



LXXXIV PLENO REGISTRAL

SESIÓN EXTRAORDINARIA - MODALIDAD PRESENCIAL

En la ciudad de Lima, siendo las 8:00 de la mañana del día jueves 09 de febrero de 2012, se reunió el Pleno Registral, bajo la modalidad presencial, con la participación de 17 vocales: Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, quien actúa como Presidente, Pedro Álamo Hidalgo, quien actúa como Secretario Técnico, Fernando Tarazona Alvarado, Luis Alberto Aliaga Huaripata, Samuel Hernán Gálvez Troncos, Andrea Paola Gotuzzo Vásquez, Fredy Luis Silva Villajuán, Nora Mariella Aldana Duran, Mirtha Rivera Bedregal, Walter Eduardo Morgan Plaza, Rolando Augusto Acosta Sánchez, Martha del Carmen Silva Díaz, Elena Rosa Vásquez Torres, Gustavo Rafael Zevallos Ruete, Raúl Jimmy Delgado Nieto, Julio Ernesto Escarza Benítez y Walter Juan Poma Morales.

LUGAR: Zona Registral N° IX – Sede Lima – Segundo Piso.

FECHA: Jueves 09 y Viernes 10 de febrero de 2012

JUEVES 09 DE FEBRERO DE 2012

08:00 a.m. Inauguración.

08:15 a.m. **TEMA 1:** Prescripción adquisitiva tramitada notarialmente sobre bienes de dominio privado del Estado.

Resoluciones Contradictorias:

Resolución N° 003-2012-SUNARP-TR-T del 06/01/2012.

Sumilla:

APLICACIÓN, INAPLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES LEGALES POR EL NOTARIO.

"La aplicación, inaplicación e interpretación de disposiciones legales dentro de un procedimiento notarial no contencioso forma parte de la motivación de las actuaciones o declaraciones del notario, y constituye un asunto propio de la validez de tales actos. Por ende, no es un aspecto calificable en sede registral".

Resolución N° 484-2011-SUNARP-TR-A del 08/07/2011.

Sumilla:

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO



"De conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 de la Ley 29618, los bienes de dominio privado del Estado son imprescriptibles".

Ponentes: Dr. Rolando Acosta Sánchez.
Dr. Raúl Delgado Nieto

08:45 a.m. Debate

09:15 a.m. Conclusiones y votación.

09:30 a.m. **TEMA 2:** ¿El contrato de comodato es un acto inscribible en el Registro de Predios?

Resoluciones contradictorias

Resolución N° 317-2001-ORLC/TR del 23/07/2001.

Sumilla: (...) el contrato de comodato no es un acto inscribible en el registro de propiedad (...)

Resolución N° 1606-2010-SUNARP-TR-L del 05/11/2010.

Sumilla:

CONTRATO DE COMODATO

"El comodato es un acto inscribible en el Registro de Predios, en tanto se trata de una restricción a la facultad de usar el bien inmueble del titular inscrito".

Ponentes: Dr. Samuel Gálvez Troncos
Dra. Mirtha Rivera Bedregal

10:00 a.m. Debate

10:30 a.m. Conclusiones y votación.

10:45 a.m. Pausa/Café

11:00 a.m. **TEMA 3:** Baja definitiva de vehículo.

Resolución N° 542-2011-SUNARP-TR-T del 07/10/2011

Sumilla:

READMISIÓN DE VEHÍCULO QUE FUE RETIRADO DEFINITIVAMENTE A SOLICITUD DEL PROPIETARIO

"Es inscribible la readmisión de un vehículo retirado definitivamente por voluntad del propietario, cuando éste – o el adquirente que acredite su derecho con instrumento idóneo – lo solicita".

Acta de acuerdos adoptados por el Tribunal Registral y los Registradores del Registro de Bienes Muebles.



Ponentes: Dr. Walter Morgan Plaza.
Dr. Andrés Uriz -Registrador Público del Registro de Bienes Muebles.

11:30 a.m. Debate

12:00 p.m. Conclusiones y votación.

12:15 p.m. Revisión del acta.

12:30 PM: Almuerzo.

02:00 p.m. **TEMA 4:** Aplicación de tolerancias en inmatriculaciones en áreas discrepantes (plano vs. título)

Resoluciones contradictorias

Resolución N° 486-2010-SUNARP-TR-T del 03/12/2010.

Sumilla:

INMATRICULACIÓN Y DISCREPANCIA ENTRE EL ÁREA DEL TÍTULO Y LA DEL PLANO

"Es inmatriculable un predio aunque su área indicada en el título discrepe con la del plano, siempre que la Oficina de Catastro determine que se trata del mismo predio. El área a consignar en el asiento de inmatriculación será la del plano".

Resolución N° 1348-2010-SUNARP-TR-L del 17/09/2010.

Sumilla:

RANGOS DE TOLERANCIAS

"Cuando en las inmatriculaciones no coincida el área graficada en el plano con el área del predio que aparece en el título de propiedad, no se aplicarán los rangos de tolerancias".

Ponentes: Dr. Rolando Acosta Sánchez.
Dra. Elena Vásquez Torres.

02:30 p.m. Debate.

03:00 p.m. Conclusiones y votación.

03:15 p.m. **TEMA 5:** Calificación de actos de disposición de Comunidades Campesinas en el Registro de Predios.

Sumilla:

FACULTADES DE APODERADOS DE COMUNIDADES CAMPESINAS

"Las facultades conferidas por una comunidad campesina para la disposición de sus tierras, no determinan que al momento de ejercer los apoderados dichas atribuciones se deba prescindir del cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para la validez de los actos de disposición".

Ponente: Dr. Pedro Álamo Hidalgo.

- 03:30 p.m. Debate.
- 04:00 p.m. Conclusiones y votación.
- 04:15 p.m. Revisión del acta.
- 05:00 p.m. Fin de sesión

VIERNES 10 DE FEBRERO DE 2012

08:05 a.m. **Tema 6:** Análisis del Informe N° 308-2011-SUNARP/GR del 20/12/2011.

Sumilla: El Registro no debe amparar a través de un formalismo extremo, la generación de asientos de presentación, sin la documentación mínima requerida para la calificación registral, afectando derechos de terceros cuyos títulos se encuentran expectantes de inscripción, vinculados a una misma partida registral.

Planteamiento del tema: Gloria Salvatierra Valdivia.

- 08:20 a.m. Debate.
- 10:00 a.m. **Intervención del Dr. Hugo Espinoza.**
Gerente Registral de la SUNARP.
- 10:20 a.m. Debate.
- 11:00 a.m. **Pausa/Café**
- 11:15 a.m. Conclusiones y votación.
- 11:30 a.m. Revisión del acta.



12:00 p.m. Firma del acta.

01:00 p.m. Fin de sesión

INSTALACIÓN: Verificado el quórum, la Presidenta del Tribunal Registral declaró instalado el Pleno y de inmediato se inició el debate de los temas de agenda.

TEMA 1: Prescripción adquisitiva tramitada notarialmente sobre bienes de dominio privado del Estado.

Resoluciones Contradictorias:

Resolución N° 003-2012-SUNARP-TR-T del 06/01/2012.

Sumilla:

APLICACIÓN, INAPLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES LEGALES POR EL NOTARIO.

"La aplicación, inaplicación e interpretación de disposiciones legales dentro de un procedimiento notarial no contencioso forma parte de la motivación de las actuaciones o declaraciones del notario, y constituye un asunto propio de la validez de tales actos. Por ende, no es un aspecto calificable en sede registral".

Ponente: Rolando Acosta Sánchez.

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

1. LA APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO

Principio de irretroactividad

Art. 103 de la Constitución, concordante con el art. III del Título Preliminar del Código Civil: la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos.

Este principio determina que la nueva ley regula los hechos y las situaciones jurídicas que ocurren a partir de su vigencia y no los sucedidos con anterioridad.

Teoría de la aplicación inmediata de la norma

Art. III del Título Preliminar del Código Civil: la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes.

La norma opera para los hechos, relaciones y situaciones jurídicas que ocurran mientras tiene vigencia; es decir, entre el momento en que entra en vigencia y aquél en que es derogada o modificada¹.

Cada hecho jurídico debe quedar sometido y ser regulado por la ley vigente en el momento en que dicho hecho se produce o acontece. **Cualquier otro supuesto en que la norma rija hechos, situaciones o relaciones que**

¹ RUBIO CORREA, Marcial: Para leer el Código Civil III; Fondo Editorial de la PUCP; 1986; p. 57

[Handwritten signatures and notes on the left margin]

[Handwritten signatures at the bottom of the page]

tuvieron lugar antes del momento en que entra en vigencia o que ocurran luego de que ha sido derogada o modificada significa aplicar retroactiva o ultractivamente la norma.

Situación jurídica y aplicación de la norma en el tiempo

Supuestos controvertidos: los efectos de la ley anterior pueden haberse agotado y consumado en el momento de entrar en vigor la nueva ley (efectos agotados); haberse originado ya bajo la ley anterior, pero sin haberse todavía agotado o consumado (efectos pendientes); o no haberse todavía producido (efectos futuros).

La teoría más aceptada para definir estas controversias es la de *situación jurídica* (frente al concepto de *derecho adquirido* que proclamaba la teoría de los derechos adquiridos). Se entiende por situación jurídica el haz de atribuciones, derechos, deberes, obligaciones y calificaciones jurídicas que recibe una persona al adoptar un estatus determinado frente al Derecho, como la situación jurídica del padre, del marido, del propietario².

Diez Picazo y Gullón³ distinguen varias fases en la relación situación jurídica-aplicación de norma: i) Constitución y existencia: **las nuevas leyes no pueden afectar las situaciones creadas o extinguidas bajo la ley antigua, pues de lo contrario, la nueva ley sería retroactiva.** No obstante, la nueva ley puede modificar las condiciones de constitución o extinción, salvo las que representen elementos de la total situación que tuvieran un valor jurídico propio. ii) Contenido y efectos de una situación jurídica: la nueva ley tiene eficacia sobre los efectos de la misma que no se hayan producido todavía, salvándose los efectos ya producidos con anterioridad.

Esta teoría distingue retroactividad de efecto inmediato y postula que éste debe ser la regla general en la nueva ley. En este orden, aún cuando pareciera que la nueva ley se está aplicando retroactivamente al regular efectos de situaciones jurídicas que nacieron en el pasado, lo cierto es que sólo se trata de su aplicación inmediata.

1. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA DECLARACION (JUDICIAL, ADMINISTRATIVA O NOTARIAL) DE USUCAPION

L. Díez-Picazo: "(...) los efectos (de la usucapión) se producen de manera automática con el mero lapso del tiempo, unido a una posesión hábil para ello."⁴

C. Berastain: "de la necesidad de la invocación de la prescripción no debe deducirse que a partir de entonces la misma produce sus efectos o que con tal invocación el sujeto pueda consumir esos efectos, porque **tales efectos**

² RUBIO CORREA, Marcial; citado en Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas; Tomo I, p. 36.

³ DIEZ-PICAZO, Luis y GULLON, Antonio: *Sistema de Derecho Civil*; Tomo I, p. 115.

⁴ Luis DIEZ-PICAZO: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, Tomo III, p. 742.

se han producido automáticamente por el solo transcurso del plazo fijado, bajo las condiciones establecidas por la ley⁵.

Casación N° 1516-97-LAMBAYEQUE, Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema, El Peruano del 14110/98, p. 1908: "La sentencia regulada por el segundo párrafo del artículo 952 del Código Civil es de naturaleza declarativa".

2. LA LEY 29618 – SU APLICACIÓN INMEDIATA

Art. 1°: Declárase la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA.- Aplicación de la Ley núm. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento. Las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N°. 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas.

3. INTERPRETACION DE LA LEY 29618

La Ley 29618 suprime la institución de la usucapión respecto de los bienes del dominio privado estatal, pero en absoluto impide el ejercicio del derecho de acción para que los privados que hubiesen adquirido el dominio de tales bienes antes de la vigencia de la ley puedan solicitar su reconocimiento a través de cualquiera de los procesos o procedimientos establecidos.

En ello difiere de leyes como los D. Leyes posteriores al 05.04.1992 que luego de regular determinada situación prohibían expresamente el inicio de acciones judiciales contra esa regulación.

Ahora, la Ley 29618 no se aplica retroactivamente y también se aplica a las consecuencias o efectos de situaciones jurídicas iniciadas antes de su vigencia pero no consumadas. Esto es, se aplica a quienes venían poseyendo con arreglo al art. 950 del CC pero cuyo plazo de posesión aún tenía 10 años cuando la Ley 29618 entró en vigencia.

Consiguientemente, no se aplicará para situaciones jurídicas consumadas antes de la vigencia de dicha ley, es decir, para quienes ya habían ganado el derecho de propiedad por usucapión al contar –al momento que empezó a regir la Ley 29618- con más de 10 años de posesión con las características previstas por dicho artículo 950 del CC. En este caso, el propietario (que ya lo es, solo que existe incertidumbre sobre tal condición) no está privado de su derecho de acción para solicitar judicial o notarialmente se le reconozca su situación jurídica de propietario consumada antes de que rija la Ley 29618.

⁵ Claudio BERASTAIN Q.: Comentario al art. 951 del Código Civil. En: Código Civil comentado por los 100 mejores especialistas. Tomo V, p. 952.

Es exactamente lo que el TR ha hecho respecto de la aplicación de las Leyes 26639 y 26702 en materia de caducidad (Pleno II, Precedente 14⁶), y en la Ley 28473 (Pleno XII, Precedente 17⁷).

Esta interpretación es plenamente congruente con la DCTU en cuanto dispone que aquellos poseedores (esto es, quienes aún no son propietarios) de bienes estatales pueden comprarlos.

Sostener –como se hace en la Resolución 484-2011-SUNARP-TR-A- que la Ley 29618 rige mientras el proceso o procedimiento no haya iniciado, o –peor aún- si la demanda o solicitud no ha sido anotada, desconoce no solamente el carácter meramente declarativo de la eventual decisión judicial o declaración notarial que sólo reconocerá una situación jurídica (que la usucapión operó) consumada tiempo atrás, sino que confunde supresión de la usucapión con supresión del derecho de acción para solicitar que ella sea declarada, y especialmente comporta una clara aplicación retroactiva de la Ley 29618 prohibida constitucionalmente, apartándose nítidamente de la interpretación hecha por el propio TR en otros casos en que se ha analizado cómo se aplica la ley en el tiempo.

4. ¿COMPETE AL REGISTRO DETERMINAR SI SE APLICA UNA CONCRETA DISPOSICION LEGAL EN UN PROCESO O PROCEDIMIENTO?

Las normas del Código Procesal Civil (CPC) son de aplicación supletoria en los procedimientos notariales no contenciosos⁸. De ahí que además de la norma notarial que rige la responsabilidad de los notarios en la conducción de los procedimientos no contenciosos⁹, también sean pertinentes los artículos II y VII del Título Preliminar del CPC¹⁰, que reconocen al juez como

⁶ “Pueden cancelarse en mérito a la Ley N° 26639 los gravámenes cuyo plazo de caducidad se haya cumplido entre el 25 de setiembre de 1996 (fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 26639) y el 9 de diciembre de 1996 (fecha de publicación de la Ley N° 26702), aun cuando hayan sido constituidos a favor de entidades del sistema financiero”. Criterio adoptado en la Resolución N° 040-2002-ORLL/TR del 22 de marzo de 2002, publicada el 5 de abril de 2002.

⁷ “Procede cancelar por caducidad, con la formalidad establecida en la Ley 26639, las anotaciones de medidas cautelares y de ejecución, cuando la caducidad se ha producido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 28473 que modificó el artículo 625 del Código Procesal Civil”. Criterio sustentado en las Resoluciones N° 407-2005-SUNARP-TR-L del 8 de julio de 2005, N° 408-2005-SUNARP-TR-L del 8 de julio de 2005, N° 406-2005-SUNARP-TR-L del 8 de julio de 2005 y N° 121-2005-SUNARP-TR-A del 8 de julio de 2005.

⁸ **Ley 26662 - Artículo 3o.- Actuación Notarial.-** La actuación notarial en los asuntos señalados en el Artículo 1º, se sujeta a las normas que establece la presente ley, y supletoriamente a la Ley del Notariado y al Código Procesal Civil.

Sólo podrán intervenir en procesos no contenciosos, los notarios que posean título de abogado.

