

# Calificación registral de documentos administrativos: ¿quién ve por ella? ¿dónde estamos? ¿hacia dónde vamos?

Jorge Ortiz Pasco<sup>1</sup>

## SUMARIO

1. Introducción. 2. ¿Quién ve por ella y dónde estamos en la calificación registral de los documentos administrativos? 3. La mencionada Casación permite plantear la tercera interrogante del presente artículo: ¿Hacia dónde vamos? 4. Seguridad jurídica y Registro desde la Casación. 5. Calificación Registral de Documentos Administrativos. Hay que presentarle a la Casación. 6. El Tribunal Registral Peruano cuando se trata de la calificación de documentos administrativos, ha fijado criterios en cuanto a los límites y alcances que no pueden ser desconocidos por la Casación. 7. En general y a manera de conclusión: La función administrativa ha venido siendo desmerecida.

## PALABRAS CLAVE

Inscripción de derechos sobre la base de resolución administrativa; calificación de actos administrativos; requisitos de validez de los actos administrativos.

## KEY WORDS

Registration of rights based on administrative resolution; qualification of administrative acts; validity requirement of administrative acts.

## RESUMEN

El autor analiza y critica la Casación 34-2010-La Libertad, que otorga potestad a los registradores de calificar la validez de los actos administrativos presentados para inscripción.

Asimismo, el autor ahonda en los conceptos de validez de los actos administrativos y las potestades del registrador encontrando asistemática dicha sentencia con la normativa pertinente.

## ABSTRACT

The author analyze and criticize Cassation Judgment 34-2010-La Libertad in which the court grant the registrar the authority to qualify the validity of the administrative act present for registration.

As well, the author went deep in the concepts of validity of administrative acts and the authority of the registrar finding unsystematic the sentence of the cassation court.

<sup>1</sup> Consejero del Estudio Echecopar en el Área de Derecho Civil. Coordinador de la Segunda Especialidad en Derecho Registral de la PUCP. Profesor de los cursos de Garantías y Seminario de Propiedad en el Pre grado de la PUCP. Profesor de los cursos Teoría General del Registro y Propiedad Informal y Nuevos Registros en la Segunda Especialidad de la PUCP. Profesor de los cursos de Garantías Reales y Derecho Registral en la Universidad de Piura. Profesor en los cursos de Propiedad, Garantías y Derecho Registral en la UPC. Es autor del libro Apuntes de Derecho Registral y coautor en otros libros. Ha sido Superintendente Nacional Adjunto de la SUNARP. Ha sido Coordinador del Marco Legal e Institucional del Proyecto Derechos de Propiedad Urbana COFOPRI.

## 1. Introducción

Un tema que ha venido a activar y, en algunos momentos, sin control ni límite, es el del acceso de los documentos administrativos al Registro de Predios. Con el crecimiento económico que hemos venido experimentando en los últimos años se ha producido en el derecho registral peruano una verdadera explosión al mejor estilo de lo que la ciencia llama: el Big Bang. Está explosión, sin control ni límite, se ha visto reflejada directamente en la participación del Estado, que viene generando actos administrativos relacionados con la propiedad inmueble. No cabe duda que hoy el registro recibe a diario, y cada vez más, resoluciones administrativas relacionadas con el derecho registral inmobiliario como: la declaratoria de fábrica, la numeración, la subdivisión, la habilitación urbana, la adjudicación de un bien de propiedad estatal, el reconocimiento o la formalización de la propiedad informal, las concesiones mineras, las concesiones de infraestructura, las áreas naturales protegidas, el patrimonio cultural de la nación, entre otras.

## 2. ¿Quién ve por ella y dónde estamos en la calificación registral de los documentos administrativos?

Frente al crecimiento y la explosión antes mencionados el registro ha tenido que regular (normar) la calificación de los documentos administrativos.

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos cuenta desde su creación con vocación regulatoria (que data y tiene fundamento en el artículo 2009<sup>2</sup> del Código Civil y ha sido ratificada por el artículo 9 de la Ley 29566<sup>3</sup>). Dicha vocación, se debería hacer efectiva a través del reglamento general de los Registros Públicos, donde a la fecha no existe un artículo expreso para la calificación de un documento administrativo.<sup>4</sup> No obstante lo expresado, si existe un artículo sobre el contenido del asiento de inscripción cuando el título que lo genera es de origen administrativo.<sup>5</sup>

El Tribunal Registral tiene por razón de ser, sentido, objetivo, finalidad y obligación inexcusable<sup>6</sup> la de calificar y, además, (tan importante como calificar) la de generar Prece-

<sup>2</sup> Artículo 2009.-Los registros públicos se sujetan a lo dispuesto en este código, a sus leyes y reglamentos especiales [...].

<sup>3</sup> Ley 29566 llamada de mejor clima para las inversiones. Artículo 9.- Precisión acerca de la función registral: "La función registral de calificación se encuentra sujeta a los dispuesto en el artículo 2011 del Código Civil, así como a las reglas y límites establecidos en los reglamentos y directivas aprobados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)".

