

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

TITULO: LA CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL
REGISTRO DE PROPIEDAD INMUEBLE DENTRO DEL CONTEXTO DE LA
DISPUTA TERRITORIAL ENTRE LOS DISTRITOS DE SAN ISIDRO Y MAGDALENA
DEL MAR

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Registral**

Autor: Sylvia Patricia Chauca León

Asesor: Jorge Luis Gonzáles Loli

Código de alumno: 20070922

2017

RESUMEN

Por medio del presente artículo, procederemos a analizar el conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar y el impacto que este ha tenido en el Registro de Propiedad Inmueble de la Oficina Registral de Lima, como consecuencia de la expedición de Certificados de Cambio de Jurisdicción por parte de las municipalidades de ambos distritos y el registro de estos documentos.

Para llevar a cabo este análisis, procederemos a exponer, en primer lugar, los aspectos centrales de la calificación registral, cómo se encuentra ésta regulada y cuáles son los documentos que dan mérito a las inscripciones registrales.

En segundo lugar, nos enfocaremos en la calificación de documentos administrativos, haciendo énfasis en la evolución normativa registral referida a este tipo de documentos, así como los Precedentes de Observancia Obligatoria emitidos por el Tribunal Registral sobre documentos administrativos.

En tercer lugar, procederemos a aplicar los temas antes descritos en el caso concreto, describiendo los aspectos más importantes del conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar, analizando la normativa sobre calificación registral aplicable a los Certificados de Cambio de Jurisdicción y las consecuencias del cambio de jurisdicción en los inmuebles de ambos distritos, así como la forma en que se ha pronunciado el Tribunal Registral sobre este tema.

Finalmente, daremos a conocer nuestras conclusiones, esperando encontrar una posible solución a este tema tan controversial y latente.

LA CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL REGISTRO DE PROPIEDAD INMUEBLE DENTRO DEL CONTEXTO DE LA DISPUTA TERRITORIAL ENTRE LOS DISTRITOS DE SAN ISIDRO Y MAGDALENA DEL MAR

1. RESUMEN

Por medio del presente artículo, elaborado como parte del Seminario de Trabajo Académico II, dirigido por el profesor Juan Espinoza Espinoza, dentro del Programa de Segunda Especialidad de Derecho Registral de la Pontificia Universidad Católica del Perú, procederemos a analizar el conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar y el impacto que este ha tenido en el Registro de Propiedad Inmueble de la Oficina Registral de Lima, como consecuencia de la expedición de Certificados de Cambio de Jurisdicción por parte de las municipalidades de ambos distritos y el registro de estos documentos.

Para llevar a cabo este análisis, procederemos a exponer, en primer lugar, los aspectos centrales de la calificación registral, cómo se encuentra ésta regulada y cuáles son los documentos que dan mérito a las inscripciones registrales.

En segundo lugar, nos enfocaremos en la calificación de documentos administrativos, haciendo énfasis en la evolución normativa registral referida a este tipo de documentos, así como los Precedentes de Observancia Obligatoria emitidos por el Tribunal Registral sobre documentos administrativos.

En tercer lugar, procederemos a aplicar los temas antes descritos en el caso concreto, describiendo los aspectos más importantes del conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar, analizando la normativa sobre calificación registral aplicable a los Certificados de Cambio de Jurisdicción y las consecuencias del cambio de jurisdicción en los inmuebles de

ambos distritos, así como la forma en que se ha pronunciado el Tribunal Registral sobre este tema.

Finalmente, daremos a conocer nuestras conclusiones, esperando encontrar una posible solución a este tema tan controversial y latente.

2. LA CALIFICACIÓN REGISTRAL

La función de calificación registral es la columna vertebral del sistema registral peruano. Por medio de la calificación, el Registrador Público (y el Tribunal Registral, en caso se apele la tacha u observación realizada por el Registrador Público) tiene la importante misión de determinar qué actos y acuerdos ingresarán al sistema y adquirirán publicidad y oponibilidad ante terceros. Por ello, resulta transcendental que nuestra legislación establezca pautas claras, de manera que el Registrador Público pueda llevar a cabo esta función de la mejor manera posible.

Ello se vuelve imprescindible, cuando tomamos en cuenta el nivel de carga que existe hoy en día en el sistema registral, reflejado en la cantidad de títulos de presentación que deben ser analizados por cada Registrador Público día a día, en un periodo relativamente corto de tiempo.

En ese sentido, antes de aterrizar en el conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar y analizar el impacto que este ha tenido a nivel registral, resulta conveniente analizar, en líneas generales, en qué consiste la calificación registral, sus etapas y los documentos que son permitidos en Registros Públicos para llevar a cabo las inscripciones.

2.1 ¿Qué es la calificación registral?

“La palabra calificación proviene de las palabras latinas *qualis* y *facere*, la cual en el sistema registral puede definirse como el enjuiciamiento que el

registrador realiza sobre la legalidad de los documentos y sobre la validez y eficacia de los negocios jurídicos contenidos en ellos”¹.

De acuerdo a la doctrina española, “la calificación consiste en el juicio de valor que hace el registrador respecto a los documentos presentados como órgano imparcial y distinto del autor de los documentos, para determinar si se adaptan o no a la legalidad del ordenamiento jurídico, y a los efectos de extender la inscripción o de suspender o denegar, en su caso, la práctica de la misma”².

