



LA EFICACIA REGISTRAL DE LOS ACTOS DE GESTIÓN REGIONAL SOBRE PREDIOS INSCRITOS A FAVOR DEL ESTADO

Francisco Javier Escajadillo Chimayco*

I. Introducción

Este análisis tiene como punto de partida diversas resoluciones del Tribunal Registral que parten del mismo presupuesto, esto es, predios en los que se publicita (o se desprende de los antecedentes registrales) la titularidad registral del Estado y la competencia de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), y el acto dispositivo materia de rogatoria es emitido por un Gobierno Regional.

Estas resoluciones pueden clasificarse en dos grupos. En el primer grupo encontramos aquellas que sostienen la necesidad de que la SBN autorice al Gobierno Regional para que el acto dispositivo sea eficaz para el Registro (Resoluciones 1721-2021-SUNARP-TR del 13/9/2021, 2528-2021-SUNARP-TR del 18/11/2021, 3846-2022-SUNARP-TR del 26/9/2022 y 4411-2022-SUNARP-TR del 4/11/2022).

La posición contraria se halla en el segundo grupo, pues se considera que no se requiere la autorización de la SBN (Resoluciones 249-2022-SUNARP-TR del 24/1/2022 y 3558-2022-SUNARP-TR del 8/9/2022).

En las siguientes líneas me ocuparé de analizar ambos criterios para brindar una opinión sobre la problemática planteada.

II. La necesidad de autorización de la SBN y la descentralización

Las resoluciones del “primer grupo” se fundamentan en el siguiente razonamiento:

- El artículo 9 del TUO de la Ley 29151 señala que los gobiernos regionales en los bienes de propiedad del Estado bajo su administración ejecutan los actos de acuerdo con el literal j) del artículo 35 de la Ley 27783 y el artículo 62 de la Ley 27867.
- Las normas mencionadas se refieren a la gestión de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado.
- Estas competencias deben ser transferidas para que el Gobierno Regional pueda ejercerlas, en tanto ello no sea sí, la SBN es competente para la gestión de estos terrenos.
- La Primera Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley 29151 establece que los predios del Estado identificados como de alcance nacional permanecerán bajo competencia de la SBN, siendo este el caso de los terrenos urbanos y eriazos del Estado, de acuerdo con el Decreto Supremo 023-2004-PCM

De esta manera, se concluye en este primer grupo que los Gobiernos Regionales solo pueden ejercer las funciones del artículo 62 de la Ley 27867 en la medida que hubieran sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, por lo que, de no ser así, es necesaria la autorización de la SBN.

* Abogado y Magíster en Derecho Registral y Notarial por la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Abogado del Tribunal Registral, con experiencia previa en el sector público (SBN, MTC e Ingemmet) y privado. Primer puesto en concursos de investigación jurídica organizados por la Facultad de Derecho de la USMP en las ediciones 2012, 2013 y 2015.



Cabe señalar que en las resoluciones que conforman este primer grupo se presentaron títulos de propiedad emitidos por el Programa Regional de Titulación de Tierras del Gobierno Regional de Ica amparándose en la función agraria a cargo de los Gobiernos Regionales, esto es, en el literal n) del artículo 51 de la Ley 27867.

Sobre los argumentos de este primer grupo de resoluciones podemos señalar que los Gobiernos Regionales, de acuerdo a su ley orgánica, desempeñan diversas funciones en el marco de la descentralización, involucrando a las 3 clases de terrenos que conocemos: urbanos, rurales y eriazos.

De esta manera, a pesar que los predios eriazos tienen mayor afinidad conceptual con los predios rurales¹, se agrupan con los predios urbanos para formar parte de la competencia descentralizada contenida en el artículo 62 de la Ley 27867. Por su parte, los predios agrarios forman parte de la función contenida en el literal n) del artículo 51 de la mencionada ley.