<sup>4</sup> En el Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria Española encontramos un artículo expreso para la calificación de documentos administrativos. Artículo 99.- La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de este con el titular y a los obstáculos que surjan del registro.

<sup>5</sup> Artículo 52.- El asiento de inscripción extendido en mérito de una resolución administrativa comprenderá además de los requisitos establecidos en el artículo 50 la indicación del órgano administrativo que haya dictado la resolución y la fecha de esta. Cuando la normativa vigente así lo exija, se indicará la constancia de haberse agotado la vía administrativa.

<sup>6</sup> Salvo, en el caso de mediar una medida cautelar de no innovar tal y como consta del Pleno <sup>LV</sup> que en, la sesión ordinaria de fecha 4 y 5 de marzo de 2010, aprobó el cuarto Acuerdo Plenario que expresa lo siguiente: "Cuando una medida cautelar de no innovar mediante la cual se ordena mantener la situación de hecho de una partida registral es anotada en mérito a título posterior, no procede la inscripción de los

dentes de Observancia Obligatoria.<sup>7</sup> En dicha facultad, el Tribunal no se ha quedado cruzado de brazos y, mejor aún, le ha aportado al derecho registral peruano, líneas directrices necesarias para la calificación de documentos administrativos a través de los Precedentes de Observancia Obligatoria siguientes:

**Inscripción sobre la base de resolución administrativa:**<sup>8</sup> Para la inscripción de resoluciones administrativas que impliquen la declaración, modificación o extinción del derecho de propiedad sobre bienes, se requiere acreditar que aquellas han quedado firmes.

**Calificación de actos administrativos:**<sup>9</sup> En la calificación de actos administrativos, el registrador verificará la competencia del funcionario, la formalidad de la decisión administrativa, el carácter inscribible del acto o derecho y la adecuación del título con los antecedentes registrales. No podrá evaluar los fundamentos de hecho o derecho que ha tenido la administración para emitir el acto administrativo y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.

**Aplicación del silencio administrativo positivo:**<sup>10</sup> La falta de regulación o precisión en el TUPA del silencio al que está sometido un procedimiento administrativo, no impide la aplicación del silencio administrativo positivo contemplado en la Ley 29060.

**Inscripción de nulidad declarada en sede administrativa:**<sup>11</sup> La resolución administrativa que declara la nulidad de un acto administrativo inscrito es título suficiente para extender el correspondiente asiento de cancelación.

Hasta aquí, pienso haber descrito que está sucediendo y cuál es el marco legal de la calificación registral de los documentos administrativos en Perú.

Por lo expresado, diera la impresión frente al título del presente artículo que este se acaba de agotar. Pero como el derecho en general es inagotable y, por tanto, una fuente rica de exploración, análisis y discusión (estado que debemos fomentar y practicar desde las aulas universitarias), nuestro común amigo y poder del Estado, el Poder Judicial, ha decidido participar del Big Bang, la explosión, y el crecimiento económico del país a través de la calificación de documentos administrativos. Nos referimos a la Casación 34-2010-La Libertad.<sup>12</sup>

---

títulos presentados con anterioridad siempre que el mandato judicial se pronuncie respecto de los títulos pendientes en la partida registral”.

<sup>7</sup> El artículo 32 del Reglamento del Tribunal Registral aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos 263-2005-SUNARP/SN, de fecha 18 de octubre de 2005, prescribe que: “Los acuerdos del Pleno Registral que aprueben Precedentes de Observancia Obligatoria establecerán las interpretaciones a seguirse de manera obligatoria por las instancias registrales, en el ámbito nacional, mientras no sean expresamente modificados o dejados sin efecto mediante otro acuerdo del Pleno Registral, por mandato judicial firme o norma modificatoria posterior”.

<sup>8</sup> Pleno v, sesión ordinaria realizada los días 5 y 6 de septiembre de 2003. Publicada en el diario *El Peruano*, el día 20 de octubre de 2003.

<sup>9</sup> Pleno XCIII, sesión extraordinaria presencial realizada los días 2 y 3 de agosto de 2012. Publicada en el diario *El Peruano*, el día 16 de agosto de 2012.

<sup>10</sup> Pleno c, sesión ordinaria presencial realizada los días 6 y 7 de diciembre de 2012. Publicada en el diario *El Peruano*, el día 21 de diciembre de 2012.

<sup>11</sup> Pleno cv, sesión ordinaria presencial realizada los días 4 y 5 de abril de 2013. Publicada en el diario *El Peruano* el día 18 de abril de 2013.

<sup>12</sup> En *El Peruano*, el 30 de enero de 2014, p. 48135 del suplemento de Casaciones.

### 3. La mencionada Casación permite plantear la tercera interrogante del presente artículo: ¿hacia dónde vamos?

Por ello, es importante analizar una Casación que podría generar la inestabilidad que el derecho administrativo y el derecho registral durante los últimos 20 años se han preocupado por construir.

