

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

TITULO: "ALCANCES DE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE TRANSFERENCIA PREDIAL DE BIENES DE PROPIEDAD ESTATAL EN EL MARCO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1192"

Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad Derecho registral

Autor: Mariela Lissete Martinez Odiaga

Asesor: Gilberto Mendoza del Maestro

Código de alumno: 20033133

2017

RESUMEN

1. El artículo 62° y 63° del Reglamento de la Ley N° 29151 y la Directiva N° 005-2016/SBN, han regulado los procedimientos de transferencia de predios de dominio privado y públicos de propiedad Estatal representado por la SBN (en adelante la SBN), que realiza la SBN a favor de entidades conformantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
2. En virtud de la Ley N° 29151 y su Reglamento, la SBN emite actos administrativos que contiene resoluciones administrativas, a través de las cuales, se aprueban los actos de transferencia de propiedad del Estado a favor de entidades públicas, con la finalidad de que estas últimas destinen los predios a programas o proyectos de desarrollo o inversión.
3. Mediante el II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral, aprobado mediante Resolución N° 246-2012-SUNARP/PT del 15 de agosto de 2012, se establecieron los alcances y límites respecto de la calificación de documentos administrativos, lineamientos que utilizan los registradores para la calificación de las resoluciones de transferencias de predios estatales otorgados en virtud de la Ley N° 29151.
4. Mediante el D.L. N° 1192, se reguló la transferencia de predios y/o edificaciones de propiedad estatal y de las empresas del Estado, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, son transferidos a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional o gobierno local o titular del proyecto al cual pertenece el proyecto. Dicha transferencia la realiza la SBN, quien materializa tal acto a través de una resolución administrativa.
5. La Octava Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1192, señala que el registrador no debe calificar, debiendo aplicar lo señalado en el segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil. En tal sentido, el registrador no califica la resolución administrativa de transferencia en el marco del D.L N° 1192, toda vez que se equipara a esta a una resolución judicial.

6. Toda vez que la resolución de transferencia en el marco del Decreto Legislativo N° 1192 en un acto administrativo, el registrador debería calificar la misma de acuerdo al II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral y en virtud de la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, siendo esta una reglamentación especial que indica las pautas para la calificación registral.
7. Mediante el presente trabajo se pretende demostrar que el registrador viene calificando las resoluciones de transferencias emitidas en virtud del Decreto Legislativo N° 1192, razón por la cual, se propone la derogación de la Octava Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1192, toda vez que la aplicación del segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil solo es aplicable para documentos judiciales.



Esquema

1. Transferencia predial

1.1 En el marco de la Ley 29151

- 1.1.1 Transferencia de bienes privado
- 1.1.2 Transferencia de bienes dominio público

1.2 En el marco del Decreto Legislativo N° 1192

- 1.2.1 Transferencia de bienes inmuebles de propiedad del estatal
- 1.2.2 Finalidad del D.L N° 1192

2. Calificación Registral

2.1 Calificación de documentos judiciales

- 2.1.1 Alcances y límites
- 2.1.2 Precedente de Observancia Obligatoria

2.2 Calificación de documentos administrativos

- 2.2.1 Alcances límites
- 2.2.2 Precedente de Observancia Obligatoria

2.3 Calificación de las resoluciones de transferencia emitidas por la SBN que en el marco del D.L 1192

- 2.3.1 Alcances y límites
- 2.3.2 Problemática respecto a la calificación de las resoluciones de transferencia
- 2.3.3 Cómo debería ser la calificación de las resoluciones de transferencia (opinión personal)

3. Ejemplos

- 3.1 Ejemplos de calificación realizadas por el Registrador

4. Conclusiones

5. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El Decreto Legislativo N° 1192, dispone, entre otros, que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN realice la transferencia de predios o edificaciones para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, a favor del sector, gobierno regional o gobierno local o titular del proyecto al cual pertenece el proyecto de la obra.

La entrada en vigencia del referido decreto trae un artículo relacionado a la calificación registral, el cual ha sido la base para la realizar el presente trabajo. En tal sentido, en virtud de definiciones y ejemplos respecto de la calificación registral que viene realizando el registrador de los documentos administrativos que emite la SBN en aplicación del D.L N° 1192, se ha propuesto la modificación de su Octava Disposición transitoria, la cual señala que el registrador debe aplicar el segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil.

Asimismo, desde un punto de vista personal, se ha considerado que en la calificación registral de los documentos en mención se debe realizar en virtud de la reglamentación especial ya establecida.

Alcances de la calificación registral del acto administrativo de transferencia predial de bienes de propiedad estatal en el marco del Decreto Legislativo N° 1192

2. Transferencia predial

1.3 En el marco de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales

1.3.1 Transferencia de bienes privado del Estado

La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, es el Ente Rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, quien tiene entre sus funciones la de normar y regular los actos de adquisición, disposición, administración y supervisión de los bienes inmuebles de propiedad estatal cuya administración está a su cargo, tal como lo establece la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (en adelante La Ley N° 29151), y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, publicado el 15 de marzo de 2008 y sus modificatorias (en adelante el Reglamento de la Ley N° 29151).

