

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Registral

“La calificación registral y el control de legalidad bajo el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas: legitimidad y límites del control del INDECOPI sobre las actuaciones de la SUNARP”

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

Autor:

Antonio Sebastián Robles Vargas

Asesor:

Jorge Antonio Martín Ortiz Pasco


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, JORGE ORTIZ PASCO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “La calificación registral y el control de legalidad bajo el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas: legitimidad y límites del control del INDECOPI sobre las actuaciones de la SUNARP”, del autor ROBLES VARGAS, ANTONIO SEBASTIAN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin del 7 de diciembre del 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> JORGE ORTIZ PASCO	
DNI: 07919053	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3277-3898	

RESUMEN

La presente investigación estudia la legitimidad, los alcances y los límites del control de legalidad que ejercen los órganos de eliminación de barreras burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) sobre aquellos actos, disposiciones y actuaciones materiales emitidas, en el marco de la función calificadora, por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

El análisis parte del reconocimiento de que la calificación registral, aun cuando responde a un procedimiento especial, autónomo y no contencioso, constituye una manifestación de la función administrativa y, en tal condición, debe respetar estrictamente el marco de legalidad que rige a toda actuación estatal. Desde esta premisa, es posible concluir que la actividad calificadora puede ser sometida a un control ex post de legalidad a través del procedimiento regulado en el Decreto Legislativo N.º 1256, que aprueba la Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas.

En ese sentido, el estudio analiza los elementos concurrentes del concepto de “barrera burocrática” y los fundamentos legales que sustentan su inaplicación, así como los límites materiales previstos en el Código Civil y otras normas complementarias que restringen la potestad calificadora.

Sobre esta base, se desarrolla un análisis de la jurisprudencia del INDECOPI aplicable a medidas impuestas por la SUNARP, evaluando las resoluciones en las que se declaró la improcedencia de la denuncia, por recaer sobre materias propias del sentido de lo resuelto, y aquellas en las que se identificaron barreras burocráticas ilegales vinculadas a requisitos no previstos en la ley y a cobros no contemplados en la normativa tarifaria vigente.

Los casos estudiados permiten demostrar que, cuando la SUNARP impone exigencias, limitaciones, requisitos, prohibiciones o cobros sin sustento normativo o excediendo los márgenes de su potestad reglada, las mismas pueden configurar barreras burocráticas ilegales susceptibles de inaplicación. Por el contrario, cuando las denuncias pretenden cuestionar, entre otros, la motivación, interpretación normativa o la valoración técnica realizada por el registrado público, el INDECOPI carece de competencia para intervenir.

Se concluye que el control ejercido por el INDECOPI no vulnera, en modo alguno, la autonomía técnica de la SUNARP, sino que la complementa, reforzando el principio de legalidad, la eficiencia administrativa y la seguridad jurídica del tráfico económico formal. Su compatibilidad con la función calificadora garantiza, a criterio del autor, un equilibrio

institucional adecuado. Mientras que la SUNARP conserva la competencia técnica sobre la calificación registral, el INDECOPI determina (de oficio o a solicitud de parte) si dicha potestad se ejerce atendiendo a los límites y condiciones fijados por el sistema jurídico nacional.

Palabras clave

Calificación registral – Función administrativa – Principio de legalidad – Barreras burocráticas – Control de legalidad

ABSTRACT

This research examines the legitimacy, scope, and limits of the legality control exercised by the bureaucratic barriers elimination bodies of the Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad (INDECOPÍ) over acts, regulations, and material actions issued, within the framework of the qualifying function, by the Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

The analysis begins by acknowledging that registral qualification, although conducted through a special, autonomous, and non-contentious procedure, constitutes an expression of administrative authority and, as such, must strictly adhere to the legality framework governing all state action. From this premise, it follows that the qualifying activity may be subject to ex post legality review through the procedure established in Legislative Decree N.º 1256, which approves the Law on the Prevention and Elimination of Bureaucratic Barriers.

In this regard, the study examines the concurrent elements of the concept of a “bureaucratic barrier,” the legal grounds supporting its non-application, and the material limits set forth in the Civil Code and complementary regulations that restrict the scope of the qualifying authority.

On this basis, the research develops an analysis of INDECOPÍ’s case law applicable to measures imposed by SUNARP, assessing both the resolutions in which complaints were declared inadmissible—because they concerned matters inherent to the substance of the registral decision—and those in which INDECOPÍ identified illegal bureaucratic barriers linked to requirements not provided for by law or to charges not contemplated in the applicable tariff regulations.

On this basis, the research develops an analysis of INDECOPÍ’s case law applicable to measures imposed by SUNARP, assessing both the resolutions in which complaints were declared inadmissible—because they concerned matters inherent to the substance of the registral decision—and those in which INDECOPÍ identified illegal bureaucratic barriers linked to requirements not provided for by law or to charges not contemplated in the applicable tariff regulations.

The study concludes that the legality control exercised by INDECOPÍ does not undermine SUNARP’s technical autonomy; rather, it complements it by reinforcing the principle of legality, administrative efficiency, and the legal certainty required for formal

economic transactions. In the author's view, its compatibility with the registral qualification function ensures an appropriate institutional balance: while SUNARP retains exclusive technical authority over registral qualification, INDECOPI ensures that such administrative power is exercised within the limits mandated by the Peruvian legal system.

Keywords

Registral qualification – Administrative function – Principle of legality – Bureaucratic barriers – Legality control

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
PRIMER CAPÍTULO: Fundamentos del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas	8
1. Fundamento económico-constitucional	9
2. Fundamento institucional	13
3. Alcances y límites a la competencia de los órganos del INDECOPI	14
4. Los límites negativos de la competencia del INDECOPI	18
5. El control de legalidad de los órganos de eliminación de barreras burocráticas	23
SEGUNDO CAPÍTULO: La calificación registral e inscripción como actuaciones de contenido coercitivo en el comportamiento de los agentes económicos	26
Bloque I: Efectos y alcances de la función calificadora	28
Bloque II: Límites institucionales de INDECOPI sobre la función calificadora	36
TERCER CAPÍTULO: La naturaleza y los límites de la calificación registral	40
1. Naturaleza jurídica del procedimiento registral	42
2. Aplicación al caso registral: delimitación frente a las otras funciones estatales	44
3. La función administrativa en la calificación registral	47
4. El principio de legalidad, compatibilidad y los límites a la calificación registral	50
CUARTO CAPÍTULO: El control de legalidad del INDECOPI sobre la calificación registral: legitimidad, límites y desafíos normativos	56
1. Resolución N.° 0623-2017/CEB-INDECOPI	60
2. Resolución N.° 0425-2019/CEB-INDECOPI	62
3. Resolución N.° 0251-2020/CEB-INDECOPI	63
4. Resolución N.° 0303-2020/CEB-INDECOPI	65
5. Resolución N.° 0372-2021/CEB-INDECOPI	68
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	75
LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES	78
ANEXOS	81
Carta N.° 001778-2025-OAF-INDECOPI	81

INTRODUCCIÓN

El sistema registral cumple un rol esencial dentro del ordenamiento jurídico al publicitar actos jurídicos y dotarlos de eficacia frente a terceros a través del principio de oponibilidad. Esta función otorga seguridad y previsibilidad al tráfico jurídico-económico formal, lo que permite que derechos, situaciones jurídicas y relaciones patrimoniales inscritas alcancen estabilidad y reconocimiento general. En ese sentido, el Registro, a criterio del autor, no constituye un fin en sí mismo, sino que funciona como un medio destinado al servicio de la seguridad jurídica y el adecuado funcionamiento del mercado formal.

Esta función, si bien se manifiesta con mayor intensidad en el Registro de Predios, su importancia se extiende a todos los registros jurídicos, cuyas interacciones repercuten directamente en la estructura social y económica de los administrados. Así, una sucesión intestada inscrita en el Registro de Personas Naturales puede modificar la titularidad de un inmueble. Del mismo modo, la constitución de una persona jurídica puede configurar un presupuesto habilitante para adquirir o disponer de bienes muebles o inmuebles.

En todos los casos, el acceso al Registro depende del concurso entre la actuación del administrado y la calificación que realiza el registrador público, quien verifica la legalidad, validez y compatibilidad del título presentado, dentro del marco que establecen el artículo 2011 del Código Civil y las normas registrales complementarias.

Sin embargo, cuando la potestad calificadora se ejerce fuera de los límites de la ley o mediante interpretaciones normativas extensivas, puede transformarse en un obstáculo burocrático capaz de restringir el acceso al Registro y, con ello, afectar la formalización de derechos, la circulación de bienes y el tráfico económico formal. No resulta extraño observar prácticas calificadoras que imponen requisitos no previstos en norma con rango de ley, exigencias basadas en criterios subjetivos, o cargas documentales ajenas al objeto del procedimiento. Estas actuaciones desnaturalizan la función calificadora, convirtiéndola en una barrera de acceso al sistema registral.

Bajo estas circunstancias, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se erige como un mecanismo alternativo de control legal posterior respecto de los actos administrativos, disposiciones y actuaciones materiales, emitidos por las entidades públicas, que excedan lo regulado en el ordenamiento jurídico o sean irrazonable respecto a los objetivos que buscan satisfacer.

Su finalidad es corregir medidas carentes de sustento legal o que resultan contrarias a los principios de simplificación administrativa, habilitando al INDECOPI para declarar la inaplicación de medidas (llámense, exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones o

cobros) que afecten la libertad al acceso o la permanencia de agentes económicos en el mercado o que vulneren principios y normas de simplificación administrativa.

Frente a ello, la premisa central de este estudio es que determinadas actuaciones de la SUNARP, aún cuando emanen del ejercicio de la función calificadora, pueden constituir barreras burocráticas ilegales cuando exceden los límites materiales establecidos en la ley o contravienen principios de simplificación o razonabilidad. Ello exige analizar la legitimidad, alcances y límites del control de legalidad que puede ejercer el INDECOPI sobre la actividad registral, así como las fronteras competenciales que condicionan dicho control.

Con tal finalidad, la investigación se divide en las secciones que se describen a continuación. El primer capítulo desarrolla los fundamentos constitucionales, económicos e institucionales del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. Examina el concepto de función administrativa, los elementos concurrentes del concepto de barrera burocrática definidos en el Decreto Legislativo N.º 1256 y la naturaleza del control legal que ejerce el INDECOPI, destacando sus límites frente a la autonomía técnica de las entidades públicas.

El segundo capítulo analiza, a partir de una entrevista al Dr. Juan José Garazatua —ex Superintendente Adjunto de SUNARP—, la calificación registral y la inscripción como actuaciones dotadas de contenido coercitivo y, en consecuencia, susceptibles de orientar o controlar el comportamiento de los agentes económicos. El objetivo es determinar si las decisiones del registrado pueden tener impacto sobre la libertad económica y en el acceso al mercado, conforme los elementos concurrentes del concepto de barrera burocráticas.

El tercer capítulo, por su parte, desarrolla la naturaleza y los límites de la calificación registral, demostrando que esta constituye una manifestación de la función administrativa estrictamente sujeta al principio de legalidad. Para ello, se analizan los elementos del artículo 2011 del Código Civil, sus normas complementarias, los criterios doctrinarios y jurisprudenciales que precisan el alcance de la competencia calificadora y los límites materiales que impiden interpretaciones extensivas o exigencias sin respaldo legal.

Finalmente, el cuarto capítulo integra todo el análisis previo y examina los alcances y límites del control de legalidad del INDECOPI frente a las medidas impuestas por la SUNARP, no a partir de un caso aislado, sino mediante el estudio conjunto de diversas resoluciones emitidas por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Estas resoluciones permiten identificar qué actuaciones registrales califican como barreras

burocráticas ilegales —por carecer de habilitación normativa o contravenir principios de simplificación administrativa—, en qué supuestos el INDECOPI carece de competencia para intervenir, y cómo se concilia el control de legalidad con la autonomía técnica registral.

En suma, la investigación demuestra que el control legal ejercido por el INDECOPI no vulnera la autonomía técnica de la SUNARP, sino que la complementa, fortaleciendo el principio de legalidad y la seguridad jurídica que demanda el tráfico económico formal y la publicidad que todo Registro debería de ofrecer. Al proponer una lectura integradora entre el Derecho Registral y el Derecho Administrativo, se busca contribuir a la construcción de un sistema coherente, eficiente y respetuoso del principio de legalidad, capaz de articular adecuadamente la función calificadora con los mecanismos de control ex post previstos por el ordenamiento jurídico.

PRIMER CAPÍTULO: Fundamentos del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas

El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas representa una institución singular no solo en el sistema peruano, sino en el Comparado. Como indican Alejos y Suárez (2022) *“se hace necesario un control sobre lo que puede regular y exigir la Administración Pública. En el Perú, uno de los controles (quizás el que más atención ha recibido en los últimos años) está representado por el sistema de eliminación de barreras burocráticas”* (p. 204).

Se trata, como precisan los autores, de *“un modelo interesante que lleva varios años en ejecución y que se ha consolidado con el Decreto Legislativo N.º 1256, mediante el cual miles de medidas ilegales o carentes de razonabilidad han sido inaplicadas, permitiendo que diversas actividades económicas se desarrollen en un entorno libre y competitivo”* (p. 205).

En efecto, el mecanismo peruano constituye uno de control administrativo único en el mundo, por el que un órgano de la propia Administración —INDECOPI— supervisa los actos, las disposiciones y actuaciones emitidas por otras entidades con el propósito de garantizar que, en el ejercicio de la función administrativa, no se vulneren los derechos económicos de los ciudadanos ni se excedan los límites que el marco legal impone.

Su objetivo, por tanto, no es sancionar a las entidades públicas, sino restablecer la legalidad (y de ser el caso, la razonabilidad) en la actuación estatal, corrigiendo aquellas medidas que, sin contar con un sustento normativo o al excederlo, imponen restricciones injustificadas al desarrollo de las actividades económicas e incluso sociales.

Así, este procedimiento surge como una respuesta institucional frente al fenómeno de hiperregulación o mala burocracia, característico de la Administración contemporánea, que tiende a generar exigencias excesivas o desproporcionadas al acceso y permanencia de los agentes económicos en el mercado o que vulneran normas y principios de la simplificación administrativa.

Desde esa perspectiva, el sistema representa una forma de control ex post a la actuación administrativa, que busca compatibilizar el ejercicio legítimo del poder público con las libertades económicas reconocidas en la Constitución Política. En ese sentido, el Estado ha desarrollado un esquema de autorregulación institucional, por la que la Administración revisa sus propias actuaciones a través de órganos especializados, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la confianza en el marco normativo o instrumentos que rigen las relaciones entre el Estado y los administrados.

Por lo expuesto, se puede concluir, de forma inicial, que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se distingue en el Derecho Administrativo por las siguientes características:

- (i) Su carácter ex post, al intervenir respecto de medidas emitidas o aplicadas por la Administración Pública;
- (ii) Su naturaleza no sancionadora, dado que su finalidad no es la de imponer sanciones, sino ordenar la inaplicación de los efectos de medidas declaradas ilegales o carentes de razonabilidad; y
- (iii) Su orientación correctiva, dirigida a restablecer todas las condiciones de legalidad, razonabilidad y, por tanto, eficiencia del aparato estatal.

Siendo ello así, el presente capítulo desarrolla los fundamentos que sustentan el referido procedimiento, abordando su justificación por enfoques: económico y constitucional, que explica su relación con el modelo de economía social de mercado y tutela de libertades económicas; institucional, referido al diseño orgánico del INDECOPI y al alcance de sus competencias; y jurídico, centrado en el principio de legalidad como parámetro esencial del control que ejercen sus órganos resolutivos.

1. Fundamento económico-constitucional

Conforme advierte Ochoa Mendoza (2014), el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, en términos simples, “*se trata del Estado supervisándose a sí mismo*”, por lo que “*no es extraño que algunas entidades públicas se hayan sentido afectadas en su autonomía y pretendan cuestionar sus fundamentos*”. Sin embargo, resulta claro que la Constitución “*blinda la labor de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas a*

través del reconocimiento de determinados derechos fundamentales que son protegido indirectamente por dicha Comisión” (p. 10).

El procedimiento encuentra sustento en el esquema de economía social de mercado consagrado en la Constitución, en el cual la libre iniciativa privada y libertad de empresa bases esenciales del sistema económico, y se encuentran estrechamente vinculadas con el deber estatal de promover la competencia y abstenerse de imponer restricciones injustificadas al desarrollo de las actividades económicas formales.

Bajo ese fundamento, el control legal que ejerce el INDECOPÍ busca garantizar que toda intervención del Estado no contravenga dichos derechos y se mantenga dentro de los límites que la Constitución y la ley imponen a toda actuación administrativa:

“Como derecho fundamental, la libertad no puede ser ajena a la vida económica de las personas. Es decir, bajo este principio, toda restricción o prohibición estatal que no haya sido expresamente prevista (o autorizada) en las normas jurídicas constituye una transgresión a la libre iniciativa privada [y libertad de empresa].” (Ochoa, 2014, p. 11).

En este punto, resulta pertinente destacar el análisis de Carrillo Temple (2020). Sostiene que el régimen económico reconoce el deber del Estado de estimular la creación de la riqueza y garantizar las libertades económicas¹, así como de vigilar la competencia². No obstante, advierte que en la práctica estas condiciones no siempre se respetan, pues la actuación estatal suele imponer restricciones que terminan por distorsionar el correcto funcionamiento del mercado³.

Bajo ese marco, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se presenta como un sistema de corrección institucional, orientado a revisar aquellas actuaciones públicas que, lejos de promover la competencia, la limitan sin justificación legal. Sobre esa base, el citado autor desarrolla una clasificación tripartita de las barreras de acceso al mercado, según su origen o naturaleza, el cual se presenta a continuación:

¹ Ochoa Cardich (2013) precisa que *“al determinar el contenido esencial de la libertad de empresa, la doctrina [Ariño Gaspar] señala como ámbitos o aspectos esenciales: (i) la libertad de creación de empresa y su acceso al mercado, (ii) la libertad de organización, (iii) la libertad de competencia y (iv) la libertad para cesar sus actividades”*. (pp. 423).

² En palabras de Carrillo (2020) *“bajo un modelo de economía social de mercado, el ejercicio de los derechos de libre iniciativa privada y de libertad de empresa no es ilimitado y que la intervención del Estado en la economía no debería impedir injustificadamente el acceso o permanencia de competidores en el mercado. Por el contrario, su actuación debería estar enfocada en promover y facilitar la competencia, ponderando los intereses públicos con los intereses privados”*. (p. 410).

³ Ochoa Mendoza (2014) precisa que *“si bien existe un rol regulatorio del Estado, este no puede desconocer las libertades económicas y derechos reconocidos en la Constitución para todo aquel que desea conducir un negocio y/o hacer un trámite”*. (p. 50).

Tabla N.º 1: Origen y características de las barreras

Tipo de barrera	Origen y Características	Ejemplos y efectos económicos
Barreras estratégicas	Son impuestas deliberadamente por las empresas que operan formalmente en el mercado a fin de dificultar el ingreso de nuevos competidores. Constituyen prácticas privadas destinadas a mantener posiciones de dominio.	Ejemplos: precios predatorios, acuerdos de exclusividad, sobreinversión en capacidad o diferenciación artificial de productos. Efecto: elevan los costos de entrada y reducen la competencia efectiva.
Barreras estructurales	Derivan de las condiciones intrínsecas del propio mercado, como los altos costos fijos, las economías de escala o el grado de desarrollo tecnológico. No provienen de conductas anticompetitivas, sino de factores naturales del entorno económico.	Ejemplos: necesidad de grandes inversiones iniciales o infraestructura específica. Efecto: limitan de forma natural el ingreso de nuevos agentes y justifican políticas de promoción de competencia.
Barreras legales	Son impuestas por el Estado mediante disposiciones, actos o actuaciones administrativas. Dentro de esta categoría se ubican las barreras burocráticas , entendidas como restricciones o exigencias impuestas por las entidades públicas al desarrollo de actividades económicas.	Ejemplos: permisos, licencias, cobros o prohibiciones. Efecto: cuando carecen de sustento legal o resultan desproporcionadas, generan costos de transacción innecesarios y afectan la eficiencia del mercado.

Fuente: Carrillo, C. R. (2020). Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *THEMIS Revista De Derecho*, (78), 409–426. <https://doi.org/10.18800/themis.202002.021>.

Conforme se advierte, las barreras burocráticas reflejan el impacto que puede tener una actuación estatal ineficiente sobre el correcto funcionamiento del mercado formal.

Ochoa Cardich (2013) coincide con el análisis de Carillo Temple y Ochoa Mendoza, al precisar que, “*en términos jurídicos, se debe entender que una barrera burocrática constituye una afectación arbitraria y desproporcionada al contenido esencial del derecho de la libertad de empresa previsto en el artículo 58 de la Constitución, que asumimos como un derecho fundamental*”. (p. 413).

Bajo ese contexto, los órganos del INDECOPI actúan como garantes de la eficiencia del sistema económico, al evitar que decisiones ilegales o carentes de razonabilidad generen sobrecostos para las empresas, distorsionen el mercado o limiten la libre iniciativa privada y libertad de empresa. Así, el control de las barreras burocráticas se inserta en una política pública más amplia de mejora regulatoria y de simplificación administrativa, orientada a reducir la carga y fomentar la competencia en beneficio del interés general.

Desde el plano jurisprudencial, en la sentencia recaída en el Expediente N.° 0014-2009-PI/TC, el Tribunal Constitucional reconoció los fundamentos previamente desarrollados. Resolvió que *“el ejercicio de la Comisión se circunscribe al ámbito de protección de la competitividad del mercado, tarea que, en virtud de la unidad del mercado, está bajo la competencia del Ejecutivo, que vigilará la preservación del orden público económico”* (fundamento jurídico 26).

Esta interpretación reconoce que el referido procedimiento no solo es un instrumento de control administrativo, sino una expresión del Derecho Constitucional concretizado, en los términos desarrollados por Ochoa Cardich (2013):

“El rol del derecho constitucional se ha perfilado y consolidando en Perú, particularmente en el ámbito del derecho público. Así, si bien se reconoce ampliamente en la doctrina que el derecho administrativo es un derecho constitucional concretado, esta concepción no ha imperado sino hasta tiempos recientes en nuestro sistema jurídico” (p. 414).