⁹ **Artículo 4.- Responsabilidad de los Notarios.-** El notario en el ejercicio de la función debe abstenerse de autorizar instrumentos públicos contrarios a normas de orden público.

En caso de incumplimiento, asume las responsabilidades que determinan los Artículos 144 y 145 de la Ley del Notariado.

¹⁰ **Artículo II.- Principios de Dirección e Impulso del proceso.-** La dirección del proceso está a cargo del Juez, quien la ejerce de acuerdo a lo dispuesto en este Código.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

director del proceso encargado de aplicar el Derecho pertinente al caso discutido aunque no haya sido invocado por las partes.

En aplicación de estas normas, el notario es el director del procedimiento no contencioso de que se trate, y le compete sólo a él "aplicar el Derecho que corresponda", es decir, seleccionar, interpretar y aplicar las disposiciones legales pertinentes a la incertidumbre jurídica cuya eliminación se pretende a través del procedimiento no contencioso notarial.

Precisamente por ello, el ordenamiento vinculado a la actividad notarial al interior de los procedimientos no contenciosos, a la par que atribuye validez a la actuación o declaración notarial, extrae a éstas de los alcances de la calificación registral. Así, el artículo 12 de la Ley 26662 establece que "(e)l documento notarial (generado a consecuencia de un procedimiento no contencioso) es auténtico y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez". En línea con este precepto, la Directiva 013-2003-SUNARP/SN (en su parte considerativa y en su numeral 5.2) establece que "**no corresponde a las instancias registrales calificar los actos procedimentales realizados por el notario**, en virtud de lo expresamente estipulado por las leyes pertinentes, para emitir la declaración correspondiente, ni corresponde, por ende, calificar el fondo o motivación de tal declaración notarial".

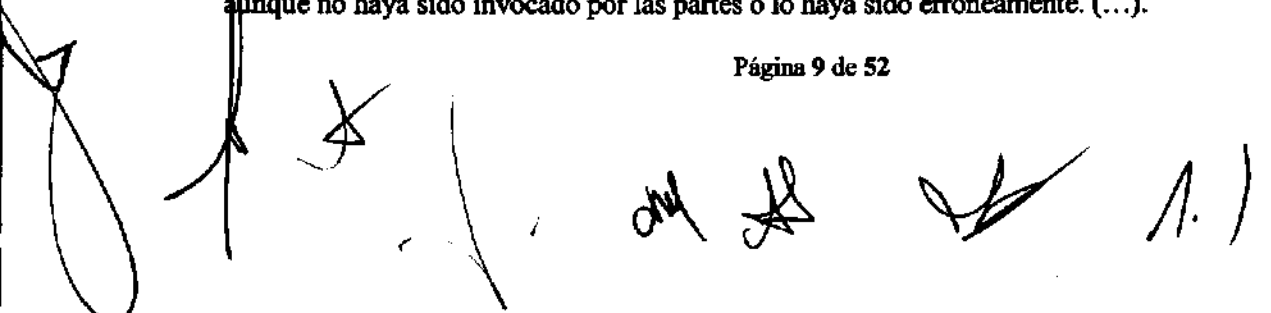
Rechazar la anotación preventiva de la solicitud o demanda de usucapión o la propia inscripción definitiva argumentando que son contrarias a la Ley 29618 o a otra ley referida al fondo de la cuestión constituye una calificación de un aspecto del procedimiento de exclusiva competencia y responsabilidad del notario o del juez. De cierta manera, el examen registral de tal cuestión equivale a sostener que el Registrador puede sustituir al notario como director del procedimiento no contencioso, o que puede estatuirse en supracontralor de sus actuaciones, todo lo cual es —como ya se señaló— radicalmente contrario a ley, pues la aplicación o inaplicación de disposiciones legales forma parte de la motivación jurídica de la declaración notarial o judicial, esto es, de la propia validez de ésta, y por consiguiente es inmune al control de las instancias registrales.

5. PROPUESTA DE PRECEDENTE

"No corresponde a las instancias registrales calificar la aplicación o inaplicación de la Ley 29618 hecha por el notario dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad".

Posición contraria

Artículo VII.- Juez y Derecho.- El Juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. (...).





Resolución N° 484-2011-SUNARP-TR-A del 08/07/2011.

Sumilla:

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

"De conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 de la Ley 29618, los bienes de dominio privado del Estado son imprescriptibles".

Ponente: Dr. Raúl Delgado Nieto

Ponencia del Vocal Raúl Delgado:

D.S.035-2009-VIVIENDA	LEY 29618	LIV PLENO Sesión ordinaria realizada los días 17 y 18 de diciembre de 2009
<p>ART. 41º.- SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO</p> <p>41.4. Cuando se solicite al Registro de Predios la inscripción de la prescripción adquisitiva o formación de títulos supletorios en inmuebles estatales, se encuentren o no inscritos, el registrador verificará que en el Acta Notarial se precise el haber cumplido con las formalidades del emplazamiento señaladas en el artículo 40º.</p> <p>Asimismo, cotejará la adecuación de los antecedentes registrales con la rogatoria, quedando exento de calificar la validez de los actos procedimentales que son de competencia del Notario, así como el fondo o motivación de la declaración notarial. (*)</p> <p>(*) <i>Literal incorporado según art. 1 del D.S. 001-2009-VIVIENDA (P. 05-02-09).</i></p>	<p>ARTÍCULO 1.- PRESUNCIÓN DE LA POSESIÓN DEL ESTADO RESPECTO DE LOS INMUEBLES DE SU PROPIEDAD. Se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad.</p> <p>ARTÍCULO 2.- DECLARACIÓN DE IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO ESTATAL Declárese la imprescriptibilidad de los bienes inmuebles de dominio privado estatal.</p> <p>Disposición Complementaria Final Única.- Exclusión de los predios de la comunidades campesinas y nativas del país. La presente Ley no es de aplicación a los predios en propiedad, en posesión o en uso tradicional de las comunidades campesinas y nativas, los cuales se rigen por las leyes de la materia.</p> <p>Disposición Complementaria Transitoria Única.- Aplicación de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, y su reglamento Las personas naturales o jurídicas que, a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren ocupando inmuebles de propiedad estatal, con excepción de bienes municipales, que cumplan con los requisitos establecidos en la ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes estatales, y su reglamento pueden acogerse a los mecanismos de compraventa a valor comercial establecidos en dichas normas.</p>	<p>2. PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL</p> <p>"Si bien no corresponde a las instancias registrales calificar la validez de los actos procedimentales ni el fondo o motivación de la declaración notarial en los títulos referidos a la declaración de prescripción adquisitiva de dominio tramitados como asuntos no contenciosos de competencia notarial, si corresponde a las instancias registrales calificar la competencia del notario en dicha materia.</p> <p>En consecuencia, no resulta procedente admitir una prescripción adquisitiva de dominio vía notarial al amparo de lo dispuesto por las Leyes 27157 y 27333 respecto de predios en proceso de formalización de la propiedad informal".</p>

Imaginémonos que una persona va a una notaria y le dice al Notario que quiere realizar un procedimiento de prescripción adquisitiva de dominio de un predio del Estado, que lo viene poseyendo en forma continua, pacífica y publica por un lapso de 20 años la fecha. El notario le dirá, pero como es eso posible si la Ley 29618 presume que el Estado es poseedor de todos los bienes de dominio privado de su propiedad, por tanto, no puede estar en posesión de un bien del Estado.

Ello es aplicación inmediata de la norma, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y lo existente a la fecha es que el

[Handwritten signatures and marks on the left margin]

[Handwritten signatures and marks at the bottom of the page]



Estado es poseedor de los bienes de dominio privado de su propiedad, por tanto, no pueden ser prescritos.

Asimismo, en lo que se refiere al tema de su se puede calificar el fondo o motivación de la declaración notarial de prescripción adquisitiva de dominio, debe tenerse presente que ello estaba regulado para los actos procedimentales regulados por la ley 27333.

Y a los aspectos de verificación de los requisitos de la posesión para dar lugar a la prescripción adquisitiva, continuidad, publicidad, pacificidad, pero la pregunta es, si se toma conocimiento de que se está vulnerando norma expresa, ello no debe ser verificado la respuesta es sí, porque la infracción de norma expresa en un proceso o procedimiento de cualquier naturaleza vulnera el debido proceso legal.

Al respecto tenemos que, Reynaldo Bustamante Alarcón nos dice que tras el desarrollo alcanzado en el derecho estadounidense y en la jurisprudencia argentina, podemos decir que el **debido proceso sustantivo o sustancial** exige que todos los actos de poder, sean normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales inclusive sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez.

Como señala GUTIÉRREZ CAMACHO:

"[...] los actos de poder sean éstos sentencias, actos administrativos o normas, han de ser valiosos en sí mismos, es decir razonables o que guarden relación con el repertorio de valores que consagra la Constitución [...] el concepto de razonabilidad descansa en la premisa de que el Derecho es un sistema, una estructura y como tal todas sus partes deben estar en sintonía, en una relación de autodependencia. Todo sistema reclama una lógica, un sentido, una discrecionalidad a la que se enderezan sus partes; pues bien, respetar el principio de razonabilidad sugiere que no se transgreda ese sentido, esa lógica, ni en lo formal ni en lo sustancial. Se transgrede en lo formal cuando no se respeta el principio de supremacía constitucional o cuando no se sigue el procedimiento preestablecido para la producción de normas. Se altera en lo sustancial cuando el contenido material de los actos de poder se encuentran divorciados con el repertorio mínimo de valores que consagra la Constitución; deviene entonces, ese acto en injusto".

Entonces, el debido procesos sustantivo o sustancial exige que todos los actos de poder, incluyendo los actos del legislador, de la administración, o de los órganos encargados de solucionar o prevenir conflictos sean respetuosos de la vigencia real y equilibrada de la dignidad del ser humano, de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente

protegidos. Por lo tanto, exige también que se establezca un adecuado equilibrio entre los derechos de la sociedad y los poderes del Estado (por ejemplo, al legislar sobre aspectos con una importante connotación moral) y que se respeten los principios de justicia que fundamentan un ordenamiento jurídico político.

Pero, adicionalmente, como exigencia o principio de razonabilidad, el debido proceso sustantivo se comporta como un patrón o módulo de justicia para determinar lo axiológica y constitucionalmente válido del actuar del legislador, de la administración y de cualquier órgano encargado de solucionar o prevenir conflictos inclusive; es decir, hasta dónde pueden limitar o regular, válidamente, los derechos del individuo y los demás bienes jurídicos en el ejercicio de sus poderes o atribuciones. Así, por ejemplo, el debido proceso sustantivo o sustancial exige también que cualquier norma o decisión que limite o regule el ejercicio de los derechos fundamentales responda a un fin lícito y que los medios utilizados para conseguirlo sean proporcionales.

En tal sentido se debe de calificar la legalidad de las decisiones notariales por cuanto así señala el artículo 32 del RGRP, cuando el acto notarial vulnere norma expresa como en este caso la ley 29618.

Luego del debate, la Presidenta del Tribunal sometió a votación las siguientes sumillas:

Posición 1: Propuesta del Vocal Rolando Acosta.

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

No corresponde a las instancias registrales calificar la aplicación o inaplicación de la Ley 29618 hecha por el notario dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad.

Posición 2: Propuesta del Vocal Raúl Delgado.

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

"De conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 de la Ley 29618, los bienes de dominio privado del Estado son imprescriptibles".

Posteriormente, el Vocal Samuel Gálvez propone la siguiente sumilla, siguiendo el criterio del Vocal Rolando Acosta, con lo cual la posición **1** cambia en los siguientes términos:

Posición 1: Propuesta del Vocal Samuel Gálvez.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley 29618 hecha por el citado profesional dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

Luego de la votación se obtienen los siguientes resultados:

Por la posición 2: Pedro Álamo y Raúl Delgado. Total: 2 votos.

Por la posición 1, conforme a la sumilla propuesta del Vocal Samuel Gálvez: Gloria Salvatierra, Fernando Tarazona, Elena Vásquez, Julio Escarza, Luis Aliaga, Gustavo Zevallos, Samuel Gálvez, Walter Poma, Rolando Acosta, Walter Morgan, Mariella Aldana, Mirtha Rivera, Martha Silva, Andrea Gotuzzo y Fredy Silva. Total: 15 votos.

En este estado, el vocal Pedro Álamo procede a sustentar su voto:

-El tema de la imprescriptibilidad de los bienes de dominio privado del Estado implica que los funcionarios con competencia para declarar la prescripción adquisitiva (jueces y notarios), dejan automáticamente de tener dichas atribuciones.

-La prescripción adquisitiva de dominio de un inmueble requiere necesariamente de una declaración judicial o notarial en ese sentido, esto es, que no puede interpretarse que habiendo trascurrido el plazo para adquirir por prescripción a la fecha de entrada en vigencia de la norma prohibitiva, los adquirentes pueden demandar judicialmente o solicitar notarialmente dicha declaración. Como hemos indicado ya los funcionarios del Estado carecen de atribuciones para tramitar y menos declarar la prescripción.

-No se puede distinguir donde la ley no distingue, si una ley dice que determinados bienes son imprescriptibles, luego no puede hacerse la distinción entre bienes cuya posesión para adquirir por prescripción ocurrió antes de la fecha de entrada en vigor de la ley prohibitiva, y bienes cuya posesión para adquirir por prescripción aún no se ha cumplido a dicha fecha, es decir, que ni los jueces ni los notarios podrían tramitar dichos procedimientos dependiendo de si se cumplió o no el plazo posesorio para adquirir por prescripción a la fecha de entrada en vigor de la ley prohibitiva.

-Los Registradores Públicos, por consiguiente, tampoco podrían efectuar la referida distinción para admitir o no la inscripción de la declaración judicial o notarial de prescripción.

Por lo tanto, la sumilla propuesta por el Vocal Samuel Gálvez queda aprobada como Precedente de Observancia Obligatoria siendo la sumilla la siguiente:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA NOTARIAL DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

"No corresponde a las instancias registrales, por ser de exclusiva responsabilidad del notario, evaluar la aplicación o inaplicación de la Ley 29618 hecha por el citado profesional dentro de un procedimiento no contencioso de prescripción adquisitiva de propiedad".

Criterio sustentando en la Resolución N° 003-2012-SUNARP-TR-T del 06/01/2012.



TEMA 2: ¿El contrato de comodato es un acto inscribible en el Registro de Predios?

Resolución N° 317-2001-ORLC/TR del 23/07/2001.

Sumilla: (...) el contrato de comodato no es un acto inscribible en el registro de propiedad (...).

Ponente: Dr. Samuel Gálvez Troncos

EL CONTRATO DE COMODATO COMO ACTO NO INSCRIBIBLE

Este tema es llevado al pleno en razón de existir resoluciones contradictorias:

La Resolución N° 317-2001-ORLC/TR del 23/7/2001 señala que el comodato es un acto no inscribible en el Registro de Predios; mientras que en las Resoluciones Nos. 486-2008-SUNARP-TR-L del 7/5/2000 y 1606-2010-SUNARP-TR-L del 5/11/2010 se señala lo contrario; esto es, que el comodato es un acto inscribible en el Registro de Predios.

El Registro es un mecanismo de seguridad que publicita con carácter *erga omnes* derechos y situaciones jurídicas que por naturaleza son oponibles frente a terceros con el fin de que los destinatarios de esta publicidad utilicen la información para tomar decisiones adecuadas en la contratación, reduciendo sensiblemente los costos. *"La publicidad jurídica, si bien comparte los elementos de la publicidad general en cuanto a la divulgación y conocimiento, no busca exteriorizar y dar a conocer cualquier evento o acontecimiento sino solo aquellos relevantes para el Derecho, en la medida que generen efectos jurídicos con trascendencia hacia terceros. Es decir, se publican únicamente situaciones jurídicas que por su naturaleza tienen vocación de oponibilidad (...) para hacerlas conocidas a la generalidad de personas que no son parte en estas situaciones"*¹¹

Al respecto, el artículo segundo del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios establece que *"el Registro de Predios es el registro jurídico integrante del Registro de Propiedad Inmueble en el que se inscriben los actos o derechos que recaen sobre los predios a los que se refiere el artículo 2019 del Código Civil, normas administrativas y demás normas especiales"*.


El artículo 2019 del Código Civil señala que *"son inscribibles en el registro del departamento o provincia donde esté ubicado cada inmueble:*


1. Los actos y contratos que constituyen, declaren, trasmitan, extingan, modifiquen o limiten los derechos reales sobre inmuebles.
2. Los contratos de opción.