Dentro de los actos de disposición de los bienes de dominio privado del Estado que realiza la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante la SBN), a favor de particulares, se encuentran la subasta pública, la compraventa directa, etc., mientras que, a favor de entidades públicas conformantes del Sistema Nacional¹ se encuentra la transferencia predial a título gratuito, la transferencia a título oneroso, etc., siendo relevante para el presente caso, la definición de la transferencia a título gratuito.

¹ Artículo 8 de la Ley N° 29251, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, prescribe:

Artículo 8: Entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, en cuanto administran o disponen bienes estatales, son las siguientes:

- a) La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN, como ente rector.
- b) El Gobierno Nacional integrado por el Poder Ejecutivo, incluyendo a los ministerios y organismos públicos descentralizados, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- c) Los organismos públicos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
- d) Las entidades, organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas legalmente otorgadas.
- e) Los gobiernos regionales. f) Los gobiernos locales y sus empresas.
- g) Las empresas estatales de derecho público. No se encuentran comprendidas en la presente Ley, las empresas estatales de derecho privado.

Para entender la definición de la transferencia predial a título gratuito, se debe entender también la definición de los bienes de dominio privado del Estado, al respecto cabe indicar que los bienes de dominio privado no tienen una definición en nuestra Constitución Política, a decir de Roberto Jimenez Murrillo:

*“Los bienes de dominio privado, a diferencia de los bienes públicos, no tienen un espacio en su diseño en la Constitución Política, lo que por cierto no le confiere menor categoría jurídica como tema de estudio. Por lo tanto, es a la ley y a los reglamentos especiales o sectoriales, que les corresponde abordar su tratamiento”.*²

En ese sentido, el artículo 2° del Reglamento de la Ley N° 29151, respecto de los bienes de dominio privado del Estado ha señalado que son aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Respecto de la transferencia predial a título gratuito, el artículo 62° del Reglamento de la Ley N° 29151, prescribe que, es la traslación de dominio a título gratuito u oneroso de predios del dominio privado estatal, que se realiza entre las entidades conformantes del Sistema. Asimismo, el artículo 63° del referido reglamento señala que, la transferencia de predios a título gratuito puede efectuarse siempre y cuando el bien sea destinado a programas o proyectos de desarrollo o inversión de conformidad con sus respectivas competencias, fijándose en la resolución aprobatoria dicha finalidad y el plazo de ejecución de la misma, bajo sanción de reversión en caso de incumplimiento.

Los requisitos que se adjuntan a la solicitud de transferencia predial presentada ante la SBN se encuentran recogidos en el Texto Único del Procedimiento Administrativo de esta Superintendencia, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2012-VIVIENDA (en adelante TUPA de la SBN). Siendo así, el procedimiento se inicia una vez presentada la solicitud rigiéndose el mismo por las disposiciones legales establecidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento administrativo General (en adelante la Ley N° 27444), la Ley N° 29151 su Reglamento y por lo dispuesto en la Directiva N° 005-2013-SBN, denominada procedimiento para la aprobación de la Transferencia Interestatal de

² JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Comentario: Sistema Nacional de Bienes Estatales”, Lima: Arial, 2010. Pág 181.

Predios del Estado, aprobada por Resolución N° 067-2013-SBN del 27 de septiembre del 2013, modificada el modificada mediante Resolución N° 086-2016/SBN publicada el 17 de noviembre de 2016 (en adelante la Directiva N° 005-2013-SBN).

De acuerdo a lo señalado en lo párrafos precedentes, se concluye que la transferencia predial a título gratuito de un predio de dominio privado del Estado administrado por la SBN, a favor de una entidad pública, es un acto de disposición que se realiza con la finalidad de ejecutar sobre el predio transferido un programa o proyecto de inversión, siendo el procedimiento de transferencia uno de tipo administrativo, regulado por la Ley N° 27444, la Ley N° 29151 y su Reglamento, y la Directiva N° 005-2013-SBN.

1.3.2 Transferencia de bienes dominio público

El artículo de 73° de la Constitución Política del Perú, prescribe que: “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”. En tal sentido, la norma de máxima jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico ha establecido que respecto de los bienes dominio público no se puede realizar ningún acto de disposición por su carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

En el ámbito del derecho de la propiedad estatal, los bienes de dominio público están definidos como aquellos bienes estatales destinados al uso público o servicio público³, pudiendo ser estos materia de transferencia a título gratuito entre entidades públicas, en virtud de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29151. Al respecto, es preciso señalar que, dicha disposición prescribe que los predios que estén siendo destinados al uso público o que constituyan parte de una

³ Artículo 2° del Reglamento de la Ley N° 29151, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, señala:

2.2 Definiciones: para efectos del presente Reglamento se entenderá por:

“(…)

- a) Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plaza, parques, infraestructura vial, vías férreas, camino y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso para la defensa nacional, establecimiento penitenciario, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce potestad administrativo, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

(…)”.

infraestructura para la prestación de un servicio público, podrán ser transferidos a título gratuito por la entidad titular, cuando el bien es de titularidad del Estado, por la SBN, en favor de la entidad responsable de la administración del bien o de la prestación del servicio.

De acuerdo a lo expuesto, se advierte que la transferencia predial a título gratuito de dicho bienes es una regularización de la propiedad, pues la transferencia se realiza para que siga funcionando el servicio público a cargo de la entidad que lo solicita.