Por su parte, nuestra legislación define la calificación registral en el artículo 31 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado mediante Resolución No. 126-2012-SUNARP-SN (en adelante, “TUO del RGRP”) de la siguiente manera:

“Artículo 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 las inscripciones de los títulos ingresados al registro”.

¹ MENDOZA DEL MAESTRO, Gilberto. “La calificación light y el debilitamiento del sistema registral”. *Diálogo con la Jurisprudencia*. Lima, 2011, Volumen 16, Número 153, pp. 58.

² GARCÍA GARCÍA, 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 del Derecho Registral. Tomo I. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Centro de Estudios Registrales. J. San José S.A. Madrid, 1993, pp. 264.

Por su parte, si bien el Código Civil Peruano no establece una definición de la calificación registral, regula cómo esta debe llevarse a cabo en el primer párrafo en el artículo 2011 del Código Civil Peruano, de la siguiente manera:

“Art. 2011.-

Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los reglamentos públicos”.

De esta manera, la calificación registral implica un análisis por parte del Registrador Público y/o el Tribunal Registral de los títulos presentados a su despacho, mediante la cual se deberá determinar si estos poseen uno o más actos inscribibles y si se ha cumplido con los requisitos establecidos en la legislación para ingresar a registro.

2.2 Aspectos de la calificación registral

De acuerdo a Gunther González Barrón, “la función registral es típicamente administrativa, pues se trata de un examen técnico-formal, sujeto a límites estrictos, cuyo objetivo es determinar la legalidad formal de los títulos que pretenden su acceso a registro”³.

Para llevar a cabo la calificación registral, el Registrador Público deberá analizar el título ingresado tomando en cuenta dos aspectos fundamentales:

a) Compatibilidad

³ GONZÁLES BARRÓN, Gunther. “Notas a una jurisprudencia del Tribunal Registral sobre prescripción adquisitiva, calificación del registrador y duplicidad de partidas”. *Diálogo con la Jurisprudencia*. Lima, 2008, Volumen 14, Número 117, pp. 24.

En primer lugar, se deberá verificar que el título que se busca inscribir sea coherente con los asientos que ya se encuentren inscritos en la partida registral correspondiente.

Ello, en virtud del principio de tracto sucesivo, regulado en el artículo 2015 del Código Civil Peruano, que establece lo siguiente:

“Art. 2015.-

Ninguna inscripción, salvo la primera, se hace sin que esté inscrito o se inscriba el derecho de donde emane”.

De este modo, el Registrador Público deberá comprobar que el título presentado no se contradiga con los antecedentes registrales, de manera que la partida registral pueda reflejar una secuencia lógica del contenido inscrito.

Asimismo, deberá verificarse si existen otros títulos presentados de manera previa que todavía no hayan sido inscritos y si estos son compatibles o no con el título en calificación, para determinar si este último podrá ser inscrito (en caso sea compatible con el título presentado de manera previa) o si deberá determinarse la suspensión del plazo del mismo (en caso sea incompatible), hasta que el título presentado de manera previa caduque o sea inscrito.

De esta manera, el análisis de compatibilidad permitirá que nosotros, como terceros, podamos luego verificar, por ejemplo, que en el Registro de Propiedad Inmueble de la Oficina Registral de Lima exista una partida registral en donde se señale que Rafael Sánchez compró un inmueble y luego lo vendió a Diego Morales, sin que exista posibilidad de que en el medio de esta secuencia encontremos una hipoteca constituida por Alejandro Fuentes a favor de un banco, cuando este, de acuerdo a la partida registral, nunca adquirió la propiedad del inmueble.

b) Legalidad

Por otro lado, el Registrador Público deberá analizar si el título presentado cumple con los requisitos de forma, validez y capacidad que resulten aplicables al acto o derecho a ser inscrito.

En ese sentido, “se deduce que, en cuanto al control de legalidad del título presentado, esto es, la determinación de los defectos propiamente dichos, la calificación registral es sumamente rigurosa porque no se queda en la forma, sino que va al contenido mismo”⁴.

De este modo, queda claro que la calificación registral implica mucho más que la simple verificación de que se ha cumplido con los formatos y documentos requeridos para el acto inscribible, siendo que deberá llevarse a cabo todo un análisis que verifique la naturaleza del acto o derecho a ser inscrito y la capacidad de los intervinientes en dicho acto o derecho.

2.3 El principio de titulación auténtica o pública

Uno de los principios más importantes del sistema registral peruano es el de titulación auténtica o pública, ya que es en aplicación de este principio que se determina qué documentos podrán ser calificados.

De acuerdo a Gonzales Loli, “el fundamento del principio de titulación auténtica o instrumentación pública se deriva del necesario reconocimiento que la seguridad no puede conseguirse únicamente mediante un perfeccionamiento del sistema registral, sino que requiere, como exigencia básica para la producción de sus efectos, de la existencia de documentación auténtica”⁵.

⁴ DELCAGO SCHEELJE, Álvaro. “Aplicación de los principios registrales en la calificación registral”. *Ius et Veritas*. Lima, 1999, Número 18, pp. 24.

⁵ GONZALES LOLI, Jorge Luis. “Título que da mérito a la inscripción”. En GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter (Director General). *Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas*. Tomo X. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 381.