¹¹ ARIAS ASCHREIBER PEZET, Max; CÁRDENAS QUIROZ, Carlos. Exégesis del Código Civil de 1984, tomo X. Gaceta Jurídica, pág 87.

Handwritten notes and signatures on the left margin, including a large vertical mark and several smaller signatures.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

- 
3. Los pactos de reserva de propiedad y de retroventa.
 4. El cumplimiento total o parcial de las condiciones de las cuales dependan los efectos de los actos o contratos registrados.
 5. Las restricciones en las facultades del titular del derecho inscrito.
 6. Los contratos de arrendamiento.
 7. Los embargos y demandas verosimilmente acreditados.
 8. Las sentencias u otras resoluciones que a criterio del juez se refieran a actos o contratos inscribibles.
 9. Las autorizaciones judiciales que permitan practicar actos inscribibles sobre inmuebles.



A tenor de lo señalado, se aprecia que para establecer los actos objetos de inscripción, el Registro de Predios adopta el sistema de *número clausus* o sistema cerrado, en virtud del cual el legislador prescribe de antemano la lista de actos inscribibles seleccionados sobre la base de la naturaleza y función que cumple jurídicamente el Registro de Predios: actos de de naturaleza real y, por excepción, actos de naturaleza personal.


Respecto a la tipicidad de los actos registrales, la doctrina en general se muestra partidaria del principio de tipicidad del contenido del Registro.

Así, Pau Pedrón señala "(...), También han de ser seleccionados, tamizados: solo los actos que afectan a terceros han de ser publicados; los demás, o no interesan, o no deben ser publicados (...); además, la reducción de los datos incrementa el interés de la publicidad: la hace más fácilmente comprensible, y por tanto más eficaz".¹²

Ahora bien, para saber si el comodato debe ser un acto inscribible debemos preguntarnos dos cosas:

- a) Si es un derecho real.
- b) Si tiene trascendencia para terceros su eventual inscripción.

El artículo 881 señala sin ambigüedades que *"son derechos reales los regulados en este Libro y otras leyes"*.



El artículo 1728 del Código Civil, que se encuentra en el Libro VII (Fuentes de las Obligaciones) y no en el Libro V (Derechos Reales) define al comodato de la siguiente manera: *"Por el comodato, el comodante se obliga a entregar gratuitamente al comodatario un bien no consumible, para que lo use por cierto tiempo o para cierto fin y luego lo devuelva"*.

Con relación a ello, en el tomo VI de la Exposición de Motivos y Comentarios del Código Civil se señala que *"el contrato de comodato responde a un sentimiento altruista que conduce a prestar el uso de un bien no consumible, a título gratuito y para que sea luego devuelto"*. Y agrega *"(...) Dado el grado de confianza que*

¹² PAU PEDRÓN, Antonio. Curso de Práctica Registral. Publicaciones de la Universidad de Comillas, Madrid, 1995, pág. 17.

tiene el comodante en el comodatario, opera intuito personae y comporta, por su naturaleza y finalidad, un título de carácter precario, pues el comodante está en aptitud de solicitar la devolución del bien cuando tenga necesidad de utilizarlo".

La doctrina, en forma pacífica acepta que el comodato comporta un derecho personal. En efecto, en el derecho personal el acreedor no ejerce su facultad sobre un objeto, sino que lo hace contra un deudor; mientras que el derecho real es una prerrogativa que un titular ejerce sobre una cosa, sin intermediarios.

Asimismo, el derecho personal es relativo porque se ejerce solamente contra el deudor; mientras que el derecho real es absoluto porque se ejerce contra todos (*erga omnes*).

Otra diferencia estriba en que los derechos personales surgen de la voluntad de las partes y son ilimitados; sin embargo, los derechos reales son creados por ley y son limitados.

De la relación de actos inscribibles a que se refiere el artículo 2019 del Código Civil, se desprende que son inscribibles todos aquellos actos que importan una mutación real del predio; es decir, aquellos mediante los cuales se constituyan, transmitan, modifiquen o extingan derechos reales vinculados al predio registrado.

También se registran ciertos derechos obligacionales, tales como el derecho de opción o el contrato de arrendamiento; sin embargo, estos últimos solo son inscribibles cuando la norma así lo contempla.

Por tanto, lo indicado es suficiente para concluir que el contrato de comodato no resulta inscribible por ser un derecho personal y no estar contemplado en las excepciones que señala la ley.

Sin embargo, veremos la utilidad que podría tener para los terceros la inscripción de un comodato.

La respuesta cae de madura: ninguna.

Se inscriba o no se inscriba el comodato no tiene ninguna trascendencia porque no es oponible: los derechos obligacionales no son inscribibles porque no son oponibles. No se oponen a los derechos reales (Art. 2022). Solo afectan a las partes.

Lo real y lo obligacional están en planos diversos. No tienen posibilidad de conflicto.

Tan inútil es la inscripción del comodato que el artículo 1736 del Código Civil prescribe lo siguiente:

"Si el comodante necesita con urgencia imprevista el bien o acredita que existe peligro de deterioro o pérdida si continúa en poder del comodatario, puede

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and marks at the bottom of the page]



solicitarle su devolución antes de cumplido el plazo o de haber servido para el uso".

Es decir, ni siquiera entre las partes (ya no con relación a terceros) existe una vinculación absoluta.

Finalmente, a mayor abundamiento se tiene la Resolución N° 15763 del 15/7/2011 expedida por la Dirección General de los Registros y del Notariado de España:

"En todo caso, aun cuando se tratara del denominado comodato-precario, tendría vedada su inscripción, por ser un derecho personal no asegurado especialmente. El presente debate se contrae a un supuesto de posesión, nacida de una declaración negocial pero concedida gratuitamente por el cedente, de suerte que el que posee puede usar la cosa y el cedente podrá reclamarle a su voluntad. Interpretando las declaraciones de voluntad plasmadas en la escritura con arreglo a las reglas legales (...), se trata de una relación de precario que ampararía el mero o simple hecho de poseer por obra y gracia de una concesión del propietario. Y, sin necesidad de entrar en la discusión doctrinal sobre si la posesión es un hecho o un derecho o sobre el derecho a poseer ius possidenti y el derecho de posesión ius possessionis no puede desconocerse que, según el artículo 5 de la Ley Hipotecaria, no son inscribibles los títulos relativos al mero o simple hecho de poseer, por lo que está vedado el acceso al Registro de los pactos como el presente que se traducen en la atribución de un estado posesorio absolutamente claudicante, en tanto que libremente revocable por el concedente".

Nótese que el artículo 2021 de nuestro Código Civil también proscribe la inscripción de actos o títulos referentes a la sola posesión.

Por estas consideraciones considero que debe aprobarse un precedente o acuerdo en el sentido que el comodato es un acto no inscribible.

Resolución contradictoria:

Resolución N° 1606-2010-SUNARP-TR-L del 05/11/2010.

Sumilla:

CONTRATO DE COMODATO

"El comodato es un acto inscribible en el Registro de Predios, en tanto se trata de una restricción a la facultad de usar el bien inmueble del titular inscrito".

Ponente: Dra. Mirtha Rivera Bedregal

ANÁLISIS

1. El Código Civil en su artículo 1728 define al Comodato como un contrato por el cual una de las partes (el comodante) se obliga a entregar gratuitamente el uso de un bien no consumible a la otra parte (el comodatario), para que ésta la use por cierto tiempo o para cierto fin y luego lo devuelva.

Handwritten notes and signatures on the left margin, including a large 'C' and various scribbles.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page.

El comodato tiene por objeto solo la transferencia gratuita del uso del bien no consumible, más no la transferencia de su propiedad, ni el derecho a usufructuario. Por lo tanto, el comodatario solo adquiere la facultad de usar el bien, pero no la de disfrutar de sus frutos, a diferencia del usufructuario quien además de usar el bien puede disfrutar temporalmente el mismo.¹³

Por otra parte el arrendamiento está definido en el artículo 1666 del Código Civil como un contrato "por el cual el arrendador se obliga a ceder temporalmente al arrendatario el uso de un bien por cierta renta convenida"

Como podrá apreciarse tanto el contrato de comodato como el contrato de arrendamiento tienen como objeto la cesión de uso de un bien, pero a diferencia del segundo en el contrato de comodato la cesión es a título gratuito.

2. Esta instancia ha establecido en forma reiterada que "se pueden establecer restricciones temporales a la propiedad por pacto, las mismas que podrán estar referidas a cualquiera de los atributos de la propiedad, siempre que no impliquen violación de normas legales imperativas o de orden público (Resoluciones N°s 557-2003-SUNARP-TR-L del 28 de agosto de 2003, 515-2005-SUNARP-TR-L del 2 de setiembre del 2005, 402-2006 SUNARP-TR-L del 4 de julio del 2006, 497-2006-SUNARP-TR-L del 31 de agosto de 2006 y 952-2008-SUNARP-TR-L del 4 de setiembre del 2009).

El criterio en mención se sustenta en la interpretación sistemática de los artículos 70 de la Constitución política¹⁴ y los arts. 923, 925, 926 y 2019 del Código Civil establece: "*La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley*".

De acuerdo a la norma constitucional si bien es cierto que la propiedad es inviolable, sin embargo, este derecho no es absoluto, pues el ejercicio del derecho de la propiedad se encuentra sujeto a restricciones o limitaciones impuestas por diversas razones.

Así, el Art. 925 del Código Civil refiriéndose a las restricciones legales de la propiedad, dispone que se pueden establecer restricciones legales a la propiedad por causa de necesidad y utilidad pública o de interés social, no pudiendo

¹³ Soto Coaguila, Carlos A. Comodato en "Código Civil Comentado por los 100 Mejores Especialistas" Tomo IX. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Marzo 2007. Pg. 1728.

¹⁴ Artículo 70: Constitución Política del Perú:

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

modificarse ni suprimirse por acto jurídico¹⁵.

Asimismo, en el Art. 926 del Código Civil se contemplan las restricciones de la propiedad establecidas por pacto, disponiéndose que: *"las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deban inscribirse en el registro respectivo."*

En concordancia con lo que establece el artículo 926 del Código Civil, el Art. 2019 del mismo código, al enumerar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad Inmueble, señala:

"(...)

5.- *Las restricciones en las facultades del titular del derecho inscrito.*

"(...)"

Sobre este numeral, en la "Exposición de Motivos Oficial del Código Civil" elaborada por la Comisión Revisora del Código Civil, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 19-7-87, se indica:

"El inciso 5º alude a la posibilidad de que el titular de un derecho inscrito tenga determinadas restricciones establecidas contractualmente (pacto de no arrendamiento)¹⁶ o por iniciativa del titular del derecho, con arreglo a ley, como el caso del patrimonio familiar. No se hace referencia a las restricciones establecidas legalmente, por estimarse que en estos casos la publicidad de la ley es suficiente".

3. Del citado Art. 926 resulta que:

- a) Mediante pacto pueden establecerse restricciones a la propiedad; y,
- b) Las restricciones pactadas son inscribibles.

Esto es, el propietario de un bien puede voluntariamente someter su derecho de propiedad a restricciones. La norma contempla expresamente que estas restricciones se establezcan por pacto, es decir, mediante acuerdo entre las partes. Una de las partes en este pacto necesariamente habrá de ser el propietario del bien, pues siendo él el titular del derecho, sólo él podrá autolimitar dicho derecho a través del pacto.

El acuerdo entre las partes mediante el que se establezcan restricciones a la propiedad será un contrato, pues el contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial, conforme a la definición del Art. 1351 del Código Civil.

¹⁵ El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada

¹⁶ Negrita y cursiva son nuestras.

4. Lo que debe definirse es cuáles serán los límites del pacto de restricción de la propiedad, esto es, el ámbito dentro del cual las partes podrán pactar restricciones a la propiedad.

Al respecto, en el Art. 926 del Código Civil no se estableció ningún límite. Ello no implica que no existan límites para dicho pacto, sino que debe acudir a otras normas que establezcan límites a dichos pactos y además, a las restricciones en general respecto al contenido de los contratos.

5. En cuanto a las restricciones en general respecto al contenido de los contratos, el numeral 14 del Art. 2 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho "a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público". En el mismo sentido, el Art. 1354 del Código Civil establece que las partes pueden determinar libremente el contenido del contrato, siempre que no sea contrario a norma legal de carácter imperativo.

En lo que respecta a normas que establecen límites al contenido de los pactos relativos al derecho de propiedad, podemos citar al Art. 882 del Código Civil, que establece que no se puede establecer contractualmente la prohibición de enajenar o gravar, salvo que la ley lo permita. Asimismo, al Art. 1582 del mismo código, que al regular los pactos que pueden integrar la compraventa establece que el pacto de mejor comprador y el pacto de preferencia son nulos.

6. Ahora bien, dado que los Arts. 925 y 926 del mismo código contemplan supuestos de restricciones legales y contractuales de la propiedad, debe entenderse entonces que tanto las restricciones legales como las contractuales **podrán estar referidas a cualquiera de los atributos de la propiedad. Esto es, ya sea a uno o más de los atributos de usar, disfrutar, disponer o reivindicar el bien.**

Ciertamente, todos los atributos de la propiedad son substanciales a ella, pero si se considerara que por ello no son susceptibles de limitación, tendría que concluirse que ni siquiera en virtud de norma legal podrían establecerse restricciones a los atributos de la propiedad. Conclusión inadmisibles pues expresamente las normas legales prevén tanto las restricciones legales como las voluntarias a la propiedad. Esto es, a los atributos de la propiedad.

En cuanto a las restricciones en las facultades del titular del derecho inscrito, esta instancia ha señalado en reiterada jurisprudencia, que deben entenderse como una carga o gravamen a tenor de lo prescrito en el artículo 91¹⁷ del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios.

¹⁷ Artículo 91.- Gravámenes o restricciones no comprendidos en la Ley N° 26639
El plazo de caducidad establecido en el artículo 3 de la Ley N° 26639, no es de aplicación a los gravámenes y restricciones a las facultades del titular que por su naturaleza no caducan.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]



Se debe entender entonces que las restricciones de las facultades del titular importan un disfrute limitado de los derechos atribuidos al propietario de un bien, en el uso, disfrute, disposición y reivindicación del bien.

7. Resulta fundamental que se establezca con claridad en el pacto que restringe las facultades del propietario, en qué consiste la restricción pactada, esto es, exactamente qué facultades del propietario se encuentran limitadas y en qué sentido. Ello en concordancia con el principio de especialidad que rige el sistema registral, conforme al que - entre otros aspectos -, los actos y derechos que se inscriben deben estar perfectamente determinados.

Así, tenemos que el arrendamiento constituye una restricción del titular del bien inmueble inscrito respecto a la facultad de usar el bien, pues esta facultad es otorgada voluntariamente a un tercero a cambio de una renta. Se trata pues, de una restricción en la facultad del titular prevista como acto inscribible.

Pero no todas las restricciones en las facultades del titular inscrito se encuentran expresamente previstas en el artículo 2019 del Código Civil, la misma norma en su inciso 5, deja abierta la posibilidad de que pueden acceder al registro otras restricciones de la propiedad, tal como ya lo ha reconocido esta instancia en reiterada jurisprudencia. En ese sentido, siendo que el comodato implica -como ya dijimos-, una cesión temporal del uso del bien inmueble a título gratuito, y por lo tanto una restricción en las facultades del titular, no existe motivo alguno para que no pueda acceder al Registro.

En igual sentido se ha pronunciado esta instancia mediante Resolución N° 486-2008-SUNARP-TR-L del 7 de mayo del 2008.

La Vocal **Martha Silva** interviene y señala lo siguiente:

Los actos inscribibles se determinan por el legislador conforme a su relevancia frente a terceros; en el caso del Registro de Predios (Propiedad Inmueble), y conforme a la doctrina unánime, nuestro registro acoge los derechos reales y por excepción algunos derechos meramente obligacionales (personales). Así se aprecia del artículo 2019 del CC que en su primer numeral recoge los derechos reales y en los sucesivos numerales, por excepción, la opción de compra, el contrato de arrendamiento y algunos pactos; dentro de esas excepciones no se ha considerado al contrato de comodato, pese a ser un contrato típico. En tal sentido, dicho contrato ha sido excluido expresamente de la condición de acto inscribible en el Registro, no siendo admisible que se pretenda su incorporación a través del numeral 5 del art. 2019, que establece que son inscribibles las restricciones establecidas por pacto.