En ese sentido, los predios que vienen siendo destinados al uso público o que constituyan parte de una infraestructura para la prestación de un servicio público pueden ser materia de transferencia predial a título gratuito, lo cual, desde mi punto de vista no va en contra de lo prescrito en el artículo 73° de nuestra carta magna, toda vez que al realizarle la transferencia de dicho predios entre entidades públicas o conformantes del Sistema Nacional estos se quedan en la esfera del Estado.

1.4 En el marco del Decreto Legislativo N° 1192

1.4.1 Transferencia de bienes inmuebles de propiedad del estatal

Como se ha mencionado en los párrafos precedentes, respecto de los bienes de dominio privado se pueden realizar entre entidades del sistema dos tipos de transferencia, siendo la primera la transferencia de bienes de dominio privado del Estado en el marco de lo establecido en el artículo 62° y siguientes del Reglamento de la Ley N°29151, que se realiza para la ejecución de programas o proyectos de desarrollo de inversión. Mientras que el segundo tipo de transferencia es la de los bienes de dominio público, la cual se rige por lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la precitada ley, que se realiza a favor de una entidad pública para que en el predio materia de transferencia siga usándose o brindándose un servicio público.

No obstante lo referido, mediante Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de

Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura (en adelante el D.L. N° 1192), publicado el 23 de agosto del 2015, se reguló la adquisición y expropiación de predios de propiedad privada, con la finalidad que sobres ellos de ejecuten obras de infraestructura; asimismo, se reguló la transferencia de predios y/o edificaciones de propiedad estatal y de las empresas del Estado, a favor de las entidades titulares del proyecto de ejecución de obras de infraestructura.

En el presente trabajo no se examinará el marco legal ni el procedimiento para la adquisición y expropiación de predios privados, sino solo la transferencia de predios y/o edificaciones de propiedad estatal a título gratuito, conceptos que permitirán analizar en el ámbito registral los alcances y límites de la calificación de las resoluciones que aprueban la transferencia, en el marco del D.L. N° 1992.

Al respecto, es preciso indicar que el numeral 41.1 del artículo 41° del D.L. N° 1192, establece que los predios y/o edificaciones de propiedad estatal y de las empresas del Estado, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, son transferidos a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional o gobierno local o titular del proyecto al cual pertenece el proyecto, en la oportunidad que estos lo señalan y por el solo mérito de la resolución administrativa que emita la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

De la norma antes acotada, se advierte que la SBN es la entidad encargada de transferir un predio de propiedad del Estado representado por la SBN o de propiedad de alguna otra entidad, a favor del gobierno correspondiente o titular de proyecto encargado de ejecutar sobre el predio transferido una obra de infraestructura.

Por otro lado, cabe indicar que, solo podrán ser materia de transferencia en el marco del D.L. N° 1192, aquellos predios y/o edificaciones de propiedad estatal sobre los cuales se ejecutarán obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o gran envergadura. Al respecto, es preciso señalar que mediante la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30025, Ley que Facilita la

Adquisición, Expropiación y Posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura (en adelante la Ley N° 30025), se declaró como necesidad pública la ejecución de las obras de infraestructura de interés nacional y de gran envergadura relacionadas a la infraestructura vial, aeroportuaria, ferroviaria, portuaria, turística, para pasos de frontera, agua y saneamiento, de desarrollo urbano, etc.

En otras palabras, existe un catálogo de obras de infraestructura que han sido declarado de necesidad pública y de gran envergadura mediante la Ley N° 30025, los cuales serán ejecutados sobre bienes de propiedad estatal, y se desarrollaran teniendo como fundamento lo señalado en el segundo párrafo del único dispositivo legal vigente de la Quinta Disposición Complementaria Final⁴ de la Ley N° 30025, la cual indica que la declaratoria de necesidad pública de la ejecución de las obras de infraestructura de interés nacional y de gran envergadura se sustenta en la necesidad de reducir la brecha de infraestructura en el país así como de asegurar los compromisos contractuales asumido por el Estado de la obras de infraestructura que actualmente se encuentra concesionadas.

Por otro lado, es preciso indicar que, el Decreto Legislativo N° 1192, transfiere bienes de dominio público y bienes de dominio privado, pues dicha norma no ha hecho distinción respecto al tipo de bien del Estado materia de transferencia. En ese sentido, la resolución aprobatoria de transferencia realizada por la SBN puede ser respecto de cualquiera de estos dos tipos de bienes.

Finalmente, en relación al procedimiento de la transferencia en el marco del D.L N° 1192, el numeral 41.2 del artículo 41° del referido decreto ha señalado que este se inicia con la anotación preventiva en el registro del predio materia de transferencia⁵, mientras que se

⁴ QUINTA. Declárase de necesidad pública la ejecución de las obras de infraestructura de interés nacional y de gran envergadura señaladas en la presente disposición y, en consecuencia, autorícese la expropiación de los bienes inmuebles que resulten necesarios para tales fines, debiendo considerarse como sujeto activo a la entidad que resulte competente conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente Ley, el cual se identifica de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la presente norma.

La declaratoria anterior se justifica en la necesidad de reducir la brecha de infraestructura existente en nuestro país, brindar conectividad a las poblaciones alejadas con fines de inclusión social y permitir la mejora económica de las poblaciones que se verán beneficiadas por las obras señaladas en la presente disposición. Asimismo, se busca asegurar el cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por el Estado Peruano en el caso de las obras de infraestructura.