En el considerando séptimo de la Casación se expresa:

Que, igualmente debe ampararse la denuncia de interpretación errónea del artículo 2011 del Código Civil que establece: Los registradores califican la legalidad de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, la capacidad de los otorgantes y la validez del acto, por lo que resulta de ellos, de sus antecedentes y de los asuntos (debió decir de los asientos) de los registros públicos y que ello no se aplica bajo responsabilidad del registrador, cuando se trate de parte que contenga una resolución judicial que ordene la inscripción, pues la recurrida entiende que tal norma al interpretarse en concordancia con el artículo 9 de la Ley 27444 determina que no pueda analizarse la validez del acto administrativo,<sup>13</sup> ni del procedimiento que lo origina pues se vulneraría la competencia de la autoridad administrativa o jurisdiccional, quienes son los únicos que pueden declarar su nulidad; sin embargo, tal comprensión de la sala superior resulta inadecuada pues la norma denunciada no establece restricciones a la facultad de calificación integral de los títulos emitidos en el ámbito administrativo, excepto en el caso exclusivo de las resoluciones judiciales,<sup>14</sup> no pudiendo la presunción de validez de las resoluciones administrativas contenidas en el artículo 9 constituir un óbice para que el registrador efectúe la calificación de la validez del acto pues así lo ha determinado expresamente el artículo 2011 del Código Civil denunciado, norma que a diferencia de la contenida en la Ley 27444 es específica en lo atinente al derecho registral.

Me detendré en la propuesta de la Corte Suprema. Diera la impresión que la Corte no reconoce todo lo escrito en la primera parte del presente artículo, y me refiero a lo dispuesto en el artículo 2009 del Código Civil,<sup>15</sup> el artículo 9 de la Ley 29566 y en el artículo 32 del Reglamento del Tribunal Registral, y en los Precedentes de Observancia Obligatoria.

Parece que el derecho (no estoy hablando de la ley) que justamente reúne a la ley, la doctrina, la jurisprudencia y la costumbre, es una ciencia aislada cuando la Corte opina sobre temas registrales.

El análisis practicado en la Casación se restringe a lo eminentemente legalista, cuando textualmente expresa: “[...] pues la norma denunciada no establece restricciones a la fa-

<sup>13</sup> Artículo 9 de la Ley 27444.- Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

<sup>14</sup> Comentario del autor: Creemos que incluso no solamente se equivoca la Casación cuando analiza el tema de la especialidad de la ley, sino también en lo referido a la Calificación de Documentos Judiciales. Para tal efecto se puede consultar los trabajos sobre dicho tema realizados por de Espanés, Luis Moisset (2004). *La publicidad registral*. Lima: Palestra editores, p. 235; Silva Díaz, Martha (2006, diciembre). En *Actualidad Jurídica*. Tomo 157. Lima, pp. 54 y ss.; Ortiz Pasco, Jorge (2005). *Apuntes de derecho registral*. Lima: Dante Antonioli editor, pp. 19 y ss.

<sup>15</sup> “Los registros públicos se sujetan a lo dispuesto en este código, a sus leyes y reglamento especiales”.

cultad de calificación integral de los títulos emitidos en el ámbito administrativo, excepto en el caso exclusivo de las resoluciones judiciales [...]”.

En el derecho registral y dentro de la calificación registral existen formas de calificación dependiendo del documento que se somete a esta. Por tanto, existe la calificación de documentos notariales, consulares, judiciales, administrativos, privados y arbitrales. Esta no es una clasificación inventada, es reflejo de lo construido por la doctrina. La doctrina es fuente del derecho y como tal debemos buscar, conocer, confrontar y, por último, aplicarla en la construcción del derecho (no de la ley).

Se equivoca la Corte, porque el artículo 9 de la Ley de Procedimiento Administrativo contempla lo que el registro no puede decidir: la validez (presunción legal) del acto administrativo. El registro puede decidir respecto de la forma documental, para ello en nuestro ordenamiento civil contamos con el artículo 2010,<sup>16</sup> que exige la forma documental pública para llegar al registro y por excepción legal la forma de un documento privado.<sup>17</sup> Esta es la forma por la que nuestro registro se inclina: la forma documental. Pero intentar ingresar al mundo de lo dispuesto por una autoridad expresamente facultada para otorgar y formalizar un acto, no es un espacio para el derecho registral en Perú.<sup>18</sup>

En el tiempo, el Tribunal Registral ha venido regulando el espacio de la calificación en especial, a través de los Precedentes de Observancia Obligatoria. Hoy, tenemos regulada la calificación registral de los notariales para los procedimientos no contenciosos (prescripción adquisitiva<sup>19</sup> y uniones de hecho<sup>20</sup>) documentos judiciales<sup>21</sup> (que debió ser solo para las sentencias y se hizo equivocadamente extensivo para las resoluciones judiciales que no generan una inscripción sino una anotación preventiva), judiciales emanados de la justicia de paz<sup>22</sup> (con muchos cambios para bien desde su primera regulación), arbi-

<sup>16</sup> “La inscripción se hace en virtud de título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria”.