Bajo esta concepción, el mecanismo de eliminación de barreras burocráticas representa una forma aplicación directa de la Constitución Política en sede administrativa⁴, en tanto materializa los derechos fundamentales de libertad privada y libertad de empresa frente a la actuación irregular del Estado. Ello implica que el Derecho Administrativo, a través del INDECOPI, actúa como vehículo de concreción del mandato constitucional de legalidad, asegurando que el ejercicio de la potestad pública se mantenga subordinado a la ley⁵.

En suma, desde la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional hasta la doctrina especializada, el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas se consolida como instrumento de garantía del orden jurídico-económico, en el que INDECOPI ejerce un control de legalidad con fundamento constitucional.

⁴ En esa misma línea, Gamarra Abarca (2013) sostiene que *“el sistema de barreras, revela entonces, una muestra de control judicial ejercido por la Administración —o jurisdicción administrativa- que ha sido desarrollado para contribuir a que los inversionistas, agentes económicos y ciudadanos en general, no se vean afectados por limitaciones, requisitos, prohibiciones u omisiones que, al no estar apegadas a la cobertura legal o a una finalidad legítima, generan afectaciones sobre sus derechos económicos y su capacidad de actuación en el mercado. De ello nace el concepto de barrera burocrática, ilegal o irrazonable, como medida incompatible con las actuaciones de una buena Administración”*. (pp. 286).

⁵ *“Cuando la CEB «inaplica» una ordenanza, formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad. (...) La situación generada se resuelve a partir de determinar que se trata de una antinomia entre dos normas del mismo rango, como pueden ser las leyes formales y las ordenanzas regionales y municipales. Su resolución descansa, por consiguiente, en la aplicación de la norma legal aplicable al caso concreto, en virtud de competencias repartidas y no en virtud de un análisis de jerarquía entre ordenanza y la Constitución”* (Expediente N.° 0014-2009-PI/TC, fundamento jurídico 25).

2. Fundamento institucional

En concordancia con lo anterior, el procedimiento se sostiene en un diseño institucional propio dentro del INDECOPI. La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1256 señala lo siguiente:

*“La competencia de la Comisión y de la Sala son ejercidas con **carácter de exclusividad**, por lo que ninguna otra autoridad del Estado está facultada para conocer procedimientos administrativos en esta materia, así como para disponer la inaplicación de las medidas que sean calificadas como barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad”.*

[Énfasis agregado]

El diseño garantiza la especialización técnica, uniformidad de criterios y coherencia de la jurisprudencia emitida. Además, como consecuencia de esta estructura, el INDECOPI ejerce una función de tutela de tipo económico, ordenando la inaplicación de los actos, disposiciones o actuaciones que exceden los límites legales o constituyen obstáculos indebidos al acceso y permanencia de agentes en el mercado, conforme a los fines que la Constitución y ley le otorgan.

El artículo 23 del Decreto Legislativo N.º 1033, Ley de Organización y de Funciones del INDECOPI establece que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas tiene competencia para *“aplicar las leyes y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a ciudadanos y a las empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa”.*

Por su parte, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas es el órgano de segunda instancia encargado de revisar las resoluciones de la Comisión, a fin de garantizar la coherencia interpretativa del sistema.

De esta forma, ambas instancias representan un régimen de control legal especializado, dotado de autonomía exclusiva para resolver controversias derivadas de la imposición de medidas que limiten injustificadamente el ejercicio de las actividades económicas al contravenir las leyes que les resulten aplicables.

Por otro lado, es preciso resaltar el comentario de Zumaeta y Avendaño. Sostienen que este procedimiento *“suele ser más rápido y menos oneroso para solucionar situaciones que imponen trabas a los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades”*, por lo que constituye *“una alternativa al proceso contencioso administrativo, a la acción de amparo, a la acción popular o incluso a la acción de inconstitucionalidad”* (2011, p. 209).

Desde esta perspectiva, la intervención ofrece una vía más ágil y accesible para la tutela de derechos económicos, evitando los elevados costos, la complejidad procesal y los plazos prolongados que caracterizan a los procesos ordinarios:

“positivamente, y con razón, [pues] el sistema de evaluación administrativa de legalidad y arbitrariedad se ha erigido como una alternativa a los ordinarios procesos de control judicial, siendo una vía que permite tutelar derechos económicos de una manera más expeditiva y, en algunos casos, eficaz” (Gamarra Abarca, 2025, p. 278).

En suma, la especialización de los órganos del INDECOPI y la autonomía funcional con la que actúan explican por qué este procedimiento se ha consolidado como un sistema de control eficaz y oportuno frente a las actuaciones tradicionales.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe advertirse que el control de legalidad que ejercen los órganos de eliminación de barreras burocráticas no es ilimitado. Se encuentra sujeto a los límites materiales y funcionales previstos en el Decreto Legislativo N.º 1256, así como en la jurisprudencia y doctrina especializada, los que serán analizados a continuación.

3. Alcances y límites a la competencia de los órganos del INDECOPI

Pese a la eficiencia y especialización que caracterizan al procedimiento, la competencia del INDECOPI no es ilimitada. Su alcance está definido por la ley y la jurisprudencia, a fin de evitar que el control de legalidad que ejerce se convierta en una revisión general de toda actuación estatal, desnaturalizando su finalidad.

Como indicó la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas en reiterada jurisprudencia⁶, cuando una medida denunciada no cumpla las condiciones necesarias para ser calificada como barrera burocrática en los términos descritos en el artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1256, el petitorio formulado (esto es, la declaración ilegal o carencia de razonabilidad de la medida), será jurídicamente imposible de atender por falta de competencia.

En ese sentido, de conformidad a lo analizado por Robles Vargas (2024, p. 30), el control de legalidad (y razonabilidad) que pueden ejercer los órganos de eliminación de barreras burocráticas requiere verificar que toda medida denunciada cumpla con tres condiciones concurrentes:

⁶ Ver las Resoluciones N° 0062-2018/SEL-INDECOPI del 28 de febrero de 2018, N° 0173-2018/SEL-INDECOPI del 04 de junio de 2018, N° 0429-2018/SEL-INDECOPI del 21 de diciembre de 2018, entre otras.

- (i) “Tipo de medida”: Debe calificar como una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad pública de naturaleza coercitiva⁷.
- (ii) “Finalidad”: Debe regular o incidir en el comportamiento de agentes económicos a efectos de su acceso o permanencia en el mercado, o incidir en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a normas o principios de simplificación administrativa⁸.
- (iii) “Condición del denunciado”: Debe estar materializada (es decir, contenida) en un acto, disposición o actuación material de una entidad pública, emitida en ejercicio de la función administrativa.

Esta fórmula permite comprender el alcance de las condiciones concurrentes para que los órganos de eliminación de barreras burocrática ejerzan control de legalidad sobre las medidas denunciadas. Mientras los dos primeros elementos hacen referencia a la naturaleza de la actuación y su impacto en el mercado, el tercero constituye el parámetro que determina la competencia misma del INDECOPÍ⁹.

En ese sentido, sado que el tercer elemento delimita de forma decisiva el ámbito de intervención del INDECOPÍ, el mismo será desarrollado con mayor detalle respecto a su contenido y alcance.

Como punto de partida, debe determinarse la relación entre función legislativa y función administrativa. Ochoa Mendoza (2014) las diferencia. La primera comprende la labor de “emitir normas de alcance general, denominadas leyes, a cargo del Congreso”. Por su parte, la segunda “es definida como la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales”. En otras palabras, “consiste en hacer cumplir la ley, tarea en la que participa

⁷ Ochoa Mendoza (2014) señala que “pueden presentarse casos de disposiciones administrativas que tengan un impacto significativo en el acceso o permanencia de un agente en el mercado (origen y efecto) sin que se configure necesariamente un caso de competencia de la CEB. Así, por ejemplo, una municipalidad podría publicar una lista anual de las empresas que han cometido infracciones por razones de seguridad en defensa civil, la cual sería aprobada por ordenanza y difundida a través del diario oficial. Este tipo de medida puede tener un impacto importante en la permanencia de las empresas incluidas en la lista (reputación se vería afectada), lo cual a su vez podría generar la disminución de clientes. No obstante, no representa un supuesto de barrera burocrática por tener ausente el contenido coercitivo sobre la voluntad del empresario a través de alguna exigencia, requisito, prohibición y/o cobro”. (p. 20-21).

⁸ Quedan, por tanto, excluidos de dicho control los actos de administración interna o de gestión institucional que no inciden en la actividad económica de los particulares, tales como disposiciones relacionadas con la organización interna, asignación de recursos, gestión presupuestal o medidas dirigidas al personal de la entidad.

⁹ Ochoa Mendoza (2014) señala que “(...) el segundo se vincula a la identificación del agente que emite o aplica una barrera, el cual incluye a toda entidad de la Administración Pública, entendiendo esta última como **cualquier persona, órgano u organización que ejerza una función administrativa.**” (2014, p. 17). [Resaltado agregado]

no solo el Poder Ejecutivo sino además todas las entidades que designen la Constitución y las leyes” (p. 6).

Nótese que, para efectos del control legal, esta distinción es determinante. Mientras la función legislativa crea las reglas generales que orientan la actuación estatal, la función administrativa se concreta en la aplicación práctica de esas reglas a los ciudadanos y empresas. Por tanto, solo sobre esta última (en tanto implica el ejercicio directo de las potestades públicas) puede ser objeto de evaluación por parte del INDECOPI.

La jurisprudencia del INDECOPI ha asumido este criterio. De esta manera, la Sala ha señalado¹⁰ que *“si las decisiones de la entidad son vinculantes para los particulares que actúan en una industria u oficio determinado, no por disposiciones contractuales sino por el poder de imperio propio del Estado que este ejerce, entonces estaremos frente al ejercicio de funciones públicas”*. De igual modo, estableció que, para determinar si una actuación se ejerce como parte de la función administrativa¹¹, *“se debe analizar cuál es la naturaleza de las funciones que aquellas [entidades] desarrollan”*.

Estas resoluciones indican que lo decisivo no surge en el origen de la entidad, sino en la forma en cómo estas ejercen sus competencias. En consecuencia, cuando una entidad actúa bajo una potestad pública (o de imperio) —imponiendo reglas, condiciones o cobros con efecto obligatorio para los particulares—, sus decisiones podrán ser evaluadas por los órganos de eliminación de barreras burocráticas.

En este contexto, la doctrina especializada ofrece definiciones similares sobre la función administrativa, conforme sigue a continuación:

- (i) Morón (2010) como el *“conjunto de decisiones y operaciones que buscan, dentro de las orientaciones generales establecidas por las políticas públicas y las normas legales, estimular, coordinar u orientar actividades privadas para garantizar la satisfacción de necesidades colectivas de seguridad y bienestar de los individuos”* (p. 25).
- (ii) Garrido (1992) la relaciona a una actuación de coacción *“para conseguir que los particulares ajusten obligatoriamente su conducta o patrimonio al interés público. (...) la actividad de la Administración Pública se encamina a que tal conducta se realice obligatoriamente, incluso bajo amenaza de coacción”* (p. 345).

¹⁰ Ver Resolución N.º 0026-2020/SEL-INDECOPI del 20 de enero de 2020.

¹¹ Ver Resolución N.º 0116-2018/SEL-INDECOPI del 2 de mayo de 2018.

- (iii) Ariño (2004) la vincula a la actividad de policía. Se “*manifiesta a través de normas o actos de imperio, en cuanto que se imponen coactivamente a los ciudadanos. Se trata de limitaciones, condiciones o cargas necesarias para convivencia (...) plasmada en instrumentos como órdenes, licencias, permisos, prohibiciones, etc.*” (pp. 336)

Estas concepciones coinciden en un punto esencial: el rasgo que caracteriza a la función administrativa es el ejercicio de la potestad de imperio, es decir, la capacidad estatal de imponer obligaciones, restricciones o sanciones a los particulares con fundamento en el interés público.

Este elemento de coacción, y no la mera emisión de actos, normas o actuaciones, es el que determina la existencia de una función administrativa sujeta al control de legalidad por parte del INDECOPI. En consecuencia, el tercer elemento se configura solo cuando la entidad actúa como autoridad pública y no como operador económico o privado. De esta manera, INDECOPI puede, por ejemplo, analizar medidas dictadas por municipios, organismos técnicos especializados o, incluso, personas jurídicas de derecho privado cuando ejercen potestades de imperio (o coacción).

De esta manera, el concepto “función administrativa” cumple doble función en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas: Habilita el control sobre las decisiones públicas que afectan derechos económicos reconocidos en la Constitución, y preserva la autonomía de las entidades cuando actúan fuera del ámbito público.

En suma, la función administrativa es el parámetro que delimita el ámbito de actuación de los órganos de eliminación de barreras burocráticas. Solo cuando la denunciada ejerce potestad de imperio puede entenderse que existe una medida susceptible de control. Si, por el contrario, la actuación se desarrolla bajo reglas de derecho privado o en el marco de una actividad de gestión interna, no podrá ser analizada.

Una vez delimitado el ámbito de la función administrativa, corresponde ahora desarrollar los límites negativos del control de barreras burocráticas, es decir, aquellos supuestos en los que el INDECOPI no puede intervenir ni declarar la existencia de una barrera burocrática.

La delimitación resulta esencial para preservar la autonomía institucional de otros entes públicos y evitar que el control de legalidad se desnaturalice en una revisión general de todas las decisiones estatales, excediendo así el mandato conferido por el ordenamiento jurídico.

4. Los límites negativos de la competencia del INDECOPI

Conforme ha resuelto la Sala¹², si bien los órganos de eliminación de barreras tienen facultades para evaluar la legalidad y la razonabilidad de las actuaciones estatales, “*esta competencia no implica que puedan conocer cualquier cuestionamiento realizado contra una disposición, acto o actuación de las referidas entidades*”.

Una interpretación contraria llevaría a considerar que, al igual que el Poder Judicial en el proceso contencioso-administrativo, INDECOPI pueda resolver cualquier controversia entre Estado y administrados, lo que desnaturalizaría la naturaleza del procedimiento.

De esta manera, el alcance del control legal que ejercen estos órganos debe entenderse de forma restrictiva. Es decir, atendiendo a su correctiva y no sustitutiva. Por tanto, el examen de legalidad que realicen no puede convertirse en un control general de mérito o conveniencia ni reemplazar las competencias propias de otras autoridades. Su función se limita a inaplicar medidas ilegales o irrazonables. En ese sentido, no sustituyen las decisiones ni emiten pronunciamientos positivos (como las de otorgar licencias o, en el marco de la presente investigación, producir inscripciones).

A modo de ejemplo, Robles Vargas (2024) indica que cuando la medida denunciada vea su origen en el ejercicio de funciones de supervisión, fiscalización, sanción o calificación previa a cargo de autoridades municipales o sectoriales, el INDECOPI no podría actuar como una instancia revisora de esas funciones. Admitir dicho control implicaría avocarse indebidamente en funciones legalmente asignadas a otras entidades, lo que desvirtuaría la naturaleza del procedimiento de barreras.

En esa medida, la intervención de los órganos de eliminación de barreras burocráticas es negativa, externa y abstracta. Es decir, está orientada exclusivamente a restablecer la legalidad de la medida denunciada sin invadir las competencias técnicas o legales a cargo de otras entidades¹³.

Al respecto, la jurisprudencia y la doctrina¹⁴ han identificado, de manera consistente, los supuestos en los que los órganos de eliminación de barreras burocráticas no pueden

¹² Ver Resolución N° 0113-2024/SEL-INDECOPI del 25 de enero de 2024, N° 0117-2024/SEL-INDECOPI del 31 de enero de 2024, N° 0259-2024/SEL-INDECOPI del 08 de marzo de 2024.

¹³ La limitación responde también a razones de competencia técnica y especialización: las autoridades municipales, reguladoras o sectoriales cuentan con el conocimiento necesario para ejercer tales funciones de policía, control o habilitación. En cambio, los órganos del INDECOPI —de naturaleza jurídico-administrativa— carecen de mandato técnico para reemplazar tales funciones

¹⁴ Véase Robles Vargas, Antonio (2024). Informe jurídico sobre el alcance competencial de los órganos de eliminación de barreras burocráticas del Indecopi. Lima: Elaboración propia. Anexo 1:

intervenir por exceder su habilitación legal. Los límites pueden agruparse principalmente en dos categorías:

(i) **Cuestionamientos a la debida motivación o insuficiencia en el razonamiento contenido en las decisiones administrativas.**

Se refiere a aquellos cuestionamientos sobre aquella motivación que justifica las decisiones administrativas en sí mismas. Es decir, aquellos casos en los que los usuarios pretenden que los órganos del INDECOPI actúen como instancias revisoras del razonamiento jurídico o técnico que sustenta el acto cuestionado, sin que medie una medida (exigencia, requisito, limitación o prohibición) en abstracto que vulnere un dispositivo legal o los fines del procedimiento denunciado.

La jurisprudencia del INDECOPI advierte que el control de legalidad que realizan los órganos de eliminación de barreras burocráticas se circunscribe a la existencia de una medida a través de la cual se imponga una exigencia, requisito, limitación, prohibición o cobro¹⁵, y a la verificación de su conformidad objetiva con la ley o su razonabilidad. En ese sentido, no podrían revisar la exposición de las razones técnicas o fácticas que justificaron la decisión de la entidad.

En efecto, la Sala ha señalado que las competencias de los órganos de eliminación de barreras burocráticas “*se restringen a conocer cuestiones de ilegalidad (no de revisión de criterios) y razonabilidad de decisiones normativas o administrativas que tengan como finalidad la regulación de una actividad económica en cuanto a su acceso o permanencia, o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa*”.

En otras palabras, no evalúan si la entidad denunciada razonó de forma correcta o si valoró de manera adecuada las pruebas presentadas, sino únicamente si esta actuó o no dentro de los márgenes de su competencia y con el respaldo normativa aplicable al caso concreto.

En esa misma línea, Avendaño y Zumaeta (2011) indican que “*la labor la Comisión no es analizar la valoración que sustenta los actos o las disposiciones de la*

Compilación de jurisprudencia del Indecopi sobre materias excluidas del control de barreras burocráticas (2006–2023).

¹⁵ La Sala indica que la evaluación de la legalidad de una medida sustentada en un acto o disposición “*no puede implicar la revisión de las decisiones de las entidades de la Administración en tanto no contengan exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros que impidan el acceso o permanencia en el mercado*” ni tampoco la revisión de la motivación que justifica la decisión adoptada.

Administración. La tarea encomendada es eliminar aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros que perjudican el desarrollo de actividades económicas” (p. 223). En ese sentido, la revisión de los fundamentos técnicos o jurídicos solo pertenece al ámbito interno de cada entidad o, en su caso, al Poder Judicial, mediante el proceso contencioso-administrativo.

En síntesis, el control ejercido por el INDECOPI es abstracto y normativo. Se trata de un control externo, orientado a restablecer la legalidad formal y material del sistema administrativo, sin ingresar a la motivación ni al juicio de oportunidad o mérito que sustentó la decisión de la autoridad competente. Esta distinción puede resumirse en el siguiente cuadro, elaborado a partir del Informe Jurídico de Robles Vargas (2024):

Tabla N.º 2: Límites a la competencia de INDECOPI

Competencia de los órganos en eliminación de barreras burocráticas	Límites a la competencia de los órganos en eliminación de barreras burocráticas
Implica el análisis abstracto normativo e independiente de la medida denunciada que justificó la decisión administrativa	Implica el análisis dependiente de la decisión administrativa al caso concreto del administrado
<p>Evaluar la legalidad de la medida (exigencia, requisito, prohibición, limitación y/o cobro) que afecta el acceso o permanencia en el mercado, conforme a la siguiente metodología:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis. 2. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa (contiene) la barrera burocrática. 3. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal. 	<p>Cuestionar el razonamiento de la entidad al momento de evaluar/calificar la solicitud de un administrado, lo que implicaría revisar el sustento jurídico y técnico, así como los hechos fácticos que justificaron la decisión adoptada. A modo ejemplo, no se podría cuestionar lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La valoración de pruebas o la consistencia de los informes utilizados por la entidad como sustento a la decisión. 2. La motivación, mérito o conveniencia de la decisión administrativa (ej., cuantía de multas, revocaciones, informes técnicos). 3. La idoneidad técnica del personal que realizó una inspección o evaluó los documentos presentados en una solicitud concreta. 4. La valoración de la entidad sobre la compatibilidad de uso del inmueble o condición de un administrado.

Fuente: Robles Vargas, Antonio (2024). Informe jurídico sobre el alcance competencial de los órganos de eliminación de barreras burocráticas del Indecopi. Lima: Elaboración propia.

- (ii) **Controversias que involucran atribuciones reservadas de forma exclusiva a otras entidades públicas, cuya valoración (técnica) excedería la competencia correctiva del INDECOPI.**

Se presenta cuando el petitorio de la denuncia plantea una controversia cuya evaluación constituye una facultad exclusiva de una autoridad distinta al INDECOPI y que escapa del análisis abstracto legal e independiente de la medida denunciada que justificó la decisión administrativa. A modo de ejemplo, Robles Vargas (2024) materializa la segunda categoría a partir de la jurisprudencia del INDECOPI:

Tabla N.º 3: Ámbitos denunciables y no denunciables

¿Qué podría denunciarse? / ¿Qué no podría denunciarse	Resolución N° 218-2008/TDCINDECOPI	Resolución N° 998-2008/TDCINDECOPI
<p>No podría denunciarse: La verificación concreta de hechos o el cumplimiento de condiciones físicas específicas establecidas en una ordenanza. Se trata de una cuestión fáctica que debe resolverse en el marco del procedimiento administrativo correspondiente.</p>	<p>Cuando una ordenanza municipal establece una dimensión mínima para los estacionamientos que debe cumplir un establecimiento comercial y, durante una inspección, la autoridad constata que el local cuenta con espacios inferiores a los exigidos, la controversia sobre si dichos estacionamientos cumplen o no con las dimensiones mínimas constituye una cuestión de hecho, que debe resolverse mediante los recursos administrativos propios de la entidad fiscalizadora.</p>	<p>Cuando una ordenanza exige requisitos para el uso del retiro municipal y, tras una inspección, se determina que un administrado no cumple con alguno de ellos —por ejemplo, carecer de zonificación comercial—, la discusión sobre el cumplimiento de tales requisitos es una cuestión fáctica, que corresponde resolver dentro del procedimiento administrativo regular, y no en sede de barreras burocráticas.</p>
<p>Sí podría denunciarse: La legalidad o razonabilidad de la exigencia normativa o del requisito en sí mismo, cuando se cuestiona en abstracto su compatibilidad con la ley o los principios de simplificación administrativa.</p>	<p>Si la dimensión mínima exigida por la ordenanza es cuestionada en abstracto —por considerarse una medida ilegal o irrazonable—, el INDECOPI sí puede evaluarla, al tratarse de un cuestionamiento normativo y no de una revisión de hechos concretos.</p>	<p>Si el requisito de zonificación comercial es impugnado en términos generales por uno o varios administrados que alegan su incompatibilidad con la ley o con los principios de simplificación administrativa, la medida podría ser calificada como barrera burocrática, sujeta al control del INDECOPI.</p>

Fuente: Robles Vargas, Antonio (2024). Informe jurídico sobre el alcance competencial de los órganos de eliminación de barreras burocráticas del Indecopi. Lima: Elaboración propia.