⁵ Artículo 41° del Decreto Legislativo N° 1192

concluye con la emisión de una resolución administrativa. Asimismo, es preciso indicar que la Directiva N° 004-2015/SBN, Directiva para la inscripción y transferencia de predios estatales requeridos para la ejecución de obras de infraestructura en el marco del Decreto Legislativo N° 1192, ha regulado el procedimiento para la inscripción y transferencia de los bienes en mención, el cual ha dispuesto cual es el procedimiento a seguir para realizar la transferencia predial.

Por otro lado, a efectos de entender qué tipo de calificación se aplica a los actos administrativos contenidos en una resolución de transferencia de predios del Estado en el marco del D.L. N° 1192, es necesario señalar conceptos generales respecto de la calificación registral.

3. Calificación Registral

La calificación registral es la evaluación que realiza el registrador al título que ingresa al registro, siendo esta evaluación una de legalidad de los documentos presentados, la capacidad de los otorgante y la validez del acto, en función de lo antecedentes registrales.

La calificación es una función inherente al registrador público, es su razón de ser, pues este no es un transcriptor del título en el registro, sino un evaluador del contenido del título presentado en los tres aspectos anteriormente señalados. Doctrinariamente, se ha indicado que la calificación registral es la columna vertebral del procedimiento registral, en la medida que esta es la razón del ser dicho procedimiento.

Respecto a los alcances de la calificación registral, el primer párrafo el artículo 2011° del Código Civil prescribe que:

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

En el mismo sentido y concordante con el artículo 2011° precitado, el artículo V del Título Preliminar de los Registros Públicos⁶ establece que, la calificación tiene como alcances la

41.2 Con el solo ingreso del pedido de transferencia por parte del sector, gobierno regional o gobierno local, y en un máximo de dos días hábiles, la SBN debe solicitar la anotación preventiva del inicio del procedimiento de transferencia del inmueble en la partida registral correspondiente. El registrador inscribirá dicha anotación preventiva con el solo mérito de la solicitud efectuada bajo responsabilidad.

6 V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

“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.

verificación por parte del Registrador, la capacidad del otorgante, la formalidad del título presentado, la validez del acto y de acuerdo a los antecedentes y asientos de los registros.

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el registrador tiene como función principal la calificación registral, siendo esta la función más importante del procedimiento registral, la cual ha sido conceptualizada a nivel doctrinario, en el Código Civil y en Reglamento General de los Registros.

2.1 Calificación de documentos judiciales

Por otro lado, cabe indicar que si bien es cierto el primer párrafo del artículo 2011° Código Civil establece los alcances de la calificación registral, no es menos cierto que en el segundo párrafo de dicho cuerpo normativo se establece los límites de la calificación registral. En tal sentido, se establece lo siguiente:

"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."

En otras palabras, la calificación registral no se aplica cuando el título materia de inscripción sea un parte judicial, pudiendo solo el registrador solicitar aclaraciones respecto del título presentado, debiéndose solicitar dichas aclaraciones en el marco de la Directiva N° 02-2012-SUNARP-SA, "Procedimiento para que los Registradores Públicos soliciten las aclaraciones a los Magistrados del Poder Judicial en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2011 del Código Civil", aprobada por Resolución N° 029-2012-SUNARP-SA.

Al respecto, de acuerdo a lo expuesto en los párrafos precedentes, es preciso señalar que el segundo párrafo del artículo 2011° prohíbe al registrador realizar su función más importante que es la calificación, convirtiendo así en un mero transcriptor del contenido de un título, lo que implica que, en alguno casos, deba inscribir el acto contenido en el título que sea carente veracidad, lo que implicaría que el registro no otorgue un publicidad cierta respecto de una situación jurídica concreta.

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."

Por otro lado, el III Precedente de Observancia Obligatoria aprobado en el Quinto Pleno del Tribunal Registral⁷, ha señalado que el registrador no calificará el fundamento o adecuación a la ley del contenido de la resolución judicial, pudiendo solo requerir al Juez información respecto el carácter no inscribible del acto y la incompatibilidad del título con asiento registral.

Desde mi punto de vista, el registrador si debería calificar el título presentado al registro que contiene un mandato de inscripción, calificación que debería realizarse bajo cierto parámetros. Al respecto, me parece importante el aporte otorgado por el Dr. Jorge Ortiz Pasco⁸, quien ha señalado lo siguiente:

“(...)

6. Creemos que la unificación de criterios al interior del registro expresando qué se debe calificar en un documento judicial, no vendría mal. A manera de aporte nos permitiríamos sugerir lo que podría incluir dicha unificación de criterios:

- *Competencia.*
- *Legalidad de las formas extrínsecas.*
- *Determinación del mandato (principio de especialidad).*
- *Obstáculo que surjan del Registro.*

(...)”.

