

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución N°2948-2019-
SUNARP-TR-L

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Piero Fernando Alvarado Cabana

ASESOR:

Félix Roberto Jiménez Murillo


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, FELIX ROBERTO JIMENEZ MURILLO docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico sobre la RESOLUCIÓN No.2948-2019-SUNARP-TR-L", del autor ALVARADO CABANA, DIEGO FERNANDO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin del 12 de julio del 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 15 de julio del 2025

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> FELIX ROBERTO JIMENEZ MURILLO	
DNI: 06729495	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9051-1098	

RESUMEN

El presente informe jurídico analiza la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, emitida el 15 de noviembre de 2019, por el Tribunal Registral. En esta resolución, el Tribunal Registral realiza una calificación registral de fondo o completa sobre un título contenido en un acto administrativo referente a la independización de un predio rústico sin cambio de uso. La calificación realizada por el Tribunal Registral deniega la inscripción del acto administrativo, fundamentada en su contravención a una normativa legal expresa. Además, el Tribunal Registral procede a inaplicar los criterios establecidos por el XCIII Pleno Registral en relación a la calificación de actos administrativos.

Este informe aborda las limitaciones existentes en la calificación registral de actos administrativos, centrándose particularmente en los casos de independización de predios rústicos sin cambio de uso y en la presunción de legalidad y validez que caracterizan a los actos administrativos.

Palabras clave

Calificación registral; acto administrativo; independización de predio rústico sin cambio de uso; XCIII Pleno Registral

ABSTRACT

This legal report analyzes Resolution No. 2948-2019-SUNARP-TR-L, issued on November 15, 2019, by the Registry Court. In this resolution, the Registry Court conducts a substantive or comprehensive registry qualification of a title contained in an administrative act concerning the subdivision (independización) of a rural property without a change of land use. The qualification carried out by the Registry Court denies the registration of the administrative act, based on its contravention of an express legal provision. Furthermore, the Registry Court disregards the criteria established by the XCIII Registry Plenary regarding the qualification of administrative acts.

This report addresses the existing limitations on the registry qualification of administrative acts, focusing particularly on cases involving the subdivision of rural properties without a change of land use and the presumption of legality and validity that characterizes administrative acts.

Keywords

Registry qualification; Administrative act; Subdivision of a rural property without change of land use; XCIII Registry Plenary

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso y del análisis	6
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	8
2.1 Antecedentes	8
2.2 Hechos relevantes del caso	9
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	18
3.1 Problema principal	18
3.2 Problemas secundarios	18
3.3 Problemas complementarios	18
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	19
4.1 Respuestas preliminares a los problemas secundarios	19
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	22
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	23
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	67

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	2948-2019-SUNARP-TR-L
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho Registral, Derecho Administrativo
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Administrada: Cylene Leticia Luza Rojas
DEMANDADO/DENUNCIADO	Registrador Público del Registro de Predios de Lima, Manuel Alejandro Guevara Chilin
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Tribunal Registral



I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

La razón por la que se ha elegido sustentar la presente resolución tiene como base el actual debate jurídico que existe entre los registradores públicos al momento de calificar los títulos que contienen un acto administrativo, los cuales llegan a Registros Públicos de forma diaria solicitando la inscripción de diversos actos, entre ellos el que es materia del presente informe: la independización de un predio rústico sin cambio de uso.

Aunque existen límites claramente definidos para la calificación registral en general, y en particular, para los actos administrativos, conforme a lo establecido por el propio Tribunal Registral¹, algunos registradores han optado por apartarse de dichos lineamientos. Esta situación se presenta cuando, al calificar una resolución administrativa, advierten que el acto aprobado por la autoridad administrativa no se ajusta a los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico, razón por la cual deniegan su inscripción calificando de fondo el acto administrativo que se presenta.

En ese sentido, resulta fundamental realizar un análisis de la normativa vigente y, en particular, de los precedentes de observancia obligatoria vinculados a esta materia, los cuales delimitan el alcance de la calificación registral respecto de los actos administrativos.

De manera específica, el XCIII Pleno del Tribunal Registral precisó que no corresponde al Registrador público evaluar los fundamentos de hecho ni de derecho del acto administrativo ni la regularidad interna del procedimiento en el que fue emitido. Por tanto, limitó la función calificadora exclusivamente a verificar lo siguiente: la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión

¹ Desde la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, la ley también establece de forma expresa límites para la calificación registral de actos administrativos.

administrativa, el carácter inscribible del acto y su adecuación con los antecedentes registrales.

En consecuencia, corresponde analizar si resulta jurídicamente válido que el Registrador público asuma un rol similar al de una instancia jerárquicamente superior al órgano administrativo, realizando una calificación extensiva² de los actos administrativos que disponen la independización de predios rústicos sin cambio de uso; o si, por el contrario y, conforme a la postura que se sostiene en el presente informe, la calificación registral debe ceñirse estrictamente a los parámetros establecidos por el XCIII Pleno del Tribunal Registral y la normativa vigente.

1.2 Presentación del caso y del análisis

El presente caso descrito en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L versa sobre una solicitud de inscripción de independización de un predio rústico sin cambio de uso, cuyo título se funda en un acto administrativo emitido por una municipalidad distrital. Sin embargo, dicha solicitud fue observada en reiteradas oportunidades por el Registrador público, en primera instancia, y denegada la inscripción por el Tribunal Registral, en segunda instancia, tras realizar este último una calificación extensiva sobre los fundamentos de hecho y de derecho, contenidos en la resolución administrativa municipal que aprobó dicha independización.

Frente a ello, se adopta una posición contraria a lo resuelto por el Tribunal Registral, en tanto dicha actuación contraviene el criterio vinculante establecido en el XCIII Pleno Registral, que delimita expresamente el alcance de la calificación registral respecto de los actos administrativos, así como en la normativa vigente, la cual establece límites para la calificación registral.

² Tal como se desarrollará en el presente informe, la función calificadoradora tiene alcances y límites que varían en función del tipo de título sometido a calificación. En ese contexto, debe entenderse por calificación extensiva aquella que no reconoce límites, abarcando todos los aspectos del título cuya rogatoria solicita su inscripción. En otras palabras, calificación extensiva implica calificar la totalidad del contenido del título presentado.

En ese marco, el problema principal que se plantea es si la calificación registral del Tribunal Registral fue adecuada o vulneró los límites establecidos por la ley y precedentes de observancia obligatoria.

Para responder al problema principal se han planteado los siguientes problemas secundarios: i) ¿cuáles son los alcances y límites de la calificación registral en el procedimiento administrativo de independización de predio rústico sin cambio de uso?; ii) ¿el Tribunal Registral calificó en base a los criterios establecidos por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de actos administrativos?; iii) ¿corresponde a la instancia registral calificar la presunción de validez y legalidad que tiene un acto administrativo?

Asimismo, se plantea como problemas secundarios los siguientes: i) ¿la calificación registral atenuada de los actos administrativos vulnera la seguridad jurídica?; y ii) ¿es responsable el Registrador por inscribir actos administrativos que contravengan una norma expresa?

En ese sentido, la posición del candidato va orientada a que la calificación registral respecto de títulos contenidos en actos administrativos tiene límites establecidos por la ley y pronunciamientos del Tribunal Registral, a través de precedentes de observancia obligatoria. Por lo que, el Registrador público sí puede y debe calificar los actos administrativos, pero de forma restringida y no extensiva, puesto que los actos administrativos gozan de presunción de validez y legalidad, toda vez que han sido evaluados y emitidos conforme al procedimiento regulatorio establecido por una instancia administrativa competente, de la cual la instancia registral no forma parte.

Esta calificación registral atenuada de los actos administrativos no vulnera la seguridad jurídica que otorgan los Registros Públicos; por el contrario, refuerza la independencia, confianza y predictibilidad de la que gozan las entidades administrativas, en este caso, las municipalidades. Teniendo esto en cuenta, de haber alguna contravención a una norma expresa presente en el acto administrativo, la responsabilidad recae en el funcionario público que lo emitió,

no siendo competente para cuestionar el acto administrativo el Registrador público.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

El contexto del caso se desarrolla sobre un predio (en adelante, el “Inmueble”) ubicado en el distrito de Mala, en la provincia de Cañete y departamento de Lima, cuya extensión o área registral es de 1 Ha. (10,000.00 m²) y consta inscrito en la Partida Electrónica N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete.

En esa línea, la Partida Electrónica N° P03146078 presenta los siguientes asientos registrales:

- (i) De acuerdo con el asiento C00002, el dominio del Inmueble fue adquirido por la sociedad conyugal conformada por Gabino Chipana Ríos y Enriqueta Carmen Vivanco Cotrina, en mérito a la escritura pública de compraventa, de fecha 30 de mayo de 1997, debidamente certificada por Notario Público, Eva López Franco.
- (ii) De acuerdo con el asiento C00003, el dominio del Inmueble fue adquirido por la sociedad conyugal conformada por Narciso Benedicto Urbina Huapaya y Doris Elsa Lescano Arias, en virtud de la escritura pública de compraventa, de fecha 11 de julio de 1997, certificada por Notario Público, Eva López Franco.
- (iii) De acuerdo con el asiento C00004, el dominio del predio fue adquirido por la sociedad conyugal conformada por Cristian Gaudencio Álvarez Ureña y Sara Amelia Panduro Reyes, en mérito a la escritura pública de compraventa, de fecha 20 de noviembre de 2000, debidamente certificado por Notario Público, Ernesto Cáceres Enríquez.

(iv) Cabe resaltar que, de acuerdo con el asiento C00005, se inscribe en la partida registral la independización de predio rústico sin cambio de uso. Sin embargo, esta inscripción sucede con posterioridad a la emisión de la presente Resolución N° 2948-2018.

Es decir, luego de la denegatoria de la inscripción por parte del Tribunal Registral, la administrada solicitó nuevamente la inscripción del mismo acto, a través de otro título (Título N° 2020-00129346), el cual logró inscribirse. Esto último se analizará en el presente informe.

2.2 Hechos relevantes del caso

Presentación de la solicitud de independización de predio rústico sin cambio de uso

El 17 de junio de 2019, la Sra. Cyrene Leticia Luza Rojas (en adelante, la “Administrada”), mediante Título N° 1427790-2019 solicitó la inscripción de la independización de las parcelas denominados como: “26-A1”, “26-A2”, “26-A3”, “26-A4”, “26-A5”, “26-A6” y parcela “Área de servidumbre” ubicada en el proyecto San Pedro de Mala en el distrito de Mala, provincia de Cañete y departamento de Lima.

Las cuales forman parte del predio inscrito en la Partida Electrónica N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete, cuya área registral es de 1 Ha. (10,000.00 m²), conforme al siguiente detalle.

Tabla N° 1 - Solicitud de independización

Acto materia de inscripción	Partida Registral N°	Área materia de independización	Documentación adjunta
Independización de predio rústico	P03146078	Parcela de servidumbre	1. Resolución de gerencia N° 1311-2018-GODUR-MPC emitida por la Gerente
		Parcela 26-A1	

sin cambio de uso		Parcela 26-A2	<p>Obras, Desarrollo Urbano y Rural de la Municipalidad Provincial de Cañete.</p> <p>2. Resolución Gerencial N° 84-2019-GDU/MDM emitida por la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.</p> <p>3. Certificado de zonificación y vías N° 309-2018-SGPCUC-GODUR-MPC emitido por la Sugerencia de Planeamiento, Control Urbano y Catastro de la Municipalidad Provincial de Cañete.</p> <p>4. Anexo E – Formulario Único de Habilitación Urbana – FUHU visado por la Municipalidad Distrital de Mala.</p> <p>5. Memoria descriptiva, plano perimétrico, plano de ubicación y localización, plano de planteamiento integral y plano de independización visados</p>
		Parcela 26-A3	
		Parcela 26-A4	
		Parcela 26-A5	
		Parcela 26-A6	

			por la Municipalidad Distrital de Mala.
--	--	--	---

Primera esquila de observación

Posteriormente al ingreso de la solicitud, con fecha 11 de julio de 2019, el Registrador público Manuel Alejandro Guevara Chilín observó el título, señalando:

- (i) Según el cuadro de coordenadas UTM PSAD56 – WGS84 del plano presentado por la administrada, **el polígono inscrito en la Partida Electrónica N° P03146078 no coincide en área, forma ni medidas perimétricas con el plano graficado.**
(Énfasis agregado).

Observación del Registrador

1.3. Desarrollado los cuadros de coordenadas UTM PSAD56 - WGS84 del plano adjunto, se obtiene que el polígono no es concordante en área, forma y ni medidas perimétricas con respecto al plano graficado.

Fuente: Esquila de observación

Para un mejor detalle, a continuación, se describe la discordancia entre el área registral de la Partida Electrónica N° P03146078 y el área graficada por los planos adjuntados por la Administrada.

Tabla N° 2 – Observación registral sobre discrepancia entre área inscrita y área graficada

Área registral		Área resultante de los planos adjuntos	
		Parcela 26-A1	1,052.6106 m ²
		Parcela 26-A2	1,553.9125 m ²

	Partida Electrónica N° P03146078	1 Ha. (10,000.00 m ²)	Parcela 26-A3	1,563.869 m ²
Parcela 26-A4			1,596.3186 m ²	
Parcela 26-A5			1,628.8888 m ²	
Parcela 26-A6			1,661.459 m ²	
Parcela de servidumbre			866.0684 m ²	
Total	10,000.00 m²		9,923.1269 m²	

- (ii) Asimismo, el Registrador señaló que el plano perimétrico del predio matriz no cuenta con la firma del arquitecto verificador responsable, Jorge Tapia Osorio.

En ese sentido, con fecha 8 de agosto de 2019, la Administrada presentó documentación técnica subsanando las observaciones del Registrador.

Segunda esquila de observación

Al respecto, con fecha 27 agosto de 2019, el Registrador emitió una segunda esquila de observación reiterando la siguiente observación que se planteó en la primera esquila de observación:

*“Desarrollado el cuadro de coordenadas UTM del plano presentado, se obtiene que el polígono graficado es concordante en forma y medidas perimétricas con respecto al plano graficado, **pero no es concordante en área. Por lo que, corresponde subsanar o presentar resolución municipal aclaratoria.**”*

(Énfasis agregado).

Y, como dato complementario, el Registrador agrega lo siguiente en la esquila de observación:

Inexistencia de superposición

1.2. Efectuadas las comparaciones gráficas, entre los elementos técnicos presentados y comparándolo con muestra Base Gráfica referencial y parcial del Mosaico de predios inscritos disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación, se informa que el polígono en consulta se encuentra sobre:
*** Sobre ámbito total inscrito en la partida N° P03146078.**

Fuente: Segunda Esquela de observación

Es decir, lo que ha señalado el Registrador es que el Inmueble sobre el cual se está solicitando inscribir la independización no se encuentra superpuesto con ningún otro predio inscrito. Si no, que se encuentra sobre el ámbito total de la Partida Electrónica N° P03146078.

Escrito de apelación

Por lo que, el 6 de septiembre de 2019, la Administrada presentó escrito de apelación señalando principalmente la siguiente fundamentación:

- (i) La inscripción inicial del Inmueble fue realizada por el Ex Pett, la misma que contaba con información técnica conteniendo errores propios de la toma de coordenadas en mérito al sistema esférico. El sistema de coordenadas actual es el sistema cartesiano, con mayor precisión que el tomado por el Pett.
- (ii) El Registrador público no ha considerado que las áreas objeto de rogación, se encuentran dentro de los rangos de tolerancias catastrales-registrales. Por lo que, no es necesario presentar documentación aclaratoria.
- (iii) La información técnica ha sido verificada y visada por el ente generador de catastro que es la Municipalidad Distrital de Mala y suscrita por los profesionales competentes. Por lo que, esta documentación no debe ser observada.

- (iv) Asimismo, señala que siendo la Resolución Gerencial N° 84-2019-GDU/MDM adjuntada un acto administrativo. Por lo que, de acuerdo con el XCIII Pleno Registral, la instancia registral al momento de calificar la referida resolución deberá dar estricto cumplimiento a lo que dispone dicho precedente de observancia obligatoria sobre calificación de actos administrativos.

