

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

Los márgenes de la discrecionalidad registral en la
calificación de títulos frente a la predictibilidad de los actos
registrales

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Registral

Autor:

Erika Milagros Rios Guzman

Asesor:

Francisco Javier Avendaño Arana

Lima, 2021

RESUMEN

La calificación registral es la columna vertebral del procedimiento registral cuya regla principal se encuentra contenida en el artículo 2011 de nuestro Código Civil¹, el cual señala, entre otros puntos, que “*en el acto de la calificación registral, el registrador y el Tribunal Registral propician y facilitan las inscripciones de los títulos ingresados al Registro*” (subrayado nuestro), sin embargo, la realidad nos muestra que no hay uniformidad en el enfoque que tienen los registradores en el momento de realizar la calificación de los títulos, lo cual se reduce a una problemática de previsibilidad en los administrados, pues vulnera el Principio de Predictibilidad, aprobado en la central registral (Resolución N° 234-2015-SUNARP/SN que aprueba la Directiva N° 07-2015-SUNARP/SN) al haberse advertido la incidencia de diversos enfoques discordantes de la parte registral, por lo tanto no se cumple con propiciar ni facilitar las inscripciones registrales. La mencionada Directiva N° 07-2015-SUNARP/SN tuvo como objetivo fijar un aspecto normativo que permita la integración de enfoques de los registradores públicos, con el fin de coadyuvar y facilitar las inscripciones como lo señala el artículo 31° del T.U.O del Reglamento General de los Registros Públicos, no obstante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3^{o2} los registradores públicos tienen autonomía propia para realizar sus funciones en cuanto a los aspectos de calificar registralmente, y dentro de esa autonomía, en la que deben realizar una calificación integral, ésta es aplicada sobre la base de la interpretación, la cual muchas veces resulta deficiente o inexacta dando origen a observaciones que motivan que los administrados i) intenten subsanar la observación invocando resoluciones emitidas por el Tribunal Registral, que como bien sabemos no constituyen precedentes de observancia obligatoria; ii) interpongan recurso de apelación ante el Tribunal Registral (segunda instancia); o iii) soliciten el desistimiento total del título para volver a ingresarlo buscando que éste sea calificado por otro registrador que pudiera tener un “mejor criterio”, lo que, muchas veces deviene en el resultado esperado por el administrado.

Palabras clave:

Calificación registral / Predictibilidad / Tribunal Registral / Sunarp.

¹ Modificado recientemente por Ley 31309 de 2021. Para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. 24 de julio de 2021. D.O. N° 1976350-1.

² Ley N° 26366 de 1994.

ABSTRACT

Registry qualification is the backbone of the registration procedure whose main rule is contained in article 2011 of our Civil Code, which states, among other points, that "in the act of registration qualification, the registrar and the Registry Court favor and facilitate the registration of the titles entered into the Registry", however, reality shows us that there is no uniformity in the qualification criterion of registrars, generating a problem No. 07-2015-SUNARP/SN), since the existence of discrepant criteria by public registrars has been noticed.

The aforementioned Directive No. 07-2015-SUNARP/SN aimed to "establish a regulatory framework that allows the unification of the criteria of public registrars, in order to promote and facilitate registrations as provided for in article 31 of the Single Ordered Text of the General Regulation of Public Registries", however, in accordance with the provisions of article 3 of Law No. 26366 (Law on the Creation of the National System of Public Registries and the Superintendence of Public Registries) public registrars are autonomous to exercise the function of registry qualification, and within This autonomy, in which they must make a comprehensive qualification, this is applied on the basis of interpretation, which is often deficient or inaccurate giving rise to observations that motivate those administered i) to try to correct the observation by invoking resolutions issued by the Registry Court, which as we well know do not constitute precedents of mandatory observance; ii) file an appeal with the In the result expected by the administered.

Keywords:

Registry qualification / Predictability / Registry Court / Sunarp

ÍNDICE

1. La predictibilidad en la calificación registral.....	4
1.1 La calificación registral:	5
- Artículo 2011 del Código Civil modificado por la Ley N° 31309: Ley para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.	
- Artículos 31, 32 y 33 del Reglamento General de los Registros Públicos	
1.2 La autonomía del Registrador.....	7
1.3 Principio de predictibilidad: Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.....	9
2. La autonomía en el ejercicio de la función registral y los límites de la función calificadora.....	10
- Artículo 3° de la Ley N° 26366 (Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos)	
2.1 El rol del Tribunal Registral como segunda instancia de calificación.....	10
2.2 La predictibilidad como efecto de los Precedentes de observancia obligatoria.....	13
3. Conclusiones.....	16
4. Bibliografía.....	19

1. La predictibilidad en la calificación registral

Dentro del ejercicio de nuestra profesión de abogados es innegable que un gran porcentaje de los casos que atendemos contengan actos que requieran ser inscritos en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos con la finalidad de obtener seguridad jurídica mediante la publicidad que otorga el registro público generando oponibilidad frente a terceros. Muchas veces la práctica nos lleva a tener modelos de contratos y/o escritos para actos repetitivos, una especie de “plantilla” cuyo contenido ya ha sido aplicado satisfactoriamente y por consiguiente es predecible su inscripción.