Es así que el artículo 2010 del Código Civil Peruano regula el principio de titulación auténtica o pública, estableciendo que la inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria.

Sobre este punto, resulta importante mencionar que la Exposición de Motivos del Código Civil consideraba como instrumentos públicos tres tipos de documentos: (i) los instrumentos públicos notariales, tales como los partes notariales; (ii) los instrumentos públicos judiciales, tales como los partes judiciales y las copias certificadas de los actuados judiciales; (iii) los instrumentos públicos administrativos, como las resoluciones administrativas con carácter de cosa juzgada, las copias certificadas de las partidas de los Registros del Estado Civil.

Asimismo, la Exposición de Motivos del Código Civil indica que por “disposición contraria”, como señala el artículo 2010, no deberá entenderse que sólo podrán calificarse aquellos documentos que sean dispuestos por ley, tal como se establecía en el Código Civil anterior, sino que también podrán aceptarse documentos establecidos por normas de menor categoría.

Queda claro, entonces, que mediante el principio de titulación pública o auténtica, el Registrador Público “se limita a conocer la realidad a través de un acto documentado y no puede expandirse a otros ámbitos”⁶. Con ello, el “procedimiento registral está basado en la existencia de un documento público, por lo que toda la realidad para el registrador está circunscrita en el papel, y fuera de ello, no hay nada más que buscar”⁷.

2.4 Excepción a la calificación registral

⁶ GONZÁLES BARRÓN, Gunther. Óp. Cit., pp. 25.

⁷ Ídem.

Es importante tomar en cuenta que el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil Peruano señala lo siguiente:

“Art. 2011.-

(...)

Lo dispuesto en el párrafo anterior no se aplica, bajo responsabilidad del Registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción. De ser el caso, el Registrador podrá solicitar al Juez las aclaraciones o información complementaria que precise, o requerir se acredite el pago de los tributos aplicables, sin perjudicar la prioridad del ingreso al Registro”.

Con esta disposición, la calificación registral queda restringida, “reduciéndola o, en su caso, diluyéndola, con las graves consecuencias que ello acarrea (...) ha traído como consecuencia la admisión al Registro de títulos que incumplen normas y principios registrales, generándose inscripciones erróneas, lo que afecta la seguridad jurídica que el Registro debe proteger”⁸.

3. LA CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Ahora que ya tenemos una noción más clara con respecto a lo que consiste la función de calificación registral y los aspectos que debe tomar en cuenta el Registrador Público y/o el Tribunal Registral para determinar si los documentos analizados por estos cumplen o no con los requisitos necesarios para ser inscritos, es importante ver con un mayor nivel de detalle cómo se lleva a cabo la calificación registral de documentos emitidos por entidades administrativas. Ello nos permitirá ver más adelante de qué manera la calificación registral ha generado un impacto dentro del conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar.

⁸ GARCÍA GARCÍA, Luis. “Principio de Rogación y Legalidad”. En GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter (Director General). *Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas*. Tomo X. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 395.

En primer lugar, llama la atención de que, a pesar de que los documentos administrativos sean considerados instrumentos públicos y, como ya explicamos, den origen a la inscripción registral (de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2010 del Código Civil Peruano), a la fecha el TUO del RGRP no haya regulado de manera expresa la calificación de este tipo de documentos.

Tal como indica Jorge Ortiz Pasco, la vocación regulatoria de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante, “SUNARP”) “se debería hacer efectiva a través del reglamento general de los Registros Públicos, donde a la fecha no existe un artículo expreso para la calificación de un documento administrativo. No obstante lo expresado, sí existe un artículo sobre el contenido del asiento de inscripción cuando el título que lo genera es de origen administrativo”⁹.

En efecto, el artículo 52 del TUO del RGRP señala lo siguiente:

“Artículo 52.- Asiento extendido en mérito de resolución administrativa

El asiento de inscripción extendido en mérito de una resolución administrativa comprenderá, además de los requisitos establecidos en el Artículo 50 la indicación del órgano administrativo que haya dictado la resolución y la fecha de ésta. Cuando la normativa vigente así lo exija, se indicará la constancia de haberse agotado la vía administrativa”.

No obstante, el Tribunal Registral ha dado más luces respecto a este tema, existiendo a la fecha varios Precedentes de Observancia Obligatoria que hacen referencia a los documentos administrativos, entre los cuales destacaremos los siguientes tres:

⁹ ORTIZ PASCO, Jorge. “Calificación registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿dónde estamos? ¿hacia dónde vamos?”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, 2015. Número 14, pp. 82.

- a) **Segundo Precedente de Observancia Obligatoria del XCIII Pleno, aprobado en sesión extraordinaria presencial realizada los días 2 y 3 de agosto de 2012 y publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 16 de agosto de 2012:**

“2. CALIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

“En la calificación de actos administrativos, el Registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acta o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la Administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado”.

Criterio adoptado en las Resoluciones No. 014-2007-SUNARP-TR-T del 18 de enero de 2007, No. 019-2008-SUNARP-TR-T del 31 de enero de 2008, No. 155-2006-SUNARP-TR-T del 29 de septiembre de 2006, No. 048-2005-SUNARP-TR-T del 22 de marzo de 2005 y No. 094-2005-SUNARP-TR-T del 3 de junio de 2005”.