Por lo expuesto estoy de acuerdo con la ponencia de Samuel Gálvez, sobre la base de la resolución expedida por el Tribunal Registral el año 2001, en la cual participé.

El Vocal **Rolando Acosta** interviene señalando que:

El tema va porque se asume que el comodato es una restricción a las facultades del titular pero el comodato no es una restricción en el ejercicio de las atribuciones del propietario.

El Vocal **Fernando Tarazona** interviene señalando lo siguiente: nuestro sistema legal en materia de derechos reales acogió el sistema del *numerus clausus*, y no de *apertus*, por lo que, los privados no pueden crear derechos reales distintos a los contemplados en el Código Civil. En ese sentido, hay que interpretar el artículo 926 del Código Civil de manera concordada con el sistema del *numeros clausus* adoptado por nuestro sistema jurídico, en el sentido que las restricciones a la propiedad pactadas por las partes, y que sean inscribibles, sólo pueden ser aquellas de naturaleza real, y por tanto, aquellas restricciones a la propiedad expresamente contempladas, como el usufructo, uso, habitación, servidumbre, etc. En ese sentido, el comodato al generar sólo relaciones obligaciones, y no real, no se encuentra dentro del supuesto contemplado en el Art. 926 del CC, y por tanto, no puede acceder al registro, por no contemplarlo ninguna norma de manera expresa.

Luego del debate, la Presidenta del Tribunal sometió a votación las siguientes posiciones:

Posición 1: El comodato es un acto inscribible.

Posición 2: El contrato de comodato no es un acto inscribible en el Registro de Predios.

Luego de la votación se obtienen los siguientes resultados:

Por la posición 1: Mariella Aldana. **Total: 1 voto.**

Por la posición 2: Gloria Salvatierra, Fernando Tarazona, Elena Vásquez, Julio Escarza, Luis Aliaga, Gustavo Zevallos, Samuel Gálvez, Walter Poma, Rolando Acosta, Walter Morgan, Raúl Delgado, Pedro Álamo, Mirtha Rivera, Martha Silva, Andrea Gotuzzo y Fredy Silva. **Total: 16 votos.**

Posteriormente, la Presidenta del Tribunal sometió a votación si la sumilla aprobada debería tomarse como acuerdo o precedente.

Acuerdo: Gustavo Zevallos, Rolando Acosta, Walter Morgan, Mariella Aldana y Fredy Silva. **Total: 5 votos.**

Precedente: Gloria Salvatierra, Fernando Tarazona, Elena Vásquez, Julio Escarza, Luis Aliaga, Samuel Gálvez, Mariella Aldana, Walter Poma, Raúl Delgado, Pedro Álamo, Mirtha Rivera, Martha Silva, Andrea Gotuzzo. **Total: 12 votos.**



Luego de realizada la votación, la sumilla es aprobada como Precedente de Observancia Obligatoria, siendo esta la siguiente:

EL CONTRATO DE COMODATO

"El contrato de comodato no es un acto inscribible en el Registro de Predios".

Criterio sustentado en la Resolución N° 317-2001-ORLC/TR del 23/07/2001.

TEMA 3: Baja definitiva de vehículo.

Resolución N° 542-2011-SUNARP-TR-T del 07/10/2011

Sumilla:

READMISIÓN DE VEHÍCULO QUE FUE RETIRADO DEFINITIVAMENTE A SOLICITUD DEL PROPIETARIO

"Es inscribible la readmisión de un vehículo retirado definitivamente por voluntad del propietario, cuando éste - o el adquirente que acredite su derecho con instrumento idóneo - lo solicita".

Acta de acuerdos adoptados por el Tribunal Registral y los Registradores del Registro de Bienes Muebles.

Ponente: Dr. Walter Morgan Plaza.

1. El artículo 142 del Reglamento Nacional de Vehículos (RNV), aprobado por el Decreto Supremo 058-2003-MTC, regula el retiro vehicular del Sistema Nacional de Transportes (SNT), estableciendo que "... podrá ser temporal o definitivo y procederá cuando sus titulares o terceras personas que acrediten suficientemente su *propiedad* manifiesten expresamente la *voluntad de retirarlos permanentemente* del tránsito". Es la voluntad del propietario la que, conforme a ley, constituye la causa eficiente del retiro temporal o definitivo (salvo, claro está, que el retiro sea requerido por la autoridad administrativa).

2. La reglamentación registral hace eco de la voluntariedad del retiro. Así, los artículos 54 y 55 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular (RIRPV)¹⁸ establecen que la anotación del retiro temporal como la

¹⁸ Artículo 54.- ANOTACIÓN DE RETIRO TEMPORAL.- También se anotará preventivamente, el retiro temporal *voluntario* de un vehículo del Sistema Nacional de Tránsito Terrestre (SNTT) *cuando sea solicitada por el propietario del bien*, mediante documento privado con firma legalizada ante notario *indicando el motivo* que lo sustenta. Adicionalmente con el título, se adjuntarán las respectivas Placas Únicas Nacionales de Rodaje con que cuenta dicho vehículo. Para la *readmisión del vehículo* en este supuesto, *el propietario deberá solicitarla* mediante documento privado con firma legalizada ante notario, y en caso de declararse procedente dicha solicitud, el registrador ordenará adicionalmente la entrega de las Placas Únicas Nacionales de Rodaje.

El retiro temporal por decisión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, será anotado en virtud de la resolución administrativa correspondiente.

Artículo 55.- RETIRO DEFINITIVO.- Para el retiro definitivo de un vehículo del Sistema Nacional de Tránsito Terrestre (SNTT) *el propietario solicitará* mediante documento con firma legalizada ante notario al Registro, la inscripción de este hecho en la partida registral del vehículo, *indicando el motivo de la solicitud.*



inscripción del definitivo se efectúan por la sola solicitud del propietario en la que sólo debe *indicarse* el motivo. Lo propio ocurre con la readmisión del vehículo retirado temporalmente. Estas disposiciones reglamentarias determinan que el objeto de la calificación sea sólo la voluntad del propietario formalizada en el documento fehaciente, sin que ésta se extienda al motivo que anima a dicho propietario.

3. Como se señaló, los artículos 54 y 55 del RIRPV prevén la readmisión sólo para los vehículos retirados *temporalmente*, no para los retirados definitivamente. Pero esta distinción no guarda relación con lo que el RNV dispone. En efecto: los incisos 2 y 3 del artículo 143 de dicho RNV establecen que tanto el retiro temporal como el definitivo dan lugar a su *anotación* en el RPV, y no a su inscripción. El inciso 2 agrega que el cierre de la partida se extiende en razón de la destrucción o siniestro total del vehículo, y no cuando opera el cierre temporal o definitivo. De ese modo, el "cierre definitivo de la partida" por inscripción del retiro definitivo regulado por el artículo 55 del RIRPV resulta contrario al artículo 143.2 del RNV.

4. Entendemos que la anotación que el artículo 143 del RNV contempla para el retiro temporal como para el definitivo es coherente con la voluntariedad de dicho retiro: ***si el propietario puede, a su sola voluntad, retirar su vehículo, esta sola voluntad igualmente es suficiente para provocar la readmisión, y por ello basta anotar preventivamente el retiro.*** El retiro voluntario, en ambas modalidades, puede obedecer a múltiples razones (que no interesan al Registro), y desaparecidas éstas nada debe obstar para la readmisión.

5. Sólo cuando el vehículo desaparece (por destrucción o siniestro total, como establece el artículo 142.3 del RNV) puede justificarse el cierre definitivo de la partida, pues en tal caso la voluntad del propietario ya no tiene ninguna eficacia en la readmisión: ésta es imposible materialmente en razón de que el vehículo ya no existe. En los demás casos siempre es posible la readmisión.

6. Ciertamente es que el artículo 143 del RNT regula la readmisión para el retiro temporal, pero no excluye –por lo menos no textualmente– que se aplique a los vehículos retirados definitivamente. Y no puede hacerlo porque, como ya se dijo, en ambas hipótesis es la voluntad la que genera el retiro, y puede igualmente generar la readmisión.

7. En este orden de ideas, es inscribible la readmisión de un vehículo retirado definitivamente por voluntad del propietario, cuando éste –o el adquirente que acredite su derecho con instrumento idóneo– lo solicita.

Posición contradictoria:

En este caso, la partida registral será cerrada en forma definitiva. Adicionalmente con el título se adjuntarán las respectivas Placas Únicas Nacionales de Rodaje.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]



Acuerdos adoptados por el Tribunal Registral y los Registradores del Registro de Bienes Muebles, en el taller "Diálogo con el Tribunal Registral" realizado el 14/01/2012.

Ponente: Dr. Andrés Uriz -Registrador Público del Registro de Bienes Muebles.

Acuerdo N° 1 adoptado por Unanimidad en el taller:

De conformidad con el numeral 2 del artículo 143 del Reglamento Nacional de Vehículos (D.S 058-2003-MTC), las causales de cierre de partida registral en el RPV son, la destrucción o siniestro total del vehículo, para lo cual deberá presentarse los documentos que acrediten alguno de estos hechos. En los demás casos, procederá el retiro temporal del vehículo del SNTT.

Acuerdo N° 2 adoptado por mayoría en el taller, siempre que la exigencia de los requisitos se sustente en un Pleno Registral:

En aquellos casos en los que se haya cerrado la partida registral en base a distintos supuestos a la destrucción o siniestro total del vehículo, procederá la readmisión al SNTT (reapertura de la partida registral) en mérito al Certificado DIPROVE expedido por la Policía Nacional del Perú y al Certificado emitido por la entidad autorizada del MTC con el cual se acredite que el vehículo se encuentra apto para la circulación.

Luego del debate, la Presidenta del Tribunal sometió a votación las siguientes posiciones:

Posición 1, propuesta del Vocal Walter Morgan:

READMISIÓN DE VEHÍCULO QUE FUE RETIRADO DEFINITIVAMENTE A SOLICITUD DEL PROPIETARIO

"Es inscribible la readmisión de un vehículo retirado definitivamente por voluntad del propietario, cuando éste - o el adquirente que acredite su derecho con instrumento idóneo - lo solicita".

Posición 2, acuerdo adoptado en el taller "Diálogo con el Tribunal":

En aquellos casos en los que se haya cerrado la partida registral en base a distintos supuestos a la destrucción o siniestro total del vehículo, procederá la readmisión al SNTT (reapertura de la partida registral) en mérito al Certificado DIPROVE expedido por la Policía Nacional del Perú y al Certificado emitido por la entidad autorizada del MTC con el cual se acredite que el vehículo se encuentra apto para la circulación.

Luego de la votación se obtienen los siguientes resultados:

Por la posición 1: Rolando Acosta, Walter Morgan, Luis Allaga, Fredy Silva, Martha Silva, Andrea Gotuzzo, Mirtha Rivera, Elena Vásquez y Julio Escarza. Total: 9 votos.

Por la posición 2: Gloria Salvatierra, Pedro Álamo, Mariella Aldana, Raúl Delgado, Gustavo Zevallos, Samuel Gálvez, Walter Poma y Fernando Tarazona. Total: 8 votos.

Por lo tanto, la sumilla propuesta por el Vocal Walter Morgan que se sustenta en la Resolución N° 542-2011-SUNARP-TR-T del 7/10/2011 es aprobada como acuerdo.

Siendo la 12:30 p.m., se suspende el Pleno para efectos del almuerzo.

Siendo las 2:00 p.m., se reinició el Pleno, están presentes los Vocales: Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, Pedro Álamo Hidalgo, Fernando Tarazona Alvarado, Samuel Hernán Gálvez Troncos, Andrea Paola Gotuzzo Vásquez, Fredy Luis Silva Villajuán, Nora Mariella Aldana Duran, Mirtha Rivera Bedregal, Walter Eduardo Morgan Plaza, Rolando Augusto Acosta Sánchez, Martha del Carmen Silva Díaz, Elena Rosa Vásquez Torres, Gustavo Rafael Zevallos Ruete, Raúl Jimmy Delgado Nieto, Julio Ernesto Escarza Benitez y Walter Juan Poma Morales. Total: 16 Vocales.

Existiendo el quórum reglamentario, la Presidenta del Tribunal Registral dispuso la continuación del Pleno.

TEMA 4: Aplicación de tolerancias en Inmatriculaciones en áreas discrepantes (plano vs. título)

Resolución N° 486-2010-SUNARP-TR-T del 03/12/2010.

Sumilla:

INMATRICULACIÓN Y DISCREPANCIA ENTRE EL ÁREA DEL TÍTULO Y LA DEL PLANO

"Es inmatriculable un predio aunque su área indicada en el título discrepe con la del plano, siempre que la Oficina de Catastro determine que se trata del mismo predio. El área a consignar en el asiento de inmatriculación será la del plano".

Ponente: Dr. Rolando Acosta Sánchez.

ANÁLISIS

Aunque referidas al mismo predio, puede ocurrir que las áreas consignadas en el título y en el plano no sean rigurosamente coincidentes. En los numerales 7.c.iii¹⁹ y

¹⁹ Numeral 7.c.iii. En el caso de las inmatriculaciones donde no coincida los valores del plano con su título de propiedad del expediente que ingresa al Registro de Predios, no se aplicarán estos rangos de tolerancias.

[Handwritten signatures and marks on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

7.d.i²⁰ de la Directiva 001-2008-SNCP-CNC se regulan supuestos de discrepancia de área cuya consecuencia es que "no se aplicarán los rangos de tolerancia", frase que admite dos interpretaciones: i) debe existir plena coincidencia entre título y plano, pues no es admisible discrepancia alguna; o ii) las discrepancias reguladas no constituyen supuestos de aplicación del régimen de tolerancias. El supuesto del numeral 7.d.i consiste en la discrepancia entre el área del título presentado y el área inscrita, pese a la cual la Oficina de Catastro establece que es el mismo predio. Esta hipótesis se sustrae a las reglas de tolerancia, esto es, no constituye supuesto de aplicación de esas reglas. Este es el sentido que adopta (en el numeral 7.d.i) la frase "no se aplicarán los rangos de tolerancia".

Este sentido es el mismo que debe atribuirse a la misma frase en el numeral 7.c.iii: **la discordancia entre el área indicada en el título inmatriculante con la del plano presentado no constituye supuesto de aplicación de los rangos de tolerancia.** No sería admisible que un mismo texto adopte sentidos distintos en un mismo cuerpo normativo como es la Directiva 001-2008-SNCP-CNC, salvo razones justificadas y razonables, las cuales –entiende este Tribunal- no existen.

Si, pese a la discrepancia se determinase que título y plano se refieren al mismo predio y éste no estuviese inscrito ni la diferencia generase superposición, rechazar la inmatriculación resentiría el sentido común y especialmente sería contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad recogidos por el artículo IV1.4 del Título Preliminar de la Ley 27444²¹.

Según enseña Sapag²², "(e)l principio de razonabilidad es un principio general del derecho. Esto significa, en primer lugar, que goza de juridicidad: es obligatorio en la aplicación del derecho en general. En otras palabras, *el operador jurídico debe buscar la maximización de la razonabilidad ya sea en la sanción de cualquier acto normativo, en la interpretación, en su aplicación y control.* En segundo lugar,

²⁰ **Numeral 7.d.i. Excepción.** "Estos rangos de tolerancia no se aplicarán, cuando, a pesar de la discrepancia de valores de áreas entre las consignadas en el título y la que aparece en la partida registral, el Área de Catastro determina que se trate del mismo predio y no se afecta áreas de otros predios".

²¹ **Artículo IV.1.4. Principio de razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo 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.

²² Mariano Sapag: *El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del estado: un estudio comparado*, Dikaion, Vol. 22, Núm. 17, diciembre-sin mes, 2008, pp. 157-198, Universidad de La Sabana, Colombia. Versión electrónica disponible en Internet en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/720/72011607008.pdf>.