No obstante, muchas veces esa expectativa se desvanece cuando recibimos una observación y/o tacha por parte del registrador público cuestionando el acto o solicitando inscripciones o requisitos no exigibles por la Ley, ante lo cual tenemos las siguientes opciones:

- i) Subsanan la observación invocando resoluciones emitidas por el Tribunal Registral, que como bien sabemos no constituyen precedentes de observancia obligatoria.
- ii) Interponer recurso de apelación ante la segunda instancia (Tribunal Registral).
- iii) Solicitar el desistimiento total del título para volver a ingresarlo buscando que éste sea calificado por otro registrador que pudiera tener un “mejor criterio”, lo que, muchas veces deviene en el resultado esperado por el administrado

Esto último nos lleva a preguntarnos si los registradores públicos están aplicando correctamente la norma, si están ejerciendo correctamente su autonomía al momento que realizan las evaluaciones registrales, si existe coherencia en medio de su calificación registral, entre las inscripciones registrales, por cuanto de existir ciertos actos con el mismo fin al estar ya inscritos, todos bajo el mismo criterio

¿por qué un acto con las mismas características sería cuestionado por otro registrador? Por otro lado, todo esto genera reprocesos que dilatan la inscripción cuando lo que el registro debe lograr es optimizar los procesos y reducir gastos de transacción, con el objetivo que al ingresar los títulos, estos tengan gastos menores en cuanto al dinero y tiempo (esto último también traducido en dinero), tanto para los administrados como para la propia institución.

1.1 La calificación registral

De acuerdo al artículo 2011 del Código Civil, los registradores³ deben calificar la totalidad de títulos que ingresen al Registro.

Gonzales Loli, 2002, citando a Pau Pedrón, señala que: *“La calificación consiste en el control de legalidad de los documentos inscribibles. La calificación es un presupuesto lógico de la eficacia del registro. La intensa eficacia del Registro solo puede producirse por una previa calificación rigurosa. El Derecho comparado demuestra la correlación entre profundidad de la calificación registral e intensidad de la protección registral.”*

Por otro lado, en palabras de Jorge Ortiz⁴: *“Los registradores, como primera instancia, y el Tribunal Registral en segunda instancia, han sido facultados por ley para calificar dos elementos: la legalidad y la compatibilidad. En legalidad se va a buscar: forma, capacidad y validez, que son los tres elementos de legalidad de este primer momento de la calificación, y en ese mismo acto de calificación tendrán que ver si el acto rogado es compatible (aplicar el principio de prioridad excluyente y el tracto sucesivo) con lo que*

³ Artículo modificado por Ley 31309 de 2021. Para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. 24 de julio de 2021. D.O. N° 1976350-1.,

⁴ (J. Ortiz, comunicación personal, 20 de abril de 2021)

el registro tiene inscrito” es decir debe realizar una calificación integral conforme a lo señalado en el artículo 31 del Reglamento General de los Registros Públicos, que a la letra prescribe lo siguiente:

“Art. 31.- Definición

La calificación registral es la evaluación integral de los títulos presentados al registro que tiene por objeto determinar la procedencia de su inscripción. Está a cargo del Registrador y Tribunal Registral, en primera y en segunda instancia respectivamente, quienes actúan de manera independiente, personal e indelegable, en los términos y con los límites establecidos en este Reglamento y en las demás normas registrales.

En el marco de la calificación registral, el Registrador y el Tribunal Registral propiciarán y facilitarán las inscripciones de los títulos ingresados al registro.”

Como resultado de la calificación, encontramos que el registrador tiene 5 formas de pronunciamiento: i) inscribe o anota según la naturaleza del acto rogado, lo que significa que se acabó el procedimiento registral; ii) observa; iii) tacha; iv) liquida (derechos registrales); o, iv) suspende. Los cuatro primeros puntos señalados se encuentran normados en el artículo 25 del Reglamento General de los Registros Públicos, cuando señala que “(...) *Dentro de los siete primeros días el Registrador procederá a la inscripción o formulará las observaciones, tachas y liquidaciones a los títulos (...)*”; y referente al punto v), tenemos que el artículo 29 del mismo reglamento señala los casos en que el registrador puede suspender el plazo de vigencia que tiene el asiento de presentación.