En esa línea, Ochoa Mendoza señala que “*no son barreras burocráticas aquellas denuncias en las que se cuestiona una indebida calificación o la determinación de*

obligaciones sobre un caso en particular, por ejemplo, determinar la conveniencia de un registro sanitario en función a las cualidades técnicas de un producto o calificar el cumplimiento de condiciones de seguridad de un local, y se pretenda que la Comisión revise tal decisión. Esta evaluación técnica le corresponde solo a la autoridad a la cual se le asignó la función de aplicar la regulación. No puede ser invadido por la Comisión a través del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas” (2014, p. 28).

Gamarra Abarca (2025) también ejemplifica este límite competencial mediante una serie de casos en los que la Sala declaró la improcedencia de denuncias que, aunque formuladas como barreras burocráticas, en realidad exigían al INDECOPI pronunciarse sobre cuestiones técnicas propias de los reguladores sectoriales:

(i) **Caso 1: SUNASS / SEDAPAL (Resolución 0005-2020/SEL-INDECOPI)**

Una empresa agrícola denunció como barrera burocrática el cobro por el servicio de monitoreo de aguas subterráneas regulado por la Resolución 057-2017-SUNASS-CD, alegando estar exonerada por su condición de empresa agrícola. La Sala declaró la improcedencia porque determinar si la denunciante tenía dicha condición constituye una competencia exclusiva de SEDAPAL y SUNASS, conforme a la regulación sectorial.

(ii) **Caso 2: Osinergmin / NTCSER (Resolución 0725-2023/SEL-INDECOPI)**

Una empresa eléctrica denunció como barreras diversas obligaciones previstas en la NTCSER¹⁶, sosteniendo no ser una empresa de distribución y, por tanto, no estar sujeta a dichas exigencias. Tanto la Comisión como la Sala declararon la improcedencia porque establecer si la empresa califica o no como “distribuidora” es una facultad exclusiva de Osinergmin. Emitir un pronunciamiento sobre la aplicabilidad de la norma técnica habría implicado interferir en la función supervisora del regulador.

(iii) **Caso 3: OSIPTEL / indicadores de calidad (Resolución 0353-2022/SEL-INDECOPI)**

Una empresa operadora de telecomunicaciones denunció como barrera la exigencia impuesta por OSIPTEL de cumplir con indicadores de calidad en determinadas zonas donde, según afirmó, ya no existía cobertura declarada. No se cuestionaba la norma técnica en abstracto, sino la correcta apreciación

¹⁶ Norma Técnica de Calidad de los Servicios Eléctricos Rurales.

del regulador al determinar si la empresa debía asumir tales obligaciones en el caso concreto.

La Sala declaró la improcedencia, precisando que cuestiones como la determinación de cobertura, la aplicabilidad de indicadores o la verificación sectorial del cumplimiento constituyen atribuciones exclusivas de OSIPTEL y deben resolverse mediante los recursos administrativos correspondientes o el proceso contencioso-administrativo, no a través del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

En consecuencia, los límites derivados de materias reservadas a otras entidades responden a una lógica de distribución funcional del poder público. El INDECOPI ejerce un control legal sobre el uso de las potestades públicas, pero no desplaza la especialización ni competencias propias de cada sector. El control de barreras no constituye un medio de impugnación general de actos administrativos, sino un mecanismo especializado de tutela de legalidad.

Cabe indicar, finalmente, que esta investigación circunscribe su análisis exclusivamente al control de legalidad realizado por INDECOPI, entendido como la verificación objetiva de la conformidad de la medida denunciada (exigencia, requisito, prohibición, limitación y/o cobro) con el ordenamiento jurídico. Si bien el Decreto Legislativo N.º 1256 también contempla la posibilidad de evaluar la razonabilidad, dicho aspecto no será materia de desarrollo, en tanto responde a parámetros que exceden el propósito de este estudio.

5. El control de legalidad de los órganos de eliminación de barreras burocráticas

Cuando los órganos del INDECOPI determinan que la medida denunciada reúne los elementos necesarios para ser calificada como barrera burocrática (el análisis también incluye los elementos negativos), el control de legalidad evaluará únicamente los siguientes aspectos¹⁷:

- (i) Si existen atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
- (ii) Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.

¹⁷ Como indica Ochoa Mendoza (2014), “la burocracia no debe entenderse como un fenómeno negativo por naturaleza. (...) Las denominadas “barreras burocráticas” no constituyen por sí mismas disfuncionalidades del aparato estatal, sino manifestaciones de la función administrativa que el Estado ejerce legítimamente a través de sus órganos y funcionarios. Su eventual cuestionamiento solo se justifica cuando dichas medidas, aunque formalmente válidas, exceden el marco legal o desconocen los derechos y libertades económicos consagrados en la Constitución” (p. 24).

- (iii) Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.

Conforme se advierte, la ilegalidad de una barrera burocrática puede declararse tanto por razones de fondo como de forma. Como señala Ochoa Mendoza (2014), el análisis fondo exige determinar si la entidad ha sido legalmente habilitada para imponer la medida denunciada, mientras que el análisis de forma evalúa si fue emitida conforme a los procedimientos y formalidades establecidos por la ley.

Gamarra Abarca (2015) hace referencia al tercer aspecto. Destaca que el análisis legal tiene carácter integral y objetivo. En otras palabras, implica revisar no solo si la medida fue dictada dentro de la competencia normativa, sino también si su emisión o ejecución ha contravenido otras normas o principios del ordenamiento jurídico general, siempre y cuando le resulte aplicable:

“el sistema de análisis legal parte de determinar, de oficio o a pedido de parte, si la medida denunciada se enmarca dentro de las atribuciones conferidas, si ha respetado las formalidades correspondientes o si su aplicación vulnera disposiciones legales vigentes” (p. 273).

El análisis de legalidad no se limita a constatar la existencia de una norma formal que autorice la medida, sino verifica su compatibilidad con el conjunto normativo.

A mayor abundamiento, Carrillo Temple (2020, p. 420) señala que el control de legalidad no se restringe únicamente a los argumentos presentados por el denunciante en la denuncia, sino que debe ser integral y sistemático. Siguiendo a Fiestas y Ugás (2014), indica que el control *“supone contrastar el acto o disposición denunciada con todas las normas del ordenamiento jurídico peruano y no solo con las que fueron alegadas en la denuncia”*. Ello no impide que se salvaguarde el derecho de defensa de la entidad denunciada, como advierte Luna (2019, p. 57), pero sí exige un control integral de legalidad, más allá de los argumentos de parte.

La estructura del control de legalidad sigue, además, el razonamiento positivizado que el Derecho Público representa:

- (i) La Comisión señala que *“el alcance del principio de legalidad recogido en el TUO de la Ley N.º 27444 establece que las autoridades actúen únicamente dentro de las facultades que les estén atribuidas; es decir, a diferencia de las personas naturales o jurídicas de carácter privado, que pueden realizar todo aquello que no*

se encuentre prohibido, las autoridades administrativas solo pueden basar su actuación en lo expresamente señalado por norma”¹⁸.

- (ii) El Tribunal Constitucional ha indicado el principio de legalidad, según el cual “*nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe*” no es aplicable a las relaciones de derecho público, pues en estas, la autoridad “*debe limitarse a las funciones de su competencia expresamente establecidas*”¹⁹.

Se desprende que la Administración se encuentra vinculada de manera positiva a la ley, lo que exige que toda acción encuentre su sustento dentro de los límites de la norma habilitante. Este razonamiento, aplicado en sede de barreras burocráticas, refuerza que el control ejercido por el INDECOPI no tiene carácter discrecional ni expansivo, sino se circunscribe a constatar la existencia de una base legal suficiente que respalde la actuación estatal cuestionada.

En esa misma línea, el principio de legalidad no solo impone un límite formal al ejercicio de la potestad administrativa, sino que también define el contenido y la extensión misma de la competencia de las entidades. Su observancia impide que la Administración actúe por analogía, costumbre o razones de conveniencia, garantizando que el ejercicio del poder público se mantenga subordinado a la ley.

En suma, el principio de legalidad es la piedra angular del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas y la condición necesaria para que los órganos resolutivos del INDECOPI declaren la ilegalidad de una medida dentro del marco de sus competencias. El principio garantiza que toda intervención del Estado sobre la libertad económica se someta al ordenamiento jurídico y a los límites que la Constitución, y la ley, imponen a la potestad administrativa.

Al término de este capítulo, queda claro que el control de los órganos de eliminación de barreras burocráticas es negativo, externo y abstracto: se restringe a constatar la legalidad de medidas que impongan exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones o cobros, sin revisar la motivación interna ni sustituir competencias técnicas de otras autoridades.

Con ese marco delimitado, y circunscribiendo este trabajo al control de legalidad, el Capítulo 2 examinará si la calificación registral y la inscripción pueden, en determinados

¹⁸ Fundamento 37 de la Resolución Final N° 0003-2021/CEB-INDECOPI-AQP.

¹⁹ Fundamento 38 de la Sentencia recaída en el Exp. N.° 135-96-AA/TC.

supuestos, configurarse como medidas con “tipo” y “finalidad” susceptibles de dicho control. Para ello, se analizarán sus efectos materiales en el acceso y permanencia en el mercado formal y su eventual encaje como barreras burocráticas, a partir de la experiencia práctica del Dr. Juan José Garazatua.

SEGUNDO CAPÍTULO: La calificación registral e inscripción como actuaciones de contenido coercitivo en el comportamiento económico

Este capítulo busca examinar cómo la función calificadora e inscripción pueden producir efectos coercitivos o condicionantes (de forma directa o indirecta) sobre el comportamiento de los agentes económicos en el mercado formal. El análisis parte de la experiencia y reflexión de Juan José Garazatua —abogado experto en derecho registral y ex Superintendente Adjunto de SUNARP—, cuya entrevista permite contrastar el enfoque teórico de la función registral con su manifestación práctica en lo económico y jurídico.

La entrevista realizada pone de relieve que, si bien el procedimiento registral es uno de naturaleza no contenciosa, las decisiones del registrador tienen efectos vinculantes que trascienden el plano meramente técnico, en tanto determinan la eficacia de los actos jurídicos frente a terceros e impone consecuencias jurídicas y económicas inmediata en el tráfico económico formal.

En ese sentido, la calificación registral, en tanto función pública que condiciona la validez, publicidad y la oponibilidad de los actos que ingresan al Registro, cumple con dos de las condiciones desarrolladas en el capítulo anterior para ser considerada, en determinados supuestos, como barrera burocrática susceptible de control administrativo por parte del INDECOP:

- (i) Cumple con la condición “tipo de medida”, al ser una actuación dotada de contenido coercitivo o imperativo, mediante la cual se imponen condiciones requisitos o exigencias que determinan la posibilidad de acceder al Registro y, por ende, al circuito formal económico. De esta forma, las decisiones derivadas directamente de la calificación registral, al admitir, observar o denegar la solicitud de inscripción de un título, producen efectos inmediatos sobre la conducta de los particulares, quienes deben satisfacer las exigencias y/o adecuar sus acciones jurídicas y económicas para poder alcanzar la inscripción requerida y, en consecuencia, acceder a la tutela jurídica del Registro asegurando la validez y oponibilidad de sus actos.

- (ii) Cumple con la condición “finalidad”, ya que regula el comportamiento de los agentes económicos, al imponer criterios o interpretaciones que inciden directamente en la tramitación de los procedimientos registrales sujetos al principio de legalidad y a los principios de simplificación administrativa. A través de la calificación, el registrador orienta la manera en que los particulares deben estructurar, presentar o adecuar sus títulos para obtener la inscripción, generando así incentivos o desincentivos que influyen en sus decisiones. La aplicación de criterios más o menos flexibles, o exigencias adicionales no previstas expresamente, repercute en los costos, plazos y predictibilidad del procedimiento, afectando las condiciones de acceso y permanencia en el mercado formal.

En línea con lo anterior, cabe precisar que en la Segunda Jornada Preparatoria del XXIII Cader 2025, el Director Técnico Registral de SUNARP —Abel Rivera Palomino— señaló expresamente lo siguiente²⁰:

“La función del Registro es publicitar aquellos actos y contratos inscritos. Esta publicidad es un elemento importante para la realización de diferentes inversiones. De esta forma, el Registro es un actor fundamental del desarrollo económico a través de la seguridad jurídica que brinda sus actos inscritos. Esto también tiene un impacto enorme en la disminución de los costos de formalización y transacción”.

A fin de profundizar en estos aspectos, se presenta a continuación la entrevista realizada. Cabe advertir que las preguntas no se limitan a un solo aspecto del problema planteado. Las primeras abordan la naturaleza, contenido y efectos de la calificación registral, con especial atención a su carácter imperativo y a su incidencia sobre el comportamiento de los agentes económicos. Las siguientes examinan el plano competencial, analizando los límites entre la autonomía técnica de la SUNARP y las facultades de control de legalidad del INDECOPI en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

De este modo, la entrevista no solo permite determinar si las decisiones reúnen los elementos conceptuales de una medida susceptible de control administrativo —esto es, “tipo de medida” y “finalidad”—, sino también explorar los desafíos institucionales y jurídicos que supondría la eventual intervención del INDECOPI sobre los actos registrales.

²⁰ Video recogido del enlace <https://www.youtube.com/watch?v=c9mC9R4ciM0>.

Bloque I: Efectos y alcances de la función calificadora

1. ¿Cómo definiría la función calificadora del registrador y qué elementos la distinguen de otras funciones de la Administración?

El sistema registral peruano se desarrolla bajo el modelo del derecho hipotecario español, en el cual la función calificadora se percibe como una labor jurídica de especial relevancia. Así, por ejemplo, en la doctrina del derecho hipotecario se sostiene que el registrador es un celoso guardián de la legalidad, lo que refleja la idea protectora que se tiene de la función calificadora. Sin embargo, a partir de mi experiencia, considero que esa es una visión que puede conducir a peligrosas distorsiones

El registrador público tiene como función verificar que los títulos que se presentan al registro cumplan con las condiciones necesarias para su admisión a la publicidad registral. Esta es, sin duda, una función de gran importancia, debido a las implicancias que conlleva admitir o rechazar el ingreso de un acto en el registro. Si entendemos que el registro brinda publicidad y que dicha publicidad otorga seguridad jurídica, cuando un título no ingresa al registro, queda privado de los efectos de tutela de esa seguridad jurídica. Entonces, es imprescindible entender no solo el impacto positivo que genera la admisión de un título al registro, sino también el impacto negativo de su rechazo.

Desde mi punto de vista, la función principal del sistema registral no es la calificación, sino la de brindar publicidad, la razón de ser del Registro es la publicidad, pues a partir de ella se desenvuelven todos los efectos de tutela jurídica. La calificación constituye solo una actividad que forma parte de la función registral, pero no la define. Un claro ejemplo se observa en la nueva Ley de Garantía Mobiliaria, Decreto Legislativo 1400, en la que se ha prescindido de la labor calificadora, pero se mantiene el sistema de publicidad, y los efectos protectores, como el principio de prioridad y la oponibilidad. Ello pone de manifiesto que el registro puede, inclusive, prescindir de la calificación sin perder su finalidad: brindar publicidad jurídica.

Por ello, debe analizarse la función registral con indispensable independencia de los apasionamientos personales, para comprender que, si bien comprende a la calificación como una labor importante en el procedimiento registral, no se limita ni se agota en ella. Dentro del sistema jurídico general, la labor de calificación forma parte de las actividades propias de la función pública en general en cualquier

tipo de procedimiento administrativo. Existen funciones calificadoras en distintos ámbitos: cuando una persona solicita una licencia, un permiso o realiza cualquier trámite ante una autoridad, siempre hay un servidor o funcionario público que califica, que evalúa la solicitud y, finalmente, decide si se admite o rechaza el petitorio. La calificación registral no es una excepción a dicha labor administrativa general, aunque sí presenta características que son propias a la singularidad de la materia.

No obstante, el resultado de la calificación no es una decisión judicial, pues el registrador no dicta derecho al admitir o rechazar una inscripción. Tampoco es una labor cuasi judicial, pues no importa el ejercicio de la función jurisdiccional en forma alguna. Es, en esencia, una decisión administrativa, adoptada por un órgano administrativo especial que se sujeta igualmente a los principios del derecho administrativo, partiendo por el principio de legalidad.

La respuesta del Dr. Garazatua permite ubicar la función calificadora dentro del sistema de publicidad jurídica del Estado y confirma su carácter estrictamente administrativo. El registrador no crea ni declara derechos, sino que verifica la conformidad legal de los títulos que solicitan inscripción, asegurando que solo aquellos válidos y regulares accedan al Registro.

Esta definición distingue la calificación de otras funciones públicas, al presentarla como una actuación reglada y sujeta al principio de legalidad. Su relevancia radica en que las decisiones del registrador —al admitir o rechazar títulos— generan efectos jurídicos inmediatos sobre los particulares y sobre su capacidad de participar en el tráfico formal.

En síntesis, la función calificadora del Registro constituye una manifestación técnica de la función administrativa, ejercida dentro de un marco legal estricto y con efectos imperativos. Este entendimiento será el punto de partida para analizar, en los apartados siguientes, su potencial como medida de contenido coercitivo dentro del mercado.

2. ¿Considera que las decisiones del registrador, en particular las observaciones que impiden una inscripción, tienen contenido coercitivo o imperativo sobre los administrados? ¿En qué sentido?

Sí, desde el punto de vista mercantil. Si revisamos la ley de creación del Registro Inmobiliario, promulgada hace más de cien años —en enero de 1888—, el único párrafo de su parte considerativa señala escuetamente que es necesario brindar seguridad jurídica a quienes contratan sobre bienes inmuebles. Ese es,

precisamente, el propósito finalista del sistema registral: dotar de seguridad jurídica mediante un sistema de publicidad registral.

El sistema de publicidad registral genera efectos de tutela y protección, lo que a su vez produce seguridad jurídica. Permite prever las consecuencias, manejar un riesgo calculado y alcanzar predictibilidad. Si el sistema registral brinda información cierta y la ley establece las consecuencias jurídicas derivadas de esa información, entonces las decisiones que se tomen a partir de ella serán predecibles. Es, en ese sentido, un sistema que otorga plena predictibilidad y, por tanto, seguridad jurídica.

Por ello, la calificación registral sí tiene incidencia directa en el tráfico jurídico. Una decisión administrativa de este tipo impacta necesariamente en el mercado, ya que produce un impacto directo en la oponibilidad y seguridad jurídica de los actos que buscan ingresar al registro, decidir que un título ingrese o no al ámbito de la publicidad registral tiene una indiscutible repercusión directa en el mercado. Es probable que algunos sostengan lo contrario, respecto esas posturas, pero mi opinión es que existe una relación absolutamente directa entre el resultado de la calificación y las consecuencias jurídicas que se derivan en el ámbito del mercado.

La respuesta del Dr. Garazatua confirma que las decisiones denegatorias del registrador público —como las observaciones o tachas— poseen contenido imperativo y efectos materiales sobre los administrados. Estas decisiones no se agotan en el ámbito interno del Registro, sino que condicionan el acceso de los títulos al sistema de publicidad y, con ello, la validez, eficacia y oponibilidad de los actos jurídicos frente a terceros.

El entrevistado indica que la función del Registro es garantizar seguridad jurídica y predictibilidad, lo cual implica que toda decisión calificadora produce un efecto real sobre el tráfico económico. Rechazar una inscripción priva al acto de los atributos de publicidad, prioridad y oponibilidad, afectando de manera inmediata la posición jurídica y económica del administrado.

En ese sentido, aunque la calificación se ejerce dentro de potestades regladas, su efecto coercitivo es evidente: el administrado debe adecuar su conducta a las exigencias del registrador si desea acceder al Registro y gozar de los efectos jurídicos que este confiere. Ello refuerza la idea de que la función calificadora puede generar impactos regulatorios en el mercado, justificando su análisis bajo los parámetros del Decreto Legislativo N.º 1256.

3. ¿Considera que la calificación, al condicionar la inscripción, puede afectar el acceso o permanencia de los agentes en el mercado?

Sí, absolutamente. El resultado de la calificación tiene una consecuencia inmediata, no solo en la esfera individual del administrado, sino también en el mercado pues la publicidad registral produce un efecto general de conocimiento (presunción absoluta de cognoscibilidad de las inscripciones) y de certeza (presunción relativa de verdad de los asientos). Siempre he sostenido que la actividad del registrador tiene una trascendencia social, no debe concebirse únicamente como la mera labor fría de un tecnócrata que revisa documentos. Aunque, evidentemente, la calificación se trata de una función técnico-jurídica, no puede ejecutarse sin reconocer su impacto en la realidad social que está detrás de cada título.

Detrás de cada título se encuentran historias personales, muchas veces verdaderos dramas que dependen de cada trámite. La solicitud de inscripción de un título de propiedad o una hipoteca puede representar, en algunos casos, la solución de un proyecto de vida. Por ello, si un título no se inscribe, el acceso al crédito se ve afectado, y con ello, la posibilidad de concretar proyectos personales, empresariales o familiares.