<sup>17</sup> El artículo 14 de la Ley General de Sociedades (actas) y el artículo 9 del Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios (laudos arbitrales) son ejemplos de lo expresado como excepción a la inscripción de un documento público siempre que medie una norma expresa para ello.

<sup>18</sup> El Tribunal Registral se ha pronunciado al respecto en varias oportunidades:

La Resolución 094-2005-SUNARP-TR-T de fecha 3 de junio de 2005 estableció: “No es calificable en sede registral los fundamentos o motivaciones asumidas por la autoridad administrativa para expedir un acto administrativo”. La Resolución 307-2005-SUNARP-TR-L de fecha 27 de mayo de 2005 estableció: “No es facultad del Registrador ni del Tribunal Registral cuestionar el fondo ni la motivación de la declaración notarial de prescripción, siendo que en todo caso es el notario quien asume responsabilidad respecto de la comprobación de los hechos y adecuación a la ley del procedimiento no contencioso. Sin embargo, sí es función del Registrador el verificar que dicho título sea compatible con las inscripciones de la partida registral”.

<sup>19</sup> Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el Pleno *xxvii* y *xxviii* del Tribunal Registral en la sesión ordinaria, del 21, 22 y 23 de noviembre de 2007. Publicado en el diario *El Peruano*, de 1 de marzo de 2008.

<sup>20</sup> Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el Pleno *lxxxv* del Tribunal Registral en la sesión extraordinaria no presencial, de 2 de marzo de 2012. Publicado en el diario *El Peruano*, de 10 de marzo de 2012.

<sup>21</sup> Precedente de Observancia Obligatoria aprobado por el Pleno *v* del Tribunal Registral en la sesión ordinaria, de 5 y 6 de septiembre de 2003. Publicado en el diario *El Peruano*, de 20 de octubre de 2003.

<sup>22</sup> Precedentes de Observancia Obligatoria aprobados por los Plenos:

*ii* en la sesión ordinaria, del 29 y 30 de noviembre de 2002. Publicado en el diario *El Peruano*, el 22 de enero de 2003. *xciii* en la sesión extraordinaria presencial del 2 y 3 de agosto de 2012. Publicado en el diario *El Peruano*, del 16 de agosto de 2012 (el que fue dejado sin efecto por el Pleno *cix* del Tribunal Registral y que a continuación se indica).

*cix* en la sesión ordinaria presencial, del 28 y 29 de agosto de 2013. Publicado en el diario *El Peruano*, el 13 de septiembre de 2013.

*ccxi* en la sesión ordinaria presencial, de 6 de junio de 2014. Publicado en el diario *El Peruano*, el 24 de junio de 2014.

trales<sup>23</sup> (muy cuestionado pero en camino de mejorar) y, como se indicó líneas arriba, también de los administrativos.<sup>24</sup>

¿Qué ha hecho la Corte en la Casación comentada? Simplemente, desordenar lo caminado y ver dónde incluso legalmente no se puede ver. Ha entendido que la Ley de Procedimiento Administrativo General que regula el acto administrativo debe ser pospuesta por la regla de calificación registral, sin tener en cuenta lo que significa el límite de la calificación registral. Es decir, “hasta dónde puede llegar el registrador cuando califica un documento administrativo”. También olvida la Corte, que una resolución administrativa es consecuencia de un procedimiento generador de esta y en la que, solamente, participan El Estado y las partes que lo generan. El Registrador no participa del procedimiento, ni del acto que este genera.

Es importante tener en cuenta lo dispuesto en la Resolución 094-2005-SUNARP-TR-T.<sup>25</sup>

La mencionada resolución establece en sus fundamentos (la resolución lo llama Análisis 8): “De otro lado, no debe perderse de vista un aspecto fundamental en la calificación de títulos administrativos: los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad y validez, conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 27444. Ello supone, que todos los requisitos de validez del acto administrativo regulados por el artículo 3 de la citada Ley<sup>26</sup> han sido satisfechos, entre ellos el de regularidad del procedimiento, por lo cual no es viable calificar dicho aspecto, pues ello significaría convertir al Registro en una supra instancia administrativa.

Como lo ha sostenido la sala reiteradamente, la calificación registral es ajena a aquellos aspectos que supongan análisis de la validez del acto administrativo, a excepción de la competencia de la autoridad administrativa; por cuanto este constituye un aspecto calificable a tenor del inciso e del artículo 32 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos.<sup>27</sup>

Continúa la resolución (esta vez en el numeral 9):

Considera este colegiado que el ejercicio de la potestad administrativa, en cualquier ámbito de cosas, se desarrolla siempre bajo el principio de legalidad. La necesidad que tiene el Estado de legitimar su actuación frente a la ciudadanía le ha llevado a consagrar la presunción de validez a que se refiere el artículo 9 de la Ley

<sup>23</sup> Precedentes de Observancia Obligatoria aprobados por los Plenos: XCIX en la sesión extraordinaria presencial, del 15 y 16 de noviembre de 2012. Publicado en el diario *El Peruano*, del 1 de diciembre de 2012.

