tesis. En el presente trabajo lo que se ha tratado es de dar un monto aproximado en base a ciertas investigaciones previamente efectuadas, e indagando con abogados del medio. En consecuencia, es probable que existan ciertos márgenes de error en los números y cifras mostradas.

³⁹² Para la realización del cuadro se tomó como referencia los montos finales correspondientes a asesorías.

3.2.2. Costos derivados de la participación del Notario

Para la inscripción de derechos de propiedad, el registrador requiere de la presentación de instrumentos públicos, y, como excepción admite aquellos instrumentos privados expresamente establecidos por la ley. El instrumento público más utilizado para fines registrales es la escritura pública, documento que sólo puede ser otorgado por un Notario Público. Siendo esto así, un costo adicional que deben asumir los particulares para la creación del título inscribible, se deriva de los pagos que deben realizarse a las notarías para la obtención de la escritura pública.

Tal como lo afirma la norma notarial, el notario es:

“el profesional del derecho que está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él celebran. Para ello formaliza la voluntad de los otorgantes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes. (...) Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previsto en las leyes de la materia”³⁹³

En efecto, los notarios son abogados a los cuales el estado les ha delegado realizar una actividad pública consistente en todo lo regulado por la normativa notarial, sin embargo no podríamos considerarlos como funcionarios públicos³⁹⁴.

Consideramos que la actividad notarial tiene que ver más con una profesión de corte económico liberal ya que el notario celebra contratos de prestación de servicios obligándose a realizar determinadas actividades

³⁹³ Artículo 2 del Decreto legislativo N° 1049 – Decreto Ley del Notariado.

³⁹⁴ Walter Gutiérrez Afirma: *“las razones por las cuales un notario no puede ser considerado como funcionario público son: (i) no forma parte del escalafón de la administración; (ii) no están sometido a dependencia funcional o subordinación jerárquica; (iii) el cliente elige al notario sobre la base de su idoneidad y moralidad, no le es impuesto como el funcionario público; (iv) el estado no responde por los daños que eventualmente se puedan generar como consecuencia de la actuación del notario; (v) el notario realiza una actividad empresarial, tal como se desprende directamente de las normas tributarias y de libre competencia; y finalmente, (vi) la actividad notarial, lo mismo que en cualquier profesión liberal, está sujeta a reglas del mercado”*. GUTIERREZ CAMACHO, 2001:54.

concretas a favor de sus clientes, a cambio de una retribución económica, de igual forma como lo realiza cualquier otro profesional liberal (ingeniero, arquitecto, abogado, contador, etc.).

La peculiaridad de su actividad radica en que sus servicios consisten en *“dar fe y credibilidad de actos y contratos a los particulares que intervienen, lo que no pueden realizar ordinariamente otros profesionales, salvo el caso de los fedatarios”*.³⁹⁵

Por lo tanto, no es un criterio descabellado considerar al notario como un empresario ya que en la práctica se comporta como tal. Como bien lo expone Ramón Cerdá:

“...tienen unas cargas laborales importantes, y unos gastos fijos, semifijos y variables que corren por su cuenta por mucho que todo tenga que salir de los aranceles. (...) Pero lo que más los clasifica como empresarios es el hecho de que deben desarrollar una labor comercial para captar y conservar clientes”.³⁹⁶

En la actualidad, muchas notarías poseen un considerable número de personal, contratan con otras empresas para el abastecimiento de los suministros que utilizan, poseen áreas destinadas a la administración y contabilidad, con locales que se van ampliando con el tiempo, con mayor cantidad de merchandising³⁹⁷, con páginas web muy avanzadas que poseen una diagramación de primera y una interfaz que algunas empresas, que posiblemente facturan más, envidiarían. Todas las características no difieren mucho del comportamiento de una empresa³⁹⁸, considerando que una notaría trata de buscar captación de clientes.

³⁹⁵ PINEDO COA, 2007: 47.

³⁹⁶ Información extraída de:

<http://elblogderamon.com/2008/12/01/%c2%bflos-notarios-se-consideran-empresarios/>

³⁹⁷ “Es el conjunto de estudios y técnicas comerciales que permiten presentar el producto o servicio en las mejores condiciones, tanto físicas como psicológicas, al consumidor final. En contraposición a la presentación pasiva, se realiza una presentación activa del producto o servicio utilizando una amplia variedad de mecanismos que lo hacen más atractivo: colocación, presentación, etc.”

Información extraída de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Merchandising>.

³⁹⁸ “Una empresa es entendida como “una organización o institución dedicada a actividades o

Una característica esencial para calificar a una notaría como un ente empresarial son los aranceles notariales³⁹⁹ o los montos que cobran por sus servicios. Estos se regulan por libre competencia, por lo tanto, cada notaría determina libremente los montos a cobrar por sus servicios pero, a su vez, estos se regularán de acuerdo a la competencia del mercado. Como bien lo afirma Gunther Gonzales Barrón: *“el derecho del notario se centra en cobrar un honorario libremente establecido por los servicios que presta, pero en ningún caso esa retribución puede ser objeto de imposición corporativa....”*⁴⁰⁰

El problema puntual con respecto a los altos costos notariales radica en el hecho que a pesar que los aranceles notariales se regulan por la libre competencia, existen ciertas características con respecto a los agentes que brindan los servicios que imposibilitan una regulación eficiente de precios.

Como todos sabemos la libre competencia se entiende como:

*“la libertad de elección tanto para el consumidor, como para el productor. La **libre competencia genera incentivos para que las empresas obtengan una ventaja competitiva sobre otras mediante la reducción de costos y la superioridad***

persecución de fines económicos o comerciales”, “una unidad económico-social, integrada por elementos humanos, materiales y técnicos, que tienen el objetivo de obtener utilidades a través de su participación en el mercado de bienes y servicios, para lo cual hacen uso de factores de producción como tierra, trabajo y capital.”

Información extraída de: <http://definicion.de/empresa/>.

Estas dos definiciones no difieren sustancialmente con lo que en la práctica realiza una notaría, ya que podría ser considerada como una institución (unidad), integrada por elementos materiales (local, suministros, activo fijo para su funcionamiento, etc.) personal humano (personal técnico y no técnico) que tienen como objetivo obtener ingresos en base a la participación en el mercado de bienes y servicios (captación de clientes), para lo cual hacen uso de factores de producción (capital y trabajo principalmente). Incluso es muy probable que el sueldo fijado para los empleados de una notaría (incluido el notario) se determine en función a la cantidad de servicios que otorguen, o en otras palabras, de lo que facturen.

³⁹⁹ “En nuestro país rigió hasta el año 1997 el arancel notarial, lo cual significaba que cada actuación del notario venía tarifada de acuerdo a la complejidad del asunto y a la cuantía del negocio. (...) sin embargo no puede negarse que un sistema tarifario no tiene buena prensa entre los usuarios del servicio, quienes lo ven como un privilegio corporativo, y además resulta difícil justificarlo frente a las reglas de libre competencia en cuanto a la calidad y precio del servicio. En tal sentido, el art. 7 de la ley 26741 (de enero de 1997) señala: la determinación de los precios de los servicios notariales se rigen por la libre competencia”.

GONZALES BARRON, 2008: 733.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

técnica. Esto resulta en un aumento de la eficiencia de las empresas para producir, un incremento de la calidad del producto que se ofrece y una disminución de los precios que permite que una mayor cantidad de consumidores tenga acceso al mercado.”⁴⁰¹

Como se puede observar en un sistema de libre competencia, las empresas compiten con sus rivales por la captación de clientes en la prestación de un servicio o bien similar, fenómeno que genera el mejoramiento de la calidad de precios en los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Así para captar la preferencia del consumidor, las empresas tratarán de mejorar sus productos y bajaran sus precios. Por lo tanto, la libre competencia se refleja en un mercado cuando los entes empresariales buscan captar la preferencia de los consumidores sin afectar a los demás participantes (jugar limpio)⁴⁰².

Uno de los presupuestos para que exista una eficiente regulación de precios (hacerlos más bajos) y mejoramiento en la calidad de productos, es la inexistencia de barreras de entrada, con lo cual asegurar que nuevos competidores puedan ingresar al mercado a ofrecer sus productos, y por ende, dinamicen la competencia haciéndola más difícil.

En el mercado notarial esto no sucede así, ya que el sistema notarial posee un número determinado, y además reducido, de plazas notariales para una población de casi 30 millones de personas.⁴⁰³ Este contexto sólo se puede acceder al puesto de notarios si hay consenso por parte del gremio o si existen plazas vacantes para ser ocupadas⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ Información extraída de:

http://www.derecho.com/c/Libre_competencia. (subrayado nuestro)

⁴⁰² Consideramos que Es por eso que la principal finalidad del sistema de libre competencia es proteger los intereses del consumidor ya que se tendrá una amplia gama de bienes y servicios de diferentes calidades y precios, por lo tanto, a mayor cantidad de competidores en el mercado o mayor posibilidad de acceso a competir en él, los precios y calidades de los productos se reducirán y mejorarán para beneficio de los consumidores. Siendo esto así, el ente empresarial que capte la mayor preferencia de consumidores será el que tenga las mejores ganancias y de alguna manera habrá ganado el estado de competencia.

⁴⁰³ Existen aproximadamente 540 notarios en todo el Perú de los cuales 138 aproximadamente se encuentran ubicados en Lima.

⁴⁰⁴ Según el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1049, solo se convocarán a nuevas plazas notariales si es que existen plazas vacantes o que sean creadas.

Consecuentemente, si consideramos que los aranceles notariales deben estar regulados por la libre competencia se necesitaría una mayor cantidad de agentes competenciales en el mercado que brinden el mismo servicio para procurar un contexto de competencia eficiente, donde, en la lucha por buscar la preferencia de sus servicios, se genere una regulación de precios y una eficiente calidad del servicio. Con un número fijo y reducido o de competidores en el mercado de servicios notariales (número determinado de notarios), estamos ante un contexto anticompetitivo que perjudica los intereses de las personas que necesitan de la prestación de sus servicios y que no pueden sufragar costos excesivamente onerosos para la creación de un título inscribible que les permita acceder al registro en miras de la protección de sus derechos de propiedad.

A diferencia de otros servicios de profesionales, cuyo número de agentes es mucho mayor⁴⁰⁵, los servicios del notario son indispensables para múltiples trámites y procesos legales. Cabe precisar que, en otros países el número de notarios es mucho más amplio. Por ejemplo en España, existe un sistema de notariado abierto (distinto al nuestro) y el número de notarios para este año se amplió a 3188 (para una población aproximada de 46 millones de habitantes⁴⁰⁶), lo cual consideramos un panorama mucho más razonable para que la libre competencia pueda tener resultados positivos en la regulación de precios y calidad del servicio.

Con respecto a esto tema, existe una crítica muy puntual de parte del Instituto Libertad y Democracia – ILD, para dicha institución el notariado

Según el Artículo 5.- del Decreto Legislativo N° 1049. “El número de notarios en el territorio de la República se establece de la siguiente manera: (a) Una provincia que cuente con al menos cincuenta mil habitantes deberá contar con no menos de dos notarios. (b) Por cada cincuenta mil habitantes adicionales, se debe contar con un Notario adicional. La localización de las plazas son determinados por el Consejo del Notariado. En todo caso no se puede reducir las plazas existentes.”

⁴⁰⁵ Para el año 2008 se calculaba que el número de abogados en el Perú se acercaba a los 150 mil. Para el mismo año existían alrededor de 26,923 ingenieros civiles, 11,564 arquitectos y un aproximado de 7086 economistas. Cifras que demuestran la cantidad de profesionales que deben competir en el mercado para acceder a un puesto de trabajo o brindar sus servicios profesionales. FUENTE: Colegios Profesionales del Perú.

⁴⁰⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística Español.

posee características que generan obstáculos para el aprovechamiento económico de la propiedad. Para el Instituto Libertad y Democracia - ILD:

“Los obstáculos impuestos por las cúpulas notariales, así como otras trabas del sistema legal peruano impiden que los pobres movilicen sus activos y les agreguen valor. Los altos costos de sus servicios, su omnipresencia en los repetidos trámites, los excesivos requisitos profesionales para ser notario, su número (limitado y cerrado), sus aranceles y cobranzas arbitrarias y su falta de responsabilidad por la veracidad del contenido de los actos que certifican, la distribución manipulada de oportunidades en el mismo gremio, sus cotos de caza y su mercado cautivo territorial hacen difícil que los pobres utilicen sus activos para generar riqueza.”⁴⁰⁷

Como se puede desprender de las afirmaciones del ILD, los altos costos notariales es una de las principales trabas que impide a los pobres proteger sus derechos de propiedad en base a la inscripción registral. Siendo pocos notarios quienes brindan un servicio tan específico en un mercado cuyos consumidores dependen de los servicios notariales para múltiples actos, los costos por servicios notariales también serán altos. Es por eso que el ILD habla sobre un mercado cautivo, ya que el mismo gremio de notarios tiene retenido o prisionero el mercado donde colocan sus servicios.

Una modificación legal importante que elevó los costos de transacción y el acceso al registro de la propiedad fue la eliminación del uso del Formulario Registral⁴⁰⁸ firmado por Abogado o Notario. Este documento

⁴⁰⁷ INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA, 2002: 4 - 5

⁴⁰⁸ El Formulario registral fue una propuesta del ILD para reducir los costos de elaboración del título inscribible y para acelerar su tramitación, que dio excelentes resultados desde 1990 hasta el año 2004. Consistía en un formulario impreso, con documentación sustentatoria, en el que consta la información relativa a los solicitantes, datos del inmueble materia de la inscripción y las condiciones del derecho, acto o contrato que se registre. Se estableció además que el formulario registral podía contener en sí mismo el negocio jurídico; para lo cual se estableció en ambos reglamentos, y casi en los mismo términos, que al suscribir el formulario registral, el notario público o abogado colegiado, **verificará que las firmas puestas en el contrato correspondan realmente a los intervinientes en el acto o contrato, que éstos expresan su voluntad libremente, que dichos intervinientes gozan de capacidad legal y que las condiciones del**

creado en 1988 por el Decreto Legislativo 495, que competía con la escritura pública como título inscribible de actos y contratos relacionados con predios formalizados e inscritos en el Registro Predial - luego llamado Registro Predial Urbano - y posteriormente unificado con otros registros de propiedad predial bajo el Registro de Predios, quedó sin vigencia a partir de junio del año 2004.

En Junio del año 2002, se promulga la ley 27755, ley que crea el Registro de Predios a cargo de la SUNARP, y dispone en su artículo 7 que *“todas las inscripciones se efectuarán por escritura pública o mediante formulario registral legalizado por Notario”*⁴⁰⁹. Este mandato imposibilitó que los formularios continúen siendo autorizados por abogados. A partir de la fecha indicada en la citada norma (Junio de 2004) **“solamente” un Notario Público puede legalizar** formularios registrales, y únicamente cuando el valor del inmueble es menor de 20 UIT.

No obstante la disposición de la norma antes citada, el Colegio de Notarios inició en mayo del 2002 una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 7º y 13º de la ley 27755, con el fin de lograr la eliminación del sistema de Formularios Registrales en el Perú.

Frente a la acción de inconstitucionalidad antes citada, la Defensoría del Pueblo presentó un informe al Tribunal Constitucional en calidad de *Amicus Curiae*, en el cual se resalta la importancia de los Formularios Registrales y se afirma que la principal razón para su creación como título inscribible fue el alto costo que implicada la utilización de la escritura pública. Así se afirma que:

acto o contrato y los datos relativos al inmueble, están clara y correctamente expresados.

Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 495 y Artículo 2 del reglamento.

Dicho formulario debe ser suscrito por los interesados, salvo que contenga el acto jurídico o el contrato mismo, en cuyo caso debe ser, además, firmado por todos los contratantes o intervinientes en el acto jurídico contenido en el título y certificado por notario público o abogado colegiado y, cuando corresponda, por un verificador. Se establece también que en aquellos casos que el Reglamento lo requiera, por las características técnicas del acto a inscribirse, el Formulario Registral, deberá ser firmado por el verificador, quien podrá ser un ingeniero civil o arquitecto colegiado. Artículo 12 del Decreto Legislativo 495.

⁴⁰⁹ Artículo 7 de la Ley 27755.

*“mientras que inscribir un título en base a una escritura pública implica costos que ascienden - de acuerdo a las estimaciones difundidas por el instituto de Libertad y Democracia - a un monto aproximado de S/. 518.00 Nuevos soles, hacer la misma inscripción utilizando un formulario registral solo demanda S/. 118.00 Nuevos soles”.*⁴¹⁰

La principal función de la utilización del formulario registral era, pues, la de abaratar costos de transacción en los procesos de inscripción de predios, y para la Defensoría del Pueblo, citando los estudios del ILD, era evidente la disminución del costo que el formulario registral representaba en la generación del título inscribible, en beneficio de los sectores más pobres.

Según Nélida Palacios *“El formulario registral es un documento que permite a personas de escasos recursos acceder al derecho de inscribir su propiedad quienes no están en condiciones de acudir a un notario para que se eleve el acto o contrato en el que participan a escritura pública”*⁴¹¹. Este sistema no sólo redujo los costos, permitiendo a más ciudadanos tener acceso a la inscripción registral, **sino que confiere mayor responsabilidad al abogado o notario que los certifique**⁴¹², puesto que no se limita a

⁴¹⁰ Informe de la Defensoría del Pueblo en calidad de *Amicus Curiae.*, presentado ante el tribunal Constitucional. 2003. (subrayado es nuestro).

⁴¹¹ PALACIOS, 2008.

⁴¹² El artículo 28 del D.S. 001-90-VC, Reglamento del Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares, establece cuales son los alcances del acto de legalización que debe realizar el Notario en el formulario registral establecido en el Decreto Legislativo 495. La mencionada norma establece que el notario público al suscribir el formulario verificará: (i) La validez de las firmas en el contrato de las partes intervinientes, (ii) La libre expresión de la voluntad, (iii) La capacidad legal de las partes, (iv) Las condiciones del contrato o acto, (v) La exactitud de los datos del inmueble. **Por lo tanto, la función del notario va más allá de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley del Notariado**, que establece que el notario al legalizar firmas únicamente certifica la autenticidad de las mismas, comprobando que coinciden con el documento de identidad que exhiben las partes. **En efecto, el artículo 108 de la Ley del Notariado le exime de toda responsabilidad al legalizar o certificar las firmas de los intervinientes, situación bastante criticable cuando se le adjudica al notario el control de la legalidad y que no otorga ninguna certeza o seguridad jurídica.** Igualmente, en el artículo 4 del Formulario registral de la Ley 27157, se establece que el notario legaliza las firmas de los participantes y del verificador, pero en este caso no se limita a ese aspecto su función de controlar la legalidad sino adicionalmente se estipula en el artículo 5 de la función notarial de la mencionada Ley, que el notario debe certificar y verificar la documentación que se adjunta al formulario registral bajo responsabilidad. **Bajo este supuesto el acto de legalización notarial adquiere otra dimensión, ya que no se circunscribe a que el notario certifique la autenticidad de las firmas sin responsabilidad, sino que otorgue seguridad jurídica porque hace al Notario responsable del contenido**, cosa que no sucede con la escritura pública. En efecto, en el artículo

verificar la identidad y capacidad de los contratantes y otorgar certeza de la fecha, sino que, por el contrario quienes firman el formulario registral deben responsabilizarse por la veracidad y la licitud del acto.

Para graficar mejor el beneficio generado por el Formulario Registral, estamos incorporando un cuadro que El Registro Predial Urbano proporcionó a la Defensoría del Pueblo⁴¹³ donde se presenta un resumen total de las inscripciones efectuadas a mediados del año 2003, indicando el número de casos en los que se utilizó formulario registral y aquéllos en lo que se presentaron escrituras públicas:

CUADRO N° 9

INSCRIPCIONES EFECTUADAS MEDIANTE FORMULARIO REGISTRAL Y ESCRITURAS PÚBLICAS HASTA EL PRIMER TRIMESTRE DEL AÑO 2003.

OFICINA	FORMULARIO	ESCRITURA
Lima	125208.00	28067.00
Ancash	4795.00	6011.00
Lambayeque	6960.00	3691.00
Ica	8802.00	1479.00
Huacho	929.00	104.00
Piura	3247.00	3129.00
Ayacucho	2683.00	594.00
Ucayali	362.00	705.00
Junín	1101.00	1115.00
Arequipa	36749.00	21504.00
Moquegua	6334.00	4838.00
Tacna	6058.00	4430.00
Cañete	1466.00	2664.00
TOTAL	204694.00	78331.00

Leyenda: Los Formularios Registrales incluyen todos los actos que tienen como rogatoria actos de inscripción predial (Transferencias, Desmembraciones, Acumulaciones, Fábricas, Hipotecas, etc.)

24 de la Ley del Notariado únicamente se señala que los instrumentos públicos notariales producen fe respecto a la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que el notario presencia.

⁴¹³ Emitido mediante oficio N° 233-2003 SUNARP-RPU/JEF, de fecha 16 de mayo del 2003, remitido por el jefe del Registro Predial Urbano.

Según este cuadro, del total de inscripciones realizadas en el Registro Predial Urbano (283,025.00 inscripciones), un 72.32% se efectuó mediante Formularios Registrales y sólo el 27.67% mediante escritura pública.

Como se puede apreciar, un gran número de actos inscritos en el Registro Predial Urbano se ha formalizado mediante el uso masivo de los Formularios Registrales firmados por abogados.

Según los argumentos del Colegio de Notarios vertidos en la demanda de declaración de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 7º y 13 de la Ley 27755, el artículo 7º de citada ley vulnera la seguridad jurídica por los siguientes argumentos: (i) que los formularios registrales carecen de matriz, imposibilitando la expedición de copias, (ii) no tienen las seguridades de la escritura pública, (iii) son proclives a adulteraciones, (iv) son fácilmente falsificables en su contenido y firmas, (v) no garantizan la legalidad de los actos y contratos, ni la autenticidad de la forma del acto jurídico.

Cabe mencionar que, sobre la carencia de matriz existe una equivocación ya que si bien no será instrumento protocolizable, y por ende no formará parte del archivo notarial, si será título inscribible que después de su calificación e inscripción por el registrador, será incluido en el archivo registral, de donde se podrán emitir las copias permitentes del título archivado. Ello no constituye una desventaja respecto a las escrituras públicas, sino tan solo una diferencia formal.

Con respecto a las adulteraciones y falsificaciones, según la Defensoría del Pueblo no puede concluirse que ello no ocurra de igual forma con las escrituras públicas, sino por el contrario, de las 204,694 inscripciones efectuadas mediante Formularios Registrales 33 han sido materia de procesos judiciales (15 civiles y 18 penales), es decir solo un 0.016% del total, mientras que de las 78,331 inscripciones efectuadas mediante escritura pública, 34 han sido motivo de procesos judiciales (29

civiles y 5 penales), lo cual equivale a un 0.043% del total. Esto quiere decir que ante un número casi similar de procesos judiciales (ya sea por Formulario Registral o escritura pública), es porcentualmente menor la cantidad de procesos mediante los cuales se cuestionan títulos inscritos bajo un Formulario Registral. En otras palabras, durante la vigencia del uso de Formulario Registral con firma de abogado, en términos porcentuales, su utilización fue más segura y menos riesgoso que el que la otorga escritura pública certificada por notario público, considerando “todas” las seguridades que ellos alegan tener.

Finalmente, sobre el argumento de la falta de garantía de la legalidad de los actos y contratos y de la autenticidad de la forma del acto jurídico, eso es falso, ya que, de acuerdo a la norma cuestionada, el notario (antes también el abogado) que firma el formulario registral tiene la responsabilidad de certificar el acto jurídico o contrato que contiene la voluntad, capacidad, condiciones del acto y datos del inmueble⁴¹⁴.

Cabe afirmar que la seguridad jurídica conferida por lo Notarios, mediante sus múltiples actos y certificaciones, no es la única manera de otorgar confianza y seguridad frente a terceros (frente a los demás títulos que pretendan extenderse), ya que si esto fuera cierto nos preguntamos qué sucedería con los demás títulos que se han otorgado y otorga el Estado a través, por ejemplo de las municipalidades, PETT, COFOPRI, ENACE, etc. Según Irving Sanabria Rojas “estaríamos aquí ante un gran problema de seguridad jurídica, pues dichos títulos también ingresan al registro sin necesidad de la intervención de un notario”⁴¹⁵. En realidad, podemos afirmar que el más alto nivel de seguridad jurídica lo otorga el registro, cuya información es pieza clave para la contratación eficiente de actos y contratos sobre derechos de propiedad, que el Estado tanto defiende y salvaguarda.

En relación al caso antes citado, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de

⁴¹⁴ Artículo 4º del Decreto Legislativo N° 495, Artículo 28º del Decreto Supremo N° 001-90-VC, Artículo 14ª del Decreto Legislativo N° 667.

⁴¹⁵ SANABRIA ROJAS, 2003: 34.

Notarios⁴¹⁶. Además, en su fallo se exhorta al Poder Ejecutivo para que informe al Sistema Registral Nacional, con el objetivo que reglamente el uso del formulario registral legalizado por Notario, haciendo énfasis en el siguiente lineamiento:

“El notario debe dar fe respecto de los actos jurídicos, hechos o circunstancias que presencie, para lo cual debe exigir que el formulario sea llenado y suscrito ante él, corroborando la libre voluntad y capacidad de las personas en la celebración del acto y su conocimiento de los alcances del mismo.”⁴¹⁷

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional analizó la importancia y utilidad práctica de este mecanismo y acabó con el intento de erradicación y eliminación total del Formulario Registral. Actualmente, este documento está legalmente vigente pero, como lo mencionamos, ya no puede ser extendido por abogado, sólo puede ser firmado por notario.