Del mismo modo, es importante mencionar lo señalado en el artículo 9 de la Ley 29566⁵ pues establece que no constituye parte ni responsabilidad de la

⁵ Ley 29566 de 2010. Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias. 09 de julio de 2010. D.O. No. 422950.

función registral la fiscalización del pago de tributos, ni los insertos correspondientes que efectúe el notario, toda vez que es éste último quien deberá verificar que el contribuyente haya realizado el pago de los tributos, como el del Impuesto a la Renta en el caso de enajenación de inmuebles, de manera que no podrán ser elevados a escritura pública los contratos en los que no se acredite fehacientemente el pago previo, debiendo asimismo, insertar en la escritura pública una copia del comprobante o formulario de pago que acredite el pago de dicho impuesto, siendo incluso, en caso de incumplimiento solidariamente responsable con el enajenante⁶.

1.2 La autonomía del Registrador

Tenemos claro que la autonomía registral recae en los registradores públicos pues son ellos únicamente quienes se encuentran facultados para calificar registralmente los títulos ingresados, y dentro de esa autonomía, en la que deben realizar una calificación integral, ésta es aplicada sobre la base de la interpretación, la cual muchas veces resulta deficiente o inexacta, pues esta depende de su formación jurídica, de su experiencia previa y de la capacitación recibida al interior de la SUNARP, y encontramos diferentes posiciones ante los actos de la misma naturaleza, siendo algunas muy formalistas y otras basándose en diversas resoluciones del Tribunal Registral, que no necesariamente constituyen precedentes de observancia obligatoria, por lo que el criterio podría cambiar sin mayores fundamentos, únicamente señalando normas que algunas veces están fuera de contexto del acto rogado, es decir, las motivaciones no se encuentran debidamente fundamentadas, lo que nos lleva a cuestionarnos si el registro público que es una institución pública, que debe regirse, en parte, por las normas del derecho administrativo, y que es evidente que el servicio que presta es público, y que sus actos constituyen actos administrativos, ¿por qué razón vulneraría el derecho a la motivación en las observaciones que emite que tienen naturaleza administrativa?

⁶ Congreso de la República de Perú. (2004, 06 de abril). Decreto Supremo N° 197. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic3_per_renta179.pdf artículo 84°-A del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta

El Tribunal Constitucional ha tenido varias oportunidades de expresar su posición a la motivación de los actos administrativos⁷ conforme a la Sentencia 00091-2005-PA/TC⁸, criterio reiterado en las Sentencias 00294-2005-PA/TC⁹, 5514-2005-PA/TC¹⁰, señalando que la motivación es un requisito insoslayable para los diversos actos administrativos, toda vez que supone imponer los mismos pensamientos para exigirla en materia de otros actos que son emitidos por una potestad normada como discrecional.

Forma un requisito o condición impuesta a la validez aceptable del principio de legalidad y es una premisa básica de cualquier estado de derecho. Además, existe un vínculo estrecho entre las actividades de gobernanza y los derechos de las personas. Es indiscutible que la búsqueda de una adecuada justificación de sus acciones asegura la racionalidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. En base a ello, el Tribunal Constitucional destaca la falta de motivación o su carencia como arbitral e ilegal, en el grado que se encuentra como condición en la Ley N° 27444. De ese modo, se aprecia la carencia de justificación racional adecuada en una actuación administrativa porque vulnera las garantías del debido proceso administrativo.

Además la Sentencia 8495-2006-PA/TC¹¹ nos menciona que un acto administrativo que es emitido bajo una potestad discrecional de la legalidad fijada como resultado de una arbitrariedad cuando se presenta la expresión individual facultada por el ente administrativo, o a su vez cuando adopta una decisión que no motiva con fundamentos claros o trata de expresar los motivos que llevan a guiarse por esa decisión. Por lo cual, tratar de motivar una decisión no es únicamente tratar de expresar las normas legales que se

⁷ Exp. 04123-2011-PA/TC. (2011, 30 de noviembre). Tribunal Constitucional. (Eto Cruz, Vergara Gotelli, Urviola Hani). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/04123-2011-AA.html>

⁸ Exp. N° 0091-2005-PA/TC (2005, 18 de febrero). Tribunal Constitucional. (Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, Landa Arroyo). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00091-2005-AA.html>

⁹ Exp. N° 00294-2005-PA/TC (2006, 25 de mayo). Tribunal Constitucional. (García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00294-2005-AA.pdf>

¹⁰ Exp. N° 5514-2005-PA/TC (2007, 13 de marzo). Tribunal Constitucional. (Landa Arroyo, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05514-2005-AA.html>

¹¹ Exp. N° 08495-2006-PA/TC (2008, 07 de agosto). Tribunal Constitucional. (Landa Arroyo M.P.). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/08495-2006-AA.pdf>

engloban en aquel acto administrativo, si no también supone principalmente, mencionar de manera concisa los argumentos de hecho y el acompañamiento jurídico que sustentan esa decisión.