CXXI en la sesión ordinaria presencial, el 6 de junio de 2014. Publicado en el diario *El Peruano*, de 24 de junio de 2014.

<sup>24</sup> Pleno XCIII, sesión extraordinaria presencial realizada los días 2 y 3 de agosto de 2012. Publicado en el diario *El Peruano*, el 16 de agosto de 2012.

<sup>25</sup> Resolución emitida por el Tribunal Registral de Trujillo, con fecha 3 de junio de 2005, y que representa una de las cinco resoluciones que soportan el Precedente de Observancia Obligatoria sobre Calificación de Actos Administrativos aprobado en el Pleno XCIII del Tribunal Registral.

<sup>26</sup> Son requisitos de validez de los actos administrativos: competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular.

<sup>27</sup> Artículo 32 literal e.- Verificar la competencia del funcionario administrativo o notario que autorice o certifique el título.

27444, de modo tal que se genere confianza en la actuación de la Administración Pública. En aras de esa búsqueda de legitimación social y jurídica, la ley dispone que los actos administrativos sean reputados válidos en tanto su invalidez no sea declarada por la misma Administración o por el Poder Judicial. No obstante, es claro que el carácter *ius tantum* de la presunción anotada puede conducir a que la Administración actúe apartada o enfrentada al ordenamiento jurídico, y ese acto ilegal puede provocar daño a los administrados o a los terceros. El ordenamiento, entonces, hace responsable a la Administración por los perjuicios, como lo prevé el artículo 238 de la Ley 27444.<sup>28</sup>

En el análisis de la Casación, no debemos dejar pasar el considerando cuarto:

Que respecto, de la pretensión subordinada, la recurrida también emite un fallo desestimatorio señalando que el artículo 142 del Reglamento General de los Registros Públicos,<sup>29</sup> que determina que no procede interponer recurso de apelación contra los asientos de inscripción, ni en segunda apelación dentro del mismo procedimiento registral, debe concordarse con la Ley 27444 en su artículo 206.2,<sup>30</sup> que prescribe que solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión y que la contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto administrativo; siendo que en el caso de autos no se estaría buscando una segunda revisión.

Creemos que el tema era más sencillo. Resulta que el artículo 142 del Reglamento General de los Registros Públicos fue derogado por aplicación de la Quinta Disposición Transitoria y Final<sup>31</sup> de la Ley 27444, por lo que resulta posible interponer un segundo recurso de apelación en el mismo procedimiento administrativo.

Lo que debe entenderse es que no procede un segundo recurso de apelación en sede administrativa registral, cuando la denegatoria de inscripción es esta; pero, si nos encontramos frente a una nueva denegatoria y por tanto distinta de la que fue apelada primigeniamente, entonces, cabe una segunda apelación.

<sup>28</sup> El mencionado artículo se refiere a distintas disposiciones generales como, por ejemplo: La indemnización a la que tiene derecho un administrado cuando es lesionado o perjudicado por el funcionamiento de la administración.

<sup>29</sup> Artículo 142.- No procede interponer recurso de apelación contra las inscripciones.

<sup>30</sup> Artículo 206.2.- Solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

<sup>31</sup> Quinta Disposición Transitoria y Final.- Esta ley es de orden público y deroga todas las disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se le opongan o contradigan, regulando procedimientos administrativos de índole general, aquellos cuya especialidad no resulte justificada por la materia que rijan, así como por absorción aquellas disposiciones que presentan idéntico contenido que algún precepto de esta ley.

#### 4. Seguridad jurídica y registro desde la Casación

En nuestra Constitución no se encuentra regulado el Principio de Seguridad Jurídica;<sup>32</sup> no obstante, en el ordenamiento Constitucional Peruano aparece regulado en una sentencia.<sup>33</sup>

La doctrina, a través Mezquita del Cacho,<sup>34</sup> nos instruye expresando que las notas de seguridad jurídica son dos:

— La certeza o certidumbre o ausencia de duda, que permita una predictibilidad del interesado sobre las reglas de juego existentes.- Certeza sobre las fuentes, publicidad normativa, tipicidad penal, derecho transitorio, derechos adquiridos. Aplicada esta certeza a la seguridad jurídica inmobiliaria, es necesario que quienes adquieran derechos lo hagan sobre bases de certidumbre y esto se manifiesta en los diferentes principios hipotecarios, fundamenta los que señalan requisitos de la inscripción, y entre ellos, de forma más directa en los siguientes: en el tracto sucesivo, pues de la certeza que supone el apoyo en un titular anterior que ofrece preexistencia del derecho; en la especialidad, que da claridad sobre el historial de la finca y de los derechos; en el de calificación o legalidad, que da certeza sobre el cumplimiento de los requisitos legales de la adquisición; en el principio de negocio causal, pues con la expresión de la causa, se manifiesta la función controladora y clarificadora de la misma [sic], para la validez de los negocios.