Por otro lado, resulta de suma importancia dar a conocer que, en la práctica, múltiples notarías se niegan a prestar sus servicios utilizando formulario registral en perjuicio, principalmente, de los ciudadanos de menos recursos. Esta afirmación se basa en una pequeña investigación que realizamos y que involucra a 18 notarías de Lima Metropolitana. En el cuadro que se muestra a continuación graficamos el resultado de la indagación realizada sobre emisión del certificación de Formulario Registral para formalizar un acto de compraventa inmobiliaria en las notarías visitadas.

⁴¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 4 de julio de año 2003.

⁴¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00001/00003-2003-AI/TC, de fecha 4 de julio del 2003.

CUADRO N° 10

NOTARIAS QUE BRINDAN EL SERVICIO DE CERTIFICACIÓN DE FORMULARIO REGISTRAL. ⁴¹⁸			
Notaria	Localidad	Certifican este documento	
		SI	NO
Notaria 1	Cercado de Lima		X
Notaria 2	Cercado de Lima		X
Notaria 3	Cercado de Lima		X
Notaria 4	San Miguel		X
Notaria 5	Surquillo		X
Notaria 6	Lince		X
Notaria 7	Surco	X	
Notaria 8	San Borja		X
Notaria 9	Miraflores		X
Notaria 10	San Isidro		X
Notaria 11	Barranco		X
Notaria 12	San Martín de Porres		X
Notaria 13	Los olivos		X
Notaría 14	Magdalena del Mar		X
Notaría 15	San Luis		X
Notaría 16	Surquillo		X
Notaría 17	Callao		X
Notaría 18	Rímac		X
	TOTAL	1	17
	PORCENTAJES	5.56	94.4

Como se puede apreciar, la gran mayoría de notarías entrevistadas (por no decir la totalidad) no realizan el servicio de certificación de Formulario Registral para una transferencia de compraventa inmobiliaria. Sólo 1 de las 18 notarías manifestaron que sí lo presta configurando el

⁴¹⁸ Cuadro realizado mediante una indagación telefónica y presencial acerca de la prestación del servicio de certificación del Formulario Registral para actos de transferencias de predios por compraventa, durante el mes de febrero del 2011.

5.56% del total, y las 17 restantes omiten la prestación del servicio (94.4% del total).

Con respecto al servicio de certificación de Formulario Registral en provincias, se advirtió que han existido varias resoluciones del Tribunal de Defensa de La Competencia y de La Propiedad Intelectual (sedes Lambayeque, La libertad y Piura), donde se halló responsable a varios notarios por infringir el artículo 5º literal d) del Decreto Legislativo 716, al haberse acreditado que restringían las modalidades de constitución de garantías mobiliarias reconocidas por ley, limitando la posibilidad que los usuarios puedan efectuar dicha constitución a través de una forma distinta a la de escritura pública. Entre estas formas distintas se encontraba el Formulario Registral con certificación notarial⁴¹⁹.

Todo lo antes citado, es un claro ejemplo de cómo, a pesar de la posibilidad legal del uso del Formulario Registral, los indicados para la prestación del servicio (los notarios) no lo ofrecen como servicio, imposibilitando que muchos particulares puedan beneficiarse del menor costo del trámite.

Cabe precisar que los gastos notariales para emitir una escritura pública comprenden la verificación de la documentación, los costos por la verificación de la identidad de los contratantes en la RENIEC⁴²⁰, la redacción de las partes necesarias de la escritura pública y la certificación notarial de la misma. Según la investigación realizada (ver el cuadro inmediato), el costo promedio de los aranceles notariales ascienden a S/. 650.73 Nuevos Soles que comprenden todos los gastos necesarios para la creación de la Escritura Pública.

⁴¹⁹ Entre las sentencias encontradas, que demuestran la negativa a brindar servicios distintos a los de una escritura pública y cuya responsabilidad es advertida por el tribunal de Defensa de La Competencia y la Propiedad Intelectual destacan: EXPEDIENTE 0011-2008.CPC-INDECOPI-LAM, EXPEDIENTE 0013-2008.CPC-INDECOPI-LAM, EXPEDIENTE 0015-2008.CPC-INDECOPI-LAM, EXPEDIENTE 072-2008.CPC-INDECOPI-PIU, EXPEDIENTE 088-2008.CPC-INDECOPI-LAL.

⁴²⁰ En varias notarias el costo por la verificación de la identificación y datos de los contratantes en la RENIEC ascendía a S/. 5.00 Nuevos Soles. En otras el costo estaba incluido en el costo total notarial.

CUADRO N° 11 - COSTOS NOTARIALES⁴²¹

Notaria	Localidad	Costos notariales	Costos registrales	COSTO TOTAL
Notaria 1	Cercado de Lima	S/.550.00	S/.320.00	S/.870.00
Notaria 2	San Miguel	S/.944.00	S/.350.00	S/.1,294.00
Notaria 3	Surco	S/.752.00	S/.280.00	S/.1,032.00
Notaria 4	Lince	S/.720.00	S/.280.00	S/.1,000.00
Notaria 5	Surquillo	S/.450.00	S/.300.00	S/.750.00
Notaria 6	San Borja	S/.700.00	S/.400.00	S/.1,100.00
Notaria 7	Miraflores	S/.800.00	S/.550.00	S/.1,350.00
Notaria 8	San Isidro	S/.700.00	S/.350.00	S/.1,050.00
Notaria 9	Barranco	S/.400.00	S/.330.00	S/.730.00
Notaria 10	San Martin de Porres	S/.800.00	S/.300.00	S/.1,100.00
Notaria 11	Los olivos	S/.525.00	S/.290.00	S/.815.00
Notaria 12	Magdalena del Mar	S/.800.00	S/.350.00	S/.1,150.00
Notaria 13	San Luis	S/.540.00	S/.300.00	S/.840.00
Notaria 14	Surquillo	S/.600.00	S/.329.00	S/.929.00
Notaria 15	Callao	S/.480.00	S/.300.00	S/.780.00
	Promedios	S/.650.73	S/.335.27	S/.986.00

Por otro lado, las notarías también ofrecen el servicio de procuración de trámites registrales para lo cual cobran un monto que comprende los derechos registrales (costos que hay que pagar a la SUNARP por concepto de derechos registrales) y los costos de procuraduría. En nuestra evaluación estos costos ascienden a un promedio de S/. 335.27 Nuevos soles.

⁴²¹ Los cálculos se obtuvieron de la indagación realizada a 15 notarías de Lima metropolitana, con respecto a una compraventa cuyo valor de venta era de S/. 100,000.00 Nuevos Soles. Todos los costos son totales de cada notaría con respecto a dicho rubro.

Como se puede apreciar, los costos actuales para la tramitación de una escritura pública no son accesibles a personas de bajos recursos, lo cual se configura como un obstáculo para la creación de título inscribible que les permitirá acceder al registro y obtener los beneficios de la protección de sus derechos de propiedad.

Así, las principales causas que generan los altos costos para la generación de un título inscribible con respecto a los trámites Notariales son: (i) la difícil y controlada forma para acceder a ser notario, imposibilitando el aumento del competidores en el rubro de servicios notariales en perjuicio de un contexto competencial eficiente que asegure una mejor calidad en el servicio y una eficiente regulación del precio de los servicios notariales, y , (ii) la directa negación de brindar otra modalidad de generación de títulos inscribibles (como el Formulario Registral) que no sea la Escritura Pública.

Existiría así, un mercado Cautivo notarial por parte del gremio notarial, que imposibilita el acceso de las personas de menos recursos a la tan ansiada inscripción y protección de sus derechos de propiedad.

Este problema contribuye a que muchos esfuerzos ejecutados en procedimientos masivos de formalización de propiedad realizados por entidades como COFOPRI o el ex PETT, adolezcan de sostenibilidad en el tiempo, generando que los predios formalizados regresen a la informalidad, ya que muchos de los llamados “segundos actos” no llegan a inscribirse por trabas configuradas por los altos costos de transacción generados por tramites notariales.

3.2.3. Costos derivados de la participación del Registrador

En esta parte analizaremos los resultados de una pequeña investigación efectuada sobre la calificación registral.

Según lo establecido por Ortiz Pasco⁴²², la finalidad práctica de la calificación registral subyace en dos aspectos: (i) evitar el ingreso al archivo registral de documentos nulos, insuficientes y que no justifiquen conferirles efectos publicitarios, y (ii) cumplir con el principio fundamental de la seguridad jurídica el cual equivale a lograr la mayor concordancia entre la realidad registral y la extra registral. Este acto presupone la evaluación de la documentación presentada por los usuarios, y por lo tanto, podríamos también considerar la calificación registral como *“El acto de examinar los diversos aspectos del instrumento supuestamente inscribible sometidos a juicio del registrador, para decidir si el acto o contrato contenido en él puede tener acceso a los libros o bien si se debe denegar en la práctica del asiento”*⁴²³

La calificación es la parte más importante del procedimiento registral, ya que de esta depende si se publicita inscribiéndose el acto o no. García y García señala que, *“la calificación consiste en el juicio de valor que hace el registrador con respecto a los documentos presentados (...) para determinar si se adaptan o no a la legalidad del ordenamiento jurídico...”*⁴²⁴ Por otro lado, Pau Pedrón afirma que *“la calificación es un presupuesto lógico de la eficacia del registro. La intensa eficacia del registro solo puede producirse por una previa calificación rigurosa”*⁴²⁵.

Finalmente podríamos citar a Álvaro Delgado, quien afirma que:

“...la calificación registral como tal no distingue ni asemeja un sistema del otro, sino que los convierte a todos en sistemas registrales de seguridad Jurídica, En consecuencia, lo que será diferente en uno u otro sistema registral serán los alcances y el rigor de la calificación registral, y ello si depende de los

⁴²² Información extraída de:
http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/calificacion_registral.pdf

⁴²³ GOMEZ GALLIGO, 2006: 93.

⁴²⁴ GARCIA y GARCIA, José Manuel. “La función registral calificadora, la protección de los consumidores y la cláusula penal en los autos del Presidente del tribunal Superior de Justicia de Cataluña”. En: ***Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral***. TOMO I. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Centro de estudios Registrales. L. San José S.A. Madrid, 1993. Pág. 264.

⁴²⁵ PAU PEDRON, Antonio. Curso de Práctica Registral. Óp. Cit. Pág. 67.

*principios que cada uno de estos sistemas haya recogido, pero no la calificación registral considerada en sí mismo*⁴²⁶

Como bien afirma el autor, la rigurosidad en la calificación registral dependerá de los principios registrales que la legislación de cada país haya recogido, limitando de alguna forma las decisiones (juicios de valor) que tomen los registradores para determinar si un título ingresa o no al registro.

Debido a esto creemos necesario hacer un análisis de los resultados objetivos de las calificaciones registrales, determinando posibles contingencias que podrían ocasionar que un título sea inscrito, liquidado, observado o tachado. Con esto pretendemos obtener conclusiones acerca de los obstáculos que los administrados encuentran en la etapa de la calificación registral.

Para realizar este análisis fue necesaria la creación de un padrón que muestre real y de manera actualizada la cantidad de títulos observados e inscritos, el contenido de las observaciones y la cantidad de títulos que son liquidados y tachados⁴²⁷.

3.2.3.1. Análisis Cuantitativo y Porcentual

En el padrón diseñado para el presente estudio se recogió información relacionada a 146 rogatorias que fueron calificados por 3 técnicos registrales de 3 secciones distintas del Registro de Predios en un plazo de 3 semanas, durante los meses de febrero – marzo del 2011. De dicho padrón hemos recolectado la siguiente información: De los 146 títulos inscribibles según el tipo de servicio fueron: (i) rogatorias de transferencias con el 62% (de las cuales 67% equivalen a rogatorias de Compraventa y el 33% a otro tipo de rogatorias de transferencia de

⁴²⁶ DELGADO SCHEELJE, 1999: 257

⁴²⁷ La finalidad de este cuadro es obtener una muestra actualizada y considerable sobre las observaciones y decisiones con respecto a la calificación de títulos más frecuentes en el registro de Predios de la SUNARP de la cual se obtendrán estadísticas. El cuadro fue llenado "a puño y letra" con títulos nuevos preferentemente, por 3 técnicos registrales (abogados) que trabajan en tres secciones distintas del registro de Predios. El tiempo de llenado fue de una semana laboral (5 días) comenzando el día 23/05/11 hasta el día 27/05/11. Se consignaron los títulos trabajados con normalidad en un día de trabajo.

propiedad), (ii) rogatorias de inscripción de cargas y gravámenes con el 27%, (iii) rogatorias de rectificaciones con el 8%, (iv) rogatorias con respecto a la modificación del predio con el 1% y (v) otras de otro tipo con el 2%.

En términos de porcentajes podemos indicar lo siguiente⁴²⁸:

TABLA N° 3 - PORCENTAJES

CARACTERÍSTICA DEL TÍTULO	CANTIDAD	PORCENTAJE QUE REPRESENTA
Títulos Inscritos	58	40%
Títulos Liquidados	35	24%
Títulos Observados	49	33%
Títulos Tachados ⁴²⁹	4	3%
TOTALES	146⁴³⁰	100%

En efecto, es preocupante el hecho de que existe un porcentaje alto de títulos observados (33%), lo cual podría indicar que existe una gran cantidad de títulos inscribibles que llegan a la etapa de calificación registral con vicios subsanables que son detectados por los registradores. Por otro lado, es considerablemente alto el porcentaje de títulos liquidados (24%), esto puede indicar dos cosas (i) que los particulares no pueden hacer el cálculo exacto de los derechos registrales a pagar por sus rogatoria lo cual genera que el registrador solicite un monto distinto al pagado, o (ii) que los particulares no tengan los recursos económicos suficientes para solventar el gasto⁴³¹.

⁴²⁸ Para la realización de la calificación presentada, se dividió los actos en cuatro grupo: (i) Rectificaciones, que comprenden todo tipo de rectificación que puede realizarse a los datos que constan en el antecedente registral (datos del propietario, rectificaciones de nombre, rectificaciones de datos del asiento, nomenclatura, jurisdicción o ubicación, etc.), (ii) Modificación del Predio, que comprende todo tipo de modificación fáctica del predio, (iv) Cargas y gravámenes, (v) Compraventas, y (vi) Otro tipo de Transferencia de propiedad, que comprenden todos los actos de transferencia de propiedad distintos a la compraventa.

⁴²⁹ La totalidad de las tachas se refieren a tachas sustantivas.

⁴³⁰ El cálculo de la desviación estándar de los montos obtenidos es de 13.910. Por otro lado, la varianza obtenida para efectos de cálculo y conteo es de 193.5.

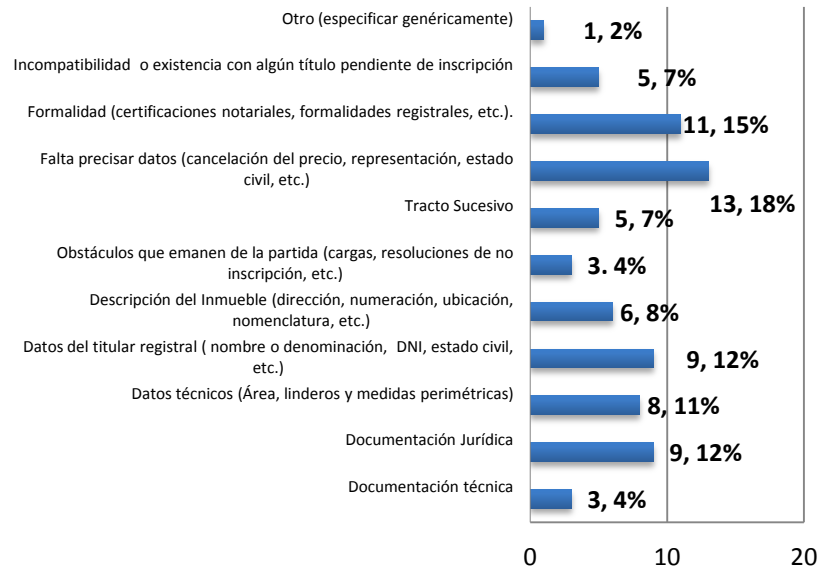
⁴³¹ La problemática de los derechos registrales la trataremos más adelante.

Asimismo, se determinó que de la totalidad de rogatorias, de las compraventas (68) solo se inscribieron 24. Es decir el 65% de compraventas no se inscribieron por diferentes motivos. Además el 30.88 % de rogatorias de compraventa no se inscribieron por defectos subsanables y el 32.35% de las mismas no se inscribieron por falta de pago de derechos registrales.

Como bien lo hemos descrito, consideramos que para muchos particulares los derechos registrales les generen un costo económico que desincentiva o impide la inscripción en especial cuando estos montos no están directamente en relación al costo del servicio brindado por la SUNARP. Cabe agregar que la complejidad en su cálculo genera que los particulares, incluso aquellos que están en condiciones económicas de sufragar dichos costos, no puedan obtener con rapidez los beneficios de la inscripción, teniendo que acercarse a realizar los pagos excedentes lo cual demora el proceso.

Los actos que con mayor frecuencia se observan son las compraventas con un 39% del total de actos observados. Seguido de las cargas y gravámenes con un 23% y otro tipo de transferencia de propiedad con 21%. Esto comprueba la existencia de vicios en los títulos inscribibles que llegan al registro, y son advertidos por el registrador en la etapa de calificación, y su correspondiente observación. Por lo tanto, amerita hacer un análisis del tipo de observaciones más frecuentes y así, poder sacar conclusiones con respecto al tipo de vicios más comunes en los títulos inscribibles.

GRAFICO N° 2 – OBSERVACIONES REGISTRALES



Como se puede apreciar en el cuadro anterior⁴³²: El primer grupo de vicios más frecuentes en títulos inscribibles se presentan con respecto a la precisión de datos necesarios para realizar la inscripción de un acto determinado. Esto puede causarse por varios aspectos: (i) mal asesoramiento en la etapa de la creación del título inscribible, (ii) falta de recursos para contratar un buen asesoramiento (iii) desconocimiento o desinformación por parte de los particulares.

Con respecto al primer punto, una de las causas se debe a que los profesionales encargados (abogados y notarios) no realizan adecuadamente su labor. Por ejemplo, en el caso del abogado, la redacción de una minuta con omisiones de datos relevantes para la

⁴³² Las observaciones se dividieron en: (i) Documentación faltante dividido en documentación Jurídica y documentación Técnica, (ii) No concordancia de datos del título inscribible con los del antecedente registral (Datos técnicos, datos del titular registral, descripción del inmueble, obstáculos que emana de la partida), (iii) Tracto Sucesivo, (iv) Falta de precisión de datos (cancelación del precio, representación, estado civil, datos que necesarios para la inscripción del acto), (v) Formalidad (falta de certificaciones notariales o formalidades registrales, etc.), (vi) Incompatibilidad o existencia de algún título pendiente de inscripción. Por otro lado, en cuanto a la cantidad de observaciones por títulos, se consideró cada una independientemente, debido a lo cual puede ocurrir que un mismo título pueda estar observado por más de una razón.

inscripción de la una transferencia puede ser causal para una futura observación registral. Por otro lado, el notario tiene el deber de leer completamente la minuta y advertir a las partes de algún posible vicio antes de la elevación a escritura Pública. Lamentablemente la existencia de profesionales inexpertos y deficientes con respecto del asesoramiento en la contratación es evidente.

Es probable que todos estos vicios sean factibles de subsanación, bastara algún tipo de aclaración, corrección de formalidad, modificación en las minutas, etc. Empero, la subsanación acarrea un costo para los particulares, debido a que en la gran mayoría de veces tendrán que acudir nuevamente al notario para subsanarlos. Esto significa nuevos pagos, mayor tiempo destinado en el trámite, mayor tiempo para finalizar el trámite, y en general mayores costos de transacción que podrían desincentivar la inscripción final. Muchas veces la demora en la subsanación podría ocasionar el vencimiento del asiento de presentación y la tacha del título, ocasionando la pérdida de la prioridad registral y el pago nuevamente de los derechos de calificación registral.

Los siguientes vicios más frecuentes son la omisión de datos del titular y la omisión de documentación jurídica necesaria para la inscripción del acto, ambas pasan por un descuido y una mala asesoría para trámites de inscripción. En lo referente a los datos del titular, las omisiones se deben a una redacción defectuosa o simplemente a la omisión de algún dato relevante del titular que debió constar en el documento sustentatorio del acto (en este caso una Escritura Pública).

De las indagaciones realizadas con funcionarios públicos del registro de predios, obtuvimos que estas omisiones sucedan frecuentemente con respecto al estado civil de los contratantes, al documento de identidad y nombres de los mismos. En muchos casos dichas omisiones generan dudas con respecto a la información que consta en la partida registral, debido a lo cual los registradores proceden a observar pidiendo la aclaración del documento o solicitando dichos datos.

Como hemos podido demostrar cuantificablemente, en esta parte de la tesis, muchas de las trabas y problemas que se presentan en la etapa de formación del título inscribible repercuten considerablemente en la posibilidad de la inscripción, ya que el al momento de realizar la calificación muchos de los problemas encontrados devienen de la generación deficiente del título inscribible lo cual solo es posible de contrarrestar con mayor inversión en la asesoría profesional, contratando una mejor notaria, realizando más gastos extralegales para contratar bien (publicidad registral), mejores y más eficientes servicios de procuraduría, y en general mayores costos de transacción.

Como lo hemos podido comprobar, las mismas observaciones e inclusive las liquidaciones de títulos generan un aumento en los costos que deben asumir los particulares. Como lo hemos manifestado, esto no significa que estemos en contra del sistema de calificación registral, ya que dicha actividad debe realizarse a la luz de los principios registrales los cuales son los pilares de todo el sistema registral.

Actualmente, los registradores suelen ser muy exigentes en la calificación interpretando las normas pro observación y no pro inscripción, es decir no interpretan la norma (cuando hay dudas o poca claridad) en beneficio del usuario y de la inscripción del título. Así mismo, muchas de las causas de las observaciones se deben a la actitud de los registradores de cumplir con las cuotas o mínimos de títulos calificados exigidos por los responsables del registro o por indicaciones directas de sus jefes inmediatos, lo cual genera que se realicen observaciones sucesivas, que a pesar de estar prohibidas⁴³³, es usual que el registrador observe por el primer error o vicio sin efectuar una calificación integral y total del título.

De nuestra experiencia laboral e indagaciones realizadas para la presente investigación podemos inferir que la rigurosidad excesiva de la

⁴³³ “Si el título que calificó con anterioridad se encuentra observado o hubiera sido tachado por caducidad del asiento de presentación sin que se hubieren subsanado los defectos advertidos, no podrá realizar nuevas observaciones a las ya planteadas. Sin embargo, podrá desestimar las observaciones formuladas al títulos anterior”. Literal a del Artículo 33 del TUO del Reglamento General de Registros Públicos

calificación registral es motivada muchas veces por los constantes procesos judiciales que recaen sobre registradores, lo cual desincentiva el hecho de que la calificación sea proclive a la inscripción, generando que los registradores traten de encontrar el más mínimo problema para observar el título.

Sería muy interesante realizar o encontrar alguna investigación que analice la cantidad de procesos judiciales que recaen sobre los registradores, esto nos daría una muestra real que nos permitiría medir el “miedo” que tienen al inscribir un título. Conocemos de esta coyuntura y problemática gracias a la experiencia vivida en los años en que trabajamos en la institución.

Por otro lado, consideramos que la discrecionalidad del registrador muchas veces influye directamente en la inscripción de rogatorias ya que en múltiples ocasiones la interpretación de las normas que realiza al momento de calificar genera una observación que el tribunal la revoca disponiendo su inscripción. De las indagaciones realizadas, la SUNARP tampoco tiene la información sobre los continuos procesos judiciales a los registradores y respecto de la cantidad de títulos que son apelados y revocados por el Tribunal Registral para su correspondiente inscripción, lo cual podría mostrar como la calificación del registrador también genera costos de transacción con respecto de la inscripción de títulos.

Concluimos así, que la calificación exageradamente rigurosa e impropia genera mayores costos a los administrados, situación que afecta la inscripción de los “segundos Actos”.

3.2.4. Altos montos cobrados en los aranceles Registrales

Cuando hablamos de los costos registrales nos referimos exclusivamente a los montos que se deben pagar en contraprestación por los servicios prestados por el Registro y que necesariamente deberán realizar los administrados para la inscripción de sus rogatorias.

Según el título preliminar del Código Tributario, se define que los derechos: “son tasas que se pagan por la presentación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos”.⁴³⁴ Por lo tanto, es indiscutible la naturaleza tributaria de los derechos registrales. Estos se configuran como Tributos y se sitúan específicamente en la subespecie de “derechos”, asimismo el Reglamento General de Registro Públicos establece que la naturaleza jurídica de este monto es de una tasa.

Según la norma registral los derechos registrales corresponden a tasas que deben ser pagadas por el servicio de inscripción, publicidad y otras que presta el registro⁴³⁵. Para los actos y los contratos objeto de nuestra investigación los montos correspondientes a derechos registrales son: (i) derechos de calificación y (ii) derechos de inscripción propiamente dichos.

- i. **Derechos de Calificación:** Podemos definirlo como el monto pagado por la contraprestación de todo servicio registral que no comprenda la inscripción del título en el registro respectivo. El Reglamento General de Registros Públicos establece que este concepto comprende la presentación, la calificación del título y la búsqueda de antecedentes registrales previos a la inscripción⁴³⁶. Según Jorge Luis Gonzales Loli “El derecho de calificación comprende, en primer lugar, la calificación misma del título presentado. Esto implica los costos derivados de la sola presentación del título y la calificación propiamente dicha del mismo...”.⁴³⁷ Por lo tanto, se infiere que no solamente comprende la calificación registral realizada por el registrador sino todo el servicio administrativo de la SUNARP.