Sobre el particular, de acuerdo al aporte precitado, la calificación de las resoluciones judiciales se debería realizar respecto de los siguientes aspecto: **i)** la competencia del juez que emite la resolución, en la medida que esta es fundamental para determinar si efectivamente al juez que requiere la inscripción le corresponde pronunciarse sobre la materia contenida en el título presentado ante el registro; **ii)** la legalidad de las formas extrínsecas, toda vez que será de importancia no solo calificar que los documentos que ingresen al registro cuente con la formalidad requerida, sino también que el documento que contenga el acto inscribible este contenido en un documento permitido por nuestro ordenamiento, así por ejemplo, no podría inscribirse un decreto o una resolución de mérito trámite; **iii)** determinación del mandato, a fin de establecer el acto inscribible y su inscripción en rubro de la partida correspondiente; y, **iv)** obstáculos que surjan del registro,

⁷ Resolución N° 020-2003-SUNAR/SA
III Precedente de Observancia Obligatoria
Calificación de Resoluciones Judiciales

Registrador no debe calificar el fundamento o adecuación a la ley del contenido de la resolución judicial. Compendio de Precedentes de Observancia Obligatoria Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 2011 del Código Civil, el Registrador está autorizado para solicitar aclaración o información adicional al Juez, cuando advierte el carácter no inscribible del acto que se solicita inscribir o la inadecuación o incompatibilidad del título con el antecedente registral. Si en respuesta a ello el Juez reitera el mandato de anotación o inscripción mediante una resolución, incorpora al fondo del proceso dicha circunstancia, y en consecuencia, al emitir pronunciamiento sustantivo, el mismo no puede ser objeto de calificación por parte del Registrador, siendo en estos casos, responsabilidad del magistrado el acceso al Registro del título que contiene el mandato judicial, de lo que deberá dejarse constancia en el asiento registral.

⁸ Pasco Ortiz, Jorge. "Apuntes de Derecho Registral". Lima: Dante Antonio Delucchi, 2005. Pág 37.

es tanto se verifique que no exista incompatibilidad del título con los antecedentes registrales.

De acuerdo a lo expuesto, desde mi punto de vista, aun cuando el segundo párrafo del artículo 2011° Código Civil y el precedente de observancia obligatoria señalado en los párrafos precedentemente prohíben que el registrador califique, sería importante que si se realice la calificación de partes judiciales, en función del aporte establecido por el Dr. Ortiz.

2.2 Calificación de documentos administrativos

La calificación de documentos administrativos, a diferencia de la calificación de documentos judiciales, no se encuentra regulada ni en el Código Civil ni en el Reglamento General de los Registros Públicos, no obstante, a través del II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral⁹, aprobado mediante Resolución N° 246-2012-SUNARP/PT del 15 de agosto de 2012 (en adelante el II Precedente de Observancia Obligatoria), se ha establecido los alcances de la calificación de los actos administrativos.

De acuerdo al precedente señalado, cuando se trata de actos administrativos contenidos en un título, el registrador público podrá calificar los aspectos siguientes: **i)** la competencia del funcionario, en la medida que es de suma importancia determinar si corresponde al funcionario que suscribe el acto administrativo emitir el mismo; **ii)** el carácter de inscribible del acto, a fin de establecer si el acto que se solicita es un acto inscribible regulado en el código civil u alguna norma especial; y, **iii)** la adecuación del título con los antecedentes registrales, en tanto el título sea congruente con el antecedente. Dichos alcances para la calificación de documentos administrativos redundará en una publicidad registral exacta.

Por otro lado, dicho precedente ha establecido también que el registrador no podrá calificar lo siguiente: **i)** los fundamentos de hecho o derecho que sustenta el acto administrativo materia de inscripción, ello toda vez que, de acuerdo al artículo 9° de la Ley N° 27444¹⁰,

⁹ Segundo Precedente de Observancia Obligatoria
Calificación de actos administrativos

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

¹⁰ Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
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.

todo acto administrativo es válido mientras que no se declare su nulidad en la vía administrativa, es decir, mientras que no se declare la nulidad el acto administrativo materia de inscripción por la entidad pública que la expidió; o, la vía judicial, es decir, mientras que el poder no haya declarado la nulidad del acto administrativo vía proceso administrativo contencioso; y; **ii)** la regularidad interna del procedimiento administrativo, en tanto la verificación de la regularidad o legalidad de un procedimiento administrativo corresponde a la autoridad o entidad que ha emitido el acto materia de inscripción.

De acuerdo a lo expuesto, se han establecido alcances y limitaciones a la calificación registral de actos administrativos, razón por la cual, todo acto administrativo en general es calificado en función de lo establecido en el precedente en mención. Sin embargo, en líneas posteriores, se demostrará que, para el caso de la transferencia de predios estatales en el marco del D.L. N° 1192 contenida en un acto administrativo, no se aplicaría el II Precedente de Observancia Obligatoria citado en párrafos anteriores, lo cual genera desorden en la calificación de los documentos administrativos solicitados en inscripción.

2.3 Calificación de las resoluciones de transferencia emitidas por la SBN en el marco del D.L N° 1192

En cuanto a la inscripción registral de transferencia de predios de propiedad Estatal realizada por la SBN, en el marco del D.L N° 1192, se ha establecido a través de su la Octava Disposición Complementaria y Final lo siguiente:

“(…)

Octava.-

El Registrador deberá dar estricto cumplimiento a los procedimientos registrales regulado en el presente Decreto Legislativo, bajo responsabilidad.

Para efectos de las inscripciones registrales señaladas en el presente Decreto Legislativo, aplíquese el procedimiento señalado en el segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil.

(…)”.