Concretamente, nuestra visión recae en que dentro de la práctica profesional, encontramos que los registradores motivan sus observaciones exponiendo fórmulas generales, sin una clara fundamentación para el caso concreto, o que éstas resultan siendo vagas, contradictorias o insuficientes, debiendo el administrado recurrir a diversas interpretaciones o solicitar una cita con el propio registrador para que esclarezca el caso, lo que nos lleva, nuevamente, a pérdida de tiempo y de dinero, generando además inseguridad jurídica, lo cual vulnera la razón de ser de los registros públicos.

1.3 Principio de predictibilidad

De acuerdo al Principio de Predictibilidad, acogido en sede registral por la Resolución N° 234-2015-SUNARP/SN¹² que aprueba la Directiva N° 07-2015-SUNARP/SN, y señala que las entidades de la administración pública están obligadas a brindar a los administrados información veraz, datos auténticos, absolutos y totalmente fiables en torno a cada trámite, para que se esa forma puedan tener conciencia certera sobre su resultado final, constituyendo una expresión del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad y del deber de transparencia de las entidades públicas.

Dentro de los considerandos de la mencionada resolución se señala, entre otros, que se ha advertido en sede registral la existencia de posiciones discordantes asumidos por los Registradores Públicos, debido a la utilización de diferentes métodos y criterios de interpretación, por lo cual se presume que no recae responsabilidad administrativa, sin embargo sí genera inconformidad en los administrados debido a una afectación directa al principio de predictibilidad, resultando la implementación de mecanismos extras que coadyuven en el seguimiento que persigue la predictibilidad. Es

¹² Resolución N° 234 de 2015 [Superintendencia Nacional de los Registros Públicos]. Aprobar directiva N° 07-2015-SUNARP/SN. 21 de setiembre de 2015.

por ello que a través de la Directiva N° 07-2015-SUNARP/SN¹³ se estableció el contexto jurídico, pues nos permite uniformizar los diversos enfoques de los Registradores Públicos, con el fin de impulsar y ayudar en las inscripciones como se establece en el Artículo 31° de T.U.O del Reglamento General de los Registros Públicos¹⁴, atribuyendo por consiguiente más predictibilidad en las resoluciones de los registradores públicos para favorecer a los usuarios del entonces denominado sistema Nacional de los Registros Públicos de conformidad al régimen establecido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁵ pues faculta a la Dirección Técnica Registral a comprobar la presencia de enfoques discrepantes en sede registral, ya que menoscaban el principio de predictibilidad, y de encontrarlos se procede a solicitar al Presidente del Tribunal Registral la difusión de un informe que precise si el hecho aludido o su interpretación de determinada norma no se ha mencionado anteriormente por el Tribunal Registral en medio de sus salas. En caso que el Superintendente Nacional, apruebe un lineamiento registral éste deberá efectuarse mediante resolución que será publicada en el diario oficial El Peruano.

2. La autonomía en el ejercicio de la función registral y los límites de la función calificadora

2.1 El rol del Tribunal Registral como segunda instancia de calificación

Tal como hemos manifestado anteriormente, no siempre los registradores y los vocales del Tribunal Registral tienen el mismo criterio, lo que resulta en que pueden emitir opiniones muy distintas sobre un mismo tema.

Antes de los plenos registrales que emiten los precedentes de observancia obligatoria, está el papel del Tribunal Registral, que si bien sus resoluciones

¹³ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (s.f.). Superintendencia nacional. <https://www.sunarp.gob.pe/qsec-nxsumilla0.asp?ID=377>

¹⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano 1734669-1. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>

¹⁵ Congreso de la República del Perú. (2001, 10 de abril). Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

no significan precedentes de observancia obligatoria, pueden hacer docencia al señalar criterios de calificación que abonen en pro de la predictibilidad. Es aquí en donde el Tribunal Registral, como segunda instancia, está llamado a ordenar sentando jurisprudencia, pues su rol genera vital importancia al delinear aspectos que surgen al momento de la calificación.