⁴³⁴ Literal c.2 de la Norma II del Título preliminar del Código Tributario.

⁴³⁵ Artículo 165 del TUO del Reglamento General de Registro Públicos. Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de Los Registro Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN.

⁴³⁶ Artículo 166 del TUO del Reglamento General de Registro Públicos. Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de Los Registro Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN.

⁴³⁷ GONZALES LOLI, 2002: 650.

El monto a pagar es una tasa fija que corresponde a un porcentaje de la UIT vigente, el cual variará dependiendo del acto que se pretende inscribir. El usuario debe realizar este pago al momento de la presentación del título. Por lo tanto, podrían definirse como los derechos que se pagan, necesariamente, a la presentación del título, esto se configura como el pago mínimo que debe realizarse al momento de presentar un título a los Registros Públicos.

- ii. **Derechos de Inscripción (propia mente dicha):** Podemos definir a los derechos de inscripción como el monto correspondiente por la incorporación del acto o derecho al archivo registral.⁴³⁸ El monto correspondiente a pagar por este concepto es una tasa variable según el tipo de servicio de que se trate, que corresponde a un porcentaje del valor de acto.⁴³⁹ El momento en el cual se debe realizar el pago nace cuando el registrador determina, después de realizar la calificación, la procedencia de extender la inscripción registral. Por lo tanto el monto a pagar va directamente en contraprestación a la incorporación del acto o derecho al Registro. Según Gózales Loli este comprende: *“los costos derivados de la extensión de los asientos registrales, la incorporación de los datos y documentos al archivo registral (físico o a través de sistemas informáticos) y todos aquellos efectivamente derivados de la inscripción practicada”*.⁴⁴⁰

El pago puede realizarse al momento de la presentación de la rogatoria, como también luego de la liquidación del Registrador. El monto se calcula en función al tráfico patrimonial, o en otras palabras el valor del acto o contrato que se pretende inscribir, siempre y cuando este acto sea valorado⁴⁴¹ (contenga un valor determinado e indicado en

⁴³⁸ Artículo 166 del TUO del Reglamento General de Registro Públicos. Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de Los Registro Públicos N° 079-2005-SUNARP-SN

⁴³⁹ Por ejemplo en el caso de la inscripción de una compraventa, el administrado deberá pagar el 1.5/1000 del valor del acto si es que este no sobrepasa los S/. 35,000.00 nuevos Soles o 3/10000 del valor del cato si este sobrepasa el monto de S/. 35,000.00 Nuevos Soles.

⁴⁴⁰ GONZALES LOLI, Jorge Luis. Óp. Cit. pág. 650.

⁴⁴¹ *“Se entiende por actos valorados aquéllos en los cuales las partes intervinientes establecen un valor como es el caso de la compraventa, permuta, donación, etc. o aquellos actos en los cuales por su naturaleza puede determinarse un valor como es el caso de la hipoteca, la prenda, etc. sobre los cuales el Registrador efectúa el cálculo de los derechos registrales, añadiéndose que en*

el título). Así de incrementarse el valor del contrato, también se incrementaría el monto a pagar por los derechos de inscripción. Se establece como límite el valor de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente.⁴⁴² Cabe notar que este límite máximo de cobro es aplicado a cada acto o contrato materia de inscripción, motivo por el cual el monto total a pagar por la liquidación de derechos registrales (considerando una rogatoria con actos diversos), puede ser superior a la UIT vigente.

3.2.4.1. Calculo de los Derechos Registrales

En el cuadro posteriormente indicado⁴⁴³ se mostrarán ejemplos ilustrativos de los montos de cálculo para rogatorias correspondientes a los contratos indicados en el Capítulo II.⁴⁴⁴

Como vemos los derechos registrales correspondientes a los actos señalados no son baratos. Una persona que accede a un préstamo mi vivienda para adquirir un inmueble (de un valor mínimo, es decir S/. 75,000.00 Nuevos Soles) tendrá que pagar derechos registrales correspondientes a la inscripción de dos actos: uno de compraventa del Inmueble, cuyos montos accederán a S/. 254.16 Nuevos Soles y el

dichos actos el valor constituye un elemento esencial del acto, sin el cual no tiene validez y por ende no puede tener acceso al Registro.....por otro lado entendemos como actos invalorados aquellos actos en los cuales no se establece un valor por cuanto su misma naturaleza no lo exige, ya que la falta de valoración del acto no lo invalida como tal, pues el acto tiene existencia propia independientemente de su valoración, y en el caso de la traslación de dominio por sucesión, ésta opera por imperio de la ley, según lo señalado en el Artículo 660 del Código Civil". Resolución del tribunal Registral del Norte N° 143-2001-ORLL-TRN, Oficina Registral de la Libertad.

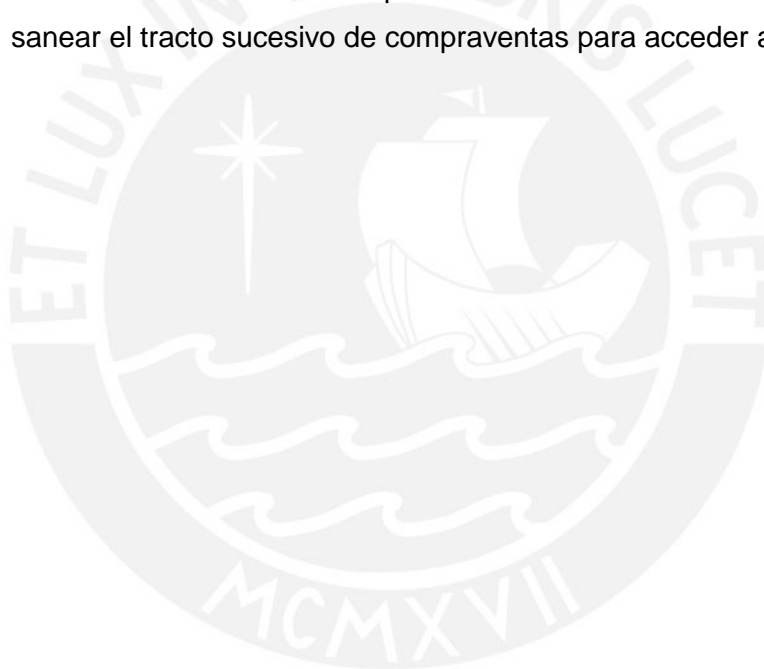
⁴⁴² Lo cual se encuentra regulado en el Artículo 45.1 de la ley 27444 Ley del Procedimiento administrativo General, que establece que cuando el costo sea superior a una UIT, se requiere acogerse a un régimen de excepción, el cual será establecido mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

⁴⁴³ Este cuadro se elaboró tomando los valores establecidos por el Fondo Mi vivienda correspondiente a los créditos otorgados para la adquisición de inmuebles de menos cuantía, donde el valor promedio de la vivienda asciende a US\$ 26,479, y los beneficiarios del crédito han aportado el 23% de la cuota inicial, y el saldo ha sido cancelado a través del crédito hipotecario. Fuente: Fondo Mi Vivienda.

⁴⁴⁴ Puede presentarse el caso de devolución de los derechos registrales pagados. Esta situación se presenta en dos supuestos, (i) Cuando el usuario pagó un mayor derecho que el que le correspondía por la inscripción del título. Ello debido a un error del usuario y/o del registrador. (ii) Cuando el usuario ha pagado, en todo o parte los derechos registrales, sin embargo se denegó la inscripción del mismo (en ambos casos se descuenta o permanece en el Registro el monto correspondiente por derechos de calificación conforme el arancel).

segundo de una hipoteca a favor de la entidad financiera, por la cual se pagará S/.116.16 Nuevos Soles. En total S/. 370.32 Nuevos Soles de derechos registrales (54.86% del sueldo mínimo Vital⁴⁴⁵).

Muchas veces se tendrá que pagar otros actos que elevan la liquidación final, por ejemplo la compraventa de departamentos donde pueden liquidarse más actos, como por ejemplo la independización de una unidad inmobiliaria, el levantamiento de cargas trasladadas automáticamente por afectar el terreno del predio matriz, numeraciones, nomenclatura etc. La presencia de todos estos actos dependerá de cuan formalizado se encuentre el predio. Inclusive muchas veces, se tendrá que sanear el tracto sucesivo de compraventas para acceder a la inscripción.



⁴⁴⁵ La Remuneración Mínima Vital correspondiente al 14 de agosto del 2011 es de S/. 675.00 Nuevos Soles.

CUADRO N° 12

Acto	Porcentajes para derechos de calificación y derechos de inscripción	Ejemplo	Calculo		Total a pagar
COMPRAVENTA	Derechos de calificación registral tasa fija de 0.81% de la UIT vigente. Derechos de inscripción: tasa variable que equivale a 1.5/1000 del monto pactado del precio de venta, siempre y cuando este valor sea menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles. En caso el monto del precio de venta supere los S/. 35,000.00 Nuevos Soles, se aplicara un porcentaje del 3/1000 del precio de venta.	Compraventa de inmueble valorizada en S/75,000.00 Nuevos Soles.	Derechos de Calificación	29.16	S/.254.16
			Derechos de Inscripción	225	
HIPOTECA	Derechos de calificación 0.81% de la UIT vigente. Derechos de inscripción porcentaje de 0.75/1000 del valor de la hipoteca, si este es equivalente a un monto menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles, o, un porcentaje de 1.5/1000 del valor de la hipoteca, si este es equivalente a un monto superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.	Hipoteca de monto correspondiente a S/58,000.00 Nuevos Soles.	Derechos de Calificación	29.16	S/.116.16
			Derechos de Inscripción	87	
ARRENDAMIENTO TO INMOBILIARIO	Derechos de calificación 0.81% de la UIT vigente. Derechos de inscripción porcentaje de 0.75/1000 del monto de la renta pactada si este equivale a un valor menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles, o, un porcentaje de 1.5/1000 del monto de la renta pactada si este equivale a un valor superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.	Monto de la merced conductiva: S/. 800.00 Nuevos soles. Plazo del Arrendamiento: 8 años.	Derechos de Calificación	29.16	S/.144.36
			Derechos de Inscripción	115	
DONACIÓN	Derechos de calificación 0.81% de la UIT vigente. Derechos de inscripción porcentaje de 1.5/1000 del monto de la valorización de la donación si este es equivalente a un valor menor o igual a S/. 35,000.00 Nuevos Soles, o, un porcentaje de 3/1000 del monto de la valorización de la donación si este es equivalente a un valor superior a los S/. 35,000.00 Nuevos Soles.	Donación valorizada en S/. 75,000.00 Nuevos Soles	Derechos de Calificación	29.16	S/.254.16
			Derechos de Inscripción	225	

Como hemos indicado, la mayoría de la población peruana no cuenta con los recursos para solventar tramites costosos y complicados. Las altas tasas registrales afectan directamente la economía de personas de pocos recursos que desean acceder a la inscripción, incluso a la pequeña y micro empresa.⁴⁴⁶

3.2.4.2. Problemática y Crítica a los derechos Registrales

El problema descrito desnaturaliza la finalidad del Registro de Predios, que como hemos venido sosteniendo es, la protección del derecho de propiedad, debido a que, al ser altos los montos cobrados por la SUNARP, se configura un barrera de acceso al registro desincentivando la inscripción de los particulares que no están en capacidades de realizar el pago, obstaculizando el acceso al registro e impidiendo que este funcione como medio de publicidad y protección de derechos.

Consideramos que la naturaleza jurídica de monto cobrado por la SUNARP no se condice (parcialmente) con el monto cobrado. Decimos parcialmente porque creemos que los “derechos de calificación” son accesibles y los montos por su cobro están en proporción al servicio que realiza la SUNARP, el problema radica en los “derechos de inscripción”, ya que al estar directamente relacionados al valor del acto y no a los gastos que efectivamente debe efectuar el registro para inscribir, eleva considerablemente su monto final, que al sumarlo a los derechos de calificación se obtiene un monto considerablemente alto, que en la gran mayoría de casos desincentiva el pago, la culminación del procedimiento registral y por ende el acceso a la inscripción y el Registro.

⁴⁴⁶ *Asimismo, los costos antes mencionados vulneran la ley marco de crecimiento de la inversión privada y desalientan el crecimiento económico y la iniciativa económica de las personas, más aun en un contexto en que es necesario formalizar las relaciones económicas y jurídicas en actos inscribibles en los registros públicos” NUÑEZ PALOMINO, 2010.*

Información extraída de:

http://www.informesnotariadoperu.com/index.php?option=com_docman&Itemid=41

De la misma forma se pronuncia Gonzales Loli, los derechos registrales establecidos para los servicios de inscripción “*no guardan concordancia con la naturaleza de una tasa, en la medida que se liquidan (principalmente), en función del desplazamiento patrimonial del acto o contrato que se pretende registrar, situación que debe ser corregida... puesto que el monto patrimonial de estos no implica un servicio diferente o un costo mayor para la institución registral*”⁴⁴⁷. Consideramos que el legislador erróneamente ha establecido una relación (porcentual) entre el monto o la valoración del acto y el monto que debe corresponder a los derechos de inscripción propiamente dicho.

De acuerdo a lo indicado por la Ley General del Procedimiento Administrativo General:

*“Procede establecer derechos de tramitación en los procedimientos administrativos, cuando su tramitación implique para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado, o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado; salvo en los casos en que existan tributos destinados a financiar directamente las actividades de la entidad. Dicho costo incluye los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura asociada a cada procedimiento”*⁴⁴⁸

La SUNARP, al ser un organismo descentralizado autónomo de Sector Justicia, tiene que cumplir las normas y reglamentaciones generales que establecen las reglas de juego generales para todas las entidades de la administración pública. Por lo tanto, el actuar administrativo de la SUNARP también debe estar en perfecta concordancia con lo regulado por la norma general (Ley del Procedimiento Administrativo General), ya que esta es la que

⁴⁴⁷ GONZALES LOLI, 2002: 644.

⁴⁴⁸ Artículo 44 de la ley 27444 (ley general del Procedimiento Administrativo General).

le establece los límites y parámetros para la creación de cualquier procedimiento administrativo.

Como bien lo afirma Juan Carlos Morón, el derecho de tramitación, *“es la contraprestación económica de naturaleza contributiva exigible a aquellos que reciben de ella un servicio específico e individualizado a su favor”*⁴⁴⁹. También explica que ningún procedimiento o servicio administrativo que sea pagado por el particular deba exceder al costo real que a la entidad o dependencia le significa la prestación del mismo. Así afirma que *“a efecto de determinar el costo del servicio debe tenerse presente el costo marginal de largo plazo que corresponde a la prestación del servicio como una unidad adicional en la estructura del funcionamiento de la dependencia pública.”*⁴⁵⁰

Por otro lado, la ley del procedimiento administrativo General también establece límites a los derechos de tramitación, estableciendo que:

*“El monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación y, en su caso, por el costo real de producción de documentos que expida la entidad. Su monto es sustentado por el funcionario a cargo de la oficina de administración de cada entidad. Cuando el costo sea superior a una UIT, se requiere acogerse a un régimen de excepción, el cual será establecido mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.”*⁴⁵¹

⁴⁴⁹ MORON URBINA, 2007: 246.

⁴⁵⁰ “el costo marginal de largo plazo, es aquel que cubra todos los gastos operativos, incluyendo los costos de operación y mantenimiento de cada servicio y, además, los costos de renovación de la infraestructura asociada a cada servicio, que le permitan a la entidad reponer la depreciación de la infraestructura de las dependencias estatales. Ídem. Pág. 249.

⁴⁵¹ Artículo 45 de la ley 27444 (ley general del Procedimiento Administrativo General).

Así, el monto debe ser determinado por dos aspectos: (i) el costo que la ejecución del servicio administrativo prestado genera para la entidad durante toda su tramitación que incluya el costo marginal a largo plazo, y, en su caso, (ii) el costo real de producción de documentos a ser expedidos por la entidad.

Con respecto a lo anterior, Juan Carlos Morón afirma que: *“La experiencia demuestra que es tendencia de las administraciones exacerbar irreflexiblemente las tasas, para contar con recursos directamente recaudados, abusando de la posición de dominio monopólico que tienen respecto a algún servicio administrativo”*⁴⁵². Consideramos que es un claro ejemplo de esta situación los montos establecidos por la SUNARP para el pago de sus derechos registrales de inscripción propiamente dichos.

Cabe mencionar que la legalidad de las tasas registrales ya fue cuestionada en el año 2004, la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI inició de oficio un procedimiento contra la SUNARP (expediente N° 000046-2004/CAM) por la presunta ilegalidad e irracionalidad en las tasas correspondientes a diversos procedimientos y servicios de inscripción registral. La Comisión emitió la resolución N° 0067-2006/TDC-INDECOPI, la cual fue revocada por la sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del INDECOPI mediante la resolución N° 1807-2006/TDC-INDECOPI de fecha 6 de abril del 2006.

De los considerandos más relevantes, establecidos por la Sala de Defensa de la Competencia para justificar la racionalidad de las tasas registrales cabe destacar:

*“La sala considera que el análisis de racionalidad debe estar orientado a determinar una **actuación razonable de la entidad cuestionada, considerando márgenes de actuación sobre la***

⁴⁵² MORON URBINA, 2007: 250.

base de premisas y acciones dentro de lo que puede ser la gerencia de la cosa pública, en un marco de sentido común y gestión eficiente. (...) Adicionalmente, la sala considera necesario establecer que en el análisis de racionalidad debe operar una presunción a favor de la entidad pública cuestionada, en tanto dicho análisis solo procede luego de haberse acreditado la legalidad de sus actos o disposiciones. Tal presunción exige que, en el análisis de racionalidad, la autoridad instructora deba evidenciar una inconsistencia notoria que no pueda ser salvada por la instruida, para calificar como irracional sus exigencias o cobros. **En este sentido resulta suficiente para superar el criterio de racionalidad, que la entidad presente información consistente y razonable, que dé cuenta que su aplicación pública responde a un criterio profesional y que hay un correlato de eficiencia operativa a favor del adecuado uso de recursos públicos y beneficios para los particulares.** (...) Es evidente que SUNARP ha presentado información financiera que permite apreciar que utiliza sus recursos en la operatividad de sus distintas oficinas en el país, siendo públicos y notorios, los esfuerzos desplegados para brindar un servicio de calidad uniforme, lo que, obviamente implica financiar el funcionamiento de oficinas en zonas donde sus servicios no generan una misma cantidad de ingresos, aunque costos fijos y operativos similares⁴⁵³.

La sala utiliza el criterio de “evaluación de la racionalidad” de la actuación de la actividad de SUNARP, según la cual, la presencia de una “evidente” utilización de recursos recaudados por la entidad cuestionada (destinados al financiamiento de las oficinas en zonas deprimidas) era argumento suficiente para calificar como racionales las tasas cobradas. La sala consideró una presunción a favor de la SUNARP el destino de los fondos y su utilización, que se encuentra sustentado por la utilización de subsidios

⁴⁵³ Resolución N° 1807-2007/TDC-INDECOPI, de fecha 6 de abril del 2006. (subrayado y sombreado nuestro)

cruzados desde los usuarios con mayores ingresos hacia usuarios de menores recursos.

Con respecto a los subsidios Cruzados la sala expone que:

*“Para efectos de que fuera desarrollado y considerado en su pronunciamiento, la sala índico a la comisión que el subsidio cruzado es una realidad omnipresente, es decir, se puede encontrar en muchas actividades económicas; que la principal objeción al uso del subsidio cruzado era el ingreso de empresas ineficientes, pero que ello no se aplicaba en el caso de los servicios que presta SUNARP, pues se trata de una entidad pública; que la información presentada por la SUNARP daba cuenta, es decir, dejaba acreditado, que existían beneficios o externalidades positivas como consecuencia del subsidio aplicado, pues se permitía el acceso a la propiedad formal a un sector de la población de escasos recursos; que la metodología de costeo aplicada resultaba consistente y, que las tasas registrales se habían venido reduciendo”.*⁴⁵⁴

En el fondo la sala alega un argumento de redistribución de la riqueza, lo cual escapa completamente de los fines de una “tasa” como tributo ya que este deberá responder directamente al financiamiento de servicios esenciales por parte del estado. Este argumento adolece de un problema fundamental adicional que radica en el hecho que la SUNARP no demostró cual era el destino de los fondos (implicados en la redistribución de riqueza). En efecto, nunca se hizo un análisis económico sobre el destino efectivo de los recursos recaudados por la entidad, debido a que la sala argumento que existía una “presunción de racionalidad” a favor de la SUNARP, y que por lo tanto, se presumía que la esta entidad (con la documentación presentada),

⁴⁵⁴ Resolución N° 1807-2007/TDC-INDECOPI, de fecha 6 de abril del 2006. (subrayado y sombreado nuestro)

Informalidad derivada de la desnaturalización del Registro de Predios

racionalmente estaba gestionando y canalizando los montos recaudados (utilizando el sistema de subsidios cruzados) para los fines que se señalaba.

No se conoce si efectivamente dichas tasas cumplen el propósito establecido por un sistema de subsidios cruzados, ya que la SUNARP no pudo esclarecer hasta ahora si efectivamente el dinero recaudado se destina de dicha forma. Ante esta incertidumbre podríamos presumir que dichos montos (millones de soles), podrían estar siendo utilizados para otros fines, como por ejemplo el gasto corriente de la entidad.

Por otro lado, consideramos muy válida la afirmación de Carlos Noda, con respecto a la desnaturalización de las tasas⁴⁵⁵, debido a que los derechos registrales (tasas) deben ser tributos vinculados a la efectiva prestación de un servicio individualizado. Si no es así, estos tributos se estarían convirtiendo en impuestos⁴⁵⁶ y por ende dejarían su naturaleza de tasas.

De la misma forma se pronuncia Jorge Luis Gonzales Loli al afirmar que:

“A través de la forma especial de aplicación del Arancel de Derechos Registrales se desnaturaliza el concepto de tasa registral, aplicándose un tributo con las características de un Impuesto, en la medida que se considera como hecho generador del mismo, no el costo del servicio sino el patrimonio transferido, gravado o aportado, sin que este diferencie en modo alguno el servicio prestado por la entidad registral”⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ “... las tasas constituyen tributos vinculados a la efectiva prestación de un servicio individualizado en el usuario, por lo cual, al aceptarse la posibilidad de un subsidio cruzado entre usuarios “ricos” y “pobres”, se está desnaturalizando dichas tasas y convirtiéndolas, en realidad, en impuestos gobernados por el principio de capacidad contributiva” NODA YAMADA, Carlos Ramón. Las decisiones sobre las Barreras Burocráticas impuestas por la Administración Pública y su vinculación con el crecimiento. A propósito de la decisión de la Sala de Defensa de la Competencia sobre las tasas Registrales. En: Dialogo con la Jurisprudencia N° 108. Gaceta jurídica. 2007. Pág. 23

⁴⁵⁶ De acuerdo con la norma II del Título Preliminar del Código Tributario, el impuesto “Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado”.

⁴⁵⁷ GONZALES LOLI, 2002: 652.

Cabe precisar que la Cámara de Comercio de Lima desde hace 4 años demandó al INDECOPI ante el Poder Judicial para que se declare la nulidad de la Resolución N° 1807-2006/TDC-INDECOPI, de fecha 6 de abril del 2006, alegando que los ex vocales de la Sala del INDECOPI (cesados en diciembre del 2006) han interpretado maliciosamente y distorsionando la jurisprudencia Constitucional, referida al cobro de derechos por trámites en las dependencias públicas.

Para la Cámara de Comercio de Lima los ex vocales del INDECOPI, *“no sólo han actuado con criterio político sino que han interpretado maliciosamente y distorsionado la jurisprudencia constitucional, referida al cobro de derechos por trámites en las dependencias públicas.”*⁴⁵⁸

Posteriormente, en mayo de año 2008, el INDECOPI publicó la resolución N° 0770-2008/TDC-INDECOPI, expedida por la Sala de Defensa de la Competencia, en donde advierte que las entidades públicas se encuentran prohibidas de cobrar tasas o derechos de trámite que no estén sustentadas en función de los costos administrativos. Por lo tanto, todas las entidades públicas (entiéndase entre ellas SUNARP, DICAPI, CONSUCODE, Poder Judicial entre otras), ahora deberán de verificar si efectivamente los montos que cobran por la realización de sus trámites administrativos responden a los parámetros establecidos por lo dispuesto en dicha resolución, y por lo tanto deberán de diseñar y cobrar los derechos de tramitación en función de los costos reales del servicio que ofrecen y no en base a los ingresos o al patrimonio de los administrados. La resolución de INDECOPI establece entre otros aspectos los siguientes:

*“48. En el caso de las tasas y, especialmente, de los derechos de tramitación, el supuesto de la obligación tributaria está conformado por un servicio administrativo individualizado que la administración pública presta al contribuyente. **Por tanto, conforme a lo dispuesto en el Código tributario; los montos***

⁴⁵⁸ REYES, 2007.

cobrados por concepto de derechos de tramitación no pueden tener otro destino que solventar el costo del servicio individualizado prestado a favor del contribuyente.
 (...) 50. Si bien el código tributario no establece que deba existir equivalencia entre el costo del servicio administrativo y el derecho de trámite exigido a los contribuyentes, **la regulación en relación con los parámetros para establecer la cuantía de los referidos derechos se encuentra establecida en la ley del Procedimiento Administrativo General.**⁴⁵⁹

Para determinar el monto que una entidad pública debe cobrar por sus procedimientos, se deberá realizar un análisis económico de lo que le cuesta la ejecución del servicio prestado a cada individuo, considerando además el costo real de la producción de la documentación si fuera el caso. Como bien lo explica la Sala⁴⁶⁰, no existe el requisito obligatorio de que concurra una “equivalencia matemática exacta” entre el costo del servicio para la entidad y la tasa a cobrar, solamente se establece que dichos montos deban estar en función al servicio brindado, ya que pueden haber procedimientos de diferentes características y particularidades que implicarán la variación de los montos destinados para cada uno.