El proceso de transferencia de las funciones del artículo 62 corresponde a la SBN y su conclusión se declara por Resolución Ministerial emitida por el Sector Vivienda, mientras que el proceso de transferencia de la función del literal n) del artículo 51 corresponde al sector Agricultura², es decir, los Gobiernos Regionales pueden actuar en el ámbito de su jurisdicción territorial como una suerte de SBN al amparo del artículo 62, y de Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego sobre la base del literal n) del artículo 51.

A la fecha, las funciones del artículo 62 han sido transferidas a los Gobiernos Regionales de Tacna, Lambayeque³, San Martín, Amazonas, Arequipa, Tumbes⁴ y Callao⁵, por su parte, la función del literal n) del artículo 51 ha sido transferida a todos los Gobiernos Regionales⁶.

De este modo, se puede desprender que se trata de dos marcos normativos distintos que no necesariamente se relacionan, es decir, válidamente el Gobierno Regional puede actuar en el marco del artículo 62 (terrenos eriazos y urbanos) o en el marco del literal n) del artículo 51 (terrenos agrarios). Para que actúe en el marco del artículo 62 actualmente debe cumplir con la función transferida o contar con un convenio de delegación de facultades, mientras que en el marco del literal n) del artículo 51 es suficiente que el procedimiento que sustenta el acto administrativo presentado se enmarque dentro de las normas de desarrollo de la mencionada competencia.

III. ¿Una innecesaria exigencia de tracto sucesivo?

Como sabemos, el tracto sucesivo registral trata que las transferencias o actos de administración que se pretendan inscribir deben provenir de quien figura como titular registral (o su representante), es decir, consiste en una expresión de la seguridad

¹ La definición de terreno eriazo como aquel improductivo por falta o exceso de agua tiene como principal variable la productividad para actividades vinculadas con la agricultura.

² De conformidad con el Decreto Supremo 088-2008-PCM esto correspondió al Ministerio de Agricultura conjuntamente con el Organismo de Formalización de Propiedad Informal – Cofopri.

³ De acuerdo a la Resolución Ministerial 429-2006-EF-10.

⁴ Según la Resolución Ministerial 656-2006-EF-10.

⁵ Conforme a la Resolución Ministerial 398-2016-VIVIENDA.

⁶ Según se advierte del Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2017, el último Gobierno Regional fue el de Lambayeque, cuyo proceso se declaró concluido por Resolución Ministerial 051-2018-VIVIENDA.

Cabe señalar que la resolución ministerial es emitida por el Sector Vivienda debido a que inicialmente el responsable del proceso era Cofopri por cuanto sus acciones de formalización en un momento abarcaban también terrenos rurales, contando esta entidad con la base de datos de este tipo de función, la misma que debía ser entregada a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de transferencia de funciones.



jurídica estática y con ello se determina la ineficacia –para efectos registrales- de los actos efectuados por quien no se encuentra legitimado registralmente o no tenga habilitación legal para tal efecto, por tal razón no es un requisito del poder de disposición, sino para la inscripción del acto dispositivo⁷.

Para poner un ejemplo de actos eficaces registralmente no celebrados por el titular registral, tenemos los casos de transferencias interestatales en el marco del artículo 41 del TUO del Decreto Legislativo 1192, en las cuales la titularidad registral del inmueble es indiferente⁸, pues la resolución administrativa de la SBN es título suficiente para la inscripción del acto dispositivo o de otorgamiento de otros derechos reales a favor del responsable del proyecto de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura.

También tenemos al procedimiento especial de saneamiento de propiedad estatal regulado por el TUO de la Ley 29151 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-2021-VIVIENDA, en cuyo caso el tracto sucesivo no es exigible si los inmuebles son de propiedad estatal.

Ahora bien, a primera vista no se tiene una norma que defina lo que se entiende por titular registral, empero la definición más coherente es aquella que comprenda a quien figura como titular de un derecho en el Registro, es decir, no es un concepto que se limite solo a los derechos reales o al derecho de propiedad⁹, sino que abarca todos los derechos susceptibles de publicidad registral.