La respuesta revela que la calificación no es una actividad neutra ni meramente formal, sino una función con consecuencias directas sobre la economía y la vida de los ciudadanos. La inscripción (o su denegatoria) condicionan el acceso al crédito, la inversión y la seguridad jurídica de los agentes económicos, al determinar si un acto jurídico puede ingresar al sistema de publicidad y, por tanto, gozar de prioridad y oponibilidad.

Desde esta perspectiva, la calificación cumple una finalidad reguladora, pues orienta y condiciona el comportamiento económico de los particulares. Al imponer criterios y requisitos, las decisiones del registrador pueden facilitar o restringir la participación de los ciudadanos y empresas en el tráfico formal, afectando sus decisiones patrimoniales y financieras.

En suma, la reflexión confirma que la calificación constituye una actuación administrativa con impacto económico e incluso social, cuyo ejercicio influye en el acceso y permanencia en el mercado. Este efecto refuerza su posible consideración como medida con finalidad reguladora dentro del análisis de barreras burocráticas.

4. ¿En qué medida la función calificadora debería regirse también por los principios de simplificación administrativa y de razonabilidad, aplicables a la actuación general de la Administración?

Afortunadamente, el Tribunal Registral ha hecho esfuerzos notables por recalcar que el procedimiento registral no se encuentra exento del cumplimiento de los principios del procedimiento administrativo general compatibles con sus rasgos singulares. Lo que ha buscado el Tribunal es eliminar la excesiva burocratización o excesos de la calificación registral que en muchos casos la ha distorsionado.

Lo explico de esta manera: el registrador debe verificar los requisitos, examinar el documento presentado para la inscripción, cotejarlo con los antecedentes y analizar su admisibilidad. Esa es su labor esencial. El registrador no declara derechos ni resuelve la validez del acto; simplemente decide el ingreso del título al registro verificando el cumplimiento de los requisitos formales.

Sin embargo, en la práctica, el registrador puede excederse en el ejercicio de su función. No todo incumplimiento acarrea el rechazo de un título. Es necesario distinguir entre defectos que afectan la esencia del título y aquellos incumplimientos menores que no impiden su inscripción.

Con ese propósito, se impulsó algunas reformas. Hace varios años se modificó el Reglamento General de los Registros Públicos introduciendo primero reglas de calificación para que los registradores queden vinculados a las decisiones del Tribunal Registral favorables a la inscripción respecto de casos similares, aunque se trate de distintos contratantes y diferentes partidas, luego se introdujo una norma que estableció que tanto el registrador como el Tribunal debían propiciar y facilitar las inscripciones. No obstante, esas disposiciones reglamentarias tuvieron escasa eficacia práctica. Muchos registradores no las aplicaban, y el Tribunal Registral debía reiterar en diversas resoluciones lo que ya había sido declarado anteriormente.

Ante ello, el deber de propiciar y facilitar las inscripciones se elevó al rango de ley, incorporándolo en el artículo 2011 del Código Civil mediante la Ley N.º 31309, vigente desde 2021. Sin embargo, al revisar las resoluciones del Tribunal Registral posteriores a dicha ley, puede observarse que el problema persiste: los registradores continúan sin acatar plenamente ni al Tribunal, ni al reglamento, ni siquiera a la ley.

Por ello, considero que el problema no se resuelve únicamente con cambios normativos. Es un asunto de criterio y de actitud de los operadores registrales. El criterio del registrador sigue siendo, en muchos casos, excesivamente burocrático y legalista, al no diferenciar entre defectos sustanciales y defectos que no afectan la validez del acto materia de rogatoria de inscripción. Creo que, en este punto, es necesario algo más que modificar la norma.

Esta intervención plantea una crítica directa al formalismo excesivo que persiste en la práctica calificadora, pese a los avances normativos promovidos por el Tribunal Registral y la Ley N.º 31309. Aunque la norma consagra la obligación de facilitar las inscripciones, en la práctica muchos registradores continúan aplicando criterios restrictivos que obstaculizan el acceso al Registro.

Su reflexión destaca que los principios de simplificación y razonabilidad deben orientar la calificación hacia su finalidad material: garantizar la seguridad jurídica sin convertir el procedimiento en una carga innecesaria. Aplicar dichos principios no implica desprestigiar el control de legalidad, sino ejercerlo proporcionalmente, diferenciando entre defectos sustanciales y simples irregularidades formales.

En suma, se advierte que la modernización del sistema registral no depende solo de reformas legales, sino de un cambio de criterio administrativo que internalice los principios de eficiencia y razonabilidad. Este desafío refleja la tensión entre la legalidad formal y la efectividad práctica del sistema, aspecto central para comprender la posible configuración de barreras burocráticas en el ámbito registral.

5. ¿Qué actos emitidos por el registrador público pueden considerarse medidas con efectos restrictivos? ¿Observaciones reiteradas, exigencias no previstas expresamente en la ley o interpretaciones extensivas de los reglamentos?

En efecto, muchas veces el problema no radica solo en el criterio del registrador, sino también en ciertas disposiciones normativas reglamentarias. Además de las actividades de capacitación que deben reforzarse, considero necesario que el registrador adopte una visión más amplia, menos cerrada en su propio ámbito.

Existe un fenómeno denominado “función defensivo-calificadora”, que no es reciente. Desde los años ochenta se ha discutido, incluso a nivel internacional, en España, Argentina y Perú, sobre este tipo de calificación registral. Se refiere a que los registradores califican “a la defensiva”. Es decir, temen admitir un título por

miedo a que alguien cuestione su decisión, observando aspectos formales que, en realidad, no son sustanciales.

La lógica detrás de esta actitud es sencilla: si el registrador omite observar un defecto menor, podría ser cuestionado o sancionado; por tanto, prefiere observar. Bajo ese esquema, el razonamiento es: “si el Tribunal Registral considera que procede la inscripción, que lo diga en vía de apelación”. Incluso cuando la ley o el propio Tribunal ya han establecido el criterio favorable a la inscripción, persiste ese temor.

Este comportamiento no es producto de la imaginación de los registradores; responde a experiencias. Muchos han visto a colegas ser sancionados por haber pasado por alto defectos menores. Por ello, el problema no se limita al criterio individual del registrador, sino que abarca al propio sistema de control y auditoría, que refuerza esa cultura de miedo y exceso de cautela. En consecuencia, es necesario reformar no solo la mentalidad del registrador, sino también la de quienes ejercen control sobre su actuación.

El Dr. Garazatua identifica en la función defensivo-calificadora una de las principales causas de las medidas restrictivas dentro del sistema registral. El temor del registrador a ser cuestionado o sancionado genera una actitud excesivamente cautelosa que se traduce en observaciones reiteradas, exigencias no previstas en la ley e interpretaciones restrictivas de los reglamentos, limitando el acceso al Registro y afectando la seguridad jurídica del tráfico.

En este contexto, el exceso de prudencia se convierte en un mecanismo de autodefensa institucional que, aunque busca evitar riesgos personales, termina generando el mismo efecto que una barrera burocrática: obstaculizar el ejercicio de derechos y la formalización económica.

6. ¿Existen paralelismos entre la función calificadora y otros actos administrativos de control o autorización —como licencias o permisos— que refuercen la idea de un contenido coercitivo en las decisiones del registrador público?

Sí. Lo he mencionado en respuestas anteriores: la función calificadora es una función administrativa que comparte el mismo modelo que otros procedimientos de la administración pública, aunque con características propias.

Lo particular radica en el procedimiento registral, no en la naturaleza de la calificación. Este procedimiento tiene plazos específicos y permite, por ejemplo, el

reingreso o la subsanación del título de forma ilimitada mientras dure la vigencia del trámite. En un procedimiento administrativo normal, no. En un procedimiento administrativo hay un petitorio, una evaluación o calificación y una respuesta, y contra esta respuesta solamente se puede interponer recursos impugnativos. En el procedimiento registral no.

En el procedimiento registral la impugnación es un acto de mayor envergadura. Antes de hacer uso del recurso de impugnación, los administrados pueden impulsar el procedimiento mediante subsanaciones sin número límite, inclusive para discutir el criterio de interpretación del registrador. Las subsanaciones no son reconsideraciones propiamente dichas; a diferencia de un procedimiento administrativo regular, no hay una reconsideración como vía impugnativa. Hay una argumentación, hay un impulso en el procedimiento, pero eso es una característica exclusiva del procedimiento registral.

Entonces, hay plazos especiales, hay características muy particulares del procedimiento, pero la calificación por sí misma no tiene una condición distinta de las facultades de calificación de otros procedimientos administrativos, porque lo que se decide en la calificación es si el petitorio es admitido o no.

Es exactamente igual a cualquier otro procedimiento administrativo, como una etapa de evaluación del funcionario competente para decidir si se admite o no el petitorio. Que la trascendencia o los efectos sean distintos, eso es otra cosa. Lo que ocurre es que en la calificación hay condiciones especiales: se califica el título, se califica los antecedentes, se califica el marco legal, se evalúa los precedentes de observancia obligatoria. Es una función de calificación que tiene una relevancia especial, pero no por ello deja de ser una calificación administrativa.

El Dr. Garazatua reafirma que la función calificadora se enmarca plenamente dentro del modelo general de la función administrativa, compartiendo con otros actos de control, como licencias o permisos, la misma estructura de evaluación, admisión y decisión. Lo distintivo no radica en su naturaleza, sino en el procedimiento especial que la regula, el cual permite mecanismos de subsanación y reingreso, pero mantiene la esencia del control estatal sobre el cumplimiento de requisitos legales.

Desde esta perspectiva, la calificación registral puede entenderse como una forma particular de control previo del Estado sobre la actividad jurídica y económica de los particulares. Así, al decidir si un título cumple o no con las condiciones para ser inscrito, el registrador ejerce una potestad de naturaleza similar a la de otras autoridades que

autorizan, limitan o condicionan el ejercicio de derechos, reforzando su carácter imperativo y su potencial incidencia sobre el comportamiento de los agentes económicos

Bloque II: Límites institucionales de INDECOPI sobre la función calificadora

7. ¿Cómo se puede compatibilizar la autonomía técnica de la SUNARP con la posibilidad de que el INDECOPI ejerza control de legalidad sobre sus actos sin afectar la independencia del registrador?

El Sistema Nacional de los Registros Públicos tiene un ente rector, la SUNARP, que administra las oficinas operativas que brindan el servicio registral propiamente dicho. Tanto el ente rector del sistema como los funcionarios que ejercen la función registral se someten al principio de legalidad, más aún, tratándose de una actividad reglada. Siendo así, la SUNARP no es un órgano ajeno o inmune al principio de legalidad, por lo que respetar lo que el ordenamiento jurídico establece.

En ese sentido, si el sistema jurídico establece que el INDECOPI puede ejercer control de legalidad sobre los actos de otros organismos, incluso aunque estos sean constitucionalmente autónomos, como ocurre con los gobiernos regionales o locales, su intervención en ninguna forma puede ser entendida como una invasión ilegítima de funciones.

Así como el INDECOPI interviene ejerciendo control de legalidad sobre lo que deciden los gobiernos locales, que tienen autonomía constitucional, cómo no va a tener la misma facultad de intervención en otros órganos, como órganos administrativos especializados, para ejercer el mismo control de legalidad. Yo creo que no hay ningún argumento que pueda decir que la SUNARP está exonerada de dicho control de legalidad y razonabilidad.

No es de sorprender que lo primero que se pretenderá oponer es la garantía de la autonomía de la función registral, normada por el artículo 3º de la Ley 26366. Sin embargo, una cosa es la independencia en el ejercicio de la función (que entendemos es a lo que se ha querido referir dicha garantía), pero otra cosa es que la función registral se considere inmune al control de legalidad; hay muchos excesos o distorsiones de lo que en realidad significa la autonomía de la función registral. En alguna oportunidad, una de las Salas del Tribunal Registral, al resolver una apelación, declaró que una decisión técnica denegatoria era “inmune al examen de legalidad y razonabilidad que deben efectuar las instancias registrales”. Imagínense qué nivel de desinformación o distorsión refleja que una Sala del propio Tribunal Registral haya dicho eso, sin duda alguna totalmente de

espaldas al sistema jurídico. Esto revela, más allá del caso concreto, que se puede confundir gravemente la autonomía o independencia de la función con una suerte de inmunidad al principio de legalidad.

La respuesta ofrece una posición categórica. La autonomía de la SUNARP no equivale a inmunidad frente al control de legalidad. En su razonamiento, tanto el sistema registral como sus funcionarios se encuentran plenamente sometidos al principio de legalidad y, por tanto, integran el mismo marco jurídico que rige a toda la Administración Pública.

Esta afirmación es clave porque disipa una confusión recurrente en la práctica institucional: la idea de que la autonomía técnica blindada a la SUNARP frente a cualquier revisión externa. Como precisa el entrevistado, si el INDECOPI puede ejercer control de legalidad sobre gobiernos locales, que gozan de autonomía constitucional, con mayor razón puede hacerlo sobre entidades cuya autonomía es meramente funcional.

En consecuencia, el control de legalidad ejercido por el INDECOPI no supone una intromisión indebida ni vulnera la independencia del registrador. Por el contrario, refuerza el principio de legalidad y asegura que el ejercicio de la calificación se mantenga dentro de los límites de la ley

8. ¿Considera que el actual marco normativo de la SUNARP prevé mecanismos suficientes para evitar este exceso en la calificación?

Creo que la Superintendencia debería ser capaz de resolver internamente sus propios problemas, sin esperar la intervención de terceros. Sin embargo, mi experiencia dentro y fuera de la institución me permite afirmar que, aunque el Registro ha logrado avances notables en la atención al ciudadano y la digitalización de trámites, la calificación registral continúa siendo su punto más débil.

El problema radica en la falta de uniformidad en los criterios de calificación. Si el Tribunal Registral ya ha establecido una posición sobre un asunto, no debería ser necesario que los administrados interpongan nuevamente recursos impugnativos para obtener el mismo resultado. Hace más de quince años se modificó el Reglamento General de los Registros Públicos para convertir esa regla en obligatoria, pero muchos registradores siguen renuentes a su aplicación, lo que genera pérdida de tiempo y recursos tanto para los usuarios como para la propia administración.

Considero, por tanto, que los mecanismos actuales son insuficientes. Es necesario implementar nuevas herramientas, como permitir que el administrado solicite una

segunda opinión técnica cuando exista un criterio restrictivo, o crear una instancia intermedia con autoridad jerárquica que ordene aplicar los criterios ya establecidos por el Tribunal, sin necesidad de recurrir a una apelación propiamente dicha.

No obstante, el principal obstáculo no es normativo, sino institucional. Persiste una resistencia al control y un temor a las consecuencias que podrían derivarse de cualquier reforma. En el fondo, es un problema de gestión y liderazgo: se necesita una decisión firme y respaldo político para impulsar los cambios que el sistema registral requiere.

El entrevistado reconoce avances significativos en la modernización tecnológica y en la atención al ciudadano dentro de SUNARP, pero subraya que la verdadera resistencia al cambio persiste en el ámbito de la calificación. Este espacio, según su diagnóstico, continúa dominado por un criterio burocrático y por la falta de uniformidad en la aplicación de precedentes de observancia obligatoria, lo que genera ineficiencia, inseguridad jurídica y sobrecarga administrativa.

Finalmente, advierte que los principales obstáculos no son normativos, sino institucionales y políticos. La cultura de resistencia al control, sumada al temor de sanciones o represalias, limita la capacidad de gestión de la SUNARP. Por ello, el cambio no depende solo de reformas legales, sino de una decisión gerencial y política que promueva una calificación predecible, razonable y eficiente

9. Desde su punto de vista, ¿es viable que el procedimiento de barreras burocráticas pueda aplicarse a medidas emitidas por la SUNARP en el marco de su función calificadora?

Sí, considero que es posible y, sobre todo, necesario. Es previsible que existan resistencias iniciales, que algunos lo perciban como una invasión o una intromisión, pero eso forma parte de una primera etapa natural. A nadie le agrada ser controlado; por ello, toda medida de supervisión genera reacciones defensivas. Sin embargo, como señalé anteriormente, lo importante es contar con respaldo político para evitar que este esfuerzo fracase.

En la actualidad, el INDECOPI ya ejerce control de legalidad sobre organismos autónomos, como los gobiernos locales, y ello no genera conflictos institucionales. Por el contrario, contribuye a fortalecer el sistema jurídico y garantiza que el Estado pueda corregirse a sí mismo mediante mecanismos de control oportunos y eficaces.

En ese sentido, el control de barreras burocráticas debería extenderse también a la SUNARP, no solo respecto de la actuación material de los registradores en sus decisiones calificadoras, sino también sobre las normas registrales que imponen requisitos o condiciones no previstas por la ley. Existen múltiples ejemplos de disposiciones reglamentarias que generan obstáculos injustificados.

Uno de ellos se encuentra en el Reglamento del Registro de Predios, que exige que, cuando un copropietario transfiere su alícuota o parte de ella, se precise el porcentaje en el que queda recompuesta la titularidad registral. Se trata de una operación matemática innecesaria: si alguien es titular del 50 % y transfiere la mitad, la recomposición es evidente. Sin embargo, esta exigencia se mantiene por una cuestión de comodidad burocrática, no por necesidad jurídica.

Este tipo de requisitos carece de lógica y entorpece el tráfico jurídico. En las sucesiones, por ejemplo, pueden volverse imposibles de cumplir si uno de los copropietarios fallece o no desea efectuar aclaraciones. Así, actos válidos quedan trabados por condiciones formales infundadas.

Por ello, el INDECOPI debería ejercer control no solo sobre los actos materiales de los registradores, sino también sobre las disposiciones normativas que generan barreras injustificadas. Las barreras burocráticas no se producen únicamente en la actuación administrativa, sino también en las normas que exceden la ley. Permitir este control fortalecería la legalidad, reduciría la arbitrariedad y promovería un sistema registral más eficiente y coherente.

La postura del Dr. Garazatua reafirma la viabilidad jurídica del control de legalidad del INDECOPI sobre las medidas impuestas por la SUNARP, tanto en el plano normativo como en el material. Su argumento es claro: la autonomía técnica no puede interpretarse como una inmunidad frente a la supervisión estatal. Al contrario, todo órgano que ejerce función administrativa se encuentra sometido al principio de legalidad, y sus actos pueden ser revisados por instancias externas que garanticen su adecuación al ordenamiento jurídico.

El entrevistado advierte que las principales resistencias no son jurídicas, sino institucionales y culturales. En la práctica, el exceso de formalismo y la “comodidad burocrática” generan normas y exigencias innecesarias que obstaculizan el tráfico económico y vulneran el principio de simplificación administrativa. Frente a ello, la intervención del INDECOPI se perfila no como una invasión de competencias, sino como un mecanismo de corrección que asegura la coherencia del sistema y previene abusos derivados de la interpretación extensiva de la normativa registral.

En suma, el análisis del Dr. Garazatua coincide con la tesis central de esta investigación: el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas constituye un instrumento legítimo y necesario para restablecer la legalidad en las actuaciones registrales que exceden el marco normativo. Su aplicación al ámbito de la SUNARP no solo es jurídicamente posible, sino también conveniente, en la medida que refuerza la seguridad jurídica, fomenta la eficiencia institucional y protege el derecho de los agentes económicos a operar en un entorno libre de exigencias ilegales.

En conjunto, las respuestas del Dr. Garazatua permiten confirmar que la función calificadora, pese a su naturaleza técnico-jurídica, produce efectos materiales sobre el comportamiento económico de los particulares y puede, en determinados supuestos, configurarse como una barrera burocrática susceptible de control. Las decisiones del registrador, al condicionar el acceso al Registro, inciden directamente en la formalización de derechos y en la dinámica del mercado, lo que justifica su análisis bajo el principio de legalidad y los parámetros del Decreto Legislativo N.º 1256. Desde esta perspectiva, el control del INDECOPI sobre las medidas o normas registrales no vulnera la autonomía técnica de la SUNARP, sino que la complementa, asegurando que toda actuación calificadora se mantenga dentro de los límites de la ley y en coherencia con los principios de simplificación y eficiencia administrativa.

Esta conclusión abre paso al siguiente capítulo, donde se examinará con mayor detalle la naturaleza jurídica y los límites de dicha función, a fin de precisar si el carácter especial del procedimiento registral puede alterar —o, por el contrario, reafirma— su sujeción al principio de legalidad y a las normas del Derecho Público. Con ello, se busca delimitar hasta qué punto la calificación registral puede considerarse un ejercicio legítimo de potestad administrativa o, en determinados casos, una medida que excede sus fines legales y se aproxima a una barrera burocrática.

TERCER CAPÍTULO: La naturaleza y los límites de la calificación registral

El punto de partida para entender la naturaleza jurídica de la función calificadora ejercida por SUNARP se encuentra en el marco normativo que regula el procedimiento registral. Sobre el particular, el artículo 2009 del Código Civil establece que “*los registros públicos se sujetan a lo dispuestos en este Código, a sus leyes y reglamentos especiales*”.

Como se observa, esta disposición refleja que el sistema registral, aunque vinculado al Código Civil, posee un régimen especial de derecho público que se rige por normas propias y por principios registrales que garantizan la seguridad jurídica, la publicidad, la prioridad y la oponibilidad de los derechos ya inscritos.

En esa línea, resulta necesario hacer énfasis en el artículo 1 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado por Resolución N.º 126-2012-SUNARP-SN, que indica que *“el procedimiento registral es especial, de naturaleza no contenciosa y tiene por finalidad la inscripción de un título”* y en el artículo 2 de la Ley N.º 30313, que reafirma dicha condición al disponer que *“el procedimiento de inscripción registral es especial y de naturaleza no contenciosa, con las excepciones previstas en la presente Ley”*.

Estas disposiciones normativas evidencian que el procedimiento registral no constituye un procedimiento administrativo ordinario ni un proceso judicial, sino uno especial cuya finalidad será asegurar que los actos jurídicos que ingresan al Registro sean conformes a derecho a fin de inscribirse. Sin embargo, desde ahora, advertimos que el hecho que este procedimiento sea especial y no contencioso no implica, de modo alguno, que se situé fuera del ámbito del Derecho Público, pues la actividad calificadora configura el ejercicio de potestades de imperios orientadas al cumplimiento de un interés general.