⁴⁵⁹ Argumento jurídico 48 y 50 de la Resolución 0770-2008/TDC-INDECOPI. (subrayado y sombreado nuestro)

⁴⁶⁰ “De lo dispuesto en dicha norma se concluye que el monto a ser cobrado por concepto de derechos de tramitación se determina sobre la base de dos (2) variables: (i) el costo que la ejecución del servicio administrativo prestado genera para la entidad durante toda su tramitación; y en su caso, (ii) el costo real de producción de documentos a ser expedidos por la entidad. Sin embargo, debe quedar claro que el artículo 45 de la referida **Ley no exige una equivalencia matemática entre el costo individualizado del servicio brindado cada administrado con el monto de la tasa a ser cobrado.** El hecho imponible para el cobro de derechos se encuentra constituido por un servicio recibido por administrado de manera individual; en tal sentido, la ley solo señala que la tasa exigida por la prestación del mismo deba ser determinada en función al costo del servicio brindado, sin que ello signifique una equivalencia con el costo real como ocurre con las tasas por emisión de documentos. (...) 54. El costo del procedimiento variará entre un caso y otro debido a las particularidades que presentara cada uno, lo que a su vez incidirá en el grado de actividad que sea ejercida por la entidad administradora para la prestación del servicio. **En tal sentido, resulta claro que el Texto de la Ley del Procedimiento Administrativo General no exige expresamente que exista equivalencia entre el costo real de cada procedimiento y la tasa cobrada al administrado.** Determinar el cobro equivalente a Priori sería impracticable, por las diferencias que puede presentarse entre los costos de cada procedimiento.” *Ibidem.* (subrayado y sombreado nuestro)

La sala es tajante al afirmar que los entes administrativos no podrán imponer costos por actividades distintas a las relacionadas con la prestación efectiva del servicio individualizado, pues de hacerlo la entidad estaría infringiendo el principio de capacidad contributiva de los contribuyentes⁴⁶¹, un principio rector del sistema tributario nacional. Por lo tanto, si se pretende beneficiar a las personas con menor capacidad económica (contribuyentes con menores recursos), la tramitación de la reducción o exoneración de los montos de las tasas deberá ser asumido por la entidad administrativa que en este caso representa al Estado⁴⁶². En el fondo, lo que afirma la sala es que si el Estado aprueba una exoneración debe paralelamente proveer los recursos correspondientes en el presupuesto de la entidad respectiva para no desfinanciarla o que la entidad desnaturalice las tasas registrales estableciendo subsidios cruzados.

Es necesario mencionar que han existido ciertos intentos para abaratar los montos de las tasas cobradas por la SUNARP, el primero fue

⁴⁶¹ “Se advierte así que la capacidad contributiva es la aptitud económica personal para soportar las cargas públicas en mayor o menor grado. Se deben tener en cuenta, pues, las condiciones particulares de cada uno de los contribuyentes. Lo que busca este principio es que los contribuyentes de un estado aporten a su sostenimiento en la cantidad más aproximada posible a la proporción de sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a sus ingresos y rentas de que respectivamente disfrutan”.

Información extraída de:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/romero_g_pm/capitulo3.pdf

⁴⁶² “Asimismo, la sala considera necesario reiterar a las entidades de la administración Pública que se encuentran impedidas de destinar los fondos recaudados por derechos de tramitación para financiar actividades distintas a las que corresponden al servicio efectivamente prestado, así como de aumentar la cuota contributiva ideal que corresponde exigir a cada **contribuyente por dicho servicio, pues ello generaría una afectación al principio de capacidad contributiva de los contribuyentes que debe regir el sistema tributario nacional.** La exoneración o reducción de los derechos de tramitación a favor de los contribuyentes de menor capacidad contributiva debe ser asumida por la Administración Pública, con cargo a sus propios recursos y no a través de mecanismos de subsidios cruzados o tasa diferenciadas que afecten a los contribuyentes de mayor capacidad contributiva.(...) 7.3 Lo expuesto, en razón de que el conocimiento de dicho criterio por parte de las entidades de la administración Pública y su aplicación para la determinación de las tasas por derecho de tramitación que exigen por la prestación de un servicio administrativo redundará en un beneficio directo para los administrados, **a los cuales no se les podrá trasladar los costos por actividades distintas a las relacionadas con la prestación efectiva del servicio brindado.**” *Ibidem.* (subrayado y sombreado nuestro)

establecido por el DECRETO SUPREMO N° 014-2010-JUS⁴⁶³, publicado el 25 de Agosto del 2010, que disponía una tasa única de 0.13% de la UIT vigente para la inscripción de actos que recaían sobre predios cuyos titulares debían estar domiciliados en distritos considerados de extrema pobreza a nivel nacional, no contaran con más de una propiedad en el ámbito nacional y siempre que el valor del acto a registrar no sea mayor a S/. 35.000,00 Nuevos Soles. Esta reducción en los montos solamente se aplicaba para actos de transferencias de predios, cargas y gravámenes, e inmatriculaciones y modificaciones solamente.

Sería interesante analizar si efectivamente este beneficio se está plasmando en la realidad y si producto de su aplicación el número de predios inscritos han aumentado, lo cual indicaría que una gran parte de la población con patrimonio predial está accediendo al registro. En caso contrario, es recomendable que se realicen campañas de asesoría jurídica donde se publicite, a la población de menos recursos, la existencia esta opción, como acceder a ella y que trámites se debe realizar para la inscripción de sus predios, con esto se ayudará a generar una cultura registral adecuada.

El segundo intento se dio mediante la promulgación del DECRETO SUPREMO N° 017-2010-JUS⁴⁶⁴, publicado el 18 de Octubre del 2010, que

⁴⁶³ **DECRETO SUPREMO N° 014-2010-JUS. Artículo 1.- “Medidas de promoción para garantizar la seguridad Jurídica.** El presente Decreto Supremo Tiene como objetivo Promover la seguridad jurídica a partir de la inscripción de titularidades en el Registro de Predios, respecto de inmuebles ubicados en los distritos considerados de extrema pobreza que se detallan en el anexo adjunto al presente Decreto Supremo, cuyo titular no cuente con más de una propiedad en el ámbito nacional, domicilie en alguno de los distritos considerados en el anexo, acreditando tal condición con la dirección consignada en su Documento Nacional de Identidad (DNI), y siempre que el valor del Acto a registrar no sea mayor de S/. 35,000.00 (Treinta y cinco y 00/100 nuevos soles)...”

Artículo 4.- Vigencia. El presente decreto Supremo entra en vigencia a partir del Día siguiente de su publicación, y estará vigente por el plazo de tres (3) años. En lo no previsto en el presente Decreto Supremo, se aplicarán las tasas registrales aprobadas por el Decreto Supremo N° 017-2003-JUS.

⁴⁶⁴ **DECRETO SUPREMO N° 017-2010-JUS.**

Artículo 1º.- Objeto: El presente Decreto Supremo tiene como objeto promover y facilitar el clima de negocios en el Perú, mejorando el nivel de competitividad y ubicación del país en el ranking “Doing Business”, mediante la reducción de tasas registrales.

Artículo 4º.- Vigencia. El presente Decreto Supremo estará vigente por el plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.

dispone la reducción de tasas registrales (derechos de calificación y de inscripción) correspondientes al Registro de Predios, solo para los actos de transferencias de propiedad, declaratoria de fábrica y demolición, a S/. 19.00 Nuevos Soles como tasa única para los actos valorizados hasta 14 UIT (S/. 50,400.00 Nuevos Soles). La norma dispone además una reducción en los porcentajes para la liquidación de los actos que son mayores a las 14 UIT, estableciendo que se tendrá que liquidar el 0.81% de la UIT vigente para los derechos de calificación y el 2,5/1000 del valor del acto para los derechos de calificación.

Es evidente el beneficio que por un año han gozado los administrados de menos recursos (un solo pago de S/. 19.00 Nuevos Soles. También se establece una disminución con respecto al porcentaje para las rogatorias mayores a 14 UITs, estableciendo una reducción del 3/1000 a 2,5/1000, lo cual puede significar un avance con respecto al abaratamiento de costos registrales.

El tercer intento de reducción fue el Decreto Supremo No. 001-2012-JUS, publicado el 18 de enero del 2012. Esta norma dispone una tasa única, para rogatorias de inscripción de transferencias, declaratorias de fábrica y demolición valorizadas hasta 14 UIT's, de S/. 19.00 nuevos soles. Asimismo, establece para los actos mayores a 14 UIT's una tasa fija de 0,81% de la UIT para derechos de calificación y una tasa del 2,5/1000 del valor del acto como tasa para derechos de inscripción. El plazo de vigencia de esta norma es de un año.

Es evidente los intentos de reducir los montos cobrados por la SUNARP, sin embargo estas medidas no solucionan el problema sustancial

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- En lo no previsto en el presente Decreto Supremo continuarán aplicándose las tasas registrales aprobadas por los Decretos Supremos N°s. 017-2003- JUS y 037-94-JUS. Asimismo, el Decreto Supremo N° 014-2010-JUS mantiene su vigencia y aplicación en los distritos considerados de extrema pobreza detallados en su anexo.

que se refiere a seguir considerando el valor del acto para las rogatorias mayores a 14 UITs, lo cual según el INDECOPI, vulnera el principio de capacidad contributiva de los administrados o contribuyentes, contraviniendo la naturaleza jurídica de las tasas y lo estipulado por la ley del Procedimiento Administrativo General.

Consideramos que este problema es uno de los principales desincentivadores de la inscripción de las segundas transferencias. Es muy cierto que las segundas transferencias de todos los predios formalizados e inmatriculados a favor de personas de bajos recursos realizadas por el COFOPRI y el PETT, que en su momento formalizaron los correspondientes derechos de propiedad, se están desinformalizando. Es por eso que una de las preocupaciones que se tiene actualmente con respecto al sistema de formalización de propiedad son los llamados “segundos Actos”.

3.2.5. Costos derivados de procedimientos ajenos al Registro

Como bien los hemos definido estos procedimientos implican la tramitación de documentación ante otras instituciones estatales (distintas al Registro o a una notaría), que el usuario debe realizar con anterioridad a la presentación de la rogatoria registral, procedimientos constituyen requisitos necesarios para obtener el título inscribible que dará mérito a la calificación del el registrador (principalmente contratos de compraventa).

Todos estos “pre-tramites” necesarios se convierten en trabas a la inscripción registral ya que sus altos costos y complicados procesos para la tramitación desincentivan a los particulares a realizarlos y así no se obtiene la inscripción.

Entre estos requisitos se encuentran el pago de tributos municipales y del gobierno central que las personas deben realizar como requisito previo indispensable para inscribir sus transferencias inmobiliarias.

3.2.5.1. Participación de Gobiernos Locales

Cuando los particulares, acuerdan transferir un inmueble, se generan obligaciones tributarias que deben cumplirse para obtener el título inscribible.

Para efectos de la tesis, consideraremos solo 2 de estas obligaciones las cuales deben realizarse a través de procedimientos administrativos municipales. Estas obligaciones tributarias son el impuesto Predial y el Impuesto de Alcabala. Para los dos casos el pago y el procedimiento de regularización (de ser el caso), deben realizarse ante la Municipalidad de la jurisdicción territorial donde se encuentra ubicado el Predio (ente recaudador del tributo).

a. Impuesto Predial:

Según el TUO de la Ley de Tributación Municipal⁴⁶⁵, el Impuesto Predial gravará el valor de los predios (urbanos o rurales), la recaudación, administración y la fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio. El sujeto pasivo de este impuesto son las personas jurídicas y naturales propietarias de un predio al primero de enero del ejercicio que se inicia⁴⁶⁶. La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital.⁴⁶⁷ El Impuesto se calcula aplicando a la base imponible una escala progresiva acumulativa⁴⁶⁸. Este tributo

⁴⁶⁵ Artículo 8º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO N° 156-2004-EF.

⁴⁶⁶ Artículo 9º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO N° 156-2004-EF.

⁴⁶⁷ Artículo 11º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO N° 156-2004.

⁴⁶⁸ "Tramo de auto evalúo Alícuota: (i) Hasta 15 UIT 0.2%, (ii) más de 15 UIT y hasta 60 UIT 0.6%, (iii) Más de 60 UIT 1.0%. Las Municipalidades están facultadas para establecer un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto equivalente a 0.6% de la UIT vigente al 01 de enero del año al que corresponde el impuesto". Artículo 13º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO N° 156-2004

es de periodicidad anual, lo cual significa que el pago debe realizarse una vez por año⁴⁶⁹. (Ejercicio contable).

b. Impuesto de Alcabala:

Según el TUO de la Ley de Tributación Municipal, el Impuesto de Alcabala grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio. El sujeto pasivo de la obligación tributaria es el comprador o adquirente del predio materia de la transferencia.⁴⁷⁰ Por otro lado, la base imponible del impuesto es el valor de transferencia, el cual no podrá ser menor al valor de auto valúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia ajustado por el Índice de Precios al por Mayor (IPM), siendo la tasa del impuesto 3%⁴⁷¹. El impuesto es de realización inmediata, lo cual significa que se generará deuda tributaria cada vez que se realice una transferencia predial.⁴⁷²

c. Problemática:

Efectuar el pago previo de estos impuestos constituye un prerequisite indirecto para acceder a la inscripción registral. Se genera así una obligación previa a la inscripción de la transferencia generándose un obstáculo para conseguir la protección de los derechos de propiedad de los ciudadanos (adquirientes) a través de la inscripción. La situación de estar o no al día en sus obligaciones tributarias no hace al adquirente menos o más propietario. El estado, a través del Registro tiene la obligación de proteger los derechos de propiedad, publicitándolos y dando a conocer a todos los ciudadanos, inclusive

⁴⁶⁹ Artículo 10º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO Nº 156-2004.

⁴⁷⁰ Artículo 23º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO Nº 156-2004-EF

⁴⁷¹ Artículo 24º y 25º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO Nº 156-2004-EF

⁴⁷² Artículo 21º del Texto único Ordenado de la Ley de tributación Municipal. DECRETO SUPREMO Nº 156-2004-EF

a las autoridades y entidades del Estado, la situación de los derechos de propiedad recaídos sobre los predios inscritos en el Registro.

Con el sistema registral del RPU, ya derogado aprobado por los Decretos Legislativos 495 y 496 de 1989, se eliminaron este tipo de exigencias que constituían un sistema de fiscalización ex ante a los propietarios. Sin embargo, con la Ley 27616, del 29 de Diciembre del 2001, se retorna la fiscalización ex ante de los impuestos Predial y de Alcabala en los trámites de transferencia de la propiedad, modificando el artículo 7 de la Ley de Tributación Municipal, al determinar que *“los Registradores y Notarios deberán requerir que se acredite el pago de los impuestos señalados en los inciso a), b), c),”*⁴⁷³, d refiriéndose a los impuestos Predial, Alcabala y el Impuesto al Patrimonio Vehicular.

La SUNARP reguló la forma como los Registradores deberían exigir que se acredite el pago de dichos impuestos⁴⁷⁴ correspondientes al año de la compraventa (año que se consignado en la minuta de compraventa)⁴⁷⁵. Por lo tanto, era muy frecuente encontrar observaciones registrales por la falta de acreditación del impuesto, ya sea porque faltaban documentos sustentatorios que acrediten el pago, por no presentar documentación, o porque los datos consignados en los documentos no tenían directa correlación con los datos del inmueble que aparecían en la partida registral.

⁴⁷³ Artículo 1 de la Ley 27616 – Ley que restituye recursos a gobiernos Locales”.

⁴⁷⁴ DIRECTIVA N° 07-2005-SUNARP-SN que establecía las los criterios para acreditar ante registros públicos, el pago de los impuestos predial, de alcabala y al patrimonio vehicular.

⁴⁷⁵ Normalmente para la acreditación del pago del Impuesto Predial, los registradores solicitaban al administrado adjuntar copia autenticada por fedatario o legalizada del RECIBO DE PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL correspondiente al año de la transferencia (año en que fue firmada la minuta). Por otro lado, si en el RECIBO no se aprecia la dirección del inmueble, deberá adjuntarse además las hojas de: HOJA RESUMEN (HR) y PREDIO URBANO (PU). Si tampoco se puede verificar la Dirección del predio en los documentos que se indican, adjuntar además el certificado expedido por la municipalidad, el que conste que ha pagado el impuesto predial de dicho año. para acreditar el pago adjuntar la Copia autenticada por fedatario o legalizada del RECIBO DE PAGO DEL IMPUESTO DE ALCABALA, cuando corresponda. (este recibo contenía la liquidación y pago del impuesto).

Es evidente que la vigencia de este requerimiento desincentivó la inscripción aumentando los plazos para que las rogatorias sean inscritas. Por la constatación fáctica y experiencia personal vivida durante los años comprendidos entre el 2007 y 2009, podemos afirmar que casi un 25% de rogatorias por sección del Registro de Predios de Lima, eran observadas por el incumplimiento en la acreditación de pago de alguno o ambos tributos. Este hecho generaba la necesidad de realizar trámites para obtener los documentos que acrediten de manera correcta el pago del impuesto. El procedimiento podía demorar varias semanas o meses y costos adicionales a los previamente presupuestados, incluso podía ocasionar el vencimiento de plazo del título ya que muchas veces no solamente se necesitaba realizar los pagos correspondientes, sino una serie de trámites previos para regularizar la situación del inmueble ante la municipalidad⁴⁷⁶.

El Tribunal Registral, expidió resoluciones donde exponía su disconformidad con el mandato legal (ley 27616), pues lo único que ocasionaba eran incertidumbres jurídicas o contradicciones entre lo comprobado por el notario y lo comprobado por el registrador⁴⁷⁷.

Posteriormente, se publicó la ley 29566⁴⁷⁸, la cual eliminaba la obligación de corroborar el pago de tributos municipales a los registradores, estableciendo que *“No constituye parte ni responsabilidad de la función registral la fiscalización del pago de tributos, ni de los insertos correspondientes que efectúe el notario.”*⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Como la rectificación de nombres de los propietarios, actualización de los propietarios, pagos previos de años vencidos, datos en la dirección del predio, nomenclatura, y otro tipo de características que debían contener estos documentos.

⁴⁷⁷ Criterio sustentado en la Resolución N° 90-2008-SUNARP-TR-T del 7.5.2008 (Resolución N° 034 – 2009 – SUNARP/PT)

⁴⁷⁸ Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias – Publicada el 9 de Julio del 2010, entre las cuales modifica el TUO de la Ley de la Ley de Tributación Municipal (D.L. 776) aprobado por D.S. 156 2004 EF.

⁴⁷⁹ Artículo 9 de la ley 29566

Esta ley fue publicada en julio del año 2010, su objetivo principal que mejorar el clima de inversión de los privados y facilitar el cumplimiento de obligaciones municipales. Lo interesante y por lo cual vamos a persistir con nuestra crítica es que a pesar de que se le eliminó la obligación de verificación de tributos municipales al registrador, esta obligación persistió con respecto al Notario hasta la actualidad, y por lo tanto este sigue solicitando las mismas acreditaciones para efectos de elaborar el título inscribible - Escritura Pública – en la transferencia de predios.

Lo único que hizo la ley fue eliminar la obligación a los registradores e imponérsela con mayor rigurosidad a los notarios, lo cual para efectos de la obtención de la inscripción registral (para los usuarios) termina siendo lo mismo ya que el notario es el encargado de otorgar el instrumento público (escritura pública) que será el título inscribible y los administrados de igual forma tendrán que acreditar el pago de los tributos, pero ahora en una etapa anterior, ocasionando que los costos de transacción para la acreditación de los mismos se mantengan e incluso generando que no puedan acceder, inclusive, al documento de fecha cierta (escritura pública)⁴⁸⁰. La Ley 29566 ha tratado de priorizar la recaudación municipal, sin analizar las consecuencias (costos) que una regulación de este tipo puede generar.

Existen otras formas más positivas y con menos efectos negativos de promover el pago de los impuestos municipales, como así lo demuestran las investigaciones realizada por APOYO - CONSULTORIA, de las cuales se concluya que en Lima como en provincias se empezó a pagar de forma masiva el impuesto predial luego de la inscripción de título/registro que realizaba

⁴⁸⁰ Cabe mencionar que actualmente los particulares que pretenden inscribir sus rogatorias no solamente deberán realizar los pagos correspondientes a tributos municipales, sino que deberán realizar las regularizaciones y trámites municipales necesarios que les permitan realizar sus pagos. Es muy cierto que no todas las personas poseen sus predios formalizados ante la municipalidad de la jurisdicción donde se encuentran ubicados, es muy probable que deban realizar trámites como la comunicación previa de una transferencia de propiedad, rectificación de nombres de titulares del predio, acreditación de pago de multas e intereses, trámites para la habilitación urbana, licencia de obras, trámites para la regularización de la fábrica que no se encuentra acreditada en la municipalidad, etc.

Informalidad derivada de la desnaturalización del Registro de Predios

COFOPRI, en los programas masivos de titulación y formalización de propiedad.

TABLA N° 4 - Pago del Impuesto Predial⁴⁸¹

	Lima	Provincias
Suele pagar por los servicios brindados por el Municipio	66.90%	78.90%
Paga por el impuesto Predial	66.20%	75.70%

Motivos por los que no pagan el impuesto predial		
La municipalidad no cobra	12.20%	16.80%
Elevado monto para pagar	38.80%	26.40%
Desconocimiento de la obligación	23.60%	12.10%
Desconocimiento de la instancia competente	2.50%	5.90%
Insatisfacción con gestión municipal	9%	9.10%
Falta de medios económicos	0.50%	10.60%
Otros motivos	13.40%	19.10%

Según estas investigaciones, en el caso de Lima, solo el 33.6% pagaba dicho impuesto antes de que COFOPRI realizara los procesos de titulación y formalización predial, y el 69.2% de viviendas empezaron a hacerlo luego dicho trámite. En Provincia el 78.7% inició el pago del impuesto predial luego de la participación de COFOPRI, y solo el 48.6% de hogares lo hacía.⁴⁸²

Otro resultado nos dice que el 50% de las personas que vivían en Lima y un 42% de provincias, que venían efectuando el pago del impuesto predial antes de la actuación del COFOPRI, tuvieron un aumento porcentual en el monto a pagar correspondiente a este tributo después de que COFOPRI logrará la inscripción de sus predios.

⁴⁸¹ Cuadro obtenido del Estudio realizado por APOYO- CONSULTORIA, sobre el pago del Impuesto predial después de la participación de COFOPRI en temas de formalización de propiedad.

⁴⁸² APOYO CONSULTORIA, 2010: 67 – 80

Estas investigaciones además afirman que:

“...en la etapa pre COFOPRI predominaba el hecho de que la municipalidad no lo cobraba (39.3% en Lima y 37.4% en Provincias), mientras que en la etapa post COFOPRI, según los entrevistados, el elevado monto a pagar (39.4% en Lima y 28.1% en Provincias) es el principal motivo reportado”

Así estas investigaciones nos permiten afirmar:

- (i) Que, la propiedad segura contribuye a una mejoramiento en la recaudación tributaria al permitir que más propietarios puedan pagar tributos (en este caso de tributos municipales), debido a la interiorización de las ventajas de mantenimiento de la propiedad formal y el aumento en los ingresos salariales que les permite tener un excedente que puede ser destinado para el pago de este concepto⁴⁸³.
- (ii) Que el porcentaje de personas que no realiza los pagos del Impuesto Predial alega múltiples causales que tienen que ver con la gestión municipal y la capacidad económica de la persona. Según dichos estudios las causales del no pago del impuesto predial son: (i) la falta de cobro de la municipalidad donde se encuentra el predio, (ii) la falta de conocimiento de la existencia de un tributo de dicha naturaleza, (iii) el desconocimiento de la instancia a dónde acudir a pagar, (iv) la insatisfacción de la gestión municipal, (v) la falta de medios económicos y finalmente (vi) el elevado costo de las tasas del tributo.

Como bien lo afirman Daniel Belaunde y Harold Marcenaro, el éxito del impuesto predial *“depende de la proporción de las propiedades descubiertas, de la exactitud de los aforos, de la capacidad de actualizar*

⁴⁸³ Hay que considerar también que el estudio fue realizado a un grupo de propietarios a los cuales el COFOPRI subvencionó casi en su totalidad todo el procedimiento para el saneamiento físico – legal de sus predios, y por lo tanto los costos del acceso para la propiedad inscrita fueron casi nulos, pero a pesar del bajísimo costo para acceder a una propiedad inscrita, ellos ahora eficientemente realizan sus pagos de tributos municipales.

los datos, de la proporción de las notificaciones del impuesto que se entreguen efectivamente y de la proporción de las liquidaciones que se paguen⁴⁸⁴. En otras palabras, el éxito de la recaudación de dicho impuesto va a depender de la gestión y administración municipal del mismo. Ellos mismos afirman que es necesario de un sistema de incentivos para el pago del impuesto, junto con un sistema de castigos efectivos, determinando principalmente a los responsables del pago (propietarios). Afirma además, que *“debido a la informalidad respecto a la propiedad de los inmuebles en el Perú, las trabas legales para determinar el dueño formal de una propiedad podrían entrapar la identificación del mismo”*⁴⁸⁵. Debido a esto es prioritario reformar el sistema para la consolidación de un mayor número de propietarios formales, y así se podrán lograr mejores resultados en la recaudación del tributo⁴⁸⁶.