En virtud de lo señalado en dicho dispositivo legal, se advierte que la calificación de una transferencia de un predio de propiedad estatal se encuentra limitada al segundo párrafo del artículo 2011°, el cual está referido a la calificación de documentos de documentos judiciales. En otras palabras, mediante el D.L. N° 1192, se ha establecido que el registrador público no realizará la calificación registral a las resoluciones administrativas que

contengan actos de transferencia de predios del Estado, a favor del titular de proyecto de las entidades titulares del proyecto de ejecución de obras de infraestructura.

Sobre el particular, se debe recordar que el D.L N° 1192, establece que mediante resolución administrativa, que obviamente es el resultado de un procedimiento administrativo al cual se aplica los principios y la normas establecidas en la Ley N° 27444, la SBN transferirá un predio estatal a un entidad pública, a fin que esta ejecute una obra de infraestructura que ha sido declarado de necesidad pública.

Entonces, en el caso de dicho actos administrativos, es decir las resoluciones de transferencia en el marco del D.L N° 1192, el registrador público no calificará. ¿Pero es ello correcto? ¿es verdad que en estos casos el registrador no debería calificar? Desde mi punto de vista, se debe tener en cuenta que si bien el decreto en mención es una norma especial, no es menos cierto que el sistema registral es uno solo, y que las normas que regulan las inscripciones deben ser coherentes, a fin de no convertir a la función más importante del registrador en antojo de cualquier legislador, quien al parecer, en este caso en particular, es ajeno o desconoce los temas registrales.

Cabe indicar que, la octava disposición precitada, castiga al registrador con su destitución, lo cual desde mi punto de vista es una medida exagerada, toda vez que el D.L. N° 1192, debió regular una calificación no como la de documentos judiciales sino como la de actos administrativos, pues la transferencia predial que aprueba la SBN, como acto administrativo, se materializa a través de una resolución administrativa. Es decir, el decreto en mención debió referirse a la calificación de dicho acto de transferencia, como lo viene haciendo los Registros Públicos, a través del II Precedente de Observancia Obligatoria, el cual prevé los alcances y límites a la calificación de actos administrativos.

Lo señalado precedentemente tendría coherencia con la calificación que se realiza a las resoluciones administrativas de transferencia de predios del Estado que se realiza en virtud del artículo 63° del Reglamento de la Ley N° 29151, referido a la transferencia de predios estatales de dominio privado el Estado; y, a las resoluciones administrativas de la transferencia predial realizada en el marco de la Tercera Disposición Complementaria

Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29151, que regula la transferencia de bienes de dominio público estatal. Dichos tipos de transferencias que han sido señaladas en el numeral 1.1.1 y 1.1.2 del presente informe.

Ahora bien, por otro lado, cabe indicar que mediante Resolución N° 275-2015-SUNARP-SN del 26 de octubre de 2015, se aprobó la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, que regula en sede registral el trámite de inscripción de los actos inscribibles referidos al proceso de adquisición y expropiación de inmuebles, y transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, previstos en el Decreto Legislativo N° 1192 (en adelante la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN), cuya finalidad es otorgar, entre otros, una herramienta al registrador, a efectos que este tengan una sustento legal para viabilizar la presentación, calificación e inscripción de los títulos que contienen actos regulados en el D.L N° 1192.¹¹

Al respecto, de manera general el artículo 5.4) de la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, ha establecido que en la calificación del acto administrativo derivado de la aplicación del D.L N° 1192, solo se verificará la formalidad del documento que da mérito a la inscripción registral, es decir, que el acto administrativo sea derivado de un documento público emitido una entidad competente. Asimismo, señala el artículo en mención, los límites a la calificación registral, los cuales son los siguientes: **i)** la validez del acto y tracto; y, **ii)** el cumplimiento de los actos procedimentales o procesos que originan los actos objeto de inscripción, en la medida que, la verificación del cumplimiento del debido procedimiento administrativo corresponde a instancia administrativas y judiciales y no a instancias registrales.

Tal como se observa en el artículo en mención, mediante una directiva se ha establecido los alcances y límites a la calificación registral, lo que desde mi punto de vista es correcto, no obstante, a fin de no proliferar directivas para cada acto administrativo derivado de una ley especial, hubiese sido mejor que se aprobara una directiva que regule la calificación de todos los actos administrativos, pudiendo esta recoger, por ejemplo, los alcances y límites

¹¹Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN

II. FINALIDAD

Contar con un instrumento administrativo para los administrados y las instancias registrales que permita viabilizar la presentación, calificación e inscripción de los títulos que contienen actos provenientes de la adquisición y expropiación de inmuebles, y transferencia de inmuebles de propiedad del estado, regulados en el Decreto Legislativo N° 1192.

de la calificación de actos administrativos señalados en el II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral.

De acuerdo a lo expuesto, se observa que la Directiva contradice a lo señalado en la Octava Disposición Complementaria y Final del D.L N° 1192, la cual claramente ha establecido que el registrador deberá seguir el procedimiento señalado en el segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil, esto es no calificará el título materia de inscripción, pudiendo solo solicitar aclaraciones o información complementaria. En ese sentido, se observa que una Directiva que tiene menor rango que un Decreto Legislativo, ha establecido todo lo contrario.