En atención lo anterior, y por razones metodológicas, la presente sección centrará su análisis en el principio de legalidad y la función administrativa en la calificación registral, ya que es en este ámbito donde se origina el debate central de esta investigación. En ese sentido, se examinará: (i) la naturaleza jurídica de la función calificadora, analizando si esta se asemeja a una judicial, administrativa o constituye una categoría autónoma; y (ii) sus límites materiales, particularmente en lo que respecta al alcance del control que ejerce el registrador público y el Tribunal Registral sobre los títulos presentados para inscripción.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo busca demostrar que tanto el registrador público, en primera instancia, como el Tribunal Registral, en segunda instancia, ejercen función administrativa al calificar los títulos presentados. En efecto, estas decisiones, ya sean observaciones, tachas o pronunciamientos resolutivos, producen efectos jurídicos obligatorios para los administrados (y agentes económicos) y, por lo tanto, constituyen actos administrativos o actuaciones materiales, emitidos en el ejercicio de potestades públicas.

En concordancia con lo desarrollado en el Capítulo 1 y 2, el presente análisis se centrará en determinar si dichas actuaciones reúnen las condiciones previstas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1256, es decir, si se trata de actos, disposiciones o actuaciones emitidas en el ejercicio de la función administrativa. A partir de ello, se evaluará si las decisiones de SUNARP pueden, en determinados supuestos, ser objeto de control por los órganos de eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI.

En suma, este capítulo examina la naturaleza y límites a la calificación registral, no solo como una función técnico-jurídica, sino también como una manifestación de la potestad pública del Estado, a través de la cual se imponen efectos jurídicos vinculantes a todos los administrados que buscan inscribir sus títulos en aras del interés público. Esta aproximación permitirá delimitar con mayor precisión los alcances del control de legalidad ejercido por el INDECOPI, sin desnaturalizar la autonomía técnica que caracteriza a la función registral.

1. Naturaleza jurídica del procedimiento registral

Determinar la naturaleza jurídica del procedimiento registral requiere, en primer término, establecer qué debe entenderse por función administrativa. Al respecto, en la doctrina, este concepto ha sido objeto de diversas aproximaciones teóricas que permiten delimitar su alcance y distinguirlo de otras funciones del Estado. Tradicionalmente, se reconocen tres grandes concepciones: la subjetiva, la objetiva y la residual.

Desde la concepción subjetiva, la función administrativa se vincula o identifica de forma directa con las actuaciones de las entidades que integran la estructura orgánica de la Administración Pública. De esta manera, la doctrina concluye que toda actuación que proviene de una entidad orgánica del Estado sería, por definición, una manifestación de la función administrativa. En ese sentido, este enfoque centra su atención en el sujeto que actúa y no necesariamente en la naturaleza de la actividad que este desarrolla.

Sin perjuicio de ello, esta primera concepción resulta ser insuficiente en sistemas legales modernos, en donde la Administración Pública no se reduce a la estructura orgánica del Estado, sino que también comprende, por ejemplo, a las personas jurídicas de derecho privado cuando ejercen potestades públicas (o de imperio) por concesión, delegación o autorización del Estado. En ese sentido, la doctrina concluye que la tesis subjetiva debe complementarse con criterios materiales para evitar una visión meramente orgánica del Estado.

En ese marco, se constituye la concepción (o tesis) objetiva, la cual concibe a la función administrativa como toda actividad concreta dirigida a satisfacer el interés público, con independencia del sujeto que la realice. En ese sentido, la doctrina señala que la función administrativa no depende de la condición jurídica del ente, sino de la finalidad pública y del poder de imperio con la que actúa.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico vigente acoge una posición intermedia entre ambas teorías. De conformidad con el Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, *“la función administrativa no es privativa de los*

estamentos estatales, sino que concurre en su ejercicio también entidades privadas, como aquellas que desarrollan servicios públicos propios (indirectos) por concesión, delegación de atribuciones y algunos otros que desarrollan servicios públicos impropios (educación, salud, etc.)” (Morón Urbina, 2019, pp. 40). En consecuencia, el legislador ha adoptado una tesis mixta, que combina elementos de la teoría subjetiva y objetiva.

Como advierte el referido autor, citando a DROMI (1996, pp. 52), *“es común apreciar en los Estados contemporáneos, el fenómeno de la colaboración administrativa por el cual, entes que no integran la estructura orgánica estatal ni perciben recursos presupuestales, ejercen técnicamente función gubernativa mediante una tendencia descentralizadora”*. En tal sentido, concluye que *“si tales entidades ejercen función administrativa, dictan actos administrativos, están sujetas a controles administrativos y es propio que les sean aplicadas las normas del procedimiento administrativo”* (pp. 40).

Este enfoque mixto resulta particularmente útil para analizar la función registral, pues la SUNARP, aun siendo un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, actúa con autonomía funcional en ejercicio de potestades públicas. De ahí que no pueda considerarse una mera entidad auxiliar, sino un órgano del Poder Ejecutivo que ejecuta competencias de naturaleza administrativa al emitir disposiciones, actos administrativos y actuaciones materiales orientadas a garantizar seguridad jurídica en el tráfico patrimonial a través de la publicidad.

Finalmente, la tesis residual, que identifica la función administrativa como toda actividad que no es legislativa ni jurisdiccional, ofrece un criterio adicional de análisis. Desde esta perspectiva, la función administrativa se determina por exclusión: todo acto del Estado que no tenga naturaleza legislativa ni judicial pertenece a este ámbito. Su utilidad radica en delimitar la función administrativa respecto de las otras dos funciones estatales.

En consecuencia, puede afirmarse que la función administrativa comprende o identifica toda actuación, con independencia en el sujeto, orientada a satisfacer el interés general y que sea distinta a la producción legislativa o la resolución de controversias.

Al respecto, analizar el procedimiento registral desde la teoría residual resulta clave para determinar si la calificación registral, al ser ejercida por un órgano técnico especializado del Poder Ejecutivo y producir efectos jurídicos vinculantes frente a los administrados, constituye una manifestación de la función administrativa. A partir de ello, será posible concluir si las actuaciones de SUNARP, en el marco del procedimiento registral, cumplen las condiciones establecidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1256, que exige que las barreras burocráticas denunciadas sean emitidas *“en el ejercicio de función administrativa”*.

2. Aplicación al caso registral: delimitación frente a las otras funciones estatales

Como se mencionó, es necesario examinar si la función registral puede ser considerada como función administrativa de conformidad con la tesis residual antes comentada.

En primer lugar, no es posible identificar a la función registral como legislativa, toda vez que la actividad que realizan los registradores públicos no tiene carácter normativo, sino aplicativo y singular. En efecto, no crea disposiciones de carácter general, sino verifica la conformidad de un título específico con el ordenamiento jurídico aplicable (esto se verá más adelante). De acuerdo con Ortiz Pasco (2020):

“la calificación es la acción (el proceder) que corresponde al registrador público, en virtud de la cual se determinará, en cada caso, si el título reúne las condiciones exigidas por las normas y el registro (...) para ser inscrito y así surtir efectos de inmediato o si, por el contrario, carecen de los requisitos o elementos precisos para realizar la inscripción y, por tanto, no permitir el acceso al registro.” (pp. 13)

Conforme se aprecia, la actuación calificadora consiste realmente en un juicio legal e individualizado, sin contenido creador de derecho. El registrador público no innova el ordenamiento jurídico, sino que lo aplica al caso concreto, de manera similar a la Administración Pública cuando evalúa la validez de actos o requisitos legales en un procedimiento administrativo común. En ese sentido, la función no puede considerarse, de modo alguno, como una extensión del poder legislativo del Estado.

En segundo lugar, la doctrina señala que la función jurisdiccional se caracteriza por la existencia de una controversia entre partes y la emisión de una decisión dotada de cosa juzgada. Sin embargo, la calificación registral carece de ambos elementos: no resuelve litigios ni declara derechos inciertos, sino que verifica la calidez formal y sustantiva del título presentado. Así lo aprecia Ortiz Pasco (2020, pp. 40), quien sostiene lo siguiente:

“La función registral obviamente que no es función judicial, pero, teniendo como base que los registradores se encuentran dentro del Poder Ejecutivo (...), el ejercicio de la misma se da con independencia semejante (para ello, podemos revisar el artículo 3, literal “a” de la Ley 26366). Por lo que la calificación consiste en un juicio de legalidad y compatibilidad, no para declarar un derecho controvertido, oscuro o de duda, sino al contrario, para incorporar al registro una nueva situación jurídica válida que reposa sobre la certeza de un acto jurídico o administrativo o una decisión judicial.”

En esa misma línea, Roca Sastre (1997) advierte que *“en cuanto al criterio estricto y concreto de la función judicial, es del todo punto inadmisibles mezclar aquí la jurisdicción contenciosa, pretendiendo ver el juego de una pretensión judicial que es admitida o*

rechazada (...) *No hay nada en el procedimiento de inscripción y, por tanto, en la calificación registral, que se asemeje a la jurisdicción contenciosa y mucho, esto sí, que se parece a la jurisdicción voluntaria.*" (pp. 13).

[Resaltado agregado]

Sobre este último punto, Roca Sastre afirma que el procedimiento registral guarda ciertas semejanzas con la jurisdicción voluntaria. Del mismo modo, Jerónimo Gonzales precisó que la función "*sin discusión, se coloca hoy entre los actos de jurisdicción voluntaria, por servir principalmente al desarrollo normal de las relaciones jurídicas y para legitimar situaciones inmobiliarias*" (cit. en Chico y Ortiz, 2000, p. 533).

Esta tesis fue objeto de revisión por parte de la doctrina contemporánea, que considera que la función registral no puede ser catalogada como un acto de jurisdicción voluntaria en sentido estricto. Como advierte Chico y Ortiz, la jurisdicción voluntaria, aun cuando sea no contenciosa, "*se desenvuelve por órganos judiciales*", en tanto que el registrador no pertenece al Poder Judicial, sino que es un funcionario administrativo adscrito al Poder Ejecutivo (2000, p. 531).

Además, el referido autor sostiene que el registrador público no decide sobre derechos subjetivos privados, sino que verifica la legalidad y la compatibilidad del título con los antecedentes registrales, ejerciendo una potestad pública de control de legalidad. Por tanto, aunque podría desprenderse que el procedimiento registral comparte con la jurisdicción voluntaria el carácter no contencioso y preventivo, carece de la nota esencial de jurisdicción: la potestad de declarar o constituir derechos con fuerza de cosa juzgada.

Al respecto, Chico y Ortiz desarrolla un argumento de gran relevancia para la presente investigación. Tras su análisis, concluye que "*sólo podría admitirse la configuración del Registrador como órgano de jurisdicción voluntaria si admitiésemos la construcción de la misma como un tertius genus.*" (2000, pp. 536).

Con esta afirmación, el autor no sostiene que la función registral pertenezca realmente al ámbito de la jurisdicción voluntaria, sino que solo podría admitirse tal configuración si se entendiera dicha jurisdicción como una función autónoma o *tertius genus*, es decir, una categoría intermedia y distinta de la función judicial y de la función administrativa.

Tal como explica el propio Chico y Ortiz, esta hipótesis implicaría reconocer que existen ciertos actos estatales que, sin ser propiamente jurisdiccionales ni administrativos, tienen naturaleza pública por su finalidad preventiva y legitimadora. No obstante, el mismo autor rechaza finalmente esta posibilidad, al considerar que la función calificadora no puede encuadrarse plenamente en ninguno de esos modelos.

En efecto, precisar que *“la función registral tiene algo de los aspectos señalados: de una parte, se asemeja a la actuación judicial; de otra, tiene rasgos administrativos y, por último, guarda cierta semejanza con los actos de jurisdicción voluntaria. Si tiene rasgos de todos ellos quiere decirse que no puede encuadrarse en ninguno de ellos.”* (p. 537). En consecuencia, concluye que se trata de una función diferente, con caracteres propios y algunos asimilados, cuya especificidad deriva tanto de su finalidad de seguridad jurídica como de su configuración legal dentro del aparato estatal.

El argumento es reforzado por la crítica procesal desarrollada por Lacruz Berdejo, quien considera improcedente atribuir carácter jurisdiccional a la calificación registral, ya que en ella no se resuelven pretensiones entre partes, ni se reconocen o extinguen derechos subjetivos mediante una decisión dotada de fuerza de verdad legal. En palabras de este autor, *“la actividad registral puede ser considerada como administrativa en cuanto a su organización o reglamentación del servicio, pero no por ello adquiere naturaleza judicial”* (cit. en Chico y Ortiz, 2000, p. 534).

En síntesis, de la revisión doctrinaria se desprende que la calificación registral no puede ser asimilada ni a la función legislativa ni a la función jurisdiccional, pues carece de los elementos estructurales que caracterizan a ambas: no implica la creación de normas generales y abstractas, ni la resolución de controversias con autoridad de cosa juzgada. Tampoco puede considerarse, en sentido estricto, una manifestación de la jurisdicción voluntaria, ya que esta —según su concepción clásica— se desarrolla por órganos judiciales y tiene por finalidad la tutela o constatación de derechos privados, mientras que la calificación registral se ejerce por un órgano administrativo dentro del Poder Ejecutivo, con la finalidad de preservar la seguridad jurídica del tráfico.

En consecuencia, siguiendo a Chico y Ortiz (2000), debe entenderse que la calificación registral constituye una función pública especial, con rasgos administrativos y técnicos que la diferencian de las restantes funciones estatales, sin llegar a configurar un *tertius genus*. Sin perjuicio de ello, se debe advertir que estas particularidades no excluyen la naturaleza administrativa del procedimiento registral, sino la sitúa dentro del conjunto de potestades orientadas a garantizar el interés general mediante el control de legalidad de los actos jurídicos que pretenden acceder al Registro.

Desde esta perspectiva, el siguiente apartado abordará de manera más detallada la configuración de la función registral como función administrativa en sentido material, analizando los fundamentos legales y doctrinarios que sustentan su sujeción al principio de legalidad y los límites de dicha potestad dentro del ordenamiento jurídico peruano.

3. La función administrativa en la calificación registral

La doctrina clásica no ha sido uniforme al determinar si la función calificadora constituye una manifestación propia de la función administrativa. De esta manera, existen posturas que la excluyen, al considerar que su fin es meramente instrumental en la protección de derechos subjetivos privados; y otras posturas que, desde una concepción material de la Administración Pública, la reconocen como un claro ejercicio de potestades públicas.

Entre la doctrina, que descarta la naturaleza administrativa de la función, destaca Roca Sastre (1997), quien la describe como una *“función administrativa del tipo de protección estatal de derechos subjetivos privados”*. Esta expresión, refleja una concepción limitada de la función registral. Centra la idea de que el Registro se orienta a tutelar relaciones jurídicas particulares mediante la publicidad, lo que implicaría una actividad estatal de cooperación con Derecho privado, más que una manifestación del poder público en sentido estricto.

Sin embargo, esta posición resulta insuficiente si se analiza la función registral desde la tesis mixta, que define función administrativa como *“la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales, [es decir como] una actividad de gestión y de servicio hacia un fin determinado por ley”*. Por tanto, *“la realidad hace notar que la función de ejecutar los encargos legales y constitucionales (función administrativa) no está reservada a un solo poder del Estado”*. (Ochoa Mendoza, 2014, p. 5). En efecto, la actividad de calificación registral tiene como finalidad inmediata garantizar la legalidad de los actos que intentan ingresar al Registro a fin de que la publicidad que genere asegure la seguridad jurídica del tráfico patrimonial (cometido estatal determinado por ley) y no únicamente proteger intereses individuales.

La publicidad, la prioridad y la oponibilidad —elementos que caracterizan los efectos del Registro— son expresiones concretas del interés público que permiten que cualquier ciudadano conozca la situación jurídica de los bienes y pueda confiar en la veracidad de la información que el Registro ofrece. Además, la inscripción (consecuencia directa de la calificación) no solo protege al titular inscrito, sino al tráfico en conjunto, asegurando que las relaciones jurídicas patrimoniales sean previsibles y transparentes.

Conforme se observa, la tesis mixta permite identificar a la función registral (calificación) como una actividad estatal dotada de poder de imperio, a través de la cual la SUNARP como organismo técnico especializado del Poder Ejecutivo, impone decisiones cuyos efectos son obligatorios y vinculantes para todos aquellos administrados (y agentes) que buscan publicitar sus situaciones jurídicas a través de la publicidad registral.

Esta potestad, además, deriva de una habilitación legal expresa, pues los registradores públicos ejercen la calificación y decisión en nombre del Estado, conforme lo señala el artículo 2011 del Código Civil *“los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos de los registros públicos”*. Por lo tanto, la potestad de calificar, observar o denegar un título no se origina en la autonomía del registrador propiamente, sino en una ley con clara potestad pública.

En esa línea, Ortiz Pasco (2020) refuerza la idea, al sostener que la calificación registral constituye *“la acción (el proceder) que corresponde al registrador público, en virtud de la cual se determinará, en cada caso, si el título reúne las condiciones exigidas por las normas y el registro (...) para ser inscrito y así surtir efectos de inmediato o si, por el contrario, carecen de los requisitos o elementos precisos para realizar la inscripción y, por tanto, no permitir el acceso al registro”* (p. 13).

De esta manera, el referido autor concluye que la calificación *“tiene la característica de ser inexcusable y se aplica a todos los títulos que buscan ser registrados. Es una acción que implica buscar en el título presentado la legalidad, formalidad, capacidad, validez, condición de inscribible y compatibilidad con lo ya registrado (de ser el caso)”* (p. 17).

Estas afirmaciones revelan que la calificación registral no es una potestad discrecional, sino un deber jurídico derivado de la ley, lo que confirma su carácter imperativo y público. En palabras del referido autor: *“El registrador no es un juez (de títulos), es un funcionario público legalmente competente y capaz para ejercer la función encomendada, es decir, calificar los títulos que llegan a su oficio registral. La calificación es para el registrador una actuación obligatoria y personalísima (por tanto, inexcusable).”* (p. 18).

Desde esta perspectiva, el registrador público no actúa como particular, tampoco como intérprete libre del Derecho, sino como un funcionario investido de autoridad estatal para aplicar la ley al caso concreto de un título, bajo responsabilidad y dentro de los límites de su competencia²¹.

En esa misma línea de análisis, Lacruz Berdejo sostiene que *“la actividad registral puede ser considerada como administrativa en cuanto a su organización o reglamentación del*

²¹ Como advierte Ortiz Pasco (2020), “el registrador no es un juez (de títulos), es un funcionario público legalmente competente y capaz para ejercer la función encomendada, es decir, calificar los títulos que llegan a su oficio registral”. (pp. 40) Por su parte, Roca Sastre (1997) señala que “el Registrador de la propiedad no pertenece a la clase Justicia, pues es un funcionario administrativo, si bien de un cuerpo especial diferenciado del cuerpo general de la Administración estatal”. (pp. 18)

servicio” (cit. en Chico y Ortiz, 2000, p. 534), destacando que el registro es, ante todo, un servicio público orientado al interés general.

Por último, y desde la teoría subjetiva, SUNARP, cuya estructura orgánica se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, ejerce función administrativa. En palabras de Morón (2020), los organismos técnicos especializados son creados *“cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o **ejecutar y controlar políticas estatales a largo plazo, de carácter multisectorial que requieren un alto grado de independencia funcional y establecer instancias independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado. Por ejemplo, (...) Sunarp**”*.

[Resaltado agregado]

Esta definición es plenamente aplicable a SUNARP. Su autonomía técnica no la separa de la estructura del Poder Ejecutivo, sino que le permite ejercer de forma objetiva y con especialización las competencias habilitadas por la ley. Por tanto, cuando el registrador público califica, observa o deniega un título, actúa en representación del Estado y ejerce poder de imperio, pues su decisión produce efectos jurídicos obligatorios y oponibles a terceros.

Desde un plano jurisprudencial, el propio Tribunal Registral ha reconocido expresamente la naturaleza administrativa en el procedimiento registral, indicando que, si bien el mismo es especial, también comprende elementos propios un procedimiento administrativo, tal y como se observa a continuación:

*“debe tenerse en cuenta que, si bien el procedimiento registral es uno especial, también es un procedimiento administrativo y por ende **le resultan aplicables los principios y normas generales de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que fuere pertinente.**”*

[Resaltado agregado]

La precisión reafirma nuestra tesis inicial: el procedimiento registral, aun siendo especial y no contencioso, tiene elementos propios de la función administrativa, por lo que, recibe la aplicación de los principios y normativa (en lo aplicable) del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esto a su vez encaja en la fórmula de la tesis mixta, e incluso residual, antes comentada.

En consecuencia, la calificación registral es una manifestación de función administrativa, caracterizada por (i) ejercerse dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo; (ii) ejecutar los encargos legales y constitucionales destinados a la inscripción de un título y (iii) orientarse a la satisfacción del interés general mediante la publicidad, prioridad y oponibilidad registral. En ese sentido, las decisiones producto de la calificación registral, sean observaciones, tachas o inscripciones, deben tratarse como actos administrativos en sentido material, sujetos a control dentro del marco del Derecho Público.

De este modo, comprendida la calificación registral como manifestación de la función administrativa (en lo que resulte aplicable), corresponde ahora examinar el fundamento normativo y los límites sustantivos que orientan su ejercicio. En efecto, si toda actuación administrativa se encuentra jurídicamente delimitada por el principio de legalidad, la actividad calificadora, como forma especializada de dicha función, debe desarrollarse dentro de los márgenes que el ordenamiento impone.

Lo anterior, exige analizar el contenido y alcance del principio de legalidad registral, así como su articulación con la compatibilidad y con las restricciones materiales que impiden que el registrador actúe más allá de la ley. Solo a partir de este análisis resultará posible determinar cómo la función calificadora, aun siendo técnica y preventiva, se configura como una actividad pública, reglada y vinculada al interés general, sujeta asimismo al control de legalidad ejercido por los órganos de eliminación de barreras burocráticas, cuya legitimidad deriva directamente del respeto a la ley y de la coherencia del sistema registral.

4. El principio de legalidad, compatibilidad y los límites a la calificación registral

Como se mencionó, la calificación registral garantiza que únicamente los actos jurídicos conformes con el ordenamiento accedan al Registro. Esto asegura no solo la protección de derechos individuales, sino preserva el interés público: la confianza en la exactitud y coherencia de la información que el Registro publicita. Dicho control, que se encuentra a cargo de los registradores, se fundamenta esencialmente en el principio de legalidad, que delimita el contenido, los efectos y los límites de la calificación registral.