Resolución del Tribunal Registral

Teniendo esto en cuenta, el 15 de noviembre de 2019, la Sala del Tribunal Registral resolvió el presente caso, conforme al siguiente detalle.

- (i) En primer lugar, refirió que, de acuerdo con el CLXXXIX Pleno Registral (Pleno 189), las coordenadas UTM son esenciales para determinar la ubicación espacial del predio, así como las posibles superposiciones o implicancias respecto de predios colindantes, pero no para establecer con certeza la extensión superficial o medidas perimétricas de un predio.

CLXXXIX Pleno Registral (Pleno 189)

ÁREA GRÁFICA RESULTANTE DE LA RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LAS COORDENADAS UTM

Las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios y no están establecidas para calcular el área o medidas perimétricas, por lo que no cabe formular observación en virtud a la discrepancia existente entre el área gráfica resultante de la reconstrucción a partir de las coordenadas UTM y el área del plano.

Es decir, lo que sí puede realizar el área de catastro de SUNARP es verificar si el Inmueble se encuentra dentro o fuera de la partida matriz de la que solicita independizarse o si, por el contrario, involucra o se superpone con otra partida inscrita.

Al respecto, de acuerdo a lo que esbozó el Informe Técnico del área de Catastro, el Inmueble sí se ubica totalmente sobre la partida matriz

(Partida Electrónica N° P03146078) y no se superpone con ninguna otra partida inscrita.

Informe Técnico del área de catastro

1.2. Efectuadas las comparaciones gráficas, entre los elementos técnicos presentados y comparándolo con nuestra Base Gráfica referencial y parcial del Mosaico de predios inscritos disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación, se informa que el polígono en consulta se encuentra sobre:

** Sobre ámbito total inscrito en la partida N° P03146078.*

Fuente: Informe Técnico del área de catastro

En ese sentido, el Tribunal Registral **revocó la observación formulada** respecto a la discrepancia entre el área registral de la Partida Electrónica N° P03146078 y el área graficada por la documentación adjunta.

- (ii) Por otro lado, señaló que respecto al hecho de que la Municipalidad Distrital de Mala haya aprobado, mediante Resolución Gerencial 0084-2019-GDU/MDM, una independización de un predio rústico sin cambio de uso en siete (07) parcelas respecto de un predio inferior a una hectárea, dicho acto infringe el área mínima establecida normativamente.
- (iii) Asimismo, precisó que sí procedería la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a una hectárea, **siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana.** Es decir, si el administrado solicita en un solo procedimiento administrativo la parcelación o independización y la habilitación urbana.
- (iv) Por último, señaló que si bien el Pleno XCIII del Tribunal Registral establece que los actos administrativos se presumen emitidos conforme al principio de legalidad, **su contenido no puede contravenir normas constitucionales, legales, ni disposiciones administrativas de igual,**

inferior o superior jerarquía, conforme se encuentra establecido en el numeral 3 del artículo 5 del T.U.O. de la Ley N° 27444.

En el presente caso, se determinó que el acto administrativo infringía normas específicas del Decreto Supremo N.º 011-2006-VIVIENDA, la Ley N.º 29090 y su Reglamento. Por lo que, deniega la inscripción del acto solicitado y **amplia la observación**, conforme a lo señalado.

Voto singular en discordia del Vocal Daniel Edward Tarrillo Monteza

Es importante resaltar que, el Vocal, Daniel Edward Tarrillo Monteza, manifestó su desacuerdo con parte del voto mayoritario relacionado con la independización de predios rústicos menores a una hectárea ubicados en zonas de expansión urbana. En el análisis de la resolución, se planteó que dicha independización solo procede si se presenta la habilitación urbana, pero el vocal considera que esta exigencia no corresponde.

El vocal sustentó su posición en que las decisiones administrativas gozan de presunción de validez, conforme al artículo 9 del TUO de la Ley N° 27444 y al XCIII Pleno Registral, y no deben ser cuestionadas en sede registral. Por tanto, no corresponde ampliar la observación impuesta en el voto mayoritario, debiendo respetarse lo dispuesto por la autoridad edil respecto a la independización de parcelas menores a una hectárea. Lo establecido por el precedente de observancia obligatoria constituye un límite para la función calificadora.

Tercera esquila de observación

En base al análisis efectuado por el Tribunal Registral, mediante el cual se resolvió ampliar la observación formulada, con fecha 3 de diciembre de 2019, el Registrador público emite esquila de observación.

La observación a subsanar por parte de la Administrada es la siguiente:

“En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Mala ha autorizado la independización en una parcela con área inferior a 1 (una) hectárea, infringiendo el área mínima establecida; sin embargo, en atención a lo antes señalado, sí procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana en área inferior a 1 (una) hectárea **siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana, es decir, se haya solicitado en un solo procedimiento administrativo la parcelación o independización y la habilitación urbana.**”

(Énfasis agregado).

Por tanto, a criterio del Tribunal Registral, se debe adjuntar la documentación que de mérito a la inscripción de la habilitación urbana, conforme se encuentra regulado en el Capítulo II del Título II del Reglamento de Inscripciones en el Registro de Predios.

Tacha por desistimiento

Por último, mediante esquila de tacha, de fecha 17 de diciembre de 2019, se tacha el Título N° 1427790-2019, mediante el cual se solicitó la independización de predio rústico. Cabe indicar que, dicha tacha fue solicitada por la Administrada, de conformidad con lo que dispone el artículo 13 del RRPP.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

Teniendo en cuenta los antecedentes normativos y los hechos del caso, se plantea el siguiente problema principal y problemas secundarios, y complementarios.

3.1 Problema principal

¿Es adecuada la calificación registral del Tribunal Registral en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L sobre un acto administrativo que aprueba la independización de un predio rústico sin cambio de uso?

3.2 Problemas secundarios

1. ¿Cuáles son los alcances y límites de la calificación registral en el procedimiento de independización de predio rústico sin cambio de uso?
2. ¿El Tribunal Registral calificó en base a los criterios establecidos por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de acto administrativo?
3. ¿Corresponde a la instancia registral calificar la presunción de validez y legalidad que tiene un acto administrativo?

3.3 Problemas complementarios

4. ¿La calificación registral atenuada de los actos administrativos vulnera la seguridad jurídica?
5. ¿Es responsable el registrador público por inscribir actos administrativos que contravengan una norma expresa?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas secundarios

I. ¿Cuáles son los alcances y límites de la calificación registral en el procedimiento administrativo de independización de predio rústico sin cambio de uso?

Sobre el primer problema secundario, los límites de la calificación registral en el procedimiento administrativo de independización de predio rústico sin cambio de uso existen y no solo en precedentes de observancia obligatoria, sino también a través de la interpretación de normas legales de nuestro ordenamiento jurídico.

En ese sentido, la calificación registral en el procedimiento administrativo de independización de predio rústico sin cambio de uso presenta los siguientes límites:

- Lo establecido y permitido por el artículo 2011 del Código Civil (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo V del Título Preliminar del RGRP.
- Lo establecido y permitido por los artículos 32, 50 y 52 del RGRP (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo 62 del RIRP (antes de su modificación realizada por la Resolución N° 068-2021-SUNARP-SN, para el caso materia del presente informe).
- Lo establecido y permitido por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de actos administrativos.

II. ¿El Tribunal Registral calificó en base a los criterios establecidos por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de acto administrativo?

Sobre el segundo problema secundario, de acuerdo con el Pleno XCIII del Tribunal Registral, la función del registrador se limita a verificar aspectos formales: (i) la competencia del funcionario, (ii) la formalidad de la decisión administrativa, (iii) el carácter inscribible del acto y (iv) la adecuación del título con los antecedentes registrales.

En ese sentido, en el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, respecto a la calificación realizada por el Tribunal Registral concluimos lo siguiente:

- No calificó de acuerdo a los criterios establecidos y permitidos por el XCIII Pleno Registral.
- No fundamentó expresamente su ampliación de observación en base a los elementos calificables por el XCIII Pleno Registral.
- No realizó una calificación atenuada o restringida según lo dispone el XCIII Pleno Registral.
- Realizó una calificación extensiva, no respetando los límites legales ni lo establecido por el precedente de observancia obligatoria.

III. ¿Corresponde a la instancia registral calificar la presunción de validez y legalidad que tiene un acto administrativo?

Sobre el tercer problema secundario, concluimos que no le corresponde al registrador evaluar los fundamentos de hecho o derecho que sustentan el acto administrativo. Realizar una calificación registral de fondo vulnera la presunción de validez y legalidad de la actuación de la Administración Pública, que establece que los actos administrativos son presuntamente válidos.

Esta actuación excede las competencias del registrador y constituye un exceso de poder, comprometiendo la predictibilidad que tienen los administrados al confiar en la validez de los actos emitidos por la Administración Pública.

Por lo que, de acuerdo a cómo resolvió la instancia registral en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, podemos concluir lo siguiente:

- Los actos administrativos gozan de presunción de validez y legalidad, salvo que se declare la nulidad por la autoridad expresamente competente para hacerlo. Es decir, los actos administrativos pueden ser declarado nulos. La presunción regulada por el artículo 9 de la LPAG no es una presunción iure et de jure, sino iuris tantum.
- Ni el Registrador público ni el Tribunal Registral se encuentran facultados legalmente para cuestionar la presunción de validez y legalidad de un acto administrativo.
- En el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, el Tribunal Registral sí cuestionó la presunción de validez y legalidad que caracteriza a un acto administrativo al realizar una calificación extensiva y completa de la resolución administrativa emitida por la Municipalidad Distrital de Mala, apartándose y contradiciendo lo estipulado por la normativa y de los precedentes de observancia obligatoria citados.

IV. ¿La calificación registral atenuada de los actos administrativos vulnera la seguridad jurídica?

Sobre el primer problema complementario, es importante precisar que, la calificación registral atenuada no vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que se basa en la presunción de validez de los actos administrativos. Este enfoque no implica una falta de control, sino que establece un marco que prioriza la celeridad y eficiencia en la inscripción. Así, se garantiza que los administrados puedan confiar en la legitimidad de los actos emitidos por las instancias administrativas.

V. ¿Es responsable el registrador público por inscribir actos administrativos que contravengan una norma expresa?

Cabe resaltar que, la responsabilidad por errores o vicios en los actos administrativos recae en el funcionario que los emite, no en el Registrador público. Si el acto administrativo contraviene alguna norma expresa, la imputación de responsabilidad debe dirigirse al funcionario competente, quien es el garante de la legalidad del acto. Tanto el registrador como las entidades administrativas están sujetos a sus propios regímenes de control y sanción.

Por ello, atribuir responsabilidad al Registrador por inscribir actos administrativos con vicios contrarios al ordenamiento jurídico resulta inapropiado, ya que su función se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la ley para efectos registrales. El Registrador debe actuar conforme a los límites y criterios establecidos por las normas legales, reglamentos y precedentes de observancia obligatoria.

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

En el presente caso, discrepo del fallo emitido por el Tribunal Registral, ya que este excede los límites de su competencia al pronunciarse sobre aspectos que corresponden exclusivamente al funcionario público de la Municipalidad distrital de Mala que emitió el acto administrativo. Dicha actuación contraviene lo establecido en el XCIII Pleno, que limita la calificación registral a aspectos formales del acto administrativo. Además, resoluciones posteriores del propio Tribunal han seguido una línea interpretativa coherente con dicho Pleno, reafirmando una calificación registral restringida. Sin embargo, esta resolución constituye una excepción aislada o “unicornio” dentro de la jurisprudencia registral, al apartarse injustificadamente de un criterio ya consolidado.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

¿Es adecuada la calificación registral del Tribunal Registral en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L sobre un acto administrativo que aprueba la independización de un predio rústico sin cambio de uso?

Problemas secundarios

1. ¿Cuáles son los alcances y límites de la calificación registral en el procedimiento de independización de predio rústico sin cambio de uso?

1.1. Sobre el marco legal de la calificación registral

La calificación constituye una evaluación sobre la conformidad de un acto contenido en un título con los requisitos y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico. En el ámbito registral, este proceso es esencial, como lo establece el artículo 31 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos (en adelante, RGRP).

“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, quienes actúan de manera independiente, personal e indelegable, en los **términos y con los límites** establecidos en este Reglamento y en las **demás normas aplicable** [...]” (2012).

(Énfasis nuestro)

Es importante mencionar también la última modificación al artículo 31 del RGRP introducida de forma reciente por la Resolución N° 00090-2025-SUNARP/SN que señala:

“31.2 En el **ejercicio de la función calificadora**, el Registrador y el Tribunal Registral, con una visión sistemática, deben asegurar el debido cumplimiento de [...] los derechos de los administrados, con énfasis en el principio de predictibilidad, **que incluye el cumplimiento de las reglas de calificación; así como los demás principios del procedimiento administrativo general**, en cuanto resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento registral, para hacer efectivas las garantías procedimentales en favor de los administrados.” (2025).
(Énfasis nuestro).

En ese entendido, la calificación registral recae, en primera instancia, en el Registrador público y, en segunda instancia, en el Tribunal Registral. Su finalidad es verificar si el título presentado cumple con los requisitos formales y sustanciales necesarios para su inscripción en los Registros Públicos.

Según Jorge Ortiz (2020, pp. 14-15), la función calificadora busca garantizar que al Registro Público accedan únicamente títulos válidos y perfectos. Permitir el ingreso de documentos que carezcan de validez o eficacia pondría en riesgo la seguridad jurídica a la que nuestro sistema registral aspira, perjudicando tanto a los administrados como al Estado. Esto último sobre todo, al órgano judicial, debido a la alta probabilidad de que los administrados inicien procesos con el fin de dejar sin efecto una inscripción, a través de la declaración de invalidez judicial.

En consecuencia, la calificación registral no es ni puede ser facultativa, sino una función obligatoria del Registrador. Todo título que pretenda acceder al registro ya sea judicial, administrativo, arbitral, notarial, privado o consular, debe ser calificado previamente. Es decir, la calificación registral es inexcusable, el Registrador no se puede excusar de no calificar: siempre hay calificación.

Siguiendo esa línea argumentativa, tal y como señalan Gómez y Pozo, la calificación consiste en determinar a través del examen que realiza el Registrador público si el título (en sentido formal y material³) reúne los requisitos

³ Entre el título formal y título material hay una relación de continente y contenido, respectivamente. El título formal es el documento que contiene al título material. Por ejemplo, tengo una resolución administrativa que aprueba una

exigidos por el ordenamiento, es comprobar la legalidad de los mismos (2000, p. 68). Producto de dicha evaluación, el Registrador público calificará y se va a pronunciar. Es decir, decidirá si el título avanza y se inscribe o, por el contrario, podrá denegar su inscripción, a través de otras formas pronunciamiento como una observación, suspensión o tacha.

Es decir, como indica Ortiz en un esquema realizado para la clase de “Teoría del Registro” (2025, [Diapositivas Power Point]), al Registro Público se presentan documentos (títulos formales) que, según el principio de titulación pública regulado en el artículo 2010 del Código Civil, son preferentemente públicos, salvo disposición en contrario. En base a ello, se inscriben actos (título material) y se publican derechos.

Ahora bien, la normativa aplicable a esta función se encuentra en el artículo 2011 del Código Civil, el cual señala que el Registrador debe calificar: (i) la legalidad del documento, (ii) la capacidad de los otorgantes, (iii) la validez del acto jurídico y (iv) adecuación con los asientos registrales y, complementariamente, con los títulos archivados. Por lo tanto, como precisa Ortiz (2020, pp. 19-20), el Registrador evalúa tanto la legalidad como la compatibilidad del título con el contenido registral.

Esto último se refuerza con lo indicado por el artículo V del Título Preliminar del RGRP, el cual señala que, además de lo referido por el artículo 2011, la calificación registral también comprende: (i) la verificación de los obstáculos que pudieran emanar de las partidas registrales y (ii) la condición o el carácter inscribible del acto que se presenta a los Registros Públicos. Por último, es importante también tener en cuenta los alcances de la calificación que realiza el artículo 32 del RGRP.