Como se ha mencionado, la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN regula de manera especial, los alcances y límites de la calificación registral del acto administrativo de transferencia predial a título gratuito otorgada en el marco del D.L. N° 1192, en comparación con lo señalado en la Octava Disposición Complementaria y Final del decreto en mención, desde mi opinión, dicha directiva ha sincerado de cierta forma la calificación que realiza el registrador. Si bien es cierto, la Directiva es un instrumento normativo de menor rango que el D.L N° 1192, no se debe dejar desapercibido el hecho que las Directivas emitidas por los Registros Públicos se fundamentan en el primer párrafo del artículo 2009¹² del Código Civil.

Al respecto, cabe indicar que, el primer párrafo del artículo 2009° ha señalado que los registros públicos se regulan también a través de leyes y reglamentos especiales, razón por la cual, considero que la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN es un reglamento especial, que sincera la función del registrador, en comparación de lo establecido en la octava disposición precitada.

Ahora bien, a continuación, expondré unos ejemplos respecto de la calificación que realiza el registrador de los actos administrativos de transferencias otorgadas por la SBN, en virtud de lo establecido en el D.L. N° 1192.

1. Observación al Título N° 2016- 00002761 (Ver Anexo 1 -A)

¹² Código Civil Peruano - Decreto Legislativo N° 295
Artículo 2009.- Los registros públicos se sujetan a lo dispuesto en este Código, a sus leyes y reglamentos especiales.

Acto materia de inscripción: anotación preventiva - D.L. N° 1192

Partida N°110550580, P11060079, P11050753, 40008133 y 40008095

Realizada la calificación, sobre la base del informe de catastro, el Registrador observó que el área solicitada en inscripción se superpone con dos partidas de predios de propiedad privada (particulares), las cuales no puede ser materia de transferencia en virtud del D.L. N° 1192. En ese sentido, registrador a través de una observación solicita excluir dicha área, a fin de no afectar la propiedad privada o de terceros.

Como se observa, el registrador en base a lo señalado por catastro a través de un informe, el cual es vinculante, ha realizado una calificación al título presentado, pues de lo contrario al no haberse calificado se hubiese afectado propiedad privada, la cual no puede ser materia de transferencia en virtud del D.L. N° 1192, sino que correspondería una expropiación en virtud de dicho decreto.

2. Observación al Título N° 2016- 0076462 (Ver Anexo 1 -B)

Acto materia de inscripción: Independización y Transferencia - D.L. N° 1192

Partida N° 02294697

Realizada la calificación, sobre la base del informe de catastro, el Registrador observó que el predio materia de inscripción se ubica parcialmente sobre el Complejo Arqueológico Cerro Guitarra, declarado mediante Patrimonio Cultural de la Nación, mediante Resolución Directoral Nacional N° 263-IN. En tal sentido, toda vez que el área ha independizar será destinado a una autopista, el registrador solicita adjuntar autorización del Ministerio de Cultura, en virtud de lo establecido en el artículo 4° de la referida resolución directoral. Asimismo se requiere presentar nueva documentación técnica y resolución administrativa aclaratoria emitida por la SBN, en la cual se excluya el área en mención.

En el presente caso, si el registrador no hubiese calificado, tal como lo dispone la Octava disposición Complementaria y Final del D.L. N° 1192, la SBN hubiese transferido el área que recae sobre el complejo en mención, a favor de una entidad,

sin que previamente el Ministerio de Cultura haya otorgado la autorización correspondiente, lo que trasgrede lo señalado en el Resolución Directoral N° 263-IN, la cual es una regulación especial relacionado al complejo arqueológico.

3. Observación al Título N° 2016- 01201741 (Ver Anexo 1 -C)

Acto materia de inscripción: anotación preventiva - D.L. N° 1192

Partida N° 12185191

Ingresado el título de anotación preventiva, el registrador observa que el área solicitada en transferencia inscrita en la partida N° 12185191 tiene como titular registral a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A, quien tiene el dominio fiduciario del predio. En tal sentido, el registrador solicita aclarar la solicitud de toda anotación preventiva de transferencia en el marco del D.L N° 1192, pues esta última se aplica a inmuebles de propiedad del Estado Peruano.

En el caso en particular, se advierte que, el registrador califica el título y observa que el titular registral es una empresa estatal. En ese caso, si bien es cierto la anotación preventiva no afectaría la partida registral, pues solo tiene como finalidad guardar prioridad, no es menos cierto que para el registrador podría haber obstáculo para la anotación preventiva, pues tiene dudas si el D.L N° 1192, se aplica incluso sobre bienes en fideicomiso.

En este caso, se observa que el registrador si está calificando, razón por la cual la SBN debe emitir su pronunciamiento respecto de la aplicación o no del D.L N° 1192 en estos casos.

4. Observación al Título N° 2016-0000810 (Ver Anexo 1 -D)

Acto materia de inscripción: Transferencia - D.L. N° 1192

Partida N° 40006045

Ingresado el título de transferencia, el registrador, entre otros, solicita, a fin de verificar la autenticidad de la resolución que aprueba la transferencia predial, remitir

la relación de funcionarios públicos acreditados, con la indicación de su cargo, firma y sello, así como la de sus presentantes.

Al respecto, se observa que el registrador estaría calificando la autenticidad del documento, lo que implicaría que este estaría velando que ingresen documentos auténticos al registro.