En el plano normativo, resulta de particular relevancia el artículo 2011 del Código Civil, que establece expresamente que *“los registradores [públicos] califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asientos del Registro”*.

Al respecto, Ortiz Pasco (2020, pp. 17) explica que esta norma “*contiene la calificación registral desde dos momentos: (...) los registradores califican la legalidad de los documentos, en cuya virtud se solicita la inscripción. Asimismo, dispone que el registrador también aplica legalidad en la calificación al momento de encargarle verificar la capacidad de los otorgantes y la validez del acto*”.

El referido autor agregar que “*la legalidad del documento, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto se encuentran reguladas, entre otras normas, dentro del Código Civil, y la **aplicación de normas legales implica la existencia del principio de legalidad***” (p. 17).

[Resaltado agregado]

En efecto, esta norma refleja la doble dimensión del principio de legalidad registral. En primer lugar, impone al registrador público el deber de verificar la conformidad de los actos que acceden al Registro con el ordenamiento. En segundo lugar, establece un límite claro a su competencia, al disponer que la calificación solo puede fundarse en lo que resulta del título presentado, de sus antecedentes y de los asientos registrales.

El control de legalidad registral no constituye, por tanto, una potestad discrecional o de creación normativa, sino una competencia reglada que opera dentro de los márgenes expresamente previstos por la ley: “*(i) legalidad del documento, (ii) capacidad del otorgante, (iii) validez del acto a ser registrado, (iv) por lo que resulta de ellos, y (v) de sus antecedentes en el Registro*” (Ortiz Pacto, p. 31).

Cada uno de estos componentes representa un aspecto específico del control de legalidad. El primero —la legalidad del documento— exige que el título cumpla con las formalidades establecidas por la ley para su inscripción. El segundo —la capacidad del otorgante— requiere verificar, con sustento en los registros correspondientes, la legitimación de quienes intervienen en el acto, como apoderados, gerentes, tutores o representantes. El tercero —la validez del acto— obliga al registrador a comprobar que el acto no se encuentre afectado por causales de nulidad o anulabilidad conforme al artículo 219 del Código Civil.

Por su parte, el cuarto elemento —“por lo que resulta de ellos”— actúa como una restricción sustantiva a la potestad calificadora. En palabras de Ortiz Pasco (2020), “*el registrador no puede y, no debe, extralimitarse en la búsqueda de condiciones, recaudos y exigencias, más allá de lo que el documento contiene. [En ese sentido] la calificación se extiende y limita a lo que el documento contiene y a buscar compatibilidad con lo que aparece en el asiento registral y, de ser el caso, con los títulos archivados*” (p. 17). Esta

regla sintetiza el límite material del control registral: el registrador público no puede exigir acreditaciones, verificaciones o declaraciones que no estén previstas por la ley ni consten en el título o en el Registro. Su actuación es, por tanto, reglada y no discrecional.

El quinto elemento —la compatibilidad— complementa y cierra el círculo del control de legalidad. Ortiz Pasco (2020) precisa que *“el registrador también debe confrontar el acto inscribible contenido en el documento en el cual practica la calificación, con los antecedentes y asientos que obren en el registro, lo cual significa que debe buscar la ‘compatibilidad’ entre el documento rogado y la historia del bien en el registro (antecedentes) y los demás registros que conforman el sistema nacional”* (p. 15).

La búsqueda de compatibilidad no introduce un juicio subjetivo, sino un examen jurídico-formal orientado a preservar la coherencia del folio registral. La inscripción solo procede cuando el nuevo acto no contradice derechos previamente inscritos ni vulnera el principio de tracto sucesivo. De esta manera, la compatibilidad se erige como la manifestación práctica del principio de legalidad y como garantía de la seguridad jurídica registral.

En síntesis, el artículo 2011 del Código Civil delimita un marco cerrado de actuación para el registrador público, en el cual la legalidad y la compatibilidad operan como ejes estructurales de la calificación. Este mecanismo cumple una función depuradora y preventiva, que excluye los títulos defectuosos antes de su ingreso al Registro y asegura la correspondencia entre los documentos presentados y los asientos existentes.

Esta concepción, lejos de ser reciente, encuentra sustento en la doctrina clásica del Derecho registral. Roca Sastre (1999) desarrolló con claridad el principio de legalidad como fundamento y límite de toda inscripción, señalando que:

“El principio de legalidad, en lo que atañe a la publicidad registral inmobiliaria, es el que impone que los títulos que pretendan su inscripción en el Registro de la Propiedad sean sometidos a un previo examen, verificación o calificación, a fin de que en los libros solamente tengan acceso los títulos válidos y perfectos, interna o materialmente y externa o formalmente. En un sistema en que los asientos registrales se presumen o reputan exactos o concordantes con la realidad jurídica es lógica la existencia de un previo trámite depurador de la titulación presentada al Registro. De lo contrario, (...) los asientos solo servirían para engañar al público, favorecer el tráfico ilícito y provocar nuevos conflictos”.

Como se aprecia, el examen previo —manifestación del principio de legalidad— constituye un mecanismo de protección del interés general, al impedir que el Registro

publicite actos inválidos o incompatibles, garantizando que su contenido sea una fuente fiable de información jurídica *erga omnes*. En otras palabras, la legalidad y la compatibilidad constituyen límites materiales inseparables que estructuran la función calificadora: el primero asegura la conformidad con la ley; el segundo, la coherencia del Registro.

En esa misma línea, la calificación no responde a la defensa de intereses particulares, sino a la protección del interés público. Como precisa Pau (2001), *“si el Registrador se opone a la inscripción no es por defender intereses particulares, sino por defender la legalidad, que es el presupuesto necesario de la publicidad registral y de la seguridad jurídica a la que esa publicidad se encamina”* (p. 197). Así, la negativa a inscribir — cuando el título no cumple con los requisitos legales o resulta incompatible con los antecedentes— no constituye una obstaculización arbitraria, sino un acto de defensa del orden jurídico y del interés general.

Sin perjuicio de lo anterior, la doctrina contemporánea ha reconocido que, aunque el registrador público ejerce un control reglado de legalidad, este no puede reducirse a una operación mecánica o puramente formal. En este contexto, Chico y Ortiz (2000) señala que la calificación *“también ofrece un aspecto de ‘función creadora’, llegándose a las denominaciones ‘calificación control’ y ‘calificación creación’”* (p. 528). Esta expresión, no obstante, no debe entenderse como una facultad para innovar el Derecho, sino como la capacidad técnica del registrador para individualizar y aplicar la norma jurídica en el caso concreto.

Como explica el propio autor, *“esta labor exige un conocimiento amplio del Derecho, y quien la ejerza debe tener la finalidad sensibilidad de jurista, pues no basta con aplicar la literalidad de la ley, sino interpretarla con debida justicia”* (p. 530). Sin embargo, el registrador interpreta la ley solo dentro del marco que esta le fija, aplicándola al título presentado y a los antecedentes registrales, sin sustraerse a ella. La creatividad que comporta la función calificadora es, por tanto, una creatividad reglada, vinculada al principio de legalidad y limitada por la finalidad pública que legitima el sistema registral.

Este enfoque guarda correspondencia con el desarrollo jurisprudencial y la doctrina administrativa sobre los límites de la discrecionalidad. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 0090-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional precisó que *“la debida motivación, la razonabilidad y la legalidad son límites para el ejercicio de una facultad discrecional”*, precisando que *“cuando las decisiones de la autoridad creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y mantener la debida proporción”*

entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”.

De esta manera, la discrecionalidad no equivale, en modo alguno, a arbitrariedad. La ley confiere márgenes de apreciación que deben ejercerse conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y siempre en función del interés pública que la norma persigue. La doctrina coincide con este planteamiento:

- (i) Sánchez Morón (2011) indica que *“por más amplia o estrecha, mínima o máxima, fuerte o débil que sea una norma discrecional, siempre estará sujeta a unos límites jurídicos generales”* (p. 262), los cuales derivan de la ley y de los principios que la rigen.
- (ii) Beltrán de Felipe (1995) puntualiza que los tribunales administrativos *“solo pueden ejercer un control sobre la discrecionalidad administrativa cuando el Derecho les proporciona criterios para ello. Una interpretación contraria implicaría sustituir a la Administración en la apreciación o valoración de las circunstancias que a ésta corresponde realizar para desempeñar su función”* (p. 174).

Estos planteamientos resultan plenamente aplicables al ámbito registral. En efecto, el registrador cuenta con un margen técnico de interpretación jurídico, pero no la potestad de sustituir la voluntad normativa ni de apartarse del marco normativo que delimita su competencia. Ello significa que la calificación puede involucrar valoraciones jurídicas, por ejemplo, respecto de la suficiencia de un poder o de la compatibilidad de un título; sin embargo, dichas valoraciones deben encontrarse jurídicamente encuadradas dentro de los límites de la ley, los reglamentos y los principios que rigen su función calificadora.

Por lo tanto, la función creadora a la que alude Chico y Ortiz no supone una potestad discrecional autónoma, sino la expresión técnica del principio de legalidad en acción: el registrador no crea Derecho, sino que lo realiza a través de su aplicación razonada al caso concreto. Esta interpretación reafirma que toda actuación calificadora se desarrolla dentro del marco del poder público atribuido por la ley, conforme a la vinculación positiva del Derecho Administrativo.

Como señala el propio Chico y Ortiz (2020), siguiendo a García de Enterría, *“toda acción administrativa se nos presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente”* (p. 531).

Aplicado al ámbito registral, ello implica que el registrador solo puede calificar dentro de las potestades que la ley le ha conferido —las del artículo 2011 del Código Civil y las normas complementarias— y únicamente para fines de control de legalidad. Cualquier exigencia o valoración ajena a ese marco excede su competencia y contraviene el principio de legalidad.

Por ello, aun cuando la función calificadora posea un componente interpretativo, este se encuentra restringido por los límites materiales del principio de legalidad. El registrador no puede emitir resoluciones basados en consideraciones ajenas al título o al Registro, ni puede crear nuevas exigencias, exigencias u prohibiciones.

De allí que Manzano Solano y Manzano Fernández (2000) califiquen a la calificación registral como *“una actividad del Registrador depuradora de la titulación presentada a registro, instrumento para hacer efectivo el principio constitucional de legalidad”* (pp. 210), y agreguen que *“el Registrador desarrolla una actividad de control de la legalidad y la autenticidad de la titulación presentada a registro, a efectos de la inscripción, independientemente de la naturaleza que asignemos a dicha actividad: proceso, procedimiento, acto de jurisdicción voluntaria, justicia registral, etc.”* (p. 211).

En consecuencia, la función calificadora constituye una actividad administrativa reglada que se apoya en el principio de legalidad como presupuesto de su validez. Su objeto es asegurar que solo los actos perfectos, válidos y compatibles ingresen al Registro; y su límite material, impedir que la autoridad registral se convierta en un órgano de creación normativa o de resolución de controversias.

Como advierte Roca Sastre (1999), *“de esta forma, en las expresadas tres áreas de Derecho cautelar se daría efectividad al principio de legalidad y, en consecuencia, al principio de seguridad jurídica; en el área de la publicidad jurídica, la función calificadora del Registrador de la Propiedad sería, como en la actualidad, el medio para hacer efectivo el principio de legalidad y el de seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario, que es, además, el fin básico de la publicidad registral inmobiliaria”* (p. 6).

En esa misma línea, Chico y Ortiz (2000) precisa que *“aceptada la doble proyección del principio de seguridad jurídica —en seguridad del derecho, a través de la justicia como valor superior, y en seguridad del tráfico jurídico como principio que nos lleva al anterior al eliminar la discusión judicial—, es preciso reconocer que en la formulación constitucional del principio de legalidad están inmersos estos dos aspectos, y que el último de ellos lleva consigo el reconocimiento de unos órganos a quienes el Estado otorga la facultad del control de la legalidad, para que el principio de seguridad del tráfico pueda tener una base suficientemente válida en que apoyarse”* (p. 530).

De esta manera, el principio de legalidad se manifiesta como el eje central de la función registral: asegura la legalidad del acto y la coherencia del sistema. La compatibilidad, a su vez, constituye la traducción práctica de dicho principio, en tanto exige la concordancia del nuevo título con los antecedentes registrales y con los derechos previamente inscritos. Finalmente, los límites materiales —contenidos en el propio artículo 2011 del Código Civil— impiden que el registrador amplíe su examen más allá de lo que la ley expresamente autoriza, asegurando con ello la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

En suma, la calificación registral es una función pública, técnica y reglada, cuyo ejercicio se encuentra inseparablemente vinculado al principio de legalidad. A través de ella, el registrador protege la seguridad del tráfico, depura los actos defectuosos y garantiza que el Registro publique únicamente situaciones jurídicas conformes con el ordenamiento. Su actuación, aunque exige interpretación y criterio jurídico, se mantiene dentro de los límites que la ley impone: el título, la norma y la compatibilidad con el Registro.

En consecuencia, el principio de legalidad no solo constituye el fundamento de la función calificadora, sino también el parámetro que legitima su control en sede administrativa. Ello permite que la actividad registral, sin perder su carácter técnico, permanezca sujeta al escrutinio propio de las potestades públicas y, por ende, al control de legalidad ejercido por los órganos competentes, como los de eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI.

CUARTO CAPÍTULO: El control de legalidad del INDECOPI sobre la calificación registral: legitimidad, límites y desafíos normativos

La articulación de los capítulos anteriores permite sostener, con fundamento normativo, doctrinal y jurisprudencial, que determinadas actuaciones de SUNARP, incluso cuando estas se originan en el ejercicio de la función calificadora, pueden ser objeto del control legal que ejercen los órganos del INDECOPI.

Lejos de constituir una ampliación indebida de competencias, esta conclusión deriva de reconocer tres premisas: (i) la calificación registral comprende la función administrativa, (ii) que esta es ejercida con contenido coercitivo, capaz de condicionar o modificar el comportamiento jurídico y económico de los agentes en el mercado; y (iii) que, por ello mismo, se encuentra plenamente subordinada al principio de legalidad como parámetro rector del ejercicio del poder público.

En efecto, desde el primer capítulo se determinó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas es un mecanismo ex post de control de legalidad (y razonabilidad), que busca corregir aquellas exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros impuestos por entidades, en ejercicio de su función administrativa, pero sin habilitación normativa suficiente o desproporcionada entre los objetivos y medios utilizados.

Su competencia, por lo tanto, es finalista y acotada, únicamente puede intervenir cuando la actuación cuestionada constituye una barrera burocrática en los términos del Decreto Legislativo N.º 1256: un acto de Estado que impone obligaciones o cargas de naturaleza coercitiva con impacto en el acceso o permanencia en el mercado o en la tramitación de procedimientos sujetos a los principios de simplificación administrativa.

Lo anterior significa que el control legal no habilita a la Comisión a examinar, entre otros, la corrección técnica de la decisión, la valoración probatoria, la motivación interna, la apreciación de hechos del caso concreto ni tampoco controversias cuyo conocimiento corresponde de forma exclusiva a otras autoridades públicas. La jurisprudencia del INDECOPI resulta insistente en esta distinción: su función no implica reemplazar a las entidades en el ejercicio de sus competencias técnicas o valorativas, sino verificar que el ejercicio de la potestad administrativa se mantenga dentro de los límites impuestos por el principio de legalidad.

Por su parte, el segundo capítulo permitió demostrar que la calificación registral, pese a ser un procedimiento no contencioso, posee un contenido imperativo que trasciende el ámbito interno del Registro y afecta directamente el tráfico jurídico económico. Las declaraciones del Dr. Juan José Garazatua son particularmente claras al respecto: las observaciones, tachas o denegatorias del registrador condicionan el acceso al sistema de publicidad jurídica, influyen en la posibilidad de acceder al crédito, inciden en proyectos de inversión y determinan la eficacia de los actos frente a terceros.

En términos económicos, ello significa que la función calificadora no es neutra: modela el comportamiento de los agentes, quienes deben adaptar sus decisiones jurídicas y patrimoniales a las exigencias impuestas por el registrador. La posibilidad de inscribir un título no solo tiene impacto jurídico, sino también económico y social, pues condiciona el ingreso al mercado formal y al sistema financiero. Desde esa perspectiva, no resulta exagerado afirmar que la calificación puede, en supuestos concretos, constituir una medida con “tipo” y “finalidad” susceptibles de control en el marco del Decreto Legislativo N.º 1256.

Finalmente, el tercer capítulo profundizó en la naturaleza de la función calificadora. Se demostró que, pese a ser un procedimiento especial, este no constituye una actividad

jurisdiccional ni cuasi jurisdiccional, sino una manifestación de la función administrativa, sometida al principio de legalidad. El registrador público no crea derechos, no interpreta discrecionalmente el ordenamiento y no define controversias; simplemente verifica que el título cumpla con los requisitos previstos en la norma, se ajuste a los antecedentes registrales y respete los límites impuestos en el artículo 2011 del Código Civil y demás normas complementarias.

Esta naturaleza jurídica implica que el registrador solo puede exigir lo que la ley autoriza. En consecuencia, toda interpretación extensiva, todo requisito adicional no previsto en una norma, o toda exigencia basada en criterios subjetivos constituye un ejercicio indebido de la potestad calificadora. Bajo estos supuestos, la actuación del registrador deja de ser una función reglada y pasa a convertirse en una carga ilegítima para el administrado, susceptible de control en sede de barreras burocráticas.

A partir de estas premisas, se concluye que sí es legítimo, y jurídicamente posible, que INDECOPI ejerza control de legalidad sobre determinadas actuaciones de la SUNARP, siempre que estas cumplan con los criterios de configuración de una barrera burocrática y se respeten los límites negativos de su actuación. De esta forma, el control no invade la autonomía técnica del registrador porque no revisa el mérito ni la oportunidad de la calificación, ni evalúa la motivación interna de la decisión. Su intervención se limita a verificar si la medida denunciada cuenta con sustento legal expreso y si ha sido emitida dentro del margen competencial asignado a la SUNARP.

La reflexión sobre los alcances y límites de la discrecionalidad registral también han sido desarrollados en espacios institucionales recientes. Durante la II Jornada Preparatoria del XXIII CADER 2025²², organizada por la Subdirección de Formación Registral, el público asistente formuló la siguiente cuestión:

“El registrador público de predios solicitó el cumplimiento de requisitos que no están contemplados en la ley o el reglamento de inscripción. Aun así, en una reunión solicitada con el registrador, volvió a solicitar dichos requisitos. Justificó su decisión indicando que cada registrador es autónomo, por tanto, solicita los requisitos que considera necesarios para tener convicción ¿Ese supuesto podría configurar en una barrera burocrática?”

El Dr. Orlando Vignolo, presidente de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, indicó que la respuesta no es automática, debido a que el sistema registral cuenta con un circuito recursivo interno (la apelación), el cual debe ser agotado antes de acudir a la vía de eliminación de barreras burocráticas. Solo tras agotarse, puede

²² Pregunta y caso recogido del enlace <https://www.youtube.com/watch?v=c9mC9R4ciM0>.

evaluarse si la discrecionalidad ejercida fue irracional o ilegal, lo cual requiere que el denunciante demuestre una contradicción frontal con la ley o reglamento, o la existencia de una desproporción manifiesta entre los medios empleados y los fines perseguidos.

En síntesis, el criterio del Dr. Vignolo evidencia que la discrecionalidad en la calificación, aun cuando forma parte del ejercicio técnico propio de la SUNARP, no constituye un ámbito inmune al control legal. Su eventual revisión por parte del INDECOPI exige, sin embargo, el cumplimiento de presupuestos estrictos: el agotamiento previo de la vía registral, la verificación de una contradicción directa con la ley o el reglamento, y la identificación de una exigencia, requisito o prohibición (“tipo de medida”) que exceda notoriamente los límites de la función administrativa. Solo en tales supuestos —y jamás ante una mera divergencia interpretativa o diferencia de criterio técnico— puede justificarse la intervención del sistema de eliminación de barreras burocráticas.

Esta delimitación institucional coincide, además, con la constatación de que la SUNARP no figura entre las entidades más denunciadas, situación que no necesariamente revela una ausencia de cargas ilegales, sino, más bien, un déficit de conocimiento sobre el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, sus alcances y los supuestos específicos en los que puede emplearse frente a decisiones registrales.

Ahora bien, el análisis de la viabilidad del control legal de INDECOPI sobre determinadas actuaciones de la SUNARP exige no solo una fundamentación teórica, sino también la verificación empírica de los casos en los que dicha entidad haya sido denunciada como presunta emisora de barreras burocráticas. Con este propósito, el autor formuló una solicitud de acceso a la información pública dirigida al INDECOPI, requiriendo:

“la relación completa de todas las resoluciones emitidas desde el año 2000 hasta el año 2025 en las cuales la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) haya sido denunciada como presunta entidad que impone barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad”.

Por la Carta N.º 001778-2025-OAF-INDECOPI, la Oficina de Administración y Finanzas del INDECOPI remitió la información requerida, proporcionando la lista íntegra de las resoluciones en las que SUNARP fue denunciada como presunta entidad generadora de barreras burocráticas (Ver Anexo 1). El documento constituye la fuente oficial a partir de la cual se reconstruye el comportamiento histórico de las denuncias en el ámbito registral.

El conjunto de resoluciones remitidas guarda una notable correspondencia con los tres ámbitos críticos identificados por el Dr. Vignolo durante la II Jornada Preparatoria del

XXIII CADER 2025: (i) el régimen de tasas registrales, (ii) normativa reglamentaria y (iii) discrecionalidad en la calificación registral.

Esta correspondencia empírica demuestra que los ámbitos teóricos de riesgo no solo existen en abstracto, sino que se han materializado en denuncias reales, confirmando que la actividad registral sí puede producir medidas susceptibles de control, aunque solo bajo los estrictos criterios legales antes desarrollados.