- b) **Primer Precedente de Observancia Obligatoria del C Pleno, aprobado en sesión ordinaria presencial realizada los días 6 y 7 de diciembre de 2012 y publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 21 de diciembre de 2012:**

“1. APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

“La falta de regulación o precisión en el TUPA del silencio al que está sometido un procedimiento administrativo, no impide la aplicación del silencio administrativo positivo contemplado en la Ley No. 29060”.

Criterio adoptado en la Resolución No. 1591-2012-SUNARP-TR-L del 30 de octubre de 2012.”

- c) **Primer Precedente de Observancia Obligatoria del CV Pleno, aprobado en sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 4 y 5 de abril de 2013 y publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 18 de abril de 2013:**

“1. INSCRIPCIÓN DE NULIDAD DECLARADA EN SEDE ADMINISTRATIVA

“La resolución administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo inscrito es título suficiente para extender el correspondiente asiento cancelatorio”.

Criterio adoptado en las Resoluciones No. 611-2011-SUNARP-TR-A del 30 de septiembre de 2011, No. 416-2005-SUNARP-TR-L del 15 de julio de 2005, No. 408-C-2006-SUNARP-TR-L del 6 de julio de 2006, No. 102-2007-SUNARP-TR-T del 10 de mayo de 2007, No. 019-2008-SUNARP-TR-T del 31 de enero de 2008 y No. 672-2008-SUNARP-TR-L del 27 de junio de 2008”.

De esta manera, podemos ver que el Tribunal Registral ha establecido como criterio de observancia obligatoria una serie de pautas que cumplen con los parámetros regulados con respecto a la calificación registral, en el sentido de que, para determinar si se procede con la inscripción de documentos administrativos, deberá verificarse la compatibilidad del título de presentación, así como la competencia del funcionario y la formalidad de la decisión administrativa a ser inscrita, estableciéndose como límites los fundamentos de hecho y derecho que se tomaron en cuenta para emitir el acto administrativo, así como el procedimiento del mismo.

Este criterio guarda concordancia con el artículo 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444 (en adelante, “LPAG”), que establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Presunción de validez

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.

De esta manera, queda claro que existe un criterio de calificación registral que respeta la presunción de validez establecido legalmente para los actos administrativos, y que, como consecuencia de ello, impide que el Registrador Público y/o el Tribunal Registral se pronuncien sobre la validez del acto administrativo contenido en el instrumento público en calificación.

Con ello, la evaluación del criterio de legalidad en este tipo de documentos se limita a evaluar que se haya cumplido con los requisitos de formalidad que amerite el documento y que este haya sido elaborado por la entidad competente para ello.

Tal como señala Jorge Ortiz Pasco: si tomamos en cuenta lo dispuesto en el artículo 2010 del Código Civil, que establece que la forma para llegar al registro es por medio de la documentación pública (y por medio de una ley, para ciertos documentos privados), podemos concluir que no corresponde al derecho registral en el Perú el intentar ingresar al mundo de lo dispuesto por una autoridad administrativa expresamente facultada para otorgar y formalizar un acto¹⁰.

No obstante, como veremos a continuación, este criterio de calificación para documentos administrativos fue uno de los aspectos que determinaron la inscripción indiscriminada de cambio de jurisdicción de los inmuebles que se encontraban en la zona limítrofe entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 85.

En efecto, luego de analizar cómo se llevaron a cabo estos cambios de jurisdicción, tendremos que preguntarnos si este criterio resulta adecuado para todos los casos de calificación registral de documentos administrativos, sobre todo cuando existe un claro aprovechamiento de la normativa aplicable para satisfacer los intereses de un solo distrito, pese al caos y los conflictos que se generan a nivel de toda una ciudad.

4. EL CASO: EL CAMBIO DE JURISDICCIÓN EN LOS DISTRITOS DE SAN ISIDRO Y MAGDALENA DEL MAR

4.1 La historia del conflicto territorial

A inicios de julio de este año, mientras muchos de nosotros discutíamos (como seguimos haciéndolo) sobre la inseguridad ciudadana y unos cuantos planteaban la posibilidad de que el serenazgo municipal pueda hacer uso de armas no letales¹¹, los medios de comunicación a nivel nacional dieron a conocer un episodio vergonzoso: los agentes municipales de los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar se habían enfrascado en una batalla a pedradas en el Parque “La Pera del Amor”. Dicho enfrentamiento se llevaba a cabo luego de haberse enfrentado en el cruce de las Avenidas Javier Prado Oeste y Juan de Aliaga, por el retiro de un aviso publicitario correspondiente a uno de los municipios¹².

El motivo de dicho incidente, era aún más bochornoso: los serenos de San Isidro querían impedir que Magdalena llevara a cabo un concierto por el

¹¹ PERU 21. “Luis Castañeda Lossio pedirá al Congreso uso de armas no letales para serenos”. Perú 21. Lima 23 de junio de 2015. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

<http://peru21.pe/actualidad/luis-castaneda-pedira-al-congreso-uso-armas-no-letales-serenos-2221508>

¹² EL COMERCIO. “San Isidro VS Magdalena: nueva pelea entre agentes de serenazgo”. El Comercio. Lima, 30 de junio de 2015. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-vs-magdalena-nueva-pelea-entre-agentes-serenazgo-noticia-1822449?ref=nota_lima&ft=bajada

aniversario de su distrito en dicho parque, ya que este se encuentra en la zona de disputa entre ambos distritos¹³.