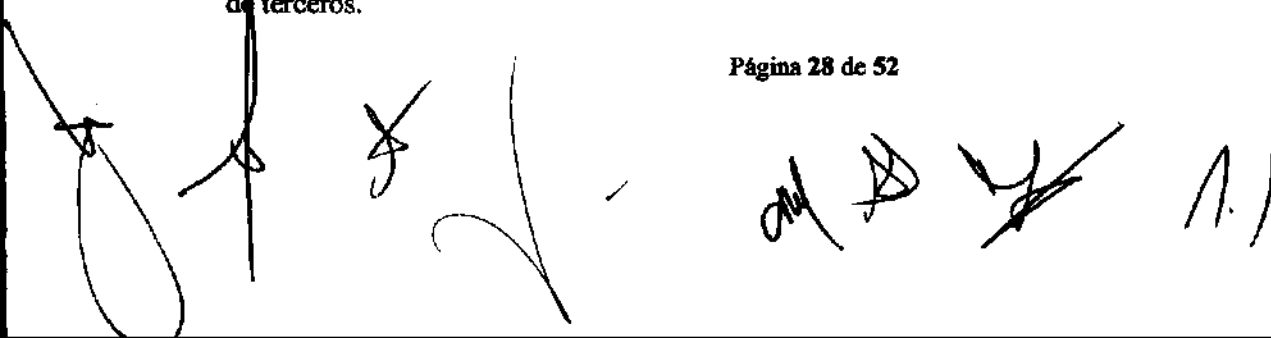
significa que forma parte del ordenamiento jurídico independientemente de que sea o no declarado en forma expresa". Sobre la base de este principio, pretender una absoluta coincidencia entre el área del título y la del plano cuando existe certeza de que se trata de la misma finca es una medida desproporcionada, pues ninguna finalidad pública (ni tampoco privada) resulta tutelada con ella, máxime si el numeral 7.c.iv de la Directiva 001-2008-SNCP-CNC²³ permite –pese a las discrepancias entre título y plano- la inmatriculación de predios que colinden con otros ya inscritos, siempre que la divergencia no afecte propiedades de terceros, supuesto que es sustancialmente igual al de la inmatriculación de predios que no colindan con otros ya inmatriculados.

Por ello, conforme lo estableció este Colegiado en las Resoluciones 634-2009-SUNARP-TR-L y 220-2010-SUNARP-TR-T, el referido numeral 7.c.iii debe interpretarse (a la luz del numeral 7.d.i de la misma Directiva) en el sentido que un predio puede inmatricularse aunque existan discrepancias entre el área consignada en el título y la que aparece en los planos, pues dicha divergencia no constituye un supuesto de aplicación del régimen de tolerancias regulado por la Directiva 001-2008-SNCP-CNC.

Ahora, tampoco puede inmatricularse predios que tienen determinadas características según el título, pero que difieren notoriamente con las del plano, por el riesgo de que acceda al Registro una finca distinta a la realmente adquirida por su titular. Por ello, al igual que en la hipótesis del numeral 7.d.i de la Directiva 001-2008-SNCP-CNC, corresponderá a la Oficina de Catastro establecer que se trata del mismo predio (y, obviamente, que no existe superposición con terceros), en cuyo caso el predio se inmatriculará con las características físicas graficadas en el plano presentado. Siendo la misma finca, resultaría también ajeno al principio de razonabilidad y proporcionalidad inmatricular el predio con el área del título y con ello inducir al propietario a seguir un procedimiento de rectificación que sólo ratificará el contenido del plano presentado.

Si la Oficina de Catastro informase que está imposibilitada de determinar si el predio descrito en el título es el mismo que el del plano presentado, se plantea la cuestión de si procede inmatricular el predio, y cuál debe ser el área que el Registro reflejará (la del título o la del plano). Para ello, debe tenerse en cuenta que el Registro inmatricula un predio en virtud a títulos dominicales con antigüedad superior a los cinco años porque asume que el último adquirente es el

²³ Numeral 7.c.iv. En el caso de las inmatriculaciones que colinden con predios inscritos debe emplearse los rangos establecidos en la presente Directiva, siempre y cuando no afecte propiedades de terceros.



verdadero propietario, pues en caso sus transferentes no hubiesen sido dueños de la finca, dicho vicio habría sido saneado por la usucapión²⁴.

El derecho adquirido por usucapión tiene siempre una base material (el predio) individualizada en el título adquisitivo, con independencia de si sus características expresadas en el mismo corresponden exactamente a la realidad física. En un escenario en que discrepan título y plano y en que Catastro no puede sancionar que se refieren a la misma finca, la descripción de ésta contenida en el título resulta no sólo más relevante sino la única a tomar en cuenta, desde que el Registro está imposibilitado de validarla con el plano. Por ello, no cabe duda de que en dicho escenario la adquisición de una porción del suelo se ha producido por usucapión, por lo que debe admitirse su inmatriculación, pero *reflejando las características físicas expresadas en el título*.

Y siendo que preceptivamente el acceso de un predio al Registro está acompañado de una base gráfica o planos, con las características previstas en la ley, *deberá presentarse el plano (con las características y formalidades legales) que refleje fielmente el área, medidas y linderos tal como aparecen en el título inmatriculante*. En caso el interesado pretendiese que el predio se inmatricule con las características del plano, será exigible la *previa rectificación judicial, administrativa o notarial de las características físicas de la finca*.

Resolución contradictoria

Resolución N° 1348-2010-SUNARP-TR-L del 17/09/2010.

Sumilla:

RANGOS DE TOLERANCIAS

"Cuando en las inmatriculaciones no coincida el área graficada en el plano con el área del predio que aparece en el título de propiedad, no se aplicarán los rangos de tolerancias".

Ponente: Dra. Elena Vásquez Torres

A continuación, la Vocal Elena Vásquez sustenta su ponencia:

RANGOS DE TOLERANCIAS

La cuestión a discutir en el Pleno es: En el caso de las inmatriculaciones, ¿procede la aplicación de las tolerancias catastrales?

ANÁLISIS

²⁴ Resolución 190-2008-SUNARP-TR-T

1. En el caso concreto, la Registradora formula observación, entre otros aspectos, debido a que de acuerdo al Informe Técnico N° 0080-10-ZRVIII-SHYO/JCAT-ORTARMA-U del 6/5/2010 emitido por el área de Catastro, se advierte lo siguiente: De la evaluación de los aspectos de carácter técnico, graficado el perímetro del predio a partir del desarrollo del cuadro de coordenadas UTM señaladas en el plano presentado, se informa que el área gráfica (109.16 m²) discrepa respecto al área señalada en el plano (108.40m²). Por lo que, se sugiere solicitar la aclaración correspondiente y/o la presentación de un plano que represente el área del predio.

El apelante manifiesta en su recurso de apelación, que el presunto error cuya aclaración se solicita, solo sería de 0.76 centímetros, medida que estaría dentro de una tolerancia razonable, más aún, si el Registro no ha señalado el error en gráfico correspondiente.

2. En el acta de declaración de prescripción adquisitiva de dominio del predio y en el plano de ubicación visado por la Sub Gerencia de Catastro y Titulación de la Municipalidad Provincial, se señala que éste tiene un área total de 108.40 m².

3. Cabe precisar que en la inmatriculación, se requiere contar con información gráfica (memoria descriptiva y planos) que por mandato legal debe acompañarse, la cual tiene carácter de complementaria, por lo que ésta debe adecuarse al título fundante de la inscripción.

Los datos o información que fluya del título en su integridad deben ser coherentes o coincidentes entre sí. Lo contrario vulnera frontalmente el principio lógico de no contradicción²⁵.

El artículo 20 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios establece los documentos técnicos que debe presentarse para la inmatriculación de predios²⁶.

4. El Área de Catastro, señaló que de evaluación de los aspectos de carácter técnico operativo, se informa que graficado el perímetro del predio a partir del desarrollo del cuadro de coordenadas UTM señaladas en el plano presentado, el área gráfica (109.16 m²) discrepa respecto al área señalada en el plano (108.40m²). Por lo que, se sugiere solicitar la aclaración correspondiente y/o la presentación de un plano que representa el área del predio.

²⁵ A no es no-A. Este principio establece que si hay 2 juicios de los cuales uno afirma y otro niega la misma cosa, no es posible que ambos sean verdaderos al mismo tiempo.

²⁶ Artículo 20 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios: "(...) Tratándose de predios ubicados en regiones no catastradas se presentará el plano de ubicación del predio elaborado y suscrito por el verificador competente, visado por la Municipalidad Distrital correspondiente. (...)".

[Handwritten signatures and marks on the left margin]

[Handwritten signatures and marks at the bottom of the page]

5. La Directiva N° 001-2008-SNCP/CNC²⁷, sobre "Tolerancias Catastrales-Registrales, tiene por finalidad establecer los rangos en las mediciones de áreas de los predios urbanos y rurales, efectuadas por los diferentes métodos que ofrece la geomática a fin de tener un catastro preciso y ordenado para la inscripción de actos de transferencia y gravamen en el Registro de Predios.

Dicha directiva es de aplicación obligatoria para todas las entidades generadoras de catastro y toda persona natural o jurídica que se encargue de dicha facultad, así como para los Registradores Públicos y de las Áreas de Catastro del Registro de Predios de la SUNARP.

La citada directiva establece que se aplicará a todos los procesos de levantamiento catastral efectuados por las Entidades Generadoras de Catastro, y por el Registro de Predios en los siguientes casos:

"Caso 1: Cuando el resultado del levantamiento catastral no coincida con su correspondiente habilitación urbana.

Caso 2: Cuando la información gráfica catastral no coincida con la información gráfica registral y/o título del predio.

Caso 3: Cuando en el título de transferencia de dominio o gravamen describe el predio de manera diferente a la partida registral."

También es necesario resaltar que los rangos de tolerancias Catastrales - Registrales para zonas urbanas son los siguientes:

"Rango de área (m2)	Tolerancia (%)
Menores de 200	2.5
De 200 a 1000	2.0
Mayores de 1000	1.0"

Asimismo, en el punto 7 c.III de la referida Directiva, sobre Tolerancias Registrales, se establece que "En los casos de inmatriculaciones donde no coincidan los valores del plano con su título de propiedad del expediente que ingresa al Registro, no se aplicarán estos rangos de tolerancias".

6. En tal sentido, si según el informe de la oficina de Catastro, existe discrepancia entre los datos que fluyen en el título: el título de propiedad y el plano de ubicación del predio visado por la municipalidad correspondiente que señala un área de 108.40m², y el que aparece el Informe de Catastro: área gráfica del plano, 109.16m²; por lo tanto, no se aplica al presente caso los rangos de tolerancia registral.

7. Cabe agregar, que el numeral 7 c iii es concluyente, al señalar que en el caso de inmatriculaciones donde no coincidan los valores del plano con su título de

²⁷ Publicada el 29/8/2008 en el diario oficial "El Peruano".

propiedad del expediente que ingresa al registro de Predios, no se aplicarán estos rangos de tolerancias.

Dicha disposición se basa además en profusa jurisprudencia registral emitida antes de la Directiva sobre rangos de tolerancias.

La aparente contradicción de dicha norma con el numeral 7 d i) de la directiva que contiene una excepción, en el siguiente sentido: "Estos rangos de tolerancia no se aplicarán, a pesar de la discrepancia de valores de áreas entre las consignadas en el título y la que aparece en la partida registral, el Área de Catastro determina que se trate del mismo predio y no se afecta áreas de otros predios"; no debe llevar a entender que la misma es aplicable a las inmatriculaciones.

El numeral 7 d i) es una norma general para otros casos, basado en la jurisprudencia del Tribunal Registral, que permite la inscripción cuando pese a las discrepancias, el área de catastro establece que se trata del mismo predio y no se afecte áreas de otros predios.

Asimismo, hemos tomado conocimiento que la directiva tiene un proyecto de modificación en ese sentido.

El Vocal Rolando Acosta sustentó su ponencia que se fundamenta en la Resolución N° 486-2010-SUNARP-TR-T del 3/12/2010.

Siendo las 3:15 p.m., la Vocal (s) Andrea Gotuzzo se excusó con el Pleno, retirándose por gozar de derecho de lactancia.

Luego del debate, la Presidenta del Tribunal sometió a votación las siguientes posiciones:

Posición 1:

INMATRICULACIÓN Y DISCREPANCIA ENTRE EL ÁREA DEL TÍTULO Y LA DEL PLANO

"Es inmatriculable un predio aunque su área indicada en el título discrepe con la del plano, siempre que la Oficina de Catastro determine que se trata del mismo predio".

Posición 2:

RANGOS DE TOLERANCIAS EN INMATRICULACIONES

"Cuando en las inmatriculaciones no coincida el área graficada en el plano con el área del predio que aparece en el título de propiedad, no se aplicarán los rangos de tolerancias".

Luego de la votación se obtienen los siguientes resultados:

Por la posición 1: Walter Morgan, Rolando Acosta, Gustavo Zevallos, y Mariella Aldana. **Total: 4 votos.**

Por la posición 2: Elena Vásquez, Gloria Salvatierra, Julio Escarza, Raúl Delgado, Samuel Gálvez, Fernando Tarazona, Walter Poma, Martha Silva, Mirtha Rivera, Fredy Silva y Pedro Álamo. Total: 11 votos.

Por lo tanto, la posición 2 queda aprobada como Precedente de Observancia Obligatoria.

TEMA 5: Calificación de actos de disposición de Comunidades Campesinas en el Registro de Predios.

Sumilla:

FACULTADES DE APODERADOS DE COMUNIDADES CAMPESINAS

"Las facultades conferidas por una comunidad campesina para la disposición de sus tierras, no determinan que al momento de ejercer los apoderados dichas atribuciones se deba prescindir del cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para la validez de los actos de disposición".

Ponente: Dr. Pedro Álamo Hidalgo.

Ejercicio de facultades de apoderados con poderes especiales para transferir tierras de comunidades campesinas

Antes de abordar el tema, cabe precisar que en el LXXV Pleno del Tribunal Registral, se aprobó el siguiente precedente:

OTORGAMIENTO DE PODERES POR COMUNIDAD CAMPESINA

"Salvo disposición distinta del estatuto, la asamblea general de una comunidad campesina, cumpliendo el quórum y la mayoría para la disposición de tierras exigido por las normas legales aplicables, puede otorgar poder para la transferencia de tierras, ya sea a favor de integrantes de la directiva comunal o a favor de personas que no integran la directiva comunal.

Salvo disposición distinta del estatuto, en el poder para disposición de las tierras no se requiere describir cada uno de los predios que serán objeto de enajenación."

El referido precedente fue aprobado con la finalidad de ratificar y uniformizar la jurisprudencia relativa a la calificación de poderes otorgados por las comunidades campesinas, ya que existía el criterio de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos en el sentido de que procedía el otorgamiento de facultades a los directivos de la comunidad campesina, solo sobre la base de la representación orgánica, esto es, que las facultades debían ceñirse estricta y exclusivamente a lo previsto en la Ley General de Comunidades Campesinas y su Reglamento y los estatutos correspondientes.

Con la aprobación del citado precedente se determinó que las comunidades campesinas, salvo disposición contraria o distinta del estatuto, podían conferir atribuciones a sus directivos o a cualquier otra persona, en ejercicio de la

[Handwritten signatures and marks on the left margin]

[Handwritten signatures and marks at the bottom of the page]

representación voluntaria con la que se encuentran premunidas, como cualquier otra persona jurídica, a diferencia de la SUNARP (por medio de sus funcionarios), que negaba dicha posibilidad.

Ahora bien, el precedente resultaba de aplicación directa para todos aquellos supuestos de rogatorias de inscripción de poderes conferidos por las comunidades campesinas, es decir, se circunscribía al ámbito del Registro de Personas Jurídicas.

Pero, ¿cuál debía ser nuestra actitud al momento de calificar ya no los poderes conferidos para la transferencia de tierras de comunidades, sino la transferencia en sí de dichas tierras en ejercicio de las facultades inscritas en el Registro de Personas Jurídicas?. Esto es, ¿cómo deberíamos calificar en el Registro de Predios los títulos concernientes a las enajenaciones efectuadas por los directivos de las comunidades campesinas con poderes especiales otorgados por sus comunidades representadas?

En las Salas de Lima, al presentarse estas situaciones, se han emitido resoluciones admitiendo a inscripción compraventas de partes de predios de comunidades campesinas, donde aparecía como parte vendedora los representantes de la comunidad campesina con poderes especiales inscritos, sin que se haya exigido que conste inserto en la escritura pública o que se anexe el acuerdo de la comunidad campesina para la referida transferencia.

