

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

LA INMOVILIZACION TEMPORAL DE LAS PARTIDAS DE PREDIOS

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

AUTOR

Diana Vanessa Torres Quispe

ASESOR:

Jorge Antonio Martin Ortiz Pasco

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20111645

2019

RESUMEN

Frente a la lucha por combatir a las mafias existentes que participan en la falsificación de documentos, suplantación de identidad y en el tráfico de terrenos, y en la búsqueda de brindar seguridad a la ciudadanía, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos aprobó, mediante la Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN, la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN que regula el procedimiento para la inmovilización temporal de las partidas de predios. Sin embargo, este procedimiento generó controversias, siendo objeto de críticas y hasta de una demanda de Acción Popular que fue declarada infundada. En ese sentido, el objetivo del presente trabajo académico es analizar el origen, contenido y efectos de la citada Directiva, para lo cual se investigó su naturaleza, su compatibilidad con la Constitución Política del Perú y el Código Civil, y sus efectos a partir de lo resuelto por el Tribunal Registral en sus resoluciones. Como resultado de la investigación se obtuvo que mediante la citada Directiva no se creó un nuevo acto inscribible, sino que ella contiene una herramienta de protección que no vulnera la Constitución Política del Perú ni el Código Civil; ya que, al ser un mecanismo de protección no representa una limitación a la propiedad. Asimismo, y a partir del análisis de las resoluciones del tribunal registral se aprecia que como mecanismo de seguridad tiene varias falencias, y que no es la solución final frente a las mafias existentes, sino una solución transitoria que tiene como fin menguar la inseguridad de los usuarios; no obstante, ser ellos quienes asumen los costos de tal mecanismo, por lo cual es imprescindible que el problema de la inseguridad tenga soluciones claras y que ellas sean asumidas por la SUNARP y no por los usuarios.

CONTENIDO

I.INTRODUCCIÓN	4
II. ORIGEN DE LA INMOVILIZACIÓN TEMPORAL DE LAS PARTIDAS DE PREDIOS	5
2.1 El acto inscribible: ¿Cómo se origina?	5
2.2 SUNARP: ¿Cuál es su competencia en la creación de actos inscribibles?	7
III.CONTENIDO DE LA DIRECTIVA N° 008-2013-SUNARP-SN	10
3.1. Compatibilidad con lo regulado en la Constitución Política del Perú	10
3.2. Compatibilidad con lo regulado en el Código Civil Peruano.....	11
3.3. Demanda de Acción Popular: ¿Soluciona la controversia?	14
IV. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA N° 008-2013-SUNARP-SN	19
4.1 Inmovilización Temporal de las Partidas de Predios: ¿Permite la inscripción de algún acto o contrato?	19
4.2 Criterio del tribunal registral: Resoluciones sobre la inmovilización temporal de las partidas de predios.	22
4.3 Finalidad: ¿Cumple su objetivo?.....	30
V. CONCLUSIONES	33
VI. BIBLIOGRAFÍA	34

I.INTRODUCCIÓN

El principio de la sabiduría es el temor de Jehová;
los insensatos desprecian la sabiduría y la
enseñanza. (Proverbios 1:7)

La inmovilización temporal de las partidas de predios, aprobada mediante la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN, como mecanismo de seguridad no ha estado libre de controversias, pero evidencia una falta de acción concreta por parte de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para erradicar el accionar de las mafias que falsifican documentos, suplantan identidades y trafican con terrenos. La SUNARP como ente encargado de brindar seguridad a los usuarios de que sus derechos se encuentran resguardados, debe implementar todo tipo de mecanismos para verificar que los documentos que ingresen a los registros públicos sean verídicos, pero ello no debe ser una carga para los usuarios, sino un acto de paz ante tanta inseguridad.

Es en ese sentido, se procederá a analizar el origen, contenido y efectos de la inmovilización temporal de las partidas de predios, con el único objetivo de observar su validez y eficacia, por lo que se responderá a las siguientes interrogantes: ¿La SUNARP ha creado un nuevo acto jurídico? ¿La SUNARP tiene facultades para crear un nuevo acto jurídico? ¿El contenido de la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN es compatible con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en el Código Civil? ¿El criterio del tribunal registral, respecto a la inmovilización temporal de las partidas de predios, emitida en sus resoluciones es clara? ¿Cumple la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN su objetivo? ¿Se erradica el problema de la falsificación de documentos, suplantación identidades y tráfico con terrenos con la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN?

Es evidente que no son las únicas interrogantes que existen alrededor de la inmovilización temporal de las partidas de predios; sin embargo, como una cuestión introductoria al tema, y con el objeto de abarcar tanto el origen, contenido y efectos de esta herramienta de seguridad, se ha privilegiado dar respuesta a las preguntas ya señaladas. Se debe aclarar, que con ello no se cierra el debate, sino que se contribuye a brindar mayor información para dar respuestas a las nuevas cuestiones que puedan surgir en este camino por erradicar los actos delincuenciales.

II. ORIGEN DE LA INMOVILIZACIÓN TEMPORAL DE LAS PARTIDAS DE PREDIOS

2.1 El acto inscribible: ¿Cómo se origina?

El tribunal registral en la Resolución N° 1421-2009-SUNARP-TR-L de fecha 16/09/2009 señaló que “son actos inscribibles en los Registros Públicos, aquellos que, de manera taxativa, se encuentran contemplados como tales en las leyes que rigen los registros jurídicos, Código Civil, Ley General de Sociedades y otras normas de carácter sustantivo”: “Este criterio responde al denominado principio de relevancia registral, por el cual los actos o derechos que ingresan al Registro son aquellos que el legislador ha considerado relevantes para el conocimiento de terceros, los que están referidos a determinadas situaciones jurídicas, sea de bienes o de personas” (Diálogo con la Jurisprudencia 2010: 442).

Asimismo, el tribunal registral en la Resolución N° 2644-2015-SUNARP-TR-L de fecha 24/12/2015, Resolución N° 1211-2018-SUNARP-TR-L de fecha 24/05/2018 y Resolución N° 1400-2018-SUNARP-TR-L de fecha 14/06/2018 estableció que “la doctrina es partidaria del principio de tipicidad del contenido del Registro; así, solo los actos o hechos que dispongan las leyes se considerarán como inscribibles, de tal modo que la tipicidad no queda al arbitrio de particulares o del Registrador”.

Podemos observar, que los actos inscribibles en el Registro son aquellos establecidos por ley, en el marco de la aplicación del principio de tipicidad, por lo cual, no pueden ser creados por voluntad de los privados o del Registrador, sino que la ley expresamente les otorga tal naturaleza. Siendo ello así, y como la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN que regula el procedimiento de inmovilización temporal de las partidas de predios es aplicable en una primera etapa en el Registro de Predios, procederemos a describir cómo se regulan los actos inscribibles en el citado registro.

El Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP, aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN, conforme lo indica en su artículo 1, “regula los requisitos para la inscripción de los diferentes actos o derechos en el Registro de Predios, las formalidades

de los documentos que dan mérito a las inscripciones, el contenido de los asientos registrales y los procedimientos previstos en otras normas de carácter registral”.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP, aprobado por la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN, “el Registro de Predios es el registro jurídico integrante del Registro de Propiedad Inmueble en el que se inscriben los actos o derechos que recaen sobre predios a los que se refiere el artículo 2019° del Código Civil, normas administrativas y demás normas vinculantes”.

En ese sentido, el artículo 2019 del Código Civil señala que los actos inscribibles en el Registro de la propiedad Inmueble son:

1. Los actos y contratos que constituyen, declaren, transmitan, extingan, modifiquen o limiten derechos reales sobre inmuebles.
2. Los contratos de opción.
3. Los pactos de reserva de propiedad y de retroventa.
4. El cumplimiento total o parcial de las condiciones de las cuales dependan los efectos de los actos o contratos registrados.
5. Las restricciones en las facultades del titular del derecho inscrito.
6. Los contratos de arrendamiento.
7. Los embargos y demandas verosíblemente acreditados.
8. Las sentencias u otras resoluciones que a criterio del juez se refieran a actos o contratos inscribibles.
9. Las autorizaciones judiciales que permitan practicar actos inscribibles sobre inmuebles.

Siendo ello así, y de acuerdo a Álvarez Caperochipi y Gonzales Barrón, la inscripción es la toma de razón en el registro de los actos de contenido jurídico real relativos a bienes inmuebles, y refleja los actos de disposición del derecho de propiedad sobre la finca, y/o de constitución, modificación o extinción de derechos reales. Siendo ello así, la inscripción toma razón del derecho real constituido, con su nombre jurídico (sistema de numerus clausus), y todo lo que según el título determina el mismo derecho o limita las facultades del adquirente. Es decir, en el registro, la inscripción no solo refleja el derecho real en sí, sino también su configuración material, pues sabemos que los derechos reales, aunque conformados a un esquema típico, permiten una cierta disponibilidad de contenido (2012: 376).