Sabemos además que los acuerdos plenarios no son vinculantes para todas las instancias, sólo son vinculantes para el Tribunal Registral, pero no para los Registradores, ello genera una gran discordancia con el carácter pro inscripción que debe tener el registro.

Es por ello, que consideramos sumamente trascendental, imprescindible e importante la función calificadora que efectúan tanto el registrador público en primera instancia como el Tribunal Registral en segunda instancia, la cual debe ser muy rigurosa a la amplitud y límites legales vigentes y que tendría que ser reforzada con la unificación de criterios, sustentando así la seguridad jurídica que debe brindar el registro.

Recientemente el Tribunal Registral mediante la Resolución N° 1639-2021-SUNARP-TR de fecha 06 de setiembre de 2021 señaló que *“Forma parte del derecho a una motivación suficientemente aceptable el deber de las instancias registrales de pronunciarse sobre todas las cuestiones o controversias surgidas dentro del procedimiento administrativo”*, ello fundamentado en que el artículo 5.4. del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por el Decreto N° 004-2019- JUS¹⁶, respecto al contenido de los actos administrativos Casafranca (2021) establece que: *«El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición*

¹⁶ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 25 de enero). D.S. N° 004-2019-JUS. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano 1734669-1. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>

y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes»¹⁷; señalando asimismo que lo mencionado es ratificado por el numeral 1 del artículo 6 de la misma ley¹⁸ en cuanto prescribe que: «La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado», haciendo énfasis además en lo establecido en el numeral 3 del artículo 6 de la misma norma¹⁹, cuando reconoce que «No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto» (el subrayado es nuestro).

Con ello, podemos advertir que el Tribunal Registral tiene claro que si las decisiones que toma el registro incumplen con el derecho a una motivación suficientemente fundamentada, éstas tendrían que devenirse en la nulidad del correspondiente acto, por haberse afectado el derecho a una motivación debidamente fundamentada, asimismo, esta ausencia de motivación vulneraría el derecho al debido procedimiento establecido en el numeral 1.2 del o IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444²⁰ – Ley del Procedimiento Administrativo General cuyo texto es el siguiente:

“1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos

¹⁷ Casafranca, A. (2021, 29 de enero). *El acto administrativo: concepto, requisitos de validez, nulidad y eficacia*. Pasión por el DERECHO. <https://lpderecho.pe/actos-administrativos-concepto-validez-nulidad/>

¹⁸ Congreso de la República del Perú. (2001, 10 de abril). Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

¹⁹ Congreso de la República del Perú. (2001, 10 de abril). Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

²⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano 1734669-1. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>

complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten (...)” (el subrayado es nuestro).

2.2 La predictibilidad como efecto de los Precedentes de observancia obligatoria

El carácter pro inscripción del registro está regulado en el artículo 2011 del Código Civil, modificado recientemente por la Ley N° 31309²¹ “Ley para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos” publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de julio de 2020, que, entre otros puntos, señala que “*en el acto de la calificación registral, el registrador y el Tribunal Registral propician y facilitan las inscripciones de los títulos ingresados al Registro*”, el subrayado es nuestro.

Campos Fernández, Sonia y Campos Salazar Yessenia, en “El tribunal Registral de la Sunarp y la predictibilidad en el registro: un enfoque desde la política nacional de simplificación administrativa” citadas en Código Civil Comentado, señalan que “*forma parte de las políticas de modernización del Estado peruano lograr servicios ágiles, transparentes y eficientes. Esto se materializa cuando los funcionarios y servidores públicos brindan un servicio imparcial, oportuno, confiable, de bajo costo y predecible*”²² (el subrayado es nuestro).

Es de conocimiento público que en la actualidad la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos realiza grandes esfuerzos para brindar la mayor información posible a los administrados, apoyados ahora en el aprovechamiento de la era digital en cuanto a datos y comunicaciones , de la

²¹ Congreso de la Republica de Perú. (2021, 23 de julio). Ley N° 31309. Ley para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Diario Oficial El Peruano 1976350-1. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-para-la-modernizacion-y-el-fortalecimiento-de-los-servic-ley-no-31309-1976350-1/>

²² Muro, M. & Torres, M. (2021). *Código Civil Comentado Tomo X*. (5° ed.). Gaceta Jurídica.

misma manera busca la unificación de criterios mediante las siguientes actividades:

- **Pleno Nacional de Registradores Públicos**, en el que los registradores se reúnen para analizar diversas problemáticas relacionadas con su función registral como primera instancia, buscando uniformizar criterios, reducir el margen de incertidumbre jurídica y adoptar acuerdos en aras de agilizar la calificación e inscripción de títulos.
- **Diálogo con el Tribunal Registral**, en estos eventos promovidos por la Subdirección de Capacitación Registral de la Dirección Técnica Registral, se reúnen los Registradores Públicos y los Vocales del Tribunal Registral, con el fin de lograr el intercambio y retroalimentación de conocimientos y experiencias adquiridas en torno a las resoluciones, precedentes de observancia obligatoria y demás acuerdos plenarios que inciden en los criterios de calificación de los actos y derechos que ingresan al registro público para su inscripción y publicidad registral. (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos [SUNARP], 2019, P. 01)²³
- **Plenos del Tribunal Registral**, vienen a ser las reuniones que mantienen los Vocales que integran el Tribunal Registral, con la finalidad de analizar, debatir o aprobar precedentes registrales, acuerdos, u otros asuntos de interés. Estos precedentes y acuerdos que se aprueban se dan en mérito los casos y temas que han resuelto en virtud a su calidad de segunda instancia registral, coadyuvando a la mejora de la predictibilidad en los servicios registrales, por los efectos obligatorios de los precedentes en la calificación registral realizada por los Registradores Públicos, y por las tendencias de interpretación que otorgan los acuerdos de los plenos en la primera instancia registral.²⁴

²³ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2019). *Lineamientos – Dialogo con el Tribunal Registral – 2019*. [Archivo de PDF]. Sunarp. <https://scr.sunarp.gob.pe/repositorio/actividades-predictibilidad/dialogo-tribunal/2019/trujillo/DTR-JUL2019-Lineamientos.pdf>

²⁴ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (s.f.). *Actividades de Predictibilidad*. Sunarp. <https://scr.sunarp.gob.pe/actividades-de-predictibilidad/>

Pero debemos ser precisos en que, si bien las reglas generales de la calificación registral están contenidas en el artículo 2011 del Código Civil, los precedentes de observancia obligatoria constituyen la regla especial que de alguna manera cubren el vacío generado por la regla general.

Si la responsabilidad de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos es registrar y dar publicidad a los actos, derecho y titularidades de los administrados por medio de un servicio de categoría disponible, oportuno y predecible, y para lograr ello existen estos interesantes espacios, cuya intención es permitir que se identifiquen criterios de calificación disconformes a fin de estandarizar el máximo beneficio para los usuarios del servicio registral, ¿cómo es que a pesar de todo este esfuerzo realizado por la Sunarp, aún siguen existiendo observaciones y/o resoluciones contradictorias que dificultan la predictibilidad registral?

Adicionalmente, en el inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 26366²⁵, se señala como una de las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos (entre otras) a la autonomía de sus funcionarios en el ejercicio de la función registral, y en su inciso b) a la seguridad jurídica de los derechos de quienes se amparan en la fe del registro, al respecto el Dr. Marcial Rubio Correa, citado por el Dr. Jorge Ortiz Pasco, expresa que: “La seguridad jurídica consiste, en esencia, en que el Derecho será cumplido y, por consiguiente, que las conductas de las personas, pero principalmente del Estado, sus órganos y organismos, serán predecibles. Lo esencial de la seguridad jurídica es poder predecir la conducta de las personas y del poder a partir de lo que manda el Derecho” (J. Ortiz 2017: 310)²⁶.

²⁵ Congreso de la República de Perú. (1994, 14 de octubre). Ley N° 26366. Ley de creación del sistema nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos. Diario Oficial El Peruano. <https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Documents/Ley-26366.pdf>

²⁶ Ortiz Pasco, Jorge, “Haciendo memoria: la escritura pública no es una moda. Los formularios, si lo fueron. La seguridad jurídica no es solo una norma o una sentencia, es lo que las personas sienten y necesitan”, Revista Actualidad Civil. Lima. N° 38 Pp. 307 – 313.