— La confianza o ausencia de temor se señala como segunda nota de la seguridad jurídica en general.- Aplicada al derecho inmobiliario, se manifiesta en la ausencia de temor y en la confianza en los asientos registrales. A esa confianza van encaminados fundamentalmente los principios que señalan los efectos de las inscripciones especialmente las presunciones de exactitud de la legitimación y fe pública registral, pues el legislador da protección, sea provisional (legitimación) o definitiva (fe pública registral), a quien confía y se apoya en los asientos registrales.

A la Casación le faltó saber que la Calificación Registral desde la Doctrina tiene una relación directa con la Seguridad Jurídica. (¡Ojo, la doctrina es fuente de derecho, otra cosa es que no esté de moda, porque cada día se lee menos!).

Sanz Fernández<sup>35</sup> señala: “De todo lo dicho hasta ahora deriva claramente la gran importancia y trascendencia de la función calificadora, en cuanto es el medio fundamental de actuación del principio de legalidad. A través de la función calificadora

<sup>32</sup> Marcial Rubio Correa en *La interpretación de la Constitución*, según el Tribunal Constitucional ha escrito: “El principio de seguridad jurídica no está escrito específicamente en la Constitución ni como derecho, ni como norma, ni como principio propiamente dicho”.

<sup>33</sup> Expediente 016-2002/AI-TC que expresa: “El principio de seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas(es especial, la de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el derecho es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad”.

<sup>34</sup> García García, José Manuel (1994). “La función registral y la seguridad de tráfico inmobiliario”. En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* 625, p. 2243.

<sup>35</sup> Nota de pie idéntica a la del numeral 26, p. 2282 primer párrafo.

se consigue que normalmente ingresen en el registro títulos válidos y perfectos y que, por tanto, el régimen hipotecario actué en forma más adecuada. La función del registro es dotar de seguridad a los derechos reales, y no quedaría debidamente cumplida si no hubiera un medio de conseguir que los derechos reales protegidos por él sean válidos y perfectos [...]”.

Roca Sastre<sup>36</sup> opina: “La importancia de la función calificadora del registrador está en consonancia con la importancia de los efectos mismos que la inscripción en el registro de la propiedad implica. Basta pensar, entre otros efectos que produce la inscripción en cuanto integra el contenido de los registros de la propiedad, con los efectos derivados del principio de legitimación y, sobre todo, los del principio de fe pública registral, para comprobar la trascendencia que ofrece el hecho de que un título pueda o no inscribirse, según sea la decisión calificadora del registrador de la propiedad, confirmada por las resoluciones que recaigan en los recursos interpuestos contra esta. Cuanto más enérgicos sean los efectos que un sistema inmobiliario registral atribuya a la inscripción, tanto más será importante la función calificadora del registrador”.

Por su parte, José María Chico y Ortíz<sup>37</sup> dice: “La gran fuerza publicitaria que la ley otorga a los asientos registrales y los inevitables efectos que de esta se derivan están basados en un requisito previo y decisivo que, a modo de condición, debe cumplirse para que el acto o contrato tenga reflejo en el registro y quede protegido por todos sus principios. Este requisito previo es la calificación registral. Sin que el título o documento que contenga el acto inscribible sea sometido a esa especie de “control jurídico” no puede practicarse ningún asiento —salvo el del libro Diario— en los correspondientes libros del registro”.

Nuñez Lagos:<sup>38</sup> “La actuación registral, al ejercer la función calificadora tiene no una doble actividad, sino una triple dimensión: a) Una de fondo o jurídica y legislativa; b) Otra registral, en cuanto ha de adecuar la realidad jurídica con la registral; y c) Otra formal, sobre los libros del registro, extractando y seleccionando lo que ha de pasar a ser el contenido del asiento que realice. Para el desarrollo de estos tres aspectos se necesita un conocimiento profundo de la legislación vigente, de los principios hipotecarios y de la legislación específica”.

José Luis Lacruz Berdejo y Francisco de Asís Sancho Rebullida<sup>39</sup> señalan: “La calificación consiste, así, en el examen por el registrador de la validez externa e interna del título presentado, antes de resolver sobre su ingreso en el registro y a este solo efecto. La calificación es para el registrador una actuación obligatoria, personalísima y, por consiguiente imputable; los registradores califican bajo su responsabilidad, sin poder delegar en otra persona ni suspender su juicio y consultar con sus superiores”.

<sup>36</sup> Nota de Pie idéntica a la del numeral 26, p. 2282 segundo párrafo.