Montos promedios que paga un particular con respecto a los tributos municipales.

⁴⁸⁴ BELAUNDE, 199: 257

⁴⁸⁵ *Ibidem*: 272.

⁴⁸⁶ La investigación de APOYO – CONSULTORIA incluye estudios sobre el costo de dinero y tiempo para viajes y transporte, obtención de documentos y otros para realizar trámites en las Municipalidades y otras entidades públicas con el fin de cumplir con los pasos previos al pago de impuestos como pueden ser independización de predios, declaratoria de fábrica y transferencia de predios.

TABLA N° 5

MONTO PROMEDIO A PAGAR POR CADA IMPUESTO ⁴⁸⁷				
Impuesto Predial				
Valorización del predio (autoavalúo)	Escala Progresiva Acumulativa		Aplicación del porcentaje	Monto
S/. 75,000	Primeras 15 UIT	S/. 54,000	0.2	S/.108.00
	Monto restante	S/. 21,000	0.6	S/.126.00
			TOTAL	S/.234.00
Impuesto de Alcabala				
Valorización del predio (autoavalúo)	10 UIT inafectas	Base Imponible	Porcentaje	Monto
S/. 75,000	S/. 36,000	S/. 39,000	3%	S/. 1,170.00
			TOTAL	S/. 1,170.00
TOTAL A PAGAR (PREDIAL Y ALCABALA)				S/. 1,404.00

En el presente cuadro se indica la liquidación de los montos correspondientes al Impuesto Predial y al Impuesto de Alcabala de un predio cuyo auto valúo y valorización de transferencia es de S/.75,000.00 Nuevos Soles (Monto promedio de un predio adquirido por un programa de vivienda del estado).

⁴⁸⁷ Para la creación del cuadro solo se ha considerado un monto de auto valúo correspondiente de S/. 75,000.00 Nuevos Soles. Para el caso del impuesto predial se consideró que el particular solo posee un predio en la jurisdicción distrital, sin que caiga en algún supuesto de inafectación. Para efectos del impuesto de alcabala, no es considerada la primera venta realizada por las empresas de construcción, tampoco considerar algún supuesto de inafectación.

De manera concluyente podemos decir que el pago total del ambos impuestos (s/. 1,404.00)⁴⁸⁸ es considerablemente alto y por lo tanto su pago muchas veces es muy difícil de realizar. Por lo tanto, al ser incluido como parte de los requisitos para la creación del título inscribible, los pagos elevarán los costos del trámite, lo cual aumentará el desincentivo para la realización de trámites destinados a la Inscripción Registral. Como sabemos, muchas personas hacen grandes esfuerzos para conseguir una vivienda propia, pero si el Estado no propicia la protección legal de la propiedad, mediante instituciones sólidas, procedimientos rápidos, de bajo costo y accesibles, los particulares se abstendrán de inscribir y no tendrán sustento legal para oponer sus derechos ante futuros problemas que podrían generarse.

Este problema sustenta la preocupación de instituciones como COFOPRI respecto a los obstáculos a la formalización de los segundos actos, o en otras palabras a la desformalización de la formalización de los derechos de propiedad de los predios, ubicados en AA HH y Urbanizaciones Populares realizada por dicha institución.

Nuestra posición no está en contra de la tributación, consideramos que esta es necesaria para que los gobiernos locales puedan tener suficiente presupuesto para llevar a cabo sus actividades eficientemente, procurando el bienestar y el beneficio de las personas que viven en su localidad. Nuestra crítica no se refiere a la tributación, sino a la forma como se gestiona por los municipios, y específicamente al hecho de que se acredite el pago de tributos municipales como una condición indispensable para realizar los trámites necesarios para obtener la inscripción registral.

⁴⁸⁸ Cabe precisar que el pago del impuesto Predial está a cargo del vendedor del inmueble. Por otro lado, el pago del impuesto de alcabala debe realizarse por el comprador del mismo.

Ningún particular es más propietario que otro al estar al día en el pago de sus impuestos. Por lo tanto, consideramos que esta medida es desproporcional para los beneficios que se pretenden conseguir, ya que el Estado prioriza la recaudación municipal rápida antes que facilitar los procesos para obtener la inscripción registral, pues no se han considerado todos los beneficios que esta implica y de los cuales hemos hablado en capítulos anteriores.

Es probable que de no existir estos condicionamientos se podría agilizar y hacer económicamente más accesible este tipo de trámites, el acceso al registro y todos los beneficios que esta acción conlleva para el país y para la economía de los particulares.

3.2.5.2. Gobierno Central

Con respecto al gobierno central, el único desincentivante de la realización de trámites para la inscripción de transferencias de propiedad o segundos actos, es la obligación del pago del impuesto a la renta para la creación del título inscribible.

El impuesto a la renta afecta a la enajenación⁴⁸⁹ de inmuebles realizada por una persona natural solo en ciertos casos. Según la ley, al realizarse una transferencia, los sujetos domiciliados en el país que transfieran un inmueble gravado deberán pagar a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) el 0.5% de la ganancia de capital (precio de venta menos costo computable actualizado por el índice de Corrección Monetaria⁴⁹⁰).

⁴⁸⁹ “Para efectos de la ley se considera enajenación no solo la venta sino también la permuta, cesión definitiva, expropiación, aporte a sociedades y, en general, todo acto de disposición por el que se transmita el dominio a título oneroso” Artículo 5 del TUO de la ley del Impuesto a la Renta. Decreto Supremo N° 179-2004-EF.

⁴⁹⁰ El Decreto Supremo N° 313-2009-EF publicado el 30.12.2009, ha dispuesto que para actualizar el costo computable en la enajenación de inmuebles que no sean casa habitación, se deberá multiplicar

Informalidad derivada de la desnaturalización del Registro de Predios

Pero no todas las transferencias de inmuebles estarán grabadas. Por lo tanto no se tendrá que pagar el impuesto cuando se cumplan con las siguientes condiciones⁴⁹¹:

- (i) El inmueble vendido constituya casa-habitación para el enajenante, lo cual significa que el inmueble debió encontrarse en el patrimonio del vendedor por un tiempo mínimo de dos años.
- (ii) Que el inmueble no esté destinado al uso exclusivo del comercio, industria, oficina, almacén, cochera o similares.

Cabe señalar que la SUNAT incorporo un nuevo requisito de inafectación para el pago del impuesto a la renta con respecto a las transferencias y el momento de su realización. Este requisito dispone que *“no se encuentran afectas al impuesto a la renta la ganancia proveniente de la transferencia de un inmueble que no está ocupado como casa-habitación por parte de un sujeto no domiciliado en el país, si es que dicho inmueble fue adquirido antes del 1.1.2004”*⁴⁹²

A manera de conclusión podemos afirmar que:

- (i) La enajenación de inmuebles por parte de un particular (persona natural domiciliada o no) constituye una renta grabada según la ley del impuesto a la renta, siempre que la adquisición y enajenación del inmueble se haya realizado con posterioridad al 1 de enero del año 2004⁴⁹³.

el costo por el índice de corrección monetaria correspondiente al mes y año de adquisición del inmueble. El referido índice será publicado mensualmente dentro de los primeros cinco (5) días calendario por el MEF mediante Resolución Ministerial.

⁴⁹¹ Según el artículo 24 en su inciso j del TUO del Impuesto a la Renta, constituyen renta de segunda categoría las ganancias de Capital. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por la Trigésimo Quinta Disposición Transitoria y Final de la misma norma: “las ganancias de capital provenientes de la enajenación de inmuebles distintos a la casa-habitación, efectuadas por personas naturales, sucesiones indivisas o sociedades conyugales que optaron por tributar como tales, constituirán rentas gravadas de la segunda categoría, siempre que la adquisición y enajenación de tales bienes se produzca a partir del 1 de enero del 2004.

⁴⁹² INFORME N° 225-2006 – SUNAT / 2B000.

⁴⁹³ Así por ejemplo una persona (P1) realiza una venta de un local comercial por US\$ 15,000 con fecha 15 de abril del 2010 a favor de otra persona (P2). Dado que el inmueble fue adquirido en el año 1999, esta operación no se encuentra grabada con el impuesto a la renta. Por el contrario, si el adquirente

- (ii) Asimismo, la norma establece una inafectación del impuesto, la cual hace referencia a la transferencia del inmueble que constituya casa – habitación para el vendedor (enajenante), condición que se determina al corroborar que el inmueble ha permanecido por lo menos dos años en propiedad del vendedor y que no ha sido destinado exclusivamente al comercio, industria, almacén, cochera, oficina o similar.⁴⁹⁴

Uno de los inconvenientes que hemos encontrado en la regulación del pago y acreditación del impuesto a la renta por las enajenaciones de inmuebles es que, en caso la transferencia este afecta, el pago constituye condición (requisito previo) para que la minuta de compraventa sea elevada a escritura pública por el Notario.

En efecto, según el TUO de la Ley del Impuesto a la Renta, “los notarios públicos están obligados a verificar la retención con carácter definitivo o el pago a cuenta del impuesto a la Renta, según corresponda, en el caso de enajenación de inmuebles, no pudiendo elevar a Escritura Pública aquellos contratos en los que no se acredite el pago previo”⁴⁹⁵

Como lo expone Viviana Cossio Carrasco:

“lo notarios deberán insertar en las escrituras públicas copia del comprobante o formulario de pago que acredite el pago del impuesto. Cabe señalar que los notarios que incumplieran estas obligaciones serán solidariamente responsables con el

(P2) por una necesidad vende el inmueble a otra el 30 de Junio del mismo año, la operación si estaría grabada con el impuesto ya que la venta se realizó en el ejercicio 2010.

⁴⁹⁴ Según Viviana Cossio Carrasco, “Puede suceder que el enajenante tenga en propiedad más de un inmueble que cumpla las condiciones para ser calificado como casa-habitación, pero se puede concluir que solo uno de ellos podrá ser efectivamente su casa habitación. En ese caso, de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 1-A del Reglamento de la LIR, será considerado casa-habitación solo aquel que, luego de la enajenación de los demás inmuebles, resulte como el único inmueble de su propiedad”.

COSSIO CARRASCO, 2006: 202.

⁴⁹⁵ Trigésima Séptima Disposición Final y Transitoria del TUO de la ley del Impuesto a la Renta.

*contribuyente por el pago del Impuesto que deje de percibir el Fisco*⁴⁹⁶.

Con la responsabilidad solidaria por el incumplimiento de la verificación se ha obligado a los notarios a solicitar el pago del impuesto, de ser el caso, como requisito indispensable para la elevación de contratos privados a escrituras públicas, lo cual a nuestro parecer resulta contraproducente con respecto a la problemática sobre la desnaturalización del registro. En efecto, este paso previo aumenta el desincentivo económico para realizar los trámites necesarios para la inscripción de transferencias de propiedad, ya que se configura como un gasto a considerar (de estar afecto por el impuesto), para la generación del título inscribible (escritura pública).

3.2.6. Costos derivados de Requisitos Excesivos

Como bien lo hemos descrito estos costos son generados por requerimientos que no son ajenos a la inscripción de títulos, pero que su cumplimiento por los particulares supera en términos de costos ampliamente los beneficios que generan. En otras palabras, estos requisitos son indispensables para la finalidad que persigue el Registro de Predios, pero necesitan de ciertas modificaciones para que su cumplimiento no genere costos que desincentiven la tramitación de la inscripción.

En este rubro se encuentra principalmente los costos generados por la implementación de un catastro multipropósito sofisticado. Como lo explicaremos, si bien es fundamental conciliar la realidad física con la realidad jurídica (documental) para una mejor identificación del derecho de propiedad, lo que necesita el registro es una base geográfica o “catastro básico” que nos brinde información de la ubicación geográfica de los linderos y de sus colindante fundamentalmente, y no un catastro técnico, multipropósito y sofisticado; dicha base geográfica debe ser sencilla, de fácil utilización y acorde

⁴⁹⁶ COSSIO CARRASCO, 2006: 203.

a nuestra realidad socio-económica, es decir solo un catastro registral que permita el desarrollo eficiente del sistema registral, sin que medie una gran implementación técnica destinada a crear un catastro sofisticado con innumerables aplicaciones, como así se define en la ley del Catastro Nacional como veremos más adelante.

3.2.6.1. El Catastro y su relación con la Desnaturalización de la Finalidad del Registro de Propiedad Inmueble.

3.2.6.1.1. Definición y relación con un Registro de Propiedad

Existen muchas definiciones que explican el concepto de catastro pero nos quedaremos con las siguientes:

Roca Sastre afirma que:

“es un registro, censo, padrón, catálogo o inventario de la riqueza territorial de un país, en el que se determinan las fincas, rústicas o urbanas del mismo, mediante su descripción o expresión gráfica, así como su evaluación o estimación económica, al fin primordial del tipo fiscal o tributario y a los fines auxiliares de orden económico-administrativo, social y civil”⁴⁹⁷

En esta definición se puede notar varias características esenciales de lo que comprende un catastro: (i) debe ser un inventario y por lo tanto un conjunto de datos unificados en un margen, (ii) que este conjunto de datos debe necesariamente recaer sobre bienes inmuebles (fincas), y (iii) que la forma de almacenamiento de la información debe ser necesariamente gráfica.

⁴⁹⁷ ROCA SASTRE, 1997: 167

Por otro lado, Angélica Portillo Flores sostiene que el catastro es:

“un sistema público de información sobre la realidad física de un determinado ámbito territorial, constituido fundamentalmente por información gráfica georeferenciada, desarrollado a través de procedimientos técnicos, que permite identificar y localizar a los predios, describiendo sus principales características físicas y demás atributos relevantes, ejerciendo algunas o múltiples funciones”⁴⁹⁸.

Esta última definición hace referencia a varias características que debe tener un catastro técnico: (i) hace referencia a un sistema que información (lo cual implica un conjunto de datos ordenados y clasificados), (ii) todos los datos deben ser básicamente gráficos georeferenciados⁴⁹⁹ (iii) la obtención de la información debe realizarse vía procedimientos técnicos, (iv) que los datos técnicos sean conformados por características físicas relevantes de los inmuebles; y (v) sistema que puede servir para diferentes funciones.

La ley General de Catastro⁵⁰⁰ lo define a este como:

“...el inventario físico de los predios orientado a un uso multipropósito, y se encuentra constituido por la suma de predios contiguos que conforman el territorio de la República, a los cuales se les asigna un Código Único Catastral con referencia al titular o titulares del derecho de propiedad del

⁴⁹⁸ PORTILLO FLORES, 2009: 34.

⁴⁹⁹ La georeferenciación es un neologismo que refiere al posicionamiento con el que se define la localización de un objeto espacial (representado mediante punto, vector, área, volumen) en un sistema de coordenadas y datum determinado. Este proceso es utilizado frecuentemente en los Sistemas de Información Geográfica. La georeferenciación, en primer lugar, posee una definición tecno científica, aplicada a la existencia de las cosas en un espacio físico, mediante el establecimiento de relaciones entre las imágenes de raster o vector sobre una proyección geográfica o sistema de coordenadas. Por ello la georeferenciación se convierte en central para los modelados de datos realizados por los Sistemas de Información Geográfica En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Georeferenciar>.

⁵⁰⁰ Artículo 14 de la Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su Vinculación con el Registro de Predios - LEY N° 28294

predio. El catastro proporcionará a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio, mediante su interconexión con el Registro de Predios. El catastro comprende la información gráfica, con las coordenadas de los vértices de los linderos de predios, en el Sistema de Referencia Geodésica Oficial⁵⁰¹ en vigencia, y un banco de datos alfanumérico con la información de los derechos registrados”.

El legislador ha tratado de definir el concepto de catastro desde varios puntos de vista. Por un lado, un concepto teórico, afirmando que es un inventario físico de predios orientado a un uso multipropósito⁵⁰²; desde su parte funcional ya que afirma que el catastro proporcionará a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio, y desde su parte estructural - técnica pues se afirma que la información contenida en el catastro está comprendida por las coordenadas

⁵⁰¹ **RED GEODÉSICA:** Es el conjunto de puntos, físicamente establecidos mediante marcas, hitos o señales, sobre el terreno, comúnmente denominados vértices geodésicos, medidos con gran precisión, que proporcionan las coordenadas geodésicas: Latitud, Longitud y Altura. Se encuentran enlazadas y ajustadas a marcos geodésicos nacionales o mundiales, constituyen la infraestructura fundamental para proporcionar alta precisión a la cartografía. **RED GEODÉSICA GEOCÉNTRICA NACIONAL (REGGEN):** Es la Red Geodésica Horizontal Oficial, a cargo del Instituto Geográfico Nacional; la misma que tiene como base el Sistema de Referencia Geocéntrico para las Américas (SIRGAS) sustentada en el Marco Internacional de Referencia Terrestre 1994 - International Terrestrial Reference Frame 1994 (ITRF94) del International Earth Rotation Service (IERS) para la época 1995.4 y relacionado con el elipsoide del Sistema de Referencia Geodésico 1980 - Geodetic Referente System 1980 (GRS80). La Red Geodésica Geocéntrica Nacional está conformada por los hitos o señales de orden “O”, “A”, “B” y “C”, distribuidos dentro del ámbito del Territorio Nacional, los mismos que constituyen bienes del Estado. Para efectos prácticos como elipsoide puede ser utilizado el World Geodetic System 1984 (WGS84), las constantes de estos dos elipsoides, GRS80 y WGS84, son idénticas, con excepción de una pequeña variación en el factor dinámico de deformación (J2). Regístrese, comuníquese y publíquese. **Artículo Octavo de la RESOLUCION JEFATURAL N° 079-2006-IGN-OAJ-DGC.-**

⁵⁰² Un catastro multipropósito debe estructurarse en torno a los siguientes procesos: Desarrollo de las prescripciones técnicas y de los manuales de procedimientos para la elaboración de una cartografía pluridisciplinaria, a la escala que se considere adecuada, teniendo en cuenta las características de las distintas unidades catastrales (parcelas, viviendas, subparcelas, etc.). (...) Desarrollo de una metodología de valoración catastral acorde con las necesidades actuales y las previsiones futuras. (...) Desarrollo de un método de datos ágil para la captura, almacenamiento y gestión de la información gráfica y literal. (...) Elaboración de un pensum específico para la formación de técnicos con objeto de garantizar la continuidad de los trabajos y el desarrollo de nuevas aplicaciones por los propios usuarios. **ALCAZAR MOLINA,** Manuel G. 2008: 379 – 380.

de los vértices de los linderos de los predios, datos técnicos que se encuentran en el sistema de referencia geodésica oficial y el banco de datos alfanuméricos con relación a los derechos registrados.

Es evidente que la voluntad del legislador peruano ha sido vincular el sistema catastral con el sistema registral, lo cual se percibe en el texto de la Ley de Catastro.

De otro lado, la falta de una identificación geográfica ha sido la causa de que muchas inscripciones (inmatriculaciones, desmembraciones, acumulaciones, etc.) se realicen en mérito a documentos (que básicamente consistían en instrumentos públicos), donde no se podía determinar si el predio que se pretendía inscribir correspondía al espacio geográfico que se delimita en los datos contenido en dichos documentos. A consecuencia de este problema aumentaron el número de duplicidades de inscripciones (lo cual atenta con el principio de Folio Real y especialidad). Este contexto en definitiva afectaba de manera grave la seguridad jurídica y la predictibilidad de las inscripciones que tiene el Registro de Predios.

Juan Morales Godo y Pedro Álamo Hidalgo afirma; “...*el catastro es un elemento que viene a proporcionar ayuda eficiente al registro para los efectos de la identificación o descripción del inmueble, uno de los requisitos que exige nuestra legislación para abrir la hoja o ficha registral...*”⁵⁰³ Por otro lado, Ramón Roca Sastre y Luis Roca Sastre afirman que:

*“con un buen catastro el juego de principios hipotecarios tendrá mejor desenvolvimiento, pues, combinada la presunción de exactitud registral con la prueba de la existencia y características de la finca correspondiente, el adquirente contará con mayor seguridad”.*⁵⁰⁴

⁵⁰³ **MORALES GODO**, Juan y Pedro Álamo Hidalgo. “El catastro y los registros de la propiedad inmobiliaria”. En: *Temas de Derecho Registral*. tomo IV, 2000. Pág. 182.

⁵⁰⁴ **ROCA SASTRE**, 2008: 183.

No obstante, como antes hemos mencionado el registro solo necesita de cierta información geográfica para determinar la ubicación de los predios, no requiere de todos los datos técnicos y geográficos que elabora y mantiene un catastro. Con esos datos se refuerza la exactitud de la información contenida en sus matrículas documentales, y así favorece la publicidad registral y la predictibilidad de la información contenida en el Registro.

Consideramos que la inexactitud entre el contenido de la información registral y la realidad extra registral, en definitiva es una vulneración a la seguridad jurídica, pues esta discordancia muchas veces impide la inscripción de derechos de propiedad, y por ende, el acceso que la protección registral otorga. Los contratantes no podrán tener la información exacta de los derechos sobre los cuales pretenden negociar, ocasionando informalidad, no inscripción, impedimentos en la contratación, e inclusive futuros problemas legales.

Como se sabe el tráfico inmobiliario cada día va en aumento, sin embargo y en la línea de lo afirmado por Raúl Rivera Bustamante, “...el soporte eminentemente literal del mismo muchas veces no permite establecer de manera inequívoca sobre la base de su información, cuál es el inmueble materia del negocio jurídico”⁵⁰⁵. Debido a este problema es necesario que exista una correlación entre la información jurídica del derecho de propiedad y la información geográfica mínima, que requiere para saber la ubicación de un determinado predio, sea este urbano o rural, de tal forma que el Registro pueda identificar la ubicación del predio con relación a sus colindantes quienes son los exactamente interesados en que no exista superposición. La Ley de Catastro ha relacionado el catastro técnico con el Registro, cuando lo que debía relacionar es solo una base

⁵⁰⁵ RIVERA BUSTAMANTE, Raúl. “Doble Inmatriculación, Duplicidad de Partidas o Superposición de Áreas; Problemas que no deben existir en cualquier sistema registral”. En: ***Temas de Derecho Registral***. Tomo I, 1999. Pág. 91 - 92

geográfica con el Registro, y este crear sobre esa base su catastro registral.

3.2.6.1.2. Problemática actual del Catastro y su vinculación con el Registro

Adicionalmente a lo antes expresado podemos mencionar que de acuerdo a lo establecido por la Ley 28294 (Ley de Catastro)⁵⁰⁶, todos los propietarios de predios registrados, que soliciten por primera vez su inscripción (inmatriculación), deben obtener y registrar el CUC⁵⁰⁷ en forma previa a la inscripción de cualquier acto o contrato, o, conjuntamente con la inmatriculación en el Registro de Predios. Por otro lado, el Reglamento de la “Ley Catastro” ha precisado que esta obligación es aplicable sólo a los predios ubicados en zonas catastradas e inscritos⁵⁰⁸.

De no efectuarse la inscripción del CUC por no contar con la información catastral correspondiente o con los documentos requeridos, los actos o contratos posteriores correspondientes a dichos predios sólo podrían anotarse preventivamente más no inscribirse.

Con esta disposición lo que se pretende es castigar con la imposibilidad de inscripción a aquellos propietarios que no inscriban previamente el CUC de sus predios, con el fin de motivar la realización de todos los tramites catastrales necesarios, y el financiamiento que estos demandan para la asignación del CUC por parte de los ciudadanos propietarios ya registrados.

⁵⁰⁶ Establecido en el Artículo 21 de ley de Catastro (Ley N° 28294)

⁵⁰⁷ Código Único Catastral.- Es la identificación alfanumérica de predios. El Registro de Predios inscribe el Código Único Catastral. En los casos de los regímenes de propiedad exclusiva y propiedad común, se asigna a cada una de las unidades de propiedad exclusiva un Código Único Catastral. El reglamento de la presente Ley define las características del Código Único Catastral a ser asignado, el mismo que será elaborado en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI y otorgado por las Municipalidades Distritales a nivel nacional. Establecido en el Artículo 14 de la ley 28294.

⁵⁰⁸ Decreto Supremo N°. 005-2006-JUS.

En el fondo el Estado está trasladando la responsabilidad y el costo del levantamiento de la información catastral (que le debería corresponder a este) a los propietarios de predios inscritos o a los que todavía no los inscriben.

En definitiva, dicha disposición generará un aumento en los costos de transacción, ya que genera una mayor cantidad de trámites previos y sus costos económicos correspondientes para llegar a la inscripción registral lo cual aumenta el tiempo en los procedimientos totales de inscripción y elevará los costos monetarios que los ciudadanos deberán realizar para conseguir la inscripción registral. En el Perú existe un gran porcentaje de ciudadanos que no poseen los recursos necesarios para asumir los costos de procedimientos largos y caros, y por lo tanto sólo podrían obtener la anotación preventiva (por no tener el dinero suficiente para conseguir el CUC).

La aplicación de esta medida a futuro puede motivar inclusive la informalización de los derechos de propiedad que ya se encuentran formalizados, ya que una parte importante de los actos y contratos referidos a predios con vocación de permanencia en la formalidad no se inscribirán, y por lo tanto, esta medida podría considerarse como un potencial y peligroso generador de retroceso en las políticas nacionales de formalización de la propiedad urbana y rural y de otorgamiento de seguridad a las transacciones inmobiliarias.