En la misma línea, Gunther Gonzales Barrón señala que el artículo 881° del Código Civil adopta un catálogo cerrado de derechos reales, en cuanto solo pueden establecerse por ley. Sin embargo, se permite cierta libertad de configurar el contenido del derecho, sin rebasar el esquema previsto por el tipo legal. En buena cuenta, nuestro sistema reconoce expresamente el sistema de *numerus clausus* (2015: 56).

Por otro lado, Álvarez Caperochipi y Gonzales Barrón aclaran que el Derecho inmobiliario registral parte de la distinción entre derechos reales y personales, como una distinción dogmática. Es decir, las obligaciones o derechos personales, no pueden ser objeto de inscripción en el registro. Estos están excluidos del registro, y de acceder deben ser cancelados a instancia de parte, sin perjuicio de que se inscriba la garantía real constituida para asegurar el cumplimiento de las obligaciones o se tome la anotación cuando proceda (2012: 377).

Como bien lo indicamos en líneas anteriores, los actos inscribibles en el Registro de Predios se encuentran enumerados en el artículo 2019° del Código Civil y regulados en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, y de una lectura de ambos se evidencia que la inmovilización temporal de las partidas de predios como acto inscribible no se encuentra descrita en ninguno ellos. En el marco de ese enunciado, la pregunta que nace es si la inmovilización temporal de las partidas de predios es un acto inscribible, y si lo es, cuál es la ley que lo sustenta como tal.

2.2 SUNARP: ¿Cuál es su competencia en la creación de actos inscribibles?

Fernando Tarazona Alvarado señala que conforme al artículo 10 de la Ley N° 26366, Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), esta entidad se encuentra facultada para dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional. En consecuencia, señala, que la Sunarp solo se encuentra facultada para regular el procedimiento de inscripción, dictando para ello los respectivos reglamentos. Sin embargo, en el presente caso, mediante la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN la Sunarp no regula un acto inscribible, sino que crea uno nuevo, que en este caso sería la solicitud

del propietario de inmovilización temporal de su predio. Al respecto, concluye, debe tenerse en cuenta que no todos los actos o negocios jurídicos se inscriben en el registro, sino solo los que se encuentran recogidos en la norma, por ende, la declaración del propietario, contenido en una escritura pública, solicitando la inmovilización temporal de su predio inscrito, no constituye un acto inscribible (2013: 14-15).

En la misma línea, Gunther Gonzales Barrón argumenta que la Sunarp no solo ha creado un acto jurídico contrario a la ley, sino que, además, ni siquiera tenía competencia para crear y regular dicho acto, pues sus atribuciones se centran en cuestiones formales vinculadas con la función registral, pero jamás puede entrometerse con la regulación de los actos jurídicos, tanto en su existencia, validez y eficacia, pues nadie le ha atribuido tal competencia (2013: 35).

El mismo autor muestra como prueba de su argumentación que el artículo 18-b) de la Ley N° 26366, de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos, señala que la Sunarp puede dictar las normas requeridas para la eficacia y seguridad jurídica de la función registral (reiterado en el artículo 7-c del Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, Reglamento de Organización y Funciones de la Sunarp). (...) Sin embargo, la llamada “función registral” no es otra cosa que la potestad atribuida a los registradores de calificar, inscribir y dar publicidad de actos y contratos en un registro de carácter jurídico, pero ello no significa que se pueda regular asuntos del derecho privado, vinculados a derechos fundamentales como la libertad de contratación y el derecho de propiedad, tales como la validez de actos jurídicos, la eficacia de las estipulaciones prohibitivas de enajenar o gravar. Por lo tanto, no es admisible que la Sunarp, mediante una simple directiva, pretenda crear un acto jurídico privado y establecer sus efectos (Gonzales 2013: 35).

En nuestra opinión, consideramos que el Código Civil en el artículo 2009° señala que “los registros públicos se sujetan a lo dispuesto en este Código, a sus leyes y reglamentos especiales”. En ese sentido, los registros públicos se sujetan a lo establecido en la Ley N° 26366 “Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos”, la cual en su artículo 10° señala: “[...] la Superintendencia tiene por objeto dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar y dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional”.

Asimismo, los Registros Públicos se sujetan a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, el cual indica en el inciso C del artículo 3° que “es una función de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos el de dirigir, planificar, organiza, normar, evaluar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros que integran el Sistema Nacional de los Registros Públicos”.

Siendo ello así, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos tiene la función de normar la inscripción de los actos en los Registros, ello por atribución del Código Civil, de la Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Justamente, en el marco de sus facultades, es que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos mediante la Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN aprueba la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN que regula el procedimiento para la inmovilización temporal de las partidas de predios.

Exactamente, lo que está regulando la citada directiva es un procedimiento de inmovilización temporal de las partidas registrales, como bien lo señala su artículo segundo. Asimismo, en los antecedentes y situación actual de la referida directiva se indica expresamente que la inmovilización temporal de las partidas registrales es un mecanismo legal:

A fin de proteger los derechos de los titulares registrales y teniendo en cuenta que la SUNARP tiene como misión otorgar seguridad jurídica, entendiéndose esta como la protección del titular con derecho inscrito en el Registro para que no se vea perjudicado y despojado irregularmente de su propiedad, se pone a disposición de la ciudadanía un mecanismo legal que permita el cierre temporal y voluntario de las partidas correspondientes al Registro de Predios.

En la misma línea, el considerando 6.3 de la Directiva indica que “el asiento de inmovilización temporal constituye una herramienta para publicitar la voluntad del propietario registral de cerrar voluntaria y temporalmente la partida de determinado predio de tal forma que se impida inscribir en forma inmediata cualquier acto de disposición gravamen y/o carga voluntaria presentado hasta su posterior comprobación o levantamiento”.

Como se puede apreciar, la inmovilización temporal de las partidas de predios es un procedimiento, un mecanismo, una herramienta que tiene la finalidad de otorgar seguridad al propietario ante la ola de falsificación de documentos, como se detallará en los próximos capítulos. Si bien la inmovilización temporal de las partidas de predios se extiende en el rubro de cargas y gravámenes, de acuerdo al considerando 6.9 de la directiva, no constituye un acto inscribible en sí mismo, sino es una anotación temporal como herramienta para brindar una mayor seguridad al propietario de que en algún momento no se va a inscribir un acto del cual él no tuvo conocimiento ni participación.

En conclusión, la inmovilización temporal de las partidas de predios no tiene la naturaleza de un acto inscribible en sí mismo, sino es un mecanismo de seguridad ante la falsificación de documentos, como lo es el Bloqueo por Presunta Falsificación de Documentos Protocolares, creada para proteger a los propietarios contra los grupos delincuenciales de falsificación de documentos. Si cumple su finalidad o no, y si su contenido es compatible con lo regulado en la Constitución Política del Perú y el Código Civil, es lo que será materia de análisis en los próximos capítulos.

III. CONTENIDO DE LA DIRECTIVA N° 008-2013-SUNARP-SN

Teniendo claro que la inmovilización temporal de las partidas de predios es un mecanismo de protección y verificación de títulos presentados, a fin de resguardar los derechos inscritos del titular registral, se procederá a analizar si su contenido es compatible con lo regulado en la Constitución Política del Perú y en el Código Civil, para finalmente concordarlo con lo resuelto en la Demanda de Acción Popular interpuesta por Gunther Hernán Gonzales Barrón contra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, donde se alega que la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN que aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, “Directiva que regula el procedimiento para la inmovilización temporal de partidas de predios”, infringe la Constitución y la ley.

3.1. Compatibilidad con lo regulado en la Constitución Política del Perú

El artículo 70° de la Constitución Política del Perú señala:

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

Asimismo, el artículo 72° de la Constitución Política del Perú señala que “la ley puede, sólo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes”.

Mediante los citados artículos se busca proteger la propiedad, el Estado busca garantizar que el propietario pueda disfrutar y disponer de su propiedad, sin mayor restricción que las impuestas por ley. Se brinda al propietario la seguridad de que su derecho es reconocido y si el mismo es vulnerado, encontrará mecanismos de protección del derecho para recuperarla.