<sup>37</sup> Nota de Pie idéntica a la del numeral 26, p. 2282 tercer párrafo.

<sup>38</sup> Citado por Chico y Ortíz, José María (1994, enero-febrero). “La calificación registral: Problemas”. En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, p. 45.

<sup>39</sup> Lacruz Berdejo, José Luis y Sancho Rebullida, Francisco de Asís (2004). *Derecho registral inmobiliario*. Madrid: Dykinson, p. 305.

Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón<sup>40</sup> opinan: “[...] la calificación registral es el enjuiciamiento que el registrador realiza sobre la legalidad de los documentos y sobre la validez y la eficacia de los negocios contenidos en ellos”.

Antonio R. Coghlan<sup>41</sup> dice: “De esta manera y específicamente en sede registral, la calificación se traduce en un episodio concreto de la seguridad jurídica, porque tiende a cimentar la publicidad — que, a su vez, en su conjunto apunta en esa gran dirección— sobre bases confiables. Es así como, a partir de la consecución de una documentación registrable que satisfaga la legalidad requerida por los preceptos atinentes a la publicidad registral se persigue la más amplia finalidad última de lograr la coincidencia de las constancias del registro con la realidad extra registral, de cuya difusión se encargará eventualmente este organismo”.

Agregan Francisco Javier Gómez Gállego y Pedro del Pozo Carrascosa:<sup>42</sup> “Calificar en derecho hipotecario es determinar si el acto o contrato (título tanto en sentido formal como en sentido material), presentado al Registro de la Propiedad, reúne o no los requisitos exigidos por el orden jurídico para su validez y eficacia, tanto entre partes como frente a terceros”.

Pedro Felipe Villaro:<sup>43</sup> “La calificación se nos presenta como el examen que el registrador hace del documento presentado a inscribir, para determinar si reúne los requisitos exigidos por la ley y, en consecuencia, practicar su registración”.

Gabriel de Reina Tartiére<sup>44</sup> señala: “El control de legalidad que ejerce el registrador goza de su máxima extensión en cuanto a las condiciones formales del título y a las circunstancias predeterminantes que la ley establece para su inscripción, restringiendo, en cambio, su desenvolvimiento con respecto a la validez consustancial de los actos y negocios contenidos en el documento. Habría, por tanto, tres tipos distintos de aspectos calificables: los relacionados con el contenido del título, los formales atinentes al documento y los dependientes del registro”.

Luis García García describe:<sup>45</sup> “El artículo 2011 del Código Civil regula la función y la facultad calificadora del registrador. Erróneamente se suele sostener que el artículo bajo comentario recoge exclusivamente el principio de legalidad, cuando en realidad lo que hace la norma es incorporar este principio como parte de la función calificadora. Cabe aquí precisar que, en estricto, la calificación no es un principio ni un presupuesto técnico. La calificación es un proceso que se efectúa aplicándose los principios registrales, los cuales constituyen la base y los límites a partir de los cuales el registrador comprueba la legalidad del título y su compatibilidad con los antecedentes registrales”.

<sup>40</sup> Díez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio (2012). *Sistema de derecho civil*. Octava edición. Madrid: Tecnos. Madrid, España. Octava Edición, 2012. Página 271, segundo párrafo.

<sup>41</sup> Coghlan, Antonio R. (1984, junio). *Teoría general de derecho inmobiliario registral*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 127 y 128.

<sup>42</sup> Gómez Gállego, Francisco Javier y Del Pozo Carrascosa, Pedro (2000). *Lecciones de derecho hipotecario*. Madrid: Marcial Pons, p. 68.

<sup>43</sup> Villaro, Pedro Felipe (1999). *Elementos de derecho registral inmobiliario*. Segunda edición. Buenos Aires: Colegio de Gestores de la Provincia de Buenos Aires, p. 61.

<sup>44</sup> De Reina Tartiére, Gabriel (2003). *Manual de derecho registral inmobiliario*. Buenos Aires: La Ley, pp. 94 y 95.

<sup>45</sup> García García, Luis (2005). “Comentario del artículo 2011 del código civil”. En *Código Civil comentado*. Tomo x. Lima: Gaceta Jurídica, p. 389.

## 5. Calificación registral de documentos administrativos. Hay que presentarle a la Casación

Roca Sastre dice:<sup>46</sup> “[...] que en principio, la calificación de documentos administrativos debe tratarse como la de los documentos judiciales. Las decisiones de los tribunales y autoridades administrativas tienen la misma fuerza que la de los tribunales ordinarios, siéndoles, por tanto, aplicables las mismas reglas de calificación. No obstante, tiene el registrador una mayor amplitud en el enjuiciamiento, a efectos registrales, de la documentación administrativa, especialmente si se trata del examen de los trámites del procedimiento administrativo”.

La Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN)<sup>47</sup> de España ha marcado los siguientes criterios generales para la calificación registral de documentos administrativos:

1. No puede accederse a la inscripción si el documento presentado es tan escueto que no permite al registrador ejercer su potestad calificadoras.
2. En la calificación, el registrador deberá ceñirse a los datos resultantes del título presentado y de los asientos registrales sin que pueda tener en cuenta cualquier otro elemento a cuyo conocimiento acceda por vías distintas a las especificadas.
3. La calificación no puede extenderse a los criterios de fondo del acto administrativo.
4. El registrador debe calificar todos aquellos aspectos que puedan afectar a la validez de los actos dispositivos cuya inscripción se pretende.

## 6. El Tribunal Registral peruano cuando se trata de la calificación de documentos administrativos ha fijado criterios en cuanto a los límites y alcances que no pueden ser desconocidos por la Casación

A continuación, transcribo 5 ejemplos de lo expresado:

Los pronunciamientos fictos de los órganos de la administración pública deben ser entendidos como la sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo por la manifestación abstracta prevenida de la ley, estableciendo una presunción a favor del administrado, en cuya virtud transcurrido un determinado plazo se deriva una manifestación de voluntad estatal con efectos jurídicos en determinado sentido, estimatorio o desestimatorio”.<sup>48</sup> (Alcance)

No obstante no haber una limitación respecto de los alcances de la calificación en las resoluciones administrativas, no corresponde al registro el observar aspectos evaluados por las municipalidades en el ejercicio de sus funciones en tanto no cumple un rol fiscalizador respecto de estas.<sup>49</sup> (Límite)

<sup>46</sup> Citado en Manzano Solano, Antonio y Manzano, María del Mar (2008). *Instituciones de derecho registral inmobiliario*. Madrid: Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, p. 226.

<sup>47</sup> Citado por Remón Peñalver, Jesús (2008). “El documento administrativo y el registro”. En *La calificación registral*. Tomo II. Madrid: Thomson Civitas, pp. 1268 y 1269.

<sup>48</sup> Resolución 581-2004-SUNARP-TR-L.

<sup>49</sup> Resolución 676-A-2004-SUNARP-TR-L.

No es obstáculo para inscribir la numeración de un predio el que en el documento administrativo se consigne como titular al anterior propietario.<sup>50</sup> (Alcance)

En el caso de compra venta directa no es necesario que se acredite la publicación en los diarios o en la página web de la solicitud de venta directa. Para la inscripción de la compra venta de predios de dominio privado estatal se requiere insertar en la escritura pública o adjuntar copia certificada de la resolución de aprobación de la venta del predio específico a que se refiere la rogatoria, emitida por el Titular del Pliego.<sup>51</sup> (Límite) y (Alcance)

No procede cuestionar la aprobación del proyecto de habilitación urbana de un predio, cuando el mismo [sic] abarca parte de la faja marginal de un río, porque previamente debería existir pronunciamiento de la Autoridad Nacional del Agua, ya que no forma parte de los requisitos establecidos en la Ley 29090 y su reglamento y porque no cabe en sede registral cuestionar los fundamentos de hecho o derecho que ha tenido la autoridad municipal para aprobar la habilitación urbana y la regularidad interna del procedimiento administrativo en el cual se ha dictado.<sup>52</sup> (Límite)

## 7. En general y a manera de conclusión: la función administrativa ha venido siendo desmerecida

Regla sustancial:<sup>53</sup> Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución y, por tanto, no aplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38, 51 y 138 de la Constitución. Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: a) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un procedimiento administrativo; b) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución.

Lo transcrito en el párrafo anterior es la representación constitucional del Control Difuso, que es la posibilidad de no aplicar una ley inconstitucional.

Como lo expresa Alfredo Bullard Gonzales:<sup>54</sup> “Decir lo contrario significaba obligar a los órganos de la administración pública a incumplir la Constitución y resolver algo a sabiendas que luego su decisión sería dejada sin efecto por inconstitucional”.

Pero, aunque no lo podamos creer, el mencionado Control Difuso que fuera extendido y entregado a los Tribunales Administrativos ha sido dejado sin efecto por una reciente sentencia del Tribunal Constitucional.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Resolución 1286-2008-SUNARP-TR-L.

<sup>51</sup> Resolución 1653-2013-SUNARP-TR-L.

<sup>52</sup> Resolución 454-2014-SUNARP-TR-L. Parecido contenido en el mismo tema (Faja Marginal y Autoridad Autónoma del agua) lo encontramos también en las resoluciones 969-2013-SUNARP-TR-L y 691-2013-SUNARP-TR-L.

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 3741-2004-AA/TC. Ramón Hernando Salazar Yarlenque. La mencionada sentencia vino a traer la institución del Control Difuso.

<sup>54</sup> Bullard Gonzales, Alfredo (2014, 19 de abril). “¿La constitución o la ley? Esquizofrenia”. En *El Comercio*. Lima.

<sup>55</sup> Expediente 4293-2012-PA/TC Consorcio Requena.