Probablemente debido a las graves consecuencias que podría acarrear esta obligación y debido a reclamos de la ciudadanía y profesionales sobre la materia, el Reglamento de la Ley Catastro⁵⁰⁹, dio un paso atrás limitando los alcances de esta obligación. Sin embargo, dicho reglamento (en su artículo 55) prácticamente modificó lo establecido por la

⁵⁰⁹ Aprobado por Decreto Supremo 005-2006-JUS, del 10 de Febrero del año 2006, casi dos años después de la vigencia de la Ley.

ley 28294⁵¹⁰, al delimitar el ámbito de aplicación de la obligación de la inscripción registral del CUC, a los supuestos siguientes:

- a) Sólo es aplicable para los predios ubicados en zonas catastradas e inscritos en el Registro de Predios. El problema radica en que no se sabe con exactitud cuáles son las zonas catastradas a nivel nacional, pues además de las zonas catastradas por las entidades formalizadoras⁵¹¹, son las Municipalidades provinciales y distritales las que han generado catastros a considerar. Averiguar si un particular debe o no inscribir el CUC, de acuerdo a si su predio se encuentra en una zona catastrada, es un procedimiento adicional al cual tendrán que recurrir los administrados que pretenden ingresar al registro.
- b) La exigencia de la inscripción del CUC respecto de un predio catastrado se formulará por única vez, salvo los supuestos en que dicho CUC es cancelado o modificado conforme a las disposiciones del Reglamento. Se estipula además que sólo se exigirá la inscripción del CUC, acompañado de los planos debidamente georeferenciados, cuando se solicite la inscripción de un acto o derecho conforme a lo dispuesto por el artículo 9⁵¹² o la Séptima Disposición Transitoria⁵¹³ del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios que requiera del previo informe técnico de la respectiva Área de Catastro. No se exigirá la inscripción del CUC en el supuesto previsto en la Primera Disposición Transitoria de la Ley.⁵¹⁴

⁵¹⁰ Este reglamento reguló más allá de lo dispuesto en la ley de catastro, pues dicho reglamento fue aprobado por una norma de rango inferior a la ley, un decreto supremo.

⁵¹¹ Los catastros de las entidades formalizadoras no corresponden a esta situación jurídica, pues estos casos no son los propietarios formalizados e inscritos en el Registro de Predios los que tienen la obligación de inscribir el CUC sino las mismas entidades formalizadoras.

⁵¹² Inscripción en mérito a laudo arbitral.

⁵¹³ Títulos inscribibles por actos de Disposición.

⁵¹⁴ Ley 28294 Disposición Transitoria: "PRIMERA.- No se asignará Código Único Catastral a aquellos predios que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, sean materia de proceso judicial en trámite respecto a la definición de áreas, linderos y medidas perimétricas, hasta que dichos procesos hayan culminado."

No obstante lo expuesto, en la práctica diaria, los registradores de la SUNARP no están exigiendo el registro del CUC en zonas catastradas. Por lo investigado hasta el momento, existiría una norma interna de la SUNARP, que no ha sido posible conseguir hasta la fecha, pues no se encuentra publicada y que autorizaría a los registradores a no exigir la obligación de la inscripción del CUC.

Otro problema de la Ley de Catastro, es que esta exige una correlación estrecha entre el Catastro multipropósito creado por la Ley y el Registro de Predios (Registro de la Propiedad Inmueble).

Hernando de Soto afirma que:

“otro importante error de concepto es que los activos inmobiliarios no pueden ser legalmente inscritos si no han sido medidos, mapeados y registrados con tecnología informativa geomántica de punta (...) Nada de esto cuestiona la vital importancia de los sistemas de punta en computación e informática geográfica con que los gobiernos intentan abrir a los pobres las puertas del sistema de propiedad formal. Pero sí implica que la subcapitalización, la posesión informal y la vivienda ilegal del mundo no occidental no se deben a una falta de tecnología avanzada en información y mapeo”⁵¹⁵.

Lo que nos afirma Hernando de soto es que no se necesita de costosos y muy avanzados sistemas de identificación geográfica de los “activos prediales” para que estos puedan servir como herramienta para el desarrollo, como el caso de un catastro multipropósito el cual requiere necesariamente de equipos especializados, instrumentos técnicos, software avanzado para procesadores, personal capacitado, implementos y procesos que requieren tiempo y un alto costo de inversión para su implementación final.

⁵¹⁵ DE SOTO, 2000: 182.

Por lo tanto, el costo de la implementación de un catastro multipropósito, considerando los limitados recursos que posee el Estado, puede encarecer el procedimiento registral y configurarse como un obstáculo para la formalización de la propiedad y su sostenibilidad. Hay que ser muy enfáticos sobre el hecho de que la formalización de la propiedad predial requiere de un tiempo de maduración necesario para crear la base registral de activos inmobiliarios, la creación del conjunto de normativa necesaria, y consolidación de instituciones eficientes, para un desarrollo económico sostenible de un país en desarrollo como el nuestro, el cual necesita que se mantengan los derechos de propiedad y los actos que se celebran sobre los mismos dentro de la formalidad.

Cabe hacer mención que una importante innovación del Registro Predial Urbano es haber desarrollado un sistema de identificación de inmuebles que toma como punto de partida una base geográfica (donde lo que se trata es de hacer concordar la información jurídica contenida en los títulos del registro con los planos que describen los predios matrices y lotizaciones). De esta manera el sistema de corroboración registral entre lo factual y lo jurídico pudo realizarse de manera ordenada, sistemática y sin ocasionar un alto costo al estado.

En tal sentido, concordamos con lo afirmado por Gunther Gonzales quien afirma *“que el tema de la base catastral del registro, siendo importante, no constituye un elemento decisivo para el buen funcionamiento de la institución registral, y menos aún, se erige en un presupuesto necesario del desarrollo económico”*⁵¹⁶. Afirma además que muchas veces esta concepción es olvidada en el Perú, donde muchos autores insisten en repetir que la única meta de un sistema registral es buscar su perfecta coordinación con un costoso y complicado catastro.

⁵¹⁶ GONZALES BARRON, 2008: 387.

En esta línea de pensamiento resulta importante mencionar la exposición técnico jurídica del Catedrático Luis Agustín Aliaga Jibaja⁵¹⁷ quien sustentándose en la diferencia de funciones y la naturaleza del registro y del catastro, considera que el registro no puede ser un sistema que proteja expresiones gráficas de la realidad física de los predios (catastro), sino que, acorde a su función principal de proteger derechos de propiedad, debe solo utilizar como herramienta accesoria la información gráfica que determina la ubicación geográfica de los predios, mas no la información numérica, detalle de medidas y otras referencias técnicas que son utilizadas por la geodesia para identificar la ubicación , área, medidas de linderos, perímetros y otros similares, características que además son utilizadas para desarrollar un Catastro Técnico e identificar a cada predio con un CUC (código Único Catastral).

Se sustenta esta posición por los siguientes argumentos:

- (i) Un plano catastrado no es más que una representación de la realidad, pero no la realidad misma, que está permanentemente cambiando debido a diversos motivos tales como el movimiento del eje de la tierra, movimientos de la corteza terrestre, desplazamientos del norte magnético, y otros similares. Por lo tanto, el plano catastrado (creado por el catastro) es una foto de una realidad física en un momento determinado de tiempo o realidad, de tal forma que un segundo después de esa foto la realidad ha cambiado y también sus referencias a datos técnicos que determinan su ubicación en la tierra.
- (ii) La geodesia (en la cual se sustenta el catastro técnico) es una ciencia que tiene por objetivo ubicar un punto en la corteza terrestre (tierra), pero como el mundo no es una planicie, ni una llanura, como pensaban antiguamente, sino más bien un ovoide, dicha ciencia ha credo modelos matemáticos para representar a la tierra en 3 dimensiones, es

⁵¹⁷ Profesor de Derecho Registral y Derecho Minero de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Marcos y Senior Researcher del ILD.

decir modelos de ovoides (que representan la realidad en largo, ancho y alto), estos modelos matemáticos son los denominados “DATUM”, existen decenas de ellos, sin embargo en el caso del Perú, para la elaboración de los planos oficiales del país, se han utilizado dos de los más reconocidos mundialmente el PSAD 54 y el WGS 84⁵¹⁸. Estos modelos matemáticos, a su vez requieren de otros modelos matemáticos para trasladar los datos de tres dimensiones a 2 dimensiones (coordenadas gráficas), para poder elaborar los “planos catastrales”, los cuales son denominados “Sistemas de coordenadas UTM”⁵¹⁹ Todos los modelos matemáticos tienen márgenes de error y por lo tanto, no son exactos.

El catastro (como cualquier plano georreferenciado) es entonces una representación no exacta y, al segundo, desnaturalizada de la realidad física de una zona determinada de la tierra. El registro en cambio es un archivo de derechos de propiedad, situación que resulta impredecible a los ojos humanos, pero que para efectos de determinar su posición con coordenadas geográficas es cambiante.

Por lo tanto, la determinación del derecho de propiedad requiere para efectos jurídicos registrales solamente la información de la ubicación geográfica a través de referencias geográficas (calles avenidas, etc. en zona urbana, y accidentes geográficos determinados como quebradas, montañas, cauce de ríos, y otros similares, en la zona de sierra y parte de la selva, y en todo caso solo hitos y coordenadas en zonas de planicie amazónica) y de la aceptación de los colindantes, sin mayores datos técnicos o de medidas exactas que puedan incluirse en los asientos registrales, que no deberían ser materia de calificación registral (como el área y medidas y mucho menos aplicable la tolerancia registral o margen de error).

⁵¹⁸ World Geodetic System 84 (que significa Sistema Geodésico Mundial 1984).

⁵¹⁹ Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator (*Universal Transverse Mercator*, UTM)

Consideramos por lo antes descrito que nuestro país todavía no está en condiciones de aplicar un catastro multipropósito, como un proceso cuya implementación vaya de la mano o paralelo al proceso de formalización de la propiedad y a la adecuación y actualización de su sistema registral para que éste pueda proteger realmente los derechos de propiedad de todos los propietarios, especialmente de aquellos con menores recursos. Un análisis más profundo de este tema excede los alcances de esta tesis.

Un siguiente problema planteado por la norma catastral es que confunde la información catastral con la información Jurídica Registral. En el Inciso 4 del artículo 14 de la ley 28294 (ley de catastro), se establece que: El catastro proporcionará a los usuarios información actualizada de todos los derechos registrados sobre un predio, mediante su interconexión con el Registro de Predios”. Asimismo, en el artículo 41 del reglamento se dispuso que el certificado catastral contenga, además de toda la información técnica de la hoja informativa, las cargas y gravámenes vigentes sobre el predio.⁵²⁰

Como se puede apreciar, la norma confunde la información técnica (propiamente catastral) e información jurídica (información registral) que contendrá el catastro. Consideramos que es el Registro de Predios, la entidad encargada de mantener la matriz de la información jurídica del predio, por lo cual esta institución es la encargada de proporcionar (mediante la publicidad Registral) toda la información jurídica a los usuarios. Por lo tanto, existen diferencias de concepto para términos muy similares entre el Registro y el Catastro.⁵²¹ Ante este problema

⁵²⁰ Inciso C del artículo 41 del Reglamento de la Ley 28294.

⁵²¹ Un caso es por ejemplo el término TITULAR, para el Registro el titular del derecho de propiedad sobre un predio es el propietario, en cambio para el catastro el titular catastral de un predio puede ser también el poseedor en el caso de que no sea posible identificar al propietario. (Ver artículo 16 del Reglamento de la Ley – Decreto Supremo 005-2006-JUS)

consideramos importante crear los mecanismos para unificar criterios técnicos para que se desarrolle paralela y paulatinamente el catastro técnico de predios con el objetivo de conseguir paulatinamente un “Catastro Técnico Nacional” que permita la localización geográfica y física de todos los predios del Perú (con un sistema geodésico de coordenadas geodésicas y precisiones técnicas) y su vinculación con el Registro de Predios para que el mercado cuente con una base geográfica y técnica que permita evitar superposiciones, otorgando así una mayor seguridad.

Finalmente reiteramos que es necesario considerar que para el funcionamiento eficiente de un Registro de Propiedad será necesario contar con una base geográfica mínima, de bajo costo y seguro, donde se pueda identificar los linderos, área, medidas perimétricas y colindancias), datos suficientes que nos permitirán relacionar el derecho de propiedad sobre un predio con la ubicación física o material del mismo, a fin de evitar futuras superposiciones y poder identificar de manera sencilla y rápida los predios objetos del derecho de propiedad respectivo y por ello debería considerarse paralelamente la propuesta de crear un “Catastro Registral” con información geográfica básica y de linderos que podría solucionar las distorsiones técnicas actuales considerando la naturaleza distinta del registro y del Catastro Técnico.

Consideramos también que el levantamiento catastral que realizan las entidades generadoras de catastro, que implica un saneamiento físico del predio, deberá realizarse en paralelo a un procedimiento de saneamiento legal del derecho de propiedad del titular, ya que trabajar ambos procedimientos en forma paralela con equipos multidisciplinarios implica un eficiente ahorro y maximización de recursos.

CAPÍTULO IV

LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS DE REFORMA ANTE LOS PROBLEMAS ANALIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

Como lo hemos establecido en nuestra investigación, la **desnaturalización del Registro de Propiedad Inmueble** se produce principalmente por tres de los factores: (i) los altos costos generados por los procedimientos registrales propiamente dichos, (ii) los altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro, y (iii) los altos costos generados por requisitos excesivos.

En esta parte trataremos de dejar planteados los lineamientos y reformas para eliminar y/o disminuir cada uno de los factores previamente mencionados.

- I. **Altos costos generados por los procedimientos registrales** propiamente dichos, según lo demostrado por nuestras investigaciones estos costos se generan principalmente por: (i) Los altos costos para la creación y calificación del título inscribible, generados principalmente por los altos montos cobrados en los servicios brindados por los profesionales encargados del asesoramiento y creación del título inscribible (Abogados y Notarios) y los costos de transacción generados por la calificación realizada por el Registrador al interpretar las normas pro observación y no pro inscripción; y en segundo lugar, (ii) los altos montos cobrados por los aranceles registrales o derechos registrales.
 - (i) Con respecto a los servicios brindados por los abogados, en relación al asesoramiento legal para la realización de actos y/o contratos de afectación predial, hemos determinado que existe una duplicidad de funciones con respecto a la elaboración y asesoramiento para la creación de minutas de actos inscribibles en el Registro de Predios (especialmente actos traslativos de propiedad), ya que, como bien lo hemos determinado en la investigación, tanto el abogado como una

notaría pueden asumir el asesoramiento para la creación y elaboración de minutas compraventa y otro actos inscribibles. Ante esta problemática consideramos que un primer lineamiento para la reducción de los costos deberá ser la eliminación de la duplicidad en estos servicios gracias a una correcta y eficiente delimitación de las funciones y actividades realizadas por cada gremio. Con esto se permitirá reducir los montos finales que los usuarios podrían pagar para la creación de un título inscribible donde necesariamente participen ambos actores, evitando el doble pago por servicios similares o dualidad de verificaciones. Asimismo, consideramos que la decisión de atribuirle la realización de una actividad exclusiva con respecto al servicio de asesoramiento y creación de minutas a uno u otro gremio deberá estar fundamentada en un eficiente análisis costo beneficio que pueda determinar con precisión los beneficios económicos y perjuicios que acarrearían a los usuarios en cada uno de los casos.

Un segundo lineamiento, que consideramos ayudaría a solucionar la superposición de funciones y altos costos de la creación del título inscribible, es generar mecanismos legales que permitan que ambos gremios asuman funciones similares para la creación del título inscribible.

En este sentido, como bien lo hemos demostrado en la investigación, consideramos viable la habilitación de la utilización del formulario registral con firma de abogado o notario (sustentada en la experiencia y resultados obtenidos por el ex Registro Predial Urbano RPU) como título inscribible. Este documento podría generar una reducción considerable en el costo de la creación del título inscribible⁵²², constituyéndose además, como documento materia de calificación

⁵²² En este caso cabe precisar que el Abogado siempre asume responsabilidad sobre la legalidad del documento (asesoramiento y estudio de títulos) y el Notario otorga fe pública Notarial sobre el mismo, eximiéndose de la responsabilidad asumida por el abogado. El formulario notarial vigente incluye la responsabilidad del abogado al notario, siempre que este último firme el documento, ahí radica la razón por la cual los Notarios no desean suscribir dicho documento.

registral con respecto a rogatorias de inscripción en el Registro de Predios. Por lo cual, debería expedirse la normativa adecuada que regule de manera eficiente la utilización de dicho documento.

- (ii) Con respecto a los altos montos cobrados por los servicios Notariales, según nuestra investigación se determinó que la causa principal es la insuficiente oferta notarial, motivada probablemente por la protección de los intereses económicos individuales del gremio notarial, el cual mantiene un mercado cautivo y no aumenta el número de notarios, formándose un mercado sin competencia lo que genera un aumento y especulación de los precios y calidad de sus servicios. Como un primer lineamiento, consideramos necesario el aumento de la cantidad de notarios, esta acción podría aumentar la competencia entre agentes que brinden servicios notariales, permitiendo que los precios disminuyan y la calidad de servicio aumente. Cabe precisar que, ésta reforma debe estar acompañada de un estudio detallado con respecto de la demanda y oferta de las diferentes jurisdicciones notariales para determinar un número correcto, adecuado y competitivo para el servicio notarial. Asimismo, consideramos adecuado reforzar la labor que realiza el notario en pro de la Seguridad Jurídica de los actos y contratos realizados en el mercado.
- (iii) Con respecto a los altos costos de transacción generados por la calificación del Registrador, cabe precisar que la causa principal de los mismos es la tendencia a interpretar de las normas con la finalidad de observar las rogatorias y no de inscribirlas. Este aspecto es generado principalmente por dos motivos: (i) un deficiente asesoramiento en la creación del título inscribible (deficiente praxis de abogados y notarios), y (ii) la rigurosidad excesiva y amplia autonomía del registrador en el procedimiento de calificación registral, motivado, en la gran mayoría de veces, por los constantes procesos judiciales que recaen sobre estos, lo cual desincentiva el hecho de que la calificación sea proclive a la inscripción.

El lineamiento de reforma debe estar orientado a tratar que la SUNARP difunda y/o publicite con mayor eficiencia las interpretaciones y fundamentos que establece el Tribunal Registral (y sus resoluciones), que si bien no son de observancia obligatoria deben ser de uso masivo por registradores para interpretar supuestos y así unificar criterios interpretativos en la calificación registral con respecto a los vicios más usualmente observados, evitando de esta manera que no se apliquen en casos similares o idénticos interpretaciones distintas (misma razón mismo derecho).

Esta medida aumentará la predictibilidad en la inscripción registral. Asimismo, consideramos necesaria la creación de una oficina especializada y calificada que se encargue de la evaluación de las observaciones en todas sus dimensiones, que posea además una base estadística actualizada de los tipos de observaciones más utilizadas, de los títulos más frecuentemente observados, del tipo de vicios más usualmente observados, sus razones y problemas en la presentación de documentación, y en general todo tipo de estadísticas que permitan realizar un eficiente estudio con respecto de la problemática de las observaciones registrales. Esta oficina tendría la finalidad de verificar y determinar el motivo jurídico, legal o real de las observaciones a efectos de buscar soluciones jurídico legislativas o legislativas que permitan crear normas o directivas destinadas a regular supuestos y problemas en la calificación registral.

Por otro lado sería necesario “adelantarse a los problemas” ocasionados por la aplicación de normas en la calificación registral, para lo cual sería necesaria la creación de un segundo órgano especializado que a manera de laboratorio emule una situación real con la finalidad de advertir futuros problemas legales en la aplicación de normas y/o directivas futuras y vigentes, y así poder corregir los vacíos en las

normas registrales aumentando la predictibilidad en el procedimiento de calificación registral.

- (iv) Según nuestras investigaciones la causa de la existencia de altos aranceles registrales (principalmente con respecto a los derechos de inscripción), se debe a que el cálculo de los aranceles registrales está en relación directa al valor o cuantía del acto y no al valor de los gastos que efectivamente realiza el Registro para inscribir una rogatoria. Uno de los argumentos que sustenta y utiliza la SUNARP para seguir utilizando el valor del acto como parámetro para la determinación de los aranceles registrales se sustenta en que las rogatorias de mayores cuantías subsidian a las de menores cuantías, o en otras palabras que utilizan un sistema de compensación de subsidios cruzados. Al respecto cabe precisar que la SUNARP hasta el día de hoy no ha sustentado y acreditado la utilización de subsidios cruzados respecto a los montos recaudados por las rogatorias registrales. Actualmente no existe un estudio de costos que así lo acredite. Para corregir este aspecto será necesario efectuar un estudio económico de los costos del Registro que determine los aranceles correspondientes a los derechos registrales, principalmente con respecto de los derechos de inscripción para precisar si su cuantía esta en directa relación a los costos que efectivamente realiza el Registro para inscribir las rogatorias registrales.

Consideramos que, siendo la inscripción registral un servicio público, es el Estado quien debe subsidiar las rogatorias de menor cuantía a efectos que los administrados de menores recursos accedan a la inscripción registral sin trasladar los costos a los otros tipos de servicios registrales (léase inscripción registral), que signifiquen un desmotivante para realizar la inscripción.

Cabe precisar que la naturaleza de un Registro jurídico no es proveer recursos económicos al Estado (criterio que se aplica en todas las instituciones públicas, pues su finalidad es otorgar servicios públicos a los ciudadanos), por lo tanto el “arancel” debe servir para cubrir la totalidad o parte de los costos que la SUNARP genera, siempre y cuando este no desnaturalice la finalidad del Registro, promoviendo la protección de los derechos de propiedad y no generando barreras burocráticas que desmotiven las inscripciones registrales.

Por todo lo antes explicado, consideramos que el estudio con respecto a la determinación de los derechos registrales debe considerar dos aspectos: (i) que el costo del servicio sea acorde al servicio real, y (ii) subsidiar a las rogatorias de menos recursos. Ambos criterios deben guiar directamente la determinación del arancel registral y así evitar la desnaturalización del Registro por la existencia de barreras burocráticas directas (altos aranceles registrales) que impidan el acceso a la protección jurídica brindada por la inscripción registral. Por lo tanto, será necesario realizar una reforma general de la estructura y los criterios de aplicación de los derechos registrales, los cuales deberán ser proporcionales al costo del servicio⁵²³.

Ahora bien, para el beneficio de las personas de menos recursos consideramos que es necesario realizar subsidios por parte del Estado trasladando a la entidad registral los recursos presupuestales que correspondan y que permitan el ingreso al Registro, por un periodo de tiempo determinado y acompañado de campañas eficientes diseñadas en generar una correcta cultura registral. Esta reforma es

⁵²³ La SUNARP deberá realizar un análisis económico - presupuestal (en el cual se considere la cantidad de rogatorias por acto, y los costos y gastos totales de la institución), que concluya en determinar cuánto es el monto fijo (probablemente un porcentaje de la UIT vigente para que mantenga cierta actualidad en el tiempo) que deberá ser cobrado por los derechos de inscripción a los administrados. Consideramos que realizando este procedimiento se podrán obtener tasas estandarizadas por cada uno de los actos, independientemente del valor del acto, solamente tomando en cuenta el costo del servicio otorgado por la entidad.

solo una parte de la reforma global que se debe realizar con respecto al sistema de formalización de la propiedad, la cual debe estar diseñada para resolver múltiples problemas y reforzar aspectos que se vienen ejecutando bien actualmente⁵²⁴.

Es muy claro que si no se realizan las reformas necesarias con la debida anticipación, paulatinamente se irán observando las consecuencias de las incorrectas o tardías decisiones legales tomadas por nuestros legisladores, desacelerando el desarrollo de nuestro país.

II. Altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro

El problema con respecto a los altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro radica principalmente en el condicionamiento al cumplimiento de pago de tributos (municipales y al gobierno central) para la transferencia de predios (indirecta o directamente). Consideramos que, la acreditación de tributos no es una función registral pues desnaturaliza la finalidad del Registro impidiendo que muchas rogatorias puedan ser inscritas. Cabe precisar que actualmente si bien esta obligación ha sido eliminada recientemente por la ley 29566 los notarios aún están obligados a realizar la verificación del cumplimiento de pago de impuestos y tributos como procedimiento previo a la creación de una escritura pública (impuesto Predial e impuesto de Alcabala), obligación que genera que los administrados tengan que realizar trámites ante las municipales correspondientes para regularizar su situación con respecto a sus obligaciones tributarias.

Todos los trámites previos de regularización para la obtención de los documentos que sustenten el pago de las obligaciones tributarias genera indirectamente la desnaturalización del Registro debido a que los altos costos generados en dichos trámites y las demoras en la tramitación obligan a los administrados de menores recursos a desistir de sus intentos por obtener su

⁵²⁴ Es necesario mencionar que si a pesar de seguir el criterio del costo del servicio, le monto resultante fuese igual de alto y siguiese desnaturalizando el Registro, se deberá contar con más criterios a efectos de dilucidar el problema, lineamientos que escapen de las pretensiones de la tesis.

inscripción registral y por ende de la protección que tanto anhelan de su patrimonio, obligándolos a transferir o adquirir sus activos bajo contratación privada.

Como lo hemos determinado en la investigación el mayor porcentaje de las razones por las cuales existe el no pago de este tributo se generan por una deficiente gestión municipal (47.3%) y en segundo lugar se encuentran los temas económicos particulares (39.3%). Por lo tanto, el mejoramiento de la recaudación debería estar orientado a optimizar los temas de eficiencia en la gestión municipal sin generar condicionamientos en los procesos necesarios para la inscripción registral, que lo único que generan es el desincentivo para obtenerla.