3. Conclusiones

- Los registradores ejercen las labores de calificación registral bajo ciertos parámetros, basándose en lo que regula la ley, los reglamentos y precedentes de observancia obligatoria adoptados por el Tribunal Registral en los Plenos Registrales, no obstante la autonomía de criterio de cada Registrador no debe ser obstáculo para desconocer o ignorar la predictibilidad de los criterios de calificación
- Resultaría muy importante que se pueda precisar qué información expresa debería contar el título que se presenta al registro para su calificación, que pueda facilitar la calificación que realiza el registrador ¿Ayudaría al registrador, al momento de la calificación, si junto con el nuevo título consignemos en la rogatoria el número de título sobre un acto de la misma naturaleza en la que hayamos obtenido una inscripción satisfactoria? Esta es una propuesta que podría ahorrarnos muchas observaciones innecesarias, disminuyendo así el tráfico jurídico en las oficinas registrales. No obstante, también cabe cuestionarnos ¿qué pasaría si ese acto invocado está mal inscrito? en definitiva consideramos que nadie se va a amparar en una inscripción que es dolosa o que contiene error, se rompería la buena fe, sin embargo en el hipotético caso que fuera así ¿cómo se podría soportar la inscripción de ese nuevo acto si el acto primigenio está mal inscrito?, si bien sabemos que el error no genera derecho, este acto mal inscrito sigue teniendo efectos legales mientras no sea rectificado el acto jurídico que le dio sustento, podría conducirnos a tener actos cuya inscripción pueda ser materia de anulabilidad. Cabe recordar que en la Calificación Registral existen dos elementos: la legalidad (pero como elemento de la calificación) y la compatibilidad; en legalidad lo que el registrador va a buscar es la forma, capacidad y validez, que son los tres elementos de legalidad de este primer momento de la calificación, y simultáneamente debe calificar la compatibilidad registral aplicando el principio de prioridad excluyente y el tracto sucesivo. Es así que el Registrador, tiene que hacer uso del control de legalidad, y esta calificación del Registrador se realiza en base a los alcances

anteriormente indicados y frente a los siguientes elementos: el título presentado; los asientos registrales (partida o partidas vinculadas); y los antecedentes registrales, de manera complementaria. Entonces, los actos en los que nos amparemos, deben ser inscripciones sustentadas en documentos válidos, que sean conductas reiterativas en el registro, de manera que sea previsible la inscripción del nuevo acto rogado.

- Si bien los precedentes de observancia obligatoria en materia registral se constituyen en una herramienta de predictibilidad, y han contribuido en la disminución de pronunciamientos contradictorios por parte de los registradores, para que éstos se obtengan primero se debe dar lugar a un Pleno del Tribunal Registral, cuyo desarrollo y función se encuentra normado en el artículo 158 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos²⁷, sin embargo llegar a estos plenos no es fácil ni inmediato.
- El artículo 39 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos establece que todas las tachas y observaciones deben ser fundamentadas jurídicamente en forma simultánea, bajo responsabilidad, consecuentemente, es posible que los registradores manifiesten ciertos niveles de inseguridad o de temor a responsabilidades, sean estas administrativas, civiles o penales, que los llevan a que, a pesar del cumplimiento de los requisitos formales del administrado, surjan dudas y debido a ello optan por realizar observaciones genéricas sin mayor sustento o a solicitar requisitos adicionales innecesarios o en algunos casos absurdos. Si bien la motivación de los actos administrativos se encuentra debidamente normada en el artículo 3 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual se debe aplicar de manera supletoria, consideramos que, como complemento a las actividades de predictibilidad que desarrolla Sunarp, señaladas en el punto 2.2 del presente artículo, se podría emitir una Directiva que establezca los lineamientos

²⁷ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2012, 18 de mayo). Resolución N° 126. Aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Registros Públicos.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1660515/RES.%20126-2012-SUNARP-SN.pdf>

registrales para una debida motivación, es decir que se señale claramente que las observaciones registrales deben consignar los fundamentos o sustentos que originan su postura a fin de evitar vicios en la observación registral, puesto que si no motivan ésta puede devenir en nula.



4. Bibliografía

- Casafranca, A. (2021, 29 de enero). *El acto administrativo: concepto, requisitos de validez, nulidad y eficacia*. Pasión por el DERECHO.
<https://lpderecho.pe/actos-administrativos-concepto-validez-nulidad/>
- Chipana, J. Y Chipana, Y. (2018). *Los Precedentes de Observancia Obligatoria del Tribunal Registral*. Gaceta Jurídica.
- Congreso de la Republica de Perú. (1994, 14 de octubre). Ley N° 26366. Ley de creación del sistema nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos. Diario Oficial El Peruano.
<https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Documents/Ley-26366.pdf>
- Congreso de la Republica de Perú. (2004, 06 de abril). Decreto Supremo N° 197. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.
https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic3_per_renta179.pdf
- Congreso de la República del Perú. (2001, 10 de abril). Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>
- Gaceta Jurídica S.A. (2021) Código Civil Comentado Tomo X, Quinta Edición. Desarrollados por varios autores nacionales de reconocida trayectoria en el mundo académico del derecho. Páginas 336 a 339.
- Gonzales Barrón, Gunther (2015). *Derecho Registral y Notarial*. Ediciones legales. Vol. I, II y III.
- Gonzales Loli, Jorge, “*Comentarios: nuevo reglamento general de los registros públicos*”, Lima: Editorial Gaceta Jurídica, 2002.