No obstante, es importante precisar que la función registral también presenta límites, como lo indica el primer párrafo del artículo 31 del RGRP. De la misma forma, el artículo 9 de la Ley N° 29566, Ley que modifica diversas disposiciones

independización de predio rústico. El título formal es la resolución administrativa y el título material es el acto inscribible, en este caso, la independización de predio rústico.

con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias, establece que la calificación registral se rige por los alcances definidos en el artículo 2011 del Código Civil, así como por lo dispuesto en los reglamentos y directivas emitidas por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Asimismo, si bien la norma no lo señala expresamente, a la calificación registral también se suman los límites derivados de los precedentes de observancia obligatoria, los cuales constituyen criterios vinculantes para todas las instancias registrales.

Conforme al artículo 158 del RGRP, los precedentes de observancia obligatoria contienen interpretaciones normativas que deben ser seguidas por los registradores. Además, el numeral 2.8 del artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), reconoce a estos precedentes como fuentes del procedimiento administrativo. En tal sentido, su aplicación obligatoria contribuye a la uniformidad interpretativa y refuerza la seguridad jurídica.

En razón de ello, la calificación registral puede ser: extensiva o completa, restringida o atenuada e impositiva. Respecto a la calificación extensiva o completa, nos referimos a aquella calificación integral que no reconoce límites, abarcando todos los aspectos del título cuya rogatoria solicita su inscripción. En otras palabras, calificación extensiva implica calificar la totalidad del contenido del título presentado.

Por otro lado, entendemos por calificación registral atenuada o restringida a aquella en la que el Registrador solo califica determinados aspectos porque se encuentra limitado. Es decir, al acto que busca ser inscrito frente a una calificación atenuada solo se le aplicarán determinados requisitos o condiciones.

Por último, la calificación registral también puede ser impositiva cuando el Registrador está impedido de calificar algún aspecto del acto. Generalmente, se advierte este impedimento cuando la norma, directriz o precedente de

observancia obligatoria señala de forma expresa “No podrá calificar (determinado aspecto)”.

Habiendo aclarado el marco conceptual de la calificación registral, uno de sus límites más relevantes se refiere a la calificación de actos administrativos, como ocurre en el caso analizado en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, objeto del presente informe.

Respecto a ello, Gonzáles Loli en una diapositiva de Power Point realizada para la clase “Instituciones del Derecho Urbano (2025, [Diapositivas Power Point]), advierte que en el ordenamiento jurídico peruano no existe una disposición legal en el RGRP que establezca de manera expresa los límites a la calificación registral respecto de actos administrativos.

Como dato complementario, la Exposición de Motivos del artículo 2011 del Código Civil señaló que todo lo aplicable a los instrumentos judiciales se aplicaba a los instrumentos administrativos. Sin embargo, no existe una norma que regule la calificación de actos administrativos. No obstante, como se señalará con posterioridad, actualmente, existe una norma específica que regula expresamente la calificación registral de actos administrativos.

En ese sentido, la única referencia normativa al respecto es el artículo 52 del RGRP, que 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”.

(2012).
(Énfasis nuestro)

A su vez, el artículo 50 del RGRP, regula lo siguiente:

“Artículo 50.- Contenido general del asiento de inscripción

Todo asiento de inscripción contendrá un resumen del acto o derecho materia de inscripción, en el que se consignará los datos relevantes para el conocimiento de terceros, siempre que aparezcan del título; así como, la indicación precisa del documento en el que conste el referido acto o derecho; la fecha, hora, minuto y segundo, el número de presentación del título que da lugar al asiento, el monto pagado por derechos registrales la fecha de su inscripción, y, la autorización del registrador responsable de la inscripción, utilizando cualquier mecanismo, aprobado por el órgano competente, que permita su identificación.” (2012).

De los artículos citados no se desprende una limitación normativa expresa en el RGRP respecto a la función calificadora del Registrador sobre actos administrativos. Sin embargo, en la práctica registral, dicha función ha sido delimitada progresivamente por el Tribunal Registral a través de precedentes de observancia obligatoria, particularmente, en lo que respecta a la calificación de actos administrativos.

Teniendo esto en cuenta, para efectos del presente informe, uno de los precedentes más relevantes, es el adoptado en el XCIII Pleno del Tribunal Registral, de fecha 3 de agosto de 2012, el cual fue debatido y aplicado en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, objeto de análisis en este informe.

Cabe precisar que, este precedente será analizado con mayor profundidad en el segundo problema secundario.

Sin perjuicio de ello, el XCIII Pleno Registral establece expresamente lo siguiente:

XCIII Pleno Registral de fecha 3 de agosto de 2012

PLENO XCIII

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 acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o derecho que ha tenido la administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado".

A la luz de dicho precedente, la función calificadora del Registrador público respecto de los actos administrativos se encuentra limitada a una calificación registral de carácter atenuado. En ese sentido, si disgregamos lo que señala el precedente, podemos advertir que el Registrador únicamente deberá verificar (esto es, calificar) lo siguiente (esto es, alcances y límites):

- (i) La competencia de la autoridad que aprueba el acto,
- (ii) La formalidad de la decisión administrativa
- (iii) El carácter inscribible del acto o derecho
- (iv) La adecuación con los antecedentes registrales.

Por otro lado, como señalamos anteriormente, la calificación registral también puede ser impeditiva y generalmente el impedimento empieza con un **"NO PUEDE"**. En este caso, el registrador está impedido de calificar lo siguiente:

- (i) Fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la administración para emitir el acto administrativo.
- (ii) La regularidad interna del procedimiento administrativo.

Por consiguiente, la calificación registral de actos administrativos presenta alcances, límites e impedimentos.

1.2. Sobre la calificación registral de un acto de independización de predio rústico sin cambio de uso

Considerando que la calificación registral tiene límites tanto legales como a través de precedentes de observancia obligatoria y que, específicamente, la calificación registral de actos administrativos se encuentra sujeta a un enfoque atenuado, corresponde examinar cómo se aplica dicha calificación en los casos de solicitudes de inscripción de actos de independización de predios rústicos sin cambio de uso, el cual es el acto que se presente inscribir en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, objeto de este informe.

En primer lugar, el procedimiento de independización de un predio rústico sin cambio de uso constituye un trámite administrativo mediante el cual se busca segregar y titular formalmente una porción de terreno rústico, conservando su condición de suelo. Es decir, no implica habilitación urbana ni modificación del uso del suelo, sino únicamente la individualización jurídica del predio dentro de su categoría rústica.

Teniendo ello en cuenta, los requisitos actuales y vigentes para este procedimiento administrativo se encuentran estipulados en las siguientes normas:

- En el numeral 7 del artículo 3 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.
- En el artículo 29 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA
- En el artículo 5 de la Norma Técnica GH.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA.

Es importante mencionar que, en el presente caso, al momento en el que la Administrada solicitó la inscripción de la independización del Inmueble (17 de junio de 2019), la normativa aplicable en ese periodo era la dispuesta por el Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, conforme se detallará en el siguiente apartado.

Ahora bien, estos requisitos estipulados por las normas legales y técnicas son requisitos que deberán ser evaluados por la autoridad administrativa competente. En este caso, la municipalidad distrital. Por tanto, no son requisitos materia de calificación registral por parte del Registrador público.

Teniendo esto en cuenta y, ahora sí, refiriéndonos al ámbito registral, el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (en adelante, RIRP), en su artículo 58, define a la independización como el acto registral mediante el cual se apertura una nueva partida para cada parcela resultante de la división de un predio matriz.

Seguidamente, el artículo 62 del RIRP precisa cuáles son los alcances de la calificación registral respecto del título que contiene un acto de independización de predio rústico sin cambio de uso, conforme al siguiente detalle:

“Artículo 62.- Título que da mérito a la independización de un predio o rústico sin cambio de uso

La independización sin cambio de uso de un predio rústico ubicado en área de expansión urbana se efectúa por el solo mérito del Formulario Único de Habilitación Urbana FUHU, y su anexo E con el número de Resolución de autorización y el plano municipal de independización o parcelación debidamente sellados y visados, debiendo precisarse en estos últimos el área, linderos y medidas perimétricas tanto de la porción a independizar como del remanente.

En la partida independizada se dejará constancia de la falta de inscripción del Planeamiento Integral aprobado, salvo que se haya solicitado simultáneamente su inscripción, acompañando la resolución de aprobación correspondiente.” (2013)

(Énfasis nuestro)

Debemos indicar que el artículo 62 citado es el correspondiente antes de su modificatoria introducida por la Resolución N° 068-2021-SUNARP-SN, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de junio de 2021. Ya que, como se ha indicado, la fecha de la solicitud se presentó en el 2019, cuando aún no existía dicha modificación.

Con la modificatoria introducida en el 2021, la única diferencia al artículo 62 es la siguiente:

“[...] donde se señale de forma expresa que el predio a independizar se ubica en zona de expansión urbana [...]” (2021).

A partir del contenido normativo citado, se desprende que el Registrador público debe limitar su calificación a aspectos formales del título presentado, sin que le sea permitido emitir juicio alguno sobre el fondo del acto administrativo que autoriza la independización del predio rústico.

Con el objetivo de ser más precisos, los elementos que deben ser objeto de verificación registral son los siguientes:

- La presentación del Formulario Único de Habilitación Urbana (FUHU), como documento base del procedimiento.
- La inclusión del Anexo E, en el que se indique expresamente que el predio se encuentra en zona de expansión urbana y se consigne el número de la resolución administrativa que autoriza la independización.

- La incorporación del plano de independización o parcelación, debidamente sellado y visado por la municipalidad competente, en el que consten con claridad el área, los linderos y las medidas perimétricas tanto del lote a independizar como del remanente del predio matriz.

Estos requisitos conforman los aspectos objetivos y verificables que integran la función calificadora en este tipo de actos.

En ese entendido, sobre calificación registral de los procedimientos administrativos de independización de predio rústico sin cambio de uso tenemos que el Registrador únicamente podrá calificar lo siguiente:

- Lo establecido y permitido por el artículo 2011 del Código Civil (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo V del Título Preliminar del RGRP.
- Lo establecido y permitido por los artículos 32, 50 y 52 del RGRP (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo 62 del RIRP (antes de su modificación realizada por la Resolución N° 068-2021-SUNARP-SN, para el caso materia del presente informe).
- Lo establecido y permitido por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de actos administrativos.

Todas estas normas regulan elementos calificables para el Registrador público de forma, no existe habilitación legal o reglamentaria que autorice al Registrador a revisar el contenido sustantivo o el fondo del acto administrativo emitido por la autoridad administrativa.

Por tanto, conforme se analizará a continuación, en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L objeto del presente informe, el Registrador o el Tribunal Registral

solo puede y debió calificar respecto de lo que el ámbito normativo y jurisprudencial esboza.

2. ¿El Tribunal Registral calificó de acuerdo a los criterios establecidos por el XCIII Pleno Registral?

Tal y como hemos hecho mención, los precedentes de observancia obligatoria constituye o son fuente del procedimiento administrativo, así lo precisa la LPAG. Por tanto, es imperativa la aplicación de los mismos en la práctica registral por parte del Registrador público.

En esa línea, como indica Gonzales Loli en una diapositiva de Power Point realizado para la clase “Instituciones del Derecho Urbano (2025, [Diapositivas Power Point]), la emisión de precedentes de observancia obligatoria y acuerdos plenarios en materia de actos administrativos ha tenido el siguiente desarrollo:

- a. Pleno Registral V realizado el 05 y 06 de septiembre de 2003: **Inscripción sobre la base de resoluciones administrativas⁴.**
- b. Pleno Registral XCIII realizado el 02 y 03 de agosto de 2012: **Calificación de actos de actos administrativos.**
- c. Pleno Registral C realizado el 06 y 07 de diciembre de 2012. **Aplicación del silencio administrativo positivo.**
- d. Pleno Registral CV realizado el 04 y 05 de abril de 2013. **Inscripción de nulidad declarada en sede administrativa.**
- e. Acuerdo Plenario realizado el 17 de febrero de 2016. **Nulidad de acto administrativo.**

⁴ Este precedente de observancia obligatoria fue dejado sin efecto en virtud del artículo 10 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado mediante Resolución N° 248-2008-SUNARP/SN.

Para efectos del presente informe, nos centraremos específicamente en el Pleno Registral XCIII, mediante el cual, se describen cuáles son los elementos que sí pueden ser calificados por el Registrador respecto de los títulos que contienen un acto administrativo.

PLENO XCIII

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 acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o derecho que ha tenido la administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado".

Para ello, recordemos que, según el Pleno Registral XCIII, los elementos calificables por la instancia registral respecto a los actos administrativos son los siguientes:

- (i) La competencia de la autoridad que aprueba el acto;
- (ii) La formalidad de la decisión administrativa;
- (iii) El carácter inscribible del acto o derecho;
- (iv) La adecuación con los antecedentes registrales.

Al otro extremo, los elementos sobre los cuales la instancia registral se encuentra impedida de calificar (NO PUEDE) son:

- (i) Fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la administración para emitir el acto administrativo y
- (ii) la regularidad interna del procedimiento administrativo.

Al respecto, como se ha detallado en la sección de los hechos relevantes, el Registrador público, en primera instancia, observa lo siguiente:

*“Desarrollado el cuadro de coordenadas UTM sistema datum PSAD56-WGS84 del plano presentado, se obtiene que el polígono graficado es concordante en forma y medidas perimétricas con respecto al plano graficado, **pero no es concordante en área, ya que los elementos técnicos desarrollan un área de 9,923.13 m²”**”*

Como se puede apreciar, es una observación respecto a la compatibilidad del título materia de inscripción y las coordenadas UTM del sistema datum PSAD56-WGS84. Es un cuestionamiento técnico.

Ante ello, el Tribunal Registral, mediante la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L materia del presente informe, levanta la observación formulada por el Registrador público al señalar que las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios, pero no están establecidas para calcular el área o medidas perimétricas.

Cabe indicar que el Tribunal Registral levanta esta observación del Registrador fundamentando en base a lo que establece el Pleno Registral CLXXXIX (Pleno 189) de fecha 27 de abril de 2018. Es decir, está aplicando los precedentes de observancia obligatoria.

CLXXXIX Pleno Registral (Pleno 189) del 27.04.2018

ÁREA GRÁFICA RESULTANTE DE LA RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LAS COORDENADAS UTM

Las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios y no están establecidas para calcular el área o medidas perimétricas, por lo que no cabe formular observación en virtud a la discrepancia existente entre el área gráfica resultante de la reconstrucción a partir de las coordenadas UTM y el área del plano.

Sin embargo, a pesar de levantar dicha observación, no inscribe el acto. Sino que amplía la observación, manifestando lo siguiente:

“En el presente caso, **la Municipalidad Distrital de Mala ha autorizado la independización en parcelas con áreas inferiores a 1 (una) hectárea, infringiendo el área mínima establecida**; sin embargo, en atención a lo antes señalado, sí procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea, siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana, es decir, se haya solicitado en un solo procedimiento administrativo la parcelación o independización y la habilitación urbana.

[...]

El objeto o contenido del acto administrativo no puede contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firme, ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto, como lo prescribe el numeral 5.3. del artículo 5 del T.U.O de la Ley N° 27444” (2019)
(Énfasis nuestro)

Conforme se puede apreciar, el Tribunal Registral al formular la observación no está calificando ninguno de los elementos calificables indicados por el XCIII Pleno Registral. Lo cual es totalmente contradictorio ya que, **por un lado, revoca una observación aplicando el CLXXXIX Pleno Registral, pero a la vez, amplía la observación inaplicando lo que estipula el XCIII Pleno Registral.** Es decir, el Tribunal Registral decide qué pleno aplicar y qué pleno no. Esto es, una total incongruencia.

Para una mejor explicación, vamos a disgregar cada uno de los elementos que sí puede calificar el Registrador respecto de un acto administrativo.