De acuerdo a los ejemplos otorgados, se observa que el registrador no ha aplicado la Octava Disposición Complementaria y Final del D.L. N° 1192, el cual indica que no debe calificar, sino más bien en virtud de la Directiva 08-2015-SUNARP/SN, quien ha establecido de manera expresa los alcances y límites de la calificación registral, amparando a través de esta su función.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos precedentes, desde mi punto de vista se debe modificar o derogar la referida disposición complementaria, toda vez que el registrador si realiza la función de calificación de los documentos administrativos o resoluciones administrativas, los cuales contienen una transferencia de un predio estatal a favor de una entidad conformante del sistema nacional de bienes estatales, a fin que sobre dicho predio se realice un programas o proyectos de desarrollo o inversión, declarados de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura.

En ese sentido, considero que la calificación de las resoluciones administrativas materia del presente trabajo, a ser actos administrativos emitidos por entidades públicas, deberían ser calificados en virtud del II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral, aprobado mediante Resolución N° 246-2012-SUNARP/PT del 15 de agosto de 2012. Asimismo, también se debería realizar la calificación en virtud de lo establecido en la a Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, que regula en sede registral el trámite de inscripción de los actos inscribibles referidos al proceso de adquisición y expropiación de inmuebles, y transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, previstos en el Decreto Legislativo N° 1192.

CONCLUSIONES

- 8.** El artículo 62° y 63° del Reglamento de la Ley N° 29151 y la Directiva N° 005-2016/SBN, han regulado los procedimientos de transferencia de predios de dominio privado y públicos de propiedad Estatal representado por la SBN, que realiza la SBN a favor de entidades conformantes del Sistema Nacional de Bienes Estatales.
- 9.** En virtud de la Ley N° 29151 y su Reglamento, la SBN emite actos administrativos que contiene resoluciones administrativas, a través de las cuales, se aprueban los actos de transferencia de propiedad del Estado a favor de entidades públicas, con la finalidad de que estas últimas destinen los predios a programas o proyectos de desarrollo o inversión.
- 10.** Mediante el II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral, aprobado mediante Resolución N° 246-2012-SUNARP/PT del 15 de agosto de 2012, se estableció los alcances y límites respecto de la calificación de documentos administrativos, el cual utilizan los registradores para la calificación de las resoluciones de transferencias de predios estatales otorgados en virtud de la Ley N° 29151.
- 11.** Mediante el D.L. N° 1192, se reguló la transferencia de predios y/o edificaciones de propiedad estatal y de las empresas del Estado, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, son transferidos a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional o gobierno local o titular del proyecto al cual pertenece el proyecto. Dicha transferencia la realiza la SBN, quien materializa tal acto a través de una resolución administrativa.
- 12.** La Octava Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1192, señala que el registrador no debe calificar, debiendo aplicar lo señalado en el segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil. En tal sentido, el registrador no califica la resolución administrativa de transferencia en el marco del D.L N° 1192, toda vez que se equipara a esta a una resolución judicial.

13. Desde mi punto de vista, toda vez que la resolución de transferencia en el marco del Decreto Legislativo N° 1192 en un acto administrativo, el registrador debería calificar la misma de acuerdo al II Precedente de Observancia Obligatoria, aprobado en el Nonagésimo Tercer Pleno del Tribunal Registral y en virtud de la Directiva N° 08-2015-SUNARP/SN, siendo esta una reglamentación especial que indica las pautas para la calificación registral.
14. Mediante ejemplos, se ha demostrado que el registrador si viene calificando las resoluciones de transferencias emitidas en virtud del Decreto Legislativo N° 1192, razón por la cual, se propone la derogación de la Octava Disposición Complementaria y Final del Decreto Legislativo N° 1192, toda vez que la aplicación del segundo párrafo del artículo 2011° del Código Civil solo es aplicable para documentos judiciales.

BIBLIOGRAFIA

1. ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio. “Derecho inmobiliario registral”. Lima: Jurista, 2010. p.647.
2. CABRERA IDME, Edilberto. “El procedimiento registral en el Perú”. Lima: Palestra Editores, 2000. p.344.
3. GARCÍA GARCÍA, Luis. “Principio de rogación y legalidad”. En Código Civil Comentado. Tomo X. Lima: Editorial Gaceta Jurídica, 2010.
4. GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán. “Derecho registral y notarial”. Lima: Ediciones Legales, 2015. III Tomos.

5. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “El estudio de los bienes de propiedad estatal en entorno del derecho administrativo”. En: Revista Taller de Derecho. N° 1, 200.pp. 61-67.
6. JIMENEZ MURILLO, Roberto. “Comentario: Sistema Nacional de Bienes Estatales”, Lima: Gaceta Jurídica, 2014.p.647.
7. PASCO ORTIZ, Jorge. “Apuntes de derecho registral”. Lima: Dante Antonio Deluchi, 2005. p.163.
8. TAMBINI ÁVILA, Mónica. “Manual de derecho notarial”. Lima: Nomos & Thesis, 2006. pp.841.
9. TORRES MANRIQUE, Fernando Jesús. “Calificación registral de documentos judiciales expedidos por la Corte Suprema Manrique”. En: Revista peruana de jurisprudencia. Lima, 2006, N° 66. pp. 3-13.
10. VÁSQUEZ REBAZA, Walter. “Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento”. En: Revista Derecho & Sociedad, N° 19, 2008: pp. 272-283.