No obstante, este fue un episodio más de los muchos que han protagonizado ambos distritos, cuyo conflicto se remonta a 1931, año en que el distrito de San Isidro fue creado, mediante Decreto Ley No. 7113, sin que existiese una delimitación clara de sus límites con Magdalena del Mar.

En efecto, ambos distritos se disputan, desde hace 84 años, un total de 42 manzanas, concentrándose principalmente en la zona delimitada por las Avenidas Felipe Salaverry, F. Sánchez Carrión (ex “Pershing”), Juan de Aliaga y Del Ejército, incluyendo parte de la zona colindante al Parque “La Pera del Amor”¹⁴.

Luego de dicho episodio, con fecha 10 de julio, la Municipalidad Provincial de Lima, a través del Instituto Metropolitano de Planificación (en adelante, el “IMP”), presentó el Informe Técnico No. 001-2015-MLM-IMP7DE-ODT, en el que se establecía una propuesta de límites entre San Isidro y Magdalena del Mar, a fin de terminar con el conflicto entre ambos distritos (en adelante, el “Informe del IMP”).

De acuerdo a dicho documento, 33 de las 42 manzanas (es decir, el 79%) que forman parte de la zona de conflicto territorial entre Magdalena y San Isidro deberían ser parte de este último distrito, dejando sólo 9 manzanas (es decir, el 21%) bajo jurisdicción de Magdalena del Mar. De esta manera, “el nuevo límite interdistrital estaría definido por algunos tramos de las

¹³ EL COMERCIO. “Magdalena VS San Isidro: alcaldes así justifican la pelea”. El Comercio. Lima, 1 de julio de 2015. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/sucesos/magdalena-vs-san-isidro-alcaldes-asi-justifican-pelea-noticia-1822857?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

¹⁴ EL COMERCIO. “San Isidro y Magdalena: las 42 manzanas que se disputan”. El Comercio. Lima, 03 de julio de 2015. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-y-magdalena-42-manzanas-que-se-disputan-mapa-noticia-1823125?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

siguientes vías: Clement X, Bilbao, De la Roca de Vergallo, Alberto del Campo, Bernardo Monteagudo, General Pezet, Juan de Aliaga, Pérez Aranibar (Del Ejército) y Malecón Bernales¹⁵.

Como era de esperarse, el distrito de Magdalena del Mar, encabezado por su alcalde, el señor Francis Allison, rechazó tajantemente la propuesta del Informe del IMP, acusando al IMP de haber emitido dicho documento pese a existir un supuesto conflicto de interés a favor de San Isidro. Por su parte, el Concejo del distrito de San Isidro, aprobó por unanimidad la propuesta del Informe del IMP, negando las acusaciones de su contraparte¹⁶.

A la fecha del presente informe, luego de una serie de denuncias por ambos bandos, y opiniones diversas por parte del Consejo de Ministros y la Municipalidad Provincial de Lima, el Informe del IMP se encuentra bajo tela de juicio y el conflicto entre ambos distritos parece nunca acabar.

4.2 Los cambios de jurisdicción

Es en el contexto de este conflicto territorial que ambos municipios empezaron a expedir indiscriminadamente certificados de cambio de jurisdicción, mediante los cuales se declaraba que un predio, inicialmente ubicado en el distrito adversario, cambiaba su jurisdicción a la del otro distrito, sin que hubiese intervención alguna por parte del otro municipio.

Las razones para que se empezaran a emitir este tipo de documentos son diversas. Por un lado, teníamos el interés del dueño del predio que acudía a

¹⁵ EL COMERCIO. “Disputa distrital: San Isidro ganaría 33 manzanas y Magdalena 9”. El Comercio. Lima, 21 de julio de 2015. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/conflicto-limitrofe-san-isidro-gano-33-manzanas-y-magdalena-8-noticia-1827365?ref=nota_lima&ft=contenido

¹⁶ EL COMERCIO. “San Isidro VS. Magdalena: peleas por los límites (Cronología)”. El Comercio. Lima, 28 de octubre de 2015. Consulta: 19 de septiembre de 2015.

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-vs-magdalena-peleas-limites-cronologia-noticia-1822849>

la municipalidad contraria por algún tipo de interés, ya sea para dar un mayor valor a su propiedad o para pagar menores impuestos municipales.

No obstante, es claro que las municipalidades no hubiesen empezado a expedir este tipo de documentos si no hubieran estado interesadas en “ganarle terreno” al distrito adversario, sobre todo si el predio se ubicaba en la zona de conflicto que ya mencionamos anteriormente.

Es importante tomar en cuenta que esta no sería la primera vez que se lleva a cabo la emisión de certificados de cambio de jurisdicción para “ganar territorio”. Basta revisar algunas noticias para darnos cuenta que la misma modalidad fue empleada por distritos tales como Santiago de Surco y Chorrillos, quienes se encuentran también en conflictos territoriales desde hace muchos años, habiendo pasado por situaciones similares a San Isidro y Magdalena del Mar.