- Congreso de la República de Perú. (2010, 09 de julio). Ley N° 29566. Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias. Diario Oficial El Peruano 524851-1.
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2006_2011/ADLP/NormasLegales/29566-LEY.pdf
- Congreso de la República de Perú. (2021, 23 de julio). Ley N° 31309. Para la modernización y el fortalecimiento de los servicios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Diario Oficial El Peruano 1976350 – 1.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-para-la-modernizacion-y-el-fortalecimiento-de-los-servic-ley-no-31309-1976350-1/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano 1734669-1. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>
- Moisset de Espanés., Publicidad Registral Sunarp, 2015.
- Muro, M. & Torres, M. (2021). Código Civil Comentado. (5° ed.). Gaceta Jurídica.
- Ortiz Pasco, Jorge (2021) “*La calificación registral de documentos judiciales, administrativos y arbitrales*”, Instituto Pacífico S.A.C. Lima
- Ortiz Pasco, Jorge 2014 “*Calificación Registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?*” Revista CDA.
- Ortiz Pasco, Jorge, “*Haciendo memoria: la escritura pública no es una moda. Los formularios, si lo fueron. La seguridad jurídica no es solo una norma o una sentencia, es lo que las personas sienten y necesitan*”, Revista Actualidad Civil. Lima. N° 38 Pp. 307 – 313.

Ortiz Pasco, Jorge, “Resoluciones Judiciales versus realidad registral ¿Un verdadero Infiernillo?” *Quince años después sigue el “infiernillo”*, Revista Actualidad Civil. Lima. N° 9 Pp. 298 – 317.

Ortiz Pasco, Jorge, comunicación personal en clase del curso de Teoría General del Registro, 20 de abril de 2021

Pau Pedrón, Antonio (1995). *Curso de Práctica Registral*. Publicación de la Universidad Pontificia. Madrid.

Resolución N° 234 de 2015 [Superintendencia Nacional de los Registros Públicos]. Aprobar directiva N° 07-2015-SUNARP/SN. 21 de setiembre de 2015.

Subdirección de Capacitación Registral – Sunarp 2021 (s.f.). *Actividades de Predictibilidad*. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. <https://scr.sunarp.gob.pe/actividades-de-predictibilidad/>

Subdirección de Capacitación Registral – Sunarp 2021 (s.f.). *Lineamientos – Diálogos con el Tribunal Registral - 2019*. Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. <https://scr.sunarp.gob.pe/repositorio/actividades-predictibilidad/dialogo-tribunal/2019/trujillo/DTR-JUL2019-Lineamientos.pdf>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2019). *Lineamientos – Dialogo con el Tribunal Registral – 2019*. [Archivo de PDF]. Sunarp. <https://scr.sunarp.gob.pe/repositorio/actividades-predictibilidad/dialogo-tribunal/2019/trujillo/DTR-JUL2019-Lineamientos.pdf>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (s.f.). Superintendencia nacional. <https://www.sunarp.gob.pe/qsec-nxsumilla0.asp?ID=377>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (s.f.). *Actividades de Predictibilidad*. Sunarp. <https://scr.sunarp.gob.pe/actividades-de-predictibilidad/>

Tarazona Alvarado, Fernando 2017 *El Sistema Registral Peruano y los Principios que lo rigen*. Lima: Gaceta Notarial, pp. 196.

Exp. N° 08495-2006-PA/TC (2008, 07 de agosto). Tribunal Constitucional. (Landa Arroyo M.P.). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/08495-2006-AA.pdf>

Exp. N° 0091-2005-PA/TC (2005, 18 de febrero). Tribunal Constitucional. (Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, Landa Arroyo).
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00091-2005-AA.html>

Exp. N° 00294-2005-PA/TC (2006, 25 de mayo). Tribunal Constitucional. (Garcia Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini).
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00294-2005-AA.pdf>

Exp. N° 5514-2005-PA/TC (2007, 13 de marzo). Tribunal Constitucional. (Landa Arroyo, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen).
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05514-2005-AA.html>

Exp. 04123-2011-PA/TC. (2011, 30 de noviembre). Tribunal Constitucional. (Eto Cruz, Vergara Gotelli, Urviola Hani).
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/04123-2011-AA.html>

Tribunal Registral. Resolución N° 1639-2021-SUNARP-TR del 06 de setiembre de 2021.