Al respecto, si bien el universo de resoluciones es relevante para comprender el comportamiento histórico de las denuncias en materia registral, no todas ellas presentan la misma utilidad para los fines de esta investigación. Varias de ellas, se limitan a declarar improcedencias por razones formales o versan sobre materias accesorias que no aportan elementos sustantivos sobre los límites del control. Por tal motivo, las próximas secciones analizarán únicamente las resoluciones N.º 0251-2020, 0303-2020, 0374-2021, 0425-2019 y 623-2017, por ser las que permiten identificar con mayor claridad lo siguiente:

- (i) Los supuestos en que INDECOPI consideró estar habilitado para evaluar medidas impuestas por SUNARP; y,
- (ii) Los supuestos en los que el INDECOPI determinó que la medida no constituía una barrera burocrática y, por tanto, se encontraba fuera del ámbito de su competencia; así como aquellos aspectos que calificó como propios de la función registral o de la competencia exclusiva del Tribunal Registral.

Con la delimitación del universo total de casos y la selección de las resoluciones más relevantes, corresponde analizar los criterios aplicados por el INDECOPI al resolver denuncias contra la SUNARP. Este examen permitirá precisar, a partir de la práctica administrativa, qué aspectos de la calificación registral son susceptibles de control de legalidad en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas y cuáles exceden dicho ámbito, permaneciendo reservados al régimen jurídico registral.

1. Resolución N.º 0623-2017/CEB-INDECOPI

La denuncia presentada se originó en el marco de un procedimiento de rectificación de área tramitado ante la SUNARP. El denunciante sostenía que la entidad registral había impuesto una barrera burocrática al negar la posibilidad de rectificar el área del predio a través del procedimiento “rectificación amparada en documentos fehacientes”, exigiendo en cambio que la misma se realice a través del procedimiento previsto en la Ley N.º 27333.

En esencia, el denunciante consideraba que la SUNARP había aplicado de manera indebida el precedente registral vinculante sobre rectificación de área²³, restringiendo su derecho a optar por el procedimiento previsto en el artículo 85 del Reglamento General de los Registros Públicos.

Sin embargo, al analizar la denuncia, la Comisión advirtió que el supuesto acto restrictivo no consistía en una exigencia adicional, un requisito nuevo o un cobro indebido, sino en el desacuerdo del administrado con la interpretación realizada por la SUNARP respecto del procedimiento aplicable y del precedente de observancia obligatoria. Como lo señaló expresamente el INDECOPI, el denunciante no identificó la imposición de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro, sino únicamente la forma en que la SUNARP interpretó y aplicó la normativa registral.

Esta situación llevó a la Comisión a requerir que el denunciante identificara *“la exigencia documental impuesta por la Sunarp y/o la norma de simplificación administrativa que la entidad denunciada se encontraría vulnerando y presentar la documentación que así lo acredite”*. Además, le recordó que el procedimiento de barreras burocráticas no puede emplearse como vía para revisar la corrección de la calificación registral²⁴. Sin embargo, lejos de identificar la barrera burocrática impuesta, el denunciante mantuvo su petitorio y argumentos de denuncia.

²³ Precedente vinculante aprobado mediante la Resolución N.º 0157-2017-SUNARP-PT del 30 de junio de 2017.

²⁴ *“7. En efecto, debido al ámbito de competencias que posee la Comisión y al concepto de «barrera burocrática» del Decreto Legislativo N° 1256, entendida como un requisito, exigencia, prohibición, limitación y/o cobro emitido por una entidad; dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa, es necesario que las atribuciones conferidas al Indecopi sean ejercidas e interpretadas en consonancia con las facultades asignadas de manera exclusiva y excluyente a demás entidades públicas.*

*8. Si bien este Colegiado es competente para evaluar la legalidad y/o razonabilidad de las barreras burocráticas que imponga una entidad de la Administración Pública, por ejemplo, en la tramitación de un procedimiento administrativo, **ello no lo faculta a evaluar, por sí mismo, el debido procedimiento desarrollado; por cuanto un cuestionamiento sobre el ejercicio de dicha potestad le corresponde de manera exclusiva a la entidad encomendada por ley para su conocimiento.***

*9. En síntesis, el análisis que efectúe la Comisión no debe involucrar de modo alguno la posibilidad de **sustituir, cuestionar o revisar la tramitación del procedimiento ante la entidad denunciada en el ejercicio de sus atribuciones legales, sino si se advierte en tal contexto la imposición de exigencias, requisitos, prohibiciones, limitaciones y/o cobros ilegales y/o carentes de razonabilidad y/o una afectación a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.***”

La Comisión concluyó que no existía una “barrera burocrática”, pues admitir la denuncia implicaría que la Comisión se arrogue funciones propias de la autoridad registral y del Tribunal Registral. Así lo precisó de manera categórica:

“13. En concordancia con lo señalado en los párrafos precedentes, esta Comisión no cuenta con competencias para analizar los argumentos empleados por la Sunarp a efectos de indicar al denunciante que realice la Rectificación de Área del Asiento 1-B de la Ficha N° 343285 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima según el procedimiento dispuesto en la Ley N° 27333 o según manifestó el denunciante, para evaluar la inaplicación de un precedente de observancia obligatoria por parte de dicha entidad. Igualmente, esta Comisión tampoco puede examinar la calidad de los documentos presentados por el denunciante para acceder a la rectificación amparada en documentos fehacientes, contenida en el artículo 85 del Texto Único Ordenado de los Registros Públicos, en tanto ello obedece al ejercicio de la facultad legal de la Sunarp para tramitar sus procedimientos administrativos, sin que el Indecopi se encuentre habilitado por ley como vía para revisar este tipo de actuaciones.”

Este fragmento recoge con claridad los límites negativos establecidos en el Capítulo 1: el INDECOPI no revisa la técnica calificadora, la valoración de documentos, la aplicación de precedentes registrales a su trámite concreto ni tampoco la elección del procedimiento administrativo. Su intervención se justifica únicamente cuando existe una carga concreta e identificable ajena a la legalidad.

2. Resolución N.º 0425-2019/CEB-INDECOPI

La denuncia presentada en este procedimiento se originó en el marco de una solicitud de inmatriculación del predio denominado “La Planicie”. El administrado sostenía que la SUNARP había impuesto una barrera al exigirle presentar un documento expedido por el COFOPRI o por el Gobierno Regional que acreditara que el predio era de uso agrícola. Dicha exigencia, según el denunciante, no se encontraba prevista en el Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos ni en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, y por tanto constituía un requisito adicional no autorizado por la normativa registral.

A diferencia del pronunciamiento anterior, en este caso la denuncia sí se ajustaba al concepto legal de barrera burocrática, pues se identificó una exigencia específica, materializada en actos registrales concretos, que condicionaba la tramitación del procedimiento de inmatriculación al imponer un requisito no previsto en la normativa aplicable al Registro de Predios. Se trataba, por tanto, de una carga adicional que afectaba directamente un procedimiento administrativo sujeto a los principios de

simplificación, al añadir una documentación no contemplada por la ley y cuya ausencia impedía continuar con el trámite. Por ello, la Comisión reconoció que la denuncia sí se encontraba dentro de su ámbito de análisis, dado que la exigencia constituía una carga obligatoria con capacidad de restringir el acceso al procedimiento registral.

Sin embargo, durante la tramitación del procedimiento, la propia SUNARP modificó el criterio cuestionado mediante la aprobación del Pleno Registral CCXI. En este acuerdo se precisó que la carga ya no recaería en el administrado; en adelante, serían las instancias registrales las encargadas de solicitar directamente a la autoridad competente la información relativa a la naturaleza del predio. Como resultado, el requisito denunciado dejó de ser exigible. El INDECOPI lo constató al verificar que la entidad incluso había oficiado al Gobierno Regional de Ica solicitando dicha información, sustituyendo así la carga antes impuesta al usuario.

Ante esta modificación, la Comisión determinó que el supuesto configuraba una sustracción de la materia, señalando que: *“al momento de emisión de la presente resolución, no se exige al denunciante que presente el documento expedido por el Cofopri o por el Gobierno Regional, (...) por lo que carece de objeto que se emita un pronunciamiento al respecto”*.

Este caso reviste especial importancia para la presente investigación porque confirma que, cuando se identifica un requisito concreto, verificable y no previsto por ley, el control de barreras burocráticas sí puede activarse respecto de actuaciones de la SUNARP. El archivo del procedimiento no obedeció a falta de competencia del INDECOPI, sino a la eliminación voluntaria de la carga por parte de la entidad registral. Ello demuestra que la función calificadora, aun siendo reglada y propia de la función administrativa registral, puede generar barreras burocráticas controlables cuando incorpora requisitos no previstos en el ordenamiento jurídico.

3. Resolución N.º 0251-2020/CEB-INDECOPI

La denuncia se originó en el marco del procedimiento para obtener el Duplicado de la Tarjeta de Identificación Vehicular (TIV). El denunciante cuestionó que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la SUNARP exigieran la presentación del “Formulario de seguridad del Colegio de Notarios con firma legalizada del propietario con derecho inscrito o de su representante”, lo cual constituiría una barrera burocrática al tratarse de un requisito adicional no previsto en la normativa sectorial ni en las reglas aplicables en simplificación administrativa.

Desde el inicio, la Comisión reconoció que la medida denunciada sí encajaba en el concepto legal de barrera burocrática, pues se trataba de un requisito documental que podría vulnerar los principios y las normas de simplificación administrativa. No obstante, precisó que el análisis debía realizarse dentro del marco de sus competencias de control de legalidad, sin invadir ámbitos propios de la función notarial:

“Esta Comisión considera necesario indicar que a través del presente pronunciamiento no pretende desconocer la función notarial, consistente en otorgar la fe notarial de la capacidad, libertad y conocimiento de los intervinientes de los actos y contratos que ante él se celebran mediante los documentos protocolares, como, por ejemplo, una escritura pública previsto en los literales g) e i) del artículo 54 del Decreto Legislativo del Notariado, así como por medio de los documentos extraprotocolares, como actas y certificaciones notariales; sino, tal como quedó evidenciado, que a través del presente procedimiento de oficio, que el Ministerio y la Sunarp al imponer las medidas objeto de análisis hayan tenido en cuenta sus competencias, así como las normas de simplificación.”

Esta aclaración armoniza plenamente con los límites negativos del control del INDECOPI desarrollados en el Capítulo 1. La Comisión no evalúa la corrección técnica de actos notariales ni la validez de instrumentos públicos, sino la conformidad de los requisitos impuestos con la ley y con las normas de simplificación administrativa.

En su defensa, la SUNARP informó que había implementado el Sistema de verificación por comparación biométrica, que permite identificar plenamente al presentante en el inicio del procedimiento, haciendo innecesaria la presentación del formulario notarial. La Comisión recogió este extremo de manera expresa:

“En consecuencia, corresponde tener presente que la Sunarp remarcó que actualmente cuentan con el Sistema de verificación por comparación biométrica del Reniec, aplicación informática que permite la plena identificación del presentante en el inicio de procedimiento, razón por la cual, el formulario notarial con papel de seguridad y la certificación notarial de firmas perdió la utilidad que primigeniamente se les atribuyó.”

Con base en esta información, la Comisión concluyó que el requisito vulneraba dos mandatos normativos de manera simultánea:

- (i) La prohibición de exigir legalización notarial sin habilitación legal expresa: La Comisión constató que no existe ninguna ley que autorice al MTC o a la SUNARP

a exigir la firma legalizada en el formulario notarial para la tramitación del duplicado de la TIV²⁵.

- (ii) El artículo 45.2.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444²⁶, que establece que los requisitos exigibles en los procedimientos administrativos deben ser necesarios y relevantes para obtener el pronunciamiento correspondiente. La existencia del sistema biométrico del RENIEC demostraba que la finalidad del requisito —identificar al presentante— podía cumplirse mediante un medio oficial menos gravoso.

En consecuencia, el INDECOPI determinó que el formulario notarial constituía una barrera burocrática ilegal, tanto por falta de ley habilitante como por incumplir el criterio de necesidad y relevancia previsto en el artículo 45 del TUO la Ley N.° 27444. Este caso reviste especial importancia para la presente investigación, pues evidencia que cuando SUNARP impone un requisito adicional que condiciona un procedimiento administrativo sujeto a simplificación y que carece de respaldo normativo y justificación técnica, el INDECOPI sí se encuentra habilitado para ejercer control de legalidad, sin interferir en la función notarial ni en la técnica calificadora.

4. Resolución N.° 0303-2020/CEB-INDECOPI

La denuncia presentada cuestionó dos medidas distintas que, según el administrado, constituían barreras burocráticas ilegales en el procedimiento de inmatriculación vehicular:

- (i) La imposición del requisito “Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes”, previsto en el TUPA de la SUNARP, por considerar que dicho enunciado permitía a la entidad exigir documentación no prevista en la normativa sectorial y, por tanto, habilitaba cargas discrecionales contrarias a los principios de legalidad y simplificación administrativa;

²⁵ “(...) no se advierte la existencia de una ley que expresamente indique que el ‘Formulario de seguridad del Colegio de Notarios’ deba tener firma legalizada del propietario con derecho inscrito o de su representante (...) por lo que el Ministerio y la Sunarp se encuentran prohibidos de solicitarla en la tramitación del procedimiento”.

²⁶ **Artículo 45.- Consideraciones para estructurar el procedimiento**
45.1 Solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios.
45.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios: (...)
45.2.2 Su necesidad y relevancia en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido.

- (ii) La exigencia de presentar la declaración del medio de pago (acreditada en Factura N.º 035-2629), utilizado en la transferencia del del vehículo entre San Bartolomé S.A. y Cusco Motors S.C.R.L., con la firma certificada por notario de ambas partes contratantes. Esta medida, según el denunciante, se materializó en el numeral 2) de la Esquela de Observación N.º 3 (18 de febrero de 2020) y fue confirmada por la Resolución N.º 451-2020-SUNARP-TR-A (19 de octubre de 2020).

Respecto de la primera medida, la Comisión determinó que el denunciante no acreditó la existencia de una exigencia concreta derivada del enunciado “Otros, según calificación registral y disposiciones vigentes”, pues no se presentó ningún acto administrativo, actuación material o documento en el que SUNARP hubiera utilizado dicho literal para imponer una carga específica. En consecuencia, la denuncia no cumplía el presupuesto mínimo exigido por el Decreto Legislativo N.º 1256 para configurar una barrera burocrática:

“En tal sentido, en los procedimientos seguidos de parte ante esta Comisión, es necesario que quienes pretenden la inaplicación de una barrera burocrática, demuestren su existencia como una traba que les es imposible, exigible o realizable (sea mediante un acto administrativo, disposición administrativa o actuación material) para desarrollar actividades económicas o tramitar procedimientos administrativos, debiendo además cumplir con presentar los medios probatorios que acrediten su ilegalidad o carencia de razonabilidad, de ser el caso.”

La Comisión concluyó que, *“al no advertirse la exigencia, requisito, cobro, limitación o prohibición, no se verifica de qué modo le afectaría su acceso o permanencia en el mercado o vulneraría las normas y principios de la simplificación administrativa.”* Por ello, este primer extremo fue declarado improcedente.

Ahora bien, la segunda medida denunciada presenta una naturaleza distinta. A diferencia del requisito genérico del TUPA, aquí sí existía una exigencia concreta, documentada y atribuida a SUNARP mediante una esquela de observación y una resolución del Tribunal Registral. Ello habilitó a la Comisión a examinar su conformidad normativa.

El análisis partió del artículo 37 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular²⁷, que regula expresamente los documentos necesarios para

²⁷ **De la acreditación de la adquisición**

Artículo 37.- Supuestos especiales sobre la acreditación documental de la adquisición en la inmatriculación

Para extender la inmatriculación a favor del último adquirente, **podrá acreditarse el derecho** de la siguiente manera:

acreditar la adquisición del vehículo en el procedimiento de inmatriculación. Este artículo establece que el derecho del último adquirente se acredita mediante el comprobante de pago correspondiente o su copia certificada, sin habilitar exigencias relativas a transacciones previas entre terceros.

La Comisión también examinó el artículo 7.2 de la Ley N.º 28194²⁸, concluyendo que la obligación de declarar el medio de pago se limita a los contratantes del acto que se pretende inscribir, no a transferencias previas ajenas al título presentado. La propia SUNARP reconoció este desalineamiento en sus descargos, señalando que la exigencia se refería a un acto ajeno al derecho que se pretende inscribir.

El INDECOPI sintetizó estas normas de la siguiente manera: *“De las normas citadas, no se advierte que deba presentarse la declaración del medio de pago (Factura N.º 035-0002629) utilizado en la transferencia del bien, del importador al vendedor, con la firma certificada por notario de ambos contratantes, cuando ninguno de ellos resulta ser el último adquirente.”*

Ello permitió afirmar la vulneración del principio de legalidad y simplicidad previsto en el numeral 1.13 del artículo IV del TUO de la Ley N.º 27444, según el cual los requisitos exigibles deben eliminar complejidades innecesarias y vincularse directamente con la finalidad del procedimiento. En palabras del INDECOPI:

“al exigir la declaración del medio de pago correspondiente a la transacción efectuada entre el importador y el vendedor (...) se vuelve complejo para el administrado, razón por la que dicha medida [...] constituye una barrera burocrática ilegal al contravenir las normas registrales, el principio de legalidad y simplicidad previsto en el TUO de la Ley N.º 27444.”

La Comisión concluyó, por tanto, que la exigencia constituía una barrera burocrática ilegal, al contravenir tanto la normativa registral como los numerales 1.1 y 1.13 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

b) Cuando el vehículo ha sido adquirido de una empresa distribuidora o comercializadora de vehículos, mediante la presentación del correspondiente comprobante de pago por dicha adquisición o la copia legible debidamente certificada notarialmente del mencionado comprobante de pago

²⁸ **Ley N.º 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía**
Artículo 7.- Obligaciones de los Notarios, Jueces de Paz, contratantes y funcionarios de Registros Públicos

(...)

7.2 Cuando se trate de actos inscribibles en los Registros Públicos que no requieran la intervención de un Notario o Juez de Paz que haga sus veces, los funcionarios de Registros Públicos deberán constatar que en los documentos presentados se haya insertado una cláusula en la que se señale el Medio de Pago utilizado o que no se utilizó ninguno. En el primer supuesto, los contratantes deberán presentar copia del documento que acredite el uso del Medio de Pago.

5. Resolución N.º 0372-2021/CEB-INDECOPI

La Resolución N.º 0374-2021/CEB-INDECOPI constituye uno de los precedentes más significativos en materia de control de legalidad sobre cobros registrales. En este caso, la denuncia se dirigió exclusivamente contra la exigencia del pago de la tasa registral por concepto de conversión de cuatrocientas (400) preindependizaciones en inscripciones definitivas, cobro que se materializó en la Esquela de Observación del Título N.º 2019-01997723, presentada el 23 de agosto de 2019.

La SUNARP sostuvo que la Comisión carecía de competencia para conocer el asunto, alegando que el cuestionamiento recaía en la calificación registral de dicho título. El INDECOPI rechazó esta posición, delimitando con precisión el objeto del procedimiento:

“Respecto del argumento, en el presente caso no es objeto de cuestionamiento la calificación, en sí misma, que ha hecho el registrador de la Sunarp respecto del Título N° 2019-01997723, sino el cobro que se ha impuesto para la tramitación de la conversión de cuatrocientas (400) pre independizaciones de un predio en inscripción definitiva”.

Sobre esa base, la Comisión concluyó que la medida denunciada sí calificaba como una barrera burocrática, señalando de manera expresa:

“En el presente caso, se advierte que la medida cuestionada califica como una barrera burocrática en los términos previstos en el Decreto Legislativo N° 1256, toda vez que:

(i) La medida cuestionada consiste en un cobro, el cual asciende a la suma de S/ 13 200,00 (trece mil doscientos con 00/100 soles).

(ii) El cobro ha sido impuesto por la Sunarp con la finalidad de atender y evaluar la solicitud de los denunciantes, consistente en que se realice la conversión de cuatrocientas (400) pre independizaciones de un predio en inscripción definitiva.

(iii) Dicha solicitud es evaluada en el marco de un procedimiento administrativo (de inscripción registral), conducente a la emisión de un acto administrativo (que sería el acto de inscripción) que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

(iv) En la denuncia se ha sostenido, entre otros argumentos, que la Sunarp se encuentra imponiendo un cobro que no habría sido contemplado en el listado de tasas registrales, de manera tal que se estaría creando de forma ilegal un tributo, además que se estaría aplicando un doble cobro; es decir, los denunciantes han alegado la posible afectación de normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.”

Con ello, la Comisión reafirmó la distinción central para determinar su competencia: el examen de tasas, cobros y derechos de tramitación sí corresponde a la lógica del control de legalidad del Decreto Legislativo N.º 1256, pues estas cargas pueden afectar la tramitación de un procedimiento administrativo y vulnerar principios de simplificación.

El análisis legal efectuado se centró en determinar si el cobro se encontraba habilitado por las normas que regulan la conversión de las pre independizaciones. Para ello, el INDECOPI partió del artículo 77 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, que distingue dos supuestos:

- (i) Cuando la edificación se ejecuta conforme a la pre declaratoria de fábrica, no corresponde exigir pago por derecho de calificación²⁹.
- (ii) Cuando existen modificaciones, inconsistencias o discrepancias entre la pre declaratoria y la situación real, sí corresponde pagar derechos de calificación asociados a la revisión, cotejo y verificación registral³⁰.

SUNARP sostuvo encontrarse en el segundo supuesto³¹; sin embargo, no acreditó que existieran variaciones que justificaran el cobro. Este punto resultó determinante, pues la entidad alegó la concurrencia del supuesto habilitante sin demostrarlo.

El INDECOPI aclaró que su análisis no implicaba revisar la corrección técnica del registrador, sino verificar si la entidad denunciante había sustentado la aplicación del supuesto normativo:

“En atención a lo señalado, corresponde evaluar si correspondía que los denunciantes pagaran los derechos de calificación respecto de su solicitud de conversión de las pre

²⁹ “Esta Comisión considera que en el primer supuesto no corresponde el pago de derechos de calificación por la conversión en inscripción de las pre independizaciones, toda vez que, como lo señala el primer párrafo del artículo 77 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la Sunarp, el Registrador procede con la conversión de las pre independizaciones, transferencias y demás actos anotados preventivamente, sin requerir un análisis adicional o evaluación (calificación).” (Fundamento 73).

³⁰ “Distinto es el segundo escenario en el que se ha detectado inconsistencias o modificaciones, supuesto en el que el Registrador deberá evaluar los documentos aclaratorios y modificatorios correspondientes, es decir, deberá evaluar tal documentación y determinar si procede la conversión de las pre independizaciones.” (Fundamento 74).