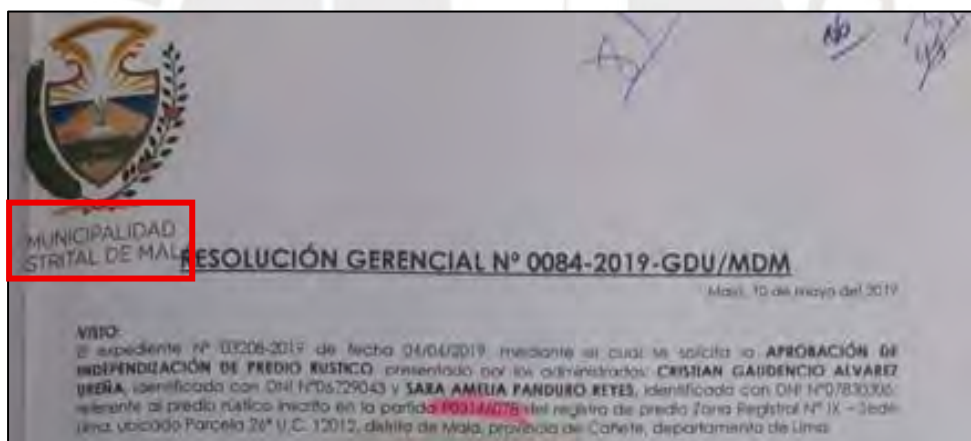
El primer elemento calificable de acuerdo lo señalado por el XCIII Pleno Registral es **“la competencia de la autoridad que aprueba el acto”**. Al respecto, de acuerdo con el artículo 27 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana

y Licencias de Edificación (Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA⁵) la entidad competente para aprobar el procedimiento administrativo de independización de un predio rústico es la municipalidad distrital⁶.

En el presente caso, como el Inmueble se ubica en el distrito de Mala, en la provincia de Cañete. Por lo que, la municipalidad competente para aprobar el procedimiento administrativo es la Municipalidad Distrital de Mala.

En base a ello, revisando el título archivado N° 1427790-2019, de fecha 17 de junio de 2019 (el título que se presentó para ser calificado) se pudo obtener copia de la Resolución administrativa N° 0084-2019-GDU/MDM que se adjunta a la solicitud, conforme al siguiente detalle.

Título Archivado N° 1427790-2019 [Resolución administrativa N° 0084-2019-GDU/MDM]



Fuente: Título Archivado N° 1427790-2019

Como se puede advertir, la resolución administrativa fue correctamente emitida por la entidad competente: Municipalidad Distrital de Cañete. Por lo que, **este primer elemento calificable por el Registrador se cumplió, no pudiendo ser observado.**

⁵ Este es el Decreto Supremo que se encontraba vigente al momento de la presentación del título que da mérito a la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, materia del presente informe.

⁶ Como dato complementario, la competencia de las municipalidades distritales para la aprobación de procedimientos de independización de predio rústico también ha sido reafirmado por el Tribunal Registral en las Resoluciones N° 3549-2022-SUNARP-TR y N° 2776-2024-SUNARP-TR.

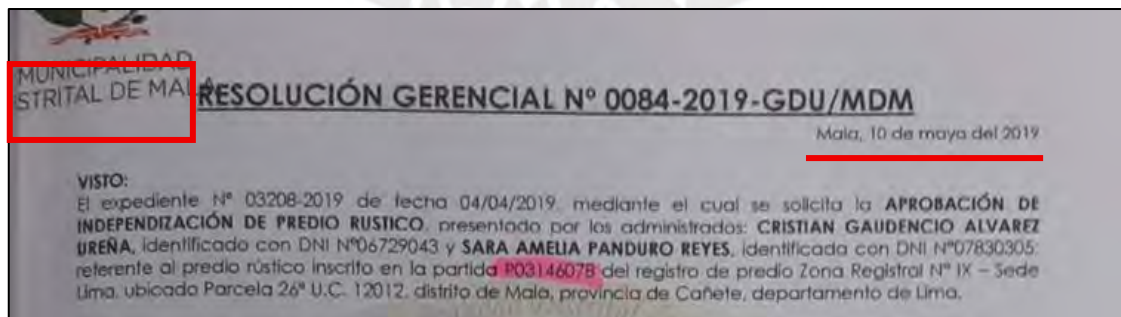
El segundo elemento calificable es “**la formalidad de la decisión administrativa**”. Este elemento se refiere a la formalidad extrínseca, es decir, al tipo de documento que emite la entidad administrativa, la cual deberá estar debidamente firmada por la misma. Es decir, no se puede adjuntar como un acto administrativo una escritura pública suscrita entre privados, pues este documento no es la formalidad prevista. La forma del acto administrativo se encuentra regulado en el artículo 4 de la LPAG.

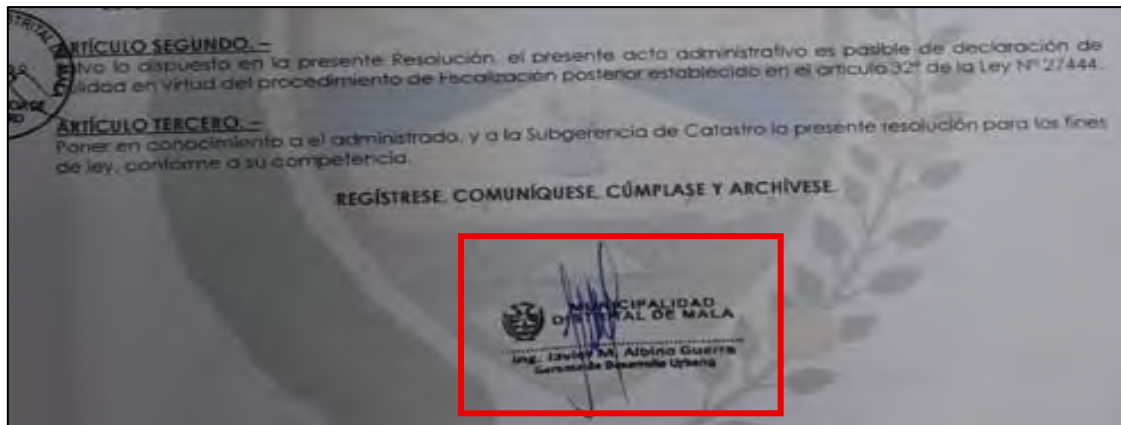
“4.1 Los actos administrativos deberán expresarse **por escrito**, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia.

4.2 El acto escrito **indica la fecha y lugar en que es emitido, denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente.**

4.3 Cuando el acto administrativo es producido por medio de sistemas automatizados, debe garantizarse al administrado conocer el nombre y cargo de la autoridad que lo expide.” (2001)
(Énfasis nuestro).

Formalidad de la resolución administrativa N° 0084-2019-GDU/MDM





Fuente: Título Archivado N° 1427790-2019

En el presente caso, la Resolución N° 0084-2019-GDU/MDM reviste de todas estas formalidades (fecha de la emisión, autoridad administrativa que la emite, firma del funcionario público). Por lo que, **este segundo elemento calificable por el Registrador se cumplió, no pudiendo ser observado.**

El tercer elemento calificable es “***el carácter inscribible del acto o derecho***”. Los actos inscribibles conforme lo describe el artículo 2 del RIRP los podemos encontrar en el artículo 2019 del Código Civil, en las normas administrativas y también en las demás normas especiales.

En el presente caso, el acto inscribible es la independización, la cual se encuentra regulada tanto en el RIRP, como en el Reglamento de la Ley N° 29090. Asimismo, la Directiva que regula la emisión de informes técnicos en procedimientos de inscripción, aprobada mediante Resolución N° 178-2020-SUNARP-SN, regula en su artículo 7.1 a la independización como un acto inscribible que requiere un informe previo de catastro.

Por lo que, al ser la independización de un predio rústico un acto inscribible en el Registro de Predios de la SUNARP, este tercer elemento calificable por el Registrador se ha cumplido. No pudiendo ser observado.

El cuarto y último elemento calificable es “***la adecuación del título con los antecedentes registrales***”. Como señalamos anteriormente, el Registrador

público califica legalidad como compatibilidad. Son los dos elementos de la calificación registral. En ese sentido, cuando nos referimos a la adecuación del título, se hace referencia a la compatibilidad.

La compatibilidad es desde el registro y en el registros, confrontando el título que acabamos de calificar desde la legalidad con los asientos registrales de la partida. Lo que hay que buscar en los tomos, fichas o partidas son los asientos y confrontar el acto que fue calificado desde la legalidad con los asientos registrales, y de forma complementaria, con los títulos archivados.

Es decir, el título materia de calificación (resolución administrativa que aprueba la independización de predio rústico) debe ser compatible con los asientos registrales inscritos en la partida del Inmueble (Partida Electrónica N° P03146078). Por ejemplo, debe ser compatible respecto a la titularidad registral del Inmueble, al área o perímetro inscrito.

En el presente caso, conforme se detallo en los antecedentes, los titulares registrales del Inmueble, de acuerdo con el asiento C00004, es la sociedad conyugal conformada por Cristian Gaudencio Álvarez Ureña y Sara Amelia Panduro Reyes, en mérito a la escritura pública de compraventa, de fecha 20 de noviembre de 2000, debidamente certificado por Notario Público, Ernesto Cáceres Enríquez. Asimismo, el área registral inscrita del Inmueble es de 1 ha. (10,000.00 m²).

Asiento 00001 de la P.E. N° P03146078

Asiento: 00001 <small>CONSOLIDA CONCEPTO - TABLA REGISTRAL TAB. 00001</small>	Antecedente Registral: P03080626
Descripción : DESMEMBRACION : POR CADA PREDIO	
Area del Predio 1 Hectareas	
Predio Desmembrado P03080626	
Predio(s) Resultante(s) P03146078	

Asiento 00004 de la P.E. N° P03146078

Asiento: 00004	Ante
Descripción : COMPRA VENTA	
Titular(es) del Predio : ALVAREZ UREÑA, CRISTIAN GAUDENCIO (DNI06729043) - Casado(a) PANDURO REYES, SARA AMELIA (DNI07830305) - Casado(a)	
Monto de Transferencia : US\$.7,500.00	
Fecha de Transferencia : 20/11/2000	
Forma de Pago : CONTADO	
Titulo(s) que da(n) mérito a la inscripción :	
FORMULARIO REGISTRAL DE TRANSFERENCIAS FORMULARIO REGISTRALES "A"	2/3 2/7
20/11/2000 10:02:57 20/11/2000 10:02:57	CACERES ESTOQUEZ, RAMIRO CACERES ESTOQUEZ, RAMIRO

Fuente: Partida Electrónica N° P03146078

En ese entendido, si analizamos la Resolución administrativa 0084-2019-GDU/MDM, podemos concluir que sí guarda concordancia con los antecedentes registrales.

Compatibilidad entre la Resolución administrativa 0084-2019-GDU/MDM y lo inscrito en la P.E. N° P03146078

MUNICIPALIDAD
STRITAL DE MALA

PROYECTO: INDEPENDIZACIÓN DE PREDIO RÚSTICO

PREDIO MATRIZ:

- PROPIETARIOS:** CRISTIAN GAUDENCIO ALVAREZ UREÑA Y SARA AMELIA PANDURO REYES.
- ANTECEDENTES REGISTRALES:** La parcela 26A (U.C. 12012) del proyecto San Pedro de Mala, se encuentra inscrito en la partida electrónica P03146078 DEL Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. El área inscrita es de 10,000 m².
- COLINDANTES REGISTRALES:** Por el norte con 45.00 ml con la carretera a Mala, por el sur con 45.00 ml con la Parcela 26, por el este con 222.22 ml con Parcela 25 y por el oeste con 222.22 ml con la Parcela 26.
- UBICACIÓN:** La parcela 26A (U.C. 12012), se encuentra ubicada dentro del proyecto San Pedro de Mala, distrito de Mala, provincia de Cañete, departamento de Lima.
DATUM : PSAD 56
SISTEMA DE PR : IITM
HEMISFERIO : SUR
ZONA : 18
- AREA Y PERÍMETRO:**
El predio matriz cuenta con un área de 10,000.00 m² y perímetro de 526.72 ml.
- CUADRO DE LINDEROS Y MEDIDAS PERIMÉTRICAS:**
... determinado por los siguientes linderos y medidas perimétricas:

BO
MUNICIPALIDAD DE MALA
BO
MUNICIPALIDAD DE MALA

Por lo que, **este cuarto criterio calificable por el Registrador se cumplió, no pudiendo ser observado.**

En base a todo lo desarrollado, la calificación que realiza el Tribunal Registral no se funda en ninguno de los elementos calificables que se han analizado. Si no que, por el contrario, lo que hace el Tribunal Registral es cuestionar un fundamento de derecho. Señala que la Municipalidad Distrital de Mala ha autorizado, mediante resolución administrativa una independización de un predio rústico sin cambio de uso en siete (07) parcelas inferiores a 1 hectárea o 10,000.00 m², cuando según la Ley N° 29090, su Reglamento y la Norma Técnica GH.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones no lo permite.

Sin embargo, como señalamos previamente, este requisito legal para aprobar una independización de predio rústico sin cambio de uso (área superior a una hectárea) **es una condición que solo y únicamente debe ser evaluada por la autoridad administrativa competente.** En este caso, es la Municipalidad Distrital de Mala, quien en el procedimiento administrativo evaluó que se cumpliera dicho requisito y, en base a ello, emitió la resolución o acto administrativo que solicita su inscripción.

Esto último así lo expresa el XCIII Pleno Registral, el cual señala condiciones impeditivas (es decir, no calificables) para el Registrador: los fundamentos de hecho o de derecho que ha tenido la autoridad administrativa (Municipalidad Distrital de Mala) y la regularidad interna del procedimiento administrativo. Lo que hace el Tribunal Registral es vulnerar estos límites establecidos por el precedente de observancia obligatoria.

Como dato adicional, debemos señalar tres temas importantes:

A. Existencia de norma legal que limita la calificación registral de actos administrativos

Mientras que en ese momento los límites para la calificación de actos administrativos estaban determinados únicamente por el precedente mencionado, actualmente, el Reglamento de la Ley N° 20090 (Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA) los regula de forma expresa.

Artículo 3.5 – Inscripción registral

“

En la calificación registral para la inscripción de las Licencias, Resoluciones o **cualquier acto administrativo** que emitan las Municipalidades, el Registrador, bajo responsabilidad, **solo verifica** la competencia del funcionario que la emitió, la formalidad, el carácter inscribible y la adecuación con los antecedentes registrales; **no puede evaluar** los fundamentos de hecho o de derecho, ni el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual se emitió.” (2019)

(Énfasis nuestro)

Como se puede advertir, la norma descrita es una copia exacta de lo que señala el XCIII Pleno Registral. Por lo que, al día de hoy, no solo contamos con precedentes de observancia que limitan la calificación registral de resoluciones administrativas, sino que también tenemos una norma expresa que así lo detalla.

B. Inscripción de la independización del Inmueble mediante un título posterior

Como se mencionó en la sección de los hechos relevante, luego de que el Tribunal Registral denegara la inscripción de la independización, a través de lo que decisión en la presente Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, la administrada solicitó nuevamente la inscripción del mismo acto de forma posterior. Dicha solicitud logró su inscripción con fecha 16.01.2020.

Lo curioso no es que haya logrado su inscripción (porque así siempre debió ser), sino que, del análisis del Título Archivado N° 2020-00129346 de fecha 16.01.2020 y del Asiento 00005, se puede identificar que la administrada

presentó exactamente la misma documentación que presentó su primera solicitud, que fue denegada por el Tribunal Registral.