Consideramos que será necesario realizar una reforma legislativa para erradicar la obligación de la comprobación del cumplimiento de obligaciones tributarias previas para la creación del título inscribible, y así evitar que los administrados tengan que asumir costos innecesarios para llegar a inscribir sus rogatorias. Asimismo consideramos que, los organismos estatales que tiene por función principal y esencial la recaudación tributaria, deberán ser más creativos para generar mecanismos eficientes de recaudación de impuestos sin transferir dichas obligaciones a los entes encargados de la creación de títulos inscribibles destinados a su inscripción posterior, ya que de ser así, indirectamente se están aumentando los requisitos y procedimientos necesarios para inscribir una rogatoria de transferencia de propiedad (compraventa por ejemplo). Cabe precisar, como lo hemos mencionado en la investigación, existen estudios que acreditan que se empezó a cumplir con el pago del impuesto predial de forma masiva luego de los procesos de formalización de propiedad realizados por COFOPRI en el Registro correspondiente, lo cual demuestra que las personas al estar seguros de la protección de sus derechos patrimoniales interiorizan el pago de las cargas por los mismos (tributos e impuestos), siendo esto así el impedir el acceso de inscripción y la protección registral de los derechos patrimoniales no generará una adecuada recaudación de tributos e impuestos.

Por lo tanto, la propuesta de reforma legislativa deberá realizarse considerando dos aspectos: (i) La eliminación de la obligación de la corroboración de tributos municipales e impuestos del gobierno central impuesta a los entes encargados de la creación y calificación de los títulos inscribibles, en base a un cambio legislativo que así lo avale, y (ii) la creación de políticas y mecanismos distintos y novedosos que viabilicen y permitan la recaudación de impuestos y tributos municipales (impuesto predial y alcabala) sin que estos afecten ni hagan más burocrático, engorroso y oneroso los procedimientos destinados a la protección de derechos patrimoniales procurando su inscripción registral y un eficiente funcionamiento del Registro de predios.

III. Altos costos generados por requisitos excesivos

El problema principal con respecto a los altos costos por requisitos excesivos, radica principalmente en la implementación de un catastro multipropósito sofisticado y su relación con el Registro de predios. Como hemos explicado en la investigación, si bien la relación Catastro – Registro es importante para conciliar la realidad física con la realidad jurídica (documental), este objetivo también se obtiene implementando sólo una base geográfica con elementos o datos geográficos mínimos que permitan que el Registro tenga una referencia real del derecho de propiedad y no depender de un catastro multipropósito y sofisticado que genera altos costos de implementación muchísimas observaciones y altos costos a los administrados que desalientan la inscripción y fomentan la informalidad.

Los elementos geográficos básicos son los que permitan determinar la ubicación geográfica del predio, sus linderos, los colindantes y una indicación referencial del área del predio. La finalidad del Registro de predios es proteger los derechos de propiedad, no se protegen planos ni datos geográficos exactos, como lo hace el catastro. En otras palabras, por el hecho de priorizar y proteger perímetros y planos determinados con medidas con vocación de exactitud (ya que como lo hemos explicado no son exactas), a

pesar de que en muchos casos en la realidad no existen problemas de superposición, exceso o falta de áreas, sino solo problemas de concatenación entre planos o datos de medidas o datos geográficos, se está dejando de proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos.

En consecuencia, nuestros lineamientos de reforma son los puntos siguientes:

- (i) Se debe modificar la ley de catastro para que la relación catastro - Registro sea de complementación, para efectos de una mejor ubicación de predio, en tanto no se culmine con el proceso de catastrar la totalidad de los predios del país y establecer un mecanismo de actualización constante del mismo.
- (ii) La oficina de catastro que funciona dentro de la SUNARP debe administrar una base geográfica referencial fundamentalmente para verificar probables y/o posibles superposiciones que se deberían solucionar con la declaración jurada de ingenieros o arquitectos respecto de la realidad y en ciertos casos con la participación y acuerdo de un número determinado de colindantes, ampliando o sin exigir el cumplimiento de la tolerancia registral.

CONCLUSIONES

1. Hemos demostrado que la finalidad del Registro de Predios radica en la protección de los derechos de propiedad a través de la oponibilidad generada por la publicidad registral que esta institución otorga, que genera seguridad jurídica (predictibilidad) sobre los derechos publicitados.
2. En la investigación hemos corroborado nuestra hipótesis principal demostrado que existen una progresiva desnaturalización de la finalidad del Registro de Predios, debido a problemas, factores, costos y requisitos (indirectos y directos) que han ocasionado un desincentivo para la realización de trámites registrales.
3. Las trabas para el acceso a la inscripción registral se presentan en tres aspectos: (i) Altos costos generados por procedimientos registrales propiamente dichos (conformados por altos costos para la creación y calificación del título inscribible; y altos montos cobrados por los aranceles registrales), (ii) altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro, y (iii) altos costos generados por requisitos excesivos.
4. Los altos costos para la creación y calificación del título inscribible, son generados principalmente por los altos montos de los servicios de asesoramiento y creación del título inscribible (abogados y notarios) y los costos de transacción generados por la calificación realizada por el Registrador al interpretar las normas pro observación y no pro inscripción.
5. Los altos montos de los aranceles registrales son generados por que el cálculo de los mismos está en relación directa con valor o cuantía del acto y no con valor de los gastos que efectivamente realiza el Registro para inscribir una rogatoria.

6. Los altos costos generados por procedimientos ajenos al Registro, son creados principalmente por el condicionamiento al cumplimiento de pago de tributos (municipales y al gobierno central) para la transferencia de predios.
7. La implementación de un catastro multipropósito sofisticado genera altos costos a los administrados desalentando la inscripción y fomentando la informalidad, ya que al priorizar y proteger perímetros y planos determinados con medidas con vocación de exactitud (que no son exactas), se está dejando de proteger los derechos de propiedad de los ciudadanos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALBADALEJO**, Manuel. *Derecho de Bienes*. Derecho Civil I, Tomo III, Barcelona, 1977.
- **ALCAZAR MOLINA**, Manuel G. *Catastro Inmobiliario*. 2008.
- **ALVAREZ CAPEROCHIPI**, José Antonio. *Derechos Reales*. 2006.
- **ALIAGA HUARIPATA**, Luis Alberto. “Requisitos de Validez de la Hipoteca. A propósito del Artículo 1099 del Código civil”. En: **Cuadernos Jurisprudenciales – La Hipoteca**. Número 30. Gaceta Jurídica Diciembre 2003.
- **APOYO CONSULTORIA**. *Encuesta que permita obtener información respecto a determinados Aspectos Específicos de la situación actual del universo de predios Titulados por COFOPRI entre los años 1996 – 2007*. Noviembre 2010.
- **ARCOS RAMIREZ**, Federico. *La seguridad Jurídica - Una teoría formal*. Madrid, 2000.
- **ARIAS SCHEREIBER**, Max y Carlos Cárdenas Quiroz. *Exégesis del Código Civil Peruano de 1984*. Tomo X. Gaceta Jurídica Editores SRL. Lima.
- **ARIAS SCHREIBER PEZET**, Max. *Exégesis del Código Civil de 1984*. Tomo VI. Derecho Reales de Garantía. Gaceta Jurídica Editores SRL. Lima 1998.
- **ARRUÑAGA**, Benito. *Sistemas de Titulación de la propiedad*. Lima, 2004.
- **BAZALAR PACORA**, Marco. “Comentario del Artículo 2019 del Código Civil”. En: *Código Civil Comentado*. Tomo X. Gaceta Jurídica.

- **BARZEL**, Yoram. *Economic Analysis of Property Rights*. New York, 1989.
- **BELAUNDE**, Daniel y Harold Marcenaro. *Aproximación económica al impuesto predial. Estudio y propuesta para un manejo eficiente de la toma de decisiones locales*. THEMIS 34. 1996.
- **BOZA DIBOS**, Beatriz. *Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales*. CAD. Lima, 2006.
- **BULLARD**, Alfredo. *Esquizofrenia jurídica. El impacto del Análisis Económico Del Derecho en el Perú*. THEMIS. Lima, 2002.
- **BULLARD GONZALES**, Alfredo. *Estudios de Análisis Económico del Derecho*. Ara Editores. 1996.
- **BULLARD GONZÁLEZ**, Alfredo. *La propiedad inconclusa*. 2004.
- **CABALLERO**, Gonzalo y María Dolores Garza. *Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional*. Universidad de California. Berkeley, 2009.
- **CABELLO DE LOS COBOS** y Luis María Mancha. *Perspectivas del Registro de la propiedad en el Futuro*.
- **CABRERA YDME**, Edilberto, *El Procedimiento Registral en el Perú*. Lima, 2000.
- **CABRERO MENDOZA**, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica. 2005
- **CALLAÑAUPA**, Nerio y Jury Palomino. *La Hipoteca: Aspecto Sustantivo – Procesal*. Lima, 2005.

- **CARRAL y Luis De Teresa.** *Derecho Notarial y Derecho Registral.* Porrúa S.A. México, 1970.
- **CASTAÑEDA,** Jorge Eugenio. *Los Derechos Reales.* Tomo I. Lima, Perú, 1973.
- **CASTILLO FREYRE,** Mario. *Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi.* Palestra editores. Lima. 2008.
- **CHICO Y ORTIZ,** José María. *Seguridad Jurídica y Revisión Crítica de Los Principios hipotecarios.* Madrid, 2000.
- **COASE,** Ronald. "The problem of the Social Cost". En: *The Journal of Law and Economics.* Vol.3. 1960.
- **COFOPRI.** *Peru Urban Property Rights Project.* COFORPI. Noviembre, 2002.
- **COFOPRI Y APOYO COMUNICACIONES S.A.** *Estudio de Línea de Base – Cofopri.* PDU/COFOPRI. Lima, 2000.
- **COLÍN SANCHEZ,** Guillermo. *Procedimiento Registral de la propiedad.* Porrúa. México, 1999.
- **COOTER,** Robert y Thomas Ulen. *Derecho y Economía.* Fondo De Cultura Económica. 1998.
- **CORRADO, Renato.** *Trattato di Diritto Civile Italiano.* Volumen VII, Tomo 2º. Torino, Edit. Torinese. Madrid, 1950.
- **CORRADO, Renato.** *Trattato di Diritto Civile e Commerciale.* Vol XXIV, Tomo I. Edit. Torinese. Madrid, 1954.
- **COSSIO y CORRAL,** Alfonso. *Instituciones De Derecho Civil.* Tomo II. 2009.

- **COSSIO CARRASCO**, Viviana. “Tratamiento Tributario de las ventas de Inmuebles realizadas por una persona natural”. En: **Revista de Actualidad Jurídica**. Gaceta Jurídica. Tomo 154, Setiembre 2006.
- **DELGADO SCHEELJE**, Álvaro. “La publicidad Jurídica Registral en el Perú: Eficacia Material y Principios Registrales”. En: **Folio Real**. Año I. N°1. 2000.
- **DE LA PUENTE Y LAVALLE**, Manuel. “el contrato con efectos reales”. En: **Ius Et Veritas**. N° 07, Noviembre del 2003.
- **DE LOS MOZOS**, José Luis. **El Derecho de Propiedad: Crisis y Retorno a la Tradición Jurídica**. Madrid, 1993.
- **DE SOTO**, Hernando. **El otro Sendero**. Ausonia. Lima, 1986.
- **DE SOTO**, Hernando. **El misterio del Capital**. El comercio. Lima, 2000.
- **DIEZ PICAZO**, Luis. **Fundamentos de derecho Civil Patrimonial. Las Relaciones Jurídico- Reales. El Registro de la Propiedad. La posesión**. 4ª, ed. Vol. III. Civitas. Madrid, 1995.
- **DIEZ PICAZO**, Luis. **Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial**. Vol. III. Madrid, 1995.
- **DUNN**, William. **Public Policy Analysis. An Introduction**. 2nd. Prentice-Hall. Englewood Cliffs. New Jersey, 1994.
- **EHRENBERG**, Víctor. **Seguridad Jurídica y Seguridad del Tráfico**. Madrid, 2003.
- **ESQUIVEL OVIEDO**, Juan Carlos. **Guía práctica de la Inscripción de la propiedad Inmueble**. Gaceta Jurídica. Lima, 2008.
- **GARCÍA CONI**, Raúl R. y Ángel A. Frontioni. **Derecho Registral Aplicado**. Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina, 2006.

- **GARCIA Y GARCIA.** *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario.* Tomo I. Madrid, 2005.
- **GARCIA MONTUFAR,** Guillermo. *Apuntes de Derecho Minero Común.* Editorial Cusco S.A. Lima, 1989.
- **GOMEZ GALLIGO,** Francisco Javier, *Defectos en los documentos presentados a inscripción en el Registro de La propiedad. Distinción entre faltas subsanables e insubsanables.* Segunda Edición. Madrid, 2006.
- **GONZÁLES BARRÓN,** Gunther Hernán. *Tratado de Derecho Registral Inmobiliario.* Jurista Editores. Lima, 2002.
- **GONZÁLES BARRÓN,** Gunther. *Tratado de Derechos Reales. Juristas Editores.* Lima, 2005.
- **GONZÁLES BARRÓN,** Gunther. “El principio de prioridad Registral”. En: CASTILLO FREYRE, Mario. *Libro Homenaje a Felipe Osterling Parodi.* Palestra editores. Lima, 2008.
- **GONZÁLES BARRÓN,** Gunther. *Introducción al Derecho Registral y Notarial.* Lima. 2008.
- **GONZALES LOLI,** Jorge Luis. *Comentarios al Nuevo Reglamento General de los Registros Públicos.* Gaceta Jurídica. Lima, 2002.
- **GONZALES LOLI,** Jorge Luis. *Aplicación de la Ley N° 27616 en la inscripción de actos de transferencia de bienes registrables: privilegiando la recaudación tributaria a la formalización de los actos de transferencia. Diálogo con la Jurisprudencia.* Año 8, N° 49. Octubre del 2002.
- **GUEVARA MANRIQUE,** Rubén. *Derecho Registral.* Tomo I. Lima, 1996.
- **GUTIERREZ,** Walter y Manuel Muro. *Código Civil Comentado.* Gaceta Jurídica. 2003.

- **GUTIERREZ CAMACHO**, Walter. “La función del Notario y su Responsabilidad”. En: *Diálogo con la jurisprudencia*. Nº 30, año 7. Marzo 2001.
- **HERNANDEZ GAZZO**, Juan Luis. “Seguridad Jurídica y Costos de transacción: Algunas distorsiones en el Código civil”. En: *Revista Derecho y Sociedad*. Año VIII, Nº 12 Segunda Etapa. 1997.
- **HERNANDEZ GIL**, Francisco. “Introducción al Derecho Hipotecario”. En: *Revista de Derecho Privado*. Madrid, 1963.
- **ILD** (Instituto Libertad y Democracia), En: *La guerra de los Notarios*. ILD. Lima. Ed. Cordillera. 2007.
- **INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA**. *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe*. 2005.
- **JARA FLORES**, Humberto. “Contrato de Donación”. En: *Temas de Derecho Contractual*. Editorial Cuzco. Lima. 1987
- **LA CRUZ BERDEJO**, José Luis y Francisco de Asís Sancho Rebullida. *Derecho Inmobiliario Registral*. Barcelona, 1984.
- **LEON BARANDIARÁN**, José. *Contratos en el derecho Civil Peruano*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Tomo I. Lima, 1965.
- **LÓPEZ-CHICHERI**, Iván. *El derecho de la competencia*. Ediciones Deusto. 2004.
- **LOPEZ DE ZAVALA**, Fernando J. *Teoría de los contratos*. Tomo V. Parte especial. 1995.
- **MARQUEZ PARDO**, Bernardo. *Derecho Registral Inmobiliario en el Perú*. Tomo I. Lima, 1966.

- **MENDOZA**, Dante. “Reforma y el Principio de Servicio al Ciudadano en la Nueva ley Organiza del Poder Ejecutivo”. En: ***El derecho administrativo y la modernización del Estado Peruano – Ponencias presentadas en el tercer Congreso Nacional de derecho Administrativo***. Grijley. Lima, 2008.
- **MILLAS**, Jorge. ***Filosofía Del Derecho***. Editorial Universitaria. Chile, 1961.
- **MOISSET DE ESPANÉS**, Luis. ***La publicidad Registral***. Palestra. 4ta edición. Perú, 2004.
- **MOISSET DE ESPANÉS**, Luis. ***Publicidad Registral***. Advocatus. 2da edición. Córdova, 1997.
- **MORALES GODÓ**, Juan y Pedro Álamo Hidalgo. “El catastro y los registros de la propiedad inmobiliaria”. En: ***Temas de Derecho Registral***. Tomo IV. 2000.
- **MORALES HERVIAS**, Rómulo. ***Estudio sobre teoría general del contrato***. Grijley. 2006.
- **MORON URBINA**, Juan Carlos. ***Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General***. Gaceta Jurídica. 2007.
- **MORRIS GUERINONI**, Felipe. ***Develando el Misterio***. Servicios Editoriales del Perú. 2004.
- **NORTH**, Douglass. ***Insitutions, Institutional Change and Economic Performance***. Publicado por el sindicato de prensa de la Universidad de CAMBRIDGE. United Kingdom, 1990.
- **ODRIOZOLA**, Carlos Enrique. ***El seguro de Título. Análisis Comparado Estados Unidos***. México, 2004.
- **OJEDA FERNANDEZ**, Félix. ***Diccionario de Administración de Empresas***. Editorial Claridad. Buenos Aires, 2006.

- **ORTIZ PASCO**, Jorge Antonio. *Apuntes de Derecho Registral*. Tarea educación Grafica Educativa. 2005.
- **PALACIOS PIMENTEL**, H. Gustavo. *Manual de Derecho Civil*. Tomo II. Volumen 1. 2000, Lima.
- **PALACIOS**, Nélida. *Informe Valor del Formulario Registral*. SUNARP. Lima. 2008.
- **PARAMO**, Carolina, Marina Bassi y otros. *Oportunidades para todos. Por un Perú menos pobre y más incluyente*. Banco Mundial. Lima, 2006.
- **PARDO MARQUEZ**, Bernardo. *Derecho Registral Inmobiliario en el Perú*. Tomo I. Lima, 1966.
- **PAU PEDRON**, Antonio. *Curso de Práctica Registral*. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid, 1995.
- **PAU PEDRON**, Antonio. *Elementos de Derecho Hipotecario*. Madrid, 2003.
- **PEÑA BERNARDO DE QUIROS**, Manuel. *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*. Madrid, 1986.
- **PIZARRO ARANGUREN**, Luis. *Reflexiones sobre el libro de Registros Públicos del Código Civil*. Themis. 1994.
- **PORTILLO FLORES**, Angélica María. *El catastro en el Perú: estudio Teórico, jurídico y de gestión*. Palestra. Lima, 2009
- **PUIG BRUTAU**, José. *Fundamentos de Derecho Civil*. Tomo III-1. Bosh. 2007.
- **RADBRUCH**, Gustav. "La seguridad jurídica". En: *Materiales de Enseñanza. Pontificia Universidad Católica del Perú* (PUCP). Lima, 1991.

- **RAMIREZ CRUZ**, Eugenio María. *Tratado de Derechos Reales*. Tomo II, Lima, 2005.
- **RAMIREZ VASQUEZ**, Víctor Raúl. “Contrato de Suministro”. En: *Temas de Derecho Contractual*. Editorial Cuzco. Lima. 1987
- **RAUL**, Joaquín y Jorge Seoane. *Diccionario de contabilidad, organización, administración, control y ciencias afines*. Tomo I. Selección contable. Buenos Aires, 1968.
- **REYES**, Fernando. *Poder Judicial Admite Demanda de la Cámara de Comercio de Lima contra INDECOPI*. Centro de Estudios Jurídicos y Legales – CCL. Martes, 07 de agosto del 2007.
- **RIVERA BUSTAMANTE**, Raúl. “Doble Inmatriculación, Duplicidad de Partidas o Superposición de Áreas; Problemas que no deben existir en cualquier sistema registral”. En: *Temas de Derecho Registral*. Tomo I, 1999.
- **ROCA SASTRE**, Ramón y Luis Roca Sastre Muncunill. *Derecho Hipotecario Dinámica Registral*. TOMO IV. Barcelona, 1997
- **ROCA SASTRE**, Ramón y Luis Roca Sastre. *Derecho Hipotecario*. TOMO I, Barcelona, 2008.
- **RODRIGUEZ**, Agustín W. *Publicidad Inmobiliaria*. Buenos Aires, 1974.
- **ROMERO ROMAÑA**, Eleodoro. *Derecho Civil. Los Derechos Reales*. Lima, 2007.
- **SACCO**, Rodolfo y Raffaele Caterina. *Il Possesso*. Giuffré Editore. Milán, 2000.
- **SORIA ALARCON**, Manuel. *Estudios de Derecho Registral*. Palestra editores. 1997.

- **VARELA**, David y Jorge Archimbaud. “Derechos de Propiedad y tenencia de la tierra”. En: **Perú la Oportunidad de un país Diferente Prospero, equitativo y gobernable**. Banco Mundial. Lima, 2006.
- **VALENCIA ZEA**, Arturo. **Origen, Desarrollo y Crítica de la Propiedad Privada**. Bogotá, Colombia, 1982.
- **VASQUEZ RIOS**, Alberto. **Los Derechos Reales – La Propiedad**. Lima – Perú, 1996.
- **VELARDE SUSSONI**, Jorge. **Principios Registrales. Advocatus**. Año III. Lima, 1993.
- **VICENTE SOLA**, Juan. **Constitución y Economía**. Lexis Nexis. Buenos Aires, 2004.
- **WOLFF**, Martín. **Derecho de Cosas III**. Vol. 1. Bosch. Barcelona, 1971.
- **WORLD BANK**. **World Development Report 2005. A better Investment climate for Everyone** 2006.

REFERENCIAS DE ARTÍCULOS, DIARIOS Y REVISTAS

- **ACEVEDO Y CRIADO**, Ismael. “La institución del Registro de la Propiedad Inmueble en el Perú, sus antecedentes Legales y formas más urgentes”. En: ***Separata de la Revista de Derecho y Ciencias Políticas***. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 1959. Pág. 95.
- **AVENDAÑO VALDEZ**, Jorge. “Atributos y caracteres del Derecho de Propiedad”. En: **VV.AA.** Biblioteca para leer el Código Civil, Volumen I. 2008.
- **BULLARD GONZÁLEZ**, Alfredo. “La propiedad inconclusa”. En: ***The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies***. Volume 3. Article 7. 1991.
- **CARDENAS QUIROZ**, Carlos. “Registros Públicos, Clasificación de los Bienes y Transferencia de la Propiedad (del Código Civil 1852 a la reforma del código Civil del Perú de 1984)”. En: ***Revista Folio Real***. Año 1. N° 3. 2000.
- **CORDOVA**, Daniel. “La Nueva Economía Institucional y el Análisis del subdesarrollo en América Latina”. En: ***Revista de ECONOMIA Y DERECHO***. Lima, 2004.
- **DELGADO SCHEELJE**, Álvaro. “Aplicación de los principios registrales en la calificación registral”. En: ***Ius et Veritas***, N° 18 Junio, 1999.
- **DE TRAZEGNIES GRANDA**, Fernando. “La transformación del Derecho de Propiedad”. En: ***Revista de Derecho N° 33***. PUCP. Lima, 1978.
- **DE TRAZEGNIES**, Fernando. “introducción a la Filosofía del Derecho y a la Teoría General del Derecho. En: ***Materiales de Enseñanza***. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima, 1991.

- **DELGADO SCHEELJE**, Álvaro. “La publicidad Jurídica Registral en el Perú”, En: *Revista Folio Real. Revista Peruana de Derecho Registral y Notarial*. Año I. N° 1 Abril. Palestra editores. Lima, 2000.
- **DELGADO**, María del Carmen. “La Formalización de la propiedad en el Perú: principales reformas para facilitar el saneamiento, registro y uso económico de predios en áreas urbanas”. En: *Revista de Actualidad Jurídica*. N° 181, Lima, 2008.
- **DIARIO EL PERUANO**. “Exposición de motivos oficial del Código Civil”. En: *Diario El Peruano. Separata Especial*. Registros Públicos Lima, Lunes 19 de Noviembre de 1990.
- **ESCOBAR ROZAS**, Freddy. “Mitos en torno al contenido del derecho de propiedad”. En: *Revista Ius et Veritas*. Año XI. Número 22. Lima, 2001.
- **FORNO FLORES**, Hugo. “El contrato con efectos Reales”. En: *Ius Et Veritas* N° 07, Noviembre del 2003.
- **GARCIA y GARCIA**, José Manuel. “La función registral calificadora, la protección de los consumidores y la cláusula penal en los autos del Presidente del tribunal Superior de Justicia de Cataluña”. En: *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral*. TOMO I. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Centro de estudios Registrales. L. San José S.A. Madrid, 1993.
- **MOSQUEIRA**, Edgardo “Las reformas Institucionales para la creación de un sistema de derechos de Propiedad”. En: *La reforma incompleta*, Lima–Perú, 2000.
- **OFICINA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS**. “Exposición de motivos oficial del Código Civil”. En: *Cuadernos Registrales - Revista de la Oficina Nacional de Registros Públicos*. N° 2. Año 2. Lima, 1992.