³¹ “A atender de Sunarp, el artículo 77 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la Sunarp ha establecido que no se deberá efectuar el pago por derecho de calificación únicamente en el supuesto en que la edificación esté conforme con la declaratoria de fábrica. Sin embargo, corresponderá efectuar el pago por la calificación de cada conversión en inscripción de las pre independizaciones cuando no exista conformidad con la pre declaratoria de fábrica y que ello implique modificaciones a las pre independizaciones, que sería el escenario en el que se encontrarían los denunciantes y respecto del cual el registrador debe: evaluar que no se haya modificado la situación preexistente, calificar el cumplimiento de requisitos, así como el cotejo y búsqueda de antecedentes, entre otros.” (Fundamento 70).

independizaciones en inscripción definitiva, en atención a los escenarios previstos en el artículo 77 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios elaborado por la Sunarp. Cabe precisar que dicho análisis no implicará que la Comisión evalúe si la edificación se efectuó conforme a la pre declaratoria de fábrica (aspecto que le compete únicamente a la Sunarp), sino que se analizará si la entidad denunciada ha demostrado en el presente procedimiento que los denunciados se encontraban en el supuesto del segundo párrafo del artículo 77 del mencionado Reglamento, conforme ha sido alegado en el escrito de descargos, esto es, si se advirtió la existencia de modificaciones que conllevaran a realización de la calificación por parte del Registrador.”

Sobre el particular, la Comisión observó que la SUNARP sí había fundamentado, en la Esquela de Observación³², que existían modificaciones detectadas en la comparación entre la documentación presentada y los antecedentes registrales:

“(…) De lo mencionado, esta Comisión considera que en el caso particular de los denunciados, al advertirse la existencia de modificaciones al comparar la documentación presentada y la pre declaratoria de fábrica, correspondía que el Registrador exigiera el pago de derechos de calificación para la conversión en inscripción de las pre independizaciones, ello con la finalidad de evaluar que tales modificaciones no implicaran variaciones a las pre independizaciones o cualquier otro acto anotado preventivamente.”

Conforme se observa, el INDECOPI confirmó que el pago era procedente desde el punto de vista del artículo 77, pues sí existía un supuesto habilitante: la constatación de modificaciones. Es decir, confirmó que, desde el punto de vista estrictamente registral, el pago era procedente en la medida en que la SUNARP —como única autoridad competente para verificar la existencia de modificaciones entre la pre declaratoria de fábrica y la documentación presentada— había determinado que tales variaciones efectivamente se configuraban en el caso concreto.

Dicho reconocimiento no supone, en modo alguno, que el INDECOPI revise o sustituya la calificación registral, sino que parte del hecho de que dicha constatación corresponde exclusivamente a la entidad registral. Su intervención se limita, por tanto, a analizar si el

³² Esquela de observación:

“2.2 De su escrito presentado en vía de subsanación, en su parte final se aclara la rogatoria en el “...sentido que solo se centre en la DECLARATORIA DE FABRICA DEFINITIVA EN VÍA DE REGULARIZACION que constituye un acto cronológicamente distinto a los posteriores y, por ello, puede calificarse de forma separada. [...]

*El interesado se estaría desistiendo de forma parcial de su rogatoria inicial, al respecto [...] conforme antecedentes registrales, así como de la documentación presentada no es posible en el presente título, toda vez que **hay modificación en la documentación presentada con la predeclaratoria de fábrica, pre reglamento inscritos.** [...]”. (Énfasis añadido).*

cobro derivado de esa constatación se encontraba o no habilitado por la normativa tarifaria aplicable.

Superado el análisis anterior, correspondía determinar si la tasa exigida tenía sustento tarifario en el marco jurídico vigente. Los denunciantes alegaron que no existía norma tarifaria que amparara una “tasa por conversión definitiva de independización”, y que el cobro constituía una habilitación ilegal bajo el epígrafe “Otros”.

La SUNARP respondió que la tasa se encontraba amparada en el numeral 3.18 “Otros” del rubro “Inscripción del predio y sus modificaciones” del Decreto Supremo N.º 017-2003-JUS, y que este catálogo abierto permitía incorporar actos inscribibles no expresamente enumerados. Sin embargo, la Comisión verificó los argumentos y concluyó que:

“86. En el presente caso, se advierte que el concepto que está cobrando la Sunarp a los denunciantes es un derecho de calificación de la solicitud de conversión en inscripción definitiva de las pre independizaciones; sin embargo, de la revisión del Decreto Supremo N 017-2003-JUS, que aprueba las tasas registrales de los servicios de inscripción y de publicidad por oficina registral; la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N* 329-2018-SUNARP, que actualiza el monto de las tasas registrales, y el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Sunarp aprobado por el Decreto Supremo N* 008-2004-JUS, se advierte que tales disposiciones no han contemplado o previsto el referido derecho de calificación, menos aún se ha contemplado al referido procedimiento.*

87. Al respecto, si bien la Sunarp ha señalado que la tasa cobrada al caso concreto de los denunciantes tendría respaldo en el punto 3.18) denominado «Otros» del rubro 3 «Inscripción del predio y sus modificaciones», previsto en el Decreto Supremo N 017-2003-JUS, **no se ha demostrado que dentro de dicha categoría se haya considerado a la solicitud de conversión en inscripción definitiva de las pre independizaciones**, ello considerando que el segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios ha previsto este procedimiento, el cual se llevaría a cabo cuando se adviertan inconsistencias o modificaciones respecto de la pre declaratoria de fábrica, pre reglamento interno o pre independizaciones.”*

[Énfasis agregado]

Sobre esta base, la Comisión determinó que el cobro carecía de sustento normativo, vulnerando el artículo 40 del TUO de la Ley N.º 27444, que exige que todo derecho de

tramitación haya sido aprobado formalmente, haya sido publicado y esté contenido de forma expresa en el TUPA.

La Resolución N.º 0374-2021/CEB-INDECOPI evidencia que el INDECOPI sí tiene competencia para revisar la legalidad de cobros registrales, incluso cuando estos se originan en actuaciones relacionadas con la calificación registral, siempre que exista una carga coercitiva impuesta al administrado, se materialice en un procedimiento administrativo y carezca de habilitación legal o tarifaria expresa.

El caso resulta paradigmático: aun cuando la SUNARP acreditó un supuesto que justificaba la necesidad del acto de calificación conforme al artículo 77 del Reglamento de Inscripciones, la tasa exigida carecía de sustento en el TUPA y en la normativa tarifaria, configurándose como una barrera burocrática ilegal.

Con ello, la Comisión reafirma la tesis central desarrollada en capítulos anteriores: el control del INDECOPI no invade la técnica calificadora, pero sí garantiza que la potestad administrativa registral sea ejercida dentro de los límites estrictos del principio de legalidad, especialmente cuando se imponen obligaciones económicas no previstas por la ley.

En síntesis, el examen desarrollado a lo largo de este capítulo permite afirmar que la intervención del INDECOPI frente a determinadas actuaciones de la SUNARP no constituye una intromisión indebida en la función calificadora, sino la aplicación de un mecanismo de control de legalidad ex post, cuyo propósito es asegurar que las exigencias, requisitos y cobros impuestos en los procedimientos registrales respeten los límites del ordenamiento jurídico y los principios de simplificación administrativa.

El análisis de las resoluciones expuestas evidenció con claridad los límites negativos del sistema: el INDECOPI no revisa el contenido técnico de la calificación, no determina la validez de los antecedentes registrales ni reemplaza el juicio del registrador o del Tribunal Registral. Las denuncias que pretendieron cuestionar interpretaciones jurídicas, aplicación de precedentes registrales o calidad de documentos fueron declaradas improcedentes porque desbordaban el ámbito propio del Decreto Legislativo N.º 1256.

Por el contrario, las resoluciones que declararon la ilegalidad de medidas específicas confirman que el INDECOPI sí es competente para anular exigencias y cobros no previstos en la ley cuando estos se imponen como condición para tramitar un procedimiento registral. En tales supuestos, la Comisión actúa dentro de su competencia natural: verificar si la entidad administrativa ha excedido su habilitación normativa.

Así, las resoluciones examinadas validan la premisa central defendida en esta investigación: el control de legalidad del INDECOPI y la función calificadora de SUNARP no se excluyen, sino que se complementan. Mientras la SUNARP conserva su autonomía técnica en la verificación del título y los antecedentes, el INDECOPI garantiza que dicha potestad se ejerza sin generar cargas ilegales o irrazonables. Ambos sistemas operan en planos distintos, pero convergen en un mismo objetivo: reforzar la seguridad jurídica del tráfico económico y asegurar un adecuado funcionamiento del Estado regulador.

Desde esta perspectiva, la intervención del INDECOPI no debilita la función registral, sino que contribuye a fortalecerla, recordando que la potestad calificadora es una manifestación de la función administrativa y, por tanto, se encuentra subordinada al principio de legalidad. El capítulo deja así sentado que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas constituye una vía legítima para corregir actuaciones registrales que exceden lo permitido por la ley y que su adecuada utilización requiere, a su vez, un conocimiento técnico preciso de los alcances de la calificación registral.

Con ello, este capítulo cierra demostrando que la compatibilidad entre el control de barreras burocráticas y la función registral no solo es posible, sino necesaria. La identificación de los límites y alcances de dicho control permite consolidar un sistema integral en el que la legalidad, la eficiencia administrativa y la seguridad jurídica convergen en beneficio del administrado y del tráfico económico. Esta conclusión habilita, finalmente, la formulación de propuestas orientadas a mejorar el diseño institucional del sistema, las cuales se desarrollan en las conclusiones y recomendaciones finales del artículo.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

El análisis realizado a lo largo de esta investigación permite afirmar que determinadas medidas impuestas por la SUNARP pueden ser objeto del control de legalidad que ejerce el INDECOPI a través del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

Esta posibilidad no implica una invasión a la autonomía técnica del registrador, sino la afirmación de que la calificación constituye una manifestación de la función administrativa y, por tanto, se encuentra plenamente subordinada al principio de legalidad y a los límites materiales que rigen la potestad estatal. El procedimiento de barreras burocráticas opera únicamente cuando la entidad administrativa impone exigencias, requisitos, cobros, prohibiciones o limitaciones sin habilitación normativa suficiente o contrarias a los principios de simplicidad, razonabilidad y necesidad; no

cuando se discrepa del sentido de lo resuelto o de la valoración técnica propia del sistema registral.

La jurisprudencia revisada evidencia con claridad que el INDECOPI ha desarrollado criterios precisos para determinar la procedencia o improcedencia de denuncias contra SUNARP. Las denuncias son rechazadas cuando el administrado no identifica una medida materializable, esto es, una carga concreta y verificable; cuando pretende cuestionar la interpretación de un precedente, la valoración de la prueba, la motivación interna o cualquier aspecto vinculado al “sentido de lo resuelto”; o cuando el objeto de la denuncia recae sobre materias que corresponden de manera exclusiva al registrador o al Tribunal Registral. En sentido contrario, la denuncia es admitida cuando existe un acto administrativo o actuación material que impone al administrado una carga no prevista en la normativa aplicable y que afecta la tramitación del procedimiento registral, ya sea mediante la incorporación ilegítima de un requisito adicional o mediante la exigencia de un cobro no contemplado en las disposiciones tarifarias.

Los casos analizados confirman que solo ciertos tipos de medidas registrales pueden ser calificadas como barreras burocráticas. La ilegalidad declarada en la Resolución N.º 0303-2020, respecto de la exigencia de declarar el medio de pago empleado entre terceros, demuestra que los requisitos documentales no previstos en la ley pueden configurar barreras ilegales cuando condicionan la inmatriculación vehicular sin habilitación normativa. De igual modo, la Resolución N.º 0374-2021 permite advertir que los cobros no incluidos en el TUPA ni en las normas tarifarias, aun cuando se sustenten en la necesidad de calificar modificaciones detectadas por el registrador, constituyen barreras burocráticas ilegales si no cuentan con aprobación previa ni respaldo legal expreso. En contraste, la Resolución N.º 0623-2017 evidencia que los cuestionamientos referidos a la interpretación del precedente, a la selección del procedimiento aplicable o a la valoración de la documentación presentada no pueden ser revisados por el INDECOPI, en tanto forman parte del núcleo irreducible de la función calificadora.

En conjunto, la evidencia analizada permite sostener que la supervisión ejercida por el INDECOPI y la función calificadora de SUNARP no son sistemas incompatibles, sino complementarios. Mientras que la SUNARP conserva el monopolio de la verificación formal y material del título, así como la evaluación técnica de los antecedentes registrales, el INDECOPI garantiza que dicha potestad se ejerza dentro de los márgenes que establece la legalidad, evitando que exigencias, cargas o cobros no previstos afecten injustificadamente el acceso de los administrados al tráfico jurídico y económico.

Este hallazgo exige reflexionar sobre el diseño institucional del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. El plazo general de 120 días hábiles para resolver una denuncia resulta insuficiente en el contexto registral, donde la tramitación de un título presenta plazos sustancialmente más breves y está asociada a operaciones que dependen de su eficacia inmediata. Los retrasos prolongados pueden tornar irrelevante el análisis del INDECOPI o privarlo de eficacia práctica. Resulta conveniente, por ello, considerar la posibilidad de establecer plazos diferenciados o reducidos para denuncias vinculadas a procedimientos registrales, permitiendo ajustar el control de legalidad a la urgencia de los intereses económicos comprometidos.

La investigación también permite advertir que buena parte de las denuncias improcedentes se originan en el desconocimiento del alcance del procedimiento de barreras burocráticas. Por ello, sería recomendable que el INDECOPI elabore un instructivo específico para denuncias relacionadas con SUNARP, que precise en lenguaje accesible qué medidas pueden ser denunciadas, qué límites competenciales deben respetarse, qué elementos probatorios deben acompañarse y cómo identificar una medida materializable. Una herramienta de este tipo contribuiría a mejorar la calidad de las denuncias y reduciría la conflictividad innecesaria.

Finalmente, corresponde destacar que este estudio constituye un esfuerzo por tender un puente entre dos campos tradicionalmente separados: el Derecho Registral y el Derecho Administrativo de eliminación de barreras burocráticas. Su propósito es ofrecer un marco metodológico que permita a operadores jurídicos, administrados y especialistas en registros públicos comprender adecuadamente cuándo una medida registral puede ser objeto de control en sede de barreras y cómo formular una denuncia técnicamente sólida. Se trata, así, de un aporte destinado a fortalecer la seguridad jurídica y promover el funcionamiento eficiente y legal del sistema registral peruano.

BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño Valdez, J., & Zumaeta Castro, F. (2011). El que no cae, no tiene que resbalar en el Poder Judicial: las barreras burocráticas y el procedimiento administrativo. *IUS ET VERITAS*, 21(43), 208–229. DOI: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12062>.
- Alejos, O. & Suárez, A. (2022). Las barreras del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas para acceder al mercado. Una revisión del modelo de control administrativo. *Revista Digital de derecho Administrativo*, (28), 201–222. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n28.07>.

- Beltrán de Felipe, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*. Madrid, España: Tecnos
- Carrillo Temple, C. (2020). Yo también quiero competir: las barreras de entrada y de permanencia y el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas. *THEMIS Revista de Derecho*, (78), 409–426. DOI: <https://doi.org/10.18800/themis.202002.021>.
- Gamarra Abarca, S. (2025). El control de los organismos reguladores: del régimen de barreras burocráticas a la revisión judicial. *THEMIS Revista De Derecho*, (87), 277–303. DOI: <https://doi.org/10.18800/themis.202501.015>.
- Lagos, F. (2017). El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración [Tesis para optar el Título de Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio//handle/20.500.12404/9476>.
- Garrido Falla, F. (1992). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, España: Editorial Tecnos
- Vignolo Cueva, O. (2013). Nociones acerca de la Discrecionalidad y Arbitrariedad practicadas por la Administración Pública. *Foro Jurídico*, (12), 432-439. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13837>.
- Sánchez Morón, M. (2011). Función, límites y control judicial de la discrecionalidad administrativa. *IUS ET VERITAS*, 21(43), 260-270. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12064>.
- Malpartida Linares, J. C., & Alemán Pérez, M. A. (2021). *El ABC para la presentación de denuncias por la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad*. Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, Indecopi. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5468652/4879516-el-abc-para-la-presentacion-de-denuncias.pdf?v=1700694479>.
- Danós Ordóñez, J. (1999). Comentarios al proyecto de la Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. *THEMIS Revista de Derecho*, (39), 237-292. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10435>.
- Ochoa Cardich, C. (2013). El control de barreras burocráticas por el Indecopi y la tutela de derechos fundamentales económicos. *Derecho PUCP*, (71), 413–442. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.015>.
- Ochoa Mendoza, F. (2014). *Fundamentos del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas*. *Revista de Derecho Administrativo*, 10(19). DOI: <https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/10>.

- Paredes Fiestas, G., & Ugás Sobarzo, 5. (2014). El análisis de razonabilidad a través de los pronunciamientos del Indecopi: cómo evitar medidas impuestas utilizando el “de tin marin de don pingile”. *Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi*, 10(19), 79-105. <https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rep/article/view/13>.
- Robles Vargas, A. S. (2024). *Informe jurídico del expediente N.° 0008-2020/CEB-INDECOPI-AQP: Procedimiento de eliminación de barreras burocráticas iniciado contra la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa* [Tesis de licenciatura, Universidad del Pacífico] Repositorio Académico de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/item/ecdcf6e6-620d-4317-921e-b2997d7ff4b0>.
- Chico y Ortiz (2008). *Estudios sobre Derecho Hipotecario*. Tomo I. Marcial Pons.
- Manzano & Del Mar (2000). *Estudios sobre Derecho Hipotecario*. Tomo I. Marcial Pons.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General* (14.ª ed., t. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- Roca Sastre, R. & Roca Sastre, L. (1997). *Derecho Hipotecario: Dinámica Registral*. Tomo IV. BOSCH.
- Huapaya, R. (2013). *Administración pública, derecho administrativo y regulación*. Lima: Ara Editores.
- Ortiz Pasco, J. (2020). *La calificación registral ¿Dónde estamos?* [Tesis de maestría, Universidad San Martín de Porres]. Biblioteca Registral Digital de SUNARP. <https://biblioteca.sunarp.gob.pe/libro/tesis-la-calificacion-registral-donde-estamos/>.
- Ortiz Pasco, J. (2014). Calificación registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿dónde estamos? ¿hacia dónde vamos? *Revista De Derecho Administrativo*, (14), 81–92. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13443>.
- Ortiz Pasco, J. (2021). *La calificación registral de documentos judiciales, administrativos y arbitrales*. Instituto Pacífico.
- Ortiz Pasco, J. (2005). *Apuntes de derecho registral*. Antonioli, Delucchi y Dante Francesco Editores.
- Escuela Registral SUNARP. (2025). *Eje temático: Los mecanismos de simplificación para el desarrollo empresarial y el impacto en el Registro de Personas Jurídicas. XXIII CADER SUNARP 2025. II Jornada Preparatoria* [webinar]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=c9mC9R4ciM0>.

- Luna, L. (2019). Serie de Módulos Instruccionales.01-2019. Eliminación de Barreras Burocráticas. Escuela Nacional del Indecopi.

LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

- Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (2016). *Decreto Legislativo N.º 1256, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (2020). *Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (1984). *Código Civil*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (2004). *Ley N.º 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (2003). *Decreto Supremo N.º 017-2003-JUS, que aprueba las tasas registrales de los servicios de inscripción y publicidad*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Perú. (2004). *Decreto Supremo N.º 008-2004-JUS, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la SUNARP*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2013). *Resolución N.º 039-2013-SUNARP-SN, Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2018). *Resolución N.º 329-2018-SUNARP, que actualiza el monto de las tasas registrales*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Resolución N.º 0623-2017/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2019). *Resolución N.º 0425-2019/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2020). *Resolución N.º 0303-2020/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2021). *Resolución N.º 0374-2021/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.

- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2020). *Resolución N.º 0251-2020/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2015). *Resolución N.º 0024-2015/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2006). *Resolución N.º 0067-2006/CAM-INDECOPI*. Comisión de Acceso al Mercado.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Resolución N.º 0182-2017/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2019). *Resolución N.º 0243-2019/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2013). *Resolución N.º 0428-2013/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2017). *Resolución N.º 0496-2017/CEB-INDECOPI*. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2024). *Resolución N.º 0774-2024-SUNARP-TR*. Tribunal Registral.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2018). *Resolución N.º 2545-2018-SUNARP-TR-L*. Tribunal Registral.
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (2020). *Resolución N.º 451-2020-SUNARP-TR-A*. Tribunal Registral.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia del Expediente N.º 3741-2004-AA/TC*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA/TC*. Diario Oficial *El Peruano*.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia del Expediente N.º 01847-2007-PA/TC*. Diario Oficial *El Peruano*.



ANEXOS

Carta N.º 001778-2025-OAF-INDECOPI



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

San Borja, 07 de Mayo del 2025

CARTA N° 001778-2025-OAF/INDECOPI

Señor:
ANTONIO SEBASTIAN ROBLES VARGAS
Ciudad.

Asunto : Respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

Referencia : a) Formulario de fecha 21 de abril de 2025
b) Memorándum N° 00327-2025-CEB/INDECOPI

Me dirijo a usted, con relación a la solicitud de información presentada mediante el formulario de la referencia, en el que solicita "(...) La relación completa de todas las resoluciones emitidas desde el año 2000 hasta el año 2025 en las cuales la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) haya sido denunciada como presunta entidad que impone barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad."

Al respecto, mediante memorándum de la referencia, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas informa lo siguiente:

"(...) a continuación, se detalla la relación completa de las resoluciones que cumplen con los criterios solicitados:

- Resolución N° 000067-2006/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000428-2013/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000024-2015/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000182-2017/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000496-2017/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000623-2017/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000243-2019/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000425-2019/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000369-2019/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000374-2021/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000251-2020/CEB-INDECOPI.
- Resolución N° 000303-2020/CEB-INDECOPI."

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
MARÍA TRINIDAD TÁVARA FLORES
Jefa de la Oficina de Administración y Finanzas

Exp. 1250-2025/OAF

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 029-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://nvlnea.indecopi.gob.pe/verificador/> ingresando el siguiente código de verificación: **HYPPTGC**