Asiento 00005 de la P.E. N° P03146078

Títulos que dan mérito a la inscripción	
1	RESOLUCION ADMINISTRATIVA N° N° 0084-2019-GDU/MDM 10/05/2019 EXPEDIDA POR ING. JAVIER M. ALBINO GUERRA, GERENTE DE DESARROLLO URBANO DE LA MUNICIPALIDAD DE DISTRITAL DE MALA.
2	PLANO PERIMETRICO
3	OTROS N° N° 045-2019, N° 046-2019, N° 047-2019 20/06/2019 CERTIFICADOS NEGATIVOS DE CATASTRO EXPEDIDA POR EL ING. JAVIER M. ALBINO GUERRA, GERENTE DE DESARROLLO URBANO DE LA MUNICIPALIDAD DE DISTRITAL DE MALA.
4	INFORME TECNICO N° 003910-2020-Z.R.N° IX-SEDE-LIMA/UREG/CAT 13/02/2020 EXPEDIDA POR EL GEÓGRAFO NELSON ABEL SANDOVAL BARRIOS, DE LA ZONA REGISTRAL N° IX - SEDE CAÑETE.
5	MEMORIA DESCRIPTIVA
6	OTROS N° N° 041-2019, N° 042-2019, N° 043-2019, N° 044-2019 20/06/2019 CERTIFICADOS NEGATIVOS DE CATASTRO EXPEDIDA POR EL ING. JAVIER M. ALBINO GUERRA, GERENTE DE DESARROLLO URBANO DE LA MUNICIPALIDAD DE DISTRITAL DE MALA.
7	PLANO DE UBICACION
8	PLANO DE DESMEMBRACION
9	CERTIFICADO DE ZONIFICACION Y VIAS N° N° 309-2018-SGPCUC-GODUR-MPC 31/12/2018 EXPEDIDO POR EL ING. JOHN VICENT ALVA HERENCIA DE LA SUBGERENCIA DE PLANEAMIENTO CONTROL URBANO Y CATASTRO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAÑETE.

Fuente: Partida Electrónica N° P03146078

Centrándonos específicamente en la resolución administrativa que dio mérito a que en esta segunda oportunidad se inscriba el acto de independización, podemos observar que es la misma resolución que se presentó la primera vez. La fecha de expedición es la misma. Es decir, no es una resolución administrativa aclaratoria. El único aspecto que cambió es el Registrador público a cargo, que esta vez, sí aplicó correctamente la normativa y lo estipulado por los precedentes.

C. Línea de interpretación del Tribunal Registral

Un tercer tema importante es el cómo el Tribunal Registral se ha pronunciado en sus diversas resoluciones sobre la calificación registral de actos administrativos. En ese sentido, para una mejor esquematización, a través del siguiente cuadro, se puede dar cuenta del criterio casi unificado que ha tenido el Tribunal Registral sobre esta materia.

Tabla N° 3 – Línea de interpretación del Tribunal Registral

Calificación registral de actos administrativos (Resoluciones del TR)	
Calificación de fondo o extensiva sin aplicación del XCIII Pleno Registral	Calificación de acuerdo a los criterios del XCIII Pleno Registral
<ul style="list-style-type: none"> - Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L - Resolución N° 410-2019-SUNARP-TR-L 	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución N° 725-2017-SUNARP-TR-A - Resolución N° 454-2018-SUNARP-TR-L - Resolución N° 2367-2019-SUNARP-TR-L - Resolución N° 059-2020-SUNARP-TR-T - Resolución N° 2938-2022-SUNARP-TR - Resolución N° 1279-2023-SUNARP-TR - Resolución N° 4704-2023-SUNARP-TR - Resolución N° 4624-2023-SUNARP-TR - Resolución N° 5739-2023-SUNARP-TR - Resolución N° 4084-2023-SUNARP-TR - Resolución N° 2917-2024-SUNARP-TR - Resolución N° 4868-2024-SUNARP-TR - Resolución N° 1179-2025-SUNARP-TR

Como se puede apreciar, la gran mayoría de los pronunciamientos del Tribunal Registral (precisando que existen muchos más) han respetado y respetan (hay pronunciamientos actuales del 2025) el criterio establecido por el XCIII Pleno

Registral. Por el contrario, los casos en los que el Tribunal Registral ha tomado una postura distinta son muy pocos.

Por tanto, los fundamentos de derecho no son elementos que debe ni debió ser calificado por el Tribunal Registral, toda vez que, los actos administrativos gozan de presunción de validez y legalidad, así lo señala la LPAG. Ahora bien, esto último no significa, de ningún modo, que el acto administrativo no pueda ser objeto de nulidad por contravenir una norma expresa.

Como se detallará posteriormente, puede darse el caso de que algún acto administrativo contravenga una norma expresa; sin embargo, tanto la nulidad del acto administrativo inscrito como la responsabilidad por haberse emitido, no son aspectos que se atribuyan a la instancia registral, sino que es competencia exclusiva de la entidad administrativa.

Por consiguiente, en el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, respecto a la calificación realizada por el Tribunal Registral concluimos lo siguiente:

- No calificó de acuerdo a los criterios establecidos y permitidos por el XCIII Pleno Registral.
- No fundamentó expresamente su ampliación de observación en base a los elementos calificables por el XCIII Pleno Registral.
- No realizó una calificación atenuada o restringida según lo dispone el XCIII Pleno Registral.
- Realizó una calificación extensiva, no respetando los límites legales ni lo establecido por el precedente de observancia obligatoria.
- Esto último resulta contradictorio, toda vez que el Tribunal Registral levantó la observación realizada por el Registrador en mérito a la

aplicación del CLXXXIX Pleno Registral, pero incongruentemente después vulnera el XCIII Pleno Registral.

- Es decir, el Tribunal Registral decide qué precedente de observancia obligatoria respetar y aplicar, y cual va a incumplir.
- Posteriormente, mediante otro título (pero adjuntando la misma resolución administrativa y la misma documentación), el acto de independización logra su inscripción. Lo que termina dando razón a lo estipulado por el XCIII Pleno registral y a la normativa vigente.

3. ¿Corresponde a la instancia registral calificar la presunción de validez y legalidad que tiene un acto administrativo?

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) y con Salazar Chávez (2009), los actos administrativos son declaraciones unilaterales emitidas por entidades de la administración pública que, en el marco del derecho público, producen efectos jurídicos sobre situaciones concretas, generando obligaciones, derechos o afectaciones en la esfera jurídica de los administrados (p.25).

Asimismo, el artículo 9 de la LPAG establece el principio de presunción de validez de los actos administrativos:

“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.”

Este principio implica que los actos administrativos gozan de eficacia inmediata y se presumen válidos conforme al ordenamiento jurídico mientras no sean anulados mediante una decisión expresa de autoridad competente. En ese sentido, se entiende que han sido emitidos respetando las normas legales, el

procedimiento aplicable y dentro de los límites de competencia de la entidad emisora.

Según Jorge Danos (2003, pp. 226-228), la presunción de validez es un principio que tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre la administración y los administrados. Si se exigiera una revisión previa de la validez de cada acto administrativo por otras entidades, como los Registros públicos, se generaría un escenario de inestabilidad, duplicidad de funciones y afectación a la predictibilidad administrativa.

En esta misma línea, un acto administrativo se presume válido cuando reúne los requisitos de validez establecidos en el artículo 3 de la LPAG. Estos son: (i) competencia; (ii) objeto y contenido; (iii) finalidad pública; (iv) motivación y (v) procedimiento regular.

Así, en concordancia con lo señalado en apartados anteriores, cuando se presenta un título que contiene un acto administrativo para su inscripción en los Registros Públicos, la función calificadora del Registrador público se encuentra limitada a una calificación registral atenuada. Este límite está reconocido por precedentes del Tribunal Registral, como el Pleno XCIII, que prohíben al registrador analizar el fondo del acto administrativo (fundamentos de hecho y derecho, y regularidad del procedimientos administrativo).

Ahora bien, en el supuesto caso que un acto administrativo ya inscrito presente vicios de legalidad o causales de nulidad, el Registrador público no tiene competencia para declararlo inválido ni para cancelar unilateralmente el asiento registral correspondiente. Conforme a lo dispuesto en la parte final del artículo 9 de la LPAG, la nulidad de un acto administrativo solo puede ser declarada por la autoridad administrativa que lo emitió o por la autoridad jurisdiccional competente, según corresponda.

En esa línea, el Pleno Registral CV (Pleno 105) del Tribunal Registral publicado el 18 de abril de 2013 ha precisado lo siguiente:

CV Pleno Registral de fecha 18 de abril de 2013

CV PLENO

Sesión ordinaria modalidad presencial realizada los días 04 y 05 de abril de 2013.
Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 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 N° 611-2011-SUNARP-TR-A del 30/9/2011, N° 416-2005-SUNARP-TR-L del 15/7/2005, N° 408-C-2006-SUNARP-TR-L del 6/7/2006, N° 102-2007-SUNARP-TR-T del 10/5/2007, N° 019-2008-SUNARP-TR-T del 31/1/2008, y N° 672-2008-SUNARP-TR-L del 27/6/2008.

Es decir, existe una resolución administrativa inscrita que presenta o incurre en una causal de nulidad, en ese sentido, la forma por la que se puede cancelar la inscripción de dicho acto es a través de otra resolución que no solo va a dejar sin efecto a la resolución administrativa inscrita, sino que va a cancelar su inscripción.

De acuerdo a lo que desarrolla el precedente de observancia obligatoria, no se necesita de un pronunciamiento judicial o arbitral; sin embargo, estamos en un supuesto similar al de una declaración de invalidez de una resolución administrativa por otra.

Asimismo, las causales de nulidad de los actos administrativos están taxativamente recogidas en el artículo 10 de la LPAG:

"Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, **a las leyes o a las normas reglamentarias.**

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.” (2001)
(Énfasis nuestro)

Dado este marco legal, no corresponde a los registradores ni al Tribunal Registral cuestionar la presunción de validez de un acto administrativo. La administración pública es responsable de evaluar, controlar y supervisar los requisitos legales y técnicos en el procedimiento de emisión del acto.

En ese sentido, compartimos lo señalado por Ortiz:

“El Registro puede decidir respecto de la forma documental, para ello, en nuestro ordenamiento civil contamos con el artículo 2010, que exige la forma documental pública para llegar al Registro y por excepción legal la forma de un documento privado. **Pero intentar ingresar al mundo de lo dispuesto por una autoridad expresamente facultada para otorgar y formalizar un acto, no es un espacio para el derecho registral en Perú**” (2014, p. 85).

(Énfasis nuestro).

Entonces, las autoridades que se encuentran facultadas para declarar la nulidad de una resolución administrativa son expresamente la autoridad judicial (norma de la LPAG) y la autoridad administrativa (norma de la LPAG y precedente de observancia obligatoria). Cabe hacer la precisión que, cuando se refiere a

autoridad administrativa no se hace alusión al Registrador público, sino que se refiere a la autoridad administrativa emisora, la que emitió el acto administrativo que presenta una nulidad.

Esto último es así, debido a que en el procedimiento administrativo no participa, en ninguna etapa, la instancia registral. Un procedimiento administrativo, generalmente, es iniciado por un administrativo que desea obtener un pronunciamiento por parte de la entidad administrativa. Por lo que, únicamente, participan tanto el administrado como la entidad administrativo en representación del Estado. Estas son las partes.

Si el registrador o el Tribunal Registral pretendieran calificar de fondo la validez del acto administrativo, estarían ejerciendo un control ex post indebido, invadiendo la esfera de competencia de la entidad emisora. Esto convertiría a Registros Públicos en una suerte de “supra instancia administrativa”, es decir, es una instancia que se encuentra por encima o es superior a las demás entidades administrativas, cuando esto no es así.

La finalidad de los Registros Públicos es inscribir y dotar de oponibilidad a los actos que llegan al sistema registral, pero para ello deben realizar como acto previo la calificación registral. El término supra instancia administrativa no aparece en la definición de los Registros Públicos, asimismo, tampoco se encuentra prevista por nuestro ordenamiento jurídico.

Además, una interpretación extensiva de la función calificadora que implique revisar la presunción de validez supondría una autoasignación de competencias por parte del registrador.

Respecto a esto último, el artículo 61 de la LPAG, precisa lo siguiente:

“Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.” (2001)

Conforme indica la norma citada, las competencias de cada entidad no son autoimpuestas por las mismas de manera arbitraria, sino que tienen su fuente en una norma constitucional o legal. Esto es lo que se denomina como principio de reserva de ley.

De acuerdo a la Resolución N° 048-2005-SUNARP-TR-T, que de hecho es una de las resoluciones que sustentan al Pleno Registral XCIII (sobre calificación registral de actos administrativos):

“Este principio (principio de reserva de ley) constituye una garantía para la misma administración y para los administrados: para aquella (la administración), porque permitirá el cumplimiento de sus fines y objetivos en forma autónoma y sin interferencias de otras entidades, evitando la auto extensión de facultades; y para los administrados, porque sus intereses y derechos serán conocidos por una sola entidad, evitando dilaciones en la resolución de sus peticiones.” (Fundamento 1).

En ese sentido, entre las competencias del Registrador, de acuerdo a lo establecido por el RGRP, RIRP y demás normas, no contempla a la calificación de la presunción de validez de los actos administrativos.

El hecho de que el Registrador se atribuya competencias, en algunos casos, y cuestione elementos no calificables del acto administrativo implica que cuestione la presunción de validez de la que gozan los actos administrativos. Esta situación afecta la separación de funciones entre entidades públicas y socava la confianza legítima que los administrados depositan en la actuación de la administración pública.

Por un lado, los administrados inician procedimientos administrativos ante diversas entidades administrativas cumpliendo requisitos técnicos y legales que,

en muchos casos, implican costos significativos, ya sea por tasas municipales, estudios técnicos o tramitaciones complejas. Tras obtener una resolución firme, esperan legítimamente que su derecho sea reconocido por el sistema registral y les genere oponibilidad frente a terceros.

No obstante, si la instancia registral desconoce la presunción de validez del acto administrativo al momento de calificar el título, ello no solo dificulta la eficacia de los derechos reconocidos a los administrados, sino que también introduce inseguridad jurídica, retrasos en el acceso a la publicidad registral y una quiebra en la confianza institucional.

Esto último, es lo que se denominado como principio de predictibilidad. A juicio de Guzmán Napuri, este principio se entiende como el hecho de que la Administración Pública arroje resultados que son predecibles y consistentes. Es decir, que haya un conocimiento por parte de los administrados de conocer cómo va a resolver la Administración ante un eventual procedimiento administrativos (2009: p. 248).

Siguiendo esa línea, Jorge Ortiz opina lo siguiente:

“La famosa predictibilidad [...] esta supone una correcta actuación del Estado en función del usuario, quien tiene todo el derecho de saber las condiciones en las que las diversas dependencias estatales vienen tratando y manejarán un tema específico.” (2021: p.25).

Ahora bien, centrándonos en el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L materia del presente informe, el Tribunal Registral cuestionó un elemento que, de acuerdo al Pleno Registral XCIII, se encuentra impedido de hacerlo.

El Tribunal Registral observó que la Municipalidad Distrital de Mala aprobó erróneamente una independización de un predio rústico sin cambio de uso sobre un área inferior a una (1) hectárea, lo cual contraviene una norma técnica del Reglamento Nacional de Edificaciones y lo previsto por el Reglamento de la Ley N° 29090.

Al respecto, debemos precisar que, en el supuesto de que evidentemente la resolución administrativa de la Municipalidad Distrital de Mala presente alguna contravención a una norma expresa, la nulidad de la misma debe ser declarada por la autoridad judicial o por otra resolución administrativa, la cual deberá iniciar un procedimiento de nulidad y acreditar la causal de la misma.

En este último supuesto (nulidad por autoridad administrativa), la causal de nulidad presunta sería la descrita en el inciso 1, numeral 10: “**contravención a una norma reglamentaria**”. Este numeral guarda concordancia con lo que dispone el numeral 3 del artículo 5 de la LPAG, que señala que el objeto del acto administrativo no puede contravenir normas constitucionales, legales, judiciales, administrativas.

Sin embargo, más allá de que la resolución administrativa que aprueba la independización pueda o no contener un vicio de nulidad, la declaración de la misma no es competencia del Registrador público ni del Tribunal Registral.

Es importante también tener en cuenta que el Tribunal Registral en la Resolución N° 2948-SUNARP-TR-L está ampliando la observación y señala expresamente:

“Sí procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea, siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana correspondiente”.

Esto último resulta contraproducente y vulnera la predictibilidad del administrado por lo siguiente:

- (i) Primero, porque la administrada confiando en la presunción de legalidad y validez que tiene la autoridad administrativa (Municipalidad Distrital de Mala) ha cumplido con el procedimiento administrativo de independización correspondiente.