Asimismo, se puede observar que solo por ley se puede establecer restricciones y prohibiciones al derecho de propiedad. Justamente, en virtud de ello es que surge el debate respecto a si mediante la Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN, que aprueba la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN, se puede establecer una restricción al derecho de propiedad, teniendo en cuenta que aquella no es una ley, sino un Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Ante ello, la posición establecida en el presente trabajo y que, encuentra su fundamento en el capítulo anterior, es que la inmovilización temporal de las partidas de predios no es una restricción al derecho de propiedad, sino un mecanismo de verificación de la autenticidad del título presentado, un medio para resguardar los derechos del propietario. En ese sentido, si bien la citada Directiva puede ser muy criticada en diversos aspectos, como bien se apreciará en líneas posteriores, no es inconstitucional.

3.2. Compatibilidad con lo regulado en el Código Civil Peruano

El artículo 882° del Código Civil establece que “no se puede establecer contractualmente la prohibición de enajenar o gravar, salvo que la ley lo permita”. En otras palabras, solo

si una ley lo autoriza se podría establecer mediante un contrato la prohibición de enajenar o gravar.

En palabras de Jorge Avendaño V. y Francisco Avendaño A., hay dos clases de restricciones o límites al derecho de propiedad: las que nacen de la ley y las que se originan en un pacto o contrato.

Las restricciones legales al derecho de propiedad son cargas o prohibiciones que se imponen a este derecho para limitar su ejercicio. Se produce una disminución o recorte del poder jurídico que impide al propietario actuar con total libertad sobre el bien, pero no se pierde la propiedad misma ni la posibilidad de ejercer los atributos del dominio. Las restricciones legales a la propiedad tienen su fuente en la Constitución. El Código Civil consagra algunas de ellas. También están presentes en otras leyes y en normas municipales (2017: 66).

En la misma línea, los autores señalan que hay también restricciones a la propiedad que no nacen de la ley sino de un pacto o contrato. Estas restricciones o limitaciones que nacen del pacto deben estar inscritas en el registro respectivo para que surtan efectos contra terceros, conforme se indica en el artículo 926° del Código Civil: “Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo”.

En ese sentido, los límites convencionales a la propiedad se fundamentan en el interés privado, siendo varios los artículos del Código Civil que se vinculan o relacionan con las restricciones convencionales. Interesa mencionar el artículo 882° que se refiere a las cláusulas de inalienabilidad y el artículo 926°, que se complementa con el artículo 2019° inciso 5 del Código Civil, según el cual se consideran como actos inscribibles en los Registros Públicos las restricciones en las facultades del titular del derecho inscrito (Avendaño V y Avendaño A 2017: 70).

En referencia a lo señalado líneas arriba, la Resolución N° 147-2019-SUNARP-TR-T de fecha 06 de marzo del 2019 señala que “las restricciones convencionales a la propiedad establecidas por pacto, no pueden comprender los atributos de enajenación o gravamen del bien, salvo que la ley lo permita, conforme con lo previsto por el artículo 882 del Código Civil, pues existe un interés en que los bienes circulen libremente en el mercado”.

Frente a ello, se argumentaba que la prohibición señalada en el artículo 882° del Código Civil solo hacía referencia a una prohibición absoluta, pero no a una relativa, por lo cual

el Tribunal Registral emitió y precisó el Precedente de Observancia Obligatoria en el XCIV Pleno, publicado el 24 de agosto de 2012: “Las restricciones convencionales de la propiedad establecidas por pacto no pueden comprender los atributos de enajenación o gravamen del bien, salvo que la Ley lo permita, conforme con lo previsto por el artículo 882 del Código Civil, pues existe un interés superior de que los bienes circulen libremente en el mercado”. El Precedente fue precisado en el XICX Pleno, publicado el 1 de diciembre de 2012: “Las restricciones convencionales de la propiedad establecidas por pacto no pueden comprender – de manera absoluta, relativa ni temporal-, los atributos de enajenación o gravamen, salvo que la Ley lo permita, conforme con lo previsto por el artículo 882 del Código Civil, pues existe un interés superior de que los bienes circulen libremente por el mercado”.

Como se puede observar, el tribunal registral interpretó, en virtud de lo establecido en el artículo 882° del Código Civil, que no solo se encuentra prohibido las restricciones contractuales que contengan la prohibición de enajenar o gravar de manera absoluta, sino también las prohibiciones relativas y temporales, salvo que la Ley lo permita. En este caso, la pregunta que surge es la siguiente: ¿La Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN está estableciendo una restricción o prohibición contractual sobre las facultades de disposición y gravamen?

Sobre el tema, Gonzales Barrón sostiene que nos encontramos frente a una prohibición de disposición y gravamen, bajo el siguiente argumento:

Si el acto de inmovilización temporal significa “impedir un acto voluntario de disposición, carga o gravamen” (artículo 6.5.1 de la Directiva), entonces resulta evidente que se trata de una prohibición de enajenar y gravar que contraviene expresamente el artículo 882 del CC – concordante con el 881-, que sanciona con nulidad toda cláusula o estipulación que prohíba la enajenación o el gravamen de bienes, salvo ley autoritativa- que aquí no existe-, [...] (2013: 33-34).

Sin embargo, en nuestra opinión lo que configura la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN no es una prohibición o restricción de enajenar o gravar; ya que, como bien se citó, el artículo 882° del Código Civil hace referencia a una prohibición establecida contractualmente, y lo indicado en la Directiva es un acto unilateral. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que solo se está inmovilizando la partida, no el derecho del propietario a disponer del predio, el cual en cualquier momento podría gravar o disponer del predio que se encuentra bajo su titularidad, con la única diferencia que, si desea

inscribir tales actos, debe también solicitar el levantamiento de la inmovilización de la partida registral.

Por esas razones, la inmovilización temporal de las partidas de predios no es ni una prohibición ni una restricción y, por ende, no vulnera el Código Civil Peruano.

3.3. Demanda de Acción Popular: ¿Soluciona la controversia?

Gunther Hernán Gonzales Barrón interpuso una demanda de acción popular contra la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, alegando que la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN que aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, “Directiva que regula el procedimiento para la inmovilización temporal de las partidas de predios”, infringe la Constitución y la ley.

Mediante la Resolución N° 16 de fecha 25 de noviembre se declaró infundada la demanda de acción popular, la cual fue apelada y la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del Perú emitió la resolución de fecha 05 de abril del 2016, confirmando la Resolución N° 16 de fecha 25 de noviembre, declarando infundada la demanda popular interpuesta por Gunther Hernán Gonzales Barrón contra la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – Sunarp.

A fin de analizar la sentencia y los argumentos de las partes se requería tener acceso al expediente; sin embargo, cuando se solicitó la misma en el área de Archivo, me indicaron que la 1° Sala Constitucional no lo había remitido al área de Archivo, a pesar de que se dispuso que se archive el 08 de mayo del 2018. A pesar de ello, y para compensar el vacío de información, analizaré el artículo de Gunther Hernán Gonzales Barrón titulada “La inmovilización temporal de predios ¿Es solución o degradación?” que considero contiene los argumentos de la parte demandante, y el material de enseñanza del curso de Propiedad Informal y Nuevos Registros del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral, el cual contiene la contestación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, en el proceso de Acción Popular seguido por Gunther Hernán Gonzales Barrón.

En ese sentido, el petitorio de la demanda, contenido en la contestación de la demanda del Expediente 917-2013, fue la siguiente:

Que, recurro a su Despacho para formular demanda de Acción Popular contra la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 26 de noviembre de 2013, que aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP/SN, y modifica el inciso f) del artículo 29° del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, publicada el 26 de noviembre de 2013, con fe de erratas publicada el 05 de diciembre de 2013.

El demandante alegó que la Directiva afectó la facultad de disposición del propietario (artículos 70° y 72° de la Constitución Política, 881° y 882° del Código Civil) y se excedió en las atribuciones de la SUNARP. En ese sentido indicó que:

Si el acto de inmovilización temporal significa “impedir un acto voluntario de disposición, carga o gravamen” (artículo 6.5.1 de la Directiva), entonces resulta evidente que se trata de una prohibición de enajenar y gravar que contraviene expresamente el artículo 882 del CC – concordante con el 881-, que sanciona con nulidad toda cláusula o estipulación que prohíba la enajenación o el gravamen de bienes, salvo ley autoritativa – que aquí no existe-, lo que ha sido confirmado por diversas sentencias del Tribunal Constitucional, en cuanto señala que la propiedad exige reconocer a su titular el poder de disposición, pues lo contrario implicaría afectar el contenido esencial del derecho.

En suma, la Directiva N° 08-2013 crea un acto jurídico contrario a la ley (Gonzales 2013: 33-34).