En este punto de la historia, es comprensible que uno se pregunte qué tipo de relevancia tenía que un distrito emitiera un certificado de cambio de jurisdicción. La respuesta es simple: Registros Públicos y el principio de legitimación registral.

Es así que, una vez expedido este certificado de cambio de jurisdicción, el propietario del predio acudía a Registros Públicos para que dicho cambio quedara inscrito en la partida registral del inmueble. Al inscribirse, era aplicable el artículo 2013 del Código Civil, que establece que “el contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez”.

Ahora, resulta necesario entender cómo es que se pudo permitir este tipo de manipulación al sistema registral y si no existía alguna forma de impedirlo. Para ello, pasemos a analizar la regulación aplicable a este tipo de documentos en Registros Públicos.

4.3 ¿Cómo se regulaba anteriormente el registro de cambio de jurisdicción?

Hasta el año 2013, existía un vacío legal en el Reglamento de Registro de Predios que permitía que el cambio de jurisdicción pudiese ser modificado de una manera relativamente fácil.

En efecto, al revisar el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos No. 540-2003-SUNARP-SN (en adelante, el “Reglamento del 2003”), encontramos que el artículo 86 regulaba la inscripción del cambio de jurisdicción de la siguiente manera:

“Artículo 86.- Inscripción de jurisdicción

La inscripción de la jurisdicción distrital de un predio se efectuará, alternativamente, en mérito a:

- a) Resolución municipal o Certificado de Jurisdicción expedido por la municipalidad competente;*
- b) Ley que aprueba la demarcación territorial respectiva, en los casos regulados en la Ley N° 27795.*
- c) Otros, según disposiciones especiales vigentes”.*

Si bien este artículo regulaba qué requisitos debían cumplirse para que se procediese con la inscripción de jurisdicción en la partida registral de un inmueble, no existía en el Reglamento del 2003 artículo alguno que regulara los casos de cambio de jurisdicción.

De esta manera, al no haberse establecido una regulación específica para los casos en que ya existiese una jurisdicción inscrita en la partida registral del inmueble, se generaba un vacío jurídico que daba pie a que cualquier solicitud de inscripción de jurisdicción en la partida de un predio que cumpliera con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 86 tuviera

que ser inscrita, aun cuando la solicitud de inscripción se hiciese con respecto a un inmueble que ya tuviese inscrita una jurisdicción previa.

Dicha situación persistió al derogarse el Reglamento del 2003 y entrar en vigencia el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado mediante Resolución de la Superintendente Nacional de los Registros Públicos No. 248-2008-SUNARP-SN (en adelante, el “Reglamento del 2008”), que señalaba en su artículo 56 lo siguiente:

“Artículo 56.- Inscripción de jurisdicción

La inscripción de la jurisdicción distrital de un predio se efectuará, alternativamente, en mérito a:

- a) Resolución municipal;*
- b) Certificado de Jurisdicción expedido por la municipalidad competente;*
- c) Otros, según disposiciones especiales vigentes.*

Asimismo, es inscribible la rectificación de jurisdicción a solicitud de la Municipalidad a favor de quien se resolvió un conflicto de competencia, acompañando cualquiera de los documentos que dan mérito para inscribir la jurisdicción y la copia certificada de la resolución judicial correspondiente. La rectificación de jurisdicción municipal inscrita en estos términos, impedirá la inscripción de cualquier otro acto otorgado por Municipalidad no competente y dará mérito para cancelar las inscripciones anteriores de jurisdicción distrital a favor de Municipalidad distinta a la favorecida con el conflicto de competencia”.

Pese a que las disposiciones contenidas en el Reglamento del 2003 hubiesen sido modificadas, el cambio más relevante en el Reglamento del 2008 fue la

inclusión de un párrafo referente a la rectificación de jurisdicción a solicitud de las municipalidades distritales. De este modo, seguía sin tratarse el tema de cambio de jurisdicción, por lo que cualquier tipo de inscripción de jurisdicción distrital podía llevarse a cabo gracias al artículo 56 y el mutismo en el Reglamento del 2008 sobre este tema.

En tanto no existiese una limitación sobre las solicitudes de registro de cambio de jurisdicción o se prohibieran las mismas, los Registradores Públicos se encontraban atados de pies y manos, no quedándoles otra opción que aceptar este tipo de inscripciones, aun cuando se tratara de un inmueble que cambiase repetidamente su jurisdicción.

Es en este contexto en que los cambios de jurisdicción de los inmuebles que se encontraban en la zona limítrofe entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar pudieron llevarse a cabo sin problema, en tanto teníamos una normativa que, por un lado, limitaba la calificación registral de los documentos administrativos, en virtud del artículo 9 de la LPAG (que establecía una presunción de validez sobre los mismos), y no se pronunciaba sobre el registro de solicitudes de cambio de jurisdicción.

Por ello, no debe resultar extraño que hasta el año 2013 se haya llevado a cabo una inscripción indiscriminada de cambio de jurisdicción de inmuebles inicialmente bajo la jurisdicción de un distrito que luego se pasaban a la jurisdicción del distrito vecino. Entre estos casos, tenemos los cambios de jurisdicción producidos en inmuebles ubicados en los distritos de Magdalena del Mar y San Isidro, que no hicieron más que hacer más complejo un conflicto limítrofe que de por sí era ya bastante tenso.