- (ii) Segundo, la Municipalidad le ha otorgado la resolución administrativa (pronunciamiento) que acredita que la administrada cumplió con los requisitos que la norma prevé.
- (iii) Tercero, aparece el Tribunal Registral y deniega la inscripción de un acto administrativo y a esto añade que únicamente podrá inscribir su título si es que presenta, de forma concurrente, los requisitos para el procedimiento de habilitación urbana correspondiente.
- (iv) Es decir, se rompe la predictibilidad que tenía la administrada en el procedimiento administrativo que empezó y ahora debe reunir más requisitos e incurrir en más costos de transacción. Todo ello, debido a una errónea calificación del Tribunal (de acuerdo con todo lo que hemos señalado: límites y alcances).

Por lo que, de acuerdo a cómo resolvió la instancia registral en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, podemos concluir lo siguiente:

- Los actos administrativos gozan de presunción de validez y legalidad, salvo que se declare la nulidad por la autoridad expresamente competente para hacerlo. Es decir, los actos administrativos pueden ser declarado nulos. La presunción regulada por el artículo 9 de la LPAG no es una presunción iure et de jure, sino iuris tantum.
- Conforme se encuentra regulado en nuestro ordenamiento, a través de normas legales y precedentes de observancia obligatoria (fuente del derecho administrativo), las autoridades competentes para declarar la nulidad de una resolución administrativa es la autoridad judicial y la autoridad administrativa.
- Ni el Registrador público ni el Tribunal Registral se encuentran facultados legalmente para cuestionar la presunción de validez y legalidad de un acto administrativo.

- En el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, el Tribunal Registral sí cuestionó la presunción de validez y legalidad que caracteriza a un acto administrativo al realizar una calificación extensiva y completa de la resolución administrativa emitida por la Municipalidad Distrital de Mala, apartándose y contradiciendo lo estipulado por la normativa y de los precedentes de observancia obligatoria citados.

4. ¿La calificación registral atenuada de los actos administrativos vulnera la seguridad jurídica?

Un tema por el que se critica mucho al Pleno Registral XCIII, respecto a los impedimentos que este genera para la calificación registral de actos administrativos, es que justamente el hecho de que se impida al Registrador público calificar el fondo del acto administrativo vulnera el presunto principio de seguridad jurídica.

Al respecto, debemos manifestar lo siguiente. En primer lugar, como se detalló en la sección del primer problema jurídico, la calificación que realiza el Registrador público sobre los títulos contenidos en actos administrativos es una calificación atenuada. Es decir, no es una calificación completa o extensiva, sino que presenta límites e impedimentos, conforme lo dispone el XCIII Pleno Registral. Actualmente, el Reglamento de la Ley N° 29090 también regula estos límites.

Sin embargo, que la calificación registral para este supuesto sea atenuada no significa, de ninguna forma, que el Registrador público no califique los actos administrativos. Sino que la calificación que realizará será distinta y especial, de acuerdo a lo previsto por el precedente de observancia obligatoria.

Debe quedar claro que el Registrador siempre califica, así sea un documento administrativo, judicial, arbitral, consultar o notarial, va a calificar. Lo único que variará es la forma en la que lo hace.

Por lo que, la competencia del Registrador para calificar los actos que llegan al Registro no se ha visto vulnerada, simplemente se ha visto limitada a calificar ciertos requisitos o aspectos porque, como se ha señalado, el fondo de la resolución administrativa ha sido evaluado por la autoridad administrativa competente, que no es ni debiera ser la instancia registral.

En segundo lugar, es importante analizar el concepto de seguridad jurídica. Teniendo en cuenta que la finalidad de los Registros Públicos de la SUNARP es la inscripción, la seguridad jurídica tiene que ver con dotar de oponibilidad, publicidad y legalidad a los derechos (actos inscribibles) que logran inscribirse frente a terceros. Sin embargo, ¿la seguridad jurídica es un principio registral, legal o constitucional?

Al respecto, como expresa Marcial Rubio:

“El principio de seguridad jurídica no está escrito específicamente en la Constitución ni como derecho, ni como norma, ni como principio propiamente dicho” (2010, p. 191).

(Énfasis nuestro)

Entonces podemos decir que es un principio que no existe en el procedimiento registral o, para ser más claros, ha sido recogido por el Tribunal Constitucional para determinados casos: situaciones particulares. Como, por ejemplo, en el caso desarrollado en el Expediente N° 0016-2002-AI-TC, respecto a una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley N° 27755.

En dicha jurisprudencia, el Tribunal Constitucional se ha referido sobre la seguridad jurídica de la siguiente forma:

“El principio de seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, la de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad

Tal como estableciera el Tribunal Constitucional Español, la seguridad jurídica supone la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”

Como se puede observar, la seguridad jurídica para el Tribunal Constitucional es un principio implícito, presente en todo el ordenamiento jurídico que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Esto último implica que los actos de la administración pública (Estado) deben estar fundamentados por normas claras y expresas. En síntesis, el Tribunal Constitucional se refiere a la seguridad jurídica como lo es el principio de predictibilidad en el procedimiento administrativos.

Ahora bien, en cuanto a lo que nos interesa, que es específicamente la situación en el ámbito registral y si resulta aplicable lo interpretado por nuestro Tribunal Constitucional sobre la seguridad jurídica. Para esto, es importante remitirnos a lo regulado por el artículo 2013 del Código Civil:

“Artículo 2013.- Principio de legitimación

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 por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

El asiento registral debe ser cancelado en sede administrativa cuando se acredite la suplantación de identidad o falsedad documentaria y los supuestos así establecidos con arreglo a las disposiciones vigentes.

La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes.”

De acuerdo al artículo 2013, entendemos que los Registros Públicos no otorgan verdaderamente seguridad jurídica, sino que, por el contrario, el Registro está soportado en una presunción de validez que es la legitimación registral.

Conforme detalla la norma y Jorge Ortiz (2025), “lo inscrito se presume válido”. Sin embargo, tan válido se presume que puede ser dejado sin efecto por un juez o árbitro. Asimismo, tan válido se presume que si el título es falso o suplantado, aparece el jefe de una de las catorce (14) oficinas registrales y lo deja sin efecto. Sin mencionar que existen muchas más formas de dejar sin efecto una inscripción⁷.

Desde el momento en el que la norma señala la presunción de validez, ya no existe seguridad jurídica, justamente, porque en cualquier momento puede dejar de tener efectos.

En esa línea, debemos indicar que, el principio de legitimación es un principio protector de la inscripción, que apunta y nace desde el día de la inscripción. Está soportado en una inscripción que sí acepta prueba en contra. Está soportado en la presunción de validez de lo inscrito. Es decir, debo creer en lo inscrito. El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos. Esa es la regla general.

Esa regla se cae en tres momentos:

- (i) La rectificación por error material o por error de concepto.
- (ii) Declaración de invalidez por el juez o árbitro.
- (iii) La cancelación administrativa por el jefe zonal de cualquiera de las catorce (14) oficinas registrales del Perú.

⁷ Otras formas de dejar sin efecto una inscripción:

- (i) Pleno Registral CV: Inscripción de nulidad declarada en sede administrativa.
- (ii) Pleno Registral VI: Acción pauliana o revocatoria.
- (iii) Pleno Registral XXV: Cancelación de la inscripción del pacto de retroventa.

Teniendo en consideración lo expuesto , podemos concretar señalando lo siguiente.

- En primer término, la calificación registral atenuada de los actos administrativos no vulnera la seguridad jurídica por cuanto es un límite establecido por un precedente de cumplimiento obligatorio y, actualmente, por una norma con rango de ley. El cual, lo único que hace es restringir la actuación del Registrador público a calificar ciertos aspectos de los títulos que contienen actos administrativos.
- Segundo, la calificación registral atenuada de los actos administrativos no implica un dejar de calificar. Al contrario, la calificación registral siempre está presente, simplemente, varía la forma de calificar.
- Tercero, el principio de seguridad jurídica no existe en una norma expresa aplicable al procedimiento registral. Únicamente, existen pronunciamientos del Tribunal Constitucional, referidos a casos particulares.
- Cuarto, la seguridad jurídica que otorga Registros Públicos no es absoluta. Conforme describe nuestro Código Civil, el contenido de los asientos registrales (esto es, el derecho inscrito) se presume válido. Es decir, no hay una certeza de la validez del mismo.
- Quinto, tal es así que existen diversos supuestos contemplados por ley y por los precedentes de observancia obligatoria, mediante los cuales se puede dejar sin efecto las inscripciones.

5. ¿Es responsable el registrador público por inscribir actos administrativos que incurran en alguna causal de nulidad?

Como último problema a considerar en el presente informe es el de la responsabilidad que se pueda atribuir por haberse inscrito una resolución administrativa que presente alguna causal de nulidad.

En la práctica, muchos registradores públicos suelen apartarse de lo señalado por los precedentes de observancia obligatoria, en este caso específico, de lo regulado por el Pleno Registral XCIII sobre calificación registral de actos administrativos, debido a que cuando califican una resolución administrativa advierten que este acto administrativo contraviene una norma legal.

Y, por miedo o temor a que se les atribuya responsabilidad por haber inscrito una resolución con tal defecto, observan el fondo del acto (elemento no calificable) y, en ese sentido cuestionan la presunción de validez y legalidad del mismo.

Al respecto, resulta conveniente citar, para estos efectos, al artículo 238 de la LPAG, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 238.- Disposiciones Generales

238.1 Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquéllas.”

Tal cual indica la norma, referente a los actos administrativos y por la expedición de los mismos, los únicos responsables son las entidades administrativas. El hecho de que el Registrador público califique los elementos de forma (elementos que le corresponde calificar) y no evalúe el fondo ni la regularidad del procedimiento administrativo (elementos que se encuentra impedido de calificar) no lo atribuye de responsabilidad, en caso el acto administrativo incurra en una causal de nulidad.

Esto último, en virtud de que el Registrador ha actuado conforme a derecho, es decir, conforme a los lineamientos y directrices impuestas por la ley y por los precedentes de obligatorio cumplimiento. Si la resolución administrativa contraviene el ordenamiento jurídico, la nulidad de la misma deberá ser declarada por otra resolución administrativa y la responsabilidad por los daños o

perjuicios que hubiera ocasionado la expedición e inscripción de la misma es completa y únicamente atribuible al funcionario administrativo competente. No al Registrador público.



VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

Sobre el primer problema secundario, los límites de la calificación registral en el procedimiento administrativo de independización de predio rústico sin cambio de uso existen y no solo en precedentes de observancia obligatoria, sino también a través de la interpretación de normas legales de nuestro ordenamiento jurídico. Los límites para el acto descrito son los siguientes:

- Lo establecido y permitido por el artículo 2011 del Código Civil (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo V del Título Preliminar del RGRP.
- Lo establecido y permitido por los artículos 32, 50 y 52 del RGRP (teniendo en cuenta los límites impeditivos del XCIII Pleno Registral)
- Lo establecido y permitido por el artículo 62 del RIRP (antes de su modificación realizada por la Resolución N° 068-2021-SUNARP-SN, para el caso materia del presente informe).
- Lo establecido y permitido por el XCIII Pleno Registral sobre calificación de actos administrativos.

Sobre el segundo problema secundario, de acuerdo con el Pleno XCIII del Tribunal Registral, la función del registrador se limita a verificar aspectos formales: (i) la competencia del funcionario, (ii) la formalidad de la decisión administrativa, (iii) el carácter inscribible del acto y (iv) la adecuación del título con los antecedentes registrales.

En ese sentido, en el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, respecto a la calificación realizada por el Tribunal Registral concluimos lo siguiente:

- No calificó de acuerdo a los criterios establecidos y permitidos por el XCIII Pleno Registral.
- Realizó una calificación extensiva, no respetando los límites legales ni lo establecido por el precedente de observancia obligatoria.
- Posteriormente, mediante otro título (pero adjuntando la misma resolución administrativa y la misma documentación), el acto de independización logra su inscripción. Lo que termina dando razón a lo estipulado por el XCIII Pleno registral y a la normativa vigente.

Sobre el tercer problema secundario, de acuerdo a cómo resolvió la instancia registral en la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, podemos concluir lo siguiente:

- Los actos administrativos gozan de presunción de validez y legalidad, salvo que se declare la nulidad por la autoridad expresamente competente para hacerlo. Es decir, los actos administrativos pueden ser declarados nulos. La presunción regulada por el artículo 9 de la LPAG no es una presunción iure et de jure, sino iuris tantum.
- Ni el Registrador público ni el Tribunal Registral se encuentran facultados legalmente para cuestionar la presunción de validez y legalidad de un acto administrativo.
- En el caso de la Resolución N° 2948-2019-SUNARP-TR-L, el Tribunal Registral sí cuestionó la presunción de validez y legalidad que caracteriza a un acto administrativo al realizar una calificación extensiva y completa de la resolución administrativa emitida por la Municipalidad Distrital de Mala, apartándose y contradiciendo lo estipulado por la normativa y de los precedentes de observancia obligatoria citados.

Es importante precisar que, la calificación registral atenuada no vulnera el precepto de seguridad jurídica, ya que se basa en la presunción de validez de

los actos administrativos. Este enfoque no implica una falta de control, sino que establece un marco que prioriza la celeridad y eficiencia en la inscripción. Así, se garantiza que los administrados puedan confiar en la legitimidad de los actos emitidos por las instancias administrativas.

Asimismo, la responsabilidad por errores o vicios en los actos administrativos recae en el funcionario que los emite, no en el Registrador público. Si el acto administrativo contraviene alguna norma expresa, la imputación de responsabilidad debe dirigirse al funcionario competente, quien es el garante de la legalidad del acto. Tanto el registrador como las entidades administrativas están sujetos a sus propios regímenes de control y sanción.

El Registrador debe actuar conforme a los límites y criterios establecidos por las normas legales, reglamentos y precedentes de observancia obligatoria.

Teniendo en cuenta todo lo analizado, del fallo emitido por el Tribunal Registral, ya que este excede los límites de su competencia al pronunciarse sobre aspectos que corresponden exclusivamente al funcionario público de la Municipalidad distrital de Mala que emitió el acto administrativo.

Dicha actuación contraviene lo establecido en el XCIII Pleno, que limita la calificación registral a aspectos formales del acto administrativo. Además, resoluciones posteriores del propio Tribunal han seguido una línea interpretativa coherente con dicho Pleno, reafirmando una calificación registral restringida.

Sin embargo, esta resolución constituye una excepción aislada o “unicornio” dentro de la jurisprudencia registral, al apartarse injustificadamente de un criterio ya consolidado. Por ello mismo, ha sido muy interesante su elección y análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Danos, J. (2003). *“Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la Ley N 27444 del procedimiento administrativo general”*. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general Ley 27444. 2003, pp. 226 -228.

Gómez, F., & Pozo, P. (2000). *Lecciones de Derecho Hipotecario*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

Guzmán, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. IUS ET VERITAS, 19 (38), 228-229.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203>

Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Ley 29566, Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2019, 6 de noviembre). *Decreto Supremo N.º 029-2019-VIVIENDA: Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación*. Diario Oficial El Peruano.

Ortiz, J. (2025, junio). Teoría del Registro curso del Programa de Segunda Especialidad de Derecho Registral. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ortiz, J. (2021). *Derecho Registral. Apuntes, análisis y comentarios*. Lima: Editorial Ortiz Pasco, Jorge Antonio Martín.

Ortiz, J. (2020). *“La calificación registral: ¿dónde estamos?”*. [Tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres]. Repositorio Académico USMP.

https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/6290/ortiz_pjam.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ortiz, J. (2014). *Calificación registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿dónde estamos? ¿hacia dónde vamos?* Revista de Derecho Administrativo, (14), 81-92.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13443>

Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA.

RESOLUCION N° 126-2012-SUNARP-SN, Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos.

RESOLUCIÓN N° 097-2013-SUNARP-SN, Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

Rubio, M. (2010). *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Salazar, R. (2009). *Las formas jurídicas administrativas y la contratación pública sobre bienes, servicios y obras*. Revista de Derecho Administrativo (7), 24-35.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14011>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2012). *Precedente de observancia obligatoria del Pleno XCIII del Tribunal Registral*. Diario Oficial El Peruano.