A primera vista, parecería congruente con el precedente de observancia obligatoria antes señalado y con la jurisprudencia registral emitida al respecto cuando se trata de transferencia de bienes efectuadas por representantes de otras personas jurídicas, como asociaciones o sociedades, con poderes especiales para dichos actos, esto es, que basta examinar si constan inscritas y vigentes efectivamente dichas facultades en la partida registral de la persona jurídica de que se trate, o que se anexe el documento donde consta el acto jurídico de apoderamiento, para admitir a inscripción las transferencias respectivas.

Sin embargo, las comunidades campesinas constituyen un tipo especial de persona jurídica que ha tenido y tiene una regulación en las constituciones políticas y en la legislación, que amerita se realice un análisis pormenorizado de sus normas a fin de adoptar la mejor decisión en cuanto toca a la calificación registral de los títulos que las involucran.

Al efecto reproducimos las normas más importantes que regulan este tema:

"Constitución Política de 1993

Artículo 88.- *El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.*



Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

Artículo 89.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Ley de Desarrollo Constitucional N° 26505

Artículo 1.- La presente Ley establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

Artículo 2.- El concepto constitucional "tierras" en el régimen agrario, comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario. Entre otras, están comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras enriazas, así como, las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos, y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano. El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente Ley.

Artículo 3.- Las garantías previstas en los Artículos 70 y 88 de la Constitución Política significa que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley.

Las áreas naturales protegidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre mantienen su intangibilidad. Se mantienen igualmente vigentes las normas referidas a la protección del patrimonio inmobiliario de carácter histórico y arqueológico del país.

Artículo 10.- Las Comunidades Campesinas y la Comunidades Nativas deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley.

Tratándose de tierras de propiedad de las Comunidades Campesinas de la Costa, la regularización del derecho de propiedad se regirá por las siguientes normas:

a) Para la adquisición en propiedad por parte de poseisionarios comuneros sobre la tierra que poseen por más de un año, el acuerdo de Asamblea General de la Comunidad requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros poseisionarios con más de un año. Para los efectos de la adquisición por el actual poseisionario, la entrega de las parcelas se acredita con el documento extendido por la Comunidad a su favor.

b) Para la adquisición en propiedad por parte de miembros de la comunidad no poseisionarios o de terceros así como para gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto de disposición sobre las tierras comunales de la Costa se requerirá el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento de los miembros asistentes a la Asamblea instalada con el quórum correspondiente."

Artículo 11.- Para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad

Ley de Desarrollo Constitucional N° 26845

Artículo 1.- Declárase de interés nacional el otorgamiento de títulos de propiedad y la inscripción registral de las tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa y las de sus comuneros que adopten la decisión de proceder a la adjudicación en parcelas individuales o en copropiedad, con el fin de garantizar los derechos de las Comunidades Campesinas de la Costa al uso y la libre disposición de sus tierras, los derechos de los comuneros a la propiedad individual y a la herencia, y al ejercicio de la iniciativa privada, establecidos por el Artículo 89, el inciso 16) del Artículo 2 y el Artículo 58 de la Constitución Política, respectivamente.

Artículo 2.- La presente Ley es aplicable a las Comunidades Campesinas de la Costa. Establece los mecanismos para garantizar el derecho de los comuneros a decidir libremente el régimen jurídico de la propiedad comunal.

Artículo 3.- Son Comunidades Campesinas de la Costas las que tienen sus tierras o la mayor extensión de éstas situadas en la vertiente del Océano Pacífico, hasta una altitud de dos mil (2000) metros sobre el nivel del mar.

Artículo 4.- Los comuneros sólo pueden pertenecer a una Comunidad Campesina y deben tener residencia habitual en ésta.

CAPITULO II

DE LAS ADJUDICACIONES EN PROPIEDAD

Artículo 5.- Los comuneros poseedores de tierras comunales de las Comunidades Campesinas de la Costa, pueden acordar el régimen de la propiedad de las tierras que ocupan.

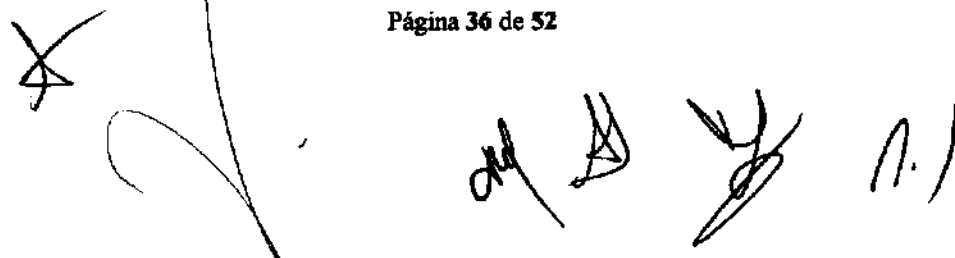
Artículo 6.- Los comuneros poseedores por más de un año, podrán solicitar la adjudicación a título de propiedad de las tierras que conducen. Para la aprobación de dicha solicitud se requiere el voto a favor de no menos del cincuenta por ciento (50%) de los comuneros poseedores por más de un año, asistentes a la Asamblea.

Este acuerdo puede realizarse entre comuneros poseedores ubicados en el mismo Anexo o Sector, cuyos alcances serán definidos en el reglamento.

Artículo 7.- Para la adquisición en propiedad, de tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, que ocupan terceros poseedores por un período no menor de dos años sin relación contractual, se requiere del voto favorable de no menos del treinta por ciento (30%) de los comuneros calificados de la comunidad, asistentes a la Asamblea General, sea en primera o segunda convocatoria.

El quórum necesario para declarar válidamente instalada las asambleas a que se refieren los Artículos 6 y 7 de la presente Ley será fijado en el reglamento.

Artículo 8.- Adoptado el acuerdo de adjudicación, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) del Ministerio de Agricultura,



procederá a la elaboración de los planos catastrales y de las memorias descriptivas correspondientes.

Artículo 9.- El representante legal de la Comunidad Campesina de la Costa o el designado por ella para dar cumplimiento a los acuerdos a que se refiere la presente Ley, dentro del plazo de quince (15) días hábiles de recibidos los planos y memorias descriptivas, procederá a otorgar los respectivos contratos de transferencia de los derechos de propiedad, de acuerdo al formato que se establezca en el reglamento de la presente Ley.

Si transcurrido dicho plazo, los contratos no fueran otorgados por el representante legal de la Comunidad Campesina de la Costa, los interesados pueden solicitar al PETT, a fin de que se requiera a la Comunidad Campesina de la Costa el cumplimiento del Acuerdo de Titulación, en el plazo de quince (15) días hábiles, bajo apercibimiento de otorgarse títulos de propiedad por el Ministerio de Agricultura.

La impugnación de las resoluciones y actos del PETT se tramitará por vía arbitral, conforme a lo dispuesto por el Capítulo III de la presente Ley²⁸.

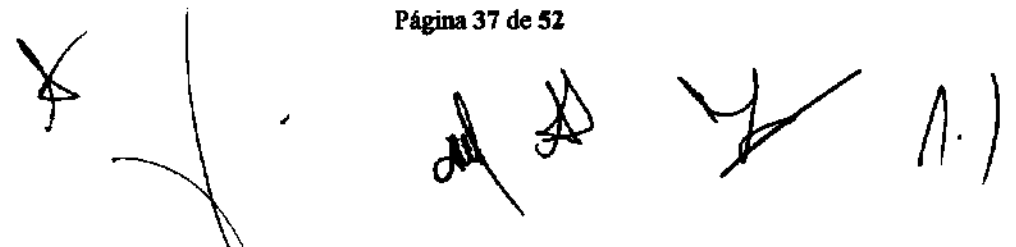
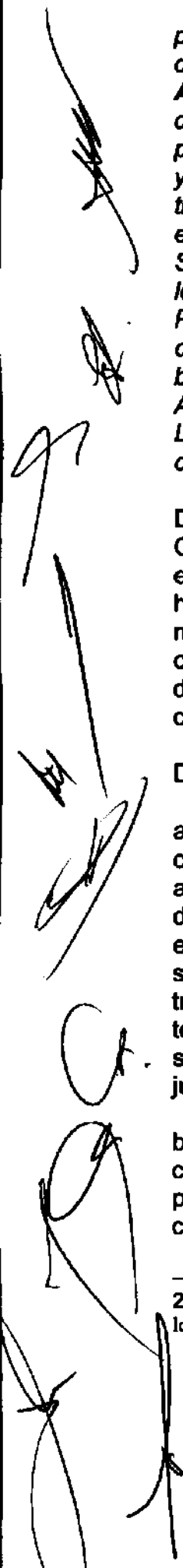
De conformidad con el ordenamiento jurídico del país tenemos que según la Constitución Política del Estado, las comunidades campesinas son autónomas en el uso y la libre disposición de sus tierras. Esta norma de jerarquía constitucional ha sido reglamentada por las dos leyes de desarrollo constitucional²⁸ antes mencionadas (Ley 26505 y Ley 26845), es decir, que la autonomía de que habla la constitución podrá y deberá ejercerse conforme con las leyes citadas, dependiendo si se trata de una comunidad campesina de la costa o una comunidad de la sierra.

De la lectura de estas leyes podemos concluir en principio lo siguiente:

a) Para la transferencia de tierras de las comunidades campesinas, sin importar su clase (de costa o de sierra), se requiere la adopción del acuerdo respectivo por la asamblea general de la comunidad, lo cual significa que la forma del acto jurídico de transferencia señalada por la ley es una *ad solemnitatem*, de la cual depende la existencia y validez del acto jurídico. Sería erróneo sostener que porque la ley no sanciona con nulidad la inobservancia de esta formalidad, el acto jurídico de transferencia de tierras puede adoptar cualquier forma y no solo el acuerdo tomado por la asamblea general, asumiendo que si se adopta el acuerdo, este solo constituiría uno de los medios de prueba de la existencia del referido acto jurídico (forma *ad probationem*).

b) En el caso de la transferencia de tierras de las comunidades campesinas de la costa, el acuerdo para la transferencia puede ser ejecutado (formalizado), ya sea por los representantes legales de la comunidad (léase directiva comunal) o por cualquier otra persona, con vínculo o no con la comunidad. Aquí encontramos el

²⁸ Para la aprobación de estas leyes se tuvo en cuenta un quórum y mayoría calificada de acuerdo con lo dispuesto por el art. 106 de la Constitución.





sustento legal del precedente de observancia obligatoria aprobado en el LXXV Pleno, esto es, que si la ley permite que el acuerdo sea ejecutado por cualquier persona, luego con mayor razón y fundamento podría ser ejecutado por los miembros de la directiva comunal, no en su condición de tales, sino como si se tratara de cualquier persona natural (representación voluntaria).

c) En el caso de la transferencia de tierras de las comunidades campesinas de la sierra, no existe una norma similar al numeral 9 de la Ley 26845, no obstante, consideramos que el tratamiento no puede ser distinto, esto es, que no podría concluirse en que mientras las comunidades campesinas de la costa sí pueden conferir poderes a personas naturales en ejercicio de la representación voluntaria, en las comunidades campesinas de la sierra, no se puede otorgar dicha clase de representación. Sería absurdo establecer esta distinción. Las comunidades campesinas en general tienen desde la vigencia de la Constitución de 1993, como cualquier otra persona jurídica, la representación orgánica y la representación voluntaria para la ejecución de sus actos o acuerdos o el desarrollo de sus actividades.

Muy bien dirán: si la persona jurídica puede conferir poder especial para la transferencia de tierras y si este poder ha sido otorgado por la asamblea general de la comunidad reuniendo los requisitos de quórum y mayorías previstos legalmente, entonces, ¿por qué requerir adicionalmente la presentación del acuerdo adoptado por la asamblea general para la transferencia del predio específico, cuando los apoderados quieran hacer uso del poder?

Antes de continuar, habría que distinguir los siguientes supuestos:

a) Que cuando se otorgó el poder, la asamblea definió o estableció o particularizó los predios que iban a ser objeto de transferencia. Aquí no sería necesario o indispensable pedir que se anexe el acuerdo correspondiente, porque el mismo ya fue adoptado por la asamblea general de la comunidad, entendiéndose que los apoderados tienen facultades para formalizar dicho acuerdo, es decir, para otorgar los contratos o escrituras públicas. Como hemos señalado, siendo el acuerdo la forma solemne prescrita por la ley para la existencia y validez del acto jurídico de transferencia, verificado el cumplimiento de dicha forma, se asumiría que la transferencia de las tierras ya se ha producido y que solo se requiere la publicidad registral del referido acto jurídico con la presentación de los partes notariales de la escritura pública de transferencia.

b) Que cuando se otorgó el poder, la asamblea no definió o estableció o particularizó los predios que iban a ser objeto de transferencia. Aquí sí sería necesario en nuestro concepto, que al momento de calificar los títulos de transferencia de las tierras, se pida que se inserte en la escritura pública o se anexe el acuerdo adoptado por la asamblea general de la comunidad para la transferencia del predio correspondiente. No bastaría que el poder haya sido conferido por la asamblea comunal con el quórum y mayorías legales para efectuar la transferencia de las tierras en general.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

¿Por qué "mediatizar" las facultades de los representantes de las comunidades campesinas en estos supuestos?

El primer argumento ya lo hemos expresado: para la existencia y validez del acto jurídico de transferencia de tierras de las comunidades campesinas, se necesita el acuerdo adoptado por la asamblea general de la comunidad con el quórum y mayorías legales; implicando dicho acuerdo la individualización²⁹ del predio respectivo que va a ser materia de adjudicación o transferencia. No sería suficiente la presentación de la escritura pública de transferencia, otorgada por los apoderados, porque esta no es la forma solemne requerida por la ley para la validez de la transferencia, sino solo la formalidad para la inscripción.

Otro argumento que abonaría a esta posición es que así como las demás personas jurídicas (asociaciones o sociedades), no pueden delegar determinados asuntos a los apoderados que designen. Por ejemplo, la asamblea general de una asociación no podría delegar o conferir poder a una persona para que elija a los directivos o apruebe las cuentas y balances. Así también, una junta general de una sociedad anónima no podría designar apoderados para que nombren a los miembros del directorio o aprueben la gestión social.

De la misma manera, opinamos que la asamblea general de una comunidad campesina no puede delegar o conferir poderes a las personas para que aprueben la transferencia de las tierras de la comunidad, siendo esta una facultad exclusiva y excluyente de la asamblea general; pudiendo conferir poder solo para formalizar o ejecutar los acuerdos que adopte en ese sentido.

Sería prudente realizar una interpretación estricta de la normativa sobre comunidades campesinas, tomando en cuenta la disparidad de interpretaciones que se han dado y se siguen dando no solo en sede registral, sino y fundamentalmente en sede judicial, sobre estos temas.

Cabe indicar que el precedente de observancia obligatoria que se apruebe eventualmente por el pleno del Tribunal Registral no sería contradictorio, sino complementario con el adoptado en el LXXV Pleno, esto es, que se mantendría la posición de la jurisprudencia para admitir a inscripción poderes para la transferencia de tierras otorgados por las comunidades campesinas a favor de personas naturales, en ejercicio de la representación voluntaria, identifiquen o no a los predios respectivos, pero entendiendo que tales facultades se constriñen a la formalización o ejecución de los acuerdos de transferencia adoptados por las asambleas comunales.

El problema de que los Registradores de Predios tengan que calificar el acto jurídico de transferencia adoptado por la asamblea general de la comunidad, cuando el mismo no consta inscrito, es incomparablemente menor o palidece frente a aquellos que podrían suscitarse de mantener la jurisprudencia actual;

29 Cuando decimos individualización no queremos decir que se cumpla con la descripción exacta del predio conforme con las normas sobre catastro vigentes, sino que por lo menos se señale su área u otros datos que permitan cierta identificación del lote; los mismos que serían complementados con los documentos gráficos o catastrales que deben presentar todos los interesados en la inscripción de la transferencia de tierras.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]



permitiendo que los apoderados asuman competencias que no les corresponden sobre el destino de las tierras de las comunidades campesinas.

Para concluir proponemos un esbozo del precedente:

FACULTADES DE APODERADOS DE COMUNIDADES CAMPESINAS

"Las facultades conferidas por una comunidad campesina para la disposición de sus tierras, no determinan que al momento de ejercer los apoderados dichas atribuciones se deba prescindir del cumplimiento de los requisitos previstos legalmente para la validez de los actos de disposición".

Siendo las 4:00 p.m., se incorpora al Pleno el Vocal Luis Aliaga.

Luego del debate, la Presidenta del Tribunal sometió a votación la sumilla planteada.