Ante ello la SUNARP alegó, como consta en la contestación de la demanda, que la directiva no afecta la facultad de disposición del propietario y que sólo tiene alcances sobre el procedimiento registral:

Más allá de la denominación utilizada, la “inmovilización” únicamente actúa sobre el procedimiento registral y no en el plano sustantivo sobre el derecho de propiedad. Es decir, no se afecta en absoluto la facultad de disposición del propietario, simplemente se abren nuevas etapas en el procedimiento registral para inscribir actos de disposición, carga o gravamen en caso el propietario decida activar la “inmovilización”.

Asimismo, esta medida no importa una inmovilización absoluta de la partida, ya que se limita a actos de disposición o gravamen voluntario, lo cual implica que, aun estando la partida inmovilizada, se podrán inscribir todos aquellos actos que no impliquen actos de disposición o gravamen, mandatos judiciales, administrativos o arbitrales, sucesiones, entre otros. Incluso en el caso que se presente un acto de disposición de fecha cierta anterior a la inmovilización podrá acceder al registro, procediéndose de modo automático

a levantarla, ya que en este caso el aparente titular registral, ya no era el propietario cuando inmovilizó la partida, acreditándose que había vendido el predio con anterioridad, no perjudicándose al comprador que acude al registro a inscribir su título (Artículos 6.5.2 y 6.6 de la directiva).

No puede perderse de vista, pues, que la propiedad inmueble se transfiere con la sola obligación de enajenar (artículo 949 del Código Civil) y que esto no ha sido modificado en modo alguno por la Directiva. En ese sentido, es evidente que el propietario mantiene intacta su facultad de disposición.

En efecto, la propiedad, como derecho fundamental, ha sido reconocida en los artículos 2° numeral 16) y 70° de la Constitución Política. Este derecho, como lo recuerda el Tribunal Constitucional *“se concibe como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, el propietario puede servirse directamente del bien, percibir sus frutos y productos, y darle destino o condición conveniente a sus intereses patrimoniales”* (STC N° 0030-2004-AI, Fundamento Jurídico 11). Precisamente, la Directiva cuestionada no incide directa ni indirectamente en ninguna de las facultades que derivan del derecho de propiedad y, por tanto, no afecta en absoluto el contenido de este derecho fundamental.

Sin perjuicio de ello, se debe reparar que la prohibición contenida en el Artículo 882° del Código Civil únicamente pesa sobre los contratos, mientras que la “inmovilización” se activa con la voluntad unilateral del titular el derecho inscrito.

Los argumentos de las partes son claras, y son evidentemente contrapuestas; sin embargo, de la lectura de la Directiva no queda la menor duda de que lo que está regulando es un mecanismo de seguridad, que no crea una limitación a la propiedad; ya que, si bien se impide la inscripción de un título que contenga un acto voluntario de disposición, carga o gravamen, este impedimento solo es para aquellos títulos presentados en forma posterior al asiento de presentación de la solicitud de inmovilización temporal de la partida, y solo hasta que se compruebe su veracidad. Siendo ello así, una vez comprobada su veracidad, se procederá a su inmediata inscripción.

Asimismo, no se prohíbe al propietario que disponga de su bien ni que la cargue o grave. Esto es así, porque la decisión de inmovilizar la partida es unilateral, del mismo propietario, nadie le impone tal acción y, por ende, en el momento que así lo requiera puede levantar la inmovilización temporal de la partida e inscribir la disposición del bien. Aunado a ello, el propietario puede disponer de su bien sin necesidad de inscribirlo, porque la disposición se da con el solo consenso, no es requisito la inscripción para

obtener la traslación de la propiedad, más aún, cuando no tiene ningún impedimento legal ni contractual para realizarlo.

Por los argumentos antes expuestos, nos encontramos a favor de lo señalado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Por otro lado, el demandante, respecto a que la directiva de inmovilización temporal excede las competencias atribuidas por la ley a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, alegó lo siguiente:

La Sunarp no solo ha creado un acto jurídico contrario a ley, sino que, además, ni siquiera tenía competencia para crear y regular dicho acto, pues sus atribuciones se centran en cuestiones formales vinculadas con la función registral, pero jamás puede entrometerse con la regulación de los actos jurídicos, tanto en su existencia, validez y eficacia, pues nadie le ha atribuido tal competencia.

(..) Por lo tanto, no es admisible que la Sunarp, mediante una simple directiva, pretenda crear un acto jurídico privado y establecer sus efectos.

En este caso concreto, la directiva establece la regulación de un acto privado cuya finalidad es prohibir la disposición y gravamen de bienes inmuebles, lo que es materia propia de las relaciones jurídicas entre particulares, es decir, se trata de cuestiones del Derecho Civil. Si bien la Sunarp tiene competencia para regular los requisitos para que un acto jurídico acceda al registro, empero, no puede decidir si un acto es válido o eficaz; en consecuencia, los reglamentos deben respetar la legislación sustantiva (Código Civil, por ejemplo), y solo les queda compilar los requisitos de inscripción que se deduce de las leyes, establecer las reglas de procedimiento, calificación y de funcionamiento técnico de la institución (catastro, por ejemplo).

En conclusión, la Directiva N° 08-2013 excede abiertamente las competencias atribuidas a la Sunarp, y por ello se trata de una disposición reglamentaria inválida (Gonzales 2013: 35).

En respuesta, la demandada en la contestación de la demanda argumentó lo siguiente:

La Sala debe tener presente que el Artículo 10° de la Ley N° 26366 señala expresamente que: *“La Superintendencia tiene por objeto dictar las políticas y normas técnico-administrativas de los Registros Públicos estando encargada de planificar, organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de los actos y contratos en los Registros Públicos que integran el Sistema Nacional”*.

Esta atribución normativa es expuesta nuevamente en el Artículo 18° de la citada norma: *“Son atribuciones y obligaciones del Directorio dictar las normas registrales requeridas para la eficacia y seguridad jurídica de la función registral (...)”*. Es decir, está fuera de toda duda que la SUNARP ha emitido válidamente la Directiva, pues forma parte de sus competencias, dictar normas de índole registral, que realicen el principio constitucional de seguridad jurídica.

No sólo por las normas ya citadas que le otorgan dicha atribución al Directorio de SUNARP, sino por lo expuesto por la Ley N° 29566, a través de la cual se ratificó expresamente que la función registral se encuentra sujeta a las directivas aprobadas por la SUNARP: *“Artículo 9.- La función registral de calificación se encuentra sujeta a lo dispuesto en el artículo 2011 del Código Civil, así como a las reglas y límites establecidos en los reglamentos y directivas aprobados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp). No constituye parte ni responsabilidad de la función registral la fiscalización del pago de tributos, ni de los insertos correspondientes que efectúe el notario”*.

Es decir, la validez en la emisión de la Directiva está acreditada fehacientemente, pues es parte de nuestras competencias señaladas expresamente por el ordenamiento legal.

El segundo argumento principal presentado, como se puede observar, es que mediante la Directiva la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos se creó un nuevo acto inscribible, y como un acto inscribible solo puede ser creado por ley, se argumentó que la Sunarp habría violado sus competencias. No obstante ello, la Sunarp señaló que no se creó un nuevo acto inscribible, sino que se ha regulado un procedimiento de seguridad a fin de evitar la inscripción de títulos fraudulentos.

Argumento último con el que estamos de acuerdo; ya que, si en principio se “inscribe” la inmovilización temporal de las partidas de predios, ello es más una “anotación preventiva”; ya que, su naturaleza como herramienta de protección es ser “temporal”, a fin de resguardar la prioridad ante un título presentado en segundo lugar y publicitar que su inmueble no va a ser objeto de disposición, carga o gravamen, por lo cual se regula que el registrador verifique la autenticidad del título presentado a fin de comprobar su veracidad y contrastarlo con la voluntad del propietario de no querer disponer, cargar o gravar su bien.

En conclusión, el demandante alegaba que mediante la Directiva la SUNARP se había creado un nuevo acto jurídico que violaba el artículo 882° del Código Civil, al establecerse la prohibición de enajenar o gravar. Asimismo, argumentó que un nuevo acto

jurídico solo puede ser creado por ley y la Directiva no es una ley. Ante ello, la SUNARP contestó indicando que no se ha creado un nuevo acto jurídico, sino un mecanismo de protección que no restringe el poder de disposición o gravamen.

En virtud de lo señalado, considero que la inmovilización temporal de las partidas de predios no es un nuevo acto inscribible, sino una herramienta de protección utilizada dentro del procedimiento registral a fin de evitar actos fraudulentos. Ello fue la intención de la Directiva, por lo cual procederemos a constatar si en la práctica se ha cumplido tal finalidad.