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2013). *Precedente de observancia obligatoria del Pleno CV del Tribunal Registral*. Diario Oficial El Peruano.

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2017). *Precedente de observancia obligatoria del Pleno CLXXVII del Tribunal Registral*. Diario Oficial El Peruano.





PERÚ


Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Superintendencia Nacional
de Registros Públicos

TRIBUNAL REGISTRAL

RESOLUCIÓN No. - 2948 -2019-SUNARP-TR-L

Lima, 15 NOV. 2019


APELANTE : CYLENE LETICIA LUZA ROJAS.
TÍTULO : N° 1427790 del 17/6/2019.
RECURSO : H.T.D. N.° 43361 del 6/9/2019.
REGISTRO : Predios de Cañete.
ACTO : Independización.

SUMILLA :

ÁREA GRÁFICA RESULTANTE DE LA RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LAS COORDENADAS UTM

Las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios y no están establecidas para calcular el área o medidas perimétricas, por lo que no cabe formular observación en virtud a la discrepancia existente entre el área gráfica resultante de la reconstrucción a partir de las coordenadas UTM y el área del plano.

INDEPENDIZACIÓN DE PREDIO RÚSTICO SIN CAMBIO DE USO

Si procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea, siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana correspondiente.

I. ACTO CUYA INSCRIPCIÓN SE SOLICITA Y DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Mediante el título venido en grado de apelación se solicita la independización de las parcelas 26-A1, 26-A2, 26-A3, 26-A4, 26-A5, 26-A6 y área de servidumbre ubicadas en el proyecto San Pedro de Mala, distrito de Mala, provincia de Cañete y departamento de Lima, que forman parte del predio de mayor extensión inscrito en la partida electrónica n.° P03146078 del Registro de Predios de Cañete.

Para tal efecto, se adjuntó la siguiente documentación:

- Resolución de gerencia N° 1311-2018-GODUR-MPC del 31/12/2018 suscrita por el ingeniero Misael Silvano Calagua Zevallos en su condición de gerente de obras, desarrollo urbano y rural de la Municipalidad Provincial de Cañete.
- Certificado de zonificación y vías N° 309-2018-SGPCUC-GODUR-MPC del 31/11/2018 suscrito por el ingeniero John Vicent Alva Herencia en su condición de subgerente de planeamiento, control urbano y catastro de la Municipalidad Provincial de Cañete.
- Resolución gerencial N° 84-2019-GDU/MDM del 10/5/2019 suscrita por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Anexo E – independización de terreno rústico / habilitación urbana, suscrito por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.

- Formulario Único de Habilitación Urbana – FUHU, suscrito por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Memoria descriptiva autorizada por el arquitecto Jorge Zapata Osorio, suscrita por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, y visada por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Plano perimétrico (lámina PP-01) autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio, suscrito por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Plano de ubicación y localización (lámina PUBIC-01) autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Plano de planteamiento integral (lámina PIND-01) autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio, suscrito por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.
- Plano de independización (lámina PI-01) autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio, suscrito por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.

Mediante reingreso del 8/8/2019 se adjuntaron los siguientes documentos:

- Escrito de subsanación suscrito por Luza Rojas Cylene Leticia el 6/8/2019.
- Plano perimétrico (lámina PP-01) autorizado por el arquitecto Jorge Zapata Osorio, suscrito por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña, y visado por el ingeniero Javier M. Albino Guerra en su condición de gerente de desarrollo urbano de la Municipalidad Distrital de Mala.

Forman parte del presente título:

- Oficio N° 253-2019-SUNARP-Z.R.N.°IX/CAÑ.(P4) del 25.6.2019 suscrito por el registrador público del Registro de Predios de Cañete Manuel Alejandro Guevara Chilin.
- Informe técnico N° 14496-2019-SUNARP-Z.R.N.°IX/OC del 1/7/2019 emitido por el Área de Catastro de la Zona Registral N° IX – Sede Cañete.
- Oficio N° 364-2019-SUNARP-Z.R.N.°IX/CAÑ.(P4) del 14.8.2019 suscrito por la registradora pública del Registro de Predios de Cañete Adriana Chávez Hernani.
- Informe técnico N° 18428-2019-SUNARP-Z.R.N.°IX/OC del 21/8/2019 emitido por el Área de Catastro de la Zona Registral N° IX – Sede Cañete.

II. DECISIÓN IMPUGNADA

El registrador público del Registro de Predios de Cañete Manuel Alejandro Guevara Chilin observó el título en los siguientes términos:



RESOLUCIÓN No. -2948 -2019-SUNARP-TR-L

(Se reenumera para efectos del análisis a realizar por esta instancia)

"Acto rogado: Independización

Antecedente registral: Partida N° P03146078

Al reingreso se remitió nuevamente el presente título al área de catastro, quien mediante el Informe Técnico N° 18428-2019-SUNARP-Z.R. N°IX/OC, suscrito por el Geóg. Nelsón Abel Sandoval Barrios, que complementa al Informe Técnico N° 14496-2019-SUNARP-Z.R. N°IX/OC, suscrito por el mismo Geógrafo, se señaló la siguiente observación y conclusión:

1. Desarrollado el cuadro de coordenadas UTM sistema de datum PSAD56 – WGS84 del plano presentado, se obtiene que el polígono graficado es concordante en forma y medidas perimétricas con respecto al plano graficado, pero no es concordante en área, ya que los elementos técnicos desarrollan un área de 9,923.13 m².

Efectuadas las comparaciones gráficas, entre los elementos técnicos presentados y comparándolo con nuestra Base Gráfica referencial y parcial del Mosaico de predios inscritos disponible a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación, se informa que el polígono en consulta se encuentra sobre:

* Sobre ámbito total inscrito en la partida N° P03146078.

El Informe Técnico N° 14496-2019-SUNARP-Z.R.N°IX/OC, señala las siguientes observaciones:

Desarrollado los cuadros de coordenadas UTM PSAD56 – WGS84 del plano adjunto, se obtiene que el polígono no es concordante en área, forma y ni medidas perimétricas con respecto al plano graficado.

* El área matriz obtenida en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 0.99232369 Hás. (9,923.1269 m².) Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-1 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,052.6106 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-2 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,553.9125 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-3 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,563.869 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-4 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,596.3186 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-5 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,628.8888 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida del predio 26A-6 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,661.459 m². Aclarar y corregir.

* El área obtenida de la servidumbre en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 866.0684 m². Aclarar y corregir.

De conformidad con el art. 11 del RIRP, el Informe Técnico, resulta vinculante para el Registrador. Por tal razón deberá de subsanar las discrepancias advertidas en las áreas que arrojan las coordenadas UTM con lo que se indica en el plano graficado, a efectos de que estén sean concordantes entre si y se adecuen a su antecedente registral de conformidad al Art. 32 del T.U.O. del R.G.R.P. En tal sentido deberá presentar documentación técnica



aclaratoria (planos de la matriz, planos de independización y memoria descriptiva), debidamente aprobadas por la Municipalidad respectiva. Asimismo, deberá de adjuntar Resolución Municipal aclaratoria que se pronuncie al respecto.

* Al reingreso se continuará con la calificación del presente título.

BASE LEGAL: Artículo 2011 del Código Civil, Numeral V y arts. 7, 8, 31 y 32 del T.U.O. del Reglamento General de los Registros Públicos, Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios”.



III. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La apelante fundamenta su recurso en los términos siguientes:

- Precisa, que la inscripción inicial fue realizada por el Ex Pett, la misma que contaba con información técnica conteniendo errores propios de la toma de coordenadas en mérito al sistema esférico. El sistema de coordenadas actual es el sistema cartesiano, con mayor precisión que el tomado por el Pett.
- Manifiesta, que el registrador no ha considerado que las áreas objeto de rogación, se encuentran dentro de los rangos de tolerancias catastrales – registrales, toda vez que la discrepancia existente es menor a la permitida normativamente, motivo por el cual no es necesario realizar una modificación y/o rectificación de las áreas o generar documentación aclaratoria.
- Argumenta, que se debe tener en cuenta que la información técnica presentada ha sido verificada y visada por el ente generador de catastro, que es la Municipalidad Distrital de Mala y suscrita por profesionales competentes, por lo que dicha información no debe ser observada.
- Asimismo, señala que siendo la Resolución gerencial N° 84-2019-GDU/MDM del 10/5/2019 un acto administrativo, las instancias registrales al momento de calificar la referida resolución deberán dar estricto cumplimiento al precedente de observancia obligatoria aprobado en el Pleno XCIII sobre calificación de actos administrativos.

IV. ANTECEDENTE REGISTRAL

Partida N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete.

En la partida N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete, consta inscrita la parcela N° 26A, con código catastral 12012 del proyecto San Pedro de Mala, valle Cañete, distrito de Mala, provincia de Cañete y departamento de Lima, con un área superficial de 10,000.00 m².

El dominio del predio *submateria* se encuentra inscrito a favor de la sociedad conyugal conformada por Sara Amelia Panduro Reyes y Cristian Gaudencio Álvarez Ureña.

V. PLANTEAMIENTO DE LAS CUESTIONES

Interviene como ponente el vocal Pedro Álamo Hidalgo.

De lo expuesto y del análisis del caso, a criterio de esta Sala las cuestiones

RESOLUCIÓN No. -2948 -2019-SUNARP-TR-L

a determinar son las siguientes:

- ¿Procede formular observación cuando exista discrepancia entre el polígono resultante a partir de las coordenadas UTM y el área consignada en el título?
- ¿Procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea?



ANÁLISIS

1. El artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios¹ regula sobre los informes de las Áreas de Catastro de la Sunarp, estableciendo que los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del Área de Catastro.

Asimismo, con relación a la labor que realiza el Área de Catastro se señala que verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará únicamente sobre la base de la información gráfica con la que cuente el Área de Catastro, bajo responsabilidad. Se agrega que este informe del Área de Catastro es vinculante para el Registrador.

En tal sentido, el informe del Área de Catastro es vinculante para el registrador en lo referente a los aspectos técnicos, siendo función del registrador el pronunciarse sobre los aspectos jurídicos que sean consecuencia de este informe emitido.

2. Respecto al carácter vinculante del informe técnico esta instancia con anterioridad al Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, en el X Pleno del Tribunal Registral realizado los días 8 y 9 de abril de 2005, aprobó el siguiente precedente de observancia obligatoria²:

ALCANCES DEL CARÁCTER VINCULANTE DEL INFORME EMITIDO POR EL ÁREA DE CATASTRO

El informe del área de catastro es vinculante para el Registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. El Registrador debe distinguir en su contenido los aspectos técnicos que sí lo vinculan, y otros aspectos de

¹ Artículo 11.- Informes de las áreas de Catastro de la Sunarp

Los títulos en virtud de los cuales se solicita la inscripción de un acto o derecho que importe la incorporación de un predio al Registro o su modificación física, se inscribirán previo informe técnico del área de Catastro. La Sunarp podrá determinar los casos de modificación física que no requieran dicho informe, en atención a la capacidad operativa de las áreas de Catastro.

El área de Catastro verificará los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normativa vigente sobre la materia, emitiendo un informe referido a aspectos estrictamente técnicos donde se determine la existencia o no de superposición de partidas, así como otros aspectos relevantes, si los hubiere. Dicho informe se realizará sobre la base de la información gráfica con la que cuente el área de catastro, actualizada a la fecha de emisión del informe técnico, bajo responsabilidad.

El informe del área de Catastro es vinculante para el Registrador. En su caso, en la esquila de observación o tacha se consignará únicamente los defectos u obstáculos técnicos advertidos por el área de catastro. No obstante, el Registrador no tomará en cuenta aspectos contenidos en el informe de Catastro que no se ciñan a lo establecido en el párrafo anterior.

Inscritos los actos a que se refiere el primer párrafo, haya o no mediado informe técnico, se comunicará al área de Catastro a fin de que ésta actualice su base de datos.

² Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9/6/2005.

aplicación e interpretación de normas jurídicas, que no le competen a dicha área, sino de manera indelegable y exclusiva al Registrador Público.

Criterio adoptado en las Resoluciones N° 130-2004-SUNARP-TR-A del 5 de agosto de 2004, N° 165-2004-SUNARP-TR-A del 30 setiembre de 2004 y N° 017-2005-SUNARP-TR-A del 28 de enero de 2005.

Entre los fundamentos que sustentaron la aprobación de dicho criterio conforme a lo desarrollado en una de las resoluciones citadas (Resolución N° 130-2004-SUNARP-TR-A del 5/4/2004) se señaló que siendo el sustrato de la función registral la seguridad jurídica, el logro de este objetivo no podía ser el fruto del trabajo aislado de la calificación de los títulos en base a la letra contenido en ellos, sobre todo en el Registro de Predios en donde la interrelación de las diversas ramas de la ciencia vienen influenciando cada vez más en las decisiones registrales emitidas por los registradores públicos, constituyéndose en elementos esenciales para que estos funcionarios puedan en su momento tomar decisiones de naturaleza registral.

3. El Área de Catastro coadyuva con la función calificadora de los títulos al ser concebida como aquella unidad orgánica encargada de prestar apoyo técnico en materia gráfica a las instancias registrales, realizando labores de conservación, actualización, modificación y mantenimiento de la base gráfica registral. Por tanto, el carácter vinculante de sus informes implica que estos obligan al registrador público a su observancia en las decisiones registrales que emita, siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Competencia, esto es, ser emitido por el Área de Catastro de la Zona Registral respectiva.
- b) Contenido, es decir, que se refiera a datos técnicos de los planos y memoria descriptiva presentados, de tal manera que los informes que excedan este marco e incluyan interpretación de normas legales no vinculadas mediante una relación causal inmediata al análisis de datos técnicos, excederán el marco de la finalidad del informe catastral.
- c) Relevancia, es decir, que guarde relación de causalidad de tal forma que sin su existencia no sea posible realizar la calificación del título presentado.

Entonces, de acuerdo al precedente, el informe emitido por el Área de Catastro resulta vinculante para el registrador, siempre que se refiera a aspectos estrictamente técnicos. En ese sentido, el registrador a cargo de la calificación debe distinguir en el informe los aspectos técnicos de los jurídicos, por lo que éste solo puede dar lugar a una observación cuando los aspectos técnicos constituyan un impedimento para la inscripción de los datos físicos del predio.

4. De acuerdo al primer párrafo del artículo 11 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, la Sunarp podrá determinar los casos de modificación física que no requieran del informe técnico de Catastro, en atención a la capacidad operativa de dicha oficina técnica.

Estando a ello, mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 189-2014-SUNARP-SN del 31/7/2014³, se aprobó la Directiva N° 03-2014-SUNARP-SN, la cual precisa los actos inscribibles en el Registro de Predios y otros registros que requerirán informe previo del Área de Catastro, y establece los requisitos técnicos que deben contener los planos y memorias descriptivas que se presenten al Registro para sustentar la inscripción de los actos respectivos.

³ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8/8/2014

RESOLUCIÓN No. -2948 -2019-SUNARP-TR-L

En el numeral 5.1 de esta directiva se estableció qué actos requieren de informe previo del Área de Catastro. Así, se considera en el literal g) de dicho numeral que requerirán informe técnico previo las solicitudes de inscripción en todas las etapas de las habilitaciones urbanas, respecto a la conformidad de su perímetro registrado.

Considerando ello, los aspectos vinculantes en la calificación registral de una habilitación urbana serán la verificación de la conformidad con el perímetro inscrito, sin perjuicio que a su vez se efectúe la verificación de los datos técnicos del plano presentado, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia.

5. Con el título venido en grado de apelación, se solicita la inscripción de la independización de las parcelas 26-A1, 26-A2, 26-A3, 26-A4, 26-A5, 26-A6 y área de servidumbre ubicadas en el proyecto San Pedro de Mala, valle Cañete, distrito de Mala, provincia de Cañete y departamento de Lima, que forman parte del predio de mayor extensión inscrito en la partida N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete, en mérito a la documentación señalada en el ítem I de la presente resolución.