4.4 ¿Cómo se regula actualmente el registro de cambio de jurisdicción?

Actualmente la inscripción de jurisdicción se encuentra regulada por el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP, aprobado mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos No. 097-2013-SUNARP-SN (en adelante, el “Nuevo

Reglamento”), que entró en vigencia en el mes de junio de 2013, derogando al Reglamento del 2008, y establece lo siguiente en su artículo 90:

“Artículo 90.- Inscripción de jurisdicción

La inscripción de la jurisdicción distrital de un predio se efectuará, alternativamente, en mérito a:

- a) Resolución municipal;*
- b) Certificado de Jurisdicción expedido por la municipalidad competente;*
- c) Otros, según disposiciones especiales vigentes. Inscrita una resolución o certificado de jurisdicción, cualquier cambio posterior se sujetará a lo previsto en el párrafo siguiente, salvo el caso en que el mismo esté sustentado en Ley posterior que haya creado un nuevo distrito.*

Asimismo, es inscribible la rectificación de jurisdicción a solicitud de la Municipalidad a favor de quien se resolvió un conflicto de competencia, acompañando cualquiera de los documentos que dan mérito para inscribir la jurisdicción y la copia certificada de la resolución judicial correspondiente. La rectificación de jurisdicción municipal inscrita en estos términos, impedirá la inscripción de cualquier otro acto otorgado por Municipalidad no competente y dará mérito para cancelar las inscripciones anteriores de jurisdicción distrital a favor de Municipalidad distinta a la favorecida con el conflicto de competencia”.

Con esta nueva regulación, se deja claramente establecido que para todos aquellos casos en donde se quiera inscribir una jurisdicción diferente a la previamente inscrita, deberá contarse con una resolución judicial que resuelva el conflicto de competencia entre los distritos involucrados.

De esta manera, el Certificado de Cambio de Jurisdicción emitido por una municipalidad distrital ya no es suficiente para que el Registrador Público proceda a inscribir el cambio de jurisdicción en la partida registral de un inmueble.

4.5 ¿Solución o problema interminable?

Si bien con el Nuevo Reglamento ya no es posible que un Certificado de Cambio de Jurisdicción sea inscrito sin que se cuente con una resolución judicial que se pronuncie respecto al conflicto de competencia entre los distritos involucrados, con lo que quedaría resuelto el problema de emisión de estos tipo de documentos administrativos, es importante preguntarnos qué va a pasar con los Certificados de Cambio de Jurisdicción emitidos con anterioridad a la entrada en vigencia del Nuevo Reglamento.

Al respecto, debemos tomar en cuenta resoluciones del Tribunal Registral tales como la No. 140-2014-SUNARP-TR-L, en la que se resolvió impedir la inscripción de un cambio de jurisdicción en virtud de un certificado emitido por la Municipalidad de Magdalena del Mar, aun cuando este documento había sido emitido con anterioridad a la entrada en vigencia del Nuevo Reglamento. Ello, en virtud de la facultad del Tribunal Registral para acordar inaplicar las normas que vulneran la Constitución Política o una norma de menor jerarquía.

No obstante, es preciso indicar que en la fecha en que fue emitida la resolución del Tribunal Registral mencionada en el párrafo precedente, 24 de enero de 2014, se encontraba vigente el Precedente Vinculante emitido mediante Sentencia del Tribunal Constitucional No. 03471-2004-PA/TC, mediante la cual se autorizaba a todo tribunal u órgano colegiado de la Administración Pública, entre los cuales se encuentra el Tribunal Registral, a inaplicar una disposición con rango inferior a la Constitución cuando se considere que exista una vulneración directa de la misma, sea por la forma o por el fondo.

Lamentablemente, dicho Precedente Vinculante fue dejado sin efecto mediante sentencia del Tribunal Constitucional No. 04293-2012-PA/TC, emitida el 18 de

marzo de 2014. Con ello, el Tribunal Registral quedó sin posibilidad de llevar a cabo control difuso e impedir la inscripción de documentos que claramente vulneran la normatividad vigente y la seguridad jurídica, tales como los Certificados de Cambio de Jurisdicción emitidos con fecha previa al Nuevo Reglamento.

Por otro lado, resulta necesario también pensar en aquellas inscripciones de cambio de jurisdicción que ya fueron realizadas. Al encontrarse ya inscritos dichos cambios, la única vía para arreglar todo el caos ocasionado por un vacío legal es la cancelación del asiento registral, ya sea por vía judicial o en virtud de una resolución administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo inscrito.

No obstante, al encontrarse el conflicto territorial entre los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar en una situación que parece de nunca acabar, pareciera que la cancelación de los asientos registrales de cambio de jurisdicción de San Isidro a Magdalena del Mar y viceversa y/o la implementación de un nuevo mecanismo para que SUNARP puede regularizar dichas partidas es una posibilidad que se encuentra más remota que nunca.