- **PINEDO COA**, Vicente. “Notario Empresario: Incompatibilidades con la Función Notarial”. En: *Revista Fuero Registral – SUNARP*. Año II, N° 3 Lima, 2007.
- **SANABRIA ROJAS**, Irving. “El registro de Predios y la Necesidad de Mantener los Formularios Registrales”. En: *Revista Actualidad Jurídica*. Tomo 114. Mayo 2003.
- **VIVAR MORALES**, Elena. “El registro de la propiedad Inmueble. La economía de Mercado y el Mejoramiento técnico de los Registros: ¿Qué está Faltando?”. En: *Revista Folio Real*. Año 1. N° 3. 2000.



ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS UTILIZADOS

- **CABANELLAS**, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. TOMO IV, 200 Edición, Editorial Heliasta S.R.L., TOMO IV. Buenos Aires, 1981.
- **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA**. Tomo XXIV. Buenos Aires, 1967.
- **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA**. Tomo XXVIII. Madrid, 1981.
- **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA**. Tomo V. Editorial Ramón Sopena. Barcelona, 1980.



PAGINAS WEB UTILIZADAS

- **ARIAS**, Xosé Carlos y Gonzalo Caballero. *Institutions, transaction costs and public policy: a perspective. Revista de economía online*. Vol.5, N°.8. Junio, 2003,
Página vista en Febrero del 2012:
Información extraída de:
<http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012459962003000100006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0124-5996.
- **CALIFICACION REGISTRAL**
Página vista en Enero del 2012:
Información extraída de:
http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/calificacion_registral.pdf
- **DEFINICIÓN DE COSTOS DE TRANSACCIÓN**
Página vista en Febrero del 2012:
Información extraída de:
http://www.ugm.cl/institutos/ced/articulos/2005/1108_EHR_Costos_Desarrollo.html
- **DEFINICIÓN DE EMPRESA**
Página vista en Febrero del 2012:
Información extraída de:
<http://definicion.de/empresa/>.
- **DEFINICIÓN DE FORMAL**
Página vista en Febrero del 2012:
Información extraída de:
<http://www.definicionabc.com/general/formal.php>
- **DEFINICIÓN DE INCLUSIVO**
Página vista en Febrero del 2012:

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=inclusivo

- **DEFINICIÓN DE LEGAL**

- **REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA**

- Página vista en Febrero del 2012:

- Información extraída de:

- http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=legal

- **DEFINICIÓN DE LIBRE COMPETENCIA**

- Página vista en Febrero del 2012:

- Información extraída de:

- http://www.derecho.com/c/Libre_competencia.

- **DEFINICIÓN DE MERCHANDISING**

- Página vista en Enero del 2012:

- Información extraída de:

- <http://es.wikipedia.org/wiki/Merchandising>.

- **DEFINICIONES DE SISTEMA.**

- Páginas vistas en Febrero del 2012:

- <http://www.wordreference.com/definicion/sistema>.

- <http://www.definicion.org/sistema>

- **DIARIO EL PERUANO. Normas Orientadoras de Honorarios Profesionales.**

- Página vista en Enero del 2012:

- Información extraída de:

- http://www.cal.org.pe/fx_tab_honorarios.html.

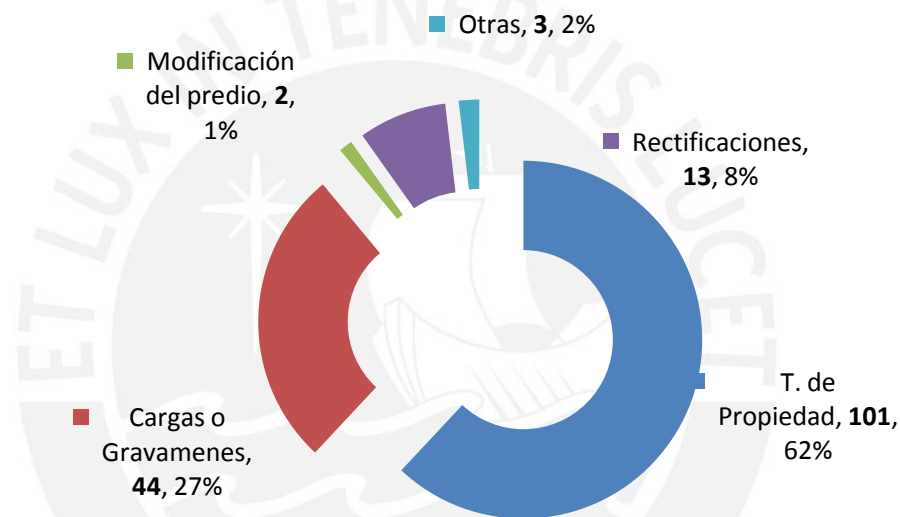
- **GUTIERREZ, Walter. El notario.**

- Página vista en Enero del 2012:

- Información extraída de:

- <http://elblogderamon.com/2008/12/01/%c2%bflos-notarios-se-consideran-empresarios/>

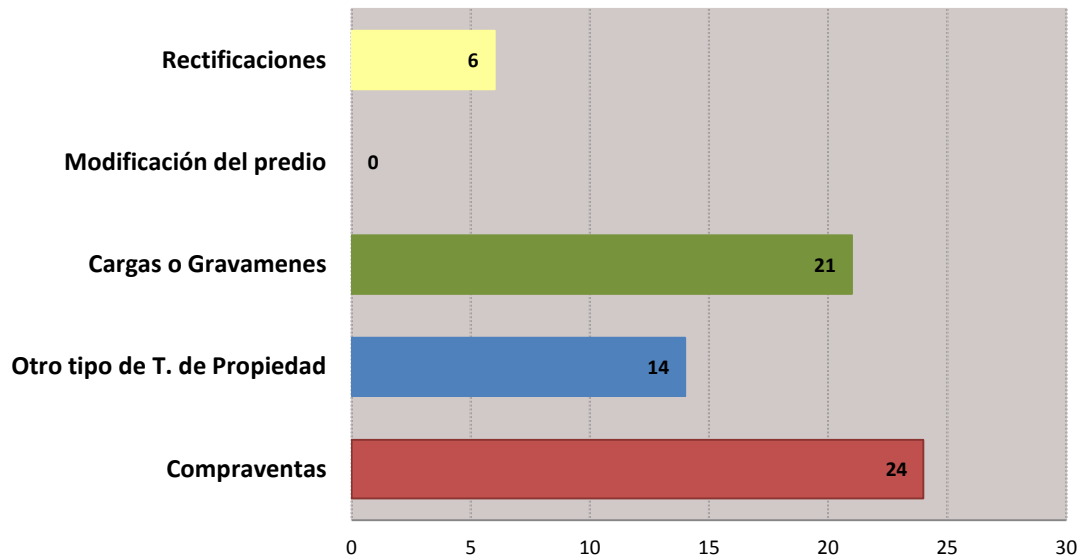
- **INTERMEDIARIOS FINANCIEROS**
Página vista en Enero del 2012:
Información extraída de:
<http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/fin/no%2013/intermediariosfinancieros.htm>
- **NUÑEZ PALOMINO, Germán. *Los costos de los servicios registrales de la SUNARP*.** Notaría Germán Núñez Palomino.
Página vista en Enero del 2012:
Información extraída de:
http://www.informesnotariadopere.com/index.php?option=com_docman&Itemid=41
- **PUIG DE STUBRIN, Lilia. *¿Qué es una política de estado?***
Publicado el 22 June 2009
Página vista en Febrero del 2012:
<http://www.diarionogoya.com.ar/wp/2009/06/22/qu-es-una-politica-de-estado/>
- **TORRES SÁNCHEZ, *La informalidad*.** 2009.
Página vista en Enero del 2012:
Información extraída de:
<http://www.derechoycambiosocial.com/rjc/Revista14/informalidad.htm>

ANEXOS**ANEXO I****ANÁLISIS CUANTITATIVO Y PORCENTUAL****Tipos de actos (totales)**

En el padrón diseñado para el presente estudio se recogió información relacionada a consignaron 146 rogatorias que fueron calificadas por 3 técnicos registrales de 3 secciones distintas del Registro de Predios en un plazo de 3 semanas, durante los meses de febrero – marzo del 2011. De dicho padrón hemos recolectado la siguiente información⁵²⁵:

⁵²⁵ El cálculo de la desviación estándar de los montos obtenidos es de 13.910. Por otro lado, la varianza obtenida para efectos de cálculo y conteo es de 193.5.

Titulos Inscritos por tipo de Acto

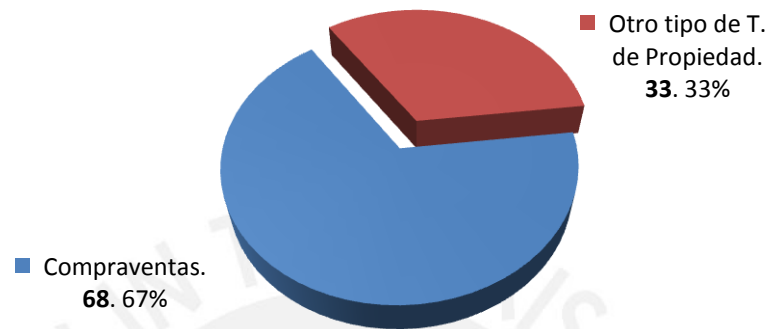


El siguiente cuadro muestra la cantidad de títulos por acto⁵²⁶:

De los 101 actos correspondientes a transferencias de propiedad, 68 corresponden a rogatorias de trasferencias por compraventa, lo cual demuestra que este es el acto más solicitado al registro de Predios de la SUNARP, configurando casi el 47 % de la totalidad de rogatorias ingresadas a dicha dependencia.

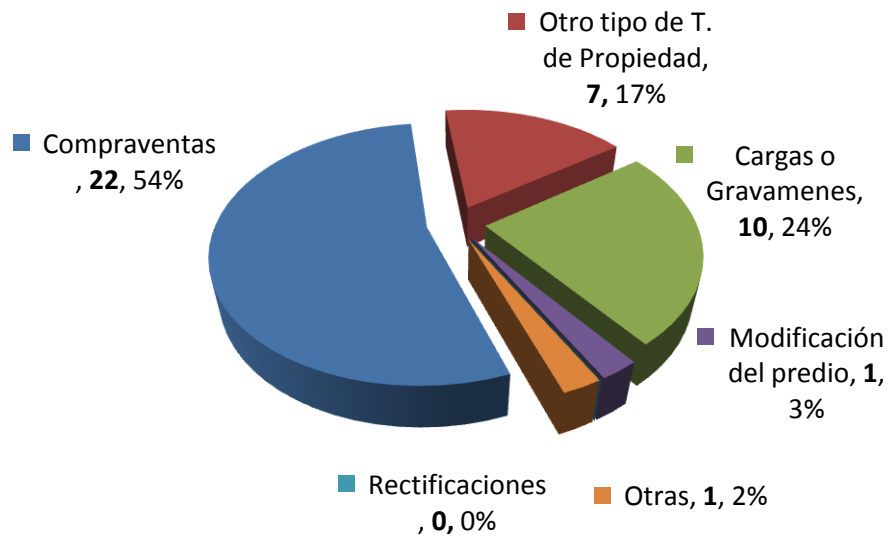
⁵²⁶ El cálculo de la desviación estándar de los montos obtenidos es de 13.910. Por otro lado, la varianza obtenida para efectos de cálculo y conteo es de 193.5.

Trasferencias de propiedad



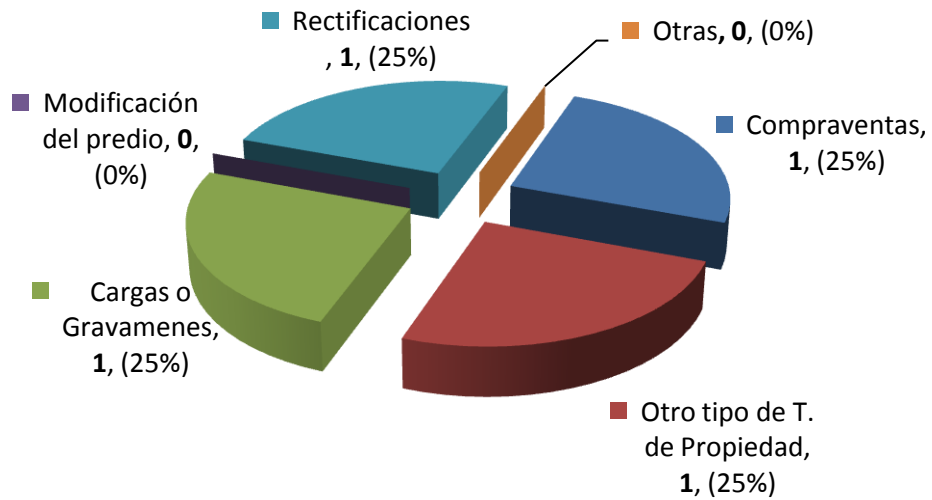
Como se puede apreciar, los actos de inscripción correspondientes a rogatorias de compraventas, siguen siendo las de mayor cantidad (24). Si se comparan cifras, se obtiene que de la totalidad de rogatorias de compraventa (68) sólo se inscribieron 24, lo cual indicaría que casi el 65% de rogatorias de compraventas no se inscriben. Del total de rogatorias “no inscritas”, que configuran el 65%, (que en total configuran un número de 44 rogatorias), hemos determinado que 21 corresponden a títulos observados, 22 a títulos liquidados y solo una rogatoria de tacha. Podemos inferir entonces que un equivalente a 30.88% de los títulos correspondientes a rogatoria de Compraventas no se inscriben debido a que contienen algún vicio subsanable y por lo tanto son observados por el registrador. De la misma forma, un 32.35% de títulos correspondientes a rogatorias de compraventa, que no poseen vicios subsanables, no son inscritas por falta de pago de los derechos registrales, en otras palabras son liquidados.

Tipo de actos (LIQUIDADOS)



Con respecto a los títulos liquidados, cuya totalidad asciende a 35, los actos de compra-venta configuran el 54% de la totalidad, siguiéndoles los actos correspondientes a cargas y gravámenes con el 24%, otro tipo de transferencia de propiedad con 17%, modificaciones de predios con 3% y finalmente otros actos con 2%. La totalidad de liquidados configura casi un 24% de la totalidad de títulos analizados para el presente estudio.

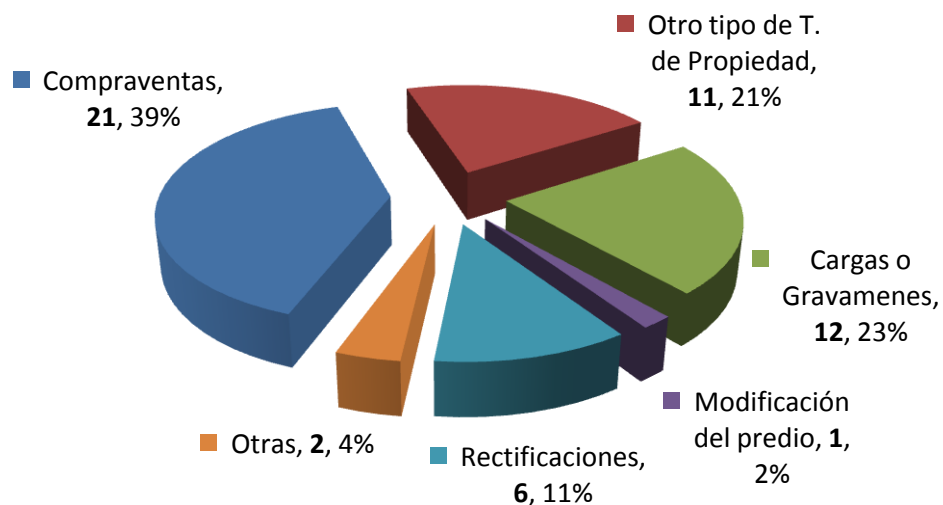
Tipo de actos (TACHADOS)



La totalidad de títulos tachados solo representa el 3% de la muestra total. En cuanto a los actos que con mayor frecuencia han sido tachados, hay un reparto casi exacto entre los seleccionados, donde se obtuvo 1 título para las compraventas, 1 título para las transferencias de propiedad distintas a las compraventas, 1 título para las cargas y gravámenes y 1 título para las rectificaciones.

La totalidad de los títulos observados representan el 33% del total de títulos analizados⁵²⁷ en el estudio realizado, configurando el segundo tipo de solicitud con mayor cantidad de elementos, con una diferencia de solo 7% respecto del grupo con mayor cantidad (títulos inscritos). Los actos que con mayor frecuencia se observan son las compraventas con un 39% del total de actos observados. Seguido de las cargas y gravámenes con un 23% y otro tipo de transferencia de propiedad con 21%, más abajo encontramos las rectificaciones con el 11%, otro tipo de actos con 4% y finalmente las modificaciones de predio son sólo el 2% del total de predios observados. Cabe precisar que del total de títulos de compraventa analizados⁵²⁸, los títulos observados del mismo acto representan un 30.88% del total.

Tipo de actos (OBSERVADOS)



Para realizar este análisis, levantamos la información de las observaciones más frecuentes, para lo cual previamente dividimos en 7 clases⁵²⁹ el universo de observaciones

⁵²⁷ El número de títulos observados en el estudio realizado asciende a 46 y la totalidad de títulos analizados en la muestra para la investigación asciende a 146.

⁵²⁸ El total de títulos de compraventa analizados asciende a 68.

⁵²⁹ Las observaciones se dividieron en: (i) Documentación faltante dividido en documentación Jurídica y documentación Técnica, (ii) No concordancia de datos del título inscribible con los del antecedente registral (Datos técnicos, datos del titular registral, descripción del inmueble, obstáculos que emana de la partida), (iii) Tracto Sucesivo, (iv) Falta de precisión de datos (cancelación del precio, representación, estado civil, datos que necesarios para la inscripción del acto), (v) Formalidad (falta de certificaciones notariales o formalidades registrales, etc.).

que puede realizar un registrador en la calificación registral (ver gráfico No. 2 de la tesis). Como se puede apreciar, las observaciones están muy diversificadas, no existe una que notoriamente muestre su predominio en cuanto al número, con respecto a las demás. Se puede determinar que las observaciones que corresponden a la falta de precisión de datos son las más frecuentes (13) que representan un 18% del total. Le siguen las observaciones referentes a vicios en la formalidad (11), con el 15%, después se encuentran observaciones por la falta de precisión de datos (9) y las referentes a la falta de presentación de documentación jurídica (9), con 12% respectivamente. Luego se encuentran las observaciones por falta de datos técnicos (8), con el 11 %, seguido de las observaciones por falta de descripción del inmueble (6), con el 8%, después se encuentran las observaciones por falta de saneamiento del tracto sucesivo (5) y las referentes a la incompatibilidad con algún título pendiente de inscripción (5), cada una con el 7%.

Cabe acotar que según nuestra investigación de la totalidad de actos revisados la participación del notario se hace presente en 92, lo cual significa que, de la totalidad de actos ingresantes al registro de predios, en el 63% participa el notario con la creación de escrituras públicas.

Para tener una mejor lectura de los porcentajes obtenidos en nuestra investigación, intentamos solicitar a la SUNARP información correspondiente a estadísticas⁵³⁰ que normalmente las entidades del estado suelen tener con respecto del trabajo que realizan y a la producción que generan. La información solicitada consistía en una serie de datos estadísticos con respecto a la cantidad de predios registrados (urbano – rural)⁵³¹, cantidad

(vi) Incompatibilidad o existencia de algún título pendiente de inscripción. Por otro lado, en cuanto a la cantidad de observaciones por títulos, se consideró cada una independientemente, debido a lo cual puede ocurrir que un mismo título pueda estar observado por más de una razón.

⁵³⁰ La información solicitada fue realizada en virtud al TUO de la Ley N° 27806 Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM). La solicitud fue recibida por la SUNARP el 27 de abril del 2011. El 04 de mayo del 2011 se emite el MEMORÁNDUM No 1049-2011-SUNARP-Z.R.N°IX/GPI donde nos informan que en la gerencia de Propiedad Inmueble no existe documento alguno que contenga la información estadística solicitada, posteriormente, 05 de mayo del presente año, el requerimiento es enviado a la Gerencia de informática, los cuales, mediante MEMORÁNDUM N° 739-2011-SUNARP-Z.R.N°IX/GI, afirman que el sistema informático no cuenta con las funcionalidades para elaborar reportes estadísticos. Finalmente el, 06 de mayo del presente año, nos remiten toda la documentación referida con el OFICIO N° 1628-2011-SUNARP-Z.R.N°IX/GAF.

⁵³¹ Se solicitó la siguiente información:

(i) Cantidad de predios (urbanos y rurales) registrados hasta la fecha. A nivel nacional y del departamento Lima. Cifra total. (ii) Cantidad de predios Urbanos registrados por año, en los últimos 6 años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 ubicados en el distrito de los Olivos – provincia de Lima, y en el distrito de Villa el Salvador – Provincia de Lima. (iii) Cantidad total de solicitudes de inscripción (títulos-sin incluir publicidad registral) que ingresaron al Registro de la Propiedad Inmueble, a nivel nacional y del departamento de Lima, por año, en los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). (iv) Cantidad de títulos que fueron enviados a cada una de las

de títulos ingresados al registro, desgregados en distintos rubros, información que considerábamos que una entidad de tanta relevancia como lo es la SUNARP debería tener. Lamentablemente las distintas instancias de la SUNARP nos remitieron una serie de documentos donde nos explican que no existe la información solicitada y que el sistema informático actual no está habilitado para emitir reportes que generen datos estadísticos, y que, alegando al artículo 10 y 13 de la ley 27806 (Ley de transparencia y acceso de la Información Pública), no estaría en obligación de entregarnos dicha información.

secciones del Registro de Propiedad Inmueble en la sede central de la Zonal IX sede Lima, por año, durante los últimos 3 años (2008, 2009 y 2010). (v) Cantidad de títulos calificados (promedio) por un Registrador del Registro de la propiedad Inmueble de la Zonal IX sede central Lima, por día, durante el año 2010. (vi) Cantidad de **títulos ingresados** al Registro de Propiedad Inmueble, por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible, (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio), por año, durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información presentarla desgregada por año y por tipo de acto inscribible. (vii) Cantidad de **títulos inscritos** en el Registro de la Propiedad Inmueble por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio), durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información presentarla desgregada por año y por tipo de acto inscribible. (viii) Cantidad de **títulos que fueron observados** por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio) durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información deberá ser expresada por año y presentada también por cada tipo de acto antes mencionado. (ix) Cantidad de **títulos observados, subsanados y que fueron posteriormente inscritos** por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio) durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información deberá ser expresada por año y presentada también por cada tipo de acto antes mencionado. (x) Cantidad de **títulos observados, no subsanados y que fueron enviados a tacha por vencimiento de plazo inscribible**, por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio) durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información deberá ser expresada por año y presentada también por cada tipo de acto antes mencionado. (xi) Cantidad de **títulos que fueron tachados sustantivamente**, por predio urbano y predio rural, y por acto inscribible (inmatriculaciones, habilitación urbana, independizaciones, compraventa, hipoteca, donación, sucesión testamentaria e intestada, permuta, dación en pago, transferencia por aporte, prescripción adquisitiva de dominio) durante los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), a nivel nacional. Esta información deberá ser expresada por año y presentada también por cada tipo de acto antes mencionado. (xii) Estadísticas porcentuales de la cantidad de títulos inscritos, observados y enviados a tacha en relación a la cantidad de rogatorias ingresadas al registro, por predio urbano y por predio rural, y por año, a nivel nacional, en los últimos 6 años (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

ANEXO II

CUADROS DE TITULOS

N°	Fecha de calificación	Acto	Cantidad de participantes	INSCRIPCIÓN	LIQUIDACIÓN	OBSERVADO	TACHA				OBSERVACION										Comentarios					
							Sustantiva	Desistimiento	Falsedad Documentaria	Caducidad de plazo de vigencia	Impuestos		Documentación faltante		No concuerdan datos (del título que se pretende inscribir con el antecedente registral)				Tracto Sucesivo	Falta precisar datos (cancelación del precio, representación, estado civil, etc.)		Formalidad (certificaciones notariales, formalidades registrales, etc.)	Incompatibilidad o existencia con algún título pendiente de inscripción	Otro (especificar genéricamente)		
											Predial	Alcabala	Documentación técnica	Documentación Jurídica	Datos técnicos (Área, linderos y medidas perimétricas)	Datos del titular registral (nombre o denominación, DNI, estado civil, etc.)	Descripción del Inmueble (dirección, numeración, ubicación, nomenclatura, etc.)	Obstáculos que emanen de la partida (cargas, resoluciones de no inscripción, etc.)								
1	25-may	Compraventa	3			x																				
2	25-may	Anticipo de legitima	4	x																						
3	25-may	Compraventa con Hipoteca	4		x																					
4	25-may	sucesión testamentaria	5			x							x	x	x										legados	
5	25-may	Compraventa con Hipoteca y Levantamiento de Hipoteca	6	x																						
6	25-may	compraventa con hipoteca	6	x																						
7	25-may	Embargo	2			x																				
8	25-may	Levantamiento de demanda	1			x																			Ejecutado ya no es titular	
9	25-may	Sustitución registral	2		x																				Falta resolución consentida	
10	26-may	División y Partición	5		x																					
11	26-may	Compraventa con Independización	3	x																						
12	26-may	Compraventa de Acciones y Derechos	3			x																			Suspendido por título pendiente	
13	26-may	Embargo	2	x																					Penal Exonerado	
14	26-may	Rectificación de Nombre	1			x																				
15	26-may	Anotación de la Demanda	1	x																						
16	27-may	Sucesión testamentaria	3		x																					

TOTALES	409	58	35	49	3	1	0	0	0	0	3	9	8	9	6	3	5	13	11	5	1	
		146										73										