IV. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA N° 008-2013-SUNARP-SN

Una vez comprendido que la Directiva no contiene un acto inscribible, sino un mecanismo de protección, y que tal mecanismo no vulnera la Constitución Política del Perú ni el Código Civil, corresponde ahora estudiar su contenido desde un punto de vista más práctico. Es decir, se procederá a analizar cómo está regulado y la posición del tribunal registral frente a ello, con la finalidad de poder tener una opinión consolidada sobre la eficacia de este mecanismo.

4.1 Inmovilización Temporal de las Partidas de Predios: ¿Permite la inscripción de algún acto o contrato?

De la lectura del contenido de la Directiva se tiene que el mecanismo empleado para resguardar los derechos de los titulares registrales es la inmovilización temporal, la cual está definida en el considerando 6.3: “El asiento de inmovilización temporal constituye una herramienta para publicitar la voluntad del propietario registral de cerrar voluntaria y temporalmente la partida de determinado predio de tal forma que se impida inscribir en forma inmediata cualquier acto de disposición, gravamen y/o carga voluntario presentado hasta su posterior comprobación o levantamiento”.

Como se puede observar, lo que se encuentra impedido de inscripción es cualquier acto de disposición, gravamen y/o carga, mientras no se compruebe la autenticidad del título que contiene el acto y se levante la inscripción de la inmovilización temporal. Siendo ello

así, existen actos que sí pueden ser inscritos, porque no atentan contra los derechos del titular registral.

El artículo 6.6 de la Directiva establece los supuestos en los cuales la inmovilización temporal no impedirá la inscripción de actos posteriores, y la Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016 detalla cada uno de los supuestos en los siguientes términos:

6.6.1 La inscripción o anotación de un mandato judicial, acto administrativo o decisión arbitral que se presente en forma posterior al asiento de inmovilización.

De acuerdo al tribunal registral, Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016, este primer enunciado refiere a su vez que se podrá inscribir en el registro estos tres supuestos:

- ✓ Mandato judicial: Implica una decisión que emana de una autoridad judicial, que en aplicación del *ius imperium*, ordenará al registro la inscripción de determinado acto [...].
- ✓ Acto administrativo: Respecto a este supuesto, la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General -enuncia expresamente cual es el concepto de acto administrativo y nos refiere en su artículo 1° que “*son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta*”.
- ✓ Decisión arbitral: Implica una decisión que emana de una autoridad arbitral, que en aplicación de las facultades que le otorga la ley y las partes, ordenará al registro la inscripción de determinado acto. Supuesto al cual, el registro da cumplimiento en aplicación del Decreto Legislativo N° 1071 – Decreto Legislativo que norma el arbitraje, el cual regula en su artículo 3° los principios y derechos de la función arbitral, estableciendo en su inciso 4 lo siguiente: “*Ninguna actuación ni mandato fuera de las actuaciones arbitrales podrá dejar sin efecto las decisiones del tribunal arbitral, a excepción del control judicial posterior mediante el recurso de anulación del laudo contemplado en este Decreto Legislativo. Cualquier intervención judicial distinta, dirigida a ejercer un control de las funciones de los árbitros o a interferir en las actuaciones arbitrales antes del laudo, está sujeta a responsabilidad*”.

Se debe tener en cuenta que tanto el mandato judicial, actos administrativos o decisión arbitral que se presenten en forma posterior al asiento de inmovilización deberán ser

calificados bajo las reglas de calificación establecidos para cada uno de ellos, solo así podrán ser inscritos o anotados de ser el caso. Es decir, el asiento de inmovilización temporal no va a impedir la inscripción o anotación, pero de ninguna forma va a modificar las reglas de la calificación registral.

6.6.2 Actos que no impliquen disposición, carga o gravamen.

En lo que respecta a este supuesto, el tribunal registral, Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016, indica que “se desprende que podrán ser inscritos aquellos actos que no alteren el dominio del predio o que lo afecten, como por ejemplo una declaratoria de fábrica”.

Evidentemente, si la finalidad de la Directiva es brindar seguridad al titular registral que su derecho no se va a ver afectado por actos fraudulentos que impliquen disposición, carga o gravamen, todo aquel acto que no se encuentre dentro de esos supuestos puede ser inscrito o anotado. La labor del registrador público y del tribunal registral va a ser determinar cuándo un acto no implica un acto de disposición, carga o gravamen, en consonancia con la finalidad de la Directiva.

6.6.3 La inscripción de actos de disposición, carga o gravamen que deriven de alguna anotación preventiva o inscripción anterior al asiento de inmovilización.

Respecto a este numeral, el tribunal registral, Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016, señala:

El enunciado es preciso al señalar que serán materia de inscripción aquellos actos de disposición, carga o gravamen que sean consecuencia de una anotación preventiva inscrita en la partida con anterioridad al asiento de inmovilización.

Como bien define el Reglamento General de los Registros Públicos, las anotaciones preventivas son asientos provisionales y transitorios que tienen por finalidad reservar la prioridad y advertir la existencia de una eventual causa de modificación del acto o derecho inscrito. Y es justamente por este motivo que, si al momento de inmovilizarse temporalmente una partida, se encuentra vigente una anotación preventiva, será posible la inscripción posterior del acto que emane de la anotación preventiva.

Todo acto que derive de alguna anotación preventiva o inscripción anterior al asiento de inmovilización debe ser inscrito, porque el principio de prioridad preferente con un efecto retroprioritario no puede verse vulnerado en ningún sentido; ya que, protege derechos que llegaron antes que la inmovilización de la partida, y por ende están resguardados y deben

ser inscritos. Si bien la inmovilización temporal de la partida es un mecanismo de protección, ningún mecanismo de protección puede atentar contra los principios del sistema registral ni con los derechos adquiridos con anterioridad, los mismos que son reguardados por el derecho registral.

6.6.4 La anotación o inscripción de sucesión intestada o testamento.

Para el tribunal registral, de acuerdo a la Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016, queda claro el motivo por el cual se incluyó este numeral expresamente, “en tanto el fallecimiento del titular registral no constituye un acto voluntario de disposición. Por el contrario, nos encontramos frente a una consecuencia jurídica del fallecimiento del titular registral, que consiste en la apertura de la sucesión, y por la cual sus herederos tendrán derecho a inscribir su titularidad sobre el inmueble”.

En vista de lo descrito, nos encontramos, en principio, frente a un *numerus clausus* de supuestos de actos inscribibles, porque se pueden inscribir todo acto que no implique disposición, carga o gravamen, aunque no se encuentre detallado en el artículo 6.6 de la Directiva. No se debe olvidar que los actos que se pueden inscribir tienen un rasgo en común, el cual es que deben ir en consonancia con la finalidad de la Directiva que es brindar seguridad al titular registral que ningún acto de disposición carga o gravamen en la cual no conste su voluntad será inscrito.

4.2 Criterio del tribunal registral: Resoluciones sobre la inmovilización temporal de las partidas de predios.

El tribunal registral ha emitido sendas resoluciones mediante las cuales va delimitando la forma de aplicación de la Directiva y aclarando su interpretación. De acuerdo a ello, se analizará el criterio del tribunal registral, en virtud de las siguientes resoluciones:

A) Resolución N° 1230-2014-SUNARP-TR-L de fecha 03 de julio del 2014 y Resolución N° 1390-2014-SUNARP-TR-L de fecha 25 de julio del 2014: “La declaración jurada a la que se refiere el numeral 6.2.3 de la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, puede estar contenida en la minuta inserta en la escritura pública mediante la cual se solicita la inmovilización temporal de una partida del Registro de Predios”.

El tribunal registral estableció:

El titular registral es la única persona legitimada para otorgar la escritura pública de inmovilización temporal de partida y suscribir la declaración jurada requerida por la norma, la misma que podrá constar inserta en la escritura pública, quien asume responsabilidad por las declaraciones vertidas en los referidos documentos. En virtud de ello, señaló que la declaración jurada puede estar contenida en una cláusula de la minuta de inmovilización de partida, ya que, quienes asumen responsabilidad por ello son el Notario y el titular registral, por ende, no es necesario que la declaración jurada se encuentre inserta en la Escritura Pública, sino que ella sea otorgada por el titular registral.

Lamentablemente, resoluciones como la citada son recurrentes en los registros públicos; debido a que, al aplicarse literalmente la Directiva, se le exigió al usuario que la declaración jurada descrita en el considerando 6.2.3 de la Directiva esté “inserta”; ya que el referido considerando señala:

Declaración Jurada del propietario con derecho inscrito con firmas certificadas notarialmente en la cual se declare bajo juramento que el predio sobre el cual solicita la inmovilización temporal no ha sido transferido o se encuentra afectado con carga y/o gravamen no inscrito por el mismo titular en forma voluntaria y en fecha anterior a la declaración jurada. Esta declaración jurada deberá estar inserta en la Escritura o anexa a la misma (el subrayado es mío).