5. CONCLUSIONES:

- a) La calificación registral se lleva a cabo por medio del análisis, por parte del Registrador Público y/o el Tribunal Registral, de los títulos presentados a su despacho, para determinar si estos poseen uno o más actos inscribibles y si se ha cumplido con los requisitos establecidos en la legislación para ingresar a registro.
- b) La calificación registral implica un análisis de compatibilidad y legalidad del título de inscripción, que permite concluir si este debe ser inscrito, suspendido, observado y/o tachado.
- c) El principio de titulación auténtica o pública, regulado en el artículo 2010 del Código Civil, señala que la inscripción se hace en virtud de documentos tales como los instrumentos públicos administrativos, entre los cuales se

encuentran los Certificados de Jurisdicción emitidos por las municipalidades distritales.

- d) El Segundo Precedente de Observancia Obligatoria del XCIII Pleno, aprobado en sesión extraordinaria presencial realizada los días 2 y 3 de agosto de 2012, establece que para determinar si se procede con la inscripción de documentos administrativos, deberá verificarse la compatibilidad del título de presentación, así como la competencia del funcionario y la formalidad de la decisión administrativa a ser inscrita, estableciéndose como límites los fundamentos de hecho y derecho que se tomaron en cuenta para emitir el acto administrativo, así como el procedimiento del mismo.
- e) Los distritos de San Isidro y Magdalena del Mar mantienen un conflicto territorial desde hace 84 años, durante los cuales se han disputado la jurisdicción sobre un total de 42 manzanas ubicadas entre sus límites.
- f) Durante los últimos años, ambos distritos han estado emitiendo Certificados de Cambio de Jurisdicción de manera indiscriminada, los cuales fueron inscritos en las partidas registrales de los inmuebles por un vacío legal en la normativa registral que fue regularizado recién en el año 2013.
- g) El daño causado a nivel registral sólo demuestra el claro aprovechamiento de la ley por parte de dos distritos que, lejos de generar un beneficio a sus vecinos, ha perjudicado a todo un sistema que se basa en la presunción de legalidad de los actos administrativos para brindar publicidad y seguridad jurídica a todos.
- h) El conflicto territorial entre ambos distritos (con sus vergonzosos episodios de batallas campales) y el impacto que el mismo ha tenido a nivel registral es una clara prueba de que el Estado, con todas las fallas que puede tener,

puede, además, dispararse al pie y generar un mayor caos del que podríamos creer posible.

6. BIBLIOGRAFÍA:

DELGADO SCHEELJE, Álvaro.

1999 — “Aplicación de los principios registrales en la calificación registral”. *Ius et Veritas*. Lima: Número 18.

EL COMERCIO

2015 — “Disputa distrital: San Isidro ganaría 33 manzanas y Magdalena 9”.
Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/conflicto-limitrofe-san-isidro-gano-33manzanas-y-magdalena-8-noticia-1827365?ref=nota_lima&ft=contenido

EL COMERCIO

2015 — “Magdalena VS San Isidro: alcaldes así justifican la pelea”. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/sucesos/magdalena-vs-san-isidro-alcaldes-asi-justifican-pelea-noticia-1822857?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

EL COMERCIO

2015 “San Isidro Vs. Magdalena: nueva pelea entre agentes de serenazgo”.
Consulta: 14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-vs-magdalena-nueva-pelea-entre-agentes-serenazgo-noticia-1822449?ref=nota_lima&ft=bajada

EL COMERCIO

2015 “San Isidro Vs. Magdalena: peleas por los límites (Cronología)”.
Consulta: 19 de septiembre de 2015.

<http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-vs-magdalena-peleas-limites-cronologia-noticia-1822849>

EL COMERCIO

2015 “San Isidro y Magdalena: las 42 manzanas que se disputan”. Consulta:
14 de noviembre de 2015.

http://elcomercio.pe/lima/ciudad/san-isidro-y-magdalena-42-manzanas-que-se-disputan-mapa-noticia-1823125?ref=nota_lima&ft=mod_leatambien&e=titulo

GARCÍA GARCÍA, José Manuel.

1993 “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 del Derecho Registral*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Centro de Estudios Registrales. J. San José S.A. Madrid: Tomo I.

GARCÍA GARCÍA, Luis.

2005 “Principio de Rogación y Legalidad”. En: GUTIERREZ CAMACHO, Walter (Director General). *Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas*. Tomo X. Lima: Gaceta Jurídica.

GONZÁLES BARRÓN, Gunther.

2008 “Notas a una jurisprudencia del Tribunal Registral sobre prescripción adquisitiva, calificación del registrador y una duplicidad de partidas”. *Diálogo con la jurisprudencia*. Lima: Volumen 14, Número 117.

GONZÁLES LOLI, Jorge Luis.

2005 “Título que da mérito de la inscripción”. En: GUTIERREZ CAMACHO, Walter (Director General). *Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas*. Tomo X. Lima: Gaceta Jurídica.

MENDOZA DEL MAESTRO, Gilberto.

2011 “La calificación light y el debilitamiento del sistema registral”. *Diálogo con la Jurisprudencia*. Lima: Volumen 16, Número 153.

ORTIZ PASCO, Jorge

2005 “Calificación registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿dónde estamos? ¿hacia dónde vamos?”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Número 14.

PERU 21

2015 “Luis Castañeda Lossio pedirá al Congreso uso de armas no letales para serenos”. Consulta: 14 de noviembre de 2015.

<http://peru21.pe/actualidad/luis-castaneda-pedira-al-congreso-uso-armas-no-letales-serenos-2221508>