Aplicando esto a los bienes estatales, vemos que el artículo 3 del TUO de la Ley 29151 los define como aquellos que tienen como titular al (i) Estado; o, (ii) cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales. Entonces, en el caso de los bienes estatales la titularidad puede reflejarse de las dos formas señaladas, evidentemente condicionado a lo que se desprenda del título adquisitivo.

Nuestra problemática se centra en los bienes cuyo titular es el Estado, no pudiendo pasar por alto en este caso lo que dispone el artículo 43 de la Constitución, según el cual el Estado es “uno e indivisible” y su gobierno es “unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes”.

En tal sentido, el Estado organiza su forma de gobierno asignando funciones a determinadas entidades con el propósito de cumplir con diversos deberes que emanan de la Constitución (V.gr. Garantizar la inviolabilidad de la propiedad, la defensa del territorio, el orden interno, la protección de los recursos naturales, entre otros), siendo ello –como puede verse- una cuestión vinculada a la competencia mas no a la titularidad.

En esta línea de razonamiento, sostenemos que, si bien la competencia es un aspecto de la titularidad registral, no forma parte de la evaluación del tracto sucesivo registral, pues el título causal que determina el cambio de competencia puede consistir en una disposición normativa o en un acto administrativo basado en determinados presupuestos normativos, los cuales deben acreditarse ante el Registro, mas no necesariamente deben (o van a) generar un asiento registral. Naturalmente, este criterio

⁷ Rodríguez Otero, L. (2016) Elementos de derecho hipotecario, 2ª edición, Barcelona, Wolters Kluwer S.A., p. 171.

⁸ Es indiferente en el sentido que la SBN tiene competencia para aprobar actos dispositivos o de otorgamiento de derechos reales a pesar que el inmueble no sea titularidad del Estado ni se encuentren bajo la administración de la SBN.

⁹ Por ejemplo, la inscripción del subarrendamiento celebrado por el arrendatario.



solo se aplica en aquellos predios inscritos a favor del Estado, en los que consideramos que no es relevante qué entidad se publicita como representante.

Entonces, las resoluciones del “segundo grupo” tendrían como presupuesto implícito de su criterio el razonamiento expuesto, aunque no se haya desarrollado de esta manera ni planteado en los términos antes desarrollados.

IV. Conclusiones

El Estado es uno e indivisible, por lo que sobre los bienes inscritos a favor del Estado cualquier entidad que justifique debidamente su competencia puede emitir actos de disposición o administración y ser eficaces registralmente, sin ser relevante el hecho que se publicite la representación (competencia) de una entidad distinta a la que aprueba el acto presentado para su inscripción.

Si bien el análisis parte de un caso concreto, consideramos que este criterio puede abstraerse en el sentido que se aplique a diversas situaciones, pues en el caso concreto, naturalmente el Gobierno Regional puede actuar en función al artículo 62 (si cuenta con la función transferida en terrenos urbanos y eriazos) o del literal n del artículo 51 (función transferida en su totalidad y que involucra predios rústicos y eriazos habilitados), siendo lo relevante en cada caso la forma en la que justifica su competencia y si esto se subsume dentro de los presupuestos normativos pertinentes.

Otra situación distinta a la planteada en las resoluciones analizadas (y que fundamenta la abstracción que señalamos) puede consistir en aquellos predios que se ubiquen en Gobiernos Regionales con funciones transferidas en materia del artículo 62 y que “reviertan” (por ejemplo, mediante una asunción de titularidad) al dominio del Estado representado por el Gobierno Regional, empero que parte del predio se ubique en zona de playa protegida (ZPP), en cuyo caso, la SBN es competente sobre la porción de terreno ubicada en dominio público (en ZPP), por lo que, si requiere independizarla bastaría que acredite e invoque dicha situación sin que sea impedimento que se encuentre inscrita a favor del Estado representada por el Gobierno Regional.