No obstante, el registrador, como bien lo señaló el tribunal registral, debió haber interpretado tal considerando, con el objetivo de comprender cuál es la finalidad del mismo y, por ende, calificar positivamente que la declaración jurada se encuentre dentro de una cláusula de la minuta y no necesariamente anexa a la escritura pública.

B) Resolución N° 381-2014-SUNARP-TR-A de fecha 25 de julio de 2014: “Procede la inscripción de inmovilización temporal de partida conforme lo establece la Resolución N° 314-2103-SUNARP-SN en aplicación de la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN respecto de los derechos que ostenta un copropietario sobre un predio, esto en mérito al artículo 977° del Código Civil”.

Teniendo en cuenta que en la directiva no se ha regulado expresamente el supuesto de inmovilización temporal solicitada por un copropietario de un predio determinado

respecto de la totalidad de las acciones y derechos que le corresponden, el tribunal registral estableció:

El artículo 977° del Código Civil, indica que cada copropietario puede disponer de su cuota ideal y de los respectivos frutos, y puede también gravarlos.

Por lo tanto, cada copropietario podrá disponer de su cuota ideal, conforme mejor le convenga, y siendo así, de acuerdo a la directiva registral, este colegiado infiere que también, puede adoptar la decisión de solicitar la inmovilización de los derechos y acciones que le corresponde sobre la totalidad del predio, pues no se encuentra privado de ejercer a plenitud la disposición de sus derechos conforme lo previsto en el artículo 923 del Código Civil, *“la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley”*. Por consiguiente, y en una interpretación extensiva de la Directiva que regula la inmovilización de una partida registral; la actuación del Registrador al momento de inscribir la inmovilización temporal que solicita el titular registral (copropietario), solo conlleva a los derechos acciones que corresponden al copropietario solicitante.

Por lo tanto, procede la inscripción de la inmovilización de la partida registral en cuanto a los derechos y acciones del copropietario, salvaguardando los mismos por la protección jurídica registral que establece la Directiva con la inmovilización temporal. Esta aclaración fue importante a fin de evitar que los derechos de los copropietarios no sean ejercidos; ya que, al momento de aprobar la directiva no habían establecido el supuesto de que un copropietario quisiera inmovilizar sus acciones y derechos, justamente por ello, el registrador había señalado que la inmovilización era de la partida y no de los derechos.

Considero que no se puede aplicar literalmente una directiva, sino que esta debe ser interpretada de acuerdo con su objetivo y finalidad, a fin de cumplirla a cabalidad. Por ende, no era necesario que esté regulado el tema de la inmovilización de acciones y derechos y mucho menos realizar una interpretación extensiva de la Directiva, porque ello podía ser interpretado a partir de lo regulado en el código civil, pero teniendo en cuenta que los registradores públicos suelen aplicar las normas literalmente, considero que la aclaración realizada por el tribunal registral fue pertinente a fin de no continuar vulnerando los derechos de los copropietarios.

Es importante señalar, que una Directiva no puede ir en contra de lo establecido en el Código Civil, y si en la misma están regulados los derechos de los copropietarios, artículo 977° del Código Civil, entonces de ninguna forma la Directiva puede violar tales derechos. Hacer lo contrario sería atentar contra la jerarquía de las normas, y por ende instaurar un desorden donde todo lo establecido puede ser violentado. Si bien los registradores deben aplicar los reglamentos y directivas de la Sunarp, no es menos cierto que primero está la Constitución Política y las leyes, las cuales deberían ser la base de la aplicación de cualquier reglamento y directiva.

C) Resolución N° 390-2014-SUNARP-TR-A de fecha 04 de agosto de 2014 y Resolución N° 1768-2014-SUNARP-TR-L de fecha 18 de setiembre del 2014: “Procede la inscripción de inmovilización temporal de partida respecto de la totalidad de acciones y Derechos que ostenta un copropietario sobre un predio determinado, en mérito al artículo 977° del Código Civil y en aplicación de la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN aprobada por Resolución N° 314-2013-SUNARP-SN”.

El tribunal registral mantiene el mismo argumento que en la Resolución citada en el inciso B), pero además añade:

[...] Si la norma busca proteger al titular registral para que no se vea despojado de forma irregular de su propiedad, es entendible que también su finalidad es salvaguardar el dominio que un copropietario ostenta sobre acciones y derechos de un predio determinado. Por ende, restringir esta finalidad de protección de la propiedad, o interpretarla de manera contraria, atentaría contra la seguridad jurídica, el mismo derecho de propiedad.

Esta resolución sirvió como criterio para sustentar el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado en sesión ordinaria del Centésimo Trigésimo Segundo Pleno del tribunal registral de la SUNARP, sobre Procedimiento de Competencia Notarial e Inmovilización Temporal de Partidas, mediante la Resolución del Presidente del Tribunal Registral N° 225-2015-SUNARP/PT de fecha 30 de setiembre del 2015: “Procede la inscripción de inmovilización temporal de partida respecto de la totalidad de cuotas ideales que ostenta un copropietario sobre un predio determinado, por mérito del artículo 977° del Código Civil y en aplicación de la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN aprobada por resolución N° 314-2013-SUNARP-SN”.

D) Resolución N° 1804-2014-SUNARP-TR-L de fecha 24 de setiembre del 2014:
“A efectos de otorgar escritura pública de inmovilización temporal de partidas, el representante deberá contar con poder especial otorgado por el titular registral”.

El Tribunal Registral estableció:

El acto materia de rogatoria no conlleva en estricto un acto de disposición; sin embargo, implica excluir del tráfico inmobiliario un predio por el periodo de 10 años por medio de la inmovilización de partida; que tiene por finalidad generar el cierre temporal de la partida registral del predio, hasta cumplir con el procedimiento especial de verificación de la autenticidad de títulos o hasta que opere la caducidad del asiento de inmovilización, de modo que se impida inscribir de forma inmediata cualquier acto de disposición, gravamen y/ carga voluntaria presentado hasta su posterior comprobación o levantamiento.

Ante la disyuntiva de si el representante del propietario debería contar con un poder especial para solicitar la inmovilización temporal del predio, el tribunal registral señaló que de la lectura del poder no debe existir duda alguna de que el poder fue otorgado para inmovilizar temporalmente una partida de predios, ello en mérito a la trascendencia de la inmovilización de partidas que, si bien no es un poder especial en sí mismo, como se verá más adelante, sí exige un grado de indubitabilidad. Es decir, el tribunal registral, no de manera totalmente clara, indicó que la inmovilización temporal de las partidas de predios no es un acto de disposición, pero aun así de la lectura del poder no debería haber duda alguna que el representante tiene la facultad para solicitar la inmovilización temporal de la partida. Veamos cómo resuelve en las siguientes resoluciones.

E) Resolución N° 2158-2014-SUNARP-TR-L de fecha 13 de noviembre del 2014:
“La inmovilización temporal de partida no constituye un acto e disposición, por lo que el representante no requiere poder especial”.

En esta resolución el tribunal registral señaló de manera expresa:

El acto materia de rogatoria no conlleva en estricto un acto de disposición; sino implica en excluir del tráfico inmobiliario el predio por el periodo de 10 años, esto con la finalidad

de generar el cierre temporal de la partida registral hasta cumplir con el procedimiento especial de verificación de la autenticidad de títulos o hasta que opere la caducidad del asiento de inmovilización, de modo que se impida inscribir de forma inmediata cualquier acto de disposición, gravamen y/o carga voluntaria presentada hasta su posterior comprobación o levantamiento.

Evidentemente, no varió su criterio, pero tampoco señaló cuál es la naturaleza de la inmovilización temporal de la partida de predios; ya que, si no es “en estricto” un acto de disposición, entonces, ¿Qué es la inmovilización temporal de la partida de predios?

F) Resolución N° 376-2015-SUNARP-TR-T de fecha 11 de agosto de 2015:
“La inmovilización temporal de partida tiene la naturaleza de un acto de administración, por lo que el representante no requiere de poder especial”.

El tribunal registral hizo referencia a la Resolución N° 267-2014-SUNARP-TR-T de fecha 13 de junio del 2014, a fin de indicar que:

La inmovilización temporal de partidas tiene la naturaleza de un acto de administración, por lo que basta tener poderes generales para solicitarla, el fundamento de dicha tesis es el siguiente: (...) los actos de disposición modifican sustancialmente el patrimonio, pudiendo representar una reducción o afectación a los bienes que lo integran, ya sea porque se transfiere la propiedad (compraventa, donación, permuta, etc.) o se grava con hipoteca, anticresis, etc. La representación de estas facultades se rige por el principio de literalidad tanto a nivel sustantivo como procesal y se otorgan por poder especial, según el segundo párrafo del artículo 155 y 156 del Código Civil. Por otra parte, los actos de administración no implican desprendimiento de bienes o derechos, sino son aquellos que miran a la conservación o el incremento del patrimonio. Para su apoderamiento basta el denominado poder general, tal como lo señala el primer párrafo del artículo 155 del Código Civil “*el poder general sólo comprende los actos de administración*”.

Al respecto, esta Sala estima que la inmovilización temporal de partidas, a tenor de la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN, resulta ser un acto de administración, toda vez que esta figura brinda la posibilidad de conocer a todas las personas (cognoscibilidad general) la voluntad del titular registral de no transferir ni afectar el derecho de propiedad que ostenta sobre un predio por determinado tiempo. De esta manera, no solo se protege al propietario de los ataques de terceros que traten de perjudicar su titularidad a través de la

falsificación de documentos, sino que también se salvaguarda la buena fe de los contratantes, publicando el desinterés del titular registral de transferir o gravar sus bienes temporalmente.

Como vemos, cuando el propietario del predio solicita la inmovilización de su partida no “dispone” de derecho alguno y su patrimonio no sufre menoscabo o desmedro, pues su propiedad se conserva incólume tal como la venía conduciendo. A la luz de estas ideas, para el tribunal registral es absolutamente insostenible que el acto rogado constituya un acto dispositivo.

La tesis de considerar a la solicitud de inmovilización temporal de partida de predios como un acto de administración ha sido ratificado en el acuerdo adoptado en el CXXXIII Pleno del Tribunal Registral realizado el día 24 de setiembre del 2015: “La inmovilización temporal de partidas tiene la naturaleza de un acto de administración. Por tanto, para inscribir la inmovilización temporal de la partida, solo se requiere poder general para actuar en representación del titular”.

El sustento del citado acuerdo se detalla en la Resolución N° 901-2018-SUNARP-TR-L de fecha 19 de abril del 2018, la cual indica:

La finalidad de dicha norma es simplemente evitar la inscripción en base a documentación falsificada. Si la escritura que se presenta es anterior a la inmovilización (numeral 6.5.2) se verifica la autenticidad de la escritura, si se comprueba ello se procederá a la inscripción del título sin requerirse de escritura pública de levantamiento de la inmovilización de partida, es más, se denunciaría al que corresponda por haber prestado una declaración falsa. En caso que la escritura fuera posterior a la inmovilización (numeral 6.5.3) se debe observar para que se presente la escritura del levantamiento de la inmovilización (salvo que esta declaración esté contenida en la propia escritura de disposición), dichos documentos será materia de comprobación de su autenticidad.

Como se puede apreciar, el acto de inmovilización temporal de partidas lo que hace es que el Registrador siempre efectúe un control de la autenticidad del documento oficiando al notario correspondiente; lo que viene sucediendo solo en algunos casos, a discreción del registrador a cargo de la calificación.

Si lo que se quiere hacer es evitar inscripciones en base a documentos falsos, no se puede pedir mayores exigencias al acto que intenta impedir ello. El mecanismo de inmovilización temporal de partidas debería ser lo más flexible para acoger la mayor cantidad de solicitudes de personas que aun teniendo un derecho inscrito se sienten inseguras por la existencia de personas dedicadas a la falsificación de documentos que podrían hacer que pierdan ese derecho.

El acto de inmovilización temporal de partida no incide en modo alguno sobre el derecho de propiedad inscrito, solo regula el proceder del registrador en caso de presentación de un instrumento que contenga acto de disposición voluntaria de dicho bien. Publicita el desinterés del titular de disponer de dicho bien, lo que en la realidad se viene haciendo con carteles o mensajes pintados en las fachadas de los inmuebles con la leyenda de “esta propiedad no se vende”. Ese desinterés publicado en la partida tendría un efecto erga omnes, pues nadie podría desconocer lo inscrito.

[...] Ahora bien, para algunos constituye una objeción el concluir que se trata de un acto de administración pues ello conllevaría a que solo uno de los cónyuges o la mayoría de propietarios (sin que intervengan todos) puedan inmovilizar temporalmente de la partida (el subrayado es mío). Esa inmovilización, como se ha indicado, en nada afecta el derecho de propiedad o copropiedad, si uno de los copropietarios quisiera vender—haya o no haya intervenido en el acto de inmovilización- podrá solicitar el levantamiento del cierre respecto de su cuota ideal para que ingrese su transferencia; el adquirente sabiendo (presunción iure et de iure) que existe esta inmovilización, se lo tendrá que exigir así. Como se ha indicado antes, incluso después de la inmovilización, los propietarios o copropietarios pueden disponer de sus bienes, solo que se le pedirá el levantamiento y se hará una comprobación de autenticidad de los instrumentos.

Por todo ello, se consideró que el acto de inmovilización temporal de partidas no es un acto de disposición pues no afecta al bien o al derecho que tiene el propietario sobre el mismo; y de acuerdo a la finalidad de la norma, menos aún se debe aplicar las normas que regulan los actos de disposición.

Efectivamente, el artículo 155° del Código Civil señala que “el poder general sólo comprende los actos de administración”, lo cual no genera ningún problema si el titular del predio es una sola persona. Sin embargo, en el supuesto de la copropiedad, el artículo 971° del Código Civil establece que “las decisiones sobre el bien común se adoptarán por mayoría absoluta, para los actos de administración ordinaria”, lo que da origen a la

siguiente interrogante: ¿Por mayoría absoluta, los copropietarios pueden solicitar la inmovilización de toda la partida? Ante lo cual el tribunal registral en el acuerdo plenario señaló que sí es posible, y que incluso el copropietario que no desea que sus acciones y derechos se encuentren inmovilizadas, puede solicitar el levantamiento de las mismas. Pero, ¿No se iría con tal solicitud en contra de la decisión de la mayoría absoluta? ¿Cuál sería el sentido de que se inmovilice por mayoría absoluta la partida, si cualquiera de los copropietarios puede levantar la inmovilización de sus acciones y derechos? ¿No se generaría una violación de los derechos del copropietario que no desea que se inmovilicen sus acciones y derechos, quien además deberá incurrir en un costo adicional para levantar la inmovilización?

No olvidemos que un acuerdo plenario no es de obligatorio cumplimiento, como sí lo sería un precedente de observancia obligatoria, por lo que estaremos a la espera de ver cómo califican los registradores la solicitud de levantamiento de la inmovilización de las acciones y derechos, cuando la partida fue inmovilizada por acuerdo de la mayoría absoluta de los copropietarios. Sin duda, va a ser muy interesante apreciar los diversos criterios.

De lo descrito en las resoluciones citadas, se evidencia que, el tribunal registral en todas sus resoluciones tiene como eje de actuación la finalidad de la Directiva, que es resguardar los derechos del titular registral ante la falsificación de documentos que buscan disponer o gravar su inmueble. Justamente en el marco de esa finalidad, es que el tribunal registral resuelve que la declaración jurada establecida como requisito en la Directiva puede estar inserta, adjuntada o contenida en la minuta; que así como el propietario puede inmovilizar la partida de su predio, el copropietario puede inmovilizar sus derechos y acciones sobre un predio; y que no es necesario que el apoderado del titular registral tenga un poder especial para solicitar la inmovilización de la partida; ya que, no es un acto de disposición, sino un acto de administración.

4.3 Finalidad: ¿Cumple su objetivo?

Mediante la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN la SUNARP se busca implementar un mecanismo de seguridad, denominado inmovilización que tiene por objetivo, generar el

cierre temporal de la partida registral referida a un predio, hasta cumplir con un procedimiento especial de verificación de la autenticidad de títulos, o hasta que opere la caducidad del asiento de inmovilización, a fin de resguardar los derechos inscritos. Ello es así, porque se busca proteger los derechos de los titulares registrales, teniendo en cuenta que la SUNARP tiene como misión otorgar seguridad jurídica.

En virtud de esta protección es que se puso a disposición de la ciudadanía un mecanismo legal que permita el cierre temporal y voluntario de las partidas correspondientes al Registro de Predios. Es innegable que para un titular registral que siente amenazado su propiedad, el hecho de inmovilizar la partida de su predio es el medio más confiable para dormir tranquilo, aunque su tranquilidad no debería descansar en un mecanismo de protección, sino en la labor que realiza la SUNARP.

Una de las garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos es brindar seguridad jurídica a los derechos de quienes se amparan en la fe del Registro, y esa seguridad se brinda verificando la autenticidad de los documentos presentados. La ausencia de capacidad de los registros públicos para impedir que títulos apócrifos generen asientos registrales protegidos por el principio de legitimación, no debe repercutir en una carga para los usuarios.