A favor: Pedro Álamo. **Total: 1 voto.**

En contra: Gloria Salvatierra, Elena Vásquez, Fernando Tarazona, Julio Escarza, Raúl Delgado, Luis Aliaga, Gustavo Zevallos, Samuel Gálvez, Walter Poma, Rolando Acosta, Walter Morgan, Mariella Aldana, Martha Silva, Mirtha Rivera y Fredy Silva. **Total: 15 votos.**

Por lo tanto, la sumilla propuesta no es aprobada como Precedente de Observancia Obligatoria.

Cabe señalar que el precedente aprobado en el LXXV Pleno es aplicable al Registro de Personas Jurídicas y Registro de Bienes, en lo cual todos los Vocales están de acuerdo menos el Vocal Pedro Álamo.

No habiendo otro tema que tratar, se dio por concluida la sesión del día de hoy, siendo las 05:00 p.m., del día jueves 09 de febrero de 2012.

En la ciudad de Lima, siendo las 8:00 de la mañana del día viernes 09 de febrero de 2012, se reunió el Pleno Registral, bajo la modalidad presencial, con la participación de 17 vocales: Gloria Amparo Salvatierra Valdivia, quien actúa como Presidente, Pedro Álamo Hidalgo, quien actúa como Secretario Técnico, Fernando Tarazona Alvarado, Luis Alberto Aliaga Huaripata, Samuel Hernán Gálvez Troncos, Andrea Paola Gotuzzo Vásquez, Fredy Luis Silva Villajuán, Nora Mariella Aldana Duran, Mirtha Rivera Bedregal, Walter Eduardo Morgan Plaza, Rolando Augusto Acosta Sánchez, Martha del Carmen Silva Díaz, Elena Rosa Vásquez Torres, Gustavo Rafael Zevallos Ruete, Raúl Jimmy Delgado Nieto, Julio Ernesto Escarza Benítez y Walter Juan Poma Morales.



VIERNES 10 DE FEBRERO DE 2012

Tema 6: Análisis del Informe N° 308-2011-SUNARP/GR del 20/12/2011.

Sumilla: El Registro no debe amparar a través de un formalismo extremo, la generación de asientos de presentación, sin la documentación mínima requerida para la calificación registral, afectando derechos de terceros cuyos títulos se encuentran expectantes de inscripción, vinculados a una misma partida registral.

INSTALACIÓN: Verificado el quórum, la Presidenta del Tribunal Registral declaró instalado el Pleno y de inmediato se inició el debate del tema de agenda.

De 8 a 10 a.m, la Presidenta del Tribunal Registral inició el análisis del Informe N° 308-2011-SUNARP/GR del 20/12/2011.

Siendo las 10 am. se incorporó al Pleno el Gerente Registral de la SUNARP Hugo Espinoza y el abogado Mario Rosario, para abordar el tema N° 6 de la agenda del Pleno referido al análisis del informe N° 308-2011-SUNARP/GR del 20/12/2011.

La presidenta del Tribunal Registral procedió a dar paso a las intervenciones de los Vocales Rolando Acosta, Mirtha Rivera, Fredy Silva, Fernando Tarazona y Martha Silva quienes señalaron lo siguiente:

La doctora Martha Silva señaló que respecto al análisis efectuado en el informe precitado en el punto 3) pág 3, se señala que el Tribunal Registral habría incumplido uno de los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional para realizar el control difuso, lo cual es que haya pedido de parte, en tal sentido; se señala que el control se realizó a solicitud del Presidente de la Primera Sala, lo cual es inexacto.

Como consta de la Resolución N° 2070-2011-SUNARP-TR-L de 18 de noviembre de 2011, emitida en el procedimiento de apelación del título 64509 del 29 de enero de 2008, en la cual el apelante invocó la ilegalidad de la Resolución N° 141-2011-SUNARP'SN, se ha dejado constancia expresa de dicho pedido formulado por el administrado. Así, en el rubro III Fundamentos de la apelación, consta expresamente que el solicitante considera que la cuestionada norma registral vulnera el principio de legalidad y jerarquía normativa siendo violatoria de los derechos de los administrados; añade el solicitante que la antedicha resolución viola el numeral 20.2 de la LPAG por lo que es ilegal; igualmente indica que la norma viola la facultad de contradicción contemplada en el art. 206 de la LPAG.

De otro lado, se desprende del mismo punto pág. 4 del informe, que el Tribunal Registral no habría efectuado control difuso respecto a un caso concreto sino respecto a un supuesto abstracto mediante el acuerdo adoptado en el Pleno

Registral. Dicha circunstancia resulta igualmente inexacta dado que la evaluación y control realizado por el Pleno se contrajo a la apelación formulada a la tacha del título 64509. Dicho acuerdo se basa en el procedimiento que fuera aprobado por el mismo Tribunal Registral en el Pleno XII realizado el 18 y 19 del 2006, con ocasión de la aprobación de los lineamientos para la aplicación del precedente de observancia obligatoria del Tribunal Constitucional, concediendo a los tribunales administrativos la facultad de efectuar el control difuso. En esa ocasión, se discutió sobre la conveniencia de realizar un análisis rodeado de mayores garantías para determinar la inaplicación de una norma legal o infra legal; en ese sentido, se descartó la posibilidad de que el control difuso sea realizado por alguna de las Salas a cargo de la resolución del expediente, teniendo en cuenta que el criterio podría resultar discrepante con el que pudiera adoptarse por las demás Salas.

Habiéndose aprobado como acuerdo el siguiente criterio: "Para inaplicar leyes o normas con rango de ley se requiere la aprobación del Pleno del Tribunal Registral".

Por tanto, en el presente caso, al igual que en el caso del control difuso realizado respecto al poder irrevocable, se siguió con el procedimiento aprobado, es decir, la Sala que tenía a su cargo el conocimiento de la apelación, en la cual el recurrente invocó la ilegalidad de la norma aplicada planteó la inaplicación al Pleno Registral lo que dio lugar a la realización de una sesión, en la cual se aprobó la inaplicación de la primera parte del segundo párrafo del art. 43ª del RGRP, que señala que la tacha es irrecurrible y la segunda parte del segundo párrafo del art. 43A que señala que el Registrador no efectuará la calificación integral del título.

En consecuencia, el control difuso se efectuó dentro del marco de la calificación de un caso concreto, el título 64509, no siendo extensible por tanto, a los demás casos presentados o por presentarse, *salvo pedido del usuario.*

También hizo uso de la palabra el doctor Fernando Tarazona quién abordó el tema respecto al cuestionamiento efectuado en el informe donde se señala "que siendo la función del Tribunal Registral la de conocer en segunda y última instancia administrativa registral las apelaciones contra las denegatorias de inscripción de los Registradores, a través de un procedimiento administrativo no contencioso no se cumple con la primera condición establecida en la sentencia del Tribunal Constitucional referida al control difuso puesto que considera que el Tribunal Registral no resuelve controversias ni conflictos y por tanto no ejerce justicia administrativa".

Al respecto el doctor Tarazona señaló lo siguiente:

TRIBUNAL REGISTRAL IMPARTE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

A diferencia del antiguo régimen, donde el poder estaba concentrado en el Rey, quien detentaba las facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, en el nuevo orden surgido a raíz de la revolución francesa, dichos poderes fueron asignados, influenciados por las ideas de Montesquieu, a órganos distintos. Así el

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures at the bottom of the page]

llamado poder legislativo se otorgó al Parlamento, el poder ejecutivo al Rey o Presidente de la República –dependiendo del sistema adoptado–, y el poder jurisdiccional al Poder Judicial.

En este esquema de división del Estado en tres poderes, el Parlamento, el Ejecutivo y Poder Judicial ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, respectivamente, sin invadir las competencias de los otros poderes, dando lugar al balance de poderes, checks and balances.

Dentro de esta estructura tradicional de división de poderes se ubicó a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, ello porque se requería de un poder encargado de hacer cumplir las normas jurídicas expedidas por el Poder Legislativo; así ante la necesidad de un aparato administrativo que se encargue de dicha ejecución, surge la Administración Pública.

Como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ , "A partir de la Revolución francesa, momento en el que nace el Derecho Administrativo, y durante la primera mitad del siglo pasado, la Administración Pública se identifica con el Poder Ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes. El Derecho Administrativo venía a ser entonces el régimen jurídico especial del Poder Ejecutivo".

Sin embargo, dicha concepción del Estado dividido en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, ha quedado superada, al entenderse que el Estado y el poder son uno solo, es decir, no existen tres poderes, sino un solo poder, siendo dicho poder ejercido a través de determinadas funciones de poder, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por parte de los órganos del Estado establecidos en la Constitución, que no necesariamente son tres.

Al respecto, LOEWENSTEIN señala que "Lo que en realidad significa la así llamada "separación de poderes", no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo– y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de "poderes", pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa".

Entonces, de acuerdo a la nueva concepción del Estado, los antiguamente llamados poderes legislativo, ejecutivo y judicial son en realidad funciones de un solo poder, funciones que se encuentran distribuidas entre los distintos órganos del Estado, tales como el Congreso, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

Constitucional, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Banco Central de Reserva, entre otros organismos constitucionales contemplados en la Constitución.

Así, la llamada función legislativa no solamente se ejerce en el Congreso, sino también en el Poder Ejecutivo, mediante la expedición de decretos de urgencia o decretos legislativos, o en el poder judicial, materializado en la expedición de normas de carácter general. De igual manera la función jurisdiccional, es decir aquella encargada de resolver controversias o conflictos jurídicos mediante la aplicación del derecho por parte de órganos independientes, se ejerce no solamente en el poder judicial, sino también en el Congreso, mediante el llamado juicio constitucional político, en el Poder Ejecutivo con la resolución de controversias por parte de los tribunales administrativos, en el Tribunal Constitucional, en el Jurado Nacional de Elecciones, entre otros.

La función administrativa es aquella a través de la cual se materializan los objetivos del Estado mediante la gestión de los asuntos públicos. Se encuentra presente, por tanto, al igual que la legislativa y judicial, en todos los órganos del Estado, por cuanto resulta necesaria para el cumplimiento de las demás funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

Así tenemos que el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerios Público, Defensoría del Pueblo, entre otros organismos constitucionales, ejercen función administrativa mediante la organización de su aparato administrativo, la contratación de personal, etc.

En este sentido, bajo esta nueva concepción del Estado, la Administración Pública, que es el conjunto de organismos y órganos encargados de realizar la llamada función administrativa, ya no sólo comprende a los órganos que están dentro del poder ejecutivo, sino también a todos aquellos órganos que ejercen función administrativa, independiente del organismo constitucional al que pertenezcan; refiriéndonos por tanto a una organización transversal al interior del Estado, que tiene por finalidad hacer funcionar el aparato estatal para el cumplimiento de las funciones del poder como son el legislativo, ejecutivo y jurisdiccional.

Es por ello que en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se señala que la Administración Pública comprende no solamente a los órganos que integran el ejecutivo, sino también a los que integran el poder legislativo, judicial, gobiernos regionales, municipales, organismos constitucionales autónomos y demás órganos que realicen función administrativa.

Para el ejercicio de su función, la Administración Pública se rige por el principio de legalidad, el mismo que señala que la Administración Pública solamente se encuentra facultada para hacer lo que expresamente se encuentra contemplado en la norma, valiéndose para ello de los organismos y órganos.

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and marks at the bottom of the page]

En su ejercicio, los funcionarios públicos, en tanto órganos de la Administración Pública, actúan en representación de ella, bajo sus directrices e intereses, por lo que no tienen independencia frente a ella, a tal punto que sus actos pueden ser declarados nulos, aunque hayan quedado firmes, si es que la Administración entiende que su decisión agravia el interés público. Así, tenemos que en el artículo 202 de la Ley N° 27444 se contempla la nulidad de oficio de los actos administrativos, aunque hayan quedado firmes, si la Administración Pública entiende que van en contra del interés público.

Sobre el particular, LACRUZ BERDEJO señala, que "El funcionario (de la Administración Pública) -a diferencia del juez- se halla inscrito en una organización jerárquica, de la cual es una pieza más, obrando según las órdenes que -dentro de la legalidad- reciba, y el funcionariado constituye un equipo de hombres que, frente al princeps legibus solutus, al monarca absoluto, es -se supone- mero ejecutor de la ley (poder ejecutivo), a la cual ajustará todos sus actos de gestión de la cosa pública y de la que recibe unos poderes concretos".

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ indican que "La Administración Pública se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de esta organización. La Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto. Sus actos no valen por eso como propios de la comunidad -que es lo característico de la Ley, lo que presta a ésta su superioridad y su irresistibilidad- sino como propios de una organización dependiente, necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que está ordenada. (...) Pues bien, esta organización servicial de la comunidad (especie de empresa de gestión de negocios dirigida a la vez en interés del gobierno del Estado y en el interés del público, como dirá Hauriou), que es la Administración Pública, aparece con una personalidad jurídica propia, y para el Derecho Administrativo, al que está sometida, es, ante todo, un sujeto de relaciones jurídicas".

En razón a lo señalado es que no resulta posible, en principio, que los funcionarios de la Administración Pública puedan cuestionar la validez de una ley, por encontrarse regidos precisamente por ella, en mérito al principio de legalidad, debiendo más bien limitarse a cumplirla.

Sin embargo, como se señaló, dentro de la concepción actual del Estado, las funciones de poder no son exclusivas de un órgano del Estado, sino que más bien se encuentran presentes en todos los órganos, en mayor o menor grado.

Así, tenemos que en el Poder Ejecutivo no solamente existen órganos que ejercen función ejecutiva (Presidente de la República) o función administrativa (ministros y demás funcionarios públicos), sino también órganos que ejercen función legislativa (Presidente de la República) y función jurisdiccional (tribunales administrativos).

LACRUZ BERDEJO señala que dentro de una concepción amplia de jurisdicción se incluye a aquellos que no perteneciendo a la judicatura ejercen funciones

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

similares, dado que lo que caracteriza a la función jurisdiccional no es precisamente "(...) resolver una controversia entre partes, que no podemos ver en el proceso penal sin deformarlo; ni realiza coactivamente algo que podrían realizar por sí las partes (...); ni, por tanto, supone que el juez sustituya a las partes (...). Ciertamente el juez se halla, frente a las partes, en una posición de imparcialidad e independencia y decidiendo sobre asuntos ajenos; pero no para hacer algo que las propias partes pudieran en todo caso hacer: al dictar sentencia no sustituye a nadie, sino que realiza una actividad propia que le ha sido confiada por el Estado; no dicta sentencia en nombre de las partes, sino en nombre del Estado (...); para terminar diciendo que "(...) lo esencial e infungible de la jurisdicción, entendida en este sentido amplio, es la definición de los derechos que realiza un funcionario imparcial y ajeno a la cuestión debatida, sin vinculación jerárquica; lo que le presta una autoridad que caracteriza su función frente a la del poder ejecutivo, basado en la potestad."

BULLARD comparando la independencia de la que gozan los tribunales administrativos frente a los demás funcionarios públicos, indica que "Sobre la independencia de la Administración, Dromi manifiesta que: "el órgano administrativo a veces es juzgador parcial, por ser parte interesada, pero siempre está sujeto a órdenes e instrucciones. La administración carece del presupuesto político-jurídico, que da razón de esencia y justificación al Poder Judicial: La independencia". Desde nuestro punto de vista, esta concepción no es aplicable a los Tribunales Administrativos o agencias autárquicas. Estos organismos al momento de resolver un caso particular no tienen autoridad jerárquica por encima que les ordene cómo resolver sino que, por el contrario, su decisión debe ceñirse a lo estipulado en el ordenamiento jurídico. Ninguna autoridad puede ordenarle cómo decidir en los casos que son de su conocimiento. Así, de la misma manera como un juez no está sujeto a un mandato jerárquico, ni siquiera por un Tribunal superior, al momento de resolver, un Tribunal administrativo no está sujeto a ningún mandato superior al momento de resolver un caso sometido a su competencia, sin perjuicio que su decisión sea revisable por otro órgano administrativo o por el órgano judicial".

Por consiguiente, estaremos ante un órgano que ejerce función jurisdiccional, al margen del organismo constitucional al que pertenece, si su función es resolver una controversia jurídica mediante la aplicación del derecho, aplicación que tiene lugar de manera independiente a la organización de la cual forma parte, es decir, que en la resolución del caso concreto el órgano administrativo no va a resolver bajo las directivas ni intereses de la Administración Pública, sino de acuerdo a su propio criterio.