Habiéndose presentado documentación técnica e importando la presente rogatoria una modificación física, se remitió el título al Área de Catastro, emitiéndose el Informe Técnico N° 14496-2019-SUNARP-Z.R.N°IX/OC del 1/7/2019, en el que se advierte lo siguiente:

(...)

c) Análisis y Conclusión:

(...)

4. Desarrollado los cuadros de coordenadas UTM PSAD56 – WGS84 del plano adjunto, se obtiene que el polígono no es concordante en área, forma y ni medidas perimétricas con respecto al plano graficado.

*** El área matriz obtenida en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 0.99232369 Hás. (9,923.1269 m2.) Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-1 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,052.6106 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-2 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,553.9125 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-3 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,563.869 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-4 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,596.3186 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-5 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,628.8888 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida del predio 26A-6 en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 1,661.459 m2. Aclarar y corregir.**

*** El área obtenida de la servidumbre en base a la información e elementos técnicos presentados en el plano adjunto es de 866.0684 m2. Aclarar y corregir.**

(...)"



Posteriormente, en virtud de la nueva documentación reingresada se remitió el título al Área de Catastro, emitiéndose el Informe Técnico N° 18428-2019-SUNARP-Z.R.N°IX/OC del 21/8/2019, en el que se advierte lo siguiente:

(...)

c) Análisis y Conclusión:

(...)

3. Desarrollado el cuadro de coordenadas UTM sistema de datum PSAD56 – WGS84 del plano presentado, se obtiene que el polígono graficado es concordante en forma y medidas perimétricas con respecto al plano graficado, pero no es concordante en área, ya que los elementos técnicos **desarrollan un área de 9,923.13 m2.**

(...)

4. Efectuadas las comparaciones gráficas, entre los elementos técnicos presentados y comparándolo con nuestra Base Gráfica referencial y parcial del Mosaico de predios inscritos disponibles a la fecha y en proceso continuo de actualización y/o modificación, se informa que el polígono en consulta se encuentra sobre:

- Sobre el ámbito total inscrito en la partida N° P03146078.

(...)"

Como se puede apreciar, en los numerales antes transcritos, el Área de Catastro dejó constancia que el polígono se encuentra sobre el ámbito total de la partida N° P03146078 y producto del desarrollo del cuadro de coordenadas se obtiene áreas, formas y medidas parcialmente distintas a los planos presentados tanto del polígono matriz como de los polígonos resultantes. Por lo que corresponde analizar si resulta correcto utilizar las coordenadas UTM para calcular el área o medidas perimétricas.

6. En cuanto a la evaluación de los aspectos técnicos del título, se debe tener en cuenta que en el CLXXVII Pleno del Tribunal Registral, celebrado los días 31/8/2017 y 1/9/2017, se aprobó el siguiente acuerdo:

ÁREA GRÁFICA RESULTANTE DE LA RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LAS COORDENADAS UTM

Las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios y no están establecidas para calcular el área o medidas perimétricas, por lo que no cabe formular observación en virtud a la discrepancia existente entre el área gráfica resultante de la reconstrucción a partir de las coordenadas UTM y el área del plano.

Dicho acuerdo plenario se aprobó tomando en cuenta el Informe N° 58-2016-SUNARP/DTR/SCT del 24/2/2016 emitido por la Subdirección de Catastro Registral de la Sunarp que señaló que tratándose de información contenida en planos presentados en los trámites de inscripción elaborados por profesionales registrados, suscritos por autoridades competentes y que son el resultado de la verificación de campo, **el Registro no puede utilizar las coordenadas UTM para determinar el área del predio, puesto que ellas sirven para ubicarlo espacialmente y no están establecidas para calcular el área o medidas.**

En el informe en mención se añade lo siguiente:

"Dejamos constancia que las coordenadas UTM son información técnica útil para ubicar espacialmente a los predios (georreferenciación) y luego incluso ajustar con el plano de ubicación y no para definir la geometría (polígono) ni cálculos de área del predio.



RESOLUCIÓN No. - 2948-2019-SUNARP-TR-L

Lo que sí puede realizar el área de catastro de Sunarp es verificar si dicho ámbito se encuentra dentro o fuera de la Partida Matriz de la que pretende independizarse, o si involucra a otra partida, o se superpone con predios inscritos. Lo cual guarda coherencia con el artículo 11 del Reglamento del Registro de Predios”.

Debe mencionarse que el acuerdo plenario antes señalado ha sido elevado a la categoría de precedente de observancia obligatoria en el CLXXXIX Pleno del Tribunal Registral, realizado el 27/4/2018 y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6/10/2018, en los siguientes términos:

ÁREA GRÁFICA RESULTANTE DE LA RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DE LAS COORDENADAS UTM

“Las coordenadas UTM sirven para ubicar espacialmente a los predios y no están establecidas legalmente para calcular el área o medidas perimétricas, por lo que no cabe formular observación en virtud a la discrepancia existente entre el área gráfica resultante de la reconstrucción a partir de las coordenadas UTM, efectuada por el área técnica, y el área del plano presentado por el interesado”.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que **las coordenadas UTM son esenciales para determinar la ubicación espacial del predio**, así como las posibles superposiciones o implicancias respecto de predios colindantes, **pero no para establecer con certeza la extensión superficial o medidas perimétricas de un predio.**

7. Cabe precisar que el criterio asumido por este colegiado de considerar a las coordenadas UTM como un sistema de ubicación o de proyección, es concordante con la definición de “coordenadas UTM”. Así, en diversa literatura geográfica se pueden encontrar definiciones como: “El sistema de coordenadas UTM (Universal Transverse Mercator) es un sistema de proyección cartográfico basado en cuadrículas con el cual se pueden referenciar puntos sobre la superficie terrestre”⁴.

Entonces, se puede concluir que las coordenadas UTM determinan el lugar de un punto dentro de una cuadrícula, considerando que “la lectura de las coordenadas UTM siempre se realiza de izquierda a derecha para la distancia hacia el este, y de arriba abajo para dar la distancia hacia el norte”⁵.

Así también el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, en el artículo 19, al establecer el contenido del asiento de inmatriculación señala:

“Artículo 19.- Contenido del asiento de inmatriculación

(...)

c) Para el caso de predios urbanos: el área, linderos, medidas perimétricas y colindancias (...) **su ubicación georeferenciada** a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales (...).

d) Para el caso de predio rurales se indicará: (...), centroide y su **ubicación georeferenciada** a la Red Geodésica Nacional referida al datum y proyección en coordenadas oficiales (...). (el resaltado es nuestro)

Entonces, normativamente, las coordenadas UTM solo constituyen datos de ubicación del predio y no determinan el área y medidas perimétricas del mismo⁶.

⁴ Ibáñez Asensio, Sara y otros. EL SISTEMA DE COORDENADAS UTM. Universidad Politécnica de Valencia, <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/10772/Coordenadas%20UTM.pdf>. Pág. 2.

⁵ Ibídem. Pág. 5.

⁶ En ese sentido se pronunció esta instancia en la Resolución N° 085-2019-SUNARP-TR-L del 11/1/2019.



8. Por lo tanto, siendo que en el presente caso la discrepancia advertida en cuanto al área y medidas perimétricas deriva del desarrollo del cuadro de datos de coordenadas UTM de los planos presentados, no corresponde formular observación.

Más aún, si en los informes técnicos emitidos por el Área de Catastro se ha precisado que el ámbito gráfico del predio en consulta guarda concordancia técnica del ámbito gráfico inscrito en la partida electrónica N° P03146078 del Registro de Predios de Cañete (el Área de Catastro ha señalado que el polígono en consulta se encuentra sobre el ámbito total inscrito en la partida N° P03146078); conclusión de la que se puede afirmar que se ha verificado la conformidad del área y del perímetro inscrito entre la documentación técnica presentada y los antecedentes registrales, descartando eventuales superposiciones con predios colindantes.

En consecuencia, para proceder a la inscripción del acto materia de rogatoria, no será exigible la previa presentación de documentación técnica aclaratoria ni resolución municipal aclaratoria.

Por lo expuesto, corresponde revocar la observación formulada por el registrador.

9. Por otro lado, con relación al hecho de que la Municipalidad Distrital de Mala haya aprobado una independización de un predio rústico sin cambio de uso, en siete parcelas inferiores a 1 (una) hectárea o 10,000.00 m², es menester de esta Sala, pronunciarse conforme a lo que a continuación exponemos.

10. Mediante Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA se aprobó diferentes normas técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE, entre las cuales se encuentra la Norma GH.010 sobre alcances y contenido de las habilitaciones urbanas, siendo que en el artículo 5 se estableció lo siguiente:

“Artículo 5.- La independización de terrenos rústicos, o parcelaciones, que se ejecuten en área urbanas o de expansión urbana, deberán tener parcelas superiores a 1 (una) hectárea”.

Conforme al mencionado artículo, se ha previsto que en los supuestos de independización o parcelación de terrenos rústicos ubicados dentro del área urbana o de expansión urbana, las municipalidades competentes solo podrán disponer la independización en parcelas superiores a 1 (una) hectárea o 10,000.00 m².

11. Por su parte, la Ley N° 29090 en su numeral 7 del artículo 3 ha definido a la independización o parcelación de terreno rústico como la partición de un predio rústico ubicado en áreas urbanas o de expansión urbana, en una o más parcelas, con áreas superiores a una (1) hectárea.

Definición que se ha realizado en concordancia con lo indicado por el artículo 5 de la Norma GH.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

12. Asimismo, sobre la independización o parcelación de terrenos rústicos ubicados dentro del área urbana o de expansión urbana, en el reglamento de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación aprobado por



RESOLUCIÓN No. - 2948 -2019-SUNARP-TR-L

Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA, vigente en la fecha de tramitación del procedimiento administrativo de parcelación, se ha prescrito lo siguiente:

“Artículo 27.- Requisitos para la Independización o Parcelación de terrenos rústicos ubicados dentro del Área Urbana o de Expansión Urbana

27.1 En caso que el administrado requiera realizar la independización o parcelación de un terreno rústico ubicado dentro del Área Urbana o de Expansión Urbana, de acuerdo a lo señalado en el numeral 7 del artículo 3 de Ley, inicia el procedimiento presentando a la Municipalidad respectiva, además de los documentos que se indican en el artículo 20 del Reglamento, los siguientes:

- a) Anexo E: Independización de Terreno Rústico / Habilitación Urbana.
- b) Certificado de Zonificación y Vías expedido por la Municipalidad Provincial.
- c) Declaración Jurada de inexistencia de feudatarios.
- d) Documentación técnica compuesta por:
 - Plano de ubicación y localización del terreno matriz con coordenadas UTM.
 - Plano con la propuesta de integración a la trama urbana más cercana, señalando el perímetro y el relieve con curvas de nivel, usos de suelo y aportes normativos, en concordancia con el Plan de Desarrollo Urbano aprobado por la Municipalidad Provincial correspondiente.
 - Plano del predio rústico matriz, indicando perímetro, linderos, área, curvas de nivel y nomenclatura original, según antecedentes registrales.
 - Plano de independización, señalando la parcela independizada y la(s) parcela(s) remanente(s), indicando perímetro, linderos, área, curvas de nivel y nomenclatura original, según antecedentes registrales.

Cuando corresponda, el Plano de parcelación identifica el número de parcelas con los sufijos del predio matriz.

- Memoria descriptiva, indicando áreas, linderos y medidas perimétricas del predio matriz, del área independizada y del área remanente.

Los planos antes referidos deben estar georeferenciados al Sistema Geodésico Oficial, según lo establecido en la Ley N° 28294 y su Reglamento.

27.2 En caso se solicite la independización de predios rústicos y la habilitación urbana en forma conjunta y en un solo procedimiento, el administrado debe presentar, además, los requisitos exigidos para el procedimiento de habilitación urbana que corresponda.” (el resaltado es nuestro)

De las normas transcritas, se puede advertir que la independización o parcelación de terrenos rústicos ubicados dentro del área urbana o de expansión urbana **resulta ser un procedimiento complementario a la habilitación urbana.**

13. En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Mala ha autorizado la independización en parcelas con área inferiores a 1 (una) hectárea, infringiendo el área mínima establecida; sin embargo, en atención a lo antes señalado, sí procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea, siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana, es decir, se haya solicitado en un solo procedimiento administrativo la parcelación o independización y la habilitación urbana.

Por lo tanto, corresponde ampliar la observación a fin de que se adjunte la documentación que de mérito a la inscripción de la habilitación urbana conforme lo establece el Capítulo II del Título II del Reglamento de Inscripciones en el Registro de Predios.

14. Finalmente, cabe precisar que ante lo fundamentado por la apelante respecto a la aplicación del XCIII Pleno llevado a cabo mediante sesión extraordinaria presencial, realizado los días 2 y 3 de agosto de 2012 en el



que se aprobó el precedente de observancia obligatoria sobre calificación de actos administrativos, se precisa que el ejercicio de la potestad administrativa, se presume que es desarrollado siempre bajo el principio de legalidad, como lo dispone el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley N° 27444, sin embargo, **el objeto o contenido del acto administrativo no puede contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto**, como lo prescribe el numeral 5.3. del artículo 5 del T.U.O. de la Ley N° 27444.

Empero, efectuada la calificación del acto administrativo presentado, se advierte que éste contraviene el artículo 5 del D.S. N° 011-2006-VIVIENDA, artículo 3 de la Ley N° 29090 y artículo 27 del reglamento de la ley citada, por lo que no procede amparar registralmente dicho acto administrativo, por contravenir disposiciones legales que disciplinan las materias sometidas a su conocimiento.

Estando a lo acordado por mayoría;

VII. RESOLUCIÓN

REVOCAR el extremo 1 y **AMPLIAR** la observación conforme a lo señalado del noveno al décimo tercer considerando, conforme a los fundamentos expuestos en el análisis de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



GLORIA AMPARO SALVATIERRA VALDIVIA
Presidenta de la Primera Sala
del Tribunal Registral

PEDRO ÁLAMO HIDALGO
Vocal del Tribunal Registral

EL VOCAL QUE SUSCRIBE EMITE EL SIGUIENTE VOTO SINGULAR:

1. En el caso venido en grado de apelación, se ha solicitado la independización de una serie de parcelas con un área menor a una (1) hectárea, en mérito al artículo 62 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

En los numerales 10, 11, 12, 13 y 14 del análisis del voto mayoritario, se decidió ampliar la observación, en el sentido que sí procede la independización de un predio rústico sin cambio de uso situado en área de expansión urbana, en parcelas inferiores a 1 (una) hectárea, siempre y cuando se presente la aprobación de la habilitación urbana.

En el presente voto, manifiesto mi desacuerdo con lo fundamentado en los numerales mencionados, por lo siguiente:

En el XCIII Pleno llevado a cabo mediante sesión extraordinaria presencial, realizado los días 2 y 3 de agosto de 2012, publicado en el diario oficial "El Peruano"

RESOLUCIÓN No. - 2948 -2019-SUNARP-TR-L

el 16/8/2012, esta instancia aprobó el siguiente 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”.

Criterio adoptado en las Resoluciones N° 014-2007-SUNARP-TR-T del 18.01.2007, 019-2008-SUNARP-TR-T del 31.01.2008, 155-2006-SUNARP-TR-T del 29.09.2006, 048-2005-SUNARP-TR-T del 22.03.2005 y 094-2005-SUNARP-TR-T del 03.06.2005.

Es decir, el acto administrativo se encuentra premunido de la presunción de validez, conforme a lo establecido en el artículo 9 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁷, siendo que, en aplicación del precedente de observancia obligatoria, no procede que en sede registral se cuestione las decisiones provenientes de un acto administrativo, constituyendo así un límite a la función calificadora.

De esta manera, no corresponde cuestionar la independización en secciones menores de una (1) hectárea dispuesta por la autoridad edil.

En consecuencia, mi voto es en el sentido de no ampliar los fundamentos de la denegatoria de inscripción contenidos en los numeral 10 al 14 del análisis del voto mayoritario, estando de acuerdo en los demás fundamentos.



DANIEL EDWARD TARRILLO MONTEZA
Vocal del Tribunal Registral

Resoluciones2019/ título N° 1427790-2019.doc
p.Mbm

⁷ 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.