El usuario que pretende inscribir la inmovilización de su partida debe pagar los derechos registrales respectivos, y cuando desea levantar tal inmovilización deberá pagar los derechos registrales nuevamente. Ello, evidentemente es una carga económica y de tiempo para los usuarios, quienes por cada una de esas acciones deben presentar una escritura pública, otro costo que deben asumir.

A pesar de la carga que representa para los usuarios la inscripción y levantamiento de la inmovilización temporal de la partida, según la Oficina General de Comunicaciones de la Sunarp, con fecha 31 de agosto del 2018, se señaló que la inscripción de solicitudes de inmovilización temporal de predios creció 6.73% al pasar de 1,202 entre enero y julio del 2017 a un total de 1,283 en los primeros siete meses del 2018. Los propietarios utilizan el mecanismo de inmovilización, y si ello es así, es porque cierta tranquilidad les está brindando. Esperemos que la tranquilidad no sea aparente, y que tal medida, aunque sea una solución transitoria, coadyuve a brindar una tranquilidad real.

Es innegable que el objetivo de la Directiva sí se cumple, pero esta no puede ser tomada como una medida permanente, es imprescindible que la SUNARP establezca mecanismos

de verificación de la autenticidad de títulos, que fortalezcan la confianza en los registros públicos y que la ausencia de tales mecanismos no repercuta negativamente en los usuarios. La lucha contra los actos delictivos es una batalla constante, batalla que debe ser asumida por quien tiene los recursos y herramientas para enfrentarla, no por la sociedad, quien siempre asume las consecuencias de la inactividad.



V. CONCLUSIONES

- La inmovilización temporal de las partidas de predios, creada mediante la Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN, no es un nuevo acto inscribible, sino una herramienta de seguridad que crea un procedimiento de verificación de autenticidad de títulos, a fin de combatir la falsificación de documentos, la suplantación de identidad y el tráfico de terrenos.
- El contenido de la inmovilización temporal de las partidas de predios es compatible con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en el Código Civil; ya que, no es una limitación a la propiedad, sino un mecanismo de seguridad que en ningún momento impide que el propietario del bien puede disponer, cargar o gravar el bien.
- Las resoluciones del tribunal registral respecto a la inmovilización temporal de las partidas registrales aclararon el panorama respecto a su aplicación al señalar que la declaración jurada descrita en el considerando 6.2.3 de la Directiva puede encontrarse inserta en una cláusula de la minuta y no necesariamente inserta en la escritura pública; que la inmovilización temporal no es solo respecto a la partida, sino también es aplicable a las acciones y derechos de los copropietarios; y que la inmovilización temporal de la partida no es un acto de disposición, sino un acto de administración, aunque esto último generó algunas dudas respecto a su aplicación por parte de los copropietarios.
- La inmovilización temporal de las partidas de predios cumple su objetivo, si tenemos en cuenta que la misma es brindar seguridad a los propietarios que ningún acto de disposición, carga o gravamen va a ser inscrita sin su consentimiento o en base a títulos fraudulentos. Sin embargo, no se debe olvidar que ello solo debe ser considerado como una solución transitoria, mas no como una solución definitiva porque, aunque cumpla su objetivo, es una carga injusta para los propietarios, cuando es la Sunarp quien debería velar por la seguridad y asumir los costos de tales acciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio, y GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán
2012 “Derecho inmobiliario registral”. Lima: Ediciones Legales.

AVENDAÑO V., Jorge y AVENDAÑO A., Francisco
2017 “Derechos Reales”. Lima: Fondo Editorial PUCP.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1984 Decreto Legislativo N° 295. Código Civil Peruano. Lima: 25 de julio.

1994 Ley N° 26366 “Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos”. Lima: 15 de octubre.

DIÁLOGO CON LA JURISPRUDENCIA

2010 “Jurisprudencia Registral sobre Personas Naturales (Mandatos y Poderes, Régimen Patrimonial de Matrimonio y Sucesiones 2009-2010)”, Primera Edición: agosto 2010, Gaceta Jurídica S.A.

GONZALES BARRÓN, Gunther Hernán

2013 "La inmovilización temporal de predios ¿Es solución o degradación?". Lima: Actualidad Jurídica. Tomo 241.

2015 “Los derechos reales y su inscripción registral”. Lima: Gaceta Jurídica.

GONZALES LOLI, Jorge Luis

2013 "La directiva sobre inmovilización temporal de las partidas de predios. Una buena idea que hay que perfeccionar y superar”. Lima: Actualidad Jurídica. Tomo 241.

LANDA ARROYO, Cesar, y VELAZCO LOZADA, Ana

2009 “Constitución Política del Perú 1993: sumillas, reformas constitucionales, índice analítico”. Octava Edición. Lima: PUCP, Fondo Editorial.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2013 Decreto Supremo N° 012-2013-JUS. Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP. Lima: 14 de octubre.

MENDOZA DEL MAESTRO, Gilberto

2013 “La inmovilización de predios. “parchar” parcialmente problemas no es solucionar “el problema”. Lima: Gaceta Civil & Procesal Civil. Tomo 6.

PODER JUDICIAL

2013 “Demanda de Acción Popular”. Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia. Expediente: 00917-2013-0-1801-SP-CI-07.

SOCIEDADES BÍBLICAS UNIDAS

1996 “La Santa Biblia” Colombia: Sociedad Bíblicas Unidas.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

2013a Resolución N° 097-2013-SUNARP-SN. Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP. Lima: 03 de mayo.

2013b Resolución N° 314-2013-SUNARP/SN. Directiva N° 008-2013-SUNARP-SN. Lima: 26 de noviembre.

2018 “Inscripción de Inmovilización Temporal de Predios creció 6.73%”. *Nota de Prensa de la Oficina General de Comunicaciones de la Sunarp*. Lima: 31 de agosto. Consulta: 20 de noviembre del 2019.

<https://www.sunarp.gob.pe/PRENSA/inicio/post/2018/09/03/inscripcion-de-inmovilizacion-temporal-de-predios-crecio-6-73>

TARAZONA ALVARADO, Fernando

2013 “Comentarios a la Directiva de la Sunarp sobre la inmovilización temporal de la partida de predios”. Lima: Gaceta Civil & Procesal Civil. Tomo 6.

TRIBUNAL REGISTRAL

2009 Resolución N° 1421-2009-SUNARP-TR-L de fecha 16 de setiembre del 2009.

2012a Precedente de Observancia Obligatoria. XCIV Pleno. Publicado; 24 de agosto.

2012b Precedente de Observancia Obligatoria. XICX Pleno. Publicado: 01 de diciembre.

2014a Resolución N° 267-2014-SUNARP-TR-T. Resolución: 13 de junio del 2014.

2014b Resolución N° 1230-2014-SUNARP-TR-L de fecha 03 de julio del 2014.

2014c Resolución N° 381-2014-SUNARP-TR-A de fecha 25 de julio de 2014.

2014d Resolución N° 1390-2014-SUNARP-TR-L de fecha 25 de julio del 2014.

2014e Resolución N° 390-2014-SUNARP-TR-A de fecha 04 de agosto de 2014.

2014f Resolución N° 1768-2014-SUNARP-TR-L de fecha 18 de setiembre del 2014.

2014g Resolución N° 1804-2014-SUNARP-TR-L de fecha 24 de setiembre del 2014.

2014h Resolución N° 2158-2014-SUNARP-TR-L de fecha 13 de noviembre del 2014.

2015a Resolución N° 376-2015-SUNARP-TR-T de fecha 11 de agosto de 2015:

2015b Acuerdo Plenario. CXXXIII Pleno. Adoptado: 24 de setiembre del 2015.

2015c Precedente de Observancia Obligatoria. Centésimo Trigésimo Segundo Pleno.
Resolución del Presidente del Tribunal Registral N° 225-2015-SUNARP/PT de
fecha 30 de setiembre del 2015.

2015d Resolución N° 2644-2015-SUNARP-TR-L de fecha 24 de diciembre del 2015.

2016 Resolución N° 269-2016-SUNARP-TR-A de fecha 05 de mayo del 2016.

2018a Resolución N° 901-2018-SUNARP-TR-L de fecha 19 de abril del 2018.

2018b Resolución N° 1211-2018-SUNARP-TR-L de fecha 24 de mayo del 2018.

2018c Resolución N° 1400-2018-SUNARP-TR-L de fecha 14 de junio del 2018.

2019 Resolución N° 147-2019-SUNARP-TR-T de fecha 06 de marzo del 2019.