Es el caso por ejemplo del Tribunal Fiscal, Tribunal del Indecopi, tribunales administrativos de los organismos reguladores, Tribunal Registral, entre otros, que si bien son órganos que pertenecen al Poder Ejecutivo, y no al Judicial, sin embargo se les dota de facultades para resolver determinadas controversias jurídicas en forma independiente.

La razón de la aparición de los tribunales administrativos se debe a que el Estado ha creído conveniente, por distintas consideraciones, tales como especialización o carga existente en el poder judicial, que determinadas materias sean vistas por órganos especializados distintos del Poder Judicial, dotándolos de facultades similares a la de los jueces, como independencia en el ejercicio de su función e irreversibilidad de sus actos por parte de la Administración Pública artículo (202.5 de la Ley N° 27444); además se ha establecido un procedimiento similar al judicial, con miras a garantizar la debido procedimiento (procedimiento trilateral).

Por tanto, si bien formalmente dichos tribunales administrativos se encuentran dentro de la estructura de la Administración Pública, la función que realizan no es propiamente administrativa, sino jurisdiccional.

La justicia administrativa como concretización de la obligación del estado de la tutela de derechos fundamentales.

La administración pública, desde sus orígenes, fue concebida como una manifestación de la personificación del estado, orientada a proteger el interés general permitiendo así hacer viable la actuación de este en la sociedad.

También hicieron uso de la palabra los Vocales Fredy Silva y Mirtha Rivera señalando que en esa misma línea se habían pronunciado los constitucionalistas César Landa Arroyo y Francisco Eguiguren Praeli en los informes emitidos a esta instancia ante el pedido formulado por éste colegiado, habiéndose dado lectura a algunos párrafos que a continuación se transcribe.

El doctor César Landa señala:

(...)

"El paulatino desarrollo de la administración pública le ha incorporado nuevas funciones; como la resolución de conflictos entre los ciudadanos y la propia administración, así como la resolución de conflictos trilaterales es decir, conflictos entre los propios administrados.

De esta manera, el poder ejecutivo actúa a través de la administración pública en la resolución de conflictos, actuando, como una verdadera instancia de fallo donde se dicta justicia administrativa.

Por ello, nociones como las del debido proceso trascienden del ámbito jurisdiccional para convertirse en derechos propios de cada administrado o ciudadano que espera recibir justicia, sea ésta de indole privada o administrativa.

Es por ello que los derechos de los ciudadanos establecidos en la constitución se convierten en verdaderos mandatos para la administración pública. En tanto que derechos fundamentales, éstos configuran los principios y límites como debe llevar a cabo el procedimiento administrativo cuando involucra a las personas, naturales o jurídicas.

En consecuencia, el viejo principio de la división de poderes del Estado de Derecho, en virtud del cual los actos administrativos los expedía solo el Poder Ejecutivo y las resoluciones judiciales las dictaba sólo el Poder Judicial, no puede ser entendido si no es función de respeto al principio de los derechos fundamentales; al entenderlos como pieza vinculante para el Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

Asimismo el doctor Francisco Eguiguren sostiene:

(...)

"El Tribunal Registral actúa como segunda y última instancia administrativa, que revisa corrobora o modifica lo resuelto por los distintos registradores cumpliendo una función de control de la conformidad legal de las decisiones de primera instancia, así como de la armonización y unificación de criterios, o dirimencia ante la coexistencia de distintas decisiones contradictorias entre sí.

Desde que el Tribunal Constitucional ha establecido que los Tribunales Administrativos pueden ejercer el control difuso de constitucionalidad, e inaplicar al caso concreto la ley o norma considerada contraria a la Constitución, la trascendencia e implicancias de esta función justifica la existencia de una segunda instancia especializada, con competencia nacional, como el Tribunal Registral, a fin de que ejerza esta delicada labor en materia registral.

El doctor Rolando Acosta expuso lo siguiente respecto al test de PROPORCIONALIDAD:

EN CUANTO AL TEST DE PROPORCIONALIDAD

1) Fin válido

El IGR sostiene que la Resolución 141-2011-SUNARP/SN (en adelante *la Resolución*) es idónea o tiene un fin válido porque garantiza el derecho fundamental de petición reconocido por el art. 2.20 de la Constitución, al posibilitar que los administrados que planteen independizaciones y que hayan cumplido con presentar los preceptivos planos obtengan una respuesta del Registro en un plazo razonable, al evitar que se prolonguen innecesariamente los procedimientos de calificación.

El Tribunal Registral (en adelante *el TR*) encuentra que, por el contrario, la Resolución anula el reclamado derecho de petición, además de afectar la prioridad ganada. En efecto: el derecho de petición, respecto de la Administración, importa que ésta responda y que la respuesta sea oportuna. Dicha respuesta no puede ser cualquiera, sino que –siempre que sea materialmente posible– debe pronunciarse sobre el fondo de la pretensión administrativa.

Al respecto, y partiendo de la premisa de la vigencia del derecho a un debido procedimiento administrativo del cual forma parte el derecho a una respuesta motivada de la Administración, el Tribunal Constitucional ha establecido (caso Giuliana Llamuja, Exp. 708-2008-PHC/TC) que se vulnera el derecho a una motivación adecuada cuando no se da respuesta a todas las cuestiones surgidas dentro del procedimiento o cuando solo intenta dar un cumplimiento formal la mandato de motivación.

Cuando la Resolución prohíbe la calificación integral del título lo que hace, lejos de garantizar el derecho de petición, vacía de contenido a tal derecho, al establecer que no se le brinde al administrado una respuesta íntegra sobre todos los aspectos vinculados a la legalidad de su solicitud de independización. De otro lado, si la irrecurribilidad de la tacha liminar y la prohibición de calificar integralmente el título fuesen medidas idóneas o válidas para evitar la prolongación excesiva de los procedimientos registrales, ambas medidas debieran ser igualmente aplicable a la calificación de todo tipo de títulos y en todos los Registros, pues en todos es posible que no se hayan presentado todos los documentos previstos legalmente y que el administrado "negligente o de mala fe" no subsane la omisión, y por tanto las medidas cuestionada debieran regir en todo procedimiento registral.

Por lo demás, irrecurribilidad y prohibición de calificar integralmente el título constituyen medidas extremas si se considera que se justifican no por la omisión de presentar el título de independización, sino por haber omitido presentar un documento complementario como es el plano. El art. 41 del Reglamento de las Inscripciones del Registro de Predios (RIRP) distingue claramente entre título de independización y documentos que deben acompañarse a este³⁰. El título para independizar un predio está constituido por la voluntad del propietario contenida en un documento de fecha cierta o de la Administración que la aprueba. A ellos habrá que acompañar documentos complementarios como planos. Como puede apreciarse, lo fundamental es el título (la voluntad del propietario de segregar una porción del predio), y lo accesorio o complementario son los planos. Sin embargo, pese a que el título sí se ha presentado, la sanciona su irrecurribilidad y la prohibición de calificar dicho título por haberse omitido la presentación de un documento complementario. La aplicación de la Resolución lleva a la paradoja de que el título podrá calificarse integralmente y, eventualmente, impugnarse su denegatoria si se presenta sólo el plano (documento complementario) aunque no se haya presentado el título, pero no a la inversa.

2) Necesidad

³⁰ Artículo 41.- Requisitos de la Independización. Todo título que da mérito a la independización debe contener el área de cada uno de los predios que se desmembran y, en su caso, el área remanente, con precisión de sus linderos y medidas perimétricas, acompañando los documentos exigidos para cada tipo de predio.

El IGR encuentra que la Resolución era necesaria para solucionar el problema de la excesiva duración de los procedimientos de independización a consecuencia de una cultura de negligencia y mala fe.

Sobre este tópico, es cierto que el problema existe pero no está limitado sólo a los supuestos de independización, pues como ya señalamos cualquier administrado puede, deliberada o inadvertidamente, omitir la presentación de algún documento preceptivo y originar la pendencia de los títulos posteriores. Entonces, igual problema puede presentarse con cualquier otro tipo de título y registro, y si embargo se considera necesaria las medidas de la Resolución sólo para los de independización predial.

Ahora, la suspensión de los procedimientos iniciados luego de la presentación del título que carece de planos no es un efecto directo e inmediato de dicha carencia, sino de la propia normatividad registral, especialmente del principio de prioridad excluyente, uno de los principales pilares del nuestro sistema registral.

La presentación de cualquier título origina el cierre temporal y condicionado de los libros del Registro para todo otro título incompatible. Siendo que la prioridad del acceso de los derechos al Registro permitirá excluir y ordenar los derechos inscritos, resulta sumamente valioso mantener la prioridad ganada. En aras de ello, el vigente RGRP previó la suspensión de la vigencia del asiento de presentación de los títulos incompatibles, esto es, la prolongación de los correspondientes procedimientos registrales. Dicha consecuencia, entonces, ha sido reconocida, admitida y regulada reglamentariamente, de cara a no perjudicar la prioridad.

En ese orden de ideas, si precisamente todo el ordenamiento registral busca definir los derechos inscritos sobre la base de la prioridad y preservar ésta en la medida de lo posible, y si la prolongación de los procedimientos es una consecuencia de la aplicación de dicha normatividad y es común a todo título y procedimiento, palpidez la necesidad de "acortar" los procedimientos de independización, especialmente cuando la independización se ruega en mérito a un título de origen judicial o arbitral cuya prioridad está protegida expresa y especialmente por el segundo párrafo del art. 2011 del Código Civil.

Ahora, la Resolución regula 3 aspectos: tacha liminar (pese a tratarse de una omisión subsanable), irrecurribilidad y prohibición de calificación integral. El TR encuentra razonable la tacha liminar, mas no los otros 2 aspectos. En el mejor de los casos, la necesidad de una medida encaminada a evitar que la "negligencia o la mala fe" de los administrados (¿cómo llega la Resolución a esta conclusión subjetiva?) dilate los procedimientos instaurados por otros administrados requería de la tacha liminar, pero no de las prohibiciones de acudir a la segunda instancia registral y de calificar integralmente el título. Y no eran necesarias estas 2 medidas porque no tienen ninguna relación con el problema que se pretende solucionar. En efecto: si el título se ha presentado

[Handwritten notes and signatures on the left margin]

[Handwritten signatures and initials at the bottom of the page]

(recordemos que el plano es sólo un documento complementario), su calificación integral viene impuesta y es ineludible por imperio del art. 2011 del Código Civil y de los arts. 31 y 32 del RGRP. Si la tacha liminar siempre está expedita, prohibir la calificación integral de dicho título no reduce la duración del procedimiento de independización.

Lo propio ocurre con la prohibición de recurrir la tacha ante el TR, pues si bien la apelación prolonga la duración del procedimiento, ello ocurre en todo título y procedimiento. Por lo demás, no son infrecuentes los casos en que no será necesaria la presentación de planos de independización (cuando el predio a independizar forme parte de una lotización, cuando exista plano en archivado, etc.), y una calificación en primera instancia puede no haber advertido esta circunstancia. Prohibir la apelación impediría que el TR enmiende el error, con el agravante que el administrado puede perder la prioridad ganada.

De otro lado, el subprincipio de necesidad que forma parte del test de proporcionalidad supone hace una "comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles". Esta comparación supone también "analizar la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo" y verificar si ese medio alternativo tiene un "menor grado de intervención en el derecho fundamental".

El IGR no analiza la existencia de otros medios alternativos, por lo cual el test que realiza es defectuoso y arbitrario, pues supone -sin explicar las razones- que las medidas de la Resolución eran las únicas existentes o, por lo menos, la más pertinente para solucionar el problema advertido. De hecho, existen otras reglas alternativas:

- i.- Mantener el evidente carácter subsanable de la omisión de los planos, pero suprimir la prórroga automática del asiento de presentación;
- ii.- Disponer que los responsables del Diario o los cajeros controlen rigurosamente la presentación de los planos, al igual que ocurre con la presentación de partes notariales ex 7ma. Disp. Compl. y Final del D. Leg. 1049, previniéndole que debían subsanar la omisión dentro de un plazo razonable (por ejemplo, 15 días hábiles);
- iii.- Disponer la aplicación supletoria de la Ley 27444 en cuanto al otorgamiento de 2 días hábiles para que el administrado subsane la omisión de presentación de documentos o requisitos.

En ese sentido, encuentra el TR que no existía necesidad alguna para que la Resolución haya prohibido la apelación de la tacha liminar y la calificación integral.

Todas estas opciones tienen un menor grado de intervención en el debido procedimiento y en la prioridad ganada que prohibir la recurribilidad y la calificación integral, a la par que aseguran una duración razonable de los procedimientos de independización. Consiguientemente, la Resolución no resultaba necesaria al existir medidas alternativas igualmente eficaces.



3) Proporcionalidad

Según este subprincipio, el grado de realización del objetivo de la medida contemplada por la Resolución debiera ser por lo menos proporcional o equivalente al grado de afectación del debido procedimiento y del derecho del administrado a la prioridad de su derecho ganada con la presentación del título. Según el IGR, la afectación a tal principio y derecho es leve. El TR considera que, por el contrario, la afectación es gravísima e irrazonable, pues no solo se impide la impugnación contra la tacha liminar y se suprime al calificación del título por la simple omisión de presentar un documento complementario, sino que tampoco logra el efecto pretendido de evitar la dilación excesiva del procedimiento registral. Es decir, no se cumple ni siquiera mínimamente con este objetivo.

En efecto: bastaría con que el administrado negligente y de mala fe presente el plano pero con graves defectos para que no se aplique la Resolución, y por ende el procedimiento sea uno "ordinario" con observación, prórroga automática, calificación integral y posibilidad de recurrir la observación. Es decir, siempre es posible que la cultura de la mala fe genere que los procedimientos de independización bloqueen la partida y perjudiquen a los administrados cuyos procedimientos se generaron posteriormente.

En ese orden de ideas, mientras que la intensidad de la afectación es sumamente intensa, pues llega hasta hacer perder la prioridad ganada por el administrado, el logro del objetivo de la Resolución es mínimo, por decir inexistente al existir mecanismos legales que posibilitan, aun presentando el plano, que se prolonguen los procedimientos de independización.

Por todo lo expuesto, el TR consideró que la Resolución no superaba el test de proporcionalidad en cuanto a la irrecurribilidad de la tacha liminar y la prohibición de calificación integral, por lo que correspondía inaplicarla en tales extremos por su inconstitucionalidad.

No habiendo otro tema que tratar, se dio por concluida la sesión del Pleno, siendo las 12:00 p.m., del día viernes 10 de febrero de 2012, procediéndose a la suscripción de la presente acta por parte de los asistentes, de conformidad con lo prescrito por el art. 29º del Reglamento del Tribunal Registral. *Enmendados: (1) en pág. 12, (2) (1) en pág. 13, (salvo pedido del usuario) en pág. 42. VALE.*

Walter E. Morgante

Roberto Acosta

Elena Vasquez Torres
 Elena Vasquez Torres
 Vocal del Tribunal Registral
 SUNARP

Martha del Carmen Silva Diaz
 Martha del Carmen Silva Diaz
 Presidenta de la Tercera Sala del
 Tribunal Registral
 SUNARP

Fredy Luis Silva Villajuan
 Fredy Luis Silva Villajuan
 Vocal del Tribunal Registral
 SUNARP

Andrea Paola Gutierrez Vasquez
 Andrea Paola Gutierrez Vasquez
 Vocal Suplente del Tribunal Registral
 SUNARP



[Signature]
MIRTA ESCOBAR
Vocal del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
GUSTAVO RAFAEL ZEVALLOS RUETE
Vocal Suplente del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
GLORIA AMPARO SALVATIERRA VALDIVIA
Presidenta del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
NORA MARIELLA ALDANA DURAN
Presidenta de la Segunda Sala del
Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
SAMUEL HEYNER GALVEZ TRONCOS
Vocal del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
WALTER JUAN POMA MORALES
Vocal Suplente del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
LUIS ALBERTO ALDAGA HUARIPATA
Presidente de la Primera Sala del
Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
PEDRO ALAMO HIDALGO
Vocal del Tribunal Registral
SUNARP

[Signature]
LUIS ESCARZA
BENTEEZ.

[Signature]
Raimon Delgado Nieto

[Signature]
FERNANDO TARAZONA ALVARADO
Vocal del Tribunal Registral